



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

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA

BLANCA NÉLIDA BARRETO ARDILA

Magistrada Ponente

SEP 077-2026

CUI 11001600000020180117701

Radicación 52877

Aprobado Mediante Acta Extraordinaria N.º 49

Bogotá D.C., doce (12) de mayo de dos mil veintiséis
(2026)

1. ASUNTO

En coherencia con el sentido de fallo pronunciado por esta Corporación, la Sala Especial de Primera Instancia emite sentencia absolutoria en el proceso penal que se adelanta en contra del otrora Brigadier General de la Policía Nacional EDGAR SÁNCHEZ MORALES, acusado por la Fiscalía General de la Nación como presunto autor de los delitos de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales* en concurso homogéneo y sucesivo, concurriendo el de *peculado por*

apropiación a favor de terceros, también en concurso homogéneo y sucesivo.

2. SITUACIÓN FÁCTICA

La Fiscalía formuló acusación en contra de EDGAR SÁNCHEZ MORALES, quien para el año 2013 tenía el grado de Brigadier General y ejercía el cargo de Director Administrativo y Financiero de la Policía Nacional, por ser el responsable de la estructuración y ejecución contractual del proyecto «Comandos de Policía», en el cual adelantó el trámite orientado a la construcción y dotación del Comando de la Región No. 8 en la ciudad de Cartagena de Indias a través de la modalidad de contratación directa bajo el régimen especial del sector defensa, estructurándose el **contrato de obra** bajo la modalidad «llave en mano», suscrito el 31 de junio de 2013 con el Consorcio Regional Caribe, cuyo propósito era hacer los estudios y ejecutar la construcción en un predio ubicado en el barrio Manga de Cartagena, inmueble previamente donado a la institución, en tanto que el **contrato de interventoría** se celebró el 19 de julio del mismo año con la Constructora Hefus Ltda.

Según la acusación, previo a la suscripción de los contratos, la entidad debía verificar la viabilidad técnica, jurídica y urbanística del proyecto, particularmente, la compatibilidad del uso del suelo conforme al Plan de Ordenamiento Territorial (POT) vigente para el Distrito de Cartagena, a cambio, una vez avanzadas las actuaciones

preliminares para la ejecución de la obra, la autoridad urbanística competente estableció que el predio estaba clasificado como área de actividad residencial Tipo D, categoría que impedía la construcción nueva destinada a equipamientos institucionales del tipo proyectado —esto es, instalaciones policiales de la envergadura prevista—.

Tal circunstancia tornó jurídicamente inviable la ejecución del objeto contractual en el lugar seleccionado, lo que condujo a la declarar la imposibilidad de continuar con la obra y, en consecuencia, a la liquidación de los aludidos contratos de obra e interventoría.

Con ocasión de dicha liquidación, la Policía Nacional reconoció y pagó a los contratistas: \$147.458.615,47 por el contrato de obra por la ejecución hasta ese momento adelantada y \$524.412.593 por el contrato de interventoría.

3. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESADO

EDGAR SÁNCHEZ MORALES se identifica con la cédula de ciudadanía 79.357.851 de Bogotá, nacido el 9 de agosto de 1965, hijo de Cecilia y Luis, reside en el municipio de Sopó - Cundinamarca.

Además de haber tenido el cargo de Brigadier General de la Policía Nacional, es profesional en Administración de Empresas de la Universidad Cooperativa de Colombia y

ostenta el título de Magíster en Gestión de Organizaciones de la Universidad EAN.

4. ANTECEDENTES PROCESALES

4.1. Actuación preliminar

El 18 de abril de 2018, ante un magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, quien ejerció la función de control de garantías, la Fiscalía formuló imputación en contra de EDGAR SÁNCHEZ MORALES como autor del delito de *peculado culposo*, por una presunta infracción al deber objetivo de cuidado, consistente en la no verificación de la viabilidad jurídica y urbanística del proyecto contractual, descrita como negligencia en la fase de planeación, lo que habría generado un detrimento patrimonial para el Estado. El imputado no aceptó el cargo.

4.2. Acusación

En el escrito de acusación, radicado el 31 de mayo de 2018 ante la Sala de Casación Penal, la Fiscalía mantuvo la aludida forma conductual culposa.

Con la implementación del Acto Legislativo 01 de 2018, el 26 de julio siguiente el proceso fue remitido a esta Sala Especial de Primera Instancia en donde, el 7 de octubre de 2020, al cumplirse la audiencia de formulación de acusación

la Fiscalía modificó la adecuación jurídica y atribuyó al aforado la autoría a título doloso de los delitos de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales*, en concurso homogéneo y sucesivo respecto de los contratos de obra, —*verbos rectores «tramitar y celebrar»*—, y el de interventoría —*verbo rector «tramitar»*—, en concurso heterogéneo con *peculado por apropiación a favor de terceros*, en concurso homogéneo, predicando la circunstancia de mayor punibilidad contemplada en el numeral 9° del artículo 58 de la Ley 599 de 2000.

4.3. Audiencia preparatoria

Se cumplió el 19 de enero y 18 de mayo de 2021 cuando se dio lectura al auto AEP 00041-2021 mediante el cual la Sala resolvió las pretensiones probatorias, proveído que fue objeto del recurso de apelación por parte de la Fiscalía, y que la Sala de Casación Penal, el 28 de julio de 2021, se abstuvo de resolver al considerarlo improcedente.

4.4. Juicio oral

El 14 de julio de 2025 se instaló la audiencia de juicio oral, sesión en la cual se reconoció a la Policía Nacional la condición procesal de presunta víctima, se presentaron las teorías del caso y se agotó la práctica probatoria correspondiente a la Fiscalía. Continuó el 15 de julio de 2025 con las pruebas decretadas a la defensa, en tanto que el 21 de julio siguiente las partes presentaron sus alegatos finales.

4.4.1. Teorías del caso

La Fiscalía prometió demostrar la responsabilidad penal del acusado situando el núcleo de las irregularidades en la omisión de una adecuada planeación, particularmente, en la ausencia de estudios previos completos que garantizaran la viabilidad del proyecto, como la verificación del uso del suelo conforme al Plan de Ordenamiento Territorial, requisito indispensable para la obtención de la licencia de construcción, cuya inexistencia determinó la imposibilidad de ejecutar la obra y, de contera, el detrimento patrimonial del Estado en más de seiscientos millones de pesos.

Aseguró que con la prueba documental demostraría la condición que ostentaba el oficial acusado, responsable de asegurar la debida ejecución de los recursos, el carácter esencial del mentado estudio para el contrato de obra, de cuya viabilidad técnica dependía el de interventoría, así como de la pérdida patrimonial del Estado.

Y que con el testimonio del servidor de policía judicial acreditaría la trazabilidad de los recursos desde su compromiso hasta la efectiva erogación, establecidos con los hallazgos presupuestales y contables; mientras que, con las declaraciones de las personas vinculadas al consorcio contratista de obra probaría las irregularidades en el proceso de planeación, las cuales impidieron cumplir con lo pactado.

Afirmó que probaría que el acusado actuó con dolo, ya que conocía la magnitud de la obra a contratar, la necesidad que se pretendía atender, la exigencia de agotar un estudio previo riguroso indispensable para contar con la licencia de construcción y, por ende, realizar los estudios previos ya citados, por lo cual, la mera voluntad de cumplir las exigencias legales propias de la contratación estatal habría evitado el detrimento, todo lo cual llevaría al estándar de conocimiento exigido para la emisión de una sentencia condenatoria en su contra.

La defensa sostuvo que no se podían demostrar los presupuestos para una condena por los delitos dolosos imputados.

Puso de relieve que el 18 de mayo de 2012 fue consultada la Curaduría Urbana de Cartagena sobre el uso del suelo en el predio donde se construiría el Comando, obteniéndose como respuesta que el uso institucional estaba autorizado o en proceso de aprobación, circunstancia que descarta la afirmación de ausencia absoluta de verificación previa.

A su turno, indicó que a través del contrainterrogatorio de los testigos de cargo y del análisis a la prueba documental —incluida aquella aportada por la Fiscalía— demostraría que, si bien la obra no fue ejecutada por los contratistas iniciales, el proyecto finalmente se desarrolló bajo los mismos

parámetros, incluso con menor utilización de recursos públicos.

4.4.2. Estipulaciones probatorias

Las partes acordaron dar por probado y, por ende, excluir de cualquier debate los siguientes hechos:

4.4.2.1.1. *Que el acusado es EDGAR SÁNCHEZ MORALES, identificado con la cédula de ciudadanía 79.357.851, nacido el 9 de agosto de 1965, es administrador de empresas de la Universidad Cooperativa de Colombia, magister en gestión de organizaciones de la Universidad EAN.*

4.4.2.1.2. *Que EDGAR SÁNCHEZ MORALES fue ascendido al grado de Brigadier General de la Policía Nacional mediante Decreto 4424 del 23 de noviembre de 2011.*

4.4.2.1.3. *Que mediante Resolución 01290 del 20 de abril de 2012, el director general de la Policía Nacional delegó en el director administrativo y financiero de la Policía Nacional, la competencia para contratar, comprometer y ordenar el gasto, en desarrollo de las apropiaciones incorporadas al presupuesto de la Policía Nacional.*

4.4.2.1.4. *Que en el artículo 1º numeral 4.4.2, literal a) de la Resolución 01290 del 20 de abril de 2012 se delegó en el director administrativo y financiero la competencia para contratar en la modalidad de contratación directa de bienes y servicios, que necesiten reserva para su adquisición, sin consideración a la cuantía.*

4.4.2.1.5. *Que la Resolución 01290 estaba vigente para cuando se tramitaron y celebraron los contratos de obra 06-6-10075-13 con el Consorcio Regional Caribe, y de consultoría 06-3-10055-13 con Constructora HEFUS.*

4.4.2.1.6. *Que mediante resolución 01425 del 30 de abril de 2012, se establecieron las funciones del personal uniformado de la Policía Nacional.*

4.4.2.1.7. *Que la resolución 01425 estaba vigente para cuando se tramitaron y celebraron los contratos de obra 06-6-10075-13 con el Consorcio Regional Caribe, y de consultoría 06-3-10055-13 con Constructora HEFUS.*

4.4.2.1.8. Que entre el 23 de enero y el 6 de octubre de 2013, el Brigadier General EDGAR SÁNCHEZ MORALES se desempeñó como director administrativo y financiero de la Policía Nacional.

4.4.2.1.9. Que mediante resolución 01937 del 4 de junio de 2012, se nombraron los gerentes de los proyectos de inversión de la Policía Nacional y se establecieron sus funciones.

4.4.2.1.10. Que la resolución 01937 estaba vigente para cuando se tramitaron y celebraron los contratos de obra 06-6-10075-13 con el Consorcio Regional Caribe, y de consultoría 06-3-10055-13 con Constructora HEFUS.

4.4.2.1.11. Que entre el 23 de enero y el 6 de octubre de 2013 el Brigadier General EDGAR SÁNCHEZ MORALES se desempeñó como gerente del proyecto comandos de policía.

4.4.2.1.12. Que el documento de fecha 23 de mayo de 2013, suscrito por el teniente coronel José Manuel Ortiz Meneses, jefe del grupo de infraestructura de la Policía Nacional, corresponde a los estudios previos de conveniencia y oportunidad del proceso de contratación directa 056 2013, cuyo objeto fue la «CONSTRUCCIÓN Y DOTACIÓN DEL COMANDO DE LA REGIÓN DE POLICÍA NO. 8 UBICADO EN CARTAGENA BOLIVAR, BAJO CRITERIOS DE BIOCLIMÁTICA POR EL SISTEMA LLAVE EN MANO A PRECIO GLOBAL FIJO, INCLUYE ESTUDIO DE SUELOS, ESTUDIO TOPOGRÁFICO, DISEÑO ARQUITECTÓNICO Y URBANÍSTICO, DISEÑOS ESTRUCTURAL, Y DE ELEMENTOS NO ESTRUCTURALES, DISEÑO DE REDES HIDRO-SANITARIAS, GAS PROPANO Y CONTRAINCENDIOS INTERIOR Y EXTERIOR, DISEÑO PAISAJÍSTICO, URBANÍSTICO, DISEÑO INTERIOR DE OFICINA ABIERTA Y AUDITORIO, DISEÑO REDES ELÉCTRICAS DE MEDIA Y BAJA TENSIÓN INTERIOR Y EXTERIOR Y APANTALLAMIENTO, DISEÑO RED DE VOZ Y DATOS INTERIOR Y EXTERIOR, DISEÑO SISTEMA DE VENTILACIÓN MECÁNICA Y/O NATURAL Y CLIMATIZACIÓN, ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL, EN CONDICIONES DE OPERACIÓN Y HABITABILIDAD, PREVIA APROBACIÓN DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS TÉCNICOS Y TRÁMITE DE LICENCIAS Y PERMISOS Y DEMÁS ACTIVIDADES PARA SU EJECUCIÓN.»

4.4.2.1.13. Que en dicho documento se determinó como predio para cumplir el objeto, el inmueble distinguido con matrícula inmobiliaria 060-42240.

4.4.2.1.14. Que el inmueble con matrícula inmobiliaria 060-42240 corresponde al código catastral 01-1-192-014 o 010101920014.

4.4.2.1.15. Que ese lote fue adquirido por cesión gratuita del Fondo Rotatorio de la Policía Nacional, mediante escritura pública 02088 del 20 de octubre de 2003.

4.4.2.1.16. Que el Decreto 0977 de 2001, corresponde al plan de ordenamiento territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena

de Indias y contempla, entre diversos asuntos, el uso del suelo de dicha comprensión territorial.

4.4.2.1.17. Que el Decreto 0977 de 2001 estaba vigente para cuando se tramitaron y celebraron los contratos de obra 06-6-10075-13 con el Consorcio Regional Caribe, y de consultoría 06-3-10055-13 con Constructora HEFUS.

4.4.2.1.18. Que mediante acta del 6 de junio de 2013, dentro del proceso de Contratación Directa CD 056 2013, el director administrativo y financiero de la Policía Nacional EDGAR SÁNCHEZ MORALES, atendiendo lo sugerido por el Comité de Adquisiciones, seleccionó como oferente a invitar a la firma Ingeco & Asociados Ltda.

4.4.2.1.19. Que mediante Resolución 0753 del 16 de julio de 2013, el Brigadier General EDGAR SÁNCHEZ MORALES adjudicó el proceso de contratación directa CD 056 2013 al Consorcio Regional Caribe, conformado por la firma Ingeco & Asociados Ltda. y otro.

4.4.3. Alegaciones finales

. - La Fiscalía solicitó condenar al aforado por haber demostrado la ocurrencia de las conductas delictivas objeto de acusación, así como su responsabilidad en las mismas.

Señaló que SÁNCHEZ MORALES asumió por delegación el cargo de Director Administrativo y Financiero de la Policía entre el 23 de enero y el 6 de octubre de 2013, y de acuerdo con la Resolución 01937 del 4 de junio de 2012, gerente del proyecto de inversión y responsable del mismo desde la fase de planeación, desempeñando funciones de dirección, control y vigilancia que lo ubican como sujeto activo calificado por su calidad de funcionario público, dotado de competencia para contratar, comprometer y ordenar el gasto, marco en el cual tramitó y celebró los contratos materia de esta actuación.

Afirmó que el aforado adelantó la contratación sin agotar el estudio de prefactibilidad exigido por la Ley 80 de 1993, el Decreto 734 de 2012 y el Manual de Contratación de la Policía Nacional (Resolución 2590 de 2012), que debía incorporar el estudio de uso del suelo, determinante del tipo de actividad permitida en el área correspondiente al lote que había recibido la institución en donación.

Situó el desacato normativo inherente a la irregularidad en el parágrafo 4° del artículo 2.1.1 del Decreto 734 del 2012, que regula el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80, según el cual, cuando el objeto de la contratación involucra diseño y construcción, la entidad debe poner a disposición de los oferentes, además de los elementos mínimos, todos los documentos técnicos disponibles para el desarrollo del proyecto y, aunque el estudio de conveniencia y oportunidad data del 23 de mayo de 2013, prescindió del análisis de uso del suelo, siendo un elemento esencial para los estudios de prefactibilidad y factibilidad que debían verificarse antes de la celebración del contrato, omisión que no podía suplirse con la modalidad «llave en mano», pues los estudios a cargo del contratista se limitaban a los necesarios para la ejecución de la obra y no a la factibilidad que habilita jurídicamente su suscripción.

Indicó que ese incumplimiento impidió la ejecución de la obra, al no contarse con un estudio de factibilidad que garantizara la viabilidad del proyecto para la construcción del

Comando de Policía en las condiciones pactadas, pese a haberse celebrado el contrato.

Que no había justificación para adelantar la contratación, toda vez que el 30 de agosto de 2013, con ocasión de la solicitud de licencia de construcción elevada por el Consorcio Regional Caribe, la Curaduría Urbana advirtió que el predio se encontraba ubicado en un área residencial tipo D, en la cual el uso institucional tipo 3 estaba prohibido, aspecto que pudo ser advertido con antelación y que, de haberse considerado oportunamente, habría evitado la celebración del contrato y las erogaciones causadas.

Precisó que la solicitud de licencia para la construcción de obra nueva institucional en el barrio Manga fue radicada el 27 de noviembre de 2013, y mediante comunicación del 25 de marzo de 2014, la Curaduría reiteró que el proyecto se encontraba prohibido por la cobertura del uso del suelo. La omisión en el análisis del uso del suelo fue de tal magnitud que, de manera reiterada, esa entidad advirtió que la obra institucional tipo 3 proyectada conforme a los planos, era incompatible y estaba prohibida.

Agregó que de conformidad con los planos aportados, la obra a ejecutar correspondía al uso institucional tipo 3, conclusión que no obedecía a una interpretación subjetiva del concepto de «comando», sino a la realidad técnica del proyecto, lo que desvirtuaría la tesis defensiva de la existencia de un error en el concepto de cobertura al afirmar

que la obra debía clasificarse como institucional tipo 2 y, por ende, era compatible con el Plan de Ordenamiento Territorial.

Explicó que para el año 2013 la Región de Policía N.º 8 estaba integrada por tres metropolitanas y seis departamentos de Policía, circunstancia conocida por el acusado en su condición de Director Administrativo y Financiero, distinguiendo desde su concepción el Comando Metropolitano de Cartagena y el Comando de la Región, como obras físicas e inversiones independientes; así, inicialmente solo se contempló el primero, y fue a partir de 2013 que se incorporó el segundo, circunstancia reflejada en las fichas EBI del periodo en el cual el acusado ejercía la gerencia del proyecto.

Y que el 9 de abril de 2014 la Curaduría precisó que se trataba de obras distintas y que, por su naturaleza, de acuerdo con los planos, el Comando Regional correspondía al uso institucional tipo 3 (seguridad), prohibido en un área residencial tipo D, pese a que en el formulario se hubiese indicado que se trataba de una Estación de Policía, clasificada para el uso institucional tipo 2, lo que evidenció una anomalía de planeación atribuible a la gerencia del proyecto.

Agregó que en abril de 2014 el consorcio contratista advirtió falencias en la etapa de planeación por haberse contratado un proyecto inviable por su cobertura regional, lo que dio lugar a su terminación y liquidación.

Mencionó que el análisis de usos de suelo no se efectuó previamente, pues el estudio previo de conveniencia y oportunidad del 23 de mayo de 2013 no abordó este requisito esencial.

En relación con el oficio de 20 de enero de 2012 de la Curaduría Urbana No. 1 de Cartagena, aportado por la defensa, señaló que, conforme a la ficha EBI, dicho documento es anterior a la inclusión del Comando de Policía de la Región N.º 8 dentro del proyecto y, por tanto, no guarda correspondencia con la cobertura de la obra finalmente contratada, comunicación que se limitó a dar respuesta a una consulta formulada en términos imprecisos, sin que en su contenido se identifique la solicitud que le dio origen, ni se haya allegado el oficio de remisión o referencia correspondiente, a lo que se agrega que no hizo parte de los estudios de factibilidad, ni del trámite previo a la celebración del contrato.

Expuso que si bien, tal documento menciona el proyecto como institucional tipo 3, ello contradice el Decreto 0977 de 2001, que clasifica el barrio Manga como residencial tipo D, normativa que fue obviada en el estudio de conveniencia, toda vez que no se advierte un análisis sobre el uso del suelo, que le era obligatorio a la entidad en la fase de factibilidad, tal como lo precisó el testigo de la Fiscalía Carlos Andrés Torres Castellanos, omisión que quedó reflejada en la matriz de riesgos al no contemplar la eventual imposibilidad de obtener la licencia de construcción.

Y que en todo caso, ese oficio de la Curaduría no era un insumo válido para el estudio precontractual de 2013, debiendo al menos actualizarse al momento del proceso contractual y confrontarse con el Plan de Ordenamiento Territorial, lo cual no ocurrió, sin que se pueda identificar esta obra, con la contratada con el Consorcio Regional Caribe, pues no se aportó elemento que permita cotejar los objetos contractuales, ni hay referencia de los planos en uno y otro caso.

Concluyó que el análisis del uso del suelo solo se realizó en agosto de 2014, después de la terminación del contrato sin ejecutarse la obra, cuando se determinó que únicamente era compatible el uso institucional tipo 2, lo que excluía la posibilidad de construcción, lo cual incidió no solo en el contrato de obra, sino en el de interventoría, pues se celebró sin evaluar la viabilidad del uso del suelo, ni el Plan de Ordenamiento Territorial, lo que evidencia inobservancia de los principios de planeación y economía.

En relación con la participación atribuida al Brigadier General EDGAR SÁNCHEZ MORALES, indicó que en su condición de director administrativo y financiero, desplegó una conducta activa en el desarrollo del proyecto, en tanto dispuso la inversión de recursos públicos destinados al diseño, construcción, interventoría y dotación del Comando de la Región de Policía N.º 8, fijando su ejecución entre abril de 2013 y diciembre de 2014, con pleno conocimiento de que

se trataba de una obra distinta al Comando Metropolitano de Cartagena.

Además, suscribió el acta de selección de oferentes dentro del proceso de contratación directa del sector defensa, declarando conocer el estudio de conveniencia y oportunidad, pese a la ya citada omisión sustancial.

En tercer término, expidió la Resolución N.º 0753 del 16 de julio de 2013 adjudicando el contrato para la construcción y dotación del Comando de la Región de Policía N.º 8, al indicar haber recibido y conocido el referido estudio, aun cuando no se habían satisfecho los requisitos precontractuales indispensables para la viabilidad jurídica del proyecto.

Finalmente, intervino en la celebración del contrato de consultoría para la interventoría, al definir como objeto la construcción y dotación del comando regional y adelantar los trámites necesarios para su suscripción, consolidando así una cadena de decisiones orientadas a la materialización del proyecto en las condiciones ya descritas.

Llamó la atención en que, como ordenador del gasto, SÁNCHEZ MORALES concentraba la responsabilidad en la gestión y ejecución de los recursos comprometidos durante todo el proceso contractual, por lo que le son atribuibles las irregularidades en la celebración de los contratos.

Expuso que el aforado, con oficio del 1° de marzo de 2013, remitió a la oficina de Planeación de la Policía Nacional la documentación necesaria para el trámite de vigencias futuras destinadas, entre otros propósitos, a la construcción y dotación de Comandos de Policía, objeto que coincide con el de la obra contratada a nivel regional, vigencias que fueron aprobadas y comunicadas a través del oficio de 23 de mayo de 2013, por el Director General del Presupuesto Público Nacional, relacionando los cupos autorizados, incluido el certificado N.º 34813, que garantizaba la disponibilidad de recursos para la ejecución de los contratos, conforme a lo previsto en la cláusula quinta de cada uno de ellos.

Así, los registros presupuestales de compromiso de los contratos fueron efectuados en julio de 2013, tras la suscripción de cada uno, cuando EDGAR SÁNCHEZ ejercía como Director Administrativo y Financiero, y los registros correspondientes a 2014 se realizaron con cargo a vigencias futuras tramitadas por el mismo oficial.

Para el fiscal, hay una inconsistencia temporal, en tanto el oficio de la Dirección General del Presupuesto Público tiene la misma fecha del estudio de conveniencia y oportunidad, pero fue radicado ante la Dirección General de la Policía al día siguiente y referido en un estudio elaborado con fecha anterior.

Al margen de lo anterior, sostuvo que las vigencias futuras fueron tramitadas a instancia del acusado, dejando

constancia que el proyecto de la construcción del Comando de la Región de Policía N.º 8 había sido declarado de importancia estratégica mediante el documento CONPES 3713 de 1º de diciembre de 2011, contexto en cual, la apropiación de recursos derivada de los contratos irregularmente tramitados generó un detrimento patrimonial equivalente a las sumas pagadas sin que la obra se ejecutara, en cumplimiento a un compromiso asumido por el propio ordenador del gasto, quien conocía la relevancia del proyecto.

Aseguró que las cuantías fueron acreditadas con el testimonio del contador Fernando Puerto, con quien se incorporó la documentación relacionada con en el contrato de obra 06-6-10075-13 por el cual se desembolsaron \$136.780.577,80, conforme a las resoluciones 1528 y 1896 de 2014 y al comprobante de pago del 17 de febrero de 2015; y en el contrato de interventoría N.º 06-3-10055-13, \$524.412.593,30 de acuerdo con la consignación efectuada al contratista y la factura de venta aceptada.

Que la responsabilidad del aforado no se desvirtúa por el hecho de que para el momento de la terminación y liquidación de los contratos, ya no ejerciera el cargo, ni por eventuales consideraciones acerca del uso posterior de algunos diseños, pues el objeto contractual resultaba inviable en el terreno asignado, de modo que el proyecto quedó reducido a la fase de diseño. Ni tampoco se desvirtúa su responsabilidad porque el pago total del contrato de interventoría hubiera sido ordenado por otro oficial, dado que

fue el aforado quien comprometió esos recursos, lo cual acredita el delito de *peculado por apropiación* por sumas que superan los 200 salarios mínimos legales vigentes para 2013, a título de dolo al ser ordenador del gasto, conocía sus funciones, el Manual de Contratación y la importancia estratégica del proyecto, con lo cual lesionó sin justa causa el bien jurídico de la administración pública.

. - **El representante de la presunta víctima-Policía Nacional** manifestó que, conforme a los principios de legalidad, transparencia y objetividad que rigen la actuación de las entidades públicas, su intervención se orienta a garantizar el respeto del debido proceso y la correcta valoración de la prueba.

Destacó que el juicio oral permitió un debate amplio, público y contradictorio de los elementos probatorios, por lo que corresponde a la judicatura, con fundamento en la sana crítica y en los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad y debido proceso, determinar si se configuró o no la responsabilidad penal del aforado.

En ese sentido, señaló que la institución se acogerá a la decisión que adopte la Sala.

. - **La delegada del Ministerio Público**, en primer lugar, al examinar la legalidad a la actuación procesal, advirtió la posible vulneración al principio de congruencia, debido a que la Fiscalía modificó la calificación jurídica inicial

del delito de *peculado culposo* al de *peculado por apropiación* en favor de terceros y *contrato sin cumplimiento de requisitos legales*, sin acudir al trámite de imputación complementaria.

Destacó que tal cambio modificó la estructura del hecho, el elemento subjetivo y la estrategia defensiva, por lo que solicitó realizar un análisis de la eventual afectación de derechos del acusado.

En ese sentido indicó que, conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, cuando el proceso ha culminado su etapa probatoria y existen elementos suficientes para emitir una decisión de fondo, la absolución constituye una garantía superior a la nulidad, al evitar dilaciones indebidas y proteger de manera efectiva los derechos del procesado, ante lo cual, el juez debe optar por la solución más favorable al acusado cuando no se evidencie afectación real al derecho de defensa, siendo ese el caso frente al cual nos encontramos.

En segundo término, solicitó proferir sentencia absolutoria en favor del acusado al no haberse acreditado el tipo objetivo ni el elemento subjetivo de los delitos de *peculado por apropiación* ni en el de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales*.

Explicó que los testimonios y documentos demuestran que no intervino en la terminación ni en la liquidación de los contratos, pues fueron actos ejecutados por otros funcionarios después de su retiro del cargo, al tiempo que se

acreditó la verificación previa del uso del suelo expedida por la autoridad competente mediante el oficio 0177/MECAR-GRUCO 1.24 de 2012.

Y que tampoco se probó el dolo planteado en la acusación, ni siquiera la culpa formulada en la imputación, toda vez que las actuaciones desplegadas por la Dirección Administrativa y Financiera de la Policía Nacional se ajustaron estrictamente a las exigencias legales y administrativas, tanto para el contrato de obra, como para el de interventoría.

En lo relacionado con el delito de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales*, indicó que el certificado de uso del suelo expedido por la autoridad competente acreditó que el aforado actuó con diligencia y dentro del marco jurídico, por lo que se desvirtúa la irregularidad atribuida en la acusación al ajustarse su conducta al estándar exigible a un servidor público y carecer de dominio sobre eventuales situaciones posteriores atribuibles a otros funcionarios.

Respecto al ilícito de *peculado por apropiación*, afirmó que no se configuró dado que, al momento de generarse las erogaciones reseñadas en la acusación, el aforado no tenía la custodia, tenencia ni administración de los bienes públicos, ni mantenía un vínculo funcional con los recursos.

.- El enjuiciado pidió proferir sentencia absolutoria a su favor, luego de indicar que en su condición de Director Administrativo y Financiero de la Policía Nacional y gerente del proyecto Comandos de Policía, su gestión se limitó a la fase precontractual y de suscripción contractual inicial, cumpliendo con todos los requisitos exigidos por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, así como la Ley 1474 de 2011, con estudios técnicos, jurídicos y presupuestales debidamente documentados, además, con actividades serias y suficientes, como lo fueron: la revisión de la existencia del lote, concepto favorable de uso del suelo, disponibilidad presupuestal, viabilidad técnica y económica del proyecto contando con la participación del equipo técnico de la Dirección Administrativa y Financiera.

Expuso que el acta de inicio del contrato de obra se suscribió el 9 de agosto de 2013 y la de interventoría el 31 de julio siguiente, mientras que las modificaciones, terminaciones y pagos de dichos contratos ocurrieron después de su retiro del cargo el 6 de octubre de 2013, bajo la responsabilidad de otros funcionarios —entre ellos los Generales Luis Eduardo Martínez Guzmán y Omar Rubiano Castellanos—, lo que excluye su dominio funcional o jurídico sobre los recursos públicos.

A partir de la prohibición penal de la responsabilidad objetiva, señaló que no puede accederse al pedido de la acusación por el solo hecho de haber suscrito una resolución

inicial, cuya ejecución posterior no solo fue decidida sino también llevada a cabo por otros funcionarios.

Respecto del delito de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales*, añadió que tal conducta exige la acreditación del dolo, esto es, el conocimiento y la voluntad de infringir la ley, no la mera configuración de errores o deficiencias formales, y en el presente asunto, los contratos fueron celebrados con estudios de conveniencia y oportunidad, soporte técnico, disponibilidad presupuestal y concepto favorable de uso del suelo, cumpliendo las exigencias de la Ley 80 de 1993.

Y en cuanto al ilícito de *peculado por apropiación*, tras citas jurisprudenciales relacionadas con que se exige la demostración de la apropiación o del consentimiento consciente del servidor público para su logro, sin que resulten admisibles inferencias o meras suposiciones, concluyó que aquí no se configuran los elementos estructurales de tal delito ya que no se acreditó la desviación de recursos públicos, ni una actuación dolosa de su parte, pues no se demostró que hubiera autorizado pagos indebidos, ni hay evidencia que lo vincule con una apropiación o con un favorecimiento económico.

Por último, puso de presente que la Contraloría General de la República adelantó investigación fiscal sobre los mismos hechos y lo exoneró de responsabilidad,

corroborando la legalidad de su gestión y la ausencia de daño patrimonial.

. - **El defensor** también pidió la emisión de sentencia de carácter absolutorio en favor del aforado, al estimar que no se evidencian omisiones, ni ilicitud para edificarle responsabilidad penal, pues no se acreditó la configuración de un comportamiento contrario al ordenamiento jurídico, ni la vulneración de deberes funcionales relevantes.

Cuestionó que el cargo en la imputación fue el delito de *peculado culposo*, pero la formulación de acusación fue por los ilícitos de *peculado por apropiación en favor de terceros y contrato sin cumplimiento de requisitos legales*, variación que vulneró el principio de congruencia e impidió al acusado conocer con certeza las circunstancias jurídicas en su contra y ejercer plenamente sus derechos, tales como evaluar la aceptación de cargos o definir una estrategia probatoria distinta, incongruencia que, de proferirse condenatoria, daría lugar a una nulidad por afectación al debido proceso.

Seguidamente, sostuvo que el estándar probatorio para la emisión de una sentencia condenatoria no se cumplió en cuanto al elemento subjetivo, pues la propia Fiscalía descartó la hipótesis culposa inicialmente planteada y reformuló la acusación por delitos dolosos, sin contar con un sustento probatorio suficiente.

Explicó que el acusado ejerció el cargo de director administrativo y financiero hasta el 6 de octubre de 2013, y que la causa que impidió la ejecución del proyecto se presentó en abril de 2014, cuando ya no ostentaba dicha calidad, circunstancia que rompe el nexo temporal y funcional necesario para estructurar su responsabilidad penal; además, la liquidación del contrato fue solicitada por el representante legal del consorcio y el eventual daño se produjo por una inviabilidad posterior, que no puede imputarse a la etapa precontractual.

Indicó que los testimonios practicados a instancia de la defensa permitieron acreditar su teoría del caso, circunstancia que reconocida por la representante del Ministerio Público en sus alegaciones, al encontrar que las actuaciones desplegadas por el SÁNCHEZ MORALES en del proceso contractual adelantado con el Consorcio Regional Caribe y la Constructora HEFUS carecen de relevancia penal.

Y que como los tipos penales enrostrados son de naturaleza dolosa, en el presente caso no se acreditó el tipo subjetivo, a lo sumo, podría hablarse de un eventual descuido, propio de una conducta culposa, hipótesis que fue desechada por la propia Fiscalía al formular la acusación.

Con la documentación incorporada al juicio, reconoció la participación de EDGAR SÁNCHEZ en la fase precontractual del proceso, precisando que, si bien no suscribió el contrato de obra, sí firmó el de consultoría para

la interventoría, lo que resulta insuficiente para realizar una adecuación típica inequívoca, o para atribuir una finalidad dolosa.

De los alegatos iniciales de la Fiscalía, señaló que el reproche se centró en que el acusado se desempeñaba como Director Administrativo y Financiero de la Policía Nacional y gerente de proyectos al momento de la invitación a contratar, en la celebración del contrato de obra y del contrato de consultoría, condición insuficiente para estructurar los delitos materia de acusación.

Si bien, a juicio de la Fiscalía, se presentaron falencias en el estudio de prefactibilidad que se tradujeron en una eventual vulneración de los principios de planeación y economía que rigen la contratación estatal, advirtió que tal apreciación corresponde a un diagnóstico de carácter objetivo, susceptible de análisis en escenarios orientados a establecer omisiones, infracciones o falta de diligencia en el cumplimiento de deberes funcionales, mas no en el ámbito penal respecto de las conductas aquí juzgadas.

A su turno, llamó la atención en el documento de 20 de enero de 2012, expedido por la Curaduría Urbana No. 1 de Cartagena, suscrito por la doctora Skarling León Hernández, que certificaba el uso del suelo del predio como institucional tipo 3, compatible con institucional 1, institucional 2 y turismo, y permitía la construcción de instalaciones

destinadas a la seguridad, tales como batallones, bases policiales y centros de reclusión.

Que tal información fue conocida por la Mayor Adriana Cecilia Rincón, el Mayor Juan Carlos López y el Coronel José Manuel Ortiz Meneses, e hizo parte del insumo revisado por el enjuiciado a partir del análisis adelantado por sus subalternos, entre ellos, el Teniente Mauricio Pulido, quien suscribió la consulta elevada a la Curaduría en la que se indicó que, para ese momento, el uso institucional correspondía a la categoría institucional 3, daba lugar a comprender el ajuste al POT del Distrito de Cartagena.

En ese contexto, sostuvo que cualquier funcionario que hubiese ocupado el cargo en ese momento habría contado con los mismos elementos objetivos para considerar viable el proyecto, y habría concebido la realización de la obra, circunstancia que descarta la configuración del dolo.

Indicó que dicho documento, por su carácter público y ante la presunción de legalidad, constituía un elemento de conocimiento suficiente para que el aforado y sus subalternos autorizaran el trámite contractual, sin que el hecho de que la obra finalmente se ejecutara a través de otro contrato implique, por sí solo, la comisión de los delitos.

Y que si bien el contrato de obra superaba los \$13.000.000.000, al consorcio solo se le pagaron aproximadamente \$137.000.000, mientras que el restante

valor provino de la liquidación bilateral del contrato de interventoría, suscrita posteriormente por otro funcionario, lo que evidencia que la entidad aceptó los productos entregados y, en tal sentido, no se acreditó un perjuicio cierto ni una apropiación en favor de terceros, lo que desvirtúa el delito de *peculado por apropiación*.

Sostuvo que la declaratoria de inviabilidad del proyecto se produjo en 2014, mismo año en el cual el Consorcio Regional Caribe solicitó la liquidación del contrato, por lo que resulta improcedente atribuir un reproche penal por hechos sobrevinientes frente a los cuales no tuvo posibilidad de intervención el aforado.

Agregó que los testimonios rendidos por el Coronel José Manuel Ortiz, la Mayor Adriana Cecilia Rincón y el Mayor Juan Carlos López Rodríguez son consistentes y concordantes al explicar el desarrollo de la fase precontractual y las razones que sustentaron la viabilidad del proyecto, de modo que el aforado, en su calidad de Director Administrativo y Financiero, ordenador del gasto y gerente del proyecto, actuó de manera responsable conforme al principio de delegación, al confiar en los insumos técnicos elaborados por sus subalternos para suscribir la resolución de invitación a la contratación directa y el contrato de interventoría.

Llamó la atención de lo ocurrido con el testigo Luis Fernando Ortiz, quien en su intervención inicial manifestó no

tener certeza acerca de haber solicitado la liquidación del contrato en abril de 2014 pero, al ser conainterrogado por la defensa, afirmó haber sido quien elevó dicha solicitud, con lo cual, siendo el denunciante y quien eventualmente pudo verse afectado por la liquidación unilateral del contrato, su postura carece de coherencia, pues terminó reconociendo que promovió la terminación del contrato, lo que resulta asimilable a la admisión de su propia responsabilidad.

Añadió que la Fiscalía no demostró la ocurrencia del delito ni la responsabilidad del acusado, renunció a más del 50% de su prueba testimonial y no logró establecer qué acción u omisión concreta produjo un resultado lesivo, lo que refuerza la aplicación del “*in dubio pro reo*” en su favor.

4.4.4. Sentido del fallo

En cumplimiento a lo establecido en el artículo 445 del Código de Procedimiento Penal, se anunció sentido de fallo declarando a EDGAR SÁNCHEZ MORALES inocente de la acusación formulada en su contra por la Fiscalía, decisión que se comunicó en audiencia del 15 de mayo de 2026.

5. CONSIDERACIONES DE LA SALA

5.1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2018, el cual modificó los artículos 186, 234 y 235 de la

Constitución Política, la Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer el presente asunto, en la medida que el numeral 5° de la última norma citada, asigna a esta Corporación el juzgamiento de los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública.

La acusación proviene de la Fiscalía delegada ante la Corte, órgano competente para investigar y acusar a los altos mandos de la fuerza pública citados con anterioridad, teniendo claro que EDGAR SÁNCHEZ MORALES ostentó el grado de Brigadier General, al servicio de la Policía Nacional, condición que fue materia de estipulación entre las partes, además, los hechos acaecieron en el interregno que regentó activamente tal grado, lo que verifica su condición foral y, en consecuencia, la competencia de esta Sala para emitir sentencia de primer grado.

5.2. Requisitos para condenar

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 372 y 381 de la Ley 906 de 2004, para proferir sentencia condenatoria se requiere que la prueba practicada en el juicio oral conduzca a un grado de conocimiento que supere la duda razonable acerca de la ocurrencia del delito contenido en la acusación y la responsabilidad del acusado en el mismo, sin que se pueda fundamentar de manera exclusiva en pruebas de referencia.

En armonía con lo anterior, se requiere dar pleno cumplimiento a las previsiones de los artículos 379 y 380 del mismo ordenamiento adjetivo, según los cuales, se debe hacer una valoración conjunta y concatenada de las pruebas, tanto de cargo como de descargo, confrontándolas y comparándolas entre sí, dando cumplimiento a los postulados que integran la sana crítica —principios lógicos, leyes de la ciencia y reglas de experiencia—, sin desconocer que opera el principio de libertad probatoria, consagrado en el artículo 373 *idem*.

La presunción de inocencia consagrada como garantía fundamental en el artículo 29 de la Constitución Política y en múltiples instrumentos internacionales contentivos de derechos humanos¹ ratificados por el estado colombiano, en palabras de la Corte Constitucional «*es una de las columnas sobre las cuales se configura el Estado de Derecho y es, de igual modo, uno de los pilares fundamentales de las democracias modernas. Su significado práctico consiste en que quien ha sido imputado de haber cometido un delito se presume inocente hasta tanto no se haya demostrado lo contrario mediante sentencia debidamente ejecutoriada*».²

Corresponde al Estado —personificado por la Fiscalía General de la Nación—, a través de las pruebas, llevar a las autoridades judiciales en materia penal, al nivel de conocimiento con el que se puedan entender cumplidos los requisitos para emitir sentencia de condena, esto es, que

¹ Artículo 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, artículo 8-2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 14-2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

² T-827 de 2005

ocurrió un delito y que la persona acusada es responsable del mismo, que produjo el daño, o participó en la comisión del mismo, situándose la carga probatoria de manera exclusiva en el ente persecutor.³

Como se advirtió al anunciar el sentido del fallo, las pruebas practicadas en juicio oral no condujeron a esta Corporación, como juez de conocimiento del acusado, al nivel de conocimiento suficiente para la emisión de una sentencia de condena, porque contrariamente, las dudas que refulgen acerca de la ocurrencia del comportamiento delictivo en sus aristas objetiva y subjetiva lo que impone aplicar el principio *in dubio pro reo* en favor del aforado.

5.3. De los cargos

Delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales

La actividad estatal se concreta, en buena medida, a través de la asignación y ejecución de recursos públicos orientados a la realización de los fines esenciales del Estado, entre los cuales se destacan la satisfacción de necesidades colectivas, la prestación eficiente de servicios públicos y la promoción del interés general, conforme lo dispone el artículo 2 de la Constitución Política.

³ Conocido como el principio "*onus probandi incumbit actori*".
Página 32 de 94

En ese escenario, la contratación pública se erige como uno de los instrumentos fundamentales para convertir las políticas públicas en actuaciones materiales, mediante la estructuración y ejecución de proyectos, obras y servicios destinados a mejorar las condiciones de vida de la población.

Lejos de constituir un mero trámite administrativo, la contratación estatal implica el ejercicio de potestades públicas que demandan un elevado estándar de diligencia, transparencia y fidelidad al ordenamiento jurídico. Cada contrato celebrado con sujeción a los principios y reglas legales fortalece la confianza ciudadana en las instituciones; por el contrario, su inobservancia compromete no solo la eficiencia del gasto público, sino también la legitimidad del aparato estatal y la credibilidad en la gestión pública, particularmente en un ámbito históricamente vulnerable a prácticas irregulares.

Desde esa perspectiva, la gestión de los recursos públicos impone a los servidores estatales un doble deber de especial relevancia: de un lado, garantizar la adecuada, eficiente y racional utilización del erario, y del otro, preservar la integridad del procedimiento contractual, evitando conductas que, por acción u omisión, faciliten desviaciones, abusos o aprovechamientos indebidos por parte de terceros.

Es precisamente en atención a ese riesgo estructural que el legislador tipificó diversas conductas orientadas a proteger la administración pública, identificando en la

contratación estatal uno de los principales focos de afectación al interés general, catálogo dentro del cual se identificó el delito de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales*, consagrado en el artículo 410 del Código Penal, que sanciona al servidor público que, en ejercicio de sus funciones, tramite, celebre o liquide un contrato desconociendo los requisitos legales esenciales exigidos para su validez.

Se trata de un delito especial propio, cuyo sujeto activo debe ostentar la calidad de servidor público, noción definida tanto por el artículo 123 de la Constitución Política como por el artículo 20 del Código Penal, comprendiendo no solo a los empleados y trabajadores del Estado, sino también a los miembros de la fuerza pública y a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria. Además, la conducta debe ejecutarse por razón del ejercicio funcional, es decir, con ocasión de una competencia legal que faculte al agente para intervenir en el trámite, celebración o liquidación del negocio jurídico estatal.

El núcleo del tipo penal lo constituye la inobservancia de los requisitos legales esenciales del contrato, expresión que remite a un contenido normativo extrapenal, principalmente definido en la Ley 80 de 1993 y demás disposiciones concordantes, que corresponden a aquellos presupuestos sin los cuales el contrato no produce efectos jurídicos válidos o incurre en causales de nulidad absoluta.

La jurisprudencia ha elaborado tres criterios complementarios para determinar el carácter esencial de dichos requisitos:⁴ *i)* aquellos cuya omisión impide la existencia o validez del contrato conforme a las nociones clásicas del derecho civil acerca de los elementos esenciales y causal de nulidad absoluta; *ii)* los cuya inobservancia da lugar a las causales de nulidad absoluta previstas en el artículo 44 del Estatuto General de Contratación, tales como la celebración del contrato con personas incurso en inhabilidades o incompatibilidades, la contravención de prohibiciones constitucionales o legales, o el abuso o desviación de poder; y *iii)* aquellos cuya ausencia compromete de manera grave la realización de los principios que rigen la contratación estatal —legalidad, transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva— los cuales integran materialmente el tipo penal en cuanto delimitan el ámbito funcional legítimo del servidor público.

Desde el punto de vista dinámico, el delito puede realizarse a través de tres modalidades: *a)* la omisión de requisitos en la fase de tramitación precontractual; *b)* la falta de su verificación al momento del perfeccionamiento del contrato, incluyendo las solemnidades esenciales exigidas por el estatuto contractual; y *c)* el desconocimiento de tales exigencias en la etapa de liquidación del acuerdo de voluntades.

⁴ CSJ SP, 25 ene 2023, rad. 62766

Delito de peculado por apropiación

Previsto en el artículo 397 del Código Penal, también integra el título relativo a los delitos contra la administración pública y tiene como bien jurídico protegido no solo el patrimonio estatal, sino el recto funcionamiento, probidad y respetabilidad de la función pública.

Esta conducta se configura cuando el servidor público se apropia, en beneficio propio o de un tercero, de bienes del Estado, de entidades en las que este tenga participación, de fondos parafiscales o de bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia le haya sido confiada en razón o con ocasión de sus funciones.

La Sala de Casación Penal ha precisado que para la estructuración típica del peculado por apropiación se requiere la concurrencia de tres elementos: *i)* un sujeto activo cualificado, investido de la condición de servidor público; *ii)* la apropiación de los bienes, entendida como el acto de tomar para sí o para otro, ejerciendo actos de señor y dueño incompatibles con el título legítimo de tenencia; y *iii)* la existencia de una competencia funcional que habilite al agente para administrar, custodiar, tener o disponer material o jurídicamente de dichos bienes, relación que puede ser directa o indirecta, material o jurídica.⁵

⁵ CSJ SP, 1 nov 2023, Rad. 62160.

El verbo rector «*apropiarse*» implica una conducta de dominación fáctica o jurídica que excluye al Estado de la posibilidad de disponer de los bienes, con la intención de no restituirlos, a pesar de lo cual, para su consumación, no se exige un aprovechamiento económico efectivo o final, siendo suficiente que el servidor público obtenga la posibilidad real de disposición sobre los bienes en provecho propio o de un tercero.

Por tratarse de una conducta de ejecución instantánea, el delito se consuma en el momento en que los bienes salen de la órbita de custodia del Estado y se incorporan al ámbito de disponibilidad del agente o de un tercero. En esa medida, no es necesario que el apoderamiento se prolongue en el tiempo ni que se materialice el disfrute o aprovechamiento del objeto apropiado.

En cuanto al objeto material del delito, la expresión «*bienes del Estado*» debe interpretarse conforme al artículo 674 del Código Civil, que distingue entre bienes de uso público —destinados al beneficio de todos los habitantes— y bienes fiscales, pertenecientes a una persona jurídica de derecho público y vinculados al ejercicio de la función administrativa, frente a lo cual, resulta determinante que el servidor público tenga, en razón de su cargo, una relación funcional suficiente de administración, custodia o disposición, sin que sea indispensable que medie un acto formal de asignación de esa

competencia, bastando con que dicha relación derive del ejercicio de sus deberes funcionales.⁶

5.4. Asunto en estudio

De acuerdo con su relevancia procesal y probatoria, abordará esta Corporación cuatro ejes temáticos que marcan los argumentos por los que se procederá con la absolución: *i)* la variación de la calificación jurídica desde la presentada en imputación y la formulada en acusación; *ii)* la valoración de las pruebas sobre los hechos imputados, de cara a la calificación jurídica que les es propia; *iii)* la prueba sobre los tipos penales por los que se presentó acusación y *iv)* la valoración de la participación de EDGAR SÁNCHEZ MORALES.

i. De la variación a la calificación jurídica

De cara a los argumentos propuestos por la delegada del Ministerio Público y la defensa técnica, es necesario que la Sala se ocupe de un evento que, ciertamente tuvo incidencia en este trámite relacionado con la forma en que la Fiscalía atribuyó inicialmente al aforado en la audiencia de formulación de imputación el delito de *peculado culposo*, pero luego, en la audiencia de formulación de acusación, mutó por los delitos de *peculado por apropiación a favor de terceros* en concurso homogéneo y *contrato sin cumplimiento de requisitos legales* también en concurso homogéneo.

⁶ CSJ SP, 22 feb. 2012, rad. No. 35606.

Por regla general, la variación de la calificación jurídica de la conducta entre las audiencias de formulación de imputación y la de acusación no comporta por sí misma vulneración del principio de congruencia, siempre que el núcleo fáctico permanezca inalterado.

Bajo los lineamientos de la Ley 906 de 2004, la formulación de imputación constituye un acto de comunicación orientado a que el indiciado conozca los hechos jurídicamente relevantes que se le atribuyen, así como su adecuación típica provisional, con el propósito de garantizar el ejercicio del derecho de defensa mientras que, por su parte, la acusación representa la concreción de la pretensión punitiva del Estado, formulada a partir de un mayor grado de conocimiento derivado del avance investigativo, lo que permite precisar con mayor rigor técnico la subsunción jurídica de los hechos.

El principio de congruencia no exige identidad en la calificación jurídica entre la imputación y la acusación, sino preservar los hechos que delimitan el objeto del proceso, mientras que sí se reclama esta salvaguarda entre la postulación fáctica y jurídica de la acusación con la sentencia. Así, la inmutabilidad predicable entre estos actos procesales recae sobre el núcleo fáctico, en tanto es este el que define el ámbito de la controversia, el tema de prueba y los límites de la defensa, y no respecto de la denominación

jurídica inicialmente atribuida, la cual, por su naturaleza dinámica, puede ser objeto de ajuste o precisión.

La Sala de Casación Penal ha sido consistente en señalar que la imputación condiciona la acusación en su dimensión fáctica, mas no en la jurídica, de manera que resulta admisible que la Fiscalía, manteniendo incólumes los hechos jurídicamente relevantes, introduzca una nueva calificación que responda a una mejor adecuación a las normas sustantivas, siempre que ello no implique la incorporación de hechos nuevos ni la alteración de los elementos esenciales del comportamiento atribuido.

Así, los hechos jurídicamente relevantes son la columna vertebral del proceso, por lo cual se reclama completa congruencia entre aquellos que se imputan y por los que se acusa, de mediar alguna modificación, se vulnerará este principio.

Ello delimita el ámbito dentro del cual puede proferirse una sentencia condenatoria, prohibiendo expresamente que el juez desborde los marcos fácticos y jurídicos establecidos en la acusación.

Sin embargo, su interpretación no puede ser entendida en términos absolutamente rígidos, pues el propio desarrollo jurisprudencial ha reconocido márgenes de flexibilidad, especialmente en lo que respecta a la calificación jurídica de los hechos, respecto a lo cual, la Sala de Casación Penal ha indicado que: «*La variación de la calificación jurídica procede incluso*

cuando la nueva conducta no corresponda al mismo título o capítulo del Código Penal, siempre y cuando la modificación: (i) consista en un delito de igual o menor entidad; (ii) no afecte los derechos de los sujetos intervinientes; y, (iii) la tipicidad novedosa respete el núcleo fáctico de la acusación».⁷

No se puede sacrificar la corrección jurídica en favor de una rigidez incompatible con la naturaleza progresiva del conocimiento en el proceso penal, por lo que no es admisible exigir al ente acusador que permanezca atado a una calificación preliminar cuando, a partir del desarrollo de la investigación, cuenta con elementos que permiten una subsunción más precisa. Tal facultad no es absoluta, pues encuentra límite en la prohibición de modificar el sustrato fáctico de la imputación.

Cuando la nueva calificación exige la introducción de circunstancias no comunicadas en el acto de vinculación procesal o la alteración sustancial de los hechos jurídicamente relevantes inherentes al tipo original, se quebranta el principio de congruencia y, con ello, se produce una afectación al derecho de defensa, por lo cual, se erige como solución la realización de una audiencia preliminar ante el juez con función de control de garantías en la que se amplíe el espectro fáctico de la imputación, en procura de la satisfacción de los fines de los artículos 286 y siguientes del Código de Procedimiento Penal.

⁷ CSJ SP 040-2025, 22 ene 2025, Rad. 64423.

Con el propósito de discernir si en efecto, en la acusación se produjo una alteración a los presupuestos fácticos de la imputación, se examinará en detalle lo propuesto por la Fiscalía en ambos escenarios.

En la audiencia de formulación de imputación, planteó que la conducta jurídicamente reprochada se estructuró así:

i) EDGAR SÁNCHEZ MORALES como Director Administrativo y Financiero de la Policía Nacional y garante del proyecto, tenía el deber funcional de verificar la viabilidad técnica y jurídica de la obra, a pesar de lo cual, omitió realizar la consulta previa al Plan de Ordenamiento Territorial, desconociendo que el predio tenía uso residencial y, por ende, se prohibía la construcción de un comando policial.

ii) No observó las normas de contratación estatal y sus propios manuales de funciones, elevando el riesgo permitido para la administración pública al comprometer los recursos del Estado mediante la adjudicación del contrato de obra y la suscripción del contrato de consultoría, sustentado en estudios que no cumplían los requisitos de factibilidad.

iii) Concretó el riesgo, pues la falta de previsión dio lugar a un resultado lesivo que era previsible y evitable, tal como la imposibilidad de ejecutar el objeto contractual y la consecuente pérdida.

En efecto, para ser más fidedignos, se transcribirá el aparte de la imputación en que la Fiscalía planteó el delito culposo:

«se establece que no se verificó diligentemente el cumplimiento de los requisitos legales esenciales en el trámite y adjudicación del proceso de selección abreviada, sin que pueda predicarse por ello un actuar doloso, es decir, consciente y voluntario de infringir la ley penal, pues lo cierto es que se llevaron a cabo las demás labores para la realización del objeto anhelado, esto es, se sustentó debidamente la modalidad del contrato a celebrár, la necesidad y conveniencia, la disponibilidad de recursos y demás aspectos que descartan alguna intención por evadir el cabal trámite contractual, situación ante la cual emerge la falta al deber de cuidado atribuible al Brigadier General EDGAR SÁNCHEZ MORALES, quien era el director administrativo y financiero de la Policía Nacional y el gerente de proyecto comandos de policía. ... esa falta al deber de cuidado le significó la creación de un riesgo para el erario de la institución, que tuvo como consecuencia la pérdida de recursos del ente policial, ello por cuanto la calidad que ostentaba, no solo como director administrativo y financiero, sino como gerente del proyecto comandos de policía y en particular del proyecto de construcción y dotación del comando de región de policía número 8, para cuando fue tramitado, adjudicado y contratado, le imponía ejercer especial atención a su viabilidad, derivada no solo del mandato legal, numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80, sino también del manual de contratación de la institución resolución 02590 de 2012, que expresamente lo replicaba al tratarse de un proyecto de construcción inviable en dicho predio, los contratos de obra del 31 de julio de 2013 y de consultoría del 19 de julio de 2013, generaron una pérdida de recursos públicos del orden de \$671.871.208,77, que corresponden a la erogación final por razón de dichos contratos, según actas de liquidación».

De otro lado, en la audiencia de formulación de acusación, la Delegada de la Fiscalía dijo ajustar la legalidad

respecto a la calificación jurídica, siendo enfática en señalar que esta modificación no alteraba el núcleo fáctico de la imputación, pues los hechos eran los mismos, variado solo su valoración jurídica.

Empero, luego de plantear los cargos en la forma ya conocida, precisó que:

«lo único que se retira del escrito de acusación en cuanto a los hechos jurídicamente relevantes, es que se vulneró el deber de cuidado bajo aspectos de negligencia como se había especificado en la imputación, como en el escrito de acusación, en criterio esta delegada y haciendo uso exclusivo del principio de legalidad no opera el peculado culposo, sino opera el peculado por apropiación, entonces el deber de cuidado no viene a ser un hecho jurídicamente relevante».

Así, aun cuando la Fiscalía dijo haber mantenido el contexto fáctico, suprimió elementos estructurales del comportamiento atribuido, transformando su sentido jurídico; la eliminación de hechos que estructuraban el reproche inicial constituyó una alteración difícil de conciliar con los planteamientos aprobados por la jurisprudencia penal, en tanto redefinió los componentes del peculado y su significación jurídica, con incidencia directa en el principio de congruencia como se pasa a explicar:

En efecto, lejos de una modulación en términos de adecuación jurídica de una misma conducta o un *ajuste de legalidad*, los ingredientes del *peculado culposo* distan sustancialmente de los de un *peculado por apropiación*, en concurso homogéneo y sucesivo, además, en concurso con

contrato sin cumplimiento de requisitos legales también en concurso homogéneo y sucesivo. El primero se edifica en la infracción al deber objetivo de cuidado, esto es, respecto de una conducta del servidor público que, sin voluntad de apropiación, permite la producción de un resultado lesivo para la administración; se estructura en la creación o incremento de un riesgo jurídicamente desaprobado y en la previsibilidad y evitabilidad del daño, sin que sea necesario acreditar un propósito de beneficio propio o de terceros.

Por el contrario, el delito de *peculado por apropiación* exige la acreditación de un comportamiento doloso, en el que el servidor público dispone de los bienes del Estado o consiente su apropiación por parte de terceros, con conocimiento y voluntad dirigidos a ese resultado; el núcleo del injusto no es la desatención del deber funcional, sino la deliberada desviación de recursos públicos, lo que supone un cambio radical en la naturaleza del reproche penal, pues se pasa de una conducta imprudente a una actuación intencional.

A ello se suma que la imputación por *peculado por apropiación a favor de terceros* en concurso homogéneo y sucesivo, implica la atribución de múltiples actos de disposición patrimonial, lo cual introduce una dimensión fáctica reiterada que no está presente en la estructura típica del *peculado culposo*, circunstancia que no solo agrava la respuesta penal, sino que transforma el alcance del comportamiento atribuido, al exigir la demostración de

diversos actos concretos de apropiación o de consentimiento reiterado.

Con más nitidez, la inclusión del delito de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales*, también en concurso homogéneo y sucesivo, incorpora un nuevo eje de reproche, centrado en la vulneración de los principios de la contratación estatal y en la inobservancia de requisitos esenciales en la fase precontractual y contractual. Este delito posee una estructura autónoma, con elementos propios, que no se derivan necesariamente de la configuración del *peculado culposo* y que, por tanto, no pueden considerarse comprendidos en la imputación inicial.

En ese contexto, no se está ante una simple readecuación jurídica de un mismo comportamiento, sino frente a una mutación sustancial del objeto del proceso, en la que se modifican los elementos constitutivos del injusto, el título de imputación subjetiva, la modalidad de ejecución y la existencia de múltiples actos que dan lugar al concurso.

Se pasó así de un reproche por falta de diligencia en la gestión de recursos públicos, a la atribución de dos conductas dolosas orientadas a la apropiación de recursos, acompañada de un delito adicional, con estructura independiente, también en concurso.

De manera que la variación introducida por la Fiscalía desbordó los márgenes de una legítima adecuación jurídica,

en tanto no se limitó a precisar la subsunción normativa de unos mismos hechos, sino que redefinió su significado jurídico y alteró los elementos esenciales del comportamiento atribuido, con incidencia directa en el principio de congruencia y en las garantías del derecho de defensa.

Además, en la audiencia de formulación de imputación la Fiscalía no incorporó los elementos fácticos propios de un delito doloso de apropiación a favor de terceros, tales como la existencia de actos de disposición, el consentimiento consciente en la apropiación o la identificación de beneficiarios concretos; ni tampoco estructuró los presupuestos fácticos correspondientes al delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, en lo relativo a la inobservancia de exigencias esenciales del régimen contractual, y ello obedece a la potísima razón que, bajo el espectro del delito de *peculado culposo* no le era exigible, pero ello no se subsana por la atribución de estos nuevos cargos en la forma jurídica que se adoptó en la audiencia de formulación de acusación, sin que se pueda concebir que, el simple retiro de la infracción al deber objetivo de cuidado transforme el tipo subjetivo de un delito culposo a uno doloso.

La Sala de Casación Penal ha señalado que, en la acusación pueden suprimirse hechos incluidos en la imputación, si ello resulta favorable al procesado, en los siguientes casos: *i)* se eliminan circunstancias genéricas o específicas de agravación; *ii)* se suprimen aspectos fácticos y,

por ello la conducta se adecua a un tipo penal menos grave, siempre y cuando ello no implique indefensión; y *iii*) se dan por probados los supuestos de hecho de circunstancias genéricas o específicas de menor punibilidad, que no habían sido consideradas.⁸

De este modo, la pretensión de condena los delitos dolosos carecen de un soporte fáctico suficiente previamente delimitado, lo que no solo desborda el marco de congruencia, sino que compromete de manera directa el ejercicio efectivo del derecho de defensa, al no haber contado el acusado con la oportunidad de controvertir, desde su origen, los elementos estructurales del nuevo reproche.

Es preciso aclarar que una variación como la advertida en este caso no comporta la nulidad de lo actuado, en la medida en que no es una consecuencia automática de toda infracción al principio de congruencia, sino que se arriba a ella cuando se traduce en una insalvable afectación real y sustancial de las garantías fundamentales, en particular, del derecho de defensa y del debido proceso. En ese sentido, el juez penal está habilitado para ejercer un control material de la acusación al momento de proferir sentencia, cuando ello comporta la degradación de la responsabilidad penal del acusado —como sucede con el paso de *peculado por apropiación a favor de terceros por peculado culposo*—, facultad que se explica desde la lógica garantista consistente en que el juez puede emitir un fallo condenatorio por una

⁸ CSJ SP 3250-2019, 14 ago 2019, Rad. 51745.

conducta de menor entidad, siempre que esta se encuentre comprendida dentro del mismo marco fáctico y el mismo bien jurídico tutelado.

Así, cuando la variación en la calificación jurídica se produce de más a menos, por ejemplo, del *peculado doloso* al *peculado culposo*, se trata de una readecuación que no intensifica el reproche penal, no agrava la situación jurídica del acusado, ni introduce nuevos elementos fácticos autónomos, sino que, por el contrario, reduce el título de imputación subjetiva, desplazando el eje de la imputación desde el dolo hacia la culpa.

Bajo esta perspectiva, el núcleo del injusto permanece vinculado a la protección del mismo bien jurídico —la administración pública y el patrimonio estatal— y se conserva el sustrato fáctico que fue objeto de controversia durante el proceso, por ello, la infracción advertida en este caso no impondría necesariamente la declaratoria de nulidad, pues se erige como un remedio excepcional y de interpretación restrictiva, conservándose dos alternativas válidas y procesalmente legítimas: de un lado, emitir una sentencia condenatoria por la conducta originalmente atribuida en la imputación, esto es, *peculado culposo*, siempre que se encuentren demostrados sus elementos estructurales; y, de otro, proferir una sentencia absolutoria, si el acervo probatorio no permite acreditar ni siquiera esa forma atenuada de responsabilidad.

Ahora, si en gracia de discusión se evaluara la viabilidad de emitir sentencia de condena por el delito de peculado en su modalidad culposa, la Sala se encontraría objetivamente impedida para hacerlo, toda vez que la acción penal derivada del mismo está prescrita, pues la formulación de imputación tuvo lugar el 14 de abril de 2018 y, siendo la sanción máxima prevista para dicha conducta, cincuenta y cuatro (54) meses de prisión, conforme al artículo 400 del Código Penal, incrementada en la mitad al tratarse de actos presuntamente ejecutados por un servidor público en ejercicio de funciones públicas, al ser hechos ocurridos en el año 2013 [posteriores a la entrada en vigencia de la Ley 1474 de 2011], quedando en ochenta y un (81) meses, el término de prescripción de la acción penal, que se reduce a la mitad tras la vinculación procesal, conforme al artículo 292 del Código de Procedimiento Penal, se consumó el 14 de abril de 2022.

Pero además de lo anterior, en aras de la exigencia de exhaustividad que orienta esta decisión, es claro que la Fiscalía no cumplió su promesa en cuanto a la demostración de los delitos objeto de imputación y acusación como se explicará en los siguientes acápite:

ii. Valoración de las pruebas sobre los hechos imputados, de cara a la calificación jurídica que les es propia

Como se precisó en el acápite que precede, desde la audiencia de formulación de imputación, la Fiscalía no

atribuyó fácticamente a EDGAR SÁNCHEZ MORALES una apropiación deliberada, un acuerdo, una desviación consciente de recursos, ni un favorecimiento intencional a contratistas, sino que dijo expresamente que no podía predicarse un actuar doloso y que lo reprochable era una falta al deber objetivo de cuidado por no verificar diligentemente la viabilidad jurídica y urbanística del proyecto.

Al margen de la supresión precisada en la audiencia de formulación de acusación, cuando la Fiscalía afirmó que ya no se trataba de la inobservancia del deber objetivo de cuidado enmarcada en la negligencia —como lo había sostenido expresamente en la imputación— para, a partir de esa exclusión, asumir estructurado un comportamiento doloso, la Sala advierte que dicha operación no resulta jurídicamente admisible, por cuanto no basta eliminar la referencia a la culpa para que, por esa sola vía, emerja un actuar doloso. El tipo subjetivo no se transforma por sustracción, sino por adición de elementos fácticos que evidencien conocimiento y voluntad dirigidos a la realización del injusto, lo cual no ocurrió en este caso.

La imputación fáctica construida por la Fiscalía se edificó, de manera expresa y reiterada, sobre la infracción al deber objetivo de cuidado, concretada en la omisión de verificar la viabilidad jurídica y urbanística del proyecto, la deficiente estructuración de la fase de planeación y la consecuente generación de un riesgo jurídicamente

desaprobado que se materializó en un detrimento patrimonial. De hecho, la propia Fiscalía descartó de forma categórica la existencia de dolo, al señalar que no podía predicarse un actuar consciente y voluntario dirigido a infringir la ley penal.

Bajo ese marco, la conducta atribuida carece de los elementos estructurales propios de los delitos dolosos posteriormente incluidos en la acusación, en particular, la existencia de actos de disposición patrimonial, el consentimiento consciente en la apropiación de recursos públicos o la demostración de un propósito deliberado de favorecer a terceros, así como el conocimiento y voluntad de desconocer los requisitos esenciales de la contratación estatal.

En esas condiciones, la pretensión de reconducir el comportamiento hacia los delitos de *peculado por apropiación a favor de terceros*, en concurso homogéneo, y *contrato sin cumplimiento de requisitos legales*, también en concurso homogéneo, no obedece a una readecuación jurídica de los mismos hechos, sino a la introducción de un nuevo significado jurídico sustentado en presupuestos fácticos que no fueron comunicados en la imputación.

De ahí que no resulte posible concebir, como lo propone la Fiscalía, que la eliminación de la negligencia permita inferir un actuar doloso, pues ello implicaría desconocer que el dolo exige una estructura positiva de conocimiento y

voluntad que debe estar soportada en hechos jurídicamente relevantes previamente delimitados, y no en la simple negación de la culpa.

Así las cosas, desde la perspectiva material de los hechos jurídicamente relevantes, el comportamiento atribuido se corresponde con la hipótesis de un *peculado culposo*, cuyo análisis se abordará como sigue:

Aunque, como se precisó, la Sala se encontraría objetivamente impedida para emitir condena por el delito de *peculado culposo* dada la prescripción de la acción penal, cuando la prueba practicada impida tener por acreditados sus elementos estructurales, como ocurre en este caso, es deber de la judicatura preferir la absolución.⁹

El artículo 400 del Código Penal sanciona al servidor público que, respecto de bienes del Estado cuya administración, tenencia o custodia le haya sido confiada por razón o con ocasión de sus funciones, por culpa dé lugar a su extravío, pérdida o daño. De esta manera, el tipo exige: *i)* sujeto activo calificado; *ii)* vínculo funcional con los bienes públicos; *iii)* pérdida, daño o extravío de esos bienes; *iv)* infracción al deber objetivo de cuidado; y *v)* nexo de causalidad entre la conducta descuidada y el resultado lesivo.

⁹ SEP 037-2025. Rad. 51580

De conformidad con lo acordado por vía de estipulación, así como con las pruebas practicadas en el juicio oral, se tienen por verificados los siguientes hechos:

Mediante el Decreto 4424 del 23 de noviembre de 2011, EDGAR SÁNCHEZ MORALES fue ascendido al grado de Brigadier General¹⁰ y se desempeñó como Director Administrativo y Financiero de la Policía Nacional entre el 23 de enero y el 6 de octubre del año 2013¹¹; de aquí se deriva su condición foral, junto a la calidad especial que demanda el tipo penal en estudio, en punto a las atribuciones y responsabilidades que de esa dignidad y cargo se derivan.

Con la Resolución 01290 de 20 de abril de 2012, la Dirección General de la Policía Nacional le confirió al Director Administrativo y Financiero competencia para celebrar, bajo la modalidad de contratación directa y sin sujeción a límite de cuantía, los negocios jurídicos relativos a la adquisición de bienes y servicios que demandaran reserva.¹²

En el Manual de Funciones, se asignó al Director Administrativo y Financiero, la dirección de los *«planes, programas y proyectos de construcción, adquisición y distribución de bienes y prestación de servicios a su cargo»*, para lo cual debía *«Programar y adelantar los procesos de contratación de bienes y servicios»*.¹³

¹⁰ Estipulación Nro. 2.6.

¹¹ Estipulación Nro. 2.12.

¹² Estipulación Nro. 2.1.2, 2.7 y 2.8

¹³ Resolución 01425 del 30 de abril de 2012. Prueba Nro. 1.

Como gerente del proyecto «Comandos de Policía», según el numeral 6° del artículo 14, capítulo III de la Resolución 01937 del 4 de junio de 2012, tenía la función de «Responder por cada proyecto de inversión desde la fase de planeamiento, ejecución y finalización del mismo».¹⁴

De acuerdo con lo anterior, es claro que el acusado ostentaba una posición cualificada de dirección, gestión y responsabilidad de los proyectos de inversión a su cargo, particularmente en lo relacionado con el proyecto «Comandos de Policía», con responsabilidad que abarcaba todas las fases, teniendo así un deber reforzado de vigilancia, control y dirección.

Sin embargo, la posición de dirección o gerencia de un proyecto no equivale, por sí misma, a la infracción del deber de cuidado, ni autoriza a derivar responsabilidad por todo resultado económicamente desfavorable ocurrido con posterioridad.

En el marco del proyecto en comento, se fijó la «Construcción y dotación del Comando de la Región de Policía No. 8 en Cartagena (Bolívar)»,¹⁵ para lo cual, el 23 de mayo de 2013 se presentaron los estudios previos de conveniencia y oportunidad¹⁶, y se expidió la Resolución 0753 de 16 de julio de 2013¹⁷, con la que el acusado adjudicó el proceso de contratación directa PN DIRAF CD 056 2013 al Consorcio

¹⁴ Prueba Número 2, estipulación Nro. 2.13

¹⁵ Prueba Número 4, estipulación Nro. 2.16.

¹⁶ Prueba Número 4.

¹⁷ Prueba Número 9, estipulación Nro. 2.1.12 y 2.23.

Regional Caribe, conformado por la firma INGECO & ASOCIADOS LTDA y por Carlos Javier Mendoza Rodríguez.¹⁸

El 31 de julio de 2013, el Coronel Álvaro Ninco Bermúdez, Director Administrativo y Financiero encargado de la Policía Nacional, firmó el contrato de obra pública Nro. 06-6-10075-13 con Luis Fernando Ortiz Bermúdez, representante legal del Consorcio Regional Caribe,¹⁹ cuyo objeto fue la *«construcción y dotación del comando de la región de policía N.º 8 ubicada en Cartagena – Bolívar, bajo criterios de bioclimática por el sistema llave en mano a precio global fijo, incluye estudio de suelos, estudio topográfico, diseño arquitectónico y urbanístico, diseño estructural y de elementos no estructurales, diseño de redes hidro-sanitarias, gas propano y contraincendios interior y exterior, diseño paisajístico urbanístico, diseño interior de oficina abierta y auditorio, diseño redes eléctricas de media y baja tensión interior y exterior y apantallamiento, diseño red de voz y datos interior y exterior, diseño sistema de ventilación mecánica y/o natural y climatización, estudio de impacto ambiental, en condiciones de operación y habitabilidad, previa aprobación de los estudios y diseños técnicos y trámite de licencias y permisos y demás actividades para su ejecución»*.

El monto del contrato fue de trece mil quinientos diecisiete millones treinta y nueve mil setecientos cincuenta y un pesos con doce centavos (\$13.517.039.751,12), valor aprobado con la Resolución Nro. 753 de 16 de julio de 2013,²⁰ y se pactó que el objeto contractual se desarrollaría en dos etapas: la elaboración de estudios y diseños técnicos en 120 días calendario, y la correspondiente a la construcción

¹⁸ Prueba Número 8, estipulación Nro. 2.1.11, 2.22 y 2.23.

¹⁹ Prueba Número 12.

²⁰ Prueba Número 9.

material de la obra, en 270 días, contados desde la aprobación de la garantía única y la legalización del acta de inicio.

El predio destinado para dicho cometido se ubica en la calle 25 A No. 01 - 09 barrio Manga de Cartagena Bolívar, identificado con Matrícula Inmobiliaria 060-42240, que con otros había sido cedido gratuitamente por el Fondo Rotatorio de la Policía Nacional, mediante Escritura Pública 2088 del 20 de octubre de 2003²¹, según lo determinado en el acápite nombrado «*Datos del contrato*» en la cláusula 8 del anexo 1 del contrato de obra pública anteriormente relacionado.²²

Aquí vale la pena aclarar la naturaleza y alcance de la modalidad «*llave en mano*» en el contrato de obra pública, la cual tiene lugar cuando el contratista asume de manera integral el desarrollo completo del proyecto, comprendiendo todas las fases necesarias para su culminación, esto es, la elaboración de estudios y diseños, la obtención de licencias y permisos, la construcción, puesta en funcionamiento y entrega final de la obra terminada y apta para su uso.

Bajo esta modalidad, la entidad contratante define las necesidades, objetivos generales y condiciones básicas del proyecto, mientras que el contratista conserva la autonomía técnica para desarrollar las soluciones de diseño y ejecución requeridas, asumiendo la dirección integral del proceso

²¹ Prueba Número 6.

²² Prueba Número 12.

constructivo, con lo cual, la entidad pública se margina de los detalles técnicos y constructivos de la obra, salvo en lo relativo a la supervisión y verificación del cumplimiento del objeto contractual.

Precisamente, en lo concerniente a las obligaciones que pesan sobre el contratista, en sentencia del 13 de marzo de 2008 Radicado 15009, la Sección Cuarta del Consejo de Estado estableció que: «En virtud del contrato llave en mano, el contratista se compromete a llevar a cabo una obra, incluyendo los estudios previos, la ejecución de la construcción, el suministro de equipos y la puesta en operación de la obra al momento de su entrega. En general, aunque el contrato llave en mano no se limita a la elaboración de una obra material, se ha considerado como una modalidad especial del contrato de obra pública o de construcción de un bien inmueble». (subrayas ajenas al texto).

Aquí entonces, el Consorcio Regional Caribe asumió la ejecución integral del proyecto, comprendiendo la elaboración de los estudios técnicos (suelos, topografía, diseños arquitectónicos, estructurales y de redes), *la gestión y obtención de licencias y permisos*, así como la entrega y dotación de la obra en condiciones de operación, con lo cual, la Policía Nacional trasladó la responsabilidad técnica, operativa y de gestión integral del proyecto, otorgándole autonomía para definir las soluciones necesarias para su materialización dentro de los parámetros fijados por la misma entidad, de acuerdo a los anexos 1 y 2 del contrato.²³

²³ Prueba Número 12.

Como bien lo destacó la Fiscalía, de manera general esta modalidad contractual no exonera a la administración de observar el principio de planeación, ni releva la verificación de las condiciones mínimas de viabilidad de un proyecto, sin que tales deberes se extienda a un control técnico exhaustivo ni a la anticipación detallada de todas las variables que en desarrollo del contrato correspondan a la gestión del contratista, ámbito en el cual, la obtención de licencias, la validación específica de diseños y la superación de condicionamientos técnicos o normativos hace parte del riesgo propio asumido por el contratista dentro de la modalidad pactada.

Aquí, en la cláusula decimoprimeramente del contrato de obra, se radicó en cabeza del contratista, el constatar los requerimientos del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) o Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) en materia de uso del suelo.

Para la ejecución de la interventoría, el 19 de julio de 2013 se celebró el contrato de consultoría número 06-3-10055-13, firmado por el Brigadier General SÁNCHEZ MORALES y Norma Colombia Churión Alezones, representante legal de la Constructora Hefus Ltda., por valor de quinientos cincuenta millones de pesos (\$550.000.000,00), distribuidos en cuatro partidas, cuyo pago se condicionó al progreso de la ejecución de la obra. Para ello se aparejó en dos etapas análogas: la primera, destinada a la interventoría de los estudios y diseños

técnicos, en 120 días calendario y la segunda, respecto de la construcción de la obra, con un término de 285 días, cuyo cómputo se supeditaría a la aprobación de la garantía única y el acta de inicio.²⁴

El 31 de julio de 2013 se dio inicio a la interventoría y el 14 de noviembre del mismo año, el contrato fue objeto de modificación y aclaración en cuanto a la forma de pago, fijando un anticipo equivalente al 47% de su valor, cuya amortización se debía cumplir de manera proporcional según las actas parciales y final, conforme al avance de la obra ejecutada; un pago parcial del 2% respecto de la primer acta, al certificar que la fase de estudios y diseños hubiere sido cumplida en su integridad; pagos parciales hasta cubrir el 78%, sobre el avance de la ejecución de la obra, de acuerdo con la presentación y aprobación de las actas parciales; y el 20% al finalizar y recibir la obra a satisfacción,²⁵ documento firmado por el sucesor del acusado en la dirección administrativa y financiera, Brigadier General Luis Eduardo Martínez Guzmán, y Diana Carolina Herrera Churión, representante legal de la Constructora Hefus Ltda.

El 9 de agosto de 2013 se dio inicio formal al contrato Nro. 06-6-10075-13, con acta suscrita por Luis Fernando Ortiz Ortega, representante legal del Consorcio Regional Caribe y Diana Carolina Herrera Churión, representante legal de la firma interventora Constructora Hefus Ltda., pero

²⁴ Prueba Número 10.

²⁵ Prueba Número 11 y 42. Estipulación Nro. 2.1.39.

a instancia de la firma contratista, el 14 de noviembre de la misma anualidad se modificó la forma de pago en términos muy semejantes a lo aprobado para el de interventoría, esto es, anticipo del 47%, administrado mediante fiducia, con amortización proporcional a las actas; un primer pago del 2% contra la entrega y aprobación de los estudios y diseños; pagos parciales hasta completar el 78%, efectuados según el avance de obra certificado por la interventoría; y un pago final del 20%, condicionado al recibo total y a satisfacción de la obra.²⁶

En atención al requerimiento elevado por el arquitecto Iván Turriango Thorrens, integrante del Consorcio Regional Caribe, mediante oficio de 30 de agosto de 2013, la Curaduría Urbana Distrital N° 1 de Cartagena se refirió a la normatividad urbanística aplicable al predio identificado con folio de matrícula 060-42240, precisando que se ubica en un área de actividad residencial tipo D, discriminando que, en torno a los usos institucionales, mientras se desarrollen junto al uso principal residencial, se encuentran permitidos los nominados 1 y 2; en cambio, los institucionales 3 y 4 están prohibidos.²⁷

El 27 de noviembre de 2013 se formalizó la solicitud de licencia de construcción en la modalidad de obra nueva, cuyo trámite correspondió a la ya citada Curaduría²⁸, y mediante oficio C.U.N. No. 1-03-123 A-2014, el curador Ronald Llamas

²⁶ Prueba Número 13.

²⁷ Prueba Número 14.

²⁸ Prueba Número 15. Estipulación Nro. 2.1.17.

Bustos le informó al ingeniero Luis Fernando Ortiz Ortega que: *«Es importante resaltar que el proyecto de construcción y dotación del Comando de la Región de Policía No. 8, está prohibido en el Área de Actividad Residencial Tipo D, donde se encuentra ubicado el inmueble, por ser dicho proyecto de cobertura regional, clasificado en el uso institucional 3 — seguridad»*,²⁹ reiterado en oficio de 9 de abril de 2014³⁰, donde además aclaró que *«esta Curaduría Urbana, no ha concedido licencia de construcción en ninguna de las modalidades definidas en el Artículo 7 del Decreto 1469 de 2010.// Su solicitud de licencia fue tramitada inicialmente con los planos arquitectónicos anexos al formulario, en los que se identifica como Estación de policía – uso institucional 2, con la información posterior que el proyecto presentado es para el funcionamiento de un Comando Regional de Policía, se le comunica que dicho uso, institucional 3 seguridad está prohibido en el Área de Actividad Residencial tipo D»*.

Según el Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena, adoptado mediante Decreto 0977 del 20 de noviembre de 2001,³¹ el reglamento de usos del suelo en el área residencial tipo D —donde se ubicaba el lote asignado para el Comando Regional Nro. 8—, no autorizaba la construcción de nuevas instalaciones para la actividad institucional grupo 3, descrita en el artículo 251 como aquella que *«Comprende los establecimientos que prestan servicios especializados de cobertura distrital. Considerados de alto impacto ambiental y urbanístico, requieren edificaciones especializadas de gran magnitud, obras de infraestructura de servicios públicos especiales y su cobertura abarca la totalidad del territorio del distrito incluyendo áreas de los municipios vecinos»* que, en el rubro de seguridad, incluía cuarteles,

²⁹ Prueba Número 16. Estipulación Nro. 2.1.18.

³⁰ Prueba Número 17.

³¹ Prueba Número 5. Estipulaciones Nro. 2.1.7, 2.20 y 2.21.

cárceles, instalaciones militares y de policía, fiscalía o base naval.

En consideración a esta imposibilidad jurídica, mediante oficio CRC 199-2014 del 21 de abril de 2014, el Consorcio Regional Caribe solicitó la liquidación del contrato, reiterado mediante oficio CRC 203-2014 del 28 de abril del mismo año.³²

Previa propuesta de terminación bilateral del contrato al Consorcio, mediante Resolución Nro. 0639 del 27 de junio de 2014, el Brigadier General Luis Eduardo Martínez Guzmán, entonces director Administrativo y Financiero de la Policía Nacional, terminó unilateralmente el contrato 06-6-10075-13, por la imposibilidad de ejecutar el objeto contractual, motivada tanto por la prohibición del uso del suelo para ese tipo de edificación, como por el incumplimiento endilgado al contratista, señalando: *«vemos que una de las causales que expone el Consejo de Estado para la terminación anormal de los contratos, es la desaparición sobreviviente del objeto o imposibilidad de ejecución del objeto contratado, caso ultimo el cual nos ocupa, teniendo en cuenta que mediante C.U.Nº 1-04-149 A - 204 del 9 de abril del 2014, el Curador Urbano No. 1 del Distrito de Cartagena de Indias, informa que el uso del suelo está prohibido para esta de edificación, lo cual se suma al incumplimiento del contratista...»*.³³ Habiendo sido impugnada por el contratista, con Resolución Nro. 0782 del 4 de agosto del mismo año, el oficial confirmó la decisión primigenia.³⁴

³² Prueba Número 19. Estipulación Nro. 2.1.21.

³³ Prueba Número 21. Estipulación Nro. 2.1.23

³⁴ Prueba Número 22, Estipulación Nro. 2.1.24

Posteriormente, el 16 de agosto de 2014, con oficio S-2014-004883, el Teniente Coronel José Manuel Ortiz Meneses, jefe del Grupo de Infraestructura, comunicó al Brigadier General Luis Eduardo Martínez Guzmán que, conforme lo previamente advertido por la Curaduría Urbana y al tenor del POT, el proyecto de Comando de Región de Policía se clasificaba como establecimiento institucional 3 (Seguridad), uso no permitido en el predio ubicado en la carrera 24 Nro. 25 A 01 del barrio Manga, el cual estaba catalogado para uso residencial tipo D, aclarando que: *«es inviable radicar en la Curaduría Urbana Distrital para el otorgamiento de su licencia de construcción el proyecto para la construcción de un Comando de Región de Policía, por la cobertura que éste implica. En este sentido los proyectos que de acuerdo al Plan de Ordenamiento Territorial se pueden adelantar en el mencionado predio se deben enmarcar en el USO INSTITUCIONAL 2 - SEGURIDAD, el cual permite la construcción de puestos de Policía, centros de atención inmediata CAI y subestaciones o estaciones de Policía»*.³⁵

En consecuencia, con oficio S-2014-009112 del 21 de agosto de 2014, el Brigadier General Martínez Guzmán puso en conocimiento de la Mayor General Luz Marina Bustos Castañeda, que tras el análisis técnico se concluyó que no era viable la solicitud de licencia de construcción para el proyecto en comento.³⁶

³⁵ Prueba Número 23. Estipulación Nro. 2.1.27

³⁶ Prueba Número 24. Estipulación Nro. 2.1.28

Así, a través de la Resolución 1528 del 20 de noviembre de 2014, el Brigadier General Omar Rubiano Castro, Director Administrativo y Financiero encargado, liquidó el contrato de obra y ordenó el reconocimiento y pago de la suma de ciento cuarenta y siete millones cuatrocientos cincuenta y ocho mil seiscientos quince pesos con cuarenta y siete centavos (\$147.458.615,47), a título de compensación por la labor ejecutada a favor del Consorcio Regional Caribe,³⁷ determinación impugnada por el contratista y confirmada por medio de la Resolución 1896 del 24 de diciembre del mismo año, firmada por el mismo oficial.³⁸

Finalmente, el contrato de interventoría 06-3-10055-13 fue liquidado de manera bilateral, según acta del 22 de diciembre de 2014, suscrita por el Brigadier General Omar Rubiano Castro como Director Administrativo y Financiero y Diana Carolina Herrera Churión, representante legal de la Constructora Hefus Ltda., así como por el supervisor del contrato, teniente Juan Carlos López Rodríguez, fijando el monto de quinientos veinticuatro millones cuatrocientos doce mil quinientos noventa y tres pesos con treinta centavos (\$524.412.593,30) como la remuneración a favor del contratista,³⁹ para lo cual, resulta pertinente acotar que, las partes suscribieron acta de recibo de satisfacción al contrato de consultoría el 14 de octubre de 2015.

³⁷ Prueba Número 25. Estipulación Nro. 2.1.29

³⁸ Prueba Número 26. Estipulación Nro. 2.1.30

³⁹ Prueba Número 28. Estipulación Nro. 2.1.32 y factura de venta número 096 del 14 de diciembre de 2014, prueba número 49.

De conformidad con el oficio 017 MECAR-GRUCO 1.24 de 20 de enero de 2012, expedido por la Curaduría Urbana Distrital Nro. 1 de Cartagena, el inmueble ubicado en la carrera 24 número 25 A-01 del barrio Manga, identificado con la matrícula inmobiliaria 060-42240, se encuentra clasificado por el Plan de Ordenamiento Territorial, adoptado mediante el Decreto Distrital 0977 de 2001, como zona institucional 3, esto es, un área destinada a establecimientos institucionales de cobertura distrital y alto impacto urbanístico; en dicha zona el uso principal permitido es el institucional, admitiéndose, entre otros, equipamientos asistenciales, educativos, administrativos, culturales, de seguridad, culto y recreativos, así como ciertos usos compatibles y complementarios, mientras que se encuentran expresamente prohibidos los usos residenciales y comerciales de mayor intensidad, precisando que el lote debe ser autosuficiente para el desarrollo de las actividades autorizadas.⁴⁰

Ahora, en cuanto a las pruebas testimoniales, el técnico investigador adscrito al Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía, Fernando Puerto Tovar, indicó haber centrado su actividad en la recolección de elementos de prueba, a partir de solicitudes ante la tesorería de la Policía Nacional y la obtención de actos administrativos vinculados con la ejecución y terminación de los contratos objeto de análisis, habiendo identificado el contrato de obra pública Nro. 06-6-0075-13 y el de consultoría Nro. 06-3-10055-13. Preciso que

⁴⁰ Documento 0054.

el proyecto contaba con una disponibilidad presupuestal total de \$58.755.452.400, y que su ejecución se había estructurado en las dos fases ya citadas, dejando constancia que la entidad estatal expidió los correspondientes C.D.P., registros de compromiso y de obligación, lo que evidenciaba, desde el plano formal, que mediaba respaldo financiero para la iniciativa.

A partir de los documentos ya mencionados, puntualizó acerca de la imposibilidad de ejecución, la terminación unilateral del contrato de obra, la resolución que lo confirmó y su liquidación unilateral; en contraste, el contrato de interventoría registró una ejecución económica superior, pues el primer desembolso, correspondiente al 47% del total, se realizó el 23 de diciembre de 2013 por \$258.000.000, mientras que el segundo y último pago tuvo lugar el 22 de diciembre de 2014, completando un total de \$524.412.593,30.

Reconoció que su análisis se limitó estrictamente al ámbito documental, pues no realizó inspección al lugar donde se proyectaba la construcción ni evaluó estudios de factibilidad o viabilidad técnica del proyecto, permitiendo establecer la existencia de los contratos, su ejecución parcial y las decisiones administrativas de terminación y liquidación, así como la cuantificación de los valores efectivamente desembolsados.

La citada declaración permitió identificar las erogaciones realizadas, pero no estableció las causas técnicas o jurídicas de la inviabilidad, ni acreditó que el acusado hubiese incumplido un deber específico con el que hubiere puesto en riesgo el erario. En consecuencia, su testimonio tiene alcance descriptivo y contable, mas no demostrativo del tipo subjetivo en grado de culpa.

Por su parte, Luis Fernando Ortiz Ortega, ingeniero civil y representante legal de la firma INGECO desde enero de 2011, principal miembro del consorcio contratista de la construcción, tras explicar que el contrato suscrito bajo la modalidad «*llave en mano*» contemplaba como obligación inicial la elaboración de estudios y diseños necesarios para la obtención de la licencia de construcción, proceso que debía comenzar con estudios de suelos y continuar con los diseños arquitectónicos y estructurales, relató que surgieron múltiples dificultades ante las constantes objeciones formuladas por la interventoría y la supervisión de la Policía Nacional, lo que generó «*dobles tiempos*» en la ejecución, traducidos en reprocesos, retrasos y, finalmente, en la imposición de una multa cercana a veinte millones de pesos (\$20.000.000,00) por incumplimientos asociados a dichos retrasos.

Indicó que, ante ese escenario, solicitó la ampliación del plazo contractual para culminar adecuadamente la fase de estudios y diseños, petición que fue inicialmente negada, y tras varias gestiones, logró la aprobación del diseño

definitivo, el cual fue radicado ante la curaduría urbana con el propósito de obtener la licencia de construcción, que fue negada ante problemas relacionados con la cobertura o uso del suelo, circunstancia que comunicó oportunamente a la entidad contratante.

A pesar de ello, afirmó que la Policía Nacional no adoptó soluciones estructurales frente a esta contingencia, sino que permitió que el contrato avanzara hacia su terminación unilateral, lo que finalmente ocurrió, con una liquidación por una suma que calificó como mínima frente a las inversiones y perjuicios sufridos por su empresa.

Puso de presente inconsistencias en la planeación inicial del proyecto, particularmente en lo relacionado con las áreas a construir, señalando que el contrato contemplaba inicialmente cerca de 4.500 metros cuadrados, mientras que los requerimientos entregados posteriormente ascendían aproximadamente 9.000 metros cuadrados, lo que implicaba un incremento sustancial en los costos de diseño y construcción, sin un ajuste correlativo en el presupuesto. Este desfase, a su juicio, constituyó uno de los factores determinantes en la inviabilidad práctica del contrato. De tales aseveraciones se evidencia las variables técnicas, administrativas o interpretativas, pero no permiten concluir, con certeza, que el proyecto fuera jurídicamente inviable desde su origen.

Resaltó que, en contraste con el contrato de obra, el de interventoría fue ejecutado y pagado prácticamente en su totalidad, lo que evidenciaría una asimetría en el tratamiento a las partes, particularmente, porque la Policía no le suministró estudios de suelos, limitándose a proporcionar las áreas requeridas, correspondiendo a la entidad garantizar no solo la disponibilidad del lote y los recursos, sino también la posibilidad jurídica y técnica de construir en el lugar.

Al confrontarse con su misiva del año 2014 en la que solicitó la liquidación del contrato, se evidencia una contradicción respecto de su afirmación relacionada con que la terminación fue exclusivamente una decisión unilateral de la Policía Nacional.

Finalmente, dijo no conocer al acusado EDGAR SÁNCHEZ MORALES ni haber tenido relación con él, agregando que en el mismo predio donde no se logró obtener la licencia en su momento, en el año 2017 se llevó a cabo la construcción del comando, lo que, desde su perspectiva, pone en entredicho la supuesta inviabilidad del terreno y sugiere que las dificultades obedecieron más a problemas de gestión contractual y coordinación institucional que a una imposibilidad material o jurídica absoluta del proyecto.

Si bien, su relato ofrece una visión directa del desarrollo del contrato y fue utilizado por la Fiscalía para sustentar las presuntas falencias en la planeación a partir de la negativa de la licencia de construcción por razones de uso del suelo,

lo cierto es que el propio testigo introdujo elementos que relativizan dicha conclusión. En primer lugar, manifestó inconformidad frente a las áreas proyectadas, que pasaron de aproximadamente 4.500 m² a cerca de 9.000 m², así como frente a la supuesta inacción de la entidad ante tales contingencias y, especialmente, respecto de la forma en que se produjo la liquidación del contrato, afectando directamente sus intereses económicos.

Estas afirmaciones, al ser contrastadas con otros testimonios —como se verá adelante—, permiten advertir que fue el propio contratista quien exteriorizó reparos frente a la ejecución del proyecto, al considerar afectados sus intereses económicos, lo que impone valorar su dicho con mayor celo y debilita su alcance como sustento de una supuesta falla en la planeación, máxime cuando pese a dichas objeciones, fue él mismo quien radicó la solicitud de licencia ante la Curaduría Urbana, lo que evidencia que, lejos de tratarse de una inviabilidad manifiesta o previamente determinada, se presentó como un evento sobreviniente.

Si bien el declarante señaló dificultades en la ejecución contractual, inconsistencias en las áreas proyectadas y reprocesos derivados de ajustes técnicos, tales circunstancias se enmarcan en el desarrollo propio del contrato bajo la modalidad «*llave en mano*», en el que precisamente el contratista asume la elaboración de estudios, diseños y la gestión de licencias, lo que desplaza hacia su órbita una parte relevante del riesgo técnico y

operativo del proyecto e introdujo elementos que minan la tesis de la inviabilidad inicial, al señalar que las dificultades obedecieron a problemas de gestión contractual y coordinación institucional, e incluso que el proyecto fue finalmente ejecutado en el mismo predio en años posteriores.

En ese orden, su dicho no permite afirmar, en los términos exigidos por el tipo penal, que el acusado hubiera omitido una verificación elemental que razonablemente le era exigible, ni que el resultado hubiera podido evitarse mediante una conducta diligente distinta, pues, por el contrario, evidencia que las contingencias que condujeron a la terminación del contrato surgieron en el curso de su ejecución y no como consecuencia de una omisión inicial clara y determinante.

Obra también el testimonio del ingeniero civil Carlos Andrés Torres Castellanos, contratista vinculado a la firma del ingeniero Luis Fernando Ortiz, quien aproximadamente por tres meses coordinó los diseños, particularmente, la articulación de los distintos componentes técnicos requeridos para el desarrollo del proyecto, acompañando el proceso hasta la aprobación del aspecto topográfico, esto es, la definición del perímetro y las características físicas del lote destinado a la obra, sin haber tenido injerencia en aspectos contractuales, administrativos o decisorios, cuando señaló que no conoció el contrato ni sus antecedentes, tampoco tuvo algún contacto con la interventoría, con la supervisión de la Policía Nacional, ni con la curaduría urbana; igualmente,

afirmó que no conoce a EDGAR SÁNCHEZ MORALES y que no intervino en el trámite de la licencia de construcción. Señaló, además, que nunca escuchó que el proyecto fuera calificado como inviable ni tuvo conocimiento de obstáculos relacionados con el uso del suelo o de restricciones urbanísticas que impidieran su ejecución, lo cual permite inferir que, al menos en la fase inicial del proyecto, no eran evidentes problemas estructurales que comprometieran su viabilidad.

Si bien, la Fiscalía buscó asegurar con este testimonio su tesis relativa a la ausencia de una adecuada planeación del proyecto, la intervención del citado ingeniero civil fue muy limitada, circunscribiéndose a solo tres meses y a labores estrictamente técnicas de coordinación de diseños, sin haber tenido injerencia en aspectos contractuales, administrativos o decisorios, ni conocimiento del contenido del contrato, sus antecedentes o su estructuración jurídica y financiera.

Aunque el declarante indicó que el análisis del uso del suelo y la realización de estudios de viabilidad constituyen actividades esenciales en la fase inicial de cualquier proyecto, dicha afirmación no se traduce en la acreditación de una omisión concreta en este caso, más aún cuando afirmó que, durante el tiempo en que participó, no tuvo conocimiento de restricciones urbanísticas, obstáculos relacionados con el uso del suelo, ni escuchó que el proyecto fuera considerado inviable.

El citado testimonio carece de aptitud para respaldar la imputación culposa, en tanto no permite acreditar una infracción atribuible al acusado, ni mucho menos la previsibilidad o evitabilidad del resultado lesivo, en tanto confirmó que, durante la fase inicial no se advertían restricciones urbanísticas, obstáculos relacionados con el uso del suelo, ni señales que permitieran anticipar la imposibilidad de ejecución de la obra, de manera que pone en evidencia que la supuesta falla de planeación no era previsible en ese estadio y, por ende, evitable mediante la observancia de un mayor deber de diligencia por parte del procesado.

Por su parte el Coronel José Manuel Ortiz Meneses declaró que el proyecto fue concebido bajo la modalidad de «llave en mano», lo que implicaba que el contratista asumía integralmente las fases de estudios, diseños, trámites y ejecución de la obra y puso de presente que, la información base y las condiciones del terreno no siempre se encontraban plenamente definidas o verificadas al momento de iniciar las actividades técnicas, particularmente por las dificultades relacionadas con el terreno y las condiciones urbanísticas, señalando que durante el desarrollo del proyecto surgieron situaciones que afectaban su viabilidad.

En efecto, el Coronel explicó que la estructuración del proyecto contó con el oficio expedido por la Curaduría Urbana Distrital No. 1 de Cartagena en enero de 2012, documento en el que se avalaba el uso institucional grado 3

y que, según su entendimiento técnico, habilitaba la ejecución de la obra. Añadió que dicho soporte integraba los anexos del proceso, razón por la cual la posterior negativa de la Curaduría, en 2014, resultó sorpresiva para quienes participaron en la estructuración del proyecto.

Paralelamente, la Mayor Adriana Rincón Martínez, arquitecta de profesión, informó que para la fecha de la contratación tenía el grado de Subintendente en la institución y laboraba en el grupo de seguimiento a proyectos de infraestructura de la Dirección Administrativa y Financiera de la Policía, dentro del cual, participó en los estudios para la realización de la contratación materia de este juzgamiento, siendo la autora material de los estudios previos.

Explicó que el concepto de uso del suelo fue solicitado en enero de 2012 y resuelto por la Curaduría Urbana, que certificó la conformidad del proyecto con el Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena, habilitando los usos institucionales y estableciendo solamente prohibiciones de carácter comercial y portuario, certificación a partir de la cual se concluyó la viabilidad de la construcción de la edificación proyectada, la cual se consideraba estratégica para la entidad y ajustada a los parámetros correspondientes a los grados 1 y 2, en la medida en que no generaba mayor impacto urbanístico, circunstancia que permitió adelantar el trámite contractual, tal como quedó consignado en los estudios previos.

Al preguntársele si, en aras de brindar este estudio previo valoró el POT de Cartagena, respondió que sí y que estaba *«de acuerdo al plan de usos del cuadro número 2, que hace parte del anexo del plan de ordenamiento territorial»*.

Indicó que fue designada como supervisora del contrato de interventoría, razón por la cual participó en diversas reuniones técnicas, en las que no se plantearon objeciones relacionadas con el uso del suelo, surgiendo únicamente observaciones atinentes a aspectos arquitectónicos y a la distribución interna de los espacios proyectados y precisó que, al cesar en dicho rol, en octubre de 2013, no había algún contratiempo de orden legal que afectara la ejecución del proyecto, como el que posteriormente fue identificado en el proceso.

Describió el procedimiento interno de la Dirección Administrativa y Financiera de la Policía Nacional para la elaboración, revisión y aprobación de los estudios hasta la suscripción del contrato, señalando que, tras la elaboración del estudio previo, es remitido a la oficina de planeación, encargada de verificar la existencia y disponibilidad de los recursos y estructurar el soporte presupuestal del proyecto, incluyendo la validación de las vigencias futuras, que en el presente asunto, se encontraban aprobadas para su inicio; superada esta etapa, el documento es objeto de revisiones jurídicas, técnicas y contractuales, durante las cuales puede ser devuelto al responsable inicial para realizar correcciones,

ajustes o verificaciones adicionales, y solo cuando supera satisfactoriamente todos estos escrutinios de las áreas jurídica, precontractual y contractual, se da inicio formal al trámite licitatorio del proyecto.

En síntesis, puso de presente que la firma del contrato no es un acto aislado o discrecional, sino el resultado de un procedimiento administrativo secuencial y controlado, con valoraciones presupuestales, técnicas y jurídicas, que antecede la apertura del proceso de selección contractual.

La declaración se torna altamente relevante, porque la culpa no se edifica sobre la simple existencia posterior de una dificultad administrativa o urbanística, sino sobre la demostración de una omisión objetiva, concreta y exigible al acusado, mientras que en este asunto, por el contrario, se acreditó que existió una verificación previa ante la Curaduría Urbana, que dicha información fue incorporada como insumo técnico del proyecto y que la entidad adelantó el trámite contractual bajo la convicción razonable de que la obra era jurídicamente viable.

Para la Sala refulge que este testimonio, junto con el del Coronel José Manuel Ortiz Meneses, acreditan que el concepto de uso del suelo fue solicitado en enero de 2012 y resuelto por la Curaduría Urbana, concluyendo que el proyecto se ajustaba al Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Cartagena, habilitó los usos de carácter institucional y estableció únicamente restricciones

relacionadas con actividades comerciales y portuarias, a partir de lo cual se determinó su viabilidad.

La tesis de la Fiscalía consistió en que el acusado omitió verificar la viabilidad urbanística del proyecto, particularmente el uso del suelo del predio ubicado en el barrio Manga de Cartagena, lo que habría conducido a contratar una obra inviable y, finalmente, a la erogación de recursos públicos por concepto de obra e interventoría, pero ello no fue acreditado en el juicio oral.

Refuerza lo anterior lo manifestado por el Mayor Juan Carlos López Rodríguez, quien laboró en la Dirección Administrativa y Financiera de la Policía Nacional entre los años 2007 y 2019, periodo durante el cual, fue designado como supervisor del contrato de interventoría asociado al contrato de obra cuestionado, función que desempeñó desde octubre de 2013 hasta la terminación y liquidación contractual, ratificando que para la etapa inicial de ejecución de los contratos de obra e interventoría no había algún indicio de inviabilidad del proyecto, y que solo hasta abril de 2014 se tuvo conocimiento del pronunciamiento de la Curaduría Urbana que imposibilitó su ejecución, situación que calificó como sorpresiva, dado que previamente incluso se habían adelantado actuaciones orientadas a obtener la licencia de construcción, puntualizando que incluso, en febrero de 2014 el contratista remitió a la entidad una liquidación de expensas para el pago de derechos ante la

Curaduría, lo que evidenciaba que el proyecto se consideraba viable hasta ese momento.

Precisó que dicho trámite no prosperó debido a inconsistencias en los valores reportados por el contratista a la curaduría, pues el presupuesto informado no correspondía con el valor real del contrato, razón por la cual la entidad no efectuó el pago y solicitó correcciones que nunca fueron allegadas, no obstante, la Curaduría emitió un concepto negativo, fundamentado en las coberturas urbanísticas.

Añadió que, como supervisor, mantenía comunicación y coordinación permanente con el contratista de obra y la interventoría, a través de comités de diseño y mesas técnicas, en las que nunca se discutió la inviabilidad del proyecto ni restricciones por uso del suelo, sino únicamente ajustes relacionados con áreas adicionales, parqueaderos y distribución espacial, derivados del cumplimiento de la normativa urbanística local.

Narró que el contratista solicitó inicialmente la suspensión del contrato —petición que no fue concedida— y que solo después del pronunciamiento de la Curaduría de la inviabilidad del proyecto, pidió formalmente la terminación y liquidación, que manifestó inconformidad con la gestión de la interventoría al considerarla estricta en la exigencia de cumplimiento a las especificaciones técnicas fijadas por la entidad, aunque no recordó comunicaciones formales al respecto.

Concluyó confirmando que los diseños pagados se usaron para construir el edificio actual.

Así, este testigo ayuda a debilitar la premisa de la Fiscalía según la cual, la inviabilidad del proyecto era detectable desde su origen, pues incluso en etapas avanzadas del desarrollo contractual, el proyecto se consideraba viable, al punto que en febrero de 2014 el propio contratista remitió a la entidad la liquidación de expensas para el pago de derechos ante la Curaduría, actuación que solo tiene sentido en el escenario que se esperaba la obtención de la licencia de construcción.

Así, la prueba no demuestra que EDGAR SÁNCHEZ MORALES hubiera omitido de manera grosera o manifiesta la verificación del uso del suelo, sino que se apoyó y sujetó a una actuación administrativa derivada de conceptos técnicos, revisiones internas y documentación previa que razonablemente permitía considerar viable el proyecto, seguida de una controversia posterior con la Curaduría sobre la clasificación urbanística de la obra como institucional tipo 2.o tipo 3.

Tampoco se acreditó, con suficiencia, el nexo de causalidad entre la presunta conducta descuidada del acusado y el resultado económico finalmente reconocido, en el entendido que, las decisiones de modificación, terminación unilateral, liquidación del contrato de obra, liquidación

bilateral de la interventoría y ordenación de pagos fueron adoptadas por funcionarios distintos, con posterioridad al retiro del acusado del cargo, que si bien, no excluye automáticamente cualquier responsabilidad por la fase de planeación, sí impide afirmar, sin prueba adicional, que las erogaciones finales fueron consecuencia directa y exclusiva de una omisión culposa suya.

Además, los pagos no se explican simplemente como una pérdida automática derivada de la contratación inicial, sino como el resultado de actos administrativos posteriores que reconocieron actividades ejecutadas, diseños elaborados, interventoría prestada y decisiones de liquidación adoptadas por otros ordenadores del gasto.

En suma, aun si se prescindiera de la imposibilidad jurídica derivada de la prescripción, la prueba practicada no permite tener por demostrado, más allá de toda duda razonable, que el acusado hubiera infringido el deber de cuidado en los términos exigidos por el *peculado culposo*. La existencia de una dificultad urbanística posterior, la terminación del contrato y la realización de pagos derivados de su liquidación no bastan para estructurar responsabilidad penal, menos cuando se acreditó que la entidad contó con un concepto previo de uso del suelo, adelantó revisiones técnicas y jurídicas internas, celebró un contrato «llave en mano» y asignó al contratista obligaciones específicas frente a licencias y verificación urbanística.

Por tanto, desde la estructura típica del peculado culposo, la Sala concluye que no se acreditó una omisión penalmente relevante atribuible a EDGAR SÁNCHEZ MORALES, ni el nexo causal normativo entre su actuación y el detrimento alegado. En consecuencia, aun bajo la calificación jurídica que materialmente se desprendía de la imputación, la decisión absolutoria se impone.

Con el propósito de articular las consideraciones expuestas en torno a la calificación jurídica de la conducta, la Sala precisa que, sin desconocer que la acusación formulada por la Fiscalía General de la Nación ante esta Sala Especial de Primera Instancia⁴¹ se estructuró por los delitos de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales* en concurso homogéneo y sucesivo, y *peculado por apropiación a favor de terceros*, también en concurso homogéneo y sucesivo, la parte resolutive abordará de manera diferenciada los cargos objeto de acusación, así como la hipótesis que, desde la perspectiva fáctica propuesta en imputación se evidencia en relación con el delito de *peculado culposo*. En consecuencia, la decisión absolutoria respecto de este último se adoptará de forma autónoma.

iii. De la prueba sobre los tipos penales por los que se presentó acusación

Aun cuando la Sala ha planteado que los hechos jurídicamente relevantes se enmarcan en la hipótesis de una

⁴¹ Que así lo admitió y tramitó en la diligencia del 7 de octubre de 2020
Página 82 de 94

conducta culposa, inicialmente atribuida en la imputación, y ha precisado que las conductas dolosas posteriormente introducidas en la acusación carecen de soporte fáctico previo en dicho acto de vinculación, en aras de satisfacer el principio de exhaustividad que orienta la función jurisdiccional y de brindar una respuesta integral a la pretensión punitiva formulada por la Fiscalía, se procederá a examinar si, desde la perspectiva probatoria, se configuran los elementos estructurales de los delitos dolosos objeto de acusación, esto es, el *peculado por apropiación a favor de terceros* y *contrato sin cumplimiento de requisitos legales*, ambos en concurso homogéneo.

La Fiscalía sostuvo que la conducta del Brigadier General SÁNCHEZ MORALES vulneró los principios de transparencia, economía y planeación, en el entendido que infringió el artículo 87 de la ley 1474 de 2011 — estatuto anticorrupción, que exige la «*maduración de proyectos*», lo que se traduce en que, antes de abrir cualquier proceso de selección o firma, la entidad debe contar con los estudios y diseños que garanticen la viabilidad del proyecto, entorno en el cual se edificaría una clara omisión al no verificar el Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena, que llevó a contratar una obra inviable, y que si bien la modalidad «*llave en mano*» flexibiliza algunos aspectos preliminares, no exime del deber de planeación, ni justifica la improvisación.

Si bien, la Fiscalía pretendió sustentar el detrimento patrimonial a partir de la erogación de recursos públicos

frente a un proyecto que no se materializó, así como en la aparente desproporción entre los pagos realizados, especialmente en la interventoría, a partir de la documental recolectada y de la que dio cuenta el investigador Fernando Puerto Tovar, su relato no permite establecer las causas de la inviabilidad del proyecto, ni identificar irregularidades en la fase de planeación, mucho menos la ocurrencia de una conducta dolosa atribuible al acusado, en particular porque no se pronunció acerca de la observancia de los presupuestos sustanciales de la contratación estatal, de ahí que tal prueba carezca de la entidad suficiente para comprometer la responsabilidad penal del aforado, manteniéndose en un plano descriptivo que no alcanza el estándar exigido para proferir condena.

La naturaleza de la intervención del investigador impide derivar de su testimonio cualquier inferencia válida sobre la configuración de conductas dolosas, en tanto adoleció de un ejercicio de análisis funcional que permitiera establecer la relación entre las decisiones adoptadas por el acusado y los elementos estructurales de los tipos de *peculado por apropiación* y *celebración indebida de contratos*.

En efecto, su declaración no trasciende la constatación de la existencia de contratos, actos administrativos y registros presupuestales, lo cual, si bien permite reconstruir la secuencia formal de la actuación estatal, resulta insuficiente para acreditar actos de disposición indebida de recursos, la concurrencia de un propósito de apropiación o

la existencia de una desviación consciente de la función pública en favor de terceros.

De igual forma, al no contar con una verificación técnica sobre la viabilidad del proyecto, ni análisis sobre el cumplimiento de los requisitos esenciales de la contratación, su dicho carece de idoneidad para sustentar la tesis según la cual el acusado habría actuado con conocimiento de la ilegalidad del objeto contractual o con voluntad dirigida a la pretermisión legal.

Si bien, el Coronel José Manuel Ortiz Meneses señaló que el desarrollo de los estudios y diseños estuvo marcado por la necesidad de resolver contingencias técnicas que surgieron luego, pero dejó claro que para esta fase se contaba con el oficio de la Curaduría Urbana número 1, del año 2012, en el cual se aprobaba el uso institucional grado 3, lo que viabilizaba la ejecución del proyecto y que, a pesar de no haber sido nombrado directamente en el documento preliminar, sí estaba en sus anexos, mostrándose sorprendido ante la respuesta que dio la Curaduría Urbana en el año 2014, cuando impidió la realización de la obra por no admitir el predio este tipo de edificación, cambio en las definiciones administrativas que finalmente alteraron la ejecución del contrato y dieron lugar a la liquidación.

Lo anterior desvirtúa la premisa central de la Fiscalía según la cual, la inviabilidad del proyecto era preexistente y evidente desde su origen, contrariamente justifica que la

decisión de contratar se apoyó en un concepto emitido por la autoridad competente, lo que ofrece respaldo a la fase de planeación y excluye la posibilidad de predicar una omisión manifiesta en la verificación de los requisitos legales.

Como se esbozó líneas atrás, los testimonios de la Mayor Adriana Rincón Martínez, junto con el Coronel José Manuel Ortiz Meneses, acreditan que la estructuración del contrato no se realizó al margen de las exigencias normativas, lo que excluye la posibilidad de predicar una omisión en la verificación del uso del suelo o vulneración de los requisitos legales, máxime cuando se indicó haber valorado el POT de Cartagena y realizar diversas reuniones técnicas en las que no se plantearon objeciones relacionadas con la viabilidad urbanística del proyecto, surgiendo únicamente observaciones de carácter arquitectónico y funcional de parte del consorcio constructor.

Se tiene así probatoriamente acreditado que para ese entonces el procedimiento interno de la Dirección Administrativa y Financiera de la Policía Nacional para la celebración del contrato no obedeció a una decisión aislada o discrecional, sino a un proceso serio y controlado, en el que intervinieron las áreas de planeación, jurídica, técnica y contractual, con validaciones presupuestales y múltiples filtros de revisión antes de dar inicio al proceso licitatorio.

Resulta pertinente precisar que, aun cuando en este acápite no se reiteró el miramiento expreso a todas las

pruebas ya examinadas en el análisis de la conducta culposa, ello no implica que aquellas carezcan de relevancia frente a la valoración de los delitos dolosos objeto de acusación. Por el contrario, el acervo probatorio es único y su valoración es transversal, de modo que los elementos que permitieron descartar la existencia de una infracción al deber objetivo de cuidado, así como la ausencia de previsibilidad y evitabilidad del resultado, inciden de manera directa en la imposibilidad de estructurar un actuar doloso.

Si la prueba no permite afirmar que el acusado incurrió en una omisión objetivamente reprochable en el ámbito de la culpa, con mayor razón resulta insuficiente para acreditar que actuó con conocimiento y voluntad dirigidos a la apropiación de recursos o a la vulneración consciente de los requisitos legales de la contratación, pues el dolo no puede edificarse sobre un déficit probatorio previamente evidenciado, ni sobre hechos que ya han sido descartados como constitutivos de infracción en su modalidad menos gravosa.

A partir de la prueba valorada y de los hechos que fueron demostrados en el juicio oral, la Sala concluye que no se encuentran satisfechos los elementos estructurales de los tipos penales por los que se presentó acusación, ni desde su dimensión objetiva ni, con mayor razón, en el plano subjetivo.

La Sala constata que la pretensión punitiva formulada por la Fiscalía no supera el umbral exigido para desvirtuar la presunción de inocencia, ni desde la perspectiva del principio de congruencia ni en el plano estrictamente probatorio. De un lado, se evidenció que la imputación fáctica se edificó sobre una hipótesis de comportamiento culposo, sin que posteriormente se hubieren incorporado, en debida forma, los elementos fácticos indispensables para sustentar una atribución dolosa, lo que impide jurídicamente reconducir la responsabilidad hacia los tipos penales finalmente acusados y del otro, la valoración integral de las pruebas practicadas en juicio no permite tener por acreditados, más allá de toda duda razonable, los elementos estructurales de ninguno de los delitos examinados.

iv. De la participación de EDGAR SÁNCHEZ MORALES

Si bien se acreditó la celebración del contrato de obra pública Nro. 06-6-10075-13 bajo la modalidad «llave en mano», así como su posterior terminación por imposibilidad de ejecución derivada de restricciones urbanísticas, lo cierto es que tales circunstancias, por sí solas, no permiten afirmar la ocurrencia de un comportamiento penalmente relevante atribuible al acusado.

La inviabilidad sobreviniente del proyecto, asociada a la interpretación del uso del suelo por parte de la Curaduría Urbana en el año 2014, no expresa la omisión culposa o

dolosa en la fase de planeación, especialmente cuando obra prueba en el proceso de que, desde el año 2012 existían conceptos que permitían considerar viable el desarrollo del proyecto bajo determinados parámetros, que fueron estudiados por el personal que se encargó de los estudios previos.

Conforme con los testimonios presentados por la defensa, como el de la Mayor Adriana Cecilia Rincón Martínez, quien fue la autora de los estudios previos, se encuentra que fueron resultado de un procedimiento en el cual intervinieron distintos niveles técnicos, jurídicos y presupuestales de la Dirección Administrativa y Financiera de la Policía Nacional, contexto en el cual, desde enero de 2012 se solicitó el concepto a la Curaduría Urbana, que conceptuó en sentido que el proyecto resultaba compatible con los usos del suelo previstos en el POT, habilitando la ejecución de actividades institucionales bajo determinados parámetros, insumo que, a pesar de no haber sido mencionado directamente, ni obrar en los anexos, sirvió de soporte a los estudios de conveniencia y oportunidad.

A partir de dicha certificación, los servidores encargados de la estructuración técnica del proyecto, apreciación que fue sometida a los controles internos propios del trámite precontractual, incluyendo revisiones por las áreas de planeación, jurídica y contractual, sin que en ninguna de esas etapas se hubiera advertido impedimento alguno relacionado con el uso del suelo.

Bajo ese entendido, el acusado, en su condición de Director Administrativo y Financiero de la Policía Nacional, no estaba llamado a sustituir el criterio técnico de las dependencias especializadas ni a realizar una verificación autónoma y exhaustiva de aspectos que ya habían sido objeto de análisis, sin advertir señales de irregularidades o inconsistencias como para poner en duda la viabilidad urbanística del proyecto al momento de la adjudicación y celebración del contrato, ni que hubiera desatendido advertencias expresas en tal sentido.

Se advierte que el concepto de la Curaduría Urbana Nro. 1 en el año 2014, conclusivo de la incompatibilidad del proyecto con el uso del suelo, se interpretó como la variación en la interpretación administrativa que no puede ser retroactivamente imputada al acusado como una omisión en el deber de planeación, en tanto, para el momento de la decisión contractual, había un soporte que razonablemente permitía considerar viable la ejecución del proyecto, por lo que no le era exigible a EDGAR SÁNCHEZ una conducta distinta a la desplegada.

De igual manera, la modalidad contractual «llave en mano» implicó la transferencia al contratista de la responsabilidad técnica y operativa del proyecto, incluyendo la elaboración de estudios, diseños y la obtención de licencias, lo que delimitaba el alcance del deber funcional del acusado y excluía la exigibilidad de un control técnico

exhaustivo de aspectos que, por disposición contractual, correspondían al ámbito de gestión del particular.

En lo que respecta al delito de *peculado*, no se acreditó la ocurrencia de actos de disposición indebida de recursos públicos, ni la concurrencia de un propósito de favorecimiento económico, ni la identificación de beneficiarios concretos de una eventual apropiación, especialmente, porque los pagos efectuados se encuentran soportados en el desarrollo contractual y corresponden a actividades ejecutadas dentro del marco del contrato, con posterioridad al retiro del acusado del cargo, sin tener ya la disposición de los recursos y sin que obre evidencia que permita afirmar una desviación con su conocimiento o voluntad.

En este orden, la prueba practicada no permite estructurar, con el grado de conocimiento requerido, la ocurrencia de una conducta típica, antijurídica y culpable atribuible al acusado, sino que, subsisten zonas de incertidumbre relevantes en torno a la viabilidad inicial del proyecto, al alcance de los deberes funcionales y a la distribución de responsabilidades en el marco de la modalidad contractual adoptada, que no pueden ser suplidas mediante inferencias o suposiciones.

Así, la insuficiencia probatoria advertida impone concluir que no se ha desvirtuado la presunción de inocencia que ampara al procesado, configurándose una duda

razonable e insalvable que debe resolverse en su favor, conforme a los principios que rigen el derecho penal y el estándar de convicción exigido para proferir una sentencia condenatoria.

De acuerdo con el artículo 7° del Código de Procedimiento Penal, toda persona se presume inocente mientras no se demuestre lo contrario mediante prueba legal y debidamente controvertida en juicio. La carga de desvirtuar esa presunción recae exclusivamente en la Fiscalía, y no puede suplirse con conjeturas o valoraciones subjetivas, razón por la que se emitirá sentencia absolutoria en favor del enjuiciado.

6. OTRAS DETERMINACIONES

Ejecutoriada esta decisión, por Secretaría se librarán las comunicaciones correspondientes para efectos de publicidad de la sentencia y se solicitará la cancelación de todas las anotaciones o registros que haya originado este diligenciamiento respecto del enjuiciado.

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

RESUELVE

PRIMERO: ABSOLVER al otrora Brigadier General de la Policía Nacional EDGAR SÁNCHEZ MORALES del cargo que, desde la perspectiva fáctica de la imputación formulada por la Fiscalía General de la Nación, corresponde con el delito de *peculado culposo*.

SEGUNDO: ABSOLVER al otrora Brigadier General de la Policía Nacional EDGAR SÁNCHEZ MORALES de la acusación que presentó en su contra la Fiscalía como presunto autor de los delitos de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales* en concurso homogéneo y sucesivo, concurriendo con el delito de *peculado por apropiación a favor de terceros*, también en concurso homogéneo y sucesivo.

TERCERO: Ejecutoriada esta decisión, por Secretaría se librarán las comunicaciones correspondientes para efectos de publicidad de la sentencia y se solicitará la cancelación de todas las anotaciones o registros que haya originado este diligenciamiento respecto del Brigadier General EDGAR SÁNCHEZ MORALES.

CUARTO: PRECISAR que contra esta decisión procede el recurso de apelación, ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

QUINTO. En firme la presente sentencia, archívense definitivamente las diligencias.

Notifíquese y cúmplase

BLANCA NÉLIDA BARRETO ARDILA

Magistrada

JORGE EMILIO CALDAS VERA

Magistrado

ARIEL AUGUSTO TORRES ROJAS

Magistrado

RODRIGO ERNESTO ORTEGA SÁNCHEZ

Secretario

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026