



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Penal

JORGE HERNÁN DÍAZ SOTO
Magistrado ponente

SP398-2023

Radicación n.º 56885

(Aprobado acta n.º 176)

Bogotá, D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

MOTIVO DE LA DECISIÓN

La Corte, después de verificar que no se presentó solicitud de insistencia frente a la providencia CSJ AP5306-2022, por la cual inadmitió la demanda de casación presentada por el defensor de **LUZ MILA NAVAS FERNÁNDEZ** contra la sentencia dictada en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, examina ese fallo oficiosamente, acorde con lo expuesto en el auto referido.

HECHOS

La Sala los resumió así en ocasión anterior¹:

*Las instancias dieron por probado que **LUZ MILA NAVAS FERNÁNDEZ** solicitó, ante la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, la asistencia humanitaria y gastos funerarios por la muerte de Ariel Moreno Rondón, acaecida el 19 de diciembre de 2004, para cuyos efectos adujo su condición de compañera permanente y madre de la menor Silvia Juliana Moreno Navas, y aportó una declaración rendida bajo la gravedad del juramento, en la que manifestó no conocer a nadie más que tuviese igual o mejor derecho, omitiendo informar que, para el momento del deceso, María Libia Sanguino Castro convivía con Moreno Rondón y tenían una hija en común.*

*La autoridad administrativa, en consecuencia, expidió la resolución 18232 del 21 de diciembre de 2006, mediante la cual reconoció y ordenó el pago de la ayuda solidaria, por valor de \$14.320.000, a favor de **LUZ MILA** y de su descendiente Silvia Juliana.*

ACTUACIÓN PROCESAL RELEVANTE

1. El Juzgado Primero Penal Municipal de Bucaramanga, con Funciones de Control de Garantías, en audiencia preliminar del 11 de octubre de 2013, declaró válidamente formulada la imputación que la Fiscalía le hizo a **LUZ MILA NAVAS FERNÁNDEZ**, como autora del delito de fraude procesal².

2. El escrito de acusación, radicado el 25 de febrero de 2014³, se verbalizó el 15 de diciembre de 2015 ante el

¹ Providencia en la que se inadmitió la demanda de casación.

² Acta visible a folio 9 de la carpeta.

³ Folios 12 a 16 *Id.*

Juzgado Cuarto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de dicha ciudad⁴.

3. Tras surtir la audiencia preparatoria⁵ y el juicio oral⁶, ese despacho judicial emitió sentencia el 8 de mayo de 2019, en la que condenó a **LUZ MILA NAVAS FERNÁNDEZ**, como autora del punible de fraude procesal, a 6 años de prisión y multa equivalente a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Le impuso la pena accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por igual término que la primera, le negó la suspensión de la ejecución de la pena y le concedió la prisión domiciliaria, por lo que dispuso librar la orden de captura⁷.

4. El 23 de septiembre de ese año, el Tribunal Superior de ese Distrito Judicial, al resolver la apelación formulada por la defensa, confirmó la decisión de primera instancia.

5. El defensor interpuso recurso extraordinario de casación y la Corte, por auto del 11 de noviembre de 2022 (CSJ AP5306-2022), inadmitió la demanda, pero dispuso que, vencido el término de insistencia, el asunto regresara al despacho del Magistrado Ponente para estudiar *«la calificación jurídica de cara al delito previsto en el artículo 403A del Código Penal, incorporado a la legislación sustantiva por virtud de la Ley 1474 de 2011»*.

⁴ Acta en folios 42 y 43 *Id.*

⁵ El 8 de marzo de 2016 (acta en folios 45 y 46 *Id.*).

⁶ Inició el 6 de febrero 2017 y finalizó el 22 de enero de 2019 (actas en folios 51 y 106 *Id.*).

⁷ Folios 121 a 127 *Id.*

6. No hubo solicitud de insistencia.

CONSIDERACIONES

1. Acorde con lo anunciado en el auto inadmisorio y, vencido en silencio el término para la insistencia, la Corte se centrará, exclusivamente, en revisar la calificación jurídica del delito de fraude procesal, por el cual se condenó a la procesada, frente al de *fraude de subvenciones*, descrito en el artículo 403A del Código Penal.

2. Lo anterior impone, en primer término, examinar los elementos del último de los tipos penales, así como los hechos jurídicamente relevantes enrostrados a la inculpada, a efectos de determinar si encuentran adecuación en aquél, y, en seguida, explorar, desde la perspectiva de la favorabilidad, la viabilidad de modificar el ilícito de la conducta punible.

El delito de fraude de subvenciones: propuesta en el Congreso y elementos estructurales

3. El legislador, a través de la Ley 1474 de 2011, por la cual «se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública», incorporó al estatuto sustantivo un nuevo tipo penal: *fraude de subvenciones*, que ubicó al interior del título relativo a los «Delitos contra la administración pública».

4. En la exposición de motivos del proyecto de ley respectivo -142 de 2010 Senado/174 de 2010 Cámara- se puso de manifiesto que, con ese cuerpo normativo, se pretendía dotar al Estado de herramientas eficaces para luchar contra la corrupción, en tanto con dicho fenómeno, bastante lesivo para los países modernos, se *«vulneran los pilares fundamentales de la democracia y se desvían millonarios recursos en perjuicio de las personas menos favorecidas»*⁸. Concretamente, en lo que atañe a las conductas punibles introducidas, se manifestó:

G. Se sancionan nuevas conductas punibles cuya existencia proviene de diversas convenciones internacionales y que están consagrados en algunos países europeos, todo con la finalidad de evitar la impunidad de eventos que presentan características especiales que los diferencian de otros delitos, tales como el cohecho propio respecto de acto cumplido, el fraude de subvenciones y los acuerdos restrictivos de la competencia.

(...)

Se crea un nuevo tipo penal que se denomina fraude de subvenciones, con lo cual se adiciona la Ley 599 de 2000, y en él incurrirán quienes obtengan subvención o ayuda pública falseando las condiciones exigidas para su concesión u ocultando las que la hubiese impedido o no invirtiendo los recursos obtenidos en la finalidad a la que están destinados⁹.

5. Aunque inicialmente solo se planteó penalizar al que obtuviera una *subvención o ayuda* de entidad pública, en la ponencia para segundo debate en Senado se propuso, como modificación al entonces artículo 38, que también se castigara *«la obtención irregular de subsidios provenientes de recursos públicos»*¹⁰. Luego, durante la discusión en Plenaria, el senador Manuel Enríquez Rosero, tras definir la

⁸ Gaceta del Congreso de la República 607 del 7 de septiembre de 2010.

⁹ *Id.*

¹⁰ Gaceta del Congreso 1002 del 1 de diciembre de 2010.

corrupción como el «abuso de las posiciones de poder o de confianza para obtener un beneficio particular en detrimento del interés colectivo», explicó:

Se crea el delito de fraude a subvenciones, hoy que tenemos en el ojo del huracán el tema de los recursos entregados por parte del Estado colombiano para apoyar a ciertas actividades de la producción y que estos recursos no son utilizados precisamente para los fines por los cuales se obtuvieron.

Entonces aquí con esta disposición se prevé que cuando se obtengan ayudas públicas, falseando las condiciones exigidas o no se inviertan a los recursos, esos recursos para lo que se solicitaron, entonces incurrirá en el delito de fraude a subvenciones¹¹.

6. Finalmente, el 12 de julio de 2011, se promulgó la Ley 1474, cuyo artículo 26, ubicado dentro del capítulo II -de un total de diez-, referente a las «Medidas penales en la lucha contra la corrupción pública y privada», es del siguiente tenor:

ARTÍCULO 26. FRAUDE DE SUBVENCIONES. *La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo 403A, el cual quedará así:*

El que obtenga una subvención, ayuda o subsidio proveniente de recursos públicos mediante engaño sobre las condiciones requeridas para su concesión o callando total o parcialmente la verdad, incurrirá en prisión de cinco (5) a nueve (9) años, multa de doscientos (200) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas de seis (6) a doce (12) años.

Las mismas penas se impondrán al que no invierta los recursos obtenidos a través de una subvención, subsidio o ayuda de una entidad pública a la finalidad a la cual estén destinados.

7. De lo expuesto se puede inferir, entre otras cosas, que incurre en él *cualquier persona*, sea servidor público o particular, y que el bien jurídico protegido es la administración pública.

¹¹ Gaceta del Congreso 77 del 10 de marzo 2011.

8. Adicionalmente, el delito es, en su primer inciso, de acción, pues requiere *obtener* una subvención, ayuda o subsidio proveniente de recursos públicos, cuyo modo es: mediante *engaño* sobre las condiciones requeridas para su concesión o *callando total o parcialmente* la verdad respecto de los aludidos aspectos; y, en su segundo inciso, de omisión, en tanto precisa *no invertir* los recursos procedentes de esa subvención, ayuda o subsidio a la finalidad a la cual estén destinados.

La situación fáctica enrostrada y demostrada en el proceso

9. Según lo refleja la actuación penal, la Fiscalía General de la Nación le imputó a **LUZ MILA NAVAS FERNÁNDEZ** haber engañado a Acción Social para que profiriera un acto administrativo contrario a la ley, toda vez que obtuvo, en beneficio de ella y de su hija, el reconocimiento y pago de una «*ayuda solidaria de reparación administrativa por el fallecimiento del señor Ariel Moreno Rondón*»¹², para lo cual manifestó, bajo la gravedad del juramento, que no había otra persona que tuviera igual o mejor derecho, pese a conocer que MORENO RONDÓN poseía una hija, menor de edad, con la señora MARÍA LIBIA SANGUINO CASTRO.

10. Así lo concretó la Fiscal Delegada en la audiencia preliminar: *[usted engañó] a los servidores públicos y estos*

¹² Disco compacto contentivo de la audiencia de formulación de imputación.

profirieron un acto administrativo que vulneraba el reparto equitativo de la suma que usted recibió en beneficio únicamente de su hija»¹³, en detrimento de la menor ANGIE LIZETH.

11. En consonancia con esa sindicación, en juicio se acreditó que, en la solicitud elevada por la acusada a la autoridad administrativa, mintió con el propósito de lograr, para sí y su descendiente, el reconocimiento y pago de una ayuda económica. Fue así como la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- expidió la Resolución 18232 del 21 de diciembre de 2006, en la que resolvió:

Artículo 1o. *Reconocer como víctima de la violencia al señor **MORENO RONDON ARIEL**, como consecuencia de un hecho individual perpetrado el día 19 de Diciembre de 2004, en el municipio de Barbacoas – Nariño.*

Artículo 2º. *Reconocer y ordenar el pago a los parientes acreditados en la solicitud como afectados por el fallecimiento del señor(a) **MORENO RONDON ARIEL**, a título de Ayuda Humanitaria y Gastos Funerarios, la suma de (\$14,320,000.00) M/cte.*

Artículo 3º. *Entregar el valor reconocido en el artículo anterior, correspondiente a la Ayuda Humanitaria y los Gastos Funerarios, a las personas que a continuación se determinan, en su calidad de beneficiarias*

Porcentaje	Nombre	Identificación	Valor	Vínculo de Parentesco
50,00%	MORENO NAVAS SILVIA JULIANA	Menor	7.160.000,00	Hijo(a)
50,00%	NAVAS FERNANDEZ LUZ MILA	37656850	7.160.000,00	Compañero(a)

¹³ *Id.*

*En representación del menor (sic) MORENO NAVAS SILVA JULIANA recibirá el porcentaje correspondiente el Sr(a) NAVAS FERNANDEZ LUZ MILA (...)*¹⁴.

12. Vale la pena recordar que el artículo 49 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por las leyes 548 y 782 de 1999 y 2002, respectivamente, que constituyó el soporte del referido acto administrativo, establece:

*Quienes sufran perjuicios por causa de homicidios u otros atentados o agresiones contra la vida, la integridad física, la seguridad o la libertad personales, cometidos por móviles ideológicos o políticos, o sean objetos de amenazas referentes a la comisión de atentados o agresiones de esta naturaleza, serán beneficiados por **una ayuda humanitaria de emergencia**, tendiente a mitigar o a impedir la agravación o la extensión de los efectos de los mismos.*

La mencionada ayuda humanitaria será otorgada por la Red de Solidaridad Social con cargo al monto del rubro específico que anualmente se asignará al efecto en el Presupuesto General de la Nación y hasta por el importe total de dicho rubro. (Negrilla fuera del texto original)

13. Los jueces de instancia, entonces, dieron por probado que **LUZ MILA NAVAS FERNÁNDEZ** cometió un fraude procesal porque solicitó la asistencia humanitaria y gastos funerarios «*como consecuencia del deceso violento de ARIEL MORENO RONDÓN*»¹⁵, lo que le fue efectivamente reconocido y pagado y que, con ese propósito, engañó a la administración al manifestar, en declaración juramentada rendida ante notario, que era «*la única beneficiaria*»¹⁶ y desconocía «*otros beneficiarios con igual o mejor derecho*»¹⁷, a pesar de que conocía «*el otro núcleo familiar que tenía*

¹⁴ Folios 93 y 94 de la carpeta.

¹⁵ Página 14 del fallo de segunda instancia.

¹⁶ *Id*

¹⁷ *Id*

MORENO RONDÓN con MARÍA LIBIA SANGUINO CASTRO y su ANGIE LICETH MORENO SANGUINO»¹⁸.

14. Pues bien, aunque para los falladores se verificaron los elementos típicos del fraude procesal, consideración frente a la cual la Corte no hizo reparo alguno en el auto inadmisorio de la demanda de casación, lo cierto es que, un examen detenido del asunto, revela que los hechos encuentran una adecuación típica más precisa en el delito de *fraude de subvenciones*, previsto en el artículo 403A del Código Penal. Este último punible posee una mayor riqueza y especificidad y sus elementos guardan una perfecta congruencia con la situación fáctica, toda vez que la acusada *obtuvo una ayuda, proveniente de recursos públicos, mediante engaño* sobre las condiciones requeridas para ello.

15. La Fiscalía pasó por alto su existencia, a pesar de que, para la fecha en que hizo la imputación, ya había sido incorporado al estatuto sustantivo y los juzgadores de instancia tampoco lo advirtieron. No obstante, la Corte bien puede hacer la variación jurídica, sin que ello lesione derechos de la acusada.

El principio de favorabilidad penal y la variación de la calificación jurídica

16. El principio de favorabilidad, como elemento integrante del debido proceso en materia penal, consagrado

¹⁸ *Id.*

tanto en normas internas como externas, que hacen parte del bloque de constitucionalidad, no puede ser desconocido por el juez. El canon 29 de la Constitución Política prevé: «*En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable*»; los artículos 6 -inciso segundo- del Código Penal y del Código de Procedimiento Penal establecen, respectivamente: «*La Ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior se aplicará, sin excepción, de preferencia a la restrictiva o desfavorable*» y «*La Ley procesal de efectos sustanciales permisiva o favorable, aun cuando sea posterior a la actuación, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable*».

17. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece:

*Artículo 15-1 Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. **Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.*** (Negrillas fuera del texto original).

18. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) plasma:

*Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad. Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. **Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.*** (Negrillas fuera del texto original).

19. Por consiguiente, en el evento de sucesión de leyes penales en el tiempo, es imperioso determinar si la nueva ley es desfavorable frente a la anterior, evento en el que esta se seguirá aplicando a las conductas delictivas cometidas durante su vigencia (ultractividad); pero, si la nueva norma contiene previsiones más benéficas que la derogada, aquélla se aplicará a los hechos delictivos ocurridos con anterioridad a su vigencia (retroactividad).

20. En esta ocasión, estamos ante una ley posterior a la comisión de los sucesos que dieron origen a la actuación, que consagra un delito que se adecua de una manera más precisa a los hechos jurídicamente endilgados a la inculpada, respeta, en todo, la congruencia fáctica y resulta más favorable para ella.

21. Téngase en cuenta que, mientras la pena de prisión establecida para el fraude procesal -así lo declararon los sentenciadores- oscila entre 6 a 12 años, la del *fraude de subvenciones* es de 5 a 9 años.

22. Así las cosas, hay lugar a modificar la calificación jurídica y declarar que la conducta punible cometida por **LUZ MILA NAVAS FERNÁNDEZ** es la de *fraude de subvenciones*.

La consecuencia de la variación

23. Atendiendo el máximo extremo punitivo antedicho, es ostensible que, a la luz de los preceptos 83 del Código

Penal y 292 del Código de Procedimiento Penal, ha operado la prescripción de la acción penal.

24. En efecto, de acuerdo con el artículo 83, la acción penal prescribe en un tiempo igual al máximo de la pena fijada en la ley para cada delito, término que, a la luz del canon 292, se *interrumpe* con la formulación de la imputación y, a partir de allí, corre de nuevo, pero en la mitad del anterior, sin que pueda ser inferior a tres años.

25. Si el delito de *fraude de subvenciones* tiene prevista una pena de prisión máxima de 9 años, es claro que el término de prescripción, durante el periodo contado entre la imputación y el fallo de segunda instancia, es de 4 años y 6 meses, lapso que se superó en esta ocasión, en tanto la formulación de imputación tuvo lugar el 11 de octubre de 2013 y la sentencia de segundo grado se dictó el 23 de septiembre de 2019.

26. Por consiguiente, la Sala debe declarar que operó ese fenómeno jurídico.

27. En ese orden, se casará oficiosamente la sentencia emitida por el Tribunal Superior de Bucaramanga, para señalar que el delito cometido por **LUZ MILA NAVAS FERNÁNDEZ** corresponde al de *fraude de subvenciones*. Como la acción penal derivada de ese punible prescribió, se decretará la consiguiente preclusión de la actuación en favor de la procesada.

28. El Juzgado de primera instancia cancelará las medidas cautelares reales y personales impuestas a la acusada en la presente actuación, así como los registros y anotaciones que se hayan originado

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

RESUELVE

Primero. Casar oficiosamente la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga para, en su lugar, declarar que el delito cometido por **LUZ MILA NAVAS FERNÁNDEZ** corresponde al de *fraude de subvenciones*.

Segundo. Declarar la prescripción de la acción penal derivada del delito de *fraude de subvenciones*. En consecuencia, **decretar la preclusión** de la actuación en favor de **LUZ MILA NAVAS FERNÁNDEZ**.

Tercero: Ordenar al Juez de conocimiento que proceda a cancelar las medidas cautelares reales y personales impuestas a la acusada en la presente actuación, así como los registros y anotaciones que se hayan originado.

Cuarto. Contra esta decisión no cabe recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



HUGO QUINTERO BERNATE

Presidente



MYRIAM ÁVILA ROLDÁN



FERNANDO LEÓN BOLAÑOS PALACIOS



GERSON CHAVERRA CASTRO

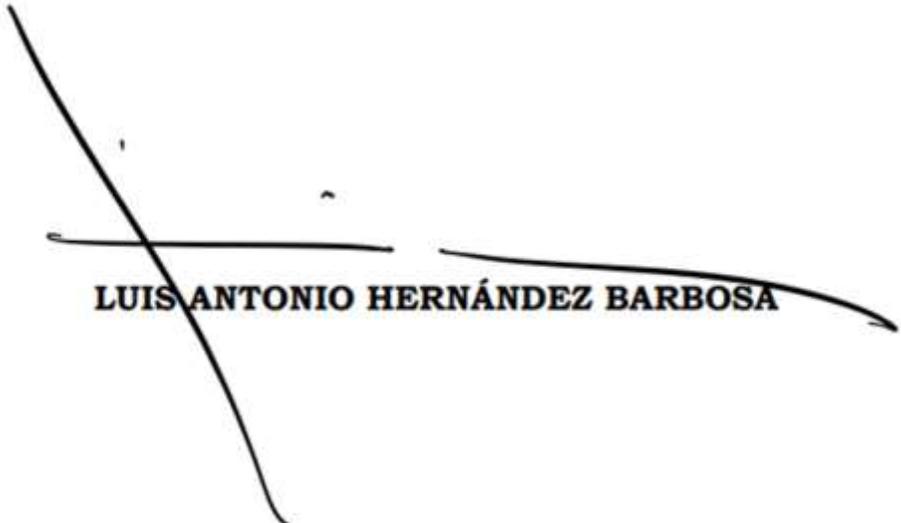


DIEGO EUGENIO CORREDOR BELTRÁN

Sala Casación Penal



JORGE HERNÁN DÍAZ SOTO



LUIS ANTONIO HERNÁNDEZ BARBOSA



FABIO OSPITIA GARZÓN



CARLOS ROBERTO SOLÓRZANO GARAVITO

NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA
Secretaria