



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

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA

ARIEL AUGUSTO TORRES ROJAS
Magistrado Ponente

SEP 108-2026

Radicación No. 52030

CUI 110016000102201600482-01

Aprobado mediante Acta Extraordinaria No. 68

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de julio de dos mil veintiséis (2026).

VISTOS

Celebrado el juicio oral, procede la Sala Especial de Primera Instancia a dictar sentencia dentro de la causa que se sigue en contra de SANDRA PAOLA HURTADO PALACIO y GLORIA INÉS GUTIÉRREZ BOTERO, exgobernadoras del departamento del Quindío, acusadas por la Fiscalía General de la Nación como coautoras del delito de prevaricato por acción¹, y el mismo delito respecto a HURTADO PALACIOS, como autora.

¹ En concurso homogéneo.

HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES

La Fiscalía acusa a las doctoras SANDRA PAOLA HURTADO PALACIO y GLORIA INÉS GUTIÉRREZ BOTERO, en calidad de gobernadoras del Departamento del Quindío, como coautoras del delito de prevaricato por acción en concurso homogéneo y sucesivo, con motivo de su intervención en la proposición, trámite, aprobación y sanción de las ordenanzas números 10, 11, 12 y 15 de 2015, y a HURTADO PALACIO como autora con motivo de la expedición del Decreto n°. 0816 de 2015.

Los actos administrativos supuestamente contrarios a derecho son:

1. La Ordenanza de la Asamblea del Departamento del Quindío n°. 015 de 15 de noviembre de 2015, propuesta, tramitada, aprobada y sancionada con vulneración al Estatuto Orgánico del Presupuesto Departamental:

ORDENANZA	OBJETO	PRESENTÓ	DEBATES	SANCIONÓ
No. 015 del 15 de Nov. de 2015 (art.2)	"Por medio del cual se expide el Presupuesto General del departamento del Quindío para la vigencia fiscal 2016, se determinan los ingresos y se clasifica el gasto"	El 15 Oct. 2015 Sandra Paola Hurtado Palacio Gobernadora Titular	1a. Disc. 30/Oct./2015 10/Nov./2015 Modificó 2da. Disc. 19/Nov./2015 3ra. Disc. 28/Nov./2015	El 03/Dic./2015 Gloria Inés Gutierrez Botero Gobernadora Encargada

El artículo segundo prescribe que el *"PRESUPUESTO DE GASTO-INVERSIÓN, SECCION 03 GOBERNACIÓN, bajo el título "Gobierno firme por un Quindío más humano, 2012-2015-PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES VIGENCIA 2016"*, como inversión indirecta, se apropiaron \$12.283.095.816 a favor de los municipios de Buenavista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Filandia, Génova,

Tebaida, Montenegro, Pijao, Quimbaya y Salento. Además, dirigió recursos a las Empresas Públicas de Armenia (EPA) y a las Empresas Sanitarias del Quindío S.A. E.S.P. (ESAQUIN S.A. E.S.P), para que los ejecutaran en los proyectos de desarrollo social.

La procesada SANDRA PAOLA HURTADO PALACIO, en la exposición de motivos, informó a la Asamblea que las partidas del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) se enmarcaban en las políticas, programas y subprogramas del Plan de Desarrollo Departamental (PDD) para armonizar con el nuevo PDD 2016-2019.

La acusación asegura que la ponencia de la Ordenanza tenía prevista como entidades destinatarias del gasto de inversión indirecta a INDEPORTES, PROMOTORA DE VIVIENDA y al INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRÁNSITO DEL QUINDIO, iniciativa modificada por GLORIA INÉS GUTIÉRREZ BOTERO, como consecuencia de la entrada en vigencia de las ordenanzas n°. 10, 11 y 12 de 2015, al proponer a la Asamblea Departamental que apropiara gastos de inversión para ejecutarse en 11 municipios, excepto Armenia, y a ESAQUIN S.A. E.S.P y EPA.

Además, argumenta la instructora, que las acusadas profirieron la Ordenanza n°. 015 con violación de la Constitución y la Ley porque vulneró los artículos 1° y 3° del Decreto n°. 022 de 2014 (Estatuto Orgánico de Presupuesto Departamental) ya que por vía de la inversión indirecta contenida en el Plan Operativo de Inversiones, se apropiaron de recursos a favor de entidades que no hacen parte del

presupuesto departamental, con la finalidad de que éstas los ejecutaran directamente en el 2016, convirtiendo a los municipios en unidades ejecutoras; y transgrediendo el inciso primero del artículo 3° *ibidem*, al tener como unidades ejecutoras a ESAQUIN S.A. E.S.P. y a EPA porque en ESAQUIN el departamento solo ostentaba el 44.7% de la participación accionaria, y EPA era del orden municipal; entidades que no integraban el sector central y descentralizado.

Estas irregularidades fueron materializadas, según la acusación, por SANDRA PAOLA HURTADO PALACIO con la expedición del Decreto n°. 816 de 9 de diciembre de 2015, mediante el cual liquidó el presupuesto general del departamento, para la vigencia fiscal 2016, ratificando en el artículo 2° de la *“Parte Segunda, Presupuestos de gastos”*; la conversión de los municipios y entidades sanitarias en entes ejecutores de los recursos públicos, asignándoles a cada uno el código, el rubro, nombre y valor asociado, vulnerando las normas citadas respecto de la Ordenanza n°. 015 de 2015.

2. La Ordenanza n°. 10 de 13 de noviembre de 2015

ORDENANZA	OBJETO	PRESENTÓ	DEBATES	SANCIONÓ
No. 010 de 13 de Nov. de 2015	"Por medio del cual se implementan acciones de financiación de la Política Pública de Primera Infancia, Adolescencia contenida en la Ord. No. 004 de 2014"	Sandra Paola Hurtado Palacio Governadora Titular	1a. Disc. 11/Nov./2015 12/Nov./2015 Modificó 2da. Disc. 12/Nov./2015 3ra. Disc. 13/Nov./2015	El 17/Nov./2015 Gloria Inés Gutiérrez Botero Governadora Encargada

Esta ordenanza dispuso que la financiación se haría con recursos del monopolio rentístico (RMR) y de capital (RC), fijando unos porcentajes a favor de los municipios de Buenavista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Filandia, Génova,

Montenegro, La Tebaida, Pijao, Quimbaya y Salento, como entes territoriales no certificados de categoría 5ª y 6ª, así:

Artículo	Porcentaje	Programa
1°	51% (RMR)	Transporte escolar.
2°	51% (RMR)	Alimentación escolar en instituciones públicas.
3°	40% (RC)	Construcción, adecuación, mantenimiento y/o dotación de los centros de desarrollo integral.
4°	25% (RC)	Gestión de las Comisarias de Familia, en el marco de la violencia intrafamiliar y de la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes.
5°	23% del 51% (RMR)	Implementación del plan de intervenciones Colectivas (PIC) en salud (prevención y promoción de la salud en la población de primera infancia, infancia y adolescencia).

Además, dice la acusación, la ordenanza dispuso que los recursos serían ejecutados por los municipios (artículo 6, párrafo), de conformidad con el instrumento establecido por el gobierno departamental suscrito en el primer mes de cada anualidad (artículo 11); y que de presentarse disminución del recaudo por concepto del RMR y RC, el gobierno departamental debía garantizar la inversión obtenida durante la primera vigencia de 2016 con recursos ordinarios (artículo 15).

3. La Ordenanza n°. 011 de 13 de noviembre de 2015

ORDENANZA	OBJETO	PRESENTÓ	DEBATES	SANCIONÓ
No. 011 del 13 de Nov. de 2015	"Por medio del cual se implementan acciones de financiación de la Política Pública de Juventud contenida en la Ordenanza No. 032 de 2014 del Departamento del Quindío"	El 10 Nov. 2015 Sandra Paola Hurtado Palacio Governadora Titular	1a. Disc. 11/Nov/2015 12/Nov./2015 Modificó 2da. Disc. 12/Nov./2015 3ra. Disc. 13/Nov./2015	El 17/Nov/2015 Gloria Inés Gutierrez Botero Governadora Encargada

Ordenanza que fijó los porcentajes para financiar la política pública de juventud a través de recursos de capital (RC), recursos del recaudo de monopolio rentístico (RMR) y recursos del impuesto al registro (RIR), favoreciendo a los municipios de Buenavista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Filandia, Génova, Montenegro, La Tebaida, Pijao, Quimbaya y Salento; así:

Artículo	Porcentaje	Programa
1	35% (RC)	Emprendimiento y oportunidades laborales juveniles, categoría Eje n°. 2, estratégico 2.1.
2	20% del 51% (RMR) y 12% (RIR).	Acceso y permanencia en la educación, Eje n° 2, línea estratégica 2.2.

También ratificó en el párrafo del artículo 3° que los recursos serían ejecutados por las administraciones municipales como unidades ejecutoras (artículo 4), disponiendo que en caso de presentarse disminución de las fuentes de financiamiento el gobierno departamental garantizaría que la apropiación no fuera inferior a la del año anterior, y que su vigencia sería hasta el 31 de diciembre de 2024 (artículos 10 y 11), concretando en el artículo 12 las fuentes y los montos porcentuales.

4. La Ordenanza n°. 12 de 23 de noviembre de 2011

ORDENANZA	OBJETO	PRESENTÓ	DEBATES	SANCIONÓ
No. 012 del 13 de Nov. de 2015	"Por medio del cual se dictan disposiciones relativas a la Estampilla Prodesarrollo del Departamento del Quindío "	El 10 Nov. 2015 Sandra Paola Hurtado Palacio Gobernadora Titular	1a. Disc. 11/Nov/2015 12/Nov./2015 Modificó 2da. Disc. 12/Nov./2015 3ra. Disc. 13/Nov./2015	El 17/Nov/2015 Gloria Inés Gutiérrez Botero Gobernadora Encargada

Esta ordenanza en el artículo 1° estableció un porcentaje del 75% del recaudo de la Estampilla PRODESARROLLO para financiar el saneamiento básico en el Departamento del Quindío, designando a las unidades ejecutoras de la siguiente manera:

Artículo	Porcentaje	Programa
1	50%	ESQUIN SA ESP (Para que cumpla dicha labor en municipios de 6ª categoría).
1	15%	Empresas públicas de Armenia ESP (cofinanciar la participación del municipio de Armenia en la estrategia del Programa SAVER u otro programa para saneamiento establecido por el gobierno nacional liderado por el Ministerio de Vivienda, ciudad y Territorio).
11	10%	Municipio de Calarcá para cofinanciar la vinculación y participación del municipio en las estrategias de programa SAVER u otro programa para el saneamiento y obras de la misma naturaleza en el municipio de Calarcá y el corregimiento de Barcelona.

Además, en el artículo 9° previó que en caso de presentarse disminución del recaudo por concepto de estampilla PRODESARROLLO, el Gobierno Departamental debería garantizar la inversión en 2016 con recursos ordinarios, y en el artículo 11 dispuso que la ordenanza se mantendría vigente durante “el horizonte de planeación de inversiones y metas globales”, consagrado en la regulación tarifaria vigente para los Planes Operativos de Inversiones Regulados (POIR).

La Fiscalía asegura que durante los debates de las ordenanzas, el 12 de noviembre de 2015, SANDRA PAOLA HURTADO PALACIO presentó modificaciones de las que se destaca la inclusión del artículo 9 según el cual se garantizaría la inversión en el futuro con los recursos ordinarios.

Además, aduce, el Comité Departamental de Política Fiscal (CODEFIS) conceptuó que los objetivos de las ordenanzas eran viables desde el punto de vista financiero y presupuestal y cumplían con los planes decenales que respaldan las políticas públicas, dejando constancia que generarían una variación positiva en el Plan Anual de Inversiones en el gasto social.

En concreto, la acusación describió la vulneración de las siguientes normas con las Ordenanzas n°. 10, 11, 12 y 15 y el Decreto de Liquidación n°. 816 de 2015:

1. El artículo 287 de la Carta Política, por transgredir el principio de autonomía de los municipios y del departamento, debido a que estableció que un porcentaje del monopolio rentístico y de capital del presupuesto general departamental, debía ser ejecutado directamente por ellos en las políticas públicas de primera infancia, infancia y adolescencia, Juventud y Saneamiento hasta el 31 de diciembre de 2024; pese a que el departamento podía apoyar financieramente a los municipios era obligatoria la participación de éstos en el diseño de esa política pública.

2. El artículo 288 *ibidem*, en especial los principios subsidiariedad, coordinación y concurrencia puesto que el

departamento (i) se despojó de sus competencias de coordinación sobre las políticas de primera infancia, infancia, adolescencia juventud y saneamiento al trasladarlas a los municipios sin demostrar su incapacidad, (ii) definió la financiación de la política pública y la forma de ejecutar los recursos sin la concertación con las entidades beneficiadas, ni la armonización con los planes de desarrollo y proyectos de inversión locales y, (iii) asignó obligaciones de priorización y ejecución comprometiendo el 100% de los recursos de monopolio rentístico y de capital con destinación específica².

Adicionalmente, señala la Fiscalía, produjeron la inflexibilización del presupuesto al generar obligaciones que cercenaron el margen de maniobra de la nueva administración para ejecutar su plan de gobierno.

En criterio de la Fiscalía al convertir las ordenanzas a los municipios y las empresas públicas en unidades ejecutoras vulneraron el artículo 352 de la Carta Política, ya que cada entidad territorial tiene su propia ejecución financiera, por lo tanto, no podían disponer que otra entidad los ejecutara, y el artículo 109 del Decreto 111 de 1996 porque los municipios tienen su propia ejecución financiera sin que el departamento tuviera la facultad de definir sus gastos de inversión.

3. Vulneraron los artículos 1° y 3° de la Ordenanza n°. 022 de 2014 (Estatuto Orgánico de Presupuesto Departamental), al transferir los recursos del departamento a los municipios para que los ejecutaran directamente hasta el

² Los artículos 6 y 7 de la Ordenanza n°. 10.

31 de diciembre de 2024, excluyéndolos del diseño y desarrollo de los programas dirigidos al bienestar de vida de la población favorecida; y al apropiar gastos de inversión para ejecutarse en la vigencia fiscal de 2016 por municipios y empresas públicas que no hacen parte del nivel central y descentralizado del Presupuesto General Departamental.

Incluso, agrega, dispuso la transferencia trimestral a los municipios con la obligación de realizar la contratación y en caso de no cubrir el 100% de los recursos en la anualidad que debían reintegrarlos al departamento antes del 31 de diciembre, los que harían parte del superávit fiscal para el año siguiente respetando la distribución de las ordenanzas.

La intención de convertir a los municipios en unidades ejecutoras, adujo la acusación, se evidencia desde el proyecto de ordenanza n°. 10³ al incorporar dos modificaciones intrascendentes cuando se propuso a la Asamblea que: (i) los recursos se ejecutarían de conformidad con el instrumento establecido por el gobierno departamental que debía ser suscrito en el primer mes de cada anualidad, en vez de la propuesta inicial de que los municipios adelantarán la contratación; y que (ii) los rubros no ejecutados se devolverían al departamento⁴ en lugar de acumularse para ser invertidos por las entidades favorecidas.

3. Transgredieron los artículos 1° de la Ley 1483 de 2011 y del Decreto 2767 de 2012, y el 14 de la Ley 111 de 1996, al estatuir ilegalmente vigencias futuras excepcionales hasta el

³ Presentado por SANDRA PAOLA HURTADO PALACIO

⁴ Artículo 12 de la ordenanza 010.

31 de diciembre de 2024 (Ordenanzas n°. 10 y 11) e intemporales (ordenanza n°. 12⁵) porque de conformidad con el principio presupuestal de anualidad, no es posible adquirir compromisos que excedan la vigencia respectiva, regla que tiene como excepción, previo el cumplimiento de requisitos legales entre ellos, la declaratoria de importancia estratégica por el Consejo de Gobierno de las entidades territoriales y su cofinanciación total o mayoritaria por la Nación.

Irregularidad que estima, la Fiscalía, evidente porque dispusieron que ante la disminución del recaudo el gobierno departamental debía garantizar la inversión con recursos ordinarios, infringiéndose, además el principio de programación integral al no señalar el rubro que habría de comprometerse⁶.

En todo caso, adujo la Fiscalía, los proyectos favorecidos en el presupuesto debían estar *“inscritos y viabilizados en el banco de proyectos”*, requisito que fue incumplido; destacando que en el caso de los recursos a ejecutar por la empresa EPA, la exgobernadora HURTADO PALACIO expresó en la exposición de motivos que serían destinados para la *“ejecución de los proyectos que sean viabilizados y priorizados en el marco de los programas referidos”*, lo que ratifica la vulneración de ese requisito.

Añade la Fiscalía que tampoco fue puesto a disposición de la Asamblea departamental el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) para solicitar vigencias futuras, pese a la advertencia del diputado CARLOS ALBERTO GÓMEZ CHACÓN.

⁵ Artículo 9 y 11.

⁶ Evidente en el artículo 15 de la ordenanza 10; y 10 y 12 de la ordenanza 11.

Además, que, si bien el 9 de noviembre de 2015 los proyectos de ordenanza cumplieron formalmente con la aprobación previa del CONFIS territorial, ésta no fue tomada en cuenta en las modificaciones del 12 de noviembre de 2015 realizadas por HURTADO PALACIO, después del primer debate que incorporó artículos adicionales con compromisos de vigencias futuras⁷.

Para la Fiscalía, la exgobernadora HURTADO PALACIO no podía proponer compromisos del presupuesto con cargo a vigencias futuras porque estaba en el último año de gobierno y el plazo de ejecución debía ser igual al del proyecto o gasto objeto de estas, por lo que al estipular su vigencia *“durante el horizonte de planeación de inversiones y metas globales”*, era evidente que no cumplía con los presupuestos para ser autorizadas.

Concluyó que por tratarse de una conducta compleja reprochada a título de coautoría, en virtud de la cual cada quien hace un aporte a la realización del injusto, las procesadas estaban llamadas a responder del delito de prevaricato por acción porque: (i) la exgobernadora SANDRA PAOLA HURTADO PALACIO, quien directamente intervino en la presentación de los proyectos, los modificó convenientemente y participó en las discusiones para que se convirtieran en ordenanzas; (ii) los diputados al tramitar y aprobar dicha proposición; y (iii) la exgobernadora encargada GLORIA INÉS GUTIÉRREZ BOTERO, al sancionarlas.

⁷ Artículos 9 y 10.

Así las cosas, a SANDRA PAOLA HURTADO PALACIO y a GLORIA INÉS GUTIÉRREZ BOTERO, las acusó como coautoras de 4 delitos de prevaricato por acción en concurso homogéneo por las Ordenanzas n°. 010, 011, 012 y 015 de 2015, con la circunstancia de obrar en coparticipación criminal, y adicionalmente a HURTADO PALACIO como autora del mismo delito respecto del Decreto de Liquidación n°. 816 de ese año.

IDENTIDAD DE LAS ACUSADAS

SANDRA POALA HURTADO PALACIO, se identifica con la cédula de ciudadanía número 41.947.186, nació el 13 de febrero de 1979 en Armenia (Quindio), de 47 años de edad, hija de LUCY y WILLIAM, de profesión contadora, residenciada en la misma ciudad, y desempeñó el cargo de gobernadora del departamento entre el 1° de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2015⁸.

GLORIA INÉS GUTIÉRREZ BOTERO, se identifica con la cédula de ciudadanía número 24.809.112, nació el 20 de marzo de 1967 en Armenia, tiene 59 años, es administradora financiera, reside en la misma ciudad, y fue gobernadora encargada del Quindio entre el 17 a 25 de noviembre de 2015⁹.

ANTECEDENTES RELEVANTES

Actuación procesal

⁸ Cfr. Folios 1 a 7 del cuaderno n°. 1. Pruebas de la Fiscalía.

⁹ Cfr. Folios 12 a 28 del cuaderno de prueba n°. 1. Prueba documental de la Fiscalía.

1. El 30 de octubre de 2017, ante un Magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, la Fiscalía 10a delegada ante esta Corporación formuló imputación a SANDRA PAOLA HURTADO PALACIO y GLORIA INÉS GUTIÉRREZ BOTERO, como coautoras del delito de prevaricato por acción en concurso homogéneo¹⁰.

2. El 24 de enero de 2018, la misma Fiscalía presentó ante la Sala de Casación Penal el escrito de acusación¹¹. El 9 de noviembre de 2020, se realizó la audiencia de formulación de acusación¹².

3. En sesiones de 21 de junio de 2022¹³, 31 de enero¹⁴, y 20 de junio¹⁵ de 2023¹⁶, se adelantó la audiencia preparatoria que culminó con la emisión y lectura del auto de pruebas¹⁷, en el cual se decretaron y se inadmitieron algunas de las solicitadas por las partes, determinación que fue impugnada por defensa¹⁸.

4. El juicio oral se instaló el 23 de octubre de 2023¹⁹, sesión en la que la Fiscalía y la defensa expusieron su teoría del caso y continuó en las sesiones de 4 de agosto, 16 de septiembre²⁰, 27, 28, 29 de octubre²¹ y 24, 26, 27 de

¹⁰ Cfr. Folio 39 del cuaderno n°. 1.

¹¹ Cfr. Folios 1 a 207 del cuaderno original n°. 1.

¹² Cfr. Folios 217 a 220 del cuaderno original n°. 2.

¹³ Cfr. Folio 391 a 395 del cuaderno original n°. 2.

¹⁴ Cfr. Folios 555 a 558 del cuaderno original n°. 3.

¹⁵ Cfr. Folios 625 a 629 del cuaderno original n°. 4.

¹⁶ Cfr. Folios 2 a 216 del cuaderno original n°. 3.

¹⁷ Cfr. De fecha 16 de enero de 2023. Folios 424 a 551 del del cuaderno original n°. 3.

¹⁸ Cfr. Folio 1579 a 618 del cuaderno original n°. 4. y repuesta parcialmente el 25 de abril de 2023.

¹⁹ Cfr. Folio 211 a 213 del cuaderno original n°. 3.

²⁰ Cfr. Folios 743 a 748 del cuaderno original n°. 4.

²¹ Cfr. Folios 832 a 837, 842 a 844, 850 a 854 del cuaderno original n°. 5.

noviembre²² de 2025, 2, 3, 10, 11 de febrero²³ y 16, y 25 de marzo²⁴ de 2026, en las que se incorporó la prueba documental, se practicaron los testimonios de la Fiscalía y la defensa, y se expusieron los alegatos de conclusión.

5. El día xxx de XXXX de 2026, se llevó a cabo la audiencia de lectura de sentido de fallo.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

En virtud de lo dispuesto por el artículo 443 de la Ley 906 de 2004, la Fiscalía, el Ministerio Público y la defensa técnica y material, expusieron sus argumentos de conclusión.

La Fiscalía

Solicitó la condena en contra de las acusadas con base en los siguientes argumentos:

Considera que con las 4 ordenanzas y el Decreto de Liquidación entregaron rubros por 8 años a 11 municipios y dos empresas de servicios públicos a través de inversiones indirectas, comprometiendo vigencias futuras sin declarar previamente la importancia estratégica de los proyectos; vulnerando los artículos 287 y 288 de la Carta Política, el 14 del Decreto 111 de 1996, 1 y 3 de la Ordenanza 022 de 2014 (Estatuto Orgánico de Presupuesto Departamental), el 1° de la Ley 483 de 2011 y del Decreto 2767 de 2012; y la

²² Cfr. Folios 879 a 884, 895 a 900, 903 a 907, 958 a 963 del del cuaderno original n°.

²³ Cfr. Folios 926 a 931, 948 a 953 del cuaderno original n°. 5.

²⁴ Cfr. Folios 1029 a 1036 y 1046 a 1050 del cuaderno original n°. 6.

jurisprudencia de la Corte Constitucional, contenidas en las sentencias C-095-2008, C-138-2020, C-087-2017, C-149-2010 y C-238-2020, sobre la colaboración armónica entre las administraciones territoriales²⁵.

SANDRA PAOLA HURTADO PALACIO, asevera la Fiscalía, presentó los proyectos de ordenanzas a la Asamblea departamental previo estudio de sus subalternos, las cuales fueron sancionadas por GLORIA INÉS GUTIÉRREZ BOTERO, convirtiendo en unidades ejecutoras a los municipios y a las Empresas Públicas de Armenia (EPA) y Sanitaria del Quindío (ESAQUIN)²⁶, hecho materializado en el Decreto de Liquidación n°. 816 de 2015 expedido por HURTADO PALACIO; vulnerando los principios de autonomía, competencia territorial, subsidiariedad, coordinación y concertación, al no demostrar que las entidades favorecidas estaban en imposibilidad de ejercer la política pública de infancia, adolescencia y saneamiento ambiental.

En su criterio, las ordenanzas impusieron obligaciones a los municipios que no las contemplaban en los presupuestos locales, lo que impidió al nuevo gobernador implementarlas ya que no previeron los instrumentos para ejecutarlas como lo adujo MARÍA CATALINA ARCÍLA ÁLVAREZ, Secretaria de Hacienda, en el oficio de 25 de enero de 2016 al asegurar que los proyectos de inversión no estaban inscritos en el Banco de Proyectos; CARLOS ALBERTO GÓMEZ CHACÓN, exdiputado que se opuso a su aprobación, y CARLOS AUGUSTO MESA

²⁵ Cfr. CE 08001233100020100098701 dl 01 01 2018.

²⁶ Las Ordenanzas n°. 10 y 11 favorecieron a 11 municipios exceptuando a la capital del departamento (Buenavista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Filandia, Génova, Tebaida, Montenegro, Pijao, Quimbaya y Salento), la cual fue incluida en la Ordenanza n°. 012.

DÍAZ, exprocurador delegado, quien suscribió el concepto de 12 de noviembre de 2015, advirtiendo la vulneración de la competencia municipal y de las vigencias futuras porque la ley prohibía que se hiciera en el último año de gobierno; pese a ello, las acusadas continuaron con su trámite, aprobación y sanción.

Como consecuencia de lo anterior, complementa, se produjo la inflexibilización del presupuesto departamental, siendo intrascendente el superávit financiero que no puede confundirse con la disponibilidad de los recursos. Incluso, si los municipios hubieran querido incluir esos rubros en sus presupuestos estaban impedidos porque las ordenanzas disponían cómo debía ser la apropiación, soslayando que las políticas públicas de infancia y adolescencia son de responsabilidad de los entes territoriales en todos sus niveles²⁷.

También, agrega la Fiscalía, dispusieron que, si el recaudo de los recursos disminuía, el gobierno departamental debía garantizar que las inversiones no decrecieran vulnerando los principios de anualidad y de legalidad del gasto, ya que ninguna autoridad puede asumir compromisos sin que exista apropiación previa máxime cuando no se especificaron los rubros comprometidos.

Adujo que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la ilegalidad de las ordenanzas sin que sea trascendente el allanamiento a las pretensiones de la demanda

²⁷ Artículo 10 de la Ley 1098 de 2006.

por parte del departamento, en todo caso, considera, la sugerencia de la defensa de que las ordenanzas podían ser derogadas no tiene en cuenta que ese trámite era engorroso.

Sobre cada acto administrativo, en particular, consideró:

La Ordenanza n°. 015, que expidió el Presupuesto General del departamento para el 2016, “apropió” la suma de \$12.283.009.581 a los municipios y a las empresas sanitarias EPA y ESAQUIN convirtiéndolos en unidades ejecutoras, intención que se materializó con el Decreto n°. 816 de 2015.

Recordó que el inicial proyecto no incluía a los municipios ni a las empresas de servicios públicos, solo indicó que las inversiones estaban enmarcadas en el Plan de Desarrollo Departamental (PDD), que debían armonizarse con el PDD 2016-2019; empero, el 19 de noviembre de 2015, días después de los resultados electorales adversos, GLORIA INÉS GUTIÉRREZ BOTERO, gobernadora encargada, remitió la modificación para incluir a las entidades mencionadas.

Por su parte, asegura el ente fiscal, los proyectos de las Ordenanzas n°. 10 y 11 dispusieron que los dineros debían ser transferidos directamente a los municipios, quienes debían acudir a los mecanismos de las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, lo que en su sentir acredita el propósito de convertirlos en unidades ejecutoras, violando el artículo 352 de la Carta Política; y si bien en el texto final quedó que ellos ejecutarían la inversión con el instrumento establecido por el gobierno departamental suscrito en el primer mes del año, ello es irrelevante porque los recursos estaban comprometidos.

Además, argumenta, inicialmente se consignó que de los valores no utilizados al 100%, el remanente se acumularía para futuras vigencias lo que prueba que la finalidad era mantener la disponibilidad de los rubros municipales, aspecto que fue modificado para ordenar que el dinero sobrante debía reintegrarse al departamento antes del 31 de diciembre y ejecutarse el año siguiente, comprometiéndose hasta 2024.

Con la Ordenanza n°. 012, se dispuso que un porcentaje de los recursos de la estampilla PRODESARROLLO debía ser ejecutado por el municipio de Calarcá y las empresas públicas, imponiendo una política pública de saneamiento sin concertación pese a su mención en el parágrafo del artículo 32 que excluye a los municipios de 6ª categoría, situación que contravino el artículo 300 de la Carta Política sobre la competencia de las asambleas.

Además, sostiene, ESAQUIN debía coordinar con el municipio de Calarcá la ejecución de las obras, sin embargo, al tiempo le quitó su competencia al disponer que ello se haría a través de un operador de servicio y con los municipios de 6a categoría.

En relación con Armenia, afirma, los artículos 1 y 3 dejaron en manos de un tercero la ejecución de los recursos (EPA) para desarrollar el programa SAVER relacionado con saneamiento básico.

Además, la ordenanza fue utilizada para incrementar la inversión como se observa en el proyecto n°. 007214, cuyo

objeto fue la construcción y mejoramiento de la estructura sanitaria del Quindío, financiado con el Sistema General de Participaciones a cargo de la Secretaría Departamental de Agua.

Y aunque existió una certificación sobre el marco fiscal de mediano plazo, este no fue presentado a la Asamblea en el primer debate.

Respecto del prevaricato atribuido a SANDRA PAOLA por el Decreto n° 816, mediante el cual se liquidó el presupuesto departamental para 2016 y se materializaron las ordenanzas, adujo, se incurrió en las mismas ilegalidades como lo advirtió LUZ HELENA MEJÍA CARDONA, exsecretaria de Hacienda.

Descalificó el argumento de la defensa respecto a que las ordenanzas realizaron una desagregación presupuestal y que el concepto de “*unidad ejecutora*” no está en ninguna norma ya que pertenece a la Plataforma Contable y de Tesorería (PCT), porque, en su criterio, esa bancada soslaya que las ordenanzas otorgaron competencia a los municipios para disponer del presupuesto departamental a través de la inversión indirecta, ocasionando que la administración de CARLOS EDUARDO OSORIO BURITICÁ no las cumpliera al no existir proyectos; por lo tanto, concluye el ente fiscal, no había forma de incorporar las sumas desagregadas en los Planes de Desarrollo Municipales, lo cual fue confirmado por LUIS FERNANDO VILLOTA, Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial del Ministerio de Hacienda.

Asegura que la defensa pretendió evidenciar que los entes

territoriales podían suscribir convenios administrativos pero las modalidades contractuales de las leyes citadas en las ordenanzas son amplias, por ello, aunque se quiso demostrar que estas no establecieron vigencias futuras excepcionales, lo cierto es que se apropiaron recursos para garantizar los proyectos.

Considera que la discusión va mucho más allá del aspecto nominativo del concepto de *“unidad ejecutora”*, pues lo relevante es la conversión de los municipios y empresas públicas en ejecutoras del presupuesto departamental.

Estima que el perito EZEQUIEL LENIS RAMÍREZ carece de credibilidad porque sus conclusiones adolecen de base científica al dar una opinión jurídica sobre la legalidad de las ordenanzas; incluso soslayó en su estudio el número del decreto de liquidación y la nulidad de ellas decidida por el Tribunal Administrativo del Quindío.

Añade que la tipicidad subjetiva se acreditó y se vulneró el bien jurídicamente tutelado, sin que sea válido justificar el actuar de las acusadas por los fines loables que perseguían, siendo irrelevante la absolución de los no aforados.

Alega, finalmente, que la circunstancia de mayor punibilidad del artículo 58-10 del C.P. se demostró porque las acusadas actuaron en coparticipación criminal al obrar junto a sus subalternos.

3. Ministerio Público

Pide la absolución por atipicidad objetiva y subsidiariamente por atipicidad subjetiva.

Asegura que el problema jurídico gira en torno a la expresión “*unidad ejecutora*” que no es igual a la de “*sección presupuestal*”, ni implica transferencia de los recursos a los municipios, sino que es una forma de desagregación del presupuesto con la cual se identifica el ámbito territorial en el que se materializa la inversión, la cual no tiene fuente normativa y es utilizada en el aplicativo informático interno para el registro, clasificación y seguimiento que exige identificar el beneficiario, razón por la cual en el Decreto n°. 816 de 2015 se tomaron a los municipios como “*unidades ejecutoras*”, empero, se demostró que ello fue una necesidad técnica, por lo tanto, considera, carece de sustento el argumento sobre la ilegalidad de los actos administrativos en los que no se incluyó a Armenia porque contaba con capacidad para asumir directamente la prestación de los servicios públicos.

Respecto a la controversia sobre las fuentes de financiamiento, estima, las ordenanzas respetaron la destinación legal sobre las políticas públicas favorecidas, lo cual demuestra la articulación entre las diferentes categorías de ingresos destinadas a la inversión social.

Tampoco, considera, comprometieron vigencias futuras porque solo orientaron la destinación de los recursos, y su eventual ejecución dependía de la incorporación anual del presupuesto local; además, no hubo compromisos presupuestales que afectaran anualidades posteriores puesto

que las entidades favorecidas no podían celebrar autónomamente contratos, convenios u órdenes de gasto. Estima equivocado equiparar el carácter decenal de la política pública con las vigencias futuras. Incluso, si se aceptara que hubo compromiso de estas no había prohibición para hacerlo en el último año de gobierno porque las inversiones estaban dentro de las excepciones al financiar políticas públicas de saneamiento básico, infancia, adolescencia y juventud.

Así las cosas, asevera, como el punto en discusión admite diversas interpretaciones, el elemento normativo manifiestamente ilegal no se acreditó, máxime cuando era legal la “*territorialización*” de las inversiones, de conformidad con lo expresado por EZEQUIEL LENIS RAMÍREZ, MARÍA VICTORIA GIRALDO y MARÍA ALEYDA ROA ESPINOSA, exsecretarias de Hacienda y Planeación, sin que sea relevante el concepto preventivo del exprocurador Delegado CARLOS MESA, el que jamás concluyó la existencia de ilegalidades, sino en unas observaciones generales a la metodología de los títulos que permitirían adelantar los proyectos mediante convenios administrativos; incluso, en el evento de haber existido desacuerdo con el contenido de las ordenanzas y el decreto de liquidación, aduce, el gobernador entrante pudo revocar este el último y promover ante la Asamblea departamental su derogatoria acorde con su Plan de Gobierno.

Asegura que si en gracia de discusión la Sala encuentra probada la tipicidad objetiva, no existe dolo porque las procesadas actuaron al amparo de un error de tipo por la confianza que tenían en el equipo de trabajo que las acompañó.

4. Defensa técnica y material

4.1. Defensa técnica de SANDRA PAOLA HURTADO PALACIO

Solicita sentencia absolutoria por atipicidad objetiva y subsidiariamente subjetiva, aduciendo que es una especulación señalar las ordenanzas como “*vendeta electoral*”.

En su sentir la Fiscalía intentó dar trascendencia jurídica a unas diferencias de criterio lo cual descarta la tipicidad objetiva, porque las ordenanzas son el producto de la implementación de las políticas públicas decenales desde 2014²⁸, es decir, un año antes del revés electoral; las cuales fueron consecuencia de la rendición de cuentas de 2015 ante la Procuradora Delegada para Asuntos de Familia, por ello, se formuló un plan de mejoramiento para focalizar recursos de las rentas departamentales, lo que no es comprometer vigencias futuras. Además, afirma, el dolo no se construye aseverando que salió electo el nuevo gobernador CARLOS OSORIO, apoyado por los contradictores políticos de SANDRA PAOLA HURTADO PALACIO.

Sobre la discusión del concepto de “*unidad ejecutora*”, afirma, éste no tiene fundamento normativo pues ni siquiera LUZ HELENA MEJÍA CARDONA, Secretaria de Hacienda, refirió la norma que lo define ni sabía del artículo 44 del Estatuto Presupuestal Departamental que permite la desagregación presupuestal; ignorancia que extiende al

²⁸ con las Ordenanzas 05 y 032 de 2014

exdiputado CARLOS GÓMEZ CHACÓN por no ser experto en la materia.

Por el contrario, asevera, la defensa demostró con MARÍA VICTORIA GIRALDO, MARÍA ALEYDA ROA ESPINOSA y EZEQUIEL LENIS RAMÍREZ, que este término es utilizado en el decreto de liquidación y es un clasificador presupuestal del aplicativo "PCT".

En ese orden, asegura, las secciones presupuestales están contenidas en la Ordenanza n°. 022 de 2014, que corresponden a la Gobernación, a la Asamblea y a la Contraloría, las que pueden ejecutar directamente el presupuesto departamental; incluso, MARÍA VICTORIA GIRALDO explicó que la ordenación del gasto no estaba delegada, aspecto que fue corroborado por CARLOS MESA y LUIS FERNANDO VILLOTA al indicar que ni las ordenanzas ni el decreto de liquidación implicaron cesión de rentas.

Considera que las ordenanzas pretendían inversiones indirectas a través de convenios interadministrativos, empero la Fiscalía concluyó lo contrario lesionando el principio de objetividad, misma metodología que fue usada en la Ordenanza n°. 066 de 2000 para el transporte escolar; interpretación plausible aplicada por las secretarías departamentales, como lo admitieron ÁLVARO ARIAS YOUNG, MARÍA VICTORIA GIRALDO y EZEQUIEL LENIS.

Ante la ignorancia de los funcionarios de la administración entrante sobre el tema, asevera, la Fiscalía recurrió a las sentencias del Tribunal Administrativo del

Quindio que declararon la nulidad de las ordenanzas, una de ellas confirmada parcialmente por el Consejo de Estado, para imponer un criterio de autoridad sobre la tipicidad.

Si bien el decreto de liquidación contiene la expresión “*unidad ejecutora*”, advera, ello no tiene la trascendencia jurídica de convertir a los municipios en ejecutores del presupuesto departamental porque se necesita un convenio interadministrativo, instrumento que se deduce cuando en las ordenanzas se señaló que para la ejecución de los proyectos se debía respetar los mecanismos de la Ley 80 de 1993, herramienta que materializa los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad a fin de suplir las necesidades básicas de los municipios de categoría 5a y 6a que requerían el apoyo para prevenir la deserción escolar a través de la alimentación y el transporte.

Adiciona que el debate jurídico se originó en el concepto de MARÍA CATALINA ARCILA ÁLVAREZ, documento que si bien no fue aducido como prueba, ella reconoció que lo suscribió, no dio cuenta de quien lo elaboró ni cómo se construyó; tampoco explicó el origen de la expresión “*unidad ejecutora*”; tan solo dijo que llegó una solicitud por parte de la Secretaría de Hacienda LUZ HELENA MEJÍA CARDONA con la inquietud del tema.

Añade que la prueba documental confirmó la tesis de la defensa sobre el entendimiento inadecuado del asunto, evidenciándose que jamás se crearon “*unidades ejecutoras*” porque los códigos de los municipios corresponden a los de los programas de las secretarías departamentales, por lo tanto,

coordinadamente a través de los convenios interadministrativos se ejecutarían los proyectos, descartándose la vulneración del artículo 288 Superior ya que jamás se vaciaron las competencias del departamento, ni se suplantaron las de los municipios porque lo buscado fue la materialización de los principios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia para atender indicadores críticos en relación con los programas para prevenir la deserción escolar, la criminalidad en los primeros años de la juventud y el saneamiento básico de los sectores menos favorecidos, dejándose por fuera a Armenia por ser de categoría uno, no por motivos políticos ni para maniatar a la administración siguiente, la cual demoró 5 meses para expedir el Plan de Desarrollo por su desorden administrativo, como lo admitió ÁLVARO ARIAS YOUNG.

Asegura que la gobernadora saliente dejó aprobado el presupuesto de 2016, obedeciendo el principio de anualidad que debe tramitarse en noviembre; incluso, el nuevo Plan de Desarrollo al convertirse en ordenanza derogó tácitamente las ordenanzas n°. 010 y 011 como lo admiten LUZ HELENA MEJÍA CARDONA y CARLOS GÓMEZ OSORIO.

Además, señala, SANDRA PAOLA HURTADO dejó un excelente estado financiero con un superávit fiscal, lo cual descarta que la nueva administración no tuviera dinero para ejecutar, como lo aseguró erradamente LUZ ELENA MEJIA, quien no es un testigo técnico, razón por la cual era más fácil “defenestar” a la acusada.

Por ello, concluye, no hubo cesión de rentas ni desplazamiento de competencias, ya que se materializó una política pública como lo conceptuó EZEQUIEL LENIS RAMÍREZ, coincidiendo con las conclusiones de IVÁN DARÍO GÓMEZ LEE y GABRIEL MUÑOZ MARTÍNEZ en concepto rendido a la Federación Nacional de Departamentos.

Finalmente, pide, si la Sala concluye que se configura la tipicidad objetiva, reconozca que la acusada actuó con la convicción que estaba actuando en derecho sin que se pueda derivar el dolo de circunstancias políticas no probadas.

4.2. Defensa material de SANDRA PAOLA HURTADO PALACIO

Pidió absolución por atipicidad objetiva, ya que en su sentir las ordenanzas y el decreto de liquidación desarrollaron las políticas públicas sobre la niñez, temas que eran relevantes en sus planes de gobierno y de desarrollo denominado “*un gobierno firme por un Quindío más humano*”.

Aduce que la teoría de la Fiscalía es una lectura política del problema jurídico sin que tenga incidencia la decisión del Tribunal Administrativo del Quindío que declaró la nulidad de las ordenanzas porque la gobernación se allanó a las pretensiones de la demanda, sin que se le diera oportunidad de defender su legalidad como tercera interesada dentro de un proceso en el que los demandantes y demandados eran los mismos pues los primeros fueron nombrados en la nueva administración 2016-2019, esto es, CARLOS ALBERTO

GÓMEZ CHACÓN, JORGE ALBERTO BUITRAGO
MONCALEANO y CARLOS EDUARDO ZORRO.

Considera extraño que la Fiscalía aluda a las decisiones del Tribunal Administrativo pero omita los fallos de la Procuraduría, la Contraloría y el Juzgado 4 Penal del Circuito que absolvieron a los diputados.

En su opinión, el *“corazón de la acusación”* es la supuesta alteración de la estructura orgánica del presupuesto departamental a través del concepto de *“unidad ejecutora”*; empero, el ente de investigación no la definió porque no tiene base normativa y tampoco indicó el artículo de las ordenanzas donde se creó como sección presupuestal.

En su criterio, la Ordenanza n°. 15 respetó el Estatuto de Presupuesto Departamental pues mantuvo las secciones presupuestales esto es, la Asamblea, la Contraloría y la gobernación, aspecto que fue confirmado por los testigos de cargo; y desarrolló el artículo 44 *ibidem* al incorporar el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), desagregando la inversión indirecta por municipios.

Por ello, afirma, las ordenanzas n°. 10, 11 y 12 son la expresión territorial de la inversión social al desarrollar la política pública de infancia, infancia y adolescencia, de educación, integración, participación, salud y fortalecimiento juvenil, y saneamiento básico contenida en las Ordenanzas n°. 005 y 032 de 2014, aprobadas por 10 años, siendo evidente que la Fiscalía confundió la desagregación territorial del gasto

público social autorizada por el Estatuto Presupuestal con la supuesta creación de secciones presupuestales.

Como consecuencia de lo anterior, aduce, el Decreto de Liquidación n°. 816 tampoco es ilegal, lo cual significa que la Fiscalía no demostró su teoría porque en la sentencia C-685-1996 se señaló que ese tipo de decretos no crea nada nuevo al ser un agregado instrumental encaminado a detallar lo que ya fue aprobado por ley o en la ordenanza anual presupuestal, de conformidad con la ordenanza n°. 022 de 2014 (artículo 72) y el Decreto 111 de 1996. Por lo tanto, la categoría “*unidad ejecutora*” utilizada no puede leerse como concepto jurídico creador de órganos, sino como una denominación técnica de la plataforma tecnológica utilizada desde hace más de 20 años (PCT), contenida en el Manual Operativo de la plataforma de presupuesto, contabilidad y tesorería²⁹.

Considera que las vigencias futuras no se configuraron porque no existe el contrato, el convenio o el compromiso jurídico concreto a 10 años, por lo tanto, solo existe una política aprobada, la cual puede ser modificada, ajustada, derogada o sustituida.

La supuesta vulneración de la autonomía territorial, afirma, tampoco sucedió porque invertir en los municipios no es vaciar las competencias departamentales sino ejercerlas donde la constitución y la ley permiten bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, de conformidad

²⁹ La denominación aparece en ingreso, en servicio de la deuda, funcionamiento, en inversión y se le da una codificación, es decir, no estamos frente a la creación de órganos nuevos sino a la codificación técnica del sistema.

con los artículos 298 y 300 Superiores que autorizan a la asamblea a expedir la ordenanza para impulsar el desarrollo, y lo asegurado por HAROLD ARBEY BEDOYA y MARÍA ALEYDA ROA ESPINOSA, y los conceptos rendidos por IVÁN DARÍO GÓMEZ LEE, SANDRA CASTRO y GILBERTO TORO GIRALDO de la Federación de Nacional de Departamentos y Municipios.

Asegura que la Ley 115 de 1994 de Educación señala a los municipios certificados y no certificados, y ARMENIA pertenece a la primera categoría, razón por la cual administra directamente ese servicio con empresas y recursos propios; los segundos dependen del departamento, por consiguiente, la concurrencia y la subsidiariedad era necesaria sin que ello signifique una retaliación política por perder las elecciones; empero, la Fiscalía olvidó que en la Ordenanza n°. 012 se incluyó a Armenia en las políticas de agua potable y saneamiento.

Sostiene que la tesis de la defensa se robusteció con la prueba de la Fiscalía, en especial con los testimonios de CARLOS EDUARDO OSORIO, MARÍA CATALINA ARCILA ÁLVAREZ, CARLOS ALBERTO GÓMEZ CHACÓN y MARCO AURELIO RODRÍGUEZ, quienes reconocieron no haber leído integralmente la exposición de motivos, las ordenanzas, las observaciones durante el trámite y los documentos como el “CODEFIS” sobre el impacto fiscal, quienes no tuvieron claridad sobre el concepto de “*unidad ejecutora*” y confundieron el Plan Decenal con las vigencias futuras, incluso, reconocieron el superávit y el buen perfil crediticio como lo certificó el informe “IRTCH”.

En igual sentido, asevera, LUIS FERNANDO VILLOTA ratificó la legalidad de las ordenanzas, y que el convenio interadministrativo era la herramienta para que concurrieran el departamento y el municipio, por lo que hubo alertas más no sanciones, las cuales fueron respondidas solicitando una mesa técnica a la Procuraduría sin respuesta alguna.

Además, dice, LUISA AMPARO BUENO, exprocuradora de Infancia y Adolescencia, corroboró que la rendición de cuentas no fue una retaliación política sino un proceso nacional con un cronograma comprendido entre el 20 de octubre al 20 de diciembre de 2015 para exponer el plan de mejoramiento, situación que fue corroborada con HAROLD ALBERTO BEDOYA, Jefe de Familia departamental.

Políticas públicas que fueron explicadas por MARÍA ALEYDA ROA ESPINOSA, exsecretaria de Planeación, quien adujo que el registro en el Banco de Programas era el instrumento para materializar las metas del Plan de Desarrollo, sin que ningún proyecto pudiera entrar al POAI sin estar radicado, validado registrado y priorizado; y que en el POAI 2016 todos los proyectos estaban actualizados, certificados y puestos en conocimiento de la Asamblea; lo cual fue confirmado por MARÍA VICTORIA GIRALDO, Secretaria de Hacienda, al explicar que la inversión indirecta es una modalidad legítima de ejecución mediante convenios, transferencia y articulación de municipios, conclusión que fue compartida por la Contraloría Departamental y el certificado de no impacto fiscal de las ordenanzas expedido por "CODEFIS".

Legalidad que fue avalada por el perito EZEQUIEL LENIS RAMÍREZ al indicar que el monopolio de licores, el impuesto de registro como ingreso corriente de libre destinación, los recursos de capital y la estampilla PRODESARROLLO, eran compatibles con la autonomía fiscal del departamento, con el Estatuto Orgánico y con el marco constitucional del gasto público.

Por lo anterior, considera, obró correctamente apoyada en un grupo de funcionarios con la finalidad de fortalecer las políticas públicas para dejar una ruta de protección de la población vulnerable.

4.3. Defensa técnica de GLORIA INÉS GUTIÉRREZ BOTERO

Solicitó la absolución por atipicidad objetiva, y subsidiariamente por atipicidad subjetiva.

Aseguró que lo manifiestamente contrario a derecho no admite interpretación diversa y en este evento ningún testigo de la Fiscalía acreditó que los municipios se convertirían en “*unidades ejecutoras*”, ni tampoco señalaron su definición legal, presentándose una confusión técnica. Además, advera, no hubo compromisos de vigencias futuras al no haber contratos, CDP o registros presupuestales; por el contrario, entregaron un superávit advertido por funcionarios de la administración entrante como LUZ HELENA MEJÍA CARDONA. Tampoco hubo lesión a la autonomía territorial porque el departamento no se desprendió de su competencia.

En su criterio la Fiscalía no demostró su teoría del caso porque la controversia se concentró en el concepto de “*unidad ejecutora*”, sin que se acreditara en qué consistió lo manifiestamente contrario a derecho pues el proceso legislativo se cumplió respetando la ley.

Asegura que hubo dos grupos de testigos, unos estuvieron en los debates de las ordenanzas y los otros pertenecieron a la nueva administración, quienes manejaron políticamente el asunto, incluso, el trámite de la acción de nulidad ante el Tribunal Administrativo del Quindío, en el que el departamento se allanó a las pretensiones sin permitir que terceros interesados participaran en el debate, lo cual se explica porque uno de los demandantes formó parte de la administración entrante, lo que es ilegal.

Considera que la legalidad de las ordenanzas fue ratificada por los conceptos favorables de entidades como la Federación Nacional de Departamentos y Municipios, los fallos absolutorios de la Procuraduría General de la Nación y de un juez del circuito, pruebas con más peso que el concepto suscrito por el exprocurador delegado CARLOS AUGUSTO MESA, el cual pese a no ser vinculante fue utilizado por la Fiscalía para supuestamente probar el dolo.

Critica al exdiputado CARLOS ALBERTO GÓMEZ, quien votó en contra de las ordenanzas y luego fue integrante del gobierno departamental entrante, testigo que no explicó por qué razón los diputados desbordaron sus competencias; además, señaló irregularidades sin ser experto en presupuesto, las cuales no fueron corroboradas. Es más, ni siquiera el nuevo

gobernador CARLOS OSORIO BURITICÁ sostuvo en qué consistieron las supuestas ilegalidades indicando que ello era “comentarios de pasillos”, siendo evidente su desconocimiento técnico y su ignorancia sobre la creación en 1992 del algoritmo del aplicativo financiero de la Agencia Nacional de Cooperación Internacional.

En todo caso, CARLOS OSORIO BURITICÁ, asegura, era cercano a LUZ PIEDAD VALENCIA, contradictora de SANDRA PAOLA, lo cual pudo incidir en el allanamiento de las pretensiones de la demanda de nulidad, y en la denuncia en contra de las procesadas.

Considera que la Fiscalía afectó el principio de objetividad porque era evidente el interés político en el proceso penal, el cual se fundamentó en el documento de 5 de enero de 2016 suscrito por MARÍA CATALINA ARCILA, quien pese a no ser experta conceptuó que los municipios no podían ser “*unidades ejecutoras*”, empero, no señaló los artículos de las ordenanzas que las crearon.

Estima que el concepto de LUIS FERANADO VIILLOTA no era obligatorio y no acreditó el dolo.

Incluso, concluye, no se respetó el principio de congruencia porque la Fiscalía habla de un revés electoral e intereses políticos pero lo demostrado fue un entramado para afectar a las acusadas.

4.4. Defensa material de GLORIA INÉS GUTIÉRREZ BOTERO

Pide absolución por atipicidad de la conducta.

Recordó su trayectoria en el sector público durante 36 años sin sanciones, por ello, cuando sancionó las ordenanzas, dice, estaba convencida de su legalidad por el acompañamiento de un grupo de profesionales y expertos como exmagistrados, exfuncionarios del Ministerio de Hacienda y de la Federación Nacional de Municipios y Departamentos.

Su convencimiento, dice, se fundamentó en que como exalcaldesa de Montenegro observó que los gobernadores anteriores utilizaron el mismo acto administrativo para distribuir renta en programas de transporte escolar, lo que es una forma de *“focalizar el presupuesto”*, así lo sostuvo la Contraloría Departamental ante la escasez de recursos de los municipios, misma conclusión a la que llegó la Procuraduría Segunda Delegada Administrativa.

Opina que en la acción de nulidad contra las ordenanzas en el Tribunal Administrativo del Quindío, los demandantes y demandados eran una sola parte y la nueva administración seccional al aceptar las pretensiones de la demanda negó la posibilidad de ser terceros intervinientes.

Aduce que si la intención del nuevo gobernador era no financiar esos programas sociales ha debido derogar las ordenanzas; por lo tanto, sostiene, fue un desgaste de la administración de justicia este proceso ya que las ordenanzas no vulneraron los principios de autonomía toda vez que la ley permite la distribución de la renta en los municipios

requiriéndose que la administración proferiera el acto administrativo para su cumplimiento, lo que no hizo la nueva administración departamental razón por la cual los municipios reclamaron el cumplimiento de las ordenanzas.

Asegura que el concepto “*unidad ejecutora*” corresponde a un código clasificatorio del aplicativo “PCT” que ordena el gasto, utilizado en la gobernación desde años atrás, que no puede actuar por sí solo, sino que debe mediar una delegación para contratar.

Remató afirmando que tampoco hubo vigencias futuras porque no existieron Certificados de Disponibilidad Presupuestal (CDP), contratos ni vínculos obligatorios para su ejecución.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia

De conformidad con el artículo 235 de la Constitución Política, modificado por el artículo 3° del Acto Legislativo n°. 01 de 2018 que modificó el artículo 234 Superior, la competencia para pronunciarse de fondo en este asunto corresponde a esta Sala por tratarse de actuaciones en contra de exgobernadoras por delitos cometidos en relación con sus funciones.

2. Requisitos para proferir sentencia

Acorde a lo previsto en los artículos 7° y 381 de la Ley 906 de 2004, para dictar fallo condenatorio deberá existir

conocimiento más allá de toda duda acerca de la existencia de las categorías de las conductas punibles y la responsabilidad penal de las acusadas, a partir de las pruebas debatidas en la audiencia de juicio oral, las que deben ser apreciadas en conjunto siguiendo los criterios establecidos para cada medio de convicción.

Atendiendo las referidas premisas la Sala asumirá el examen de las pruebas vertidas en el juicio oral, con el objeto de establecer si las aforadas son responsables de los delitos por los cuales fueron convocadas a juicio.

Para el efecto presentará el marco teórico relacionado con los delitos imputados siguiendo el orden de la acusación, determinará el contenido y alcance de sus elementos, estudiará cada comportamiento para determinar los hechos probados, y analizará en conjunto el acervo probatorio de cara a las reglas de la sana crítica, con el fin de definir si logró arribar al grado de conocimiento requerido para condenar.

3. Del prevaricato por acción

Es definido y sancionado por el artículo 413 del Código Penal, y atendiendo la fecha de ocurrencia de los hechos la pena se incrementa con arreglo a lo ordenado por la Ley 890 de 2004:

ARTICULO 413. PREVARICATO POR ACCION. El servidor público que profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el

ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses.

Sus ingredientes constitutivos son: (i) un sujeto activo calificado; (ii) que profiera resolución, dictamen o concepto, (iii) manifiestamente contrario a la ley.

No basta que la decisión sea formalmente ilegal por razones sustanciales, de procedimiento o de competencia. Requiere que la disparidad del acto con las normas que lo regulan no admita justificación razonable³⁰.

En cuanto al ingrediente normativo, esto es, que la decisión sea manifiestamente contraria a la ley, la Sala de Casación Penal viene sosteniendo que se verifica a través de la confrontación objetiva entre el contenido del pronunciamiento y lo establecido por el ordenamiento jurídico, «... *a fin de elucidar si las disposiciones o materias de aquél están en sintonía con los dictados que emanan de éste, al punto que si la resolución, dictamen o concepto no es manifiestamente contrario a la ley, no puede predicarse el desvalor de la acción (...)*»³¹.

Es necesario demostrar que el acto censurado fue dictado en forma caprichosa o arbitraria por el sujeto agente, desconociendo abierta y ostensiblemente los mandatos legales o las exigencias de análisis probatorio o jurídico que regulan el caso. No es suficiente realizar un juicio de legalidad, es menester detectar con inmediatez la disonancia entre lo decidido y la regla legal aplicable³².

³⁰ Cfr. CSJ SP5332-2019, rad. 53445.

³¹ Cfr. CSJ SP4415-2019, rad. 55474.

³² *Ibidem*.

Respecto del tipo subjetivo solo admite la modalidad dolosa, es decir, el sujeto activo debe actuar sabiendo que actualiza los elementos del tipo objetivo y, no obstante, libremente profiere la decisión.

Por lo tanto, son atípicos los eventos en que la decisión es consecuencia de la impericia, la inexperiencia, la desidia o la ignorancia. Igualmente, aquellas determinaciones que aunque desacertadas sean el producto de interpretaciones razonables y reflexivas de los mandatos legales o de una opción hermenéutica loable. Tampoco es delito la diferencia de criterios sobre el acierto de una providencia y los casos que admitan discusión sobre la contrariedad con la ley, así en el futuro se acredite la equivocación de sus argumentos pues el juicio de reproche no es de acierto sino de legalidad³³.

Del mismo modo, al analizar el tipo subjetivo debe observarse que su concurrencia se infiera a partir de la mayor o menor dificultad interpretativa de la ley inaplicada o tergiversada, o de la divergencia de criterios doctrinarios y jurisprudenciales sobre su sentido y alcance, elementos de juicio que no son los únicos que han de auscultarse, imponiéndose el deber de la reconstrucción del derecho verdaderamente conocido y aplicado por el funcionario judicial, así como del contexto en que la decisión se produjo, se reitera, mediante una evaluación *ex ante* de la conducta³⁴.

En consecuencia, no pueden calificarse como prevaricadoras las providencias por el hecho de contener un

³³ Cfr. CSJ SP, 14 septiembre 2015, rad. 35780; y CSJ, SP 11 marzo 2015, rad. 44507.

³⁴ Cfr. CSJ SP, 13 abril 2009, rad. 31391.

criterio diverso o nuevo, y especialmente cuando se ocupan de temas complejos o de preceptos confusos, susceptibles de estudio y conceptos diferentes.

Respecto a la apreciación probatoria no basta con la posibilidad de hallar otra lectura de ella ya que es imprescindible que la determinación considerada prevaricadora sea notoriamente ajena a las reglas de la sana crítica³⁵ al momento de valorar los medios de conocimiento, de suerte que indique capricho y arbitrariedad³⁶.

Esta Corporación incluye dentro de la tipificación de este ilícito la conducta del funcionario judicial que con su decisión se opone abiertamente a los fallos de las altas Cortes, las cuales por constituir fuente formal del derecho al crear reglas jurídicas sobre la forma como debe interpretarse el ordenamiento tienen fuerza vinculante, imponiéndose el deber de ser obedecidas por los funcionarios judiciales sin que ello vulnere su autonomía e independencia, pues el sistema de precedentes es flexible al ser posible apartarse de él no de manera arbitraria y sin esfuerzo dialéctico alguno sino a través de una argumentación clara y lógica,³⁷ explicando las razones de su apartamiento³⁸.

³⁵ Según esta Corporación, la sana crítica es el fundamento de la debida racionalidad en una acertada dialéctica probatoria y se identifica en sus contenidos materiales con los ejercicios de verificabilidad por los que transita el conocimiento en su camino hacia la aprehensión de la verdad no absoluta sino concreta y singular, sendero en el que los juzgadores deberán ser respetuosos de las máximas generales de experiencia, leyes de la lógica o de la ciencia que al ser correctamente aplicadas permiten efectuar inferencias asertivas, llegar a conclusiones lógicas desde luego correctas y otorgar credibilidad a los indistintos medios de convicción habida razón de la verosimilitud de los mismos. *Cfr.* CSJ AP 19 febrero 2009, rad. 30964. Tesis reiterada en CSJ SEP002-2023, rad. 45938.

³⁶ *Cfr.* CSJ SP, 12 diciembre 2012, rad. 40141.

³⁷ *Cfr.* CSJ SP, 24 julio 2017, rad. 50131.

³⁸ *Cfr.* CSJ SP, 10 abril 2013, rad. 39456.

En conclusión, la comisión del delito de prevaricato por acción puede darse no solo por adoptar decisiones manifiestamente contrarias a la ley sino también por soslayar los precedentes de las altas Corporaciones, y órganos de cierre de la jurisdicción³⁹.

Es un delito de mera conducta, por lo tanto, basta con que se profiera una resolución, concepto o dictamen manifiestamente contrario a la ley, así no se presente su ejecutoria o cumplimiento⁴⁰.

3.1. Sobre el prevaricato por acción de las Ordenanzas n°. 10, 11, 12 y 15 (atribuido a las dos acusadas), y del Decreto de Liquidación n°. 816 (endilgado a SANDRA PAOLA HURTADO PALACIO)

3.1.1. De la configuración de la conducta punible de prevaricato por acción

Antes de analizar la conducta es necesario determinar la naturaleza jurídica de las ordenanzas, para establecer si son susceptibles del tipo penal y si configuran cada una un solo delito por tratarse de un acto jurídico complejo (ponencia, trámite y sanción).

3.1.1.1. La naturaleza jurídica de las ordenanzas como actos administrativos complejos

³⁹ Cfr. CSJ SP20073-2017, rad. 41198. CSJ SP, 5 septiembre 2016. rad. 46020.

⁴⁰ Cfr. CSJ SP20073-2017, rad. 41198. CSJ AEP00038-2018, rad. 51970.

Los actos administrativos pueden clasificarse según el número de órganos que intervienen en su expedición en simples y complejos; los primeros son aquellos que se profieren por una sola autoridad, independientemente de que esta sea individual o colegiada; los segundos son los que se emiten con la concurrencia sucesiva de dos o más voluntades administrativas, estos se caracterizan porque en su formación están constituidos por la convergencia consecutiva de varias declaraciones de voluntad administrativa con unidad de finalidad u objeto y contenido, de conformidad con el ordenamiento jurídico o por la necesidad de resolver los recursos del procedimiento administrativo, razón por la cual entre ellas se presenta una relación de interdependencia en la que jurídicamente una no existe sin la otra⁴¹.

Los complejos pueden ser propios cuando intervienen varios órganos diferentes en su expedición, e impropios en los que si bien concurren diferentes voluntades en su producción, se da al interior de una misma entidad por lo general entre autoridades de distinta jerarquía⁴².

Son ejemplos comunes de los actos administrativos complejos en los que intervienen distintos órganos en su producción, entre otros, las ordenanzas de las asambleas departamentales y los acuerdos de los concejos municipales, que para existir requieren de la sanción del gobernador y del alcalde, respectivamente.

⁴¹ Cfr. CE, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, 28 de agosto de 2013, rad. 11001-03-28-000-2013-0017-00.

⁴² Cfr. CE, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, 7 diciembre de 2011, rad. 68001-23-15-000-2002-00630-01.

Adicionalmente, para que las ordenanzas se conviertan en acto administrativo, requieren: (i) la iniciativa y presentación por parte del gobernador, los diputados, las mesas directivas de las asambleas, o mediante iniciativa popular y ciudadana, (ii) los debates, exigiendo la discusión y aprobación en tres sesiones realizados en días distintos⁴³; y (iii) la sanción del gobernador para su promulgación, o para devolverlo con objeciones si lo considera inconstitucional o ilegal⁴⁴.

En este caso la iniciativa de las ordenanzas, su debate, aprobación y sanción concurren como una unidad jurídica, por lo tanto, una sola conducta delictiva por cada acto administrativo; se trata de un acto administrativo complejo en tanto emana para su perfección de varios órganos administrativos que manifiestan una voluntad común, constituyendo cada ordenanza un acto jurídico.

De otro lado, un decreto de liquidación del presupuesto es el acto administrativo mediante el cual el gobierno (a nivel nacional, departamental o municipal) detalla y desglosa cómo se distribuirá y ejecutará la Ley de Presupuesto General aprobada previamente⁴⁵.

Las ordenanzas y el decreto de liquidación son actos administrativos que encajan en el concepto de "*ley en sentido lato*", que abarca toda norma jurídica escrita, no solo las leyes

⁴³ Primer debate: se discute el proyecto en general; segundo debate: se examina y vota el articulado uno por uno; y tercer debate: se decide si el proyecto se convierte en ordenanza tal como quedó en el segundo debate.

⁴⁴ Cfr. Ley 2200 de 2022.

⁴⁵ Cfr. C-629-1996.

formales del Congreso de la República sino también los decretos y actos administrativos.

Conforme la jurisprudencia del Consejo de Estado, los actos administrativos constituyen *«la unilateral expresión de voluntad de la Administración por medio de la cual se crea, en forma obligatoria, una situación jurídica de carácter general, impersonal o abstracto, o bien, de carácter subjetivo, individual y concreto»*⁴⁶.

Pese a su rango inferior los actos de la administración son el desarrollo de los contenidos de la ley y de los principios constitucionales, preceptos de orden superior a los que están ligados en virtud del principio de jerarquía normativa.

Para un mejor entendimiento de la decisión y evitar repeticiones innecesarias, se analizarán cada una de las tres irregularidades comunes atribuidas a las ordenanzas y el decreto de liquidación, en conjunto.

3.1.3.2. Del tipo objetivo

La calidad de sujeto activo recae en las inculminadas, quienes para la época de los hechos actuaron como gobernadoras, titular y encargada, por ello, SANDRA PAOLA HURTADO presentó los proyectos de ordenanzas y expidió el decreto de liquidación, y GLORIA INÉS GUTIÉRREZ BOTERO sancionó las primeras.

⁴⁶ Cfr. CE, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 22 de enero de 1988, rad. 00549.

3.1.3.2.1. Primera irregularidad de las ordenanzas y del decreto de liquidación

Según la Fiscalía vulneraron los artículos 287 y 288 de la Carta Política al transgredir los principios de autonomía, subsidiariedad, coordinación y concurrencia, al establecer que un porcentaje del monopolio rentístico y de capital del presupuesto general departamental, debía ser ejecutado directamente por los municipios en las políticas públicas de primera infancia, infancia y adolescencia, juventud y saneamiento básico hasta el 31 de diciembre de 2024 y según las metas de inversión; sin permitir la participación de los municipios en su diseño, despojándolos de su competencia y sin que las inversiones estuvieran armonizadas con los planes de desarrollo y proyectos de inversión locales, convirtiéndolos en “*unidades ejecutoras*”, desconociendo que cada entidad territorial tiene su propia ejecución presupuestal.

Además, de asignarles obligaciones de priorización y ejecución, lo que produjo la inflexibilización del presupuesto departamental al generar obligaciones que cercenaron el margen de maniobra de la nueva administración seccional para ejecutar su plan de gobierno.

La defensa sostiene que los actos administrativos desarrollaron las políticas públicas para la población vulnerable dentro de un proceso de concertación con los municipios que venía desde de 2005 y 2012, en el cual concurrieron estos con la finalidad de apoyar a los municipios pobres sin cercenar su autonomía ni sus competencias en esa materia, ya que era obligación de esas entidades armonizarlas

con los planes de desarrollo según los lineamientos de la Procuraduría General de la Nación; además, no crearon “*unidades ejecutoras*” sino que desarrollaron la metodología de desagregación presupuestal territorial. Tampoco produjeron la inflexibilización del presupuesto de la nueva administración departamental porque esta cumplió su plan de desarrollo.

Para la Sala el problema jurídico se contrae a determinar: (i) si las ordenanzas y el decreto de liquidación vulneraron los principios de autonomía, coordinación, concurrencia y subsidiariedad, por establecer que un porcentaje del monopolio rentístico y de capital del presupuesto general departamental, debía ser ejecutado por los municipios en las políticas públicas de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia, Juventud y Saneamiento básico hasta el 31 de diciembre de 2024 o según el plan de inversión; (ii) si se impidió a los municipios su participación en su diseño; (iii) si se les despojó de su competencia; (iv) si se imposibilitó la armonización de esas políticas públicas con los planes de desarrollo y proyectos de inversión local; y (v) si causaron la inflexibilización del presupuesto en la nueva administración seccional.

3.1.3.2.1.1. Contexto normativo

3.1.3.2.1.1.1. Sobre los principios de autonomía, coordinación, concurrencia y subsidiariedad

Estos principios son el eje de la distribución de competencias entre el gobierno nacional y las entidades territoriales, con el fin de encontrar un punto de equilibrio entre la independencia local y el apoyo mutuo en la ejecución

de la función administrativa que debe estar al servicio del interés general.

El principio de autonomía es la capacidad que tienen las entidades territoriales (municipios y departamentos) para gestionar sus propios intereses, elegir a sus autoridades y administrar sus recursos, cuyo fundamento es el artículo 1° de la Carta Política, desarrollado en el artículo 287 *ibidem*⁴⁷. El de coordinación, implica que todas las autoridades administrativas trabajen de manera articulada con la finalidad de que la nación y las entidades territoriales unan esfuerzos para cumplir eficientemente los fines del Estado. El de concurrencia, comporta la obligación de la nación y la solidaridad de los distintos niveles territoriales para que los que tienen mayores posibilidades de desarrollo ayuden a los que no, es decir, promueve la participación en todos los niveles para el diseño y ejecución de proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general⁴⁸. Y el de subsidiariedad, consiste en que solo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente puede apelar a niveles superiores, esto es, el departamento o la nación para que estos asuman el ejercicio de sus competencias⁴⁹.

La Corte Constitucional ha sentado las pautas para la interpretación de estos principios:

⁴⁷ Cfr. Artículo 287. *Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales.*

⁴⁸ Cfr. CC C-983-2005.

⁴⁹ Cfr. CC C-1051-2001.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales habrán de ser ejercidas de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad contenidos en el artículo 288 de la Constitución Nacional. Si bien es cierto estos principios no se definen en la Constitución y - como sucede con todo principio - están lejos de poder ser descritos de modo definitivo y exhaustivo -, no menos cierto es que fijar algunos criterios para interpretar tales principios puede ser muy útil cuando se trata de comprender su aplicación práctica y, lo que es aún más importante, cuando se intenta ofrecer un cauce a las distintas tensiones y conflictos siempre presentes en relación con la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales en punto a la prestación de servicios de tan trascendental importancia como el servicio público de educación⁵⁰. (...).

De los tres principios indicados en el artículo 288 de la Constitución Nacional quizá el principio de subsidiariedad es el que con mayor intensidad se relaciona con el tema de la descentralización. La distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales es una materia compleja que involucra intereses muchas veces contrapuestos. No es un asunto completo y acabado sino que está en proceso de elaboración, tal como lo demuestran las distintas reformas constitucionales y legales que han tenido lugar a partir de la puesta en vigencia de la Constitución de 1991. De un lado, está justamente la insistencia en considerar los contextos locales a la hora de aplicar las políticas. Cada vez se le concede mayor importancia al papel que desempeñan las entidades territoriales en el diseño y sobre todo en la ejecución de las mismas. En este sentido, se procura que las decisiones se adopten de conformidad con el "principio de proximidad" o "principio de cercanía"⁵¹.

Y es que no se debe ver el principio de subsidiariedad sólo como un criterio para la distribución de competencias sino también como un medio para profundizar la democracia participativa. La aplicación del principio de subsidiariedad no implica una mayor centralización sino, al contrario, involucra a los ciudadanos en la adopción de aquellas decisiones que los afectan más directamente y, en este orden de cosas, trae consigo una ampliación de los canales de diálogo y comunicación sobre la base de una mayor y más fluida información realizada, en la medida de lo posible, con claridad y transparencia. Así las cosas, con la aplicación del principio de subsidiariedad los ciudadanos deberán poder participar tanto en la definición de los objetivos globales y en el diseño de las estrategias para conseguirlos como en su ejecución y en su evaluación.

La gran mayoría de las quejas frente a la aplicación del principio de subsidiariedad se orientan a mostrar cómo la subsidiariedad tiende a identificarse con una tendencia a la desregulación y al incumplimiento de las metas y de los objetivos sociales. Por ello, no falta razón cuando se subraya por un sector de la doctrina que "[las afirmaciones en torno al principio de subsidiariedad] que en un ámbito como el económico pueden

⁵⁰ Cfr. C-983-2005.

⁵¹ Cfr. C-983-2005 .

parecer obvias, pueden resultar polémicas (...) si son aplicadas a otros ámbitos como la sanidad y la educación⁵².

La importancia que tiene tanto el servicio público de educación como el servicio público de salud y la relevancia, en general, de los servicios básicos para el desarrollo de un país y para garantizar la calidad de vida de quienes lo habitan es inmensa. No puede, por tanto, esquivarse la responsabilidad que le cabe al Estado en estos asuntos. El punto aquí es lograr un equilibrio y organizar las cosas de tal forma que se logre el cometido, esto es, asegurar la prestación de los servicios de manera eficiente y eficaz bajo la garantía de cobertura y calidad con la participación amplia, activa e informada de quienes serán beneficiarios de estos servicios y habrán de juzgar esa calidad y esa efectividad. La aplicación del principio de subsidiariedad es relevante allí donde las Entidades Territoriales son capaces de garantizar de la mejor manera posible la prestación de los servicios básicos. Ahora bien, no en vano estableció el Constituyente en el caso colombiano que junto al principio de subsidiariedad también el principio de concurrencia y el principio de coordinación habrían de desempeñar un papel decisivo en el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles⁵³. (...).

En este orden de ideas, juega un papel importante el principio de coordinación. Este principio se relaciona de manera estrecha con el principio de subsidiariedad y podría considerarse como una derivación del mismo. Implica, entre otras cosas, una comunicación constante entre los distintos niveles para armonizar aquellos aspectos relacionados, por ejemplo, con la garantía de protección de los derechos constitucionales fundamentales así como aquellos asuntos vinculados con el efectivo cumplimiento de las metas sociales del Estado⁵⁴. (...)

En esta misma línea de argumentación se pronuncia la Ley 489 de 1998 cuando al referirse al principio de coordinación confirma la necesidad de colaboración entre las distintas autoridades administrativas con miras a garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones así como el logro efectivo de los fines y cometidos estatales. No es, pues, ninguna novedad, que la organización estatal y la distribución de competencias entre los distintos niveles de la administración implica de por sí un entramado de relaciones complejo y lleno de tensiones. Esto se pone de manifiesto con mayor agudeza en un asunto neurálgico como lo es el servicio público de educación⁵⁵.

Dentro de esa estructura territorial, según el artículo 311 *ibidem*, el municipio es una entidad fundamental de la división

⁵² Cfr. Se cita: "Juan García Gutiérrez, *Subsidiariedad, Ciudadanía y Política Educativa en la UE. Departamento de Teoría e Historia de la Educación U M C*, en: www.ceu.es/fnd/juan%20garcia.pdf".

⁵³ Cfr. C-983-2005.

⁵⁴ Cfr. C-983-2005.

⁵⁵ Cfr. C-983-2005.

político-administrativa del Estado que le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes, atribuciones que se ejerce de conformidad con los principios citados.

3.1.3.2.1.1.2. Sobre las políticas públicas

Las políticas públicas son el conjunto de acciones, decisiones y programas estratégicos implementados por el Estado cuyo objetivo es intervenir y resolver problemáticas sociales prioritarias para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, garantizando el acceso a bienes y servicios básicos⁵⁶.

Implica la identificación del problema, es decir, el reconocimiento de la situación que requiere intervención, la formulación de las estrategias, leyes o programas para solucionarlo, la implementación de las acciones planificadas por parte de las entidades públicas, y la evaluación para medir los resultados a fin de evaluar si la situación fue mitigada o si se requiere ajustes.

Congloba la concertación entre diferentes entidades del sector público, privado y de la sociedad civil, requieren la

⁵⁶Cfr. Política Pública Hoy en:

https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/sinergia/documentos/boletin_politica_publica_hoy_03.pdf. Consultada: 26 de junio de 2026.

intervención de diferentes áreas para la promoción de los derechos fundamentales en sectores de vivienda, asuntos de familia, infancia, adolescencia, juventud y saneamiento ambiental.

3.1.3.2.1.1.3. Del caso concreto

Para la Sala, la valoración conjunta de las siguientes pruebas, evidencia la atipicidad objetiva de la conducta porque las ordenanzas y el decreto de liquidación no son contrarios a la ley sino el producto de la implementación de las políticas públicas sobre primera infancia, infancia, juventud y saneamiento básico, fijadas por la Procuraduría General de la Nación y Programas de Protección Ambiental de la Cuenca Hidrográfica del Río La Vieja desde 2005 y 2012, en la que participaron conjuntamente en su diseño el departamento y los municipios.

Como resultado de esa interacción, el departamento subsidiariamente apoyó en su financiación a los municipios pobres de 5a y 6a categoría al disponer de recursos para que asumieran las inversiones a fin de materializar esas políticas públicas.

Por lo tanto, no se vulneraron los principios de autonomía, coordinación, concurrencia y subsidiariedad porque el departamento jamás impuso esas políticas a los municipios, sino que estas fueron el resultado del trabajo conjunto en el cual los municipios tenían la obligación de armonizarlas con los planes de desarrollo local según los

lineamientos del ente de control y los programas de protección ambiental.

El destinar parte del presupuesto departamental a la financiación de las políticas públicas, no generó la inflexibilización del presupuesto de la nueva administración seccional, porque esta pudo cumplir con su plan de desarrollo gracias al superávit que dejó la gobernación saliente.

En suma, no se configuró el elemento normativo de ser manifiestamente contrarias a derecho de conformidad con los antecedentes de las ordenanzas y del decreto de liquidación. Veamos:

3.1.3.2.1.1.3.1. Hechos probados sobre los antecedentes de las ordenanzas y el decreto de liquidación

Antes de abordar el análisis de la tipicidad de la conducta, la Sala concreta los hechos probados:

El 4 de mayo de 2005, se suscribió el Acuerdo n°. 003 por medio del cual se expidió el Reglamento Interno de la Comisión Conjunta de la Cuenca Hidrográfica del Río La Vieja, conformada por las Corporaciones Autónomas Regionales del Valle del Cauca, Quindío y Risaralda, de duración indefinida⁵⁷.

En 2008 las Corporaciones Autónomas Regionales del Quindío, de Risaralda y del Valle del Cauca, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales

⁵⁷ Cfr. Folios 471 a 476 del cuaderno n°. 3. Prueba documental de la defensa.

Naturales (UAESPNN), el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), la Agencia Técnica Alemana (GTZ) y la Instancia General de Concertación (IGC) que agrupa a las gobernaciones de los departamentos citados y municipios de esos territorios, entre otros sectores asociados (productivo, académico, social, etnias, mesas zonales); suscribieron el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del río La Vieja que recogió los lineamientos definidos en diversos ejercicios de planificación local, regional y nacional para solucionar a corto, mediano y largo plazo los conflictos ambientales en esa zona geográfica en la búsqueda de condiciones apropiadas de vida para todos los habitantes⁵⁸.

Como consecuencia de lo anterior se suscribió el Acuerdo n°. 004 de 2008 que aprobó el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río La Vieja, y se adoptan medidas de conservación y protección de los recursos naturales renovables; norma de superior jerarquía y determinante ambiental de los planes de ordenamiento ambientales de las 21 entidades territoriales que la conforman, entre estas el departamento del Quindío y sus municipios, de conformidad con los artículos 388 y 17 de la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1729 de 2002⁵⁹.

En septiembre de 2015, se expidió el Programa de Protección Ambiental Municipal en el área de

⁵⁸ Cfr. Folios 119 a 200 del cuaderno n°. 1; folios 201 a 440 del cuaderno n°. 2; y 401 a 452 del cuaderno n°.3. Prueba documental de la defensa.

⁵⁹ Cfr. Folios 460 a 461 del cuaderno n°. 3. Prueba documental de la defensa.

saneamiento/Programa de Saneamiento de Vertimientos SAVER ⁶⁰, constituyendo a la gobernación del Quindío y a algunos municipios actores regionales directos.

Con las Ordenanzas n°. 005 y 0032 de 14 de abril y 28 de noviembre de 2014, se adoptaron las políticas públicas de primera infancia, infancia, adolescencia y juventud⁶¹ por el término de 10 años⁶², las cuales dispusieron la conformación de una comisión por parte de la Asamblea Departamental, que participó en su construcción, velando para que en los planes, programas y proyectos incorporados se determinaran las inversiones y medidas necesarias para asegurar su cumplimiento. También se acordó que su financiación se haría con la asignación de recursos de inversión de la gobernación, del ICBF y de todas las instituciones que por los principios de concurrencia, corresponsabilidad, complementariedad y territorialidad, les competía la garantía y restablecimiento de los derechos de esa población vulnerable, para lo cual se abrieron espacios de participación.

La Resolución n°. 001463 de 11 de agosto de 2014, creó el Comité Interno de la Gobernación del Quindío para la Preparación, Coordinación, Realización y Evaluación del proceso de rendición pública de cuentas sobre la garantía de los derechos de la primera infancia, infancia, adolescencia y juventud⁶³.

⁶⁰ Cfr. Folios 4282 a 4343 del cuaderno n°. 23. Prueba documental de la defensa.

⁶¹ Cfr. Folios 85 a 100 del cuaderno original n°. 1. Prueba documental de la Fiscalía.

⁶² Cfr. Folios 85 a 100 del cuaderno original n°. 1. Prueba documental de la Fiscalía.

⁶³ Cfr. Folios 477 a 481 del cuaderno n°. 3; folios 1064 a 1113 del cuaderno n°. 6. Prueba documental de la defensa.

El 15 de octubre y 10 de noviembre de 2015, la gobernadora SANDRA PAOLA HURTADO PALACIO presentó a la Secretaria de la Asamblea Departamental los proyectos de Ordenanzas n°. 10, 11, 12 y 15 de 2015 con su respectiva exposición de motivos para su trámite⁶⁴; las cuales fueron aprobadas el 13 y 28 de noviembre de 2015, y sancionadas el 13 y 17 de noviembre y 3 de diciembre de la misma anualidad, por GLORIA INÉZ GUTIÉRREZ BOTERO en calidad de encargada⁶⁵.

Durante el trámite se presentaron modificaciones al texto inicial:

Autor	Fecha	Contenido
Sandra Paola Hurtado ⁶⁶	12 de noviembre 2015	-Artículo 11: Los dineros para la financiación de la Política Pública serán ejecutados por los municipios de categorías 5 y 6, de conformidad con el instrumento establecido por el gobierno departamental y suscrito en el primer mes de cada anualidad. Para dicha ejecución los municipios deberán acudir a los mecanismos establecidos en el Régimen Contractual de las Entidades Públicas, en cumplimiento de la “ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007 y demás normas concordantes y complementarias y aquellas que las deroguen o modifiquen”. -Artículo 12: En caso de no ser ejecutado el 100% los recursos aquí destinados

⁶⁴ Cfr. Folio 728 del cuaderno original n°. 4; 1063 del cuaderno original n°. 6; 1176 del cuaderno n° 6; y 1176; y 1253 del cuaderno n°. 7. Corresponden a los proyectos de Ordenanzas 11, 15, 16 y 17. Prueba documental de la Fiscalía.
⁶⁵ Cfr. Folios 1237, 1384 del cuaderno n°. 7. Prueba documental de la Fiscalía.
⁶⁶ Cfr. Folio 928 del cuaderno n°. 5 (proyecto de ordenanza n°. 15, que se convirtió en la Ordenanza n°. 10). Prueba documental de la Fiscalía.

		dentro de la respectiva anualidad, deberán reintegrarlos al departamento antes del 31 de diciembre, los que harán parte del superávit fiscal siguiente y este respetará la distribución realizada. Adiciona: En todo caso, de presentarse disminución del recaudo por concepto de monopolio rentístico y recursos de capital, el Gobierno Departamental deberá garantizar que la apropiación del recurso sea inferior a la de la vigencia fiscal anterior. -Adicionar: se deberá garantizar la articulación de los lineamientos y programas del Plan Decenal de la Política Pública.
Sandra Paola Hurtado ⁶⁷	12 de noviembre 2015	Artículo 9: En caso de no ser ejecutado el 100% los recursos aquí destinados dentro de la respectiva anualidad, deberán reintegrarlos al departamento antes del 31 de diciembre, los que harán parte del superávit fiscal siguiente y este respetará la distribución realizada. Adiciona: En todo caso, de presentarse disminución del recaudo por concepto de monopolio rentístico y recursos de capital, el Gobierno Departamental deberá garantizar que la apropiación del recurso sea inferior a la de la vigencia fiscal anterior. Adicionar: se deberá garantizar la articulación de los lineamientos y programas del Plan Decenal de la Política Pública.
Sandra Paola Hurtado ⁶⁸	12 de noviembre 2015	Artículo 1: los recursos serán girados a ESAQUIN, EPA y el municipio de Calarcá y a EPA de acuerdo con el recaudo efectivo de cada mes. -Las obras de infraestructura y los

⁶⁷ Cfr. Folio 1118 del cuaderno n°. 6. Modificación al Proyecto de Ordenanza n°. 16 de 2015, que se convirtió en la Ordenanza n°. 11. Prueba documental de la Fiscalía.

⁶⁸ Cfr. Folio 1222 del cuaderno n°. 7. Modificación al Proyecto de Ordenanza n°. 17 de 2015, que se convirtió en la Ordenanza n°. 12. Prueba documental de la defensa.

		<i>proyectos deberán ser articulados con los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales y a los Planes Operativos de Inversiones de los prestadores de servicio, “en desarrollo de la obligación legal de armonizar la planeación local a planes de mayor jerarquía o determinantes ambientales”.</i> <i>El municipio de Córdoba es socio de ESAQUIN.</i> <i>En caso de no ser ejecutado el 100% los recursos aquí destinados dentro de la respectiva anualidad, deberán reintegrarlos al departamento antes del 31 de diciembre, los que harán parte del superávit fiscal siguiente y este respetará la distribución realizada.</i> <i>Adiciona: En todo caso, de presentarse disminución del recaudo por concepto de monopolio rentístico y recursos de capital, el Gobierno Departamental deberá garantizar que la apropiación del recurso sea inferior a la de la vigencia fiscal anterior</i>
--	--	--

A través del decreto de liquidación n°. 816 de 2015, la entonces gobernadora SANDRA PAOLA HURTADO PALACIO materializó las ordenanzas.

Estos antecedentes descartan la tipificación de la conducta punible atribuida, esto es, que las ordenanzas y el decreto de liquidación son manifiestamente ilegales, ya que fueron el producto del desarrollo de las políticas públicas de primera infancia, infancia y juventud y saneamiento ambiental básico⁶⁹, adoptadas de tiempo atrás con la participación de los

⁶⁹ Conjunto de técnicas, normativas y acciones orientadas a mejorar las condiciones higiénicas del entorno. Sus pilares fundamentales son: el abastecimiento de agua potable, la disposición sanitaria de excretas y aguas residuales, y el manejo integral de

municipios beneficiados (Buenavista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Filandia, Génova, Tebaida, Montenegro, Pijao, Quimbaya y Salento), a través de mesas de concertación, lo cual descarta que el departamento la haya impuesto vulnerando su autonomía.

Por el contrario, la administración departamental subsidiariamente destinó rubros departamentales para apoyar a los municipios de 5 y 6 categoría, quienes debían incluir esas políticas públicas en sus planes de desarrollo; destinación presupuestal que no implicó la inflexibilización del presupuesto de la nueva administración departamental 2016-2019.

Las siguientes pruebas lo demuestran:

En la exposición de motivos de las Ordenanzas n°. 10 y 11, se sostuvo que la jurisdicción departamental está integrada por los territorios municipales⁷⁰, siendo cada uno de ellos responsables de los derechos de los infantes y jóvenes, de conformidad con el artículo 44 de la Carta Política y las Leyes 1098 de 2006 y 1622 de 2013⁷¹; por lo tanto, era de su competencia destinar o focalizar recursos de manera articulada y subsidiariamente en el territorio departamental para los proyectos de inversión en esa materia, conforme la Directiva n°. 001 de 26 de enero de 2012 y la Circular n°. 012 de 1° de diciembre de 2014 de la Procuraduría General de la

los residuos sólidos. AGUA, SANEAMIENTO BÁSICO, Y GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS GENERADOS EN LA ATENCIÓN EN SALUD Y OTRAS ACTIVIDADES. Consultada: 26 de junio de 2026.

⁷⁰ Cfr. Folios 729 a 800 del cuaderno n°. 4. Prueba documental de la Fiscalía.

⁷¹ Cfr. Estatuto de la Ciudadanía Juvenil.

Nación (PGN), que disponían la obligación de incluir esos temas dentro de los Planes de Desarrollo 2012-2015; objetivo que fue materializado con las Ordenanzas n°. 005 y 0032 de 2014, mediante las cuales se adoptó la política pública departamental de primera infancia, infancia y adolescencia 2014-2024, para aunar esfuerzos entre las entidades territoriales (municipios y departamento), que sirvió de fundamento de los actos administrativos censurados. Política que requería apoyo a través de la cofinanciación departamental y acompañamiento a las entidades territoriales locales, por medio de alianzas regionales con el aval de organismos como la PGN⁷².

Por tal motivo, desde finales de 2014⁷³ la administración seccional integró un equipo interdisciplinario para evaluar la gestión de los gobiernos locales con la participación ciudadana a fin de brindar el apoyo técnico a las alcaldías, lo que dio como resultado un trabajo de cooperación que se evidenció en la rendición de cuentas públicas sobre la necesidad de atender las necesidades de esa población en educación y su permanencia en el sistema educativo, lo que originó acciones de prevención frente a las recomendaciones del informe de Alerta Temprana para los municipios del Quindío, evidenciándose la ausencia de recursos de los municipios de 5a y 6a categoría, a diferencia de Armenia que tuvo una cobertura en 2013-2014 del 68.18% y 59.88%, lo que indicaba que en adelante se debía cubrir las necesidades del resto del

⁷² Cfr. Folios 85 a 100 del cuaderno n°. 1. Prueba de la defensa

⁷³ A través de la Estrategia Hechos y Derechos, la cual es un modelo de gestión pública territorial impulsado por la UNICEF que busca garantizar y restituir los derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes mediante la articulación de políticas, presupuestos y la rendición de cuentas. Hechos y derechos: Colombia tierra de niños y adolescentes | UNICEF Colombia. Consultada: 12 de junio 2026.

territorio departamental dada la incapacidad económica y técnica de las administraciones municipales, manifestadas por los alcaldes entre septiembre y noviembre de 2015 sobre transporte escolar, deserción, alimentación, embarazo adolescente, violencia intrafamiliar, actos sexuales abusivos, agresiones sexuales, salud, prevención de la drogadicción, la participación económica de los jóvenes y oportunidades laborales de los estratos 1 y 2, entre otros aspectos.

Por su parte, en la exposición de motivos de la Ordenanza n°. 012 se consignó como fundamento el CONPES n°. 140 de 20 de marzo de 2011⁷⁴, el cual consagraba como uno de los objetivos de desarrollo del milenio la reducción para 2015 a la mitad del porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios de saneamiento; obligación que según el artículo 27-5 de la Ley 142 de 1994 se asignó a las entidades territoriales con la participación de las empresas oficiales de servicios públicos respetando los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, a través de los cuales se evidenció que los municipios de 5ª y 6ª categoría requerían mayor intervención del departamento porque la mayoría de sus ingresos estaban destinados a gastos de funcionamiento, limitándose el cumplimiento de sus fines sociales, entre estos, al saneamiento básico que incluye el mantenimiento de la cuenca hidrográfica del departamento; por lo tanto, se requería la cofinanciación de los proyectos de inversión porque sus habitantes no tenían la capacidad de pago sobre incrementos tarifarios para cubrir la inversión⁷⁵.

⁷⁴ Cfr. Folios 1176 a 1200 del cuaderno n°. 6. Prueba documental de la Fiscalía.

⁷⁵ Cfr. Folios 1176 a 1200 del cuaderno n°. 6. Prueba documental de la Fiscalía

Política a la cual podían concurrir empresas públicas sanitarias como AUSQUIN y EPA por cuanto contaban con la estructura física y experiencia administrativa, financiera y presupuestal para realizar las obras sanitarias, y el manejo integral de los residuos sólidos, lo que reducía gastos en los proyectos de inversión en materia de saneamiento básico que serían cofinanciados con la concurrencia de los municipios, el departamento, la nación o cooperación internacional, para lo cual se identificó en 2014-2015 las necesidades de redes de acueducto y alcantarillado en las áreas urbanas de los municipios de sexta categoría⁷⁶, incluyendo a Calarcá y Armenia, ya que a pesar de contar con capacidad de generación de ingresos propios y de gestión de recursos externos y disponibilidad de pagos de los usuarios, no alcanzaban a cubrir las obras e inversiones⁷⁷.

Exposición de motivos que fue corroborada con la prueba aportada por la defensa y la Fiscalía, pues en el Programa de Gobierno Departamental 2012-2015, se previó el enfoque incluyente de la población beneficiada (Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Juventud) y el saneamiento ambiental⁷⁸ (comunidad marginada) de los municipios, problemática que fue evaluada en los informes de 27 de abril y 10 de mayo de 2012⁷⁹, en los cuales se describieron los riesgos de la incidencia de grupos armados ilegales, el consumo de estupefacientes y deserción escolar, recomendando un plan de acción departamental y municipal

⁷⁶ Incluyendo al municipio de Córdoba y el corregimiento de Barcelona, en Calarcá, los cuales permiten identificar las deficiencias infraestructura de alcantarillado.

⁷⁷ Cfr. Folios 1176 a 1200 del cuaderno n°. 6. Prueba documental de la Fiscalía

⁷⁸ Cfr. Folios 1 a 43 del cuaderno n°. 1. Prueba documental de la Defensa.

⁷⁹ Cfr. Folios 44 a 116 del cuaderno n°. 1. Prueba documental de la Defensa.

que originó el 11 de agosto de 2014, la creación del Comité Interno para la “*preparación, coordinación, realización y evaluación*” del proceso de rendición pública de cuentas sobre la materia 2012-2015⁸⁰, que incluyó la nota de seguimiento de 24 de diciembre de 2014 de la misma entidad⁸¹.

Rendición de cuentas⁸² que abarcó el análisis estadístico en todo el territorio que demostró la cobertura educativa, la salud sexual, la mortalidad, la calidad de vida, el ambiente sano, el medio ambiente, la calidad del agua y saneamiento básico⁸³, variables que fueron analizadas en los informes rendidos por los municipios de Armenia⁸⁴, Salento⁸⁵, Montenegro⁸⁶, Pijao⁸⁷, Génova⁸⁸, Filandia⁸⁹, Córdoba⁹⁰, Calarcá⁹¹, La Tebaida⁹², Calarcá⁹³, y Buenavista⁹⁴, los cuales atendieron las recomendaciones de la gobernación⁹⁵. Interacción que dio origen al “*Plan de Mejoramiento para el Fortalecimiento de la Atención Integral a la Primera Infancia, la Atención Integral a la primera infancia, de la Adolescencia, Juventud y la Atención en todos los ciclos vitales*”, que se manifestó en el Plan Departamental de Inversión articulado con los municipios, que

⁸⁰ Cfr. Folios 477 a 481 del cuaderno n°. 3. Prueba documental de la Defensa.

⁸¹ Cfr. Folios 117 y 118 del cuaderno n°. 1. Prueba documental de la defensa.

⁸² Cfr. Folios 483 a 600 del cuaderno n°. 2. Prueba documental de la defensa.

⁸³ Cfr. Folios 1001 a 1123 del cuaderno n°. 6. Prueba documental de la defensa.

⁸⁴ Cfr. Folios 1124 a 1200 del cuaderno n°. 6. Prueba documental de la defensa.

⁸⁵ Cfr. Folios 1353 a 1400 del cuaderno n°. 7; 1401 a 1600 del cuaderno n°. 8.

⁸⁶ Cfr. 1864 a 2000 del cuaderno n°. 10. Prueba documental de la defensa.

⁸⁷ Cfr. Folios 1683 a 1800 del cuaderno n°. 9. Prueba de la defensa.

⁸⁸ Cfr. Folios 3087 a 3200 del cuaderno n°. 16. Prueba de la defensa.

⁸⁹ Cfr. 3257 a 3338 del cuaderno n°. 17. Prueba de la defensa.

⁹⁰ Cfr. 3339 a 3400 del cuaderno n°. 17. Folios 3601 a 3800 del cuaderno n°. 19; folios 3801 a 4000 del cuaderno n°. 20. Prueba documental de la defensa.

⁹¹ Cfr. 3627 a 3800 del cuaderno n°. 19. Prueba documental de la defensa.

⁹² Cfr. Folios 2467 a 2600 del cuaderno n°. 13. Prueba de la defensa.

⁹³ Cfr. Folios 3626 a 3800 del cuaderno n°. 19. Folios 3801 a 4000 del cuaderno n°. 20. Folios 4001 a 4088 del cuaderno n°. 21. Prueba documental de la defensa.

⁹⁴ Cfr. Folios 4089 a 4182 del cuaderno n°. 21. Prueba documental de la defensa.

⁹⁵ Cfr. Folios 1878 del cuaderno n°. 10. Prueba documental de la defensa.

data desde el 18 de diciembre de 2012⁹⁶, según el porcentaje de avance de las acciones emprendidas por el departamento.

También incluyó el *“Plan de Ordenación y Manejo de la cuenca hidrográfica del río La Vieja de 2008”* que contó con representantes de los municipios de Armenia, Buenavista, Calarcá, Córdoba, Salento, Caicedonia, La Tebaida, Pijao, Sevilla, Circasia, Filandia, Montenegro y Quimbaya sobre vertimientos líquidos, acueducto y alcantarillado, entre otras⁹⁷; fundamento de la implementación de política nacional, regional y local para el futuro de la cuenca⁹⁸ que prevé estrategias conjuntas de descontaminación hídrica⁹⁹.

Políticas que fueron referidas por HAROLD ARBEY BEDOYA QUIROGA¹⁰⁰, Secretario Departamental de Familia, LUZ AMPARO BUENO¹⁰¹, Procuradora Judicial en la materia, y MARÍA VICTORIA GIRALDO¹⁰², exsecretaria de Hacienda, quienes señalaron que la articulación entre el departamento y los municipios en esos temas venía desde antes de 2015 porque existía la obligación de los entes territoriales de implementar acciones, entre estas, la de destinar recursos para beneficiar a esa población, razón por la cual incluyeron en sus Planes de Desarrollo los programas beneficiados

⁹⁶ Cfr. Folios 4183 a 4187 del cuaderno n°. 21. Prueba documental de la defensa.

⁹⁷ Cfr. Folios 119 a 200 del cuaderno n°. 1. Prueba documental de la defensa. Y folios 201 a 400 del cuaderno n°. 2.

⁹⁸ Incluso se creó el reglamento interno de la Comisión conjunta de la cuenca hidrográfica del Río La Vieja. Folio 471 a 476 del cuaderno n°. 3. Prueba documental de la defensa.

⁹⁹ Cfr. Folios 4947 a 4975 del cuaderno n°. 25. Prueba documental de la Defensa.

¹⁰⁰ Cfr. Testimonio de 11 de febrero de 2026.

¹⁰¹ Cfr. Testimonio de 11 de febrero de 2026. Récord: 51:18; 1:18:40.

¹⁰² Cfr. Testimonio de 11 de febrero de 2026. Récord: 1:29:29.

conforme se aprecia en los informes de rendición de cuentas de los municipios y del departamento¹⁰³.

Así las cosas, la problemática señalada se llevó a la “*mesa de trabajo CODEIS*”, integrada por los secretarios de Planeación y Jurídico, con la finalidad de trazar la ruta a seguir que estaba respaldada en estudios de campo y la socialización de estos en el territorio departamental.

Mesa que avaló la política pública señalada al diseñar el mapa de problemas en materia de infancia y adolescencia, sus soluciones a través de la “*semaforización de los indicadores más significativos*”¹⁰⁴ y la identificación de las deficiencias sanitarias de los municipios según estudios de la Corporación Autónoma Regional del Quindío¹⁰⁵, producto de la interacción de las diferentes entidades territoriales que incluyó la manifestación de sus necesidades reales incluidas por los alcaldes en los informes de rendición de cuentas¹⁰⁶.

No es cierto que el departamento impusiera a los municipios las políticas públicas de infancia, adolescencia y juventud y saneamiento básico, ya que estos participaron en su construcción, las cuales debían insertarse en los Planes de Desarrollo de las nuevas administraciones como lo propuso la saliente gobernadora, siguiendo los lineamientos de la PGN y el Plan de Acción de Saneamiento Ambiental, puesto que su

¹⁰³ Cfr. Documentos que se encuentran a partir del cuaderno 6 a 21. Prueba documental de la defensa.

¹⁰⁴ Cfr. Cds de seguimiento al Plan de Acción de la Política Pública de Infancia y Juventud. Folios 118 a 119 del cuaderno n°. 1. Prueba documental de la defensa.

¹⁰⁵ Cfr. Folios 4903 a 4946 del cuaderno n°. 25

¹⁰⁶ Cfr. Documentos que se encuentran a partir del cuaderno 6 a 21. Prueba documental de la defensa.

obligación culminaba el 31 de diciembre de 2015, sin que le fuera exigible estudios hacia el futuro sobre la pertinencia de las medidas preventivas adoptadas, pues ello correspondía a las nuevas administraciones locales y seccional ya que las políticas no son estáticas sino dinámicas al depender del contexto histórico, la economía y la voluntad de los gobiernos regionales.

Para la Sala no existe vulneración de los principios de concurrencia y articulación porque los entes territoriales locales participaron en la implementación de esas políticas públicas, máxime cuando en los textos de las ordenanzas se señalaron que debían estar acordes con los Planes de Desarrollo, sin que el departamento se desprendiera del deber de tutela por tratarse de la destinación de rubros públicos, de conformidad con los artículos 303 y 305 de la Carta Política.

Incluso, se admitió la cofinanciación departamental, la cooperación internacional y de particulares, dineros que serían ejecutados a través de los mecanismos establecidos en la Ley 80 de 1993 y 1150 de 2007, es decir, con la unión de esfuerzos de varias entidades, entre estas, los municipios y el departamento, siendo uno de estos instrumentos los convenios interadministrativos, regla respetada en el decreto de liquidación, tal como se observa del tenor literal de las ordenanzas:

Ordenanza	Artículo
10	8: <i>El municipio a través de su Alcalde Municipal o del Secretario competente, remitirá informe anual sobre la ejecución de estos recursos, con los soportes respectivos de dicha situación, al Gobierno Departamental,</i>

	quien a través de la Secretaría de Familia supervisará la correcta inversión de los recursos asignados. 11: Los dineros destinados a través de los artículos expresados en la presente Ordenanza para la financiación de la Política Pública de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia, serán ejecutados por parte de los municipios de las categorías cinco y seis, de conformidad con el instrumento establecido por parte del Gobierno Departamental y suscrito de manera efectiva en el primer mes de cada anualidad. Para dicha ejecución los municipios deberán acudir a los mecanismos establecidos en el Régimen Contractual de las Entidades Públicas, en cumplimiento de la ley 80 de 1993. Ley 1150 de 2007 y demás normas concordantes y complementarios y aquellas que las deroguen o modifiquen. 13: El municipio a través de su Alcalde Municipal o del Secretario competente, remitirá informe anual sobre la ejecución de estos recursos, con los soportes respectivos de dicha situación, al Gobierno Departamental, quien a través de la Secretaría de Familia supervisará la correcta inversión de los recursos asignados. 14: El Gobierno Departamental deberá proferir los actos administrativos que sean necesarios para dar efectivo cumplimiento a la presente Ordenanza en el primer mes de cada anualidad. 17: Para efectos de cumplimiento de las metas, se deberá garantizar la articulación de los lineamientos y programas del Plan Decenal de la Política Pública, con el Plan de Desarrollo Vigente en cada periodo de ejecución de la Política Pública. De esta forma, se coordinarán los proyectos y metas anualizadas contenidas en el Plan de acción de las dependencias comprometidas con lo definido con el Plan Decenal de la Política.
11	1: PARÁGRAFO PRIMERO: La priorización y ejecución del Emprendimiento Juvenil, así como el Acceso y sostenibilidad laboral y productiva de los jóvenes Quindianos,

	<i>será realizada por la Administración Municipal a partir de los criterios de apuestas productivas del Plan Regional de Competitividad y de la vocación y proyectos productivos por cada municipio.</i> <i>PARÁGRAFO SEGUNDO. El proceso de convocatoria de propuestas, revisión y aprobación de los proyectos municipales en las líneas establecidas en el artículo anterior, se realizarán a través de la Comisión de Concertación y Decisión en el marco del artículo 67 de la Ley Estatutaria 1622 de Ciudadanía Juvenil.</i> <i>PARÁGRAFO TERCERO: Dicha comisión debe conformarse según el artículo 68 de la Ley Estatutaria 1622 de Ciudadanía Juvenil y se acogerá en su funcionamiento interno dentro de lo definido en la misma.</i> <i>PARAGRAFO CUARTO: Para efectos de la presente Ordenanza, el Gobierno Municipal reglamentará y la Comisión implementará los procesos tendientes a la recepción, evaluación, aprobación y asignación de recursos de los proyectos e iniciativas juveniles productivas.</i> <i>PARÁGRAFO QUINTO: El gobierno departamental, a través de la instancia encargada del tema de juventud, brindará la asistencia técnica requerida a los entes Municipales para este respecto si así lo requieren.</i> <i>4: Los dineros destinados a través del artículo primero y segundo de la presente Ordenanza para la financiación de la Política Pública de Juventud Departamental, serán ejecutados por los municipios de las categorías cinco y seis, los cuales se girarán en forma trimestral según el recaudo. Para dicha ejecución los municipios deberán a los mecanismos establecidos en el Régimen Contractual de las Entidades Públicas, en cumplimiento de la ley 80 de 1993 y ley 1150 de 2007 y demás normas concordantes y complementarias y aquellas que las deroguen y las modifiquen.</i> <i>PARÁGRAFO. Lo anterior, sin perjuicio de los demás recursos del orden departamental y/o nacional, o de Cooperación Internacional, o de particulares, que puedan direccionarse con destino a financiar la Política</i>
--	---

	<i>Pública de Juventud Departamental 2024-2024, en las demás líneas de intervención.</i> <i>5: Para efectos del cumplimiento de las metas, se deberá garantizar la articulación de los lineamientos y programas del Plan Decenal de la Política Pública, con el Plan de Desarrollo Vigente en cada periodo de ejecución de la Política Pública. De esta forma, se coordinarán los proyectos y metas anualizadas contenidas en el Plan de Acción de las dependencias comprometidas con lo definido en el Plan Decenal de la Política.</i> <i>6: El municipio a través de su Alcalde Municipal o del Secretario competente, remitirá informe anual sobre la ejecución de estos recursos, con los soportes respectivos de dicha situación, al Gobierno Departamental, quien a través de la Secretaría de Familia o quien haga sus veces, supervisará la correcta inversión de los recursos asignados.</i> <i>8: El Gobierno Departamental deberá proferir los actos administrativos que sean necesarios para dar cumplimiento a las previsiones de la presente ordenanza.</i> <i>11: Para efectos del cumplimiento de las metas, se deberá garantizar la articulación de los lineamientos y programas del Plan Decenal de la Política Pública. De esta forma, se coordinarán los proyectos y metas actualizadas contenidas en el Plan de Acción de las dependencias comprometidas con lo definido en el Plan Decenal de Política.</i>
12	<i>1: PARÁRAFO SEGUNDO: En todo caso el Comité de Infraestructura y los proyectos, que sean ejecutados y/o cofinanciados con los recursos de la presente Ordenanza, deberán estar articulados a lo contenido en los Planes de Desarrollo Departamentales, Municipales y a los Planes Operativos de Inversiones de los prestadores de servicios, en desarrollo de la obligación legal de armonizar la planificación local a planes de mayor jerarquía o a determinantes ambientales.</i> <i>3: PARÁGRAFO. Los recursos de los que trata el presente artículo serán objeto de inicio de desembolsos a la Entidad Ejecutora, una vez se</i>

	<i>establezcan los compromisos efectivos de cofinanciación con fuentes nacionales o de cooperación internacional, para la ejecución de los proyectos que sean viabilizados y priorizados en el marco de los programas referidos.</i> <i>8: El gobierno Departamental deberá proferir los actos administrativos que sean necesarios para dar efectivo cumplimiento a las previsiones de la presente Ordenanza, en el primer mes de casa vigencia.</i>
15	<i>5: El Gobierno Departamental ejecutará los programas de inversión, conforme a los Proyectos inscritos, valorados y registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión de la Secretaría de Planeación.</i>

Tenor literal que demuestra que para el desarrollo de las ordenanzas debía haber una articulación entre los municipios y el departamento para materializar la destinación de los rubros departamentales en las políticas públicas de infancia, adolescencia, juventud y saneamiento básico.

De conformidad con lo anterior, no hay duda que los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal debían contener los lineamientos de política pública sobre los derechos de los niños, adolescentes, jóvenes y saneamiento básico de la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con las Ordenanzas n°. 10 y 11. Y, en relación con la Ordenanza n°. 12, acorde con el Plan de Operaciones de Inversión Regulada (POIR), los lineamientos para el manejo de aguas residuales, que contienen la ruta para planificar los proyectos de infraestructura necesarios, a fin de alcanzar los estándares de cobertura en saneamiento ambiental exigidos por la ley.

En consecuencia, las ordenanzas no impusieron inversiones caprichosamente sino que destinaron unos rubros

para cofinanciar políticas públicas en los municipios más pobres del departamento, es decir, territorios básicos según la Ley 617 de 2000, de acuerdo con su población y sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICDL)¹⁰⁷, lo que indica su dependencia de las transferencias del Gobierno Nacional y departamental para operar, como clamaron los alcaldes electos presentes durante su trámite en la Asamblea Departamental¹⁰⁸, quienes tenían la responsabilidad de insertar esas políticas públicas en los Planes de Desarrollo. Hecho ratificado con las comunicaciones el 28 de enero de 2016 enviadas a la nueva administración departamental¹⁰⁹ por los alcaldes de Buenavista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Filandia, Génova, La Tebaida, Montenegro, Pijao, Quimbaya y Salento, en las que destacaron la necesidad de desarrollar proyectos conjuntos para materializarlas porque eran importantes para el desarrollo social de la población, lo que indica que las avalaban, descartando que fueran impuestas pues correspondían a la problemática identificada en sus Planes de Inversión Anual.

Incluso, buscaron la mediación de la Defensora Regional del Pueblo para que se cumplieran las ordenanzas, conforme a la comunicación de 23 de febrero de 2016, respaldando la destinación de los rubros departamentales porque beneficiaban a la población vulnerable¹¹⁰, lo cual demuestra la relevancia de las ordenanzas para los municipios.

¹⁰⁷ Quinta Categoría: Tienen entre 10.001 y 20.000 habitantes y sus ingresos superan los 15.000 hasta 25.000 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV); sexta Categoría: Tienen una población igual o inferior a 10.000 habitantes y sus ingresos anuales son inferiores a 15.000 SMMLV.

¹⁰⁸ Cfr. Folios 849 a 946 del cuaderno n°. 5. Prueba documental de la defensa.

¹⁰⁹ Cfr. Folios 1671 a 1673 del cuaderno n°. 9. Prueba documental de la defensa.

¹¹⁰ Cfr. Folios 4984 a 4986 del cuaderno n°. 25. Prueba documental de la Defensa.

No hay duda que el departamento puede destinar recursos de su presupuesto a los municipios de su jurisdicción para financiar políticas públicas, siempre y cuando se respete la autonomía territorial y se canalicen mediante convenios interadministrativos en coordinación con los Planes de Desarrollo, y no se afecte la sostenibilidad fiscal, como se probó con el articulado transcrito. Potestad respaldada en los artículos 287¹¹¹, 288¹¹², 298¹¹³ y 305-2-6¹¹⁴ de la Carta Política que autorizan que el nivel superior (departamento) apoye al inferior (municipio), pudiendo desplegar acciones de complementariedad de la acción municipal, todo bajo la coordinación del gobernador quien puede promover los planes, programas y obras de desarrollo económico, social y de auxilio a los municipios en su jurisdicción. Marco constitucional que fue respetado por las ordenanzas y el decreto de liquidación, destinando parte del presupuesto seccional para financiar las políticas públicas mencionadas.

¹¹¹ **ARTICULO 287.** *Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales.*

¹¹² **ARTICULO 288.** *La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.*

¹¹³ **ARTICULO 298.** *Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.*

¹¹⁴ **ARTICULO 305.** *Son atribuciones del gobernador: (...) 2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes. (...) 6. Fomentar de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento que no correspondan a la Nación y a los municipios.*

Así las cosas, es evidente la conformidad con la ley de los siguientes artículos que destinaron los recursos departamentales a financiar las políticas públicas de infancia, adolescencia, juventud y saneamiento básico, por desarrollar los artículos 287 y 288 de la Carta Política, y los criterios jurisprudenciales sobre la autonomía, concurrencia y subsidiariedad, señalados *up supra*, dado que dichas políticas fue el resultado de un trabajo conjunto como se analizó anteriormente:

Acto administrativo	Artículo ¹¹⁵	Observación
Ordenanza n°. 10	1: En cumplimiento del artículo 20 de la Ordenanza 005 de 2014, finánciese la Política Pública de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2014-2024, de la siguiente manera: (...) el treinta por ciento (30%) del 51% del recurso de Monopolio para apoyar la financiación del transporte escolar municipal de los municipios no certificados de las categorías quinta y sexta, de acuerdo a lo estipulado por participación % de niños matriculados: (...) PARÁGRAFO: La asignación municipal destinada a la financiación del transporte escolar, debe garantizar como mínimo el 50% de la cobertura de la población beneficiaria en cada municipio. 2: El veintisiete (27%) del 51% del recurso de Monopolio, para apoyar la financiación de la alimentación escolar en las instituciones Educativas Públicas de los municipios no certificados de categoría quinta y sexta, de acuerdo a lo estipulado en la categoría de desarrollo en torno a los derechos a la	Es el resultado del trabajo conjunto de políticas públicas con anterioridad a 2015, materializando el principio de concurrencia y autonomía. Al focalizar recursos departamentales con destino a los municipios de 5ª y 6ª categoría desarrolla el principio de subsidiariedad.

¹¹⁵ Negrilla fuera del texto.

	educación de la Política Pública de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2014-2024, por participación % de niños matriculados, así: (...). PARÁGRAFO: La asignación presupuestal destinada a la financiación de la alimentación escolar, se encuentra dirigida a la cobertura de la población matriculada en básica primaria de la Instituciones Educativas Públicas del municipio no certificado. 3: El cuarenta (40%) de la totalidad de los recursos de capital para apoyar la financiación de la construcción, adecuación, mantenimiento y/o dotación de los Centros de Desarrollo Integral CDI en los municipios de categoría quinta y sexta, distribuidos de la siguiente manera: (...). 4: El veinticinco (25%) de la totalidad de los recursos de capital para apoyar la gestión de las Comisarias de Familia, en el marco de la prevención de la violencia intrafamiliar y de la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes. La distribución del porcentaje recaudado por éste concepto se realizará de la siguiente forma: (...) 5. El veintitrés por ciento (23%) del 51% del recurso de Monopolio, para apoyar la implementación del Plan de Intervenciones Colectivas PIC en salud, orientado a la prevención y promoción de la salud en la población de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia. PARÁGRAFO: Los recursos dirigidos a la financiación del Plan de Intervenciones Colectivas, en Salud, para la población de Infancia y Adolescencia, serán entregados a los municipios de las categorías quinta y sexta distribuidos, los cuales deberán ser	
--	---	--

	destinados a los programas y proyectos que permitan la Prevención de Embarazos en Adolescentes y Consumo de Sustancias Psicoactivas, de la siguiente manera: (...).	
Ordenanza n°. 11	1: En cumplimiento del Artículo 19 de la Ordenanza 032 de 2014, finánciese la Política Pública de la Juventud 2014-2024, de la siguiente manera: .1. El treinta y cinco (35%) de la totalidad de los recursos de capital, para emprendimiento y oportunidades laborales juveniles, en cumplimiento del Plan Decenal de la Política de la Juventud, en la categoría Ene N°, 2 "Atención Integral" y delineamiento estratégico: 2.1. "Garantizar el acceso y sostenibilidad laboral y productiva de los jóvenes Quindianos "Distribuidos en los territorios así: 2- El veinte (20%) del 51% del recaudo de Monopolio rentístico y doce por ciento (12%) de la totalidad del recaudo del impuesto de registro, para el apoyo del acceso y permanencia en la educación terciaria de los estudiantes de los municipios no certificados en educación, que ingresan a la Educación Terciaria, en cumplimiento del Plan Decenal de la Política de Juventud en la Categoría Eje N°. 2 "Atención Integral", y delineamiento estratégico: 2.2. "Garantizar una educación de calidad oportuna y pertinente para los Jóvenes Quindianos", así: (...). PARÁGRAFO. La financiación del apoyo al acceso y permanencia en la educación terciaria corresponde a las líneas de Transporte de Educación Terciaria (Intermunicipal - urbano), para garantizar las condiciones para la permanencia de los adolescentes y jóvenes que acceden a la educación	Es el resultado del trabajo conjunto de políticas públicas con anterioridad a 2015, materializando el principio de concurrencia y autonomía. Al focalizar recursos departamentales con destino a los municipios de 5ª y 6ª categoría desarrolla el principio de subsidiariedad.

	terciaria en los municipios categoría 5 y 6 del departamento del Quindío en los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3.	
Ordenanza n°. 12	1: Finánciese el saneamiento básico en el Departamento del Quindío a partir de la destinación del setenta y cinco (75%) por ciento del valor recaudado de la Estampilla Pro Desarrollo, en las siguientes condiciones de ejecución: (...) -El cincuenta (50%) por ciento de lo recaudado de la estampilla Pro Desarrollo será ofertado por la Empresa Sanitaria del Quindío ESAQUIN SA ESP, con destino a la realización de obras de saneamiento básico, en los municipios del Departamento categoría Sexta. Los recursos serán girados mensualmente por el Departamento de acuerdo con el recaudo efectivo de cada mes, dentro de lo diez (10) primeros días del mes siguiente. -El quince (15%) por ciento de lo recaudado de la Estampilla Pro desarrollo será ejecutado por Empresas Públicas de Armenia ESP, con destino a cofinanciar la vinculación y participación del municipio de Armenia en las estrategias del Programadas SAVER u otro programa para el saneamiento que sea establecido por el Gobierno Nacional y liderado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad, Territorio, Viceministerio	Es el resultado del trabajo conjunto de políticas públicas con anterioridad a 2015, materializando el principio de concurrencia y autonomía. Al focalizar recursos departamentales con destino a obras de saneamiento ambiental de zonas ubicadas en la "cuenca crítica identificada-río Quindío y La Vieja".

	de agua y Saneamiento, o quien haga sus veces. Los recursos serán girados mensualmente por el Departamento, de acuerdo con el recaudo efectivo de cada mes, dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente. -El diez (10%) por ciento de los recaudos de la Estampilla Pro desarrollo será ejecutado por el MUNICIPIO DE CALARCÁ, con destino a cofinanciar la vinculación y participación del municipio de Calarcá en la estrategia del Programa Saver u otro programa para el saneamiento que sea establecido por el Gobierno Nacional y liderado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad, Territorio, Viceministerio de Agua y Saneamiento, o quien haga sus veces, o a la realización de obras de saneamiento básico en el Corregimiento de Barcelona, de acuerdo con la priorización que sea realizada por EL MUNICIPIO. Los recursos serán girados mensualmente por el Departamento de acuerdo con el recaudo efectivo de cada mes, dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente. 2: Los recursos a ejecutar por ESAQUIN SA ESP, de la Estampilla Pro Desarrollo, se orientará exclusivamente a saneamiento básico, específicamente al desarrollo de aquellas	
--	--	--

	obras que permitan disminuir la brecha existente entre la cobertura de necesidades de reposición y optimización para garantizar la sostenibilidad de la infraestructura del alcantarillado, realizar la unificación y manejo adecuado de vertimientos. Estas obras serán priorizadas y ejecutadas por ESAQUIN SA ESP, privilegiando aquellas que se orienten a disminuir la brecha existente entre las coberturas de acueducto y las coberturas de alcantarillado y al cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Obras e Inversiones Regulado POIR. 3: Los recursos a ejecutar por EPA ESP, de la estampilla Pro desarrollo, se orientaran exclusivamente al saneamiento básico, específicamente a complementar el esquema de cofinanciación de las estrategias asociadas al Programa SAVER u otro programas para el saneamiento que sea establecido por el Gobierno Nacional y liderado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad, Territorio, Viceministerio de Agua y Saneamiento, o quien haga sus veces, para avanzar en la implementación de los planes de Saneamiento y manejo de vertimientos	
--	---	--

	de la Cuenca crítica identificada-río Quindío y La Vieja. 4: Los recursos a ejecutar por el Municipio de Calarcá, de la Estampilla Pro Desarrollo, se orientarán exclusivamente al saneamiento básico, específicamente a complementar el esquema de cofinanciación de las estrategias asociadas al programa SAVER, otro programa para el saneamiento que sea establecido por el Gobierno Nacional, y liderado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Viceministerio de Agua y saneamiento , o quien haga sus veces, o a la realización de obras de saneamiento básico en área urbana del municipio de Calarcá, o a la realización de obras de saneamiento básico en el Corregimiento de Barcelona. PARAGRAFO PRIMERO: Los recursos a ejecutar por el Municipio de Calarcá el Corregimiento de Barcelona, de la estampilla Pro Desarrollo, se orientaran exclusivamente al saneamiento básico, específicamente al desarrollo de aquellas obras que permitan disminuir la brecha existente entre acueducto y alcantarillado, ampliar la coberturas de alcantarillado, atender necesidades de reposición y optimización para garantizar la	
--	---	--

	sostenibilidad de la infraestructura del alcantarillado, realizar la unificación, manejo adecuado de vertimientos. Estas obras serán priorizadas y ejecutadas por el MUNICIPIO, privilegiando aquellas que se orienten a disminuir la brecha existente entre las coberturas de acueducto y las coberturas de alcantarillado y cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Obras de Inversión	
--	---	--

No bastaba que se destinaran los recursos pues era necesaria la expedición de los actos administrativos por parte de la entrante administración departamental, que decidió no cumplir las ordenanzas hasta tanto se tuviera el nuevo Plan de Desarrollo Departamental y se dirimiera la controversia sobre ellas, surgida “en los corredores de la gobernación”, según lo señaló MARCO AURELIO RODRÍGUEZ¹¹⁶, Jefe de Evaluación Financiera, las cuales no afectaron la sostenibilidad fiscal de las finanzas departamentales conforme la certificación de CODEFIS (Consejo Departamental de Política Fiscal), y la constancia de 12 de noviembre de 2015 suscrita por MARÍA VICTORIA GIRALDO LONDOÑO, Secretaria de Hacienda, y MARÍA ELIZABETH MAYA TOBÓN, Directora Financiera, que determinaron que desde el punto presupuestal y financiero los proyectos n°. 015, 016, 017 y 018 de 2015 (que se convirtieron en las Ordenanzas n°. 10, 11, 12 y 15 de 2015), no implicaron la variación en el contenido del marco fiscal de mediano plazo al 2026, “generando en cambio, un impacto positivo en la Inversión Social

¹¹⁶ Cfr. Testimonio. 29 de octubre de 2025.

*del Departamento y por consiguiente en el Gasto Público Social, conforme lo ordena la Constitución Política y la Ley*¹¹⁷.

Documento acorde con la certificación expedida por MARÍA VICTORIA GIRALDO de 20 de diciembre de 2015, sobre la entrega de la administración seccional saliente de un superávit de \$14.629.024.999, 13¹¹⁸.

Incluso, MARÍA ALEYDA ROA ESPINOSA, Secretaria de Planeación Departamental, el 13 de noviembre de 2015, certificó que la Ordenanza n°. 015, mediante la cual se implementó las acciones de financiación de la Política Pública de Primera Infancia, Infancia -Ordenanza 10- era transversal a la “Política, Dimensiones, programas y subprogramas, establecidos dentro del Plan de Desarrollo 2012-2015. “GOBIERNO FIRME. POR UN QUINDIO MÁS HUNANO”, así:

(...) Política: SOCIOCULTURAL

Dimensión: SALUD HUMANIZADA Y EQUITATIVA PARA TODOS

Programa: QUNDIO POSITIVO

Subprograma: UNA RAZÓN MÁS PARA SONREIR.

Programa: SISTEMA DE SALUD PREVENTIVO Y DE CONTROL

Subprograma: PROMOCIÓN DE LA SALUD Y PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS

Subprograma: GESTIÓN PARA EL DESARROLLO OPERATIVO Y FUNCIONAL DEL PLAN NACIONAL DE SALUD PÚBLICA.

Política: SOCIOCULTURAL

Dimensión: EDUCAR LA ZONA Q SU CAPITAL HUMANO

Programa: COBERTURA EDUCATIVA PERTINENTE PARA EL CAPITAL HUMANO DE LA ZONA Q.

¹¹⁷ Cfr. Folio 5114 del cuaderno n°. 26. Prueba documental de la defensa.

¹¹⁸ Cfr. folio 4347 del cuaderno n°. 23. Prueba documental de la defensa.

Subprograma: UNA SOLA BANDERA PERTINENTE PARA EL CAPITAL HUMANO DE LA ZONA Q.

Subprograma: UNA SOLA BANDERA SIN BRECHAS EN ACCESO Y PERMANENCIA PARA EL CAPITAL HUMANO DE LA ZONA Q.

Política: SOCIOCULTURAL

Dimensión: PRIMERA INFANCIA, INFANCIA, ADOLESCENCIA, JUVENTUD y FAMILIA.

Programa: PRIMERA INFANCIA, INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Subprograma: NINGUNO MALTRATADO, ABUSADO O VICTIMA DEL CONFLICTO INTERNO GENERADO POR GRUPOS AL MARGEN DE LA LEY

Subprograma: NINGUNO EN ACTIVIDAD PERJUDICIAL

Subprograma: POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Subprograma: ADOLESCENTES ACUSADOS DE VIOLAR LA LEY PENAL CON SU DEBIDO PROCESO

Programa: FAMILIA INTEGRAL.

Subprograma: NINGUNO SIN FAMILIA¹¹⁹.

También certificó que la Ordenanza 015 por medio de la cual se implementan acciones de financiación de la Política Pública de Juventud -Ordenanza n°. 11-, es transversal a las siguientes Políticas, Dimensiones, programas y subprogramas, establecidos dentro del “Plan de Desarrollo 2012-201, GOBIERNO FIRME, POR UN QUINDIO MÁS HUMANO”, así:

Política: SOCIOCULTURAL

Dimensión: EDUCAR LA ZONA Q SU CAPITAL HUMANO

Programa: COBERTURA EDUCATIVA PERTINENTE PARA EL CAPITAL HUMANO DE LA ZONA Q

Subprograma: UNA SOLA BANDERA SIN BRECHAS EN ACCESO Y PERMANENCIA PARA EL CAPITAL HUMANO DE LA ZONA Q.

Programa: PA'LANTE UNIVERSITARIOS EN LA ZONA Q JOVEN

¹¹⁹ Cfr. Folios 5120 a 5121 del cuaderno n°. 26. Pruebas de la defensa.

Subprograma: PA'LANTE EL ACCESO UNIVERSITARIO EN LA ZONA Q JOVEN

Dimensión: PRIMERA INFANCIA, INFANCIA, ADOLESCENCIA, JUVENTUD Y FAMILIA

Programa: ZONA QUE JOVEN

Subprograma: POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD

Política: ECONÓMICA

Dimensión: UNA AS PARA EL TRABAJO

Programa: EMPLEO Y EMPRENDIMIENTO

Subprograma: EMPRENDIMIENTO REGIONAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA

Dimensión: % EMPRESAS FIRMES

Programa: FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL

Subprograma: FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL Y GREMIAL

Y, que la Ordenanza n°. 012, por la cual se dictan disposiciones relativas a la Estampilla PRODESARROLLO del departamento del Quindío, es transversal a la siguiente “Política, Dimensión, programa y subprograma, establecidos dentro del Plan de Desarrollo 2012-2015, “GOBIERNO FIRME POR UN QUINDIO MÁS HUMANO”, así:

Política: AMBIENTE CONSTRUIDO.

Dimensión: INFRAESTRUCTURA PUBLICA PARA EL DESARROLLO

Programa: SERVICIOS PÚBLICOS AL ALCANCE DE TODOS

Subprograma: AGUA POTABLE.

Subprograma: OBJETIVOS DE CALIDAD PARA EL SANEAMIENTO BÁSICO.

Además, los exsecretarios de Planeación y Hacienda de la nueva administración, ÁLVARO ARIAS YOUNG, LUZ ELENA MEJÍA CARDONA y MARÍA CATALINA ARCILA ÁLVAREZ,

admitieron que jamás revisaron los antecedentes de cada ordenanza, entre estos, la formulación de las Políticas Públicas en esa materia desde 2005 y 2012, en las que se evidenciaron que los municipios no tenían la capacidad técnica y financiera para ejecutarlas según los indicadores de riesgo¹²⁰, razón por la cual el departamento concurrió a materializarlas en su territorio, las cuales estaban en el Plan de Desarrollo de la gobernadora saliente SANDRA PAOLA HURTADO PALACIO y en los Planes de Desarrollo locales, según los documentos de rendición de cuentas¹²¹, las que, en todo caso, debían insertarse en los nuevos Planes de Desarrollo municipales, sin que ello fuera una imposición unilateral sino el producto de un trabajo consensuado, derivándose la obligación de la nueva administración de reglamentarlas para luego suscribir los convenios interadministrativos, lo cual no hizo.

Así las cosas, es evidente la complementariedad entre el departamento y los municipios ejercida con las ordenanzas, sin que ello signifique la vulneración de su autonomía pues los nuevos alcaldes tenían la facultad de formular los Planes de Desarrollo para insertar las recomendaciones de la PGN en materia de infancia y los lineamientos de saneamiento ambiental, antecedentes que fueron ignorados por ÁLVARO ARIAS YOUNG¹²², MARCO AURELIO RODRÍGUEZ¹²³, MARÍA CATALINA ARCILA ÁLVAREZ¹²⁴ y LUZ ELENA MEJÍA CARDONA¹²⁵, funcionarios de la nueva administración, quienes reconocieron que no estudiaron a fondo las

¹²⁰ Cfr. Folios 4189 del cuaderno n°, 21. Prueba documental de la defensa.

¹²¹ Cfr. Folios 1 a 43 del cuaderno n°. 1. Prueba documental de la defensa.

¹²² Cfr. Testimonio. 24 de noviembre de 2025.

¹²³ Cfr. Testimonio. 29 de octubre de 2025.

¹²⁴ Cfr. Testimonio. 17 de septiembre de 2025.

¹²⁵ Cfr. Testimonio. 29 de octubre de 2025.

ordenanzas, incluso que no conocieron la existencia del Plan Decenal de Políticas Públicas.

ÁLVARO ARIAS YOUNG, exsecretario de Planeación, avaló el objetivo de las ordenanzas de ayudar a los municipios pobres, el cual fue insuficiente porque esa problemática social no se soluciona en 4 años, manifestando su desacuerdo¹²⁶ tan solo con la dependencia que debía supervisar su cumplimiento pues, en su criterio, ello no era de competencia de la Secretaria de Familia sino de la de Educación¹²⁷, ratificando que la gobernación no se desprendía del control de los recursos pues solo se necesitaba la expedición de los actos administrativos respectivos, lo que nunca se hizo por orden del nuevo gobernador.

En concreto, recibió la instrucción del nuevo gobernador CARLOS EDUARDO OSORIO BURITICÁ de no disponer de los recursos hasta tanto la autoridad competente se pronunciara sobre la legalidad de las ordenanzas, lo que no impidió cumplir con otras tareas, entre ellas, la formulación del Plan de Desarrollo 2016-2019¹²⁸, que tuvo dificultades administrativas ajenas a las Ordenanzas¹²⁹.

Por ello, las secretarías vinculadas funcionalmente con ellas se inhibieron de tramitar los proyectos, empero nunca se desconoció que cubrían necesidades primarias como asuntos de transporte, alimentación escolar y saneamiento¹³⁰, las que

¹²⁶ Cfr. Testimonio de 27 de noviembre de 2025. Record: 54:00; 1:0038; 1:01:52

¹²⁷ Cfr. Testimonio. 27 de noviembre de 2025. 1:30:26.

¹²⁸ Cfr. Testimonio. 27 de noviembre de 2025. Record: 10:15; 21:48.

¹²⁹ Cfr. Testimonio. 27 de noviembre de 2025. Record: 1235; 17:46; 28:22.

¹³⁰ Cfr. Testimonio. 27 de noviembre de 2025. Record: 3507, 40; 28, 4101.

se incluyeron en el nuevo Plan de Desarrollo, y fue el fundamento para que se suscribieran los convenios administrativos en 2016 sobre el mismo tema (bienestar social, transporte escolar, cultura, educación, empleo, emprendimiento¹³¹), ocasión en la que se ordenaron “*traslados presupuestales*” y se adicionó el superávit de 2015, lo que no ocurrió con las ordenanzas objeto de este proceso¹³², que simplemente destinaron unos recursos sin transferencias.

Aclaró que hubo de su parte ligereza en la lectura de las ordenanzas, producto de una mala asesoría pues se pensó inicialmente que se trató de un “*traslado directo de rubros*”, porque es claro que la ejecución del presupuesto permitía la articulación del departamento y los municipios en esa materia, siendo el primero un eslabón para que los segundos recibieran esos dineros a través de convenios interadministrativos para aunar esfuerzos; pidiendo disculpas por ello por la inadecuada interpretación del asunto¹³³.

Además, en su criterio y atendiendo el “*deber ser*” era viable que las empresas sanitarias AUSQUIN y EPA realizaran las obras de saneamiento ambiental en vez de traer empresas privadas a hacer ese trabajo; reconociendo que según los antecedentes de cada ordenanza¹³⁴ puestos de presente en el juicio, lo que hubo fue una “*desagregación del presupuesto*” a través de la inversión indirecta sin que el departamento se desprendiera de sus funciones, pues hubo colaboración

¹³¹ Cfr. Folios 4348 a 4350 del cuaderno n°. 23. Prueba documental de la defensa.

¹³² Cfr. Folios 4598 a 4600 del cuaderno n°. 22; folios 4201 a 4282 del cuaderno n°. 23. Prueba documental de la defensa.

¹³³ Cfr. Testimonio. 27 de noviembre de 2025. Record: 23:05.

¹³⁴ Cfr. Testimonio. 27 de noviembre de 2025. Record: 1:02:01.

armónica entre éste y los municipios porque la unión de esfuerzos era indispensable para apoyar a los municipios pobres bajo el lema de “*siempre unidos somos más*”¹³⁵.

Testimonio del cual se colige que hubo una errada lectura de las ordenanzas por cuanto estas no “*transferían*” directamente recursos a las entidades beneficiadas como más adelante se explicará, sino que los rubros fueron “*focalizados*” (destinados) para que los municipios los ejecutaran a través de convenios interadministrativos con el departamento.

MARCO AURELIO RODRÍGUEZ DOMÍNGUEZ, Jefe de evaluación Financiera de la nueva administración departamental, reconoció que tuvo “*muchas dudas*” sobre las ordenanzas¹³⁶, debido a los comentarios informales en la Secretaría Jurídica; incluso, ignora qué es un Plan Decenal de Políticas Públicas¹³⁷.

Ante su falta de experticia en materia presupuestal, admitió que consultó el alcance de las ordenanzas al Ministerio de Hacienda, utilizando en su misiva la palabra “*transferir*”¹³⁸ porque entendió que ellas trasladaban recursos, conclusión personal¹³⁹, empero, reconoce que el documento dirigido al Ministerio de Hacienda fue mal redactado¹⁴⁰.

¹³⁵ Cfr. Testimonio. 27 de noviembre de 2025. Record: 1:17:12.

¹³⁶ Cfr. Testimonio. 29 de octubre de 2025. Record: 15:57

¹³⁷ Cfr. Testimonio. 29 de octubre de 2025. Record: 49:6.

¹³⁸ Cfr. Testimonio. 29 de octubre de 2025 Record: 1:01:06.

¹³⁹ Cfr. Testimonio. 29 de octubre de 2025. Record: 1:25:08.

¹⁴⁰ Cfr. Testimonio. 29 de octubre de 2025. Record: 1:25:08.

LUZ HELENA MEJÍA, exsecretaria de Hacienda, aseguró que no revisó todos los antecedentes de las ordenanzas¹⁴¹, siendo evidente su proyección social¹⁴², admitiendo que señalaron que para su desarrollo se debían hacer convenios interadministrativos, pero según la interpretación de la Ordenanza n°. 15, los municipios fueron puestos como “ejecutores directos”¹⁴³, lo que impedía, a su juicio, la suscripción de convenios con el departamento.

Pese a que la Fiscalía intentó que la testigo negara que la ejecución de las ordenanzas dependía de un convenio, esta se ratificó en que era necesario este instrumento¹⁴⁴, lo cual no se podía hacer porque entendió que la Ordenanza n°. 015 convirtió en “unidades ejecutoras” a los municipios¹⁴⁵.

Así las cosas, para la Sala no se vulneraron los principios de autonomía, coordinación, concurrencia y subsidiariedad, porque las ordenanzas permitieron la articulación entre las entidades territoriales sobre políticas públicas adoptadas desde 2005 y 2014, un año antes de los hechos, con las cuales el departamento destinó recursos para subsidiar a los municipios de 5a y 6a categoría, sin que ello significara el vaciamiento de competencias en razón a que para su ejecución se necesitaba la suscripción de convenios interadministrativos con el cumplimiento de los requisitos legales previstos en las Leyes 80 de 1993 y 1107 de 2007, los que debían ser

¹⁴¹ Cfr. Testimonio. 29 de octubre de 2025. Record: 12:51.

¹⁴² Cfr. Testimonio. 29 de octubre de 2025. Record: 14:53.

¹⁴³ Cfr. Testimonio. 29 de octubre de 2025. Record: 47:14; y 1:08:48.

¹⁴⁴ Cfr. Testimonio. 29 de octubre de 2025. Record: 1:08:58.

¹⁴⁵ Cfr. Testimonio. 29 de octubre de 2025. Record: 1:10:21.

reglamentado con actos administrativos que no expidió la nueva administración.

Políticas públicas que debían estar acordes con los Planes de Desarrollo, con lo que se previó que las entidades beneficiadas gestionaran sus propios intereses, comprobándose la armonización en la ejecución de proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general de población vulnerable, sin imponer obligaciones de priorización y ejecución ya que las políticas públicas de infancia, adolescencia y juventud y saneamiento ambiental hacían parte del Plan de Desarrollo Departamental de 2012 -2015, el cual debía ser acompasado por la nueva administración sin olvidar los lineamientos de la PGN y los Programas de Protección Ambiental, relacionados con la cuenca hidrográfica del Río La Vieja¹⁴⁶.

Por las mismas razones, la Ordenanza n°. 15 y el Decreto de Liquidación n°. 816, no vulneraron los citados artículos, por cuanto materializaron lo que dispuso la Asamblea en las Ordenanzas n°. 10, 11 y 12, a través de un trabajo concertado con años de anticipación, avalado por los nuevos alcaldes en 2016¹⁴⁷.

Tampoco es cierto que estos actos administrativos hayan inflexibilizado el presupuesto, porque previo a la aprobación de las ordenanzas se aportó el certificado CODEFIS en el cual se expuso que no había impacto fiscal negativo; además, según ÁLVARO ARIAS YOUNG, la administración entrante tuvo buen

¹⁴⁶ Cfr. Folios 4282 a 4343 del cuaderno n°. 23. Prueba documental de la defensa.

¹⁴⁷ Cfr. Folios 4978 a 4986 del cuaderno n°. 25. Prueba documental de la defensa.

margen para cumplir su Plan de Desarrollo, afirmación respaldada por la certificación de la Contraloría General de la Nación que señala que durante 2016 el departamento recaudó ingresos corrientes de libre destinación (ICDL) “por la suma de \$53.049.226 miles”, y que los gastos de funcionamiento representaron el 68,37% de los ICDL, con lo cual se descarta la rigidez presupuestal que alega la Fiscalía pues hubo margen de maniobra para que la nueva administración desarrollara su Plan de Desarrollo¹⁴⁸.

Incluso, el gobernador entrante dio la orden de no disponer de los recursos de las ordenanzas, sin que ello incidiera en el manejo presupuestal de su administración.

En fin, el cargo no se probó pues evidentemente no se acreditó el elemento normativo del tipo “*manifiestamente contrario a derecho*”, ya que las ordenanzas y el decreto de liquidación, como se acaba de evidenciar, respetaron la legalidad.

3.1.3.2.2. Segunda irregularidad

Sostiene la Fiscalía que las ordenanzas y el decreto de liquidación, vulneraron los artículos 1° y 3° de la Ordenanza n°. 022 de 2014 (Estatuto Orgánico de Presupuesto Departamental), al **transferir** los recursos a los municipios para que los ejecutaran directamente hasta el 31 de diciembre de 2024, y apropiar gastos de inversión para ejecutar en la vigencia fiscal de 2016 por ellos y las empresas sanitarias que no hacen parte del nivel central y descentralizado del

¹⁴⁸ Cfr. Folio 4346 del cuaderno n°. 23. Prueba documental de la defensa.

Presupuesto General Departamental; convirtiendo a los municipios en “*unidades ejecutoras*”, y pese a que los proyectos de ordenanzas se modificaron para señalar que los recursos se ejecutarían de acuerdo con el instrumento establecido por el gobierno departamental, que debía ser suscrito en el primer mes de cada anualidad y que los rubros no ejecutados se devolverían al departamento¹⁴⁹, ello no impidió que los rubros públicos se “*trasladaran*” directamente a los municipios.

La defensa sostiene que los actos administrativos no crearon ninguna “*unidad ejecutora*”, ni trasladaron rubros a las entidades beneficiadas sino que destinaron unos recursos departamentales a través de la metodología de la “*focalización del presupuesto*”, es decir, dirigiendo los recursos públicos hacia las poblaciones o territorios más vulnerables.

Además, advera, si bien en el decreto de liquidación, se encuentra la expresión “*unidad ejecutora*” ello corresponde al aplicativo “PCT” utilizado en las entidades públicas para gestionar los recursos a través de la desagregación del presupuesto con la finalidad de controlar la inversión, que en modo alguno significa la creación de secciones presupuestales autónomas adicionales a las previstas en el Estatuto Departamental de Presupuesto (Ordenanza n°. 022 de 2014).

El problema jurídico por resolver, es establecer si las ordenanzas y el decreto de liquidación transfirieron recursos públicos directamente a los municipios y a las entidades

¹⁴⁹ Artículo 12 de la ordenanza n°. 010.

sanitarias públicas, y si estos se fueron convertidos en “*unidades ejecutoras*”.

La Sala, al ponderar en conjunto las pruebas practicadas e incorporadas en el juicio ante las reglas de la sana crítica, concluye que las ordenanzas y el decreto de liquidación no trasladaron rubros departamentales a los municipios, ni a las empresas públicas sanitarias, ni los convirtieron en “*unidades ejecutoras*”, porque al tenor de su texto, dispusieron una destinación específica del presupuesto seccional para atender necesidades básicas en materia de infancia, adolescencia, juventud y saneamiento básico de los municipios favorecidos.

Si bien en el decreto de liquidación se utilizó la expresión “*unidades ejecutoras*”, ello se debió a que la gobernación del Quindío utilizó dicho concepto del software administrativo y financiero denominado “PCT” para el control de la inversión de los recursos desagregando el presupuesto, es decir, detalló en dónde serían invertidos.

Así las cosas, estos cuerpos normativos no modificaron el Estatuto Departamental Presupuestal contenido en la Ordenanza n°. 022 de 2014, ni infringieron el Estatuto Orgánico Presupuestal General porque jamás crearon secciones presupuestales, en consecuencia, no transgredieron la ley.

Para demostrar lo anterior, se expondrá el contexto normativo sobre el régimen presupuestal territorial, se definirá que es la focalización del presupuesto y la desagregación presupuestal, y se analizará la conducta endilgada como

segunda irregularidad, el supuesto traslado de rubros departamentales, y la creación de “*unidades ejecutoras*”, pues como quedó demostrado la calidad de servidoras públicas como gobernadoras titular y encargada ya se acreditó.

3.1.3.2.2.1. Contexto normativo

3.1.3.2.2.1.1. Del régimen presupuestal territorial

La competencia y la regulación orgánica presupuestal para las entidades territoriales, están contenidas en los artículos 300, 352 y 353 de la Carta Política.

Las leyes orgánicas son aquellas que tienen una prerrogativa especial al reglamentar un asunto señalado en la Carta Política, las cuales condicionan la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia por ser un marco de la actividad legislativa¹⁵⁰. Una de ellas es la Ley del Presupuesto a la cual deben estar acorde los presupuestos de las entidades territoriales, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 151, 300-5 y 352 Superiores:

ARTICULO 151. *El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.*

ARTICULO 352. *Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de*

¹⁵⁰ Cfr. CC C-538-1995.

las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

ARTICULO 300. *Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas¹⁵¹:*

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

Las leyes orgánicas de presupuesto nacional y territoriales tienen jerarquía superior a las normas presupuestales anuales en las que se establecen rentas y apropiaciones de cada ejercicio fiscal, razón por la cual estas no pueden modificarlas¹⁵². En consecuencia, la Ordenanza n°. 022 de 2014, expedida por la Asamblea Departamental, con base en las facultades del numeral 5ª del artículo 300-5 de la Carta Política, tiene rango de norma orgánica de presupuesto, por tratarse del Estatuto a través del cual el Departamento del Quindío regló la materia.

Los artículos 1 y 3 de ese Estatuto prevén:

ARTÍCULO 1. Establézcase la presente Ordenanza, como el Estatuto Orgánico del Presupuesto para el Departamento del Quindío y sus Entidades Descentralizadas, concordante con el artículo 352 de la Constitución Política. En consecuencia; todas las disposiciones en materia presupuestales deben ceñirse a las prescripciones aquí contenidas y que regulan el sistema presupuestal.

El mismo contiene las normas relacionadas con la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación, ejecución y control del Presupuesto General del Departamento y el de sus entidades descentralizadas, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social.

¹⁵¹ Artículo modificado por el artículo 2o. del Acto Legislativo no. 1 de 1996. El nuevo texto es el siguiente:

¹⁵² Cfr. CC C-629-1996.

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

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

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

Un segundo nivel que incluye la adopción de metas financieras del sector público Departamental y la distribución de los excedentes financieros de los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y de las Sociedades de economía mixta del orden Departamental con el régimen de aquellas dedicadas a actividades no financieras, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución, las Leyes y las Ordenanzas les otorga.

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

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

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

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

3.1.3.2.2.1.2. De la focalización y de la desagregación del presupuesto

La focalización de recursos es una estrategia mediante la cual el Estado o una entidad destina sus recursos públicos, subsidios o programas sociales hacia grupos poblacionales o territorios específicos; su objetivo es maximizar la eficiencia del gasto y garantizar que los beneficios lleguen a las personas más vulnerables¹⁵³. Una de las modalidades de focalización de los recursos es la territorial cuando se destinan a zonas geográficas específicas y a garantizar que la ayuda llegue a las poblaciones que más lo necesitan.

Por su parte, la desagregación presupuestal en Colombia es el proceso mediante el cual las entidades públicas detallan y distribuyen los recursos asignados en la Ley de Presupuesto General de la Nación o en los presupuestos territoriales, llevándolos a niveles específicos de subunidades ejecutoras y rubros concretos, como gastos de personal, adquisición de bienes y servicios o gastos generales o inversiones¹⁵⁴.

Entre sus modalidades está la desagregación territorial mediante la cual las entidades territoriales (municipios, distritos y departamentos) detallan y clasifican los rubros generales de ingresos y gastos aprobados en su presupuesto anual, dividiéndolos en programas, subprogramas, proyectos de inversión y gastos de funcionamiento específicos¹⁵⁵.

3.1.3.2.2.1.2. Caso concreto

¹⁵³ Cfr. Gasto público social. En <https://www.dnp.gov.co>. Consultada; 26 de junio 2026.

¹⁵⁴ Cfr. <https://www.minhacienda.gov.co/documents/d/portal/manual-desagregacion-de-gastos-de-administracion>. Consultada: 26 de junio de 2026.

¹⁵⁵ Cfr. Manual de usuario en <https://www.minhacienda.gov.co/>. Consultada: 26 de junio 2026.

En cuanto a la conducta endilgada, esto es, que las ordenanzas y el decreto de liquidación trasladaron rubros departamentales a los municipios y a las empresas sanitarias públicas, creando “*unidades ejecutoras*” diferentes a las contenidas en la Ordenanza n°. 022 de 2014 (Estatuto Orgánico Departamental); para la Sala el cargo partió de una premisa equivocada no contenida en las ordenanzas, ni en el decreto de liquidación, pues jamás transfirieron recursos, ni crearon “*unidades ejecutoras*”, motivo por el cual el cargo resulta atípico por no ser contrarios al Estatuto Orgánico Departamental (Ordenanza n°. 022 de 2014).

Los términos “*transferencia*” de rubros y “*unidades ejecutoras*” no están contenidos en el articulado de las Ordenanzas n°. 10, 11 y 12, ya que lo que ellas dispusieron fue la “*focalización*” (destinación) de una porción del presupuesto a los municipios favorecidos, bajo el entendido que su ejecución se haría a través del “*instrumento establecido en las Leyes 80 de 1993 y 1107 de 2015*”, sin que el departamento perdiera el control y tutela sobre ellos; lo que se comprueba con el simple tenor de su texto:

Ordenanza	Artículo
10	1: En cumplimiento del artículo 20 de la Ordenanza 005 de 2014, finánciese la Política Pública de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2014-2024, de la siguiente manera: (...) el treinta por ciento (30%) del 51% del recurso de Monopolio para apoyar la financiación del transporte escolar municipal de los municipios no certificados de las categorías quinta y sexta, de acuerdo a lo estipulado por participación % de niños matriculados: (...)

	PARÁGRAFO: La asignación municipal destinada a la financiación del transporte escolar, debe garantizar como mínimo el 50% de la cobertura de la población beneficiaria en cada municipio. 2: El veintisiete (27%) del 51% del recurso de Monopolio, para apoyar la financiación de la alimentación escolar en las instituciones Educativas Públicas de los municipios no certificados de categoría quinta y sexta, de acuerdo a lo estipulado en la categoría de desarrollo en torno a los derechos a la educación de la Política Pública de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2014-2024, por participación % de niños matriculados, así: (...). PARÁGRAFO: La asignación presupuestal destinada a la financiación de la alimentación escolar, se encuentra dirigida a la cobertura de la población matriculada en básica primaria de la Instituciones Educativas Públicas del municipio no certificado. 3: El cuarenta (40%) de la totalidad de los recursos de capital para apoyar la financiación de la construcción, adecuación, mantenimiento y/o dotación de los Centros de Desarrollo Integral CDI en los municipios de categoría quinta y sexta, distribuidos de la siguiente manera: (...). 4: El veinticinco (25%) de la totalidad de los recursos de capital para apoyar la gestión de las Comisarias de Familia, en el marco de la prevención de la violencia intrafamiliar y de la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes. La distribución del porcentaje recaudado por éste concepto se realizará de la siguiente forma: (...). 5. El veintitrés por ciento (23%) del 51% del recurso de Monopolio, para apoyar la implementación del Plan de Intervenciones Colectivas PIC en salud, orientado a la prevención y promoción de la salud en la población de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia.
--	---

	PARÁGRAFO: Los recursos dirigidos a la financiación del Plan de Intervenciones Colectivas, en Salud, para la población de Infancia y Adolescencia, serán entregados a los municipios de las categorías quinta y sexta distribuidos, los cuales deberán ser destinados a los programas y proyectos que permitan la Prevención de Embarazos en Adolescentes y Consumo de Sustancias Psicoactivas, de la siguiente manera: (...).
11	1: En cumplimiento del Artículo 19 de la Ordenanza 032 de 2014, finánciese la Política Pública de la Juventud 2014-2024, de la siguiente manera: .1. El treinta y cinco (35%) de la totalidad de los recursos de capital, para emprendimiento y oportunidades laborales juveniles, en cumplimiento del Plan Decenal de la Política de la Juventud, en la categoría Ene N°, 2 "Atención Integral" y delineamiento estratégico: 2.1. "Garantizar el acceso y sostenibilidad laboral y productiva de los jóvenes Quindianos "Distribuidos en los territorios así: 2- El veinte (20%) del 51% del recaudo de Monopolio rentístico y doce por ciento (12%) de la totalidad del recaudo del impuesto de registro, para el apoyo del acceso y permanencia en la educación terciaria de los estudiantes de los municipios no certificados en educación, que ingresan a la Educación Terciaria, en cumplimiento del Plan Decenal de la Política de Juventud en la Categoría Eje N°. 2 "Atención Integral", y delineamiento estratégico: 2.2. "Garantizar una educación de calidad oportuna y pertinente para los Jóvenes Quindianos", así: (...). PARÁGRAFO . La financiación del apoyo al acceso y permanencia en la educación terciaria corresponde a las líneas de Transporte de Educación Terciaria (Intermunicipal -urbano), para garantizar las condiciones para la permanencia de los adolescentes y jóvenes que acceden a la educación terciaria en los municipios categoría 5 y 6 del departamento del Quindío en los estratos socioeconómicos 1.2 y 3 .

12	1: Finánciese el saneamiento básico en el Departamento del Quindío a partir de la destinación del setenta y cinco (75%) por ciento del valor recaudado de la Estampilla Pro Desarrollo, en las siguientes condiciones de ejecución: (...) -El cincuenta (50%) por ciento de lo recaudado de la estampilla Pro Desarrollo será ofertado por la Empresa Sanitaria del Quindío ESAQUIN SA ESP, con destino a la realización de obras de saneamiento básico, en los municipios del Departamento categoría Sexta. Los recursos serán girados mensualmente por el Departamento de acuerdo con el recaudo efectivo de cada mes, dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente. -El quince (15%) por ciento de lo recaudado de la Estampilla Pro desarrollo será ejecutado por Empresas Públicas de Armenia ESP, con destino a cofinanciar la vinculación y participación del municipio de Armenia en las estrategias del Programadas SAVER u otro programa para el saneamiento que sea establecido por el Gobierno Nacional y liderado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad, Territorio, Viceministerio de agua y Saneamiento, o quien haga sus veces. Los recursos serán girados mensualmente por el Departamento, de acuerdo con el recaudo efectivo de cada mes, dentro de los diez (10) primero días del mes siguiente. -El diez (10%) por ciento de los recaudos de la Estampilla Pro desarrollo será ejecutado por el MUNICIPIO DE CALARCÁ, con destino a cofinanciar la vinculación y participación del municipio de Calarcá en la estrategia del Programa Saber u otro programa para el saneamiento que sea establecido por el Gobierno Nacional y liderado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad, Territorio, Viceministerio de Agua y Saneamiento, o quien haga sus veces, o a la realización de obras de saneamiento básico en el Corregimiento de
----	--

	Barcelona, de acuerdo con la priorización que sea realizada por EL MUNICIPIO. Los recursos serán girados mensualmente por el Departamento de acuerdo con el recaudo efectivo de cada mes, dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente. 2: Los recursos a ejecutar por ESAQUIN SA ESP, de la Estampilla Pro Desarrollo, se orientará exclusivamente a saneamiento básico, específicamente al desarrollo de aquellas obras que permitan disminuir la brecha existente entre la cobertura de necesidades de reposición y optimización para garantizar la sostenibilidad de la infraestructura del alcantarillado, realizar la unificación y manejo adecuado de vertimientos. Estas obras serán priorizadas y ejecutadas por ESAQUIN SA ESP, privilegiando aquellas que se orienten a disminuir la brecha existente entre las coberturas de acueducto y las coberturas de alcantarillado y al cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Obras e Inversiones Regulado POIR. 3: Los recursos a ejecutar por EPA ESP, de la estampilla Pro desarrollo, se orientaran exclusivamente al saneamiento básico, específicamente a complementar el esquema de cofinanciación de las estrategias asociadas al Programa SAVER u otro programas para el saneamiento que sea establecido por el Gobierno Nacional y liderado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad, Territorio, Viceministerio de Agua y Saneamiento, o quien haga sus veces, para avanzar en la implementación de los planes de Saneamiento y manejo de vertimientos de la Cuenca crítica identificada-río Quindío y La Vieja. 4: Los recursos a ejecutar por el Municipio de Calarcá, de la Estampilla Pro Desarrollo, se orientarán exclusivamente al saneamiento básico, específicamente a complementar el esquema de cofinanciación de las estrategias asociadas al programa SAVER, otro programa para el
--	---

	saneamiento que sea establecido por el Gobierno Nacional, y liderado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Viceministerio de Agua y saneamiento , o quien haga sus veces, o a la realización de obras de saneamiento básico en área urbana del municipio de Calarcá, o a la realización de obras de saneamiento básico en el Corregimiento de Barcelona. PARAGRAFO PRIMERO: Los recursos a ejecutar por el Municipio de Calarcá el Corregimiento de Barcelona, de la estampilla Pro Desarrollo, se orientaran exclusivamente al saneamiento básico, específicamente al desarrollo de aquellas obras que permitían disminuir la brecha existente entre acueducto y alcantarillado, ampliar la coberturas de alcantarillado, atender necesidades de reposición y optimización para garantizar la sostenibilidad de la infraestructura del alcantarillado, realizar la unificación, manejo adecuado de vertimientos. Estas obras serán priorizadas y ejecutadas por el MUNICIPIO, privilegiando aquellas que se orienten a disminuir la brecha existente entre las coberturas de acueducto y las coberturas de alcantarillado y cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Obras de Inversión Regulado POIR.
--	---

Como se vio focalizar recursos¹⁵⁶ es destinarlos a un grupo poblacional, sector o territorio, como consecuencia del despliegue de un conjunto de acciones, decisiones y estrategias planificadas por las autoridades nacionales y territoriales, para solucionar problemáticas sociales y mejorar la calidad de vida del grupo poblacional favorecido (infantes, niños, adolescentes, jóvenes y población marginada) que implicó la identificación del

¹⁵⁶ Cfr. Histórico: Gobierno nacional presenta el Trazador Presupuestal para visibilizar la inversión en 5,5 millones de hogares campesinos, Consultada: 26 de junio 2026.

problema, la evaluación de variables que no se inventaron porque se soportaron en los indicadores manifestados en datos socioeconómicos, geográficos o de vulnerabilidad, plasmados en los informes de rendición de cuentas del departamento y de los municipios aportados, lo que dio como resultado la priorización de la inversión y la destinación de una porción del presupuesto que no fue transferido automáticamente, como lo entendió la Fiscalía, sino que su ejecución dependía del cumplimiento de requisitos legales a través de la figura del convenio interadministrativo o de asociación; lo cual difiere del traslado sin control de los rubros a otra entidad u organismo, como se constata con el texto de las ordenanzas transcrito.

Esa destinación de recursos fue respetada en la Ordenanza n°. 015 y en el Decreto de Liquidación n°. 816 de 2015, razón por la cual en ellos tampoco se hicieron *“traslados de presupuesto”*, ni se crearon *“unidades ejecutoras”*.

Observase que la metodología escogida fue una desagregación territorial del gasto público social, es decir, optaron por una distribución detallada de los recursos públicos del departamento con destino específico para un grupo de población desfavorecida ubicado en la jurisdicción departamental.

Sobre el particular el Departamento Nacional de Planeación (DNP) señala que, para desglosar el presupuesto se deben cruzar tres criterios: el orgánico, mediante el cual se identifica qué entidad del Estado gasta el recurso (quién gasta); el económico que divide el presupuesto entre gastos corrientes, de capital y servicio de la deuda (en qué naturaleza económica

se gasta); y el funcional-programático que vincula el gasto con los objetivos del Plan de Desarrollo y sectores específicos (educación, salud, defensa, saneamiento, etc), para donde se destinan los fondos¹⁵⁷.

En el caso presente, la desagregación territorial aplicada tuvo fundamento en los artículos 36, 44 y 70 del Estatuto Nacional y Departamental de Presupuesto, los cuales respaldan la estrategia de destinar los rubros subdividiéndolos en el máximo nivel de detalle exigido en el plan de cuentas, como se observa en el la Ordenanza n°. 015 y en el decreto de liquidación, artículos que los testigos de la Fiscalía manifestaron desconocer:

Estatuto	Artículo
Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico Presupuestal)	41: Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión. <i>El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.</i> <i>La Ley de Apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación.</i> PARÁGRAFO. El gasto público social de las entidades territoriales no se podrá disminuir con respecto al año anterior y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad

¹⁵⁷ Cfr. MANUAL DE CLASIFICACIÓN PRESUPUESTAL. Consultada: 26 de junio 2026.

	territorial; estos gastos no se contabilizan con la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación (Ley 179/94, artículo).
Ordenanza n°. 022 de 21 de agosto de 2014 (Estatuto Presupuestal Departamental)	36: Gastos de inversión: Se definen como el conjunto de recursos públicos orientados al mejoramiento del bienestar general y la satisfacción de las necesidades de la población, mediante la producción de bienes y prestación de servicios a cargo del Departamento, transferencias de recursos, o prestación de servicios o prestación de servicios públicos por particulares, siempre que se determine un cambio favorable para mejorar la calidad de vida de la comunidad en un tiempo determinado; así como aquellos gastos destinados a crear infraestructura social. La característica fundamental de este gasto es acrecentar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, ambiental, económica y social, de acuerdo con los fines del Estado. El presupuesto del Departamento debe incluir los proyectos de inversión contenidos en el Plan de Operativo Anual de Inversiones de acuerdo a la estructura definida en el Plan de Desarrollo con su respectiva financiación. Además, de la anterior clasificación el Proyecto de Presupuesto de gastos contendrá, al menos las siguientes cuentas y subcuentas: A. CUENTAS, Comprende...7. PARA PROGRAMAS DE INVERSIÓN, 7.1. Subprogramas de Inversión ... 44: GASTO PÚBLICO SOCIAL: El gasto público social tiene por objeto financiar los gastos destinados a la solución de necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, de agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión. La Ordenanza de presupuesto anual identificará en un anexo las partidas

	<i>destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto general del Departamento.</i>
--	---

Atendiendo este marco jurídico y la focalización de recursos señalada en las ordenanzas, es claro que la n°. 015 plasmó la desagregación del presupuesto territorial (en municipios y empresas sanitarias), la cual materializó en el Decreto de Liquidación del presupuesto n°. 816, acto a través del cual la administración seccional clasificó y detalló los gastos para facilitar la correcta ejecución del presupuesto y el control sobre los dineros públicos

Así las cosas, estos actos administrativos no crearon “*unidades ejecutoras*”, expresión no incluida en el texto de las Ordenanzas n°. 10, 11, 12 y 15, como equívocamente lo aduce la Fiscalía sin siquiera definir ese concepto ni señalar su fuente legal y/o doctrinal, lo que tampoco hicieron los testigos de cargo ÁLVARO ARIAS YOUNG¹⁵⁸, MARÍA CATALINA ARCILA ÁLVAREZ¹⁵⁹, LUZ HELENA MEJÍA CARDONA¹⁶⁰ y CARLOS ALBERTO GÓMEZ CHACÓN¹⁶¹, expresión semántica confundida con la “*subsección presupuestal*” contenida en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, utilizada para aludir a la dependencia dentro de una entidad pública (sección presupuestal) que cuenta con autonomía para administrar, ejecutar y controlar sus propios recursos, fundamental para garantizar la descentralización administrativa y el cumplimiento de metas sectoriales. A manera de ejemplo,

¹⁵⁸ Cfr. Testimonio. 24 de noviembre de 2025.

¹⁵⁹ Cfr. Testimonio. 17 de septiembre de 2025.

¹⁶⁰ Cfr. Testimonio. 29 octubre de 2025.

¹⁶¹ Cfr. Testimonio. 24 de noviembre 2025.

tienen esa categoría en el departamento las secretarías de Educación, Salud o de Familia.

En el caso presente, como lo reconocen los testigos de cargo y de la defensa, el artículo 3° de la Ordenanza n°. 022 de 2015, establece que el Presupuesto General del Departamento está compuesto por el sector central, esto es, la Asamblea, la Contraloría General Departamental, el despacho del Gobernador, las secretarías, y los demás órganos que lo componen; y el descentralizado, por los establecimientos públicos, las empresas sociales, industriales, Comerciales del Estado, las Sociedades de economía Mixta y con autonomía presupuestal y financiera, además, las personas jurídicas del orden departamental, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del Estado o Sociedades de Economía Mixta o asimiladas a estas por la ley.

Por lo tanto, los municipios y las empresas públicas beneficiadas por las ordenanzas no hacen parte de esa estructura orgánica presupuestal, según su texto literal, regla que fue respetada por la Ordenanza n°. 015 y el decreto de liquidación, entidades que debían unir esfuerzos con el departamento para cumplirlas a través de convenios interadministrativos, los cuales podían ser suscritos por las empresas públicas sanitarias sin tener en cuenta su configuración accionaria, porque las ordenanzas no transfirieron rubros para que los ejecutaran autónomamente sin control sino que, de conformidad con las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2015, se necesitaba su fijación mediante un acto

administrativo para desarrollarlas en los territorios a través de convenios interadministrativos.

En otros términos, los convenios interadministrativos o de cooperación era el instrumento de inversión indirecta a través del cual el departamento podía transferir los recursos a otra entidad, los municipios y empresas públicas (o a una asociación sin ánimo de lucro) para que ejecutaran los proyectos en las áreas de protección de los menores y jóvenes y saneamiento básico, en lugar de hacerlo de manera directa, dentro del marco de la Ley 489 de 1998¹⁶².

Por lo tanto, no corresponde a la realidad normativa el argumento atinente a que por la vía de la *“inversión indirecta”* se crearon *“unidades ejecutoras”*, esto es, municipios y empresas públicas sanitarias beneficiadas, cuyo capital social en todo caso es público al estar constituido por el Departamento del Quindío y los municipios de su jurisdicción (AUSQUIN) y ARMENIA (EPA)¹⁶³.

Corrobora lo anterior el hecho de que en la Ordenanza n°. 015 y en el Decreto de Liquidación n°. 816 las entidades beneficiadas aparecen con igual código que el asignado a las secretarías departamentales de educación y de aguas, lo que ratifica que no se crearon secciones presupuestales independientes, sino que se destinaron unos rubros para cubrir necesidades básicas de población vulnerable, con

¹⁶² Sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

¹⁶³ Cfr. Folios 500 a 600 del cuaderno n°. 3. Y folios 601 a 726 del cuaderno n°. 4. Prueba documental de la Fiscalía.

arreglo a los proyectos de inversión indirecta asignados a esas secretarías¹⁶⁴.

Si bien en la Ordenanza n°. 015 y en el Decreto de Liquidación se utilizaron las palabras “*inversión indirecta*” y “*unidad ejecutora*” para referirse a los municipios y empresas públicas sanitarias, esto no las convierte en secciones presupuestales autónomas.

La palabra “*unidad ejecutora*”, como lo demostró la defensa, corresponde al *software* utilizado por más de 20 años en la gobernación como en otras administraciones seccionales para indicar en detalle el nivel de desagregación del presupuesto e identificar a qué entidad o dependencia le corresponde desarrollarla¹⁶⁵.

Por ello, en ese sistema los municipios y empresas públicas sanitarias tenían el mismo código de las secciones presupuestales, esto es, las secretarías departamentales, lo que significa que los proyectos de inversión dependían de estas, quienes tenían la obligación de inscribir los proyectos en el Banco de Proyectos departamental como en efecto lo certificaron ÁLVARO ARÍAS YOUNG¹⁶⁶, LUZ HELENA MEJÍA CARDONA¹⁶⁷ y MARÍA ALEYDA ROA ESPINOSA¹⁶⁸, exfuncionarios de la gobernación.

¹⁶⁴ Cfr. Folios 101 a 126 del cuaderno n°. 1. Prueba documental de la Fiscalía; y 1387 1400 del cuaderno n°. 7; y 1401 a 1478 del cuaderno n°. 8. Prueba documental de la Fiscalía.

¹⁶⁵ Cfr. Folios 4987 a 5000 del cuaderno n°. 25; y 5001 a 5118 del cuaderno n°. 26. Prueba documental de la defensa.

¹⁶⁶ Cfr. Testimonio. 24 de noviembre de 2025.

¹⁶⁷ Cfr. Testimonio. 29 de octubre 2025.

¹⁶⁸ Cfr. Testimonio. 11 de febrero 2025.

Además, el decreto de liquidación ratificó en el artículo 3° las disposiciones generales que rigen los órganos que conforman el Presupuesto General Departamental, entendiéndose por estos, el sector central, (Departamento, Asamblea y la Contraloría General departamental), y el Descentralizados constituido por los Establecimientos Públicos del Orden Departamental lo cual acredita que jamás los municipios y empresas públicas sanitarias se convirtieron en secciones presupuestales.

Para la Sala el cargo surgió de la lectura equivocada de las ordenanzas y del decreto de liquidación, basado en documentos recopilados durante su trámite los cuales no reflejan el articulado definitivo sino deducciones a priori de los funcionarios de la nueva administración departamental sin respaldo probatorio.

En efecto, durante el trámite de las ordenanzas un grupo de ciudadanos, entre ellos, el exdiputado CARLOS ALBERTO GÓMEZ CHACÓN, que votó negativamente las ordenanzas, solicitaron intervención preventiva al entonces Procurador Delegado para la Descentralización y las Entidades Territoriales CARLOS AUGUSTO LÓPEZ MESA, frente a los proyectos de ordenanzas, porque en su consideración, se comprometía la ejecución de los recursos del presupuesto departamental, quien recomendó el 12 de noviembre de 2015 que: (i) la inversión solidaria podía convertirse en una “cesión indefinida” de competencias; (ii) la “transferencia” de los recursos públicos disminuía la capacidad de control departamental de las Políticas Públicas, siendo indispensable se estableciera el título del vínculo jurídico que garantizara la adecuada

ejecución de los recursos, lo cual se podía hacer a través de los convenios interadministrativos, para comprometer a los municipios beneficiados; (iii) los proyectos de inversión debían tener la aprobación de las vigencias futuras; (iv) no se debió excluir del beneficio a Armenia; y (v) los proyectos al ser intemporales podrían afectar el presupuesto futuro¹⁶⁹.

CARLOS AUGUSTO MESA DÍAZ en el juicio aseguró que se trató de una recomendación preventiva más nunca fue un concepto sobre la ilegalidad de las ordenanzas, aclarando que pensó que había “*cesión de recursos*” por lo que su observación se dirigió a que se concretara el título jurídico, la inversión a través del cual se iba a hacer; constituyendo un comentario de paso señalar que los proyectos se presentaron en el último periodo de gobierno de la gobernadora SANDRA PAOLA HURTADO PALACIO, a fin de denotar el contexto de su intervención¹⁷⁰.

Reconoció que en su momento consultó al Ministerio de Hacienda si en los proyectos se “*cedían rentas*”, cuya respuesta fue negativa, la cual llegó meses después de haber vertido sus recomendaciones preventivas¹⁷¹.

Enfatizó que su recomendación fue sobre los proyectos más no respecto a los textos definitivos, aceptando que no se hicieron estudios profundos. Dijo no tener la certeza que para el momento en que emitió el documento los proyectos de

¹⁶⁹ Cfr. Folios 1740 a 1744 del cuaderno de pruebas n°. 9. Prueba documental de la Fiscalía.

¹⁷⁰ Cfr. Testimonio. 26 de noviembre 2025. Record: 1:07:34; y 1:18:18.

¹⁷¹ Cfr. Testimonio. 26 de noviembre 2025. Record: 15:41.

ordenanzas comprometieran vigencias futuras¹⁷². Aceptó que la exclusión de Armenia en las Ordenanzas n°. 10 y 11 pudo deberse a que tenía mejor presupuesto que el resto de municipios. Además, admitió que SANDRA PAOLA HURTADO PALACIO le respondió sus inquietudes, luego de lo cual cerró el caso sin que se volviera a tratar el tema, pese a que ella pidió una mesa de trabajo preventiva¹⁷³, la cual nunca fue respondida por el ente de control.

Por su parte, SANDRA PAOLA HURTADO PALACIO, respondió el oficio del exprocurador CARLO MESA DÍAZ, señalando: (i) las ordenanzas respondían a la estrategia de promover unas políticas públicas para la población beneficiada, plasmadas en las ordenanzas 005 y 0032 de 2014 que prevén mecanismos de financiación, expedidas un año antes de la finalización de su periodo; (ii) que no hubo afectación del marco fiscal conforme lo certificaron las Secretarías de Hacienda y Planeación y hubo concepto positivo de CODEFIS; (iii) que la exclusión de Armenia en las ordenanzas de infancia se debió a que cuenta con un mayor presupuesto; (iv) aclarando que esta ciudad fue incluida en el proyecto de ordenanza sobre saneamiento ambiental porque expresaron su necesidad en esa materia¹⁷⁴; (v) añadió que no hubo traslado de competencias a los municipios sino que se propuso una colaboración armónica; (vi) que el título jurídico le corresponde desarrollarlo a la gobernación respetando la Ley 80 de 1993; y (vii) que no hay cesión de vigencias futuras sino destinación de recursos¹⁷⁵.

¹⁷² Cfr. Testimonio. 26 de noviembre 2025. Record: 1:25:06.

¹⁷³ Cfr. Folios 5143 a 5157 del cuaderno n°. 26. Prueba documental de la defensa.

¹⁷⁴ Cfr. Folio 4282 a 4343 del cuaderno n°. 23. Prueba documental de la defensa.

¹⁷⁵ Cfr. Folios 5142 a 5147 del cuaderno n°. 26. Prueba documental de la defensa.

Observa la Sala que, pese a dicha respuesta, iniciada la nueva administración departamental en 2016 siguieron los “rumores y especulaciones” sobre la ejecución de las ordenanzas, lo cual originó que la nueva Secretaría de Hacienda, LUZ HELENA MEJÍA CARDONA, con oficio n°. S.H. 001 de 5 de enero de 2016, solicitara información a la Secretaría de Planeación, MARÍA CATALINA ARCILA ÁLVAREZ, a fin de iniciar la ejecución del presupuesto del departamento de la vigencia de 2016, sobre los siguientes temas: (i) el fundamento legal para incluir en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) a los municipios; (ii) se explicara el concepto de “*unidad ejecutora*”, expresión incluida en el Decreto de Liquidación ya que se incluyeron allí a los municipios y a las empresas industriales y comerciales del Estado departamentales beneficiadas; (iii) y determinara si los proyectos señalados en las ordenanzas se encontraban registrados en el Banco Departamental de Programas, lo cual era necesario para iniciar la inversión indirecta.

Interrogantes que fueron respondidos a través del oficio n°. SPD-070-022 de 25 de enero de 2016, en el que MARÍA CATALINA ARCILA expresó que las entidades favorecidas fueron incluidas como “*unidades ejecutoras*” de recursos de inversión social sin ser parte del nivel central y descentralizado, entendiéndose dicha expresión como la dependencia y/o organismo encargado de materializar las inversiones; además, que se encontraban viabilizados y registrados los proyectos que fueron presentados por las diferentes secretarías departamentales, en las que se encuentran contenidas las apropiaciones que hacen parte de las Ordenanzas n°. 10, 11 y

12; informando que además que para el caso de los proyectos municipales no se remitió al Banco de Proyectos (BPPID) la programación anual de los recursos que financiarían los proyectos en la vigencia en la cual se ejecutarían los mismos¹⁷⁶.

En consideración de esta Sala, pese a lo anterior, las diversas interpretaciones sobre la manera en que se debían desarrollar las ordenanzas siguieron al punto que el Jefe de Evaluación Financiera Contractual departamental, MARCO AURELIO RODRÍGUEZ DOMINGUEZ, formuló el 15 de febrero de 2016 a la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda tres preguntas:

a-Los Municipios pueden ser unidades ejecutoras del presupuesto del Departamento, Teniendo en cuenta que, ¿son entidades territoriales y que no forman parte de su estructura administrativa?

b-Pueden las Asambleas Departamentales ordenar una destinación diferente a los recursos de Capital a los que determina la Ley?

*c-Puede el Departamento reglamentar para su ejecución, dichas Ordenanzas, bajo la convicción que son contrarias a la ley?*¹⁷⁷

Cuestionario en el que subyace la idea equivocada que las ordenanzas convirtieron a los municipios en “unidades ejecutoras”, razón por la cual la nueva administración concluyó que no las reglamentarían porque consideraban que eran contrarias a derecho.

Inquietudes que fueron respondidas el 3 de mayo de 2016 por el Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial

¹⁷⁶ Cfr. Documento reconocido en el testimonio de MARÍA CATALINA ARCILA ÁLVAREZ.

¹⁷⁷ Cfr. Folios 1599 a 1601 del cuaderno n°. 9. Prueba documental de la Fiscalía.

del Ministerio de Hacienda LUIS FERNANDO VILLOTA QUÑONES, quien aseguró que su respuesta no comprendía la solución directa de problemas específicos de la entidad territorial, limitándose a dar una respuesta general sin carácter vinculante, consistente en que (i) el municipio no es una sección presupuestal del departamento, pero este si puede invertir en él; (ii) para dar destinación a los recursos de capital debe revisarse el origen estos; y (iii) excedía a las competencias del Ministerio pronunciarse sobre la legalidad de las ordenanzas¹⁷⁸.

Como se observa este último documento no prueba, como lo pretende la Fiscalía, que las ordenanzas incluyeron a los municipios como secciones presupuestales pues la respuesta a los interrogantes planteados por la administración departamental, partió de conclusiones que no corresponden al texto de los actos administrativos, ni a los antecedentes de estos como consecuencia de las políticas públicas analizadas, conforme lo reconoció LUIS FERNANDO VILLOTA QUÑONES, quien ratificó que, en todo caso, las ordenanzas no cedían rentas¹⁷⁹.

Sobre el contexto en que se dio el anterior cruce de documentos MARCO AURELIO RODRÍGUEZ DOMÍGUEZ¹⁸⁰, LUZ HELENA MEJÍA CARDONA¹⁸¹ y MARÍA CATALINA ARCILA ÁLVAREZ¹⁸², aseguraron que todo se originó en los desacuerdos interpretativos para cumplirlas, en la falta de

¹⁷⁸ Cfr. Folios del cuaderno n°. Prueba documental de la Fiscalía.

¹⁷⁹ Cfr. Testimonio. 16 de septiembre y 24 de noviembre de 2025.

¹⁸⁰ Cfr. Testimonio. 24 de noviembre de 2025.

¹⁸¹ Cfr. Testimonio. 29 de octubre de 2025.

¹⁸² Cfr. Testimonio. 16 de septiembre de 2025.

estudio de sus antecedentes para comprender que se trataba de un Plan Decenal de políticas públicas fijadas desde antes de 2015; incluso, admitieron no haberlas estudiado a profundidad, reconociendo que hicieron una interpretación equivocada de su texto pues lo municipios y empresas industriales y comerciales sanitarias favorecidas jamás fueron creadas como secciones presupuestales sino que a través de la inversión indirecta con ellos se podían suscribir los convenios interadministrativos para materializarlas, lo que no se hizo por orden del nuevo gobernador CARLOS EDUARDO OSORIO BURITICÁ, mientras se expedía el nuevo Plan de Desarrollo. Incluso, aseguraron que la expresión “*unidad ejecutora*” hace parte del software para la desagregación del presupuesto sin que ello signifique que esas entidades ejecutaran directamente los recursos del departamento.

Sobre el particular, los testigos de la defensa MARÍA VICTORIA GIRALDO y MARÍA ALEYDA ROA, Secretarías de Hacienda y Planeación de la administración de las acusadas, y el perito EZEQUIEL LENIS RAMÍREZ explicaron en qué consistió esa metodología, la cual se encuentra respaldada con la prueba documental aportada por la defensa¹⁸³.

MARÍA VICTORIA GIRALDO LONDOÑO¹⁸⁴ aseguró que el término “*unidad ejecutora*” que aparece en el Decreto de liquidación mas no en las ordenanzas, se utilizó en los ítems ingresos, gasto y deuda pública ya que es un clasificador que

¹⁸³ Cfr. Folios 4987 a 5000 del cuaderno n°. 25; y 5001 a 5118 del cuaderno n°. 26. Prueba documental de la defensa.

¹⁸⁴ Cfr. Testimonio. 11 de febrero de 2026.

tiene el PCT (Plan de Cuentas¹⁸⁵) desde el 2000, concepto que se traslapó en el Decreto de Liquidación n°. 816 para señalar no solo las secretarías departamentales ejecutoras sino detallando los programas de inversión. Clasificador que fue donado por la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) para todo el territorio nacional¹⁸⁶.

Metodología que, adujo, permite especificar el responsable de la inversión que puede ser un municipio, un barrio o una vereda, clasificación que es llevada al decreto de liquidación sin que ello signifique que estos se conviertan en secciones presupuestales¹⁸⁷ u ordenador del gasto.

Aclaró que las ordenanzas solo distribuyeron los rubros porque la fase de ejecución quedó en cabeza de la nueva administración seccional a fin de unir esfuerzos con los municipios para la suscripción de los convenios respectivos¹⁸⁸ porque sin dicho instrumento jamás podrían ejecutar directamente el presupuesto departamental¹⁸⁹.

MARÍA ALEYDA ESPINOSA ROA¹⁹⁰, ratificó que los programas, subprogramas y proyectos estaban registrados, actualizados y viabilizados para poder estar en las ordenanzas¹⁹¹ y en el Plan Operativo Anual de Inversión (POAI), el cual va inserto en el Plan Operativo Anual 2016 (Ordenanza

¹⁸⁵ Es el catálogo estandarizado que utiliza el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia para clasificar, estructurar y detallar el Presupuesto General de la Nación. En concreto es la codificación oficial de los ingresos y gastos públicos. Clasificadores - PTE - Minhacienda. Consultada: 25 de junio de 2026.

¹⁸⁶ Cfr. Folios 4987 a 5000 del cuaderno n°. 25; y 5001 a 5118 del cuaderno n°. 26. Prueba documental de la defensa.

¹⁸⁷ Cfr. Testimonio. 11 de febrero de 2026. Record 5:08.

¹⁸⁸ Cfr. Testimonio. 11 de febrero de 2026. Record 13:43.

¹⁸⁹ Cfr. Testimonio. 11 de febrero de 2026. Record 30:00.

¹⁹⁰ Cfr. Testimonio. 11 de febrero de 2026.

¹⁹¹ Cfr. Testimonio. 11 de febrero 2026. Record: 16:49.

n°. 015), aclarando que si a los municipios se les hubiera dado categoría de secciones presupuestales autónomas jamás se le hubiera insertado la misma codificación del responsable de la ejecución, en este caso, la Secretaría de Educación departamental¹⁹².

Explicaciones que coinciden con el Manual de Instrucciones Técnicas del Sistema de Información Administrativo y Financiero “*Gráfico Integrado PCT ENTREPRISE*”, utilizado antes y después de la vigencia fiscal de 2016, en el que se identifica en el nivel de detalle la expresión “*Apropiación/DatosBásicos/propiedades de Unidades Ejecutoras*”¹⁹³.

Descripción técnica que coincide con las conclusiones del perito EZEQUIEL LENIS RAMÍREZ¹⁹⁴, quien señaló que el estudio de las ordenanzas lo llevó a concluir que jamás crearon como “*unidades ejecutoras*” a los municipios y a dos “*empresas públicas sanitarias*” con capacidad de contratación directa.

LENIS RAMÍREZ aclaró que lo que menciona el decreto de liquidación como “*unidad ejecutora*” es la expresión utilizada por el sistema “PCT” y la Agencia Técnica Alemana (GTZ) con la finalidad de agrupar desagregaciones presupuestales, lo que no significa que desde el punto jurídico se hayan creado secciones presupuestales con capacidad de la ordenación del gasto¹⁹⁵;

¹⁹² Cfr. 11 de febrero de 2026. Record 45:15.

¹⁹³ Cfr. Folios 4987 a 5000 del cuaderno N°. 25; y 5001 a 5117 del cuaderno n° 26. Prueba documental de defensa.

¹⁹⁴ Cfr. Testimonio. 10 de febrero de 2026.

¹⁹⁵ Cfr. Testimonio. 10 de febrero de 2026. Record: 0:48.

término que no existe en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996)¹⁹⁶.

LENIS RAMÍREZ ratificó que las ordenanzas “focalizaban recursos” lo que no compromete un presupuesto, conclusión que en modo alguno descalifica su experticia como lo sostiene la Fiscalía, al señalar que opinó sobre la legalidad de las ordenanzas, porque lo que rindió fue un concepto técnico de la metodología de inversión utilizada en las ordenanzas y en el decreto de liquidación, que no significó transferencia directa de los rubros, como lo entendió el ente acusador, ni la exclusión de los municipios en el diseño de programas sociales porque previo a ellas hubo un trabajo conjunto de Políticas Públicas reflejado en los documentos de rendición de cuentas que respondieron a un Plan Decenal y a la gradualidad de la planificación, y la ejecución de las inversiones en infraestructura para el saneamiento básico señalados en el POIR de los municipios beneficiados.

En suma, las ordenanzas y el decreto de liquidación jamás crearon secciones presupuestales autónomas ni “*unidades ejecutoras*”, expresión utilizada en el decreto para desagregar (detallar) el gasto público social a través de la inversión indirecta. Por lo tanto, no se configuró el elemento normativo del tipo “*manifiestamente contrario a derecho*”.

En conclusión los actos administrativos no son contrarios a derecho.

¹⁹⁶ De las Leyes Orgánicas Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación. La expresión está incluida en el Decreto Reglamentario 568 de 1996 como “*unidad ejecutora especial*” en el Ministerio de Defensa para agrupar gastos.

3.1.3.2.3. Tercera irregularidad

Según la Fiscalía se transgredieron los artículos 1° de la Ley 1483 de 2011 y del Decreto 2767 de 2012, y 14 de la Ley 111 de 1996, porque las ordenanzas estatuyeron ilegalmente vigencias futuras excepcionales hasta el 31 de diciembre de 2024 (Ordenanzas n°. 10 y 11) e intemporales (Ordenanza n°. 12¹⁹⁷) porque, de conformidad con el principio presupuestal de anualidad, no es posible adquirir compromisos que excedan la vigencia respectiva, regla que tiene su excepción previo el cumplimiento de requisitos legales, entre ellos, la declaratoria previa de importancia estratégica por parte del Consejo de Gobierno de las entidades territoriales y su cofinanciación total o mayoritaria por la Nación.

Irregularidad evidente, según la Fiscalía, al disponer que, ante la disminución del recaudo, el gobierno departamental debía garantizar la inversión con recursos ordinarios, infringiéndose, además, el principio de programación integral al no señalar el rubro que habría de comprometerse¹⁹⁸.

La defensa sostiene que las ordenanzas y el decreto de liquidación no transfirieron recursos sino destinaron rubros para atender las políticas públicas de infantes, adolescentes, jóvenes y población vulnerable lo que significa que jamás trasladaron rubros ni comprometieron vigencias futuras porque no hubo contratos ni certificados de registro presupuestal que los comprometiera.

¹⁹⁷ Artículos 9 y 11.

¹⁹⁸ Evidente en el artículo 15 de la Ordenanza 10; y 10 y 12 de la Ordenanza 11.

La Sala al ponderar en conjunto las pruebas practicadas e incorporadas en el juicio ante las reglas de la sana crítica, concluye que las ordenanzas y el decreto de liquidación jamás comprometieron vigencias futuras porque lo que realizaron fue una destinación específica de los rubros departamentales para cubrir políticas públicas de infancia, adolescencia, juventud y saneamiento básico.

Por lo anterior, las ordenanzas y el decreto de liquidación no transgredieron los artículos 1° de la Ley 1483 de 2011 y del Decreto 2767 de 2012, y 14 de la Ley 111 de 1996,

Para demostrar lo anterior, primero se expondrá el contexto normativo sobre vigencias futuras para luego pasar al análisis de la conducta endilgada ya que como quedó demostrado en acápite anterior, la calidad de servidoras públicas para la fecha de los hechos como gobernadoras titular y encargada se demostró.

3.1.3.2.3.1. Contexto normativo

3.1.3.2.3.1.1. Sobre las vigencias futuras

Como lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁹⁹, una vigencia futura es una autorización legal o presupuestal que permite a las entidades del Estado comprometer recursos económicos de presupuestos de años posteriores para ejecutar contratos que superan la anualidad.

¹⁹⁹ Cfr. CE, Sala de Consulta Civil, 5 septiembre 2023, rad. 11-001-03-06-000-2023-00215-00.

Así mismo, esa Corporación ha precisado que las vigencias futuras son instrumentos de financiación de proyectos de nivel nacional y local, y al constituir una excepción a la ejecución presupuestal anual su tratamiento es riguroso y extraordinario, ya que de no ser así la ejecución presupuestal podría afectar los programas de las administraciones futuras, y en ese orden debe consultar metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo²⁰⁰:

Estas vigencias, según se ha definido por la doctrina, no son otra cosa que la autorización impartida para afectar presupuestos futuros con apropiaciones autorizadas con antelación a la aprobación de dichos presupuestos, y se tienen como excepciones al principio mencionado, en tanto que la autorización de los gastos se formaliza antes de que se aprueben las vigencias en las que se van a ejecutar y la vida jurídica de tales autorizaciones se prolonga a lo largo de varias vigencias. En consonancia con lo anterior, igualmente se ha precisado que las vigencias futuras son un instrumento de planificación presupuestal y financiero que permite autorizar la asunción de obligaciones que afecten los presupuestos de vigencias posteriores, y tienen como fin garantizar la existencia de apropiaciones suficientes en los años siguientes para asumir compromisos y obligaciones con cargo a ellas, así como también disponer de los recursos financieros, y de esa manera garantizar el avance y conclusión de proyectos plurianuales. Este mecanismo, en definitiva, permite la ejecución proyectos sin que exista la restricción de la disponibilidad de recursos durante una única vigencia fiscal²⁰¹.

Al ser una excepción al principio de anualidad, el cual implica que la administración se ciña a la planeación que de la ejecución del gasto ha hecho dentro de la vigencia anual que culmina el 31 de diciembre de cada año; y extenderse la ejecución más allá de este periodo se requerirá de la aprobación de vigencias futuras y el cumplimiento de los requisitos

²⁰⁰ Cfr. CE, Sala de lo Contencioso Administrativo, 1 de febrero 2018, rad. 08001-23-31-000-2010-00987-01.

Cfr. <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/revistas/edi02/doc/huila4.pdf>. Consultada: 26 de junio 2026.

²⁰¹ Cfr. CE, Sala de lo Contencioso Administrativo, 1 de febrero 2018, rad. 08001-23-31-000-2010-00987-01.

previstos en la Ley Orgánica Presupuestal (artículo 10 y siguientes de la Ley 819 de 2003).

El estatuto distingue las vigencias futuras ordinarias de las excepcionales: las primeras se refieren a la asunción de obligaciones cuya ejecución se inicia con recursos de la vigencia fiscal en curso, mientras que las segundas, prevén la obligaciones sin apropiación en el presupuesto anual, exclusivamente para los casos de obras de infraestructura, energía y comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyecto, de conformidad con el artículo 1° de la Ley 1483 de 2011²⁰².

3.1.3.2.3.1.1. Caso concreto

Para la Sala la conducta endilgada es atípica porque las ordenanzas y el decreto de liquidación jamás comprometieron vigencias futuras ya que no hubo traslados presupuestales a los municipios, por lo tanto, no son ilegales.

²⁰² **Artículo 1°.** *Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales.* En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos: a). Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos. b). El monto máximo de vigencias futuras, plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5° de la Ley 819 de 2003. c). Se cuente con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces. d). Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

Ciertamente, como quedó acreditado en acápite anterior, los actos administrativos realizaron una **destinación específica** de los recursos de monopolio, de capital y de la estampilla PRODESARROLLO para beneficiar las políticas públicas para la primera infancia, infancia, adolescencia, juventud y saneamiento básico, sin compromiso presupuestal que lo atara a un registro presupuestal o certificado de disponibilidad presupuestal que respaldara pasar a la siguiente vigencia fiscal.

Al no existir registros presupuestales con la indicación del rubro, del valor y el plazo en el que se ejecutaría el proyecto de inversión, no se puede hablar de vigencias futuras.

La metodología de destinación de renta específica utilizada en las ordenanzas y en el decreto de liquidación es una técnica presupuestal a través de la cual se asigna una determinada renta para la financiación de una actividad gubernamental previamente establecida en la ley de presupuesto²⁰³, como lo es el gasto público social; técnica adoptada sin que se concretara algún compromiso presupuestal, el cual no se adquirió porque cuando se aprobaron las ordenanzas no estaban suscritos los convenios interadministrativos, pues ello debía reglamentarse a través de actos administrativos por parte de la nueva administración. Así las cosas, no puede exigirse el cumplimiento de los requisitos para las vigencias futuras excepcionales del artículo 1° de la Ley 1483 de 2011.

²⁰³ Cfr. CC C-590-1992.

Como puede verse la Fiscalía confundió el Plan Decenal de políticas públicas con las vigencias futuras, olvidando que el primero es un hoja de ruta a largo plazo que define los objetivos, estrategias y metas para un sector específico, en este caso, la niñez, la juventud y el saneamiento básico; mientras las vigencias futuras, se itera, son mecanismos financieros y presupuestales que permiten contratar obras o servicios que tardan más de un año, garantizando el pago con presupuestos de años siguientes.

Así lo ratifica la experticia de EZEQUIEL LENIS RAMÍREZ²⁰⁴ y los testimonios de MARÍA VICTORIA GIRALDO LONDOÑO²⁰⁵ y MARÍA ALEYDA ROA ESPINOSA²⁰⁶.

El perito señaló que en materia presupuestal existe una cadena en estricto orden que inicia con un título jurídico o de gasto público como pasa por la apropiación presupuestal, el compromiso, la obligación y el pago, por lo tanto, una entidad territorial no puede obligarse sin que exista un compromiso presupuestal, ni comprometer el presupuesto sin contar con la apropiación; de aceptarse se vulneraría el principio de legalidad del presupuesto contenido en el artículo 345 de la Carta Política, que reza:

En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

²⁰⁴ Cfr. Testimonio. 10 de febrero 2026.

²⁰⁵ Cfr. Testimonio. 11 de febrero 2026.

²⁰⁶ Cfr. Testimonio. 11 de febrero 2026.

Conclusión que está acorde con el texto de las ordenanzas y del decreto de liquidación, en cuanto a que no se señalaron títulos jurídicos (convenios interadministrativos) para comprometer el presupuesto, porque ello era objeto de reglamentación de la administración seccional entrante; incluso, señalaron que se debía respetar el Estatuto de Contratación Estatal, ya que si no se ejecutaban los recursos debían ser devueltos al departamento, lo que no ocurre con las vigencias futuras, porque los dineros así comprometidos deben invertirse en los contratos suscritos²⁰⁷.

El concepto de LENIS RAMÍREZ coincide con el dicho de LUIS FERNANDO VILLOTA, Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial del Ministerio de Hacienda, testigo de la Fiscalía, quien ratificó que en virtud a la consulta de la Procuraduría sobre las ordenanzas, que no trasladaban ni cedían rentas, aclarando que el departamento podía destinar recursos en su territorio²⁰⁸ y para su ejecución se debía tener el *"título y el gasto"*²⁰⁹, es decir, el contrato o el convenio con el registro presupuestal que terminaba beneficiando a la comunidad, pues lo relevante era que fuese de su competencia²¹⁰.

También existe coincidencia con el concepto de 17 de diciembre de 2015 de IVÁN DARÍO GÓMEZ LEE y GABRIEL MUÑOZ MARTÍNEZ, dirigido a la Secretaria General de la Federación Nacional de Departamentos, que dice:

²⁰⁷ Cfr. Testimonio. 10 de febrero de 2026. Record: 21:06.

²⁰⁸ Cfr. Testimonio. 24 de noviembre de 2025. Record: 4:56 y 5:25.

²⁰⁹ Cfr. Testimonio. 24 de noviembre de 2025. Record: 5:55.

²¹⁰ Cfr. Testimonio. 24 de noviembre de 2025. Record: 13:47.

Las ordenanzas 10, 11 y 12 de 2015 del Departamento del Quindío no están ejecutando gastos en particular, de ellos no se asume compromiso contractual específico alguno. Es decir, son lineamientos de la máxima autoridad departamental desde el punto de vista política fiscal que incluso a futuro pueden llegar a ser revisados por la misma Asamblea para la vigencia 2016 y en adelante.

Por lo expuesto anteriormente, es claro que a través de los actos administrativos antes mencionados no se están comprometiendo vigencias futuras excepcionales de acuerdo con lo previsto en la Ley 1483 de 2011 reglamentada por el Decreto 2767 de 2012²¹¹.

Por su parte, ÁLVARO ARIAS YOUNG y MARCO AURELIO RODRÍGUEZ DOMÍNGUEZ, funcionarios de la nueva administración, ratificaron que con las ordenanzas y el decreto de liquidación, no hubo compromisos presupuestales, porque por orden del gobernador entrante no se reglamentaron las ordenanzas, ni se suscribieron convenios; aspecto admitido por la Fiscalía, por lo que es contradictorio su argumento de que no habían títulos jurídicos, lo cual descarta las vigencias futuras, y exigir al mismo tiempo la existencia de contratos.

Circunstancia también referida por CARLOS OSORIO BURITICÁ, gobernador entrante, al sostener que las ordenanzas no se hicieron efectivas, comprobando de esta manera que se trató de una destinación específica que debía ser reglamentada por un acto administrativo, el que nunca se expidió ante la “ola de comentarios” sobre ellas desde finales de 2015²¹², porque supuestamente “trasladaban” recursos a los municipios. Afirmación que nunca verificó directamente²¹³ y que la defensa desvirtuó en el contrainterrogatorio, cuando le

²¹¹ Cfr. Folios 5126 a 5130 del cuaderno n°. 26. Prueba documental de la defensa.

²¹² Cfr. Testimonio. 17 de septiembre 2025. Record: 42: 37.

²¹³ Cfr. Testimonio. 17 de septiembre de 2025. Record: 49:20.

exhibió el articulado de las ordenanzas, en el cual se dispuso que los mecanismos para ejecutarlas estaban contenidos en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, entre ellos, los convenios interadministrativos, a lo cual asintió reconociendo que no había “*transferencias*”²¹⁴.

Incluso el exdiputado CARLOS ALBERTO GOMEZ CHACÓN, pese a asegurar que las ordenanzas “*transferían recursos*”, admitió que no conoció de la adjudicación de contratos derivados de ellas²¹⁵, lo que comprueba aún más que su oposición se debió a que entendió equivocadamente que se proponía una cesión de presupuesto automática; empero, no señaló el artículo donde se consagraron las supuestas vigencias futuras, y al contrastar su texto en audiencia reconoció que en ninguna parte se consignó que se cedían los rubros²¹⁶. Además, admitió que el Plan Decenal de Políticas Públicas aprobados también por él en 2014, no se equipara a las vigencias futuras²¹⁷.

Así entonces, las ordenanzas y el decreto de liquidación en los tres eventos, se ajustan al ordenamiento jurídico que para ese entonces las gobernaba, toda vez que respetaron los principios de autonomía, concurrencia y subsidiariedad, al focalizar recursos para financiar las políticas públicas de primera infancia, infancia, adolescencia y juventud y saneamiento básico, sin que hayan convertido a los municipios y a las empresas AUSQUIN y EPA en secciones presupuestales, como tampoco comprometieron vigencias futuras.

²¹⁴ Cfr. Testimonio. 17 de septiembre de 2025. Record: 55:58; y 59:26.

²¹⁵ Cfr. Testimonio. 17 de septiembre de 2025. Record: 1:19:31; y 1:52:23.

²¹⁶ Cfr. Testimonio. 17 de septiembre de 2025. Record: 1:51:19.

²¹⁷ Cfr. Testimonio. 17 de septiembre de 2025. Record: 1:41:26.

Se descarta la presencia del elemento normativo del prevaricato por acción, esto es, que la decisión sea manifiestamente contraria a la ley, y con ello sobreviene acreditada la atipicidad objetiva de la conducta, no quedando otro camino que absolver a las procesadas SANDRA PAOLA HURTADO PALACIO y GLORIA INÉS GUTIÉRREZ BOTERO del cargo de prevaricato por acción, por el que fueron acusadas por la Fiscalía.

3.1.3.2.3.1.1.1. Respuesta a otros argumentos de las partes

1. Sobre la decisión del Tribunal Administrativo del Quindío que declaró nulas las ordenanzas, revocada por el Consejo de Estado²¹⁸, contrario al criterio de la Fiscalía, no implica responsabilidad penal porque los dos procesos son independientes, responden a naturaleza jurídica diferente, tienen fines distintos y un universo probatorio distinto.

En efecto, el artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), prevé que el objeto de la jurisdicción contenciosa administrativa, es dirimir *“las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa”*, es decir, tiene por objeto velar por la legalidad de la actuación de la administración pública y proteger los derechos de los

²¹⁸ Respecto de la Ordenanza n°. 012. Las decisiones de lo contencioso administrativo no entraron como prueba.

ciudadanos frente a posibles abusos o errores de esta, buscando asegurar que la administración actúe dentro de los límites de la ley, y respete los derechos de las personas, en este caso, la actuación de la Asamblea Departamental que expidió las ordenanzas.

Por su parte, el proceso penal tiene como fin establecer la verdad a través de las pruebas legal y oportunamente allegadas al proceso, las cuales se valoran para reconstruir los hechos y establecer si hay lugar a consecuencias jurídicas en caso de haberse vulnerado la ley penal²¹⁹.

La jurisdicción contenciosa administrativa conoció de la acción de nulidad con motivo de la demanda de un grupo de ciudadanos que luego hicieron parte de la administración entrante, la cual se allanó a las pretensiones de la demanda, aceptando que las ordenanzas eran nulas, renunciando a defenderse, a contestar la demanda y a presentar pruebas para oponerse y alegatos; a diferencia de la actuación penal en la que las partes presentaron pruebas documentales y testimoniales que dan cuenta de los antecedentes de las políticas públicas de primera infancia, infancia, adolescencia y saneamiento básico, cuya ponderación generó la atipicidad de la conducta endilgada a las acusadas, por cuanto hubo una lectura equivocada de las ordenanzas y del decreto de liquidación, en los términos analizados.

2. Del mismo modo, la alusión que se hizo en los contrainterrogatorios y en las alegaciones finales relativa a que

²¹⁹ Cfr. CSJ SP3142-2020, rad. 57793.

la actuación penal debe seguir el mismo camino de los procesos disciplinario y fiscal, en los cuales se absolvió a las acusadas y a los diputados; la Sala reitera que la exoneración en ellos no implica la ausencia de la responsabilidad penal, ya que dichas acciones no guardan relación procesal, ni material con el objeto, procedimiento y consecuencias del proceso penal.

La acción disciplinaria se produce dentro de las relaciones de subordinación entre el funcionario y la administración en el ámbito de la función pública, y se activa por el incumplimiento de un deber o de una prohibición, la omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones, la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, etc., y su finalidad es garantizar el buen funcionamiento, moralidad y prestigio de la entidad pública²²⁰.

La acción de responsabilidad fiscal no tiene carácter sancionatorio ni penal, sino resarcitorio como consecuencia del daño patrimonial causado a los dineros públicos, por conductas dolosas o culposas, atribuibles a un servidor público o a una persona que maneje dichos dineros²²¹.

Por lado, la acción penal busca preservar bienes más amplios, derivados de intereses individuales, sociales, estatales y ambientales, entre otros²²².

²²⁰ Cfr. CE, rad. 760012331000200500266 (1710-2009). 22 de marzo 2012. Sección Segunda, Subsección A.

²²¹ Cfr. CE, rad. 68001-23-31-000-2010-00706-01. Sección Primera, 16 de marzo de 2017. Artículo 4° de la Ley 610 de 2000.

²²² Cfr. CSJ AP1023-2020, rad. 56642.

Por tanto, los fallos de la procuraduría y la contraloría a favor de las acusadas, no tienen ningún efecto en el análisis de la legalidad que realizó esta Sala al ponderar las pruebas aportadas por las partes, en las que se encontró probada la atipicidad objetiva de las conductas.

3. El hecho de que el grupo político de la exgobernadora SANDRA PAOLA HURTADO haya perdido las elecciones a la gobernación de octubre de 2025, no es argumento que respalde la supuesta *“manifiesta contrariedad a derecho”* de las ordenanzas y del decreto de liquidación, porque estos actos administrativos son el resultado de las políticas públicas de años atrás a 2015, siendo una obligación del gobernador presentar el proyecto de presupuesto para la vigencia 2016, según el mandato Superior contenido en el artículo 305-4, pues es su obligación: *“Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos”*.

Esto aseguraba que la administración entrante contara con un presupuesto base para operar desde el 1 de enero siguiente, evitando la parálisis institucional, mientras la nueva administración ajustaba sus planes, la que contaba con herramientas legales (como traslados, adiciones o créditos adicionales), para ajustarlo a las metas de su propio Plan de Desarrollo.

Por su parte, a la nueva administración departamental le correspondía expedir el Plan de Desarrollo 2016-2019, según los artículos 31 y siguientes de la Ley 152 de 1994 (Ley

Orgánica del Plan de Desarrollo), a más tardar el 30 de abril del inicio del periodo de gobierno.

4. Las modificaciones realizadas a las ordenanzas son trámites normales que en el caso concreto fueron presentadas para responder las observaciones del Procurador Delegado CARLOS MESA DÍAZ, precisando que para materializar las ordenanzas se debía respetar el instrumento (Convenio Interadministrativo) del Estatuto de Contratación Estatal, lo cual ratifica aún más la legalidad de los actos administrativos.

Así mismo, la inclusión de los municipios y empresas sanitarias públicas favorecidas con las ordenanzas, en modo alguno representaban ilegalidad porque como quedó demostrado, ello atiende a una metodología de focalización presupuestas territorial, avalado por los Estatutos Orgánicos Nacional y Departamental, la cual dispuso destinar del recaudo tributario del departamento unos rubros para atender las Políticas Públicas, que corresponde a la doctrina constitucional en cuanto a que: *“la Constitución en su artículo 359 prohíbe la creación de rentas nacionales de destinación específica, más no así la asignación específica de rentas de otro orden”*. Facultad avalada por el Consejo de Estado:

Conviene precisar que la prohibición de establecer rentas de destinación específica señalada en el artículo 359 de la Carta se aplica exclusivamente a las rentas de carácter nacional que se incorporan al presupuesto general y no a las de los presupuestos de las entidades territoriales. Además, dicha prohibición solo se refiere a los impuestos pero no a otras rentas de carácter no tributario, como se desprende de las Sentencia C-1515 del 2000 y C-579 de 2001 de la Corte Constitucional, entre otras. Así las cosas no existe prohibición constitucional de destinar tasas y contribuciones a fines específicos²²³.

²²³ Cfr. CE, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 18 junio de 2009, rad. 2003-0081201.

Así las cosas, la focalización y destino específico de los rubros departamentales derivados de los tributos tiene respaldo legal y jurisprudencial, de modo que no son contrarios manifiestamente a la ley.

5. La mención que hizo la Fiscalía respecto del proyecto 007214 para la construcción y mejoramiento de la estructura sanitaria del Quindío, financiado con el Sistema General de Participaciones a cargo de la Secretaria Departamental de Agua, cuya inversión se incrementó con la Ordenanza n°. 12; tampoco acredita su ilegalidad pues es lógico que, si esta última destina cierto porcentaje del recaudo del tributo de la estampilla PRODESARROLLO para ese fin, debe aumentar el monto de la inversión en esa materia con el aporte del presupuesto departamental.

Demostrada como quedó la atipicidad objetiva de las conductas por las cuales fueron acusadas las aforadas, la Sala procederá a absolverlas.

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

R E S U E L V E

PRIMERO: ABSOLVER a SANDRA PAOLA HURTADO PALACIO y GLORIA INÉS GUTIÉRREZ BOTERO del cargo de prevaricato por acción formulado por la Fiscalía.

SEGUNDO: Una vez quede en firme, **CANCÉLENSE** todas las anotaciones emitidas en contra de SANDRA PAOLA HURTADO PALACIO y GLORIA INÉS GUTIÉRREZ BOTERO con ocasión de este proceso y **ARCHÍVESE** la actuación.

TERCERO: Por Secretaría, librense las comunicaciones a que haya lugar.

CUARTO: Contra esta sentencia procede el recurso de apelación ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, conforme lo tiene previsto el último inciso del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2018, que modificó los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política.

Notifiquese y cúmplase,

BLANCA NÉLIDA BARRETO ARDILA
Magistrada

JORGE EMILIO CALDAS VERA
Magistrado

ARIEL AUGUSTO TORRES ROJAS
Magistrado

RODRIGO ERNESTO ORTEGA SÁNCHEZ
Secretario