



SEGUNDO
**INFORME DE
HALLAZGOS**



INSTITUTO
ANTICORRUPCIÓN



CERO
IMPUNIDAD



Camilo Alberto Enciso Vanegas

Director
Instituto Anticorrupción

**Iván Velásquez Gómez
Michel Levien González
Juan Felipe Bedoya**

Junta Directiva
Instituto Anticorrupción

Adriana María Romero Barreto

Directora de Estudios y Política Pública
Instituto Anticorrupción

Alejandro Alvarado Bedoya

Coordinador del Observatorio de Justicia e Impunidad
Instituto Anticorrupción

María Fernanda Salcedo Céspedes

Juan Pablo Contreras Pérez

Ivón Daniela Sepúlveda Pérez

Observatorio de Justicia e Impunidad
Instituto Anticorrupción

Este documento se escribió en el marco del proyecto Cero Impunidad, desarrollado por el Instituto Anticorrupción y financiado por el National Endowment for Democracy.

**Bogotá, Colombia
Mayo de 2022**

Tabla de contenido

1. RESUMEN EJECUTIVO	4
2. INTRODUCCIÓN	5
3. HALLAZGOS	6
3.1. Corte Suprema de Justicia - Parapolítica	6
3.2. Consejo Superior de la Judicatura	9
3.3. Contraloría General de la República	15
4. CONCLUSIONES	25
5. RECOMENDACIONES	26

Lista de gráficas

Gráfica 1 Cantidad de sentencias por parapolítica proferidas por la Corte Suprema de Justicia contra aforados desagregada por año de decisión	6
Gráfica 2 Cantidad de sentencias por parapolítica proferidas por la Corte Suprema de Justicia, desagregadas por rama del poder	8
Gráfica 3 Delitos por los cuales se profirieron sentencias por parapolítica en la Corte Suprema de Justicia	8
Gráfica 4 Procesos penales por delitos contra la administración pública y contra mecanismos de participación democráticas vigentes en los despachos judiciales del país a 31 de diciembre de 2020	10
Gráfica 5 Decisiones tomadas sobre los implicados en procesos penales por delitos contra la administración pública y contra mecanismos de participación democrática	11
Gráfica 6 Comparación entre condenados por preacuerdos y condenados por aceptación de cargos en procesos penales por delitos contra la administración pública y contra mecanismos de participación democrática	11
Gráfica 7 Sentencias proferidas en procesos penales por delitos contra la administración pública y contra mecanismos de participación democrática	12
Gráfica 8 Preclusiones decretadas desde 2014 a 2020 en procesos penales por delitos contra la administración pública y contra mecanismos de participación democrática	14
Gráfica 9 Prescripciones decretadas en procesos penales por delitos contra la administración pública y contra mecanismos de participación democrática desde 2014 a 2020	14
Gráfica 10 Tipos de fallos en procesos de responsabilidad fiscal anualmente	19
Gráfica 11 Cantidad de procesos archivados de responsabilidad fiscal de 2014 a 2020	17
Gráfica 12 Cantidad de fallos con responsabilidad fiscal por departamentos de 2014 a 2020	21
Gráfica 13 Cuantía de los fallos con responsabilidad fiscal por departamentos de 2014 a 2020 (Cifras en miles de millones de pesos)	22

Lista de tablas

Tabla 1 Duración promedio de los procesos de responsabilidad fiscal por tipo de decisión (2014-2020)	17
Tabla 2 Cantidad de personas implicadas promedio en los procesos de responsabilidad fiscal por tipo de decisión (2014-2020)	18
Tabla 3 Tipos de decisiones en procesos de responsabilidad fiscal discriminada por sector afectado, cuantía y cantidad de decisiones	19
Tabla 4 Diferencia promedio entre cuantías declaradas en los fallos y cuantías de apertura	23



1) Resumen ejecutivo

El presente Informe de Hallazgos centra su análisis en el desempeño institucional de tres entidades públicas: la Corte Suprema de Justicia, en los casos contra aforados constitucionales en el marco de las investigaciones adelantadas por “parapolítica”; el Consejo Superior de la Judicatura, enfocando la atención en los datos sobre desempeño judicial en procesos penales que han tenido por objeto la investigación y sanción de delitos cometidos contra la administración pública y la participación democrática; y la Contraloría General de la República, en los juicios de responsabilidad fiscal.

Uno de los fenómenos que este documento busca alarmar es la práctica que asumieron los políticos asociados al escándalo de la Parapolítica de renunciar a su condición de aforados para que los procesos de judicialización en su contra sean adelantados en la Fiscalía General de la Nación, bajo la motivación de encontrar un proceso de investigación y sanción más benevolente del que encontrarían en la Corte Suprema de Justicia. A pesar de ello, entre 2007 y 2018 la Corte Suprema de Justicia ha proferido 62 sentencias contra aforados asociados al escándalo, 60 de carácter condenatorio, y dos de carácter absolutorio.

Por otro lado, este informe corrobora un hallazgo del Primer Informe del Observatorio de Justicia e Impunidad, y es que el proceso de adaptación a la virtualidad afectó varios indicadores de la gestión de la administración de justicia en los procesos penales adelantados por delitos contra la administración pública y por delitos electorales. Así mismo, la transparencia activa sigue siendo una deuda pendiente en el sistema de administración de justicia en Colombia. El presente informe pone en evidencia las discrepancias en la información presentada por la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura, respecto a indicadores que deberían coincidir entre las dos entidades.

Finalmente, el análisis de la información sobre fallos de responsabilidad fiscal de la Contraloría General de la República permite afirmar que el monto total de los fallos con responsabilidad fiscal entre 2014 y 2020 asciende a \$1,14 billones de pesos. Las Entidades no sujetas de vigilancia directa son las que presentan la mayor proporción de fallos con responsabilidad fiscal y fallos mixtos, seguido de los sectores Salud, Minas y Energía, e Infraestructura. A nivel territorial, el departamento de Tolima presenta la mayor cantidad de fallos por responsabilidad fiscal, mientras que los departamentos de la Orinoquía como Casanare, Meta y Arauca, son los que presentan las mayores cuantías por fallos de responsabilidad fiscal por detrimentos ocurridos dentro de cada departamento.

2) Introducción

El **Observatorio de Justicia e Impunidad** presenta el Segundo Informe de Hallazgos del Observatorio de Justicia e Impunidad. En este informe se hace un balance sobre los avances en la judicialización de políticos con fuero constitucional procesados por la Corte Suprema de Justicia, en el marco del caso denominado “Parapolítica”. Se seleccionó este caso en particular por su connotación en la vida política del país entre los años 2007 al 2018: para la justicia del país fue un reto judicializar a políticos de alto nivel, y por esa razón es significativo comprender cómo se dio este proceso.

Así mismo, este documento presenta información de indicadores de gestión de la Rama Judicial recolectados por el Consejo Superior de la Judicatura entre 2014 y 2020, con el fin de tener una mirada general de la administración de justicia en materia penal y así, validar la información presentada a la ciudadanía en el Primer Informe del Observatorio de Justicia e Impunidad . Nuestro aporte en el procesamiento de este tipo de información permite hacer una aproximación inicial en la comprensión de los efectos adversos de la pandemia en la lucha contra la impunidad, así como los retos que impone el análisis de los datos entregados por las Entidades a los investigadores y la ciudadanía en general, para ejercer un control social de las actividades realizadas por las instituciones de la Rama Judicial del Estado.

En tercer lugar, este informe presenta información relevante sobre los procesos de responsabilidad fiscal adelantados por la Contraloría General de la República. El ejercicio de la gestión fiscal consiste en las actividades que realizan los servidores públicos y los particulares que administran recursos del Estado al adquirir, planear, custodiar, invertir y disponer de bienes públicos. Esta gestión debe ser eficaz, transparente, legal e imparcial. Cuando no se cumple con estos requisitos, se genera una afectación al patrimonio público que debe ser investigada, sancionada y resarcida. De este modo, el análisis de este tipo de información cobra importancia para entender la extensión del daño patrimonial que se ha presentado en el país a causa de la corrupción, entre otros motivos.

La actual crisis de confianza de los ciudadanos hacia las instituciones públicas demanda transparencia. Este documento busca ser una contribución para entender la incidencia de la corrupción política, la gestión judicial y el detrimento fiscal en la perpetuación del fenómeno de la corrupción en Colombia, y de este modo poder ofrecer criterios que orienten investigaciones y ejercicios de veeduría ciudadana en el corto y mediano plazo. Lo anterior cobra aún más relevancia en medio del actual proceso electoral, pues no sólo se incrementan el riesgo de ocurrencia de delitos electorales, sino que también se decide la escogencia de quienes comandarán el Estado desde el legislativo y el ejecutivo. En esta medida, velar por la integridad de los representantes escogidos y por la integridad del proceso electoral es un mandato.

¹ Link del Primer Informe del Observatorio de Justicia e Impunidad:
https://www.estudiosanticorrupcion.org/wp-content/uploads/2021/09/2021_0916-Informe-de-Hallazgos-2-Cero-Impunidad_es_cae..pdf

3) Reporte de hallazgos

3.1. Corte Suprema de Justicia - Parapolítica

La parapolítica es un fenómeno que surgió como consecuencia de la formación de grupos de autodefensas en los años ochenta (Álvaro, 2007). Finalizando la década de los noventa, el paramilitarismo pasó de ser un ejército privado de los propietarios de la tierra a consolidarse como una organización con ideología propia que se extendió por doce departamentos de la geografía nacional (Murillo Delgadillo, 2008). El paramilitarismo se convirtió en la primera autoridad militar y civil en sus territorios de influencia. A partir de 1998 las autodefensas empezaron a influenciar la política colombiana.

Según el estudio publicado en 2005 por la Revista Semana, denominado “*Votaciones atípicas en las elecciones de congreso de 2002*”, los paramilitares lograron hacer elegir por lo menos a la tercera parte de los congresistas en el 2002, valiéndose de incursiones armadas y de su influencia militar. El panorama no fue diferente en las elecciones legislativas del año 2006. De este modo, la parapolítica permeó el Congreso de la República aproximadamente por ocho (8) años.

Aunque la parapolítica tuvo efectos importantes en la conformación de la Rama Legislativa, también afectó las elecciones locales, a través de acuerdos como el “Pacto de Ralito”. Actualmente se conoce que los pactos celebrados entre las autodefensas y los candidatos implicaron más de 21.000 asesinatos y desapariciones, múltiples secuestros, desplazamiento y reclutamiento de menores de edad, así como más de 3.200 fosas comunes identificadas a la fecha (PARES, 2016).

La parapolítica obligó a los votantes a elegir determinados candidatos a través de la coerción. De este modo, el Congreso de la República y la Rama Ejecutiva se convirtieron en un fortín político para los intereses de las autodefensas, es decir, gran parte del poder público se llenó de corrupción y clientelismo para favorecer la autoridad política, económica y social de los paramilitares. De ahí que la Corte Suprema de Justicia, encargada de juzgar a aforados constitucionales, haya estudiado este fenómeno y condenado a los aforados que hicieron parte de esta afrenta contra la democracia.

A continuación, presentamos información sobre las sentencias proferidas desde 2007 a 2018 por la Corte Suprema de Justicia (o “CSJ”) sobre parapolítica:

Gráfica 1 Cantidad de sentencias por parapolítica proferidas por la Corte Suprema de Justicia contra aforados desagregada por año de decisión



Fuente: Elaboración propia, con información entregada por la Corte Suprema de Justicia (2021).

A partir de la gráfica es posible afirmar que:

- Desde 2007 a 2018 la CSJ profirió 62 sentencias contra aforados por parapolítica, solo 2 de ellas fueron absolutorias.
- 2011 fue el año en que la CSJ profirió mayor número de sentencias en procesos contra aforados por parapolítica, con 17 sentencias condenatorias y ninguna absolutoria.

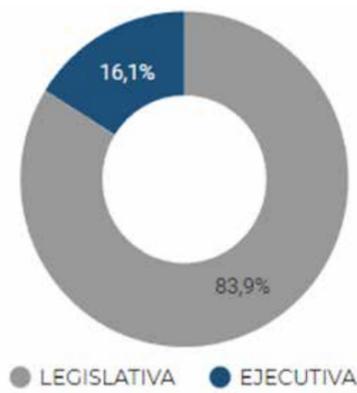
Los aforados absueltos entre 2007 y 2018 fueron Pompilio de Jesús Avendaño, Ex-Representante a la Cámara, y Carlos Armando García Orjuela, Ex- Senador de la República. En el caso del congresista Avendaño, la Corte decidió absolver por contradicciones de los testigos y por no encontrar concluyentes las pruebas sobre las reuniones celebradas entre el Ex- Representante y los paramilitares (Corte Suprema de Justicia, 2009). En el mismo sentido, el Ex- Senador García Orjuela fue absuelto por contradicciones en los testimonios y porque no se pudo comprobar los vínculos del congresista con los grupos paramilitares del Departamento del Tolima (Corte Suprema de Justicia, 2010).

Es importante aclarar que a partir de la fecha de expedición del Acto Legislativo 01 de 2018, los aforados tienen derecho a la doble instancia y a impugnar las sentencias condenatorias (Corte Constitucional, 2019). Posteriormente, mediante la sentencia SU-146 de 2020, la Corte Constitucional precisó que el derecho a la doble instancia y a impugnar las sentencias condenatorias tiene efectos retroactivos, es decir hacia el pasado, por lo cual todos los ciudadanos condenados en única instancia por la Sala de Casación Penal de la CSJ desde el 30 de enero de 2014, fecha en la que la Corte Interamericana emitió la sentencia Liakat Ali Alibux vs. Surinam, tienen derecho a impugnar las sentencias condenatorias (Corte Suprema de Justicia, 2020).

Una vez aclarado esto, se precisa que de las sentencias referidas en la Gráfica No. 1, la CSJ ha concedido la impugnación de cinco (5) sentencias. Estos casos son:

- Efre Antonio Hernández Díaz: Ex-Representante a la Cámara condenado el 28 de octubre de 2014 por concierto para delinquir agravado en la sentencia con Radicado No. SP 14657-2014. El 3 de septiembre de 2020 la CSJ concedió la impugnación de la sentencia, mediante auto con Radicado No. AP2118-2020.
- Julio Ibarquen Mosquera: Ex- Gobernador del Chocó condenado el 23 de septiembre de 2015 por concierto para delinquir agravado en la sentencia con Radicado No. SP 12863-2015. El 25 de noviembre de 2020 la CSJ concedió la impugnación de la sentencia, mediante auto con Radicado No. AP3270-2020.
- Alonso de Jesús Ramírez Torres: Ex- Representante a la Cámara condenado el 24 de febrero de 2016 por concierto para delinquir agravado en la sentencia con Radicado No. SP2230-2016. El 2 de diciembre de 2020 la CSJ concedió la impugnación de la sentencia, mediante auto con Radicado No. AP3575-2020.
- Luis Fernando Almarío Rojas: Ex-Representante a la Cámara condenado el 16 de marzo de 2016 por concierto para delinquir agravado en la sentencia con Radicado No. SP3334-2016. El 2 de diciembre de 2020 la CSJ concedió la impugnación de la sentencia, mediante auto con Radicado No. AP3362-2020.
- José Alberto Pérez Restrepo: Ex- Gobernador del Guaviare condenado el 14 de marzo de 2018 por concierto para delinquir agravado, el 29 de enero de 2020 la CSJ informó al proceso que en cumplimiento de la sentencia SU-373 de 2019 le asiste el derecho de impugnar la sentencia en la que fue condenado.

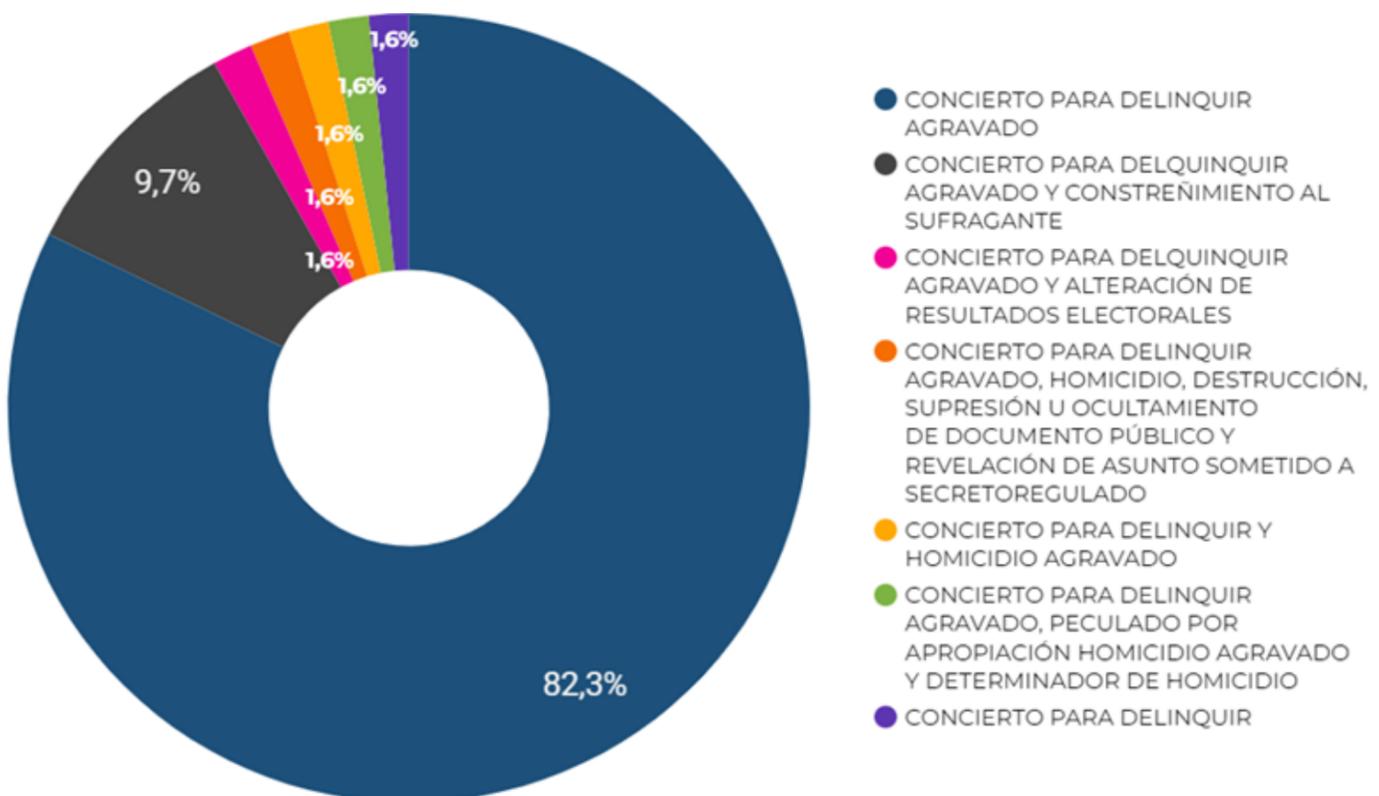
Gráfica 2 Cantidad de sentencias por parapolítica proferidas por la Corte Suprema de Justicia, desagregadas por rama del poder



Fuente: Elaboración propia, con información entregada por la Corte Suprema de Justicia (2021).

De la gráfica No.2 se puede concluir que la parapolítica afectó principalmente a la rama legislativa del poder público, con el 83.9% del total de sentencias proferidas por la CSJ.

Gráfica 3 Delitos por los cuales se profirieron sentencias por parapolítica en la Corte Suprema de Justicia



Fuente: Elaboración propia, con información entregada por la Corte Suprema de Justicia (2021).

Frente a la gráfica No. 3 es importante precisar que todas las sentencias contra aforados se profirieron en procesos por delitos de concierto para delinquir, lo cual tiene sentido porque la parapolítica se caracterizó por una alianza entre grupos de las autodefensas y políticos para llegar al poder, valiéndose de distintos medios criminales. En este contexto, de esta gráfica se puede afirmar que:

- El 82.3% de las sentencias proferidas por la CSJ contra aforados por parapolítica, han sido únicamente por el delito de concierto para delinquir agravado, con un total de 51 sentencias.
- El 9.7% de las sentencias proferidas por la CSJ contra aforados relacionados con parapolítica, han sido por los delitos de concierto para delinquir agravado y constreñimiento al sufragante, con un total de 6 sentencias.
- En los demás procesos que involucran los otros delitos mencionados en la gráfica la CSJ ha proferido solo 1 sentencia.

Reflexión:

El escándalo de la parapolítica estalló en 2005 cuando en el Congreso de la República el Representante a la Cámara Gustavo Petro denunció que varios líderes políticos tenían vínculos con grupos paramilitares, a través de los cuales lograron elegirse en las ramas del poder público (Caracol Radio, 2005). Posteriormente, los medios de comunicación empezaron a poner en la agenda nacional el tema de la parapolítica: tal es el caso de la investigación publicada en septiembre de 2005 por la Revista Semana denominada “Votaciones atípicas en las elecciones de congreso de 2002”, en la cual se revelaban los nombres de los 23 congresistas que presuntamente habían sido apoyados por paramilitares (López & Sevillano, 2008).

Después de las elecciones legislativas de 2006, se iniciaron las investigaciones por parapolítica en la CSJ. En ese año también inició la desmovilización de algunos paramilitares, quienes entregaron información importante sobre este fenómeno (López & Sevillano, 2008). De ahí que tenga todo el sentido que la Corte emitiera la primera sentencia contra un aforado por vínculos con la parapolítica en 2007.

Si bien el papel de la CSJ en la condena de la parapolítica ha sido muy valioso para la defensa de la democracia colombiana, es importante recalcar que varios políticos intentaron eludir la competencia que tenía la Corte para juzgarlos, renunciando a su curul para perder el fuero constitucional y lograr que la Fiscalía General de la Nación asumiera la competencia de su proceso. A manera de ejemplo, se resalta que 31 de los congresistas elegidos en 2006 renunciaron a su curul (López & Sevillano, 2008). Sin embargo, la CSJ aclaró que, pese a que los investigados renunciaron a su cargo en el legislativo, sus alianzas con los paramilitares tenían una relación clara con su actividad política en cargos de elección popular. Así que, independientemente de que ya no continuarán como congresistas, sí se concertaron para delinquir mientras eran aforados, en virtud de sus funciones como parlamentarios. Es decir que al momento de ocurrencia de los hechos por los cuales estaban siendo investigados, se desempeñaban como senadores o representantes a la Cámara, y por ello la instancia competente para investigarlos era la CSJ.

Gracias a la independencia judicial de la CSJ, se logró que 60 aforados fueran condenados por este hecho de corrupción política. Hacer memoria sobre la parapolítica, sus consecuencias, y las conductas evasivas de la justicia por los aforados es muy importante, porque la renuncia a la curul en el Congreso sigue siendo una práctica vigente de los políticos colombianos para no responder ante la CSJ por sus delitos y lograr que su caso sea investigado por la Fiscalía General de la Nación (en adelante “FGN”). En segundo lugar, porque actualmente en Colombia hay presencia de bandas criminales, disidencias de la guerrilla, grupos paramilitares, quienes pueden incidir gravemente en las elecciones a realizarse durante 2022. Recordar la parapolítica es esencial para resaltar en la ciudadanía la importancia de la democracia y el voto consciente, de modo que estos hechos no se vuelvan a repetir.

3.2. Consejo Superior de la Judicatura

El Consejo Superior de la Judicatura (o “C.S. de la J. ”) tiene dentro de sus funciones el establecimiento de indicadores sobre la gestión de los despachos judiciales. La información que soporta estos indicadores se compila a través del Sistema de Información y Estadística de la Rama Judicial- SIERJU, que según el C.S. de la J. busca recolectar, procesar y analizar datos que permitan tomar decisiones institucionales. De este modo, desde el SIERJU se almacena información relacionada con el movimiento de procesos en los despachos del país (Consejo Superior de la Judicatura, 2021).

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se presenta información relevante sobre la actividad de los despachos judiciales del país en los procesos penales adelantados por delitos contra la administración pública y contra mecanismos de participación democrática desde el 1 de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2020:

Gráfica 4 Procesos penales por delitos contra la administración pública y contra mecanismos de participación democráticas vigentes en los despachos judiciales del país a 31 de diciembre de 2020



Fuente: Elaboración propia, con información entregada por el Consejo Superior de la Judicatura (2021).

De la gráfica No.4 es válido afirmar que:

- Los procesos penales por omisión del agente retenedor o recaudador corresponden al 31% del total de procesos penales por delitos contra la administración pública vigentes hasta el 31 de diciembre de 2020.
- Los procesos penales por peculado (peculado por apropiación, peculado por aplicación oficial diferente, peculado culposo, peculado por uso) corresponden al 25% del total de procesos penales por delitos contra la administración pública vigentes hasta el 31 de diciembre de 2020.
- Los procesos por cohecho (cohecho propio, cohecho impropio y cohecho por dar u ofrecer) corresponden al 12% del total de procesos penales por delitos contra la administración pública vigentes hasta el 31 de diciembre de 2020.
- Los procesos por contrato sin cumplimiento de requisitos legales corresponden al 10% del total de procesos penales por delitos contra la administración pública vigentes hasta el 31 de diciembre de 2020.
- Los procesos por fraude en inscripción de cédulas corresponden al 26% del total de procesos penales por delitos contra mecanismos de participación democrática vigentes hasta el 31 de diciembre de 2020.
- Los procesos por corrupción al sufragante corresponden al 23% del total de procesos penales por delitos contra mecanismos de participación democrática vigentes hasta el 31 de diciembre de 2020.
- Los procesos por voto fraudulento corresponden al 17% del total de procesos penales por delitos contra mecanismos de participación democrática vigentes hasta el 31 de diciembre de 2020.

Gráfica 5 Decisiones tomadas sobre los implicados en procesos penales por delitos contra la administración pública y contra mecanismos de participación democrática

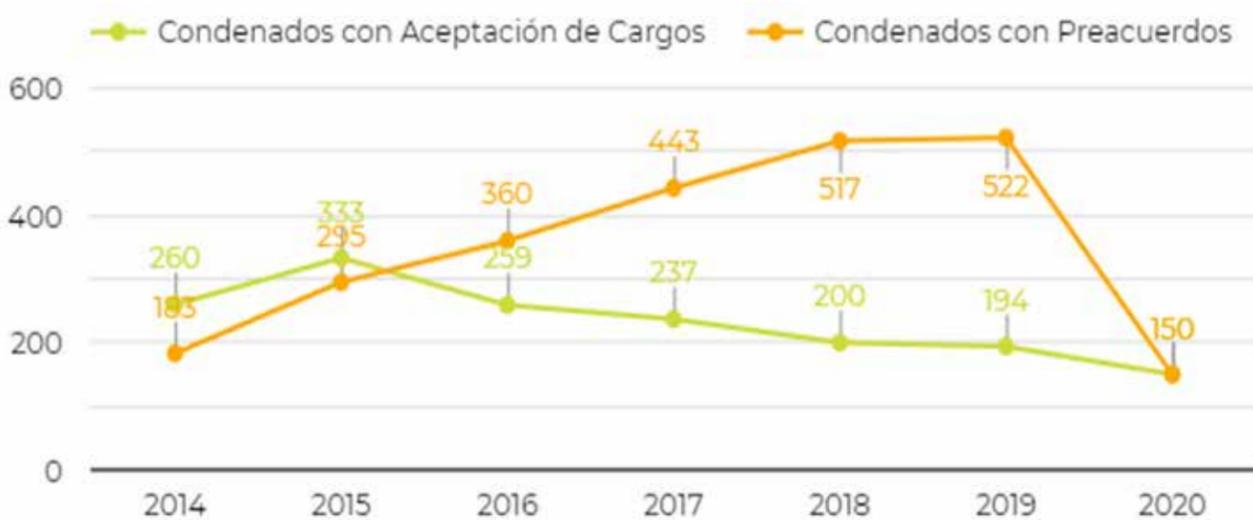


Fuente: Elaboración propia, con información entregada por el Consejo Superior de la Judicatura (2021).

A partir de esta gráfica es posible afirmar que:

- En todos estos años es mayor la cantidad de personas condenadas en comparación con las absueltas por la comisión de delitos contra la administración pública o delitos electorales.
- 2018 fue el año en que más decisiones condenatorias se tomaron por delitos contra la administración pública y contra mecanismos de participación democrática.
- 2019 fue el año en que más decisiones absolutorias se tomaron por delitos contra la administración pública y contra mecanismos de participación democrática.
- 2020 fue el año con la menor cantidad de decisiones condenatorias y absolutorias por delitos contra la administración pública y contra mecanismos de participación democrática.

Gráfica 6 Comparación entre condenados por preacuerdos y condenados por aceptación de cargos en procesos penales por delitos contra la administración pública y contra mecanismos de participación democrática



Fuente: Elaboración propia, con información entregada por el Consejo Superior de la Judicatura (2021).

Sobre la información presentada en la gráfica No.6 es importante precisar que:

- Desde 2014 a 2019 se presentó un aumento sostenido en la cantidad de condenados por preacuerdos en procesos penales por delitos contra la administración pública.

- En 2014 y 2015 habían más condenados por aceptación de cargos que por preacuerdos en procesos penales por delitos contra la administración pública.
- Desde 2016 hasta 2020 se presentó una disminución constante en la cantidad de condenados por aceptación de cargos en procesos penales por delitos contra la administración pública.
- En 2016 se profirieron 22 condenas a partir de preacuerdos en procesos penales únicamente por delitos contra mecanismos de participación democrática. En este año se presentó un pico sin precedentes en los últimos 7 años en la cantidad de preacuerdos celebrados en el marco de estos procesos penales.
- 2020 fue el año en que menos condenas por aceptación de cargos o preacuerdo se presentaron en los procesos penales adelantados por delitos contra la administración pública y contra mecanismos de participación democrática, respecto a los años anteriores.

Gráfica 7 Sentencias proferidas en procesos penales por delitos contra la administración pública y contra mecanismos de participación democrática



Fuente: Elaboración propia, con información entregada por el Consejo Superior de la Judicatura (2021).

De la gráfica No.7 se puede afirmar que:

- 2018 fue el año en que más sentencias se profirieron en procesos por delitos contra la administración pública.
- 2020 fue el año en que menos sentencias se profirieron en procesos por delitos contra la administración pública.
- 2020 fue el año en que más sentencias se profirieron en procesos por delitos contra mecanismos de participación democrática.

Análisis:

La mayoría de los procesos penales vigentes al 31 de diciembre de 2020 por delitos contra la administración pública y contra mecanismos de participación democrática, estaban asociados al delito de omisión del agente retenedor o recaudador. Este delito puede ser cometido por: (i) personas naturales o jurídicas que tengan la obligación de realizar pagos al Gobierno Nacional correspondientes a las sumas retenidas o auto retenidas, y (ii) por quien está obligado a cobrar, recaudar y consignar al Estado sumas de dinero en virtud de la retención en la fuente o las referentes al impuesto sobre las ventas o al consumo. Según lo explican las Altas Cortes, estos particulares tienen una función pública transitoria, según la cual deben reportar al Estado el recaudo de estos tributos con los que a su vez, el Gobierno financia el presupuesto público (Corte Constitucional, 2003) (Corte Suprema de Justicia, 2015).

A diferencia de otros delitos contra la administración pública, la omisión del agente retenedor o recaudador es una conducta cometida por particulares, por lo cual es más amplio el espectro de personas que pueden cometer el delito. Sin embargo, el alto porcentaje de procesos registrados es preocupante porque, como precisaron las Altas Cortes, estos particulares están desempeñando una función pública que es fundamental para la financiación del Estado, y con su conducta omisiva están afectando el patrimonio público. Esta omisión puede obedecer en parte al desconocimiento ciudadano frente a sus obligaciones tributarias, pero también a actos de corrupción en los cuales los particulares incumplen con consignar estas sumas de manera consciente, afectando así al erario y con ello la inversión pública.

Por otro lado, el Primer Informe de Hallazgos del Observatorio de Justicia e Impunidad presentó información relevante de la Fiscalía General de la Nación sobre procesos penales por delitos contra la administración pública y contra mecanismos de participación democrática para 2014 a 2020². Con la información entregada por el C.S. de la J. (y reportada en este informe) se puede confirmar que en el sistema penal acusatorio se tramitan más procesos penales por delitos contra la administración pública que por delitos contra mecanismos de participación democrática, los cuales representan solamente el 1% del total de procesos vigentes a 31 de diciembre de 2020 entre los dos grupos de delitos. De estos, los delitos con más procesos activos son fraude en la inscripción de cédulas, corrupción al sufragante y voto fraudulento, los cuales representan el 67.5% del total de procesos asociados a delitos electorales. Actualmente este tipo de conductas son el foco de especial atención en el contexto de las elecciones legislativas y presidenciales a realizarse en el año 2022, con el fin de prevenirlas con fuertes controles estatales y de veedurías y, que en caso de que se presenten, puedan ser denunciadas, investigadas y castigadas con celeridad y eficacia.

Según la información entregada por el C.S. de la J., en 2014 y 2015 era más común la aceptación de cargos como forma de terminación anticipada que el preacuerdo, pero a partir de 2016 las cifras de condenados por preacuerdos en procesos por delitos contra la administración pública aumentaron anualmente mientras que las aceptaciones de cargos disminuyeron sostenidamente. Esto puede explicarse porque el 9 de diciembre de 2015 la FGN expidió la Directiva No. 0002, en la cual se estableció como una actividad necesaria para el éxito del modelo de priorización estratégica, entre otros, la realización de preacuerdos y negociaciones (Fiscalía General de la Nación, 2015).

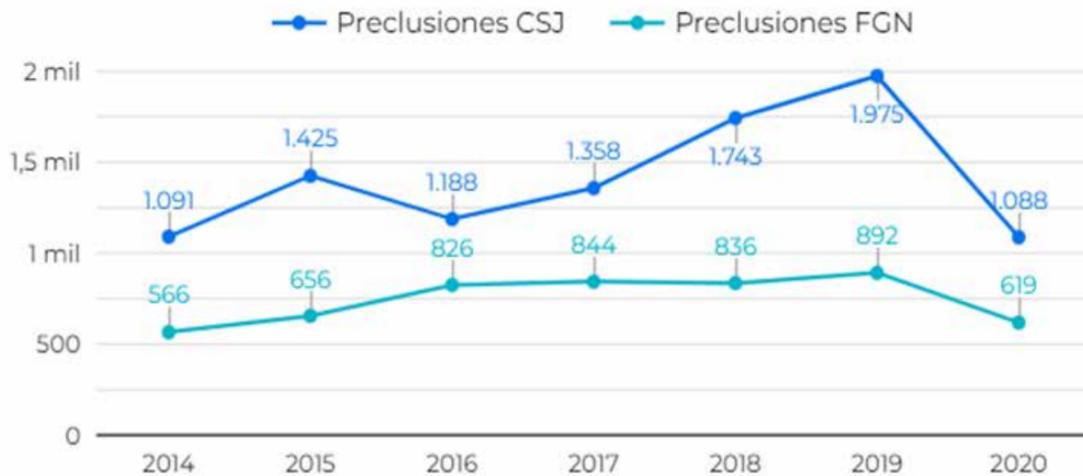
Respecto a la utilización de mecanismos de terminación anticipada ante delitos electorales, es válido anotar que en 2016 aumentó drásticamente, aun teniendo en cuenta que fue un año posterior a las elecciones presidenciales-legislativas de 2014 y locales de 2015. Sin embargo, para 2020 no se presentó ningún aumento en la utilización de estos mecanismos de terminación anticipada, año posterior a las elecciones presidenciales-legislativas de 2018 y locales de 2019. Esta circunstancia se justifica si se tiene en cuenta que en este año se presentó una reducción en muchos indicadores de gestión de la administración de justicia debido al confinamiento asociado a la pandemia del Covid-19, afectando también la judicialización de los delitos contra la administración pública, ya que 2020 fue el año que menos se realizaron preacuerdos y aceptaciones de cargos.

En este mismo sentido, la información del C.S. de la J. confirma que en el 2020 se presentó una disminución en algunos indicadores importantes de la administración de justicia, así como se evidenció en el Primer Informe de Hallazgos del Observatorio de Justicia e Impunidad. En este año se redujo la cifra de condenados y absueltos, así como de preacuerdos y aceptaciones de cargos, por delitos contra la administración pública y contra mecanismos de participación democrática, comparado con los años anteriores analizados (2014-2019). No obstante, en el 2020 hubo un aumento en la cantidad de sentencias proferidas en el marco de delitos contra mecanismos de participación democrática.

² https://www.estudiosanticorrupcion.org/wp-content/uploads/2021/09/2021_0916-Informe-de-Hallazgos-2-Cero-Impunidad_es_cae..pdf

Ahora bien, hacer una comparación detallada de todos los indicadores entregados por la FGN y el C.S. de la J. no es posible, debido a que la entidad de coordinación judicial sólo recopila información general de ingresos y egresos, sin entrar en los detalles de los procesos, y a que las entidades presentan la información de manera diferente. Sin embargo, hay algunas variables que sí es posible comparar, las cuales se presentan a continuación:

Gráfica 8 Preclusiones decretadas desde 2014 a 2020 en procesos penales por delitos contra la administración pública y contra mecanismos de participación democrática

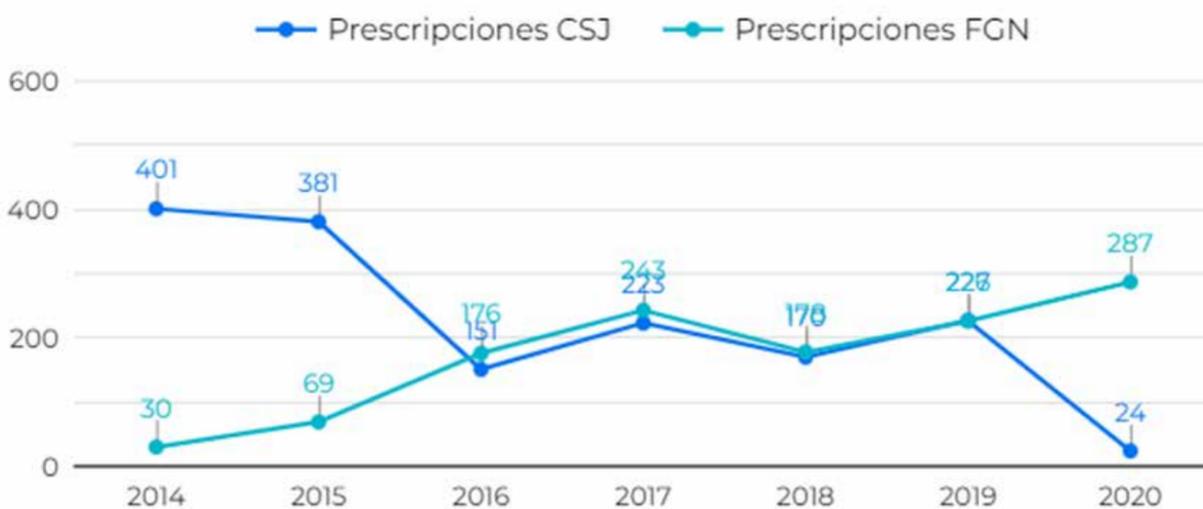


Fuente: Elaboración propia, con información entregada por el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación (2021).

Sobre la anterior gráfica se puede precisar que:

- En todos los años se registra mayor número de preclusiones en la información entregada por el C.S. de la J. que en la FGN. En promedio la FGN registró 46% menos procesos con preclusión que los registrados por la C.S. de la J. para delitos contra la administración pública y delitos contra los mecanismos de participación democrática desde 2014 a 2020.
- Hay un aumento sostenido en la cantidad de preclusiones decretadas y reportadas por la FGN, salvo el año 2018 en el que hay una disminución del -0.01%.
- Sobre las preclusiones reportadas por el C.S. de la J. desde 2017 hasta 2019 se consolidó un aumento progresivo en la cantidad de preclusiones decretadas.

Gráfica 9 Prescripciones decretadas en procesos penales por delitos contra la administración pública y contra mecanismos de participación democrática desde 2014 a 2020



Fuente: Elaboración propia, con información entregada por el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación (2021).

De esta gráfica se puede afirmar que:

- Entre 2016 a 2019 no hay una variación significativa entre la información entregada por el C.S. de la J. y la FGN sobre las prescripciones decretadas en este grupo de delitos.
- Hay una variación significativa entre la información de prescripciones entregada por el C.S. de la J. y la FGN en los años 2014, 2015 y 2020 para este grupo de delitos, siendo en los dos primeros años más altas las cifras reportadas por el C.S. de la J. En promedio la FGN registró 87% menos procesos con prescripción que los registrados por el C.S. de la J. durante 2014 y 2015, mientras que en 2020 la FGN registró 263 procesos más con prescripción que los que registró el C.S. de la J.

De esta comparación surgen tres conclusiones. La primera es que en el año 2020 también hubo una reducción en la cantidad de preclusiones decretadas en el marco de procesos penales por delitos contra la administración pública y contra mecanismos de participación democrática. Aunque la preclusión en la práctica es una forma de terminar el proceso penal sin sentencia de fondo, este indicador no es necesariamente positivo, dado a que, si analiza en contexto, muchos indicadores de la gestión de la administración de justicia presentaron una reducción en este año, lo cual puede ser consecuencia de las dificultades que se presentaron en la justicia colombiana tras la llegada de la pandemia.

La segunda es que esta variación de las cifras entre una entidad y otra genera una alerta, para que exista preclusión, la FGN debe solicitarla ante un juez con funciones de conocimiento, por ende, solo se puede dar este fenómeno por decisión de la Rama Judicial, y por ello las cifras deberían coincidir. Sin embargo, en algunos años el reporte de la FGN puede ser incluso inferior a la mitad de los casos reportados por el C.S. de la J. Esto genera desconfianza frente a la veracidad de los reportes por casos existentes en el Sistema Penal Acusatorio y puede llevar a las organizaciones de la sociedad civil a conclusiones y/o soluciones erradas con respecto a las problemáticas y cuellos de botella del sistema.

La tercera conclusión es que el acceso a la información pública sigue siendo una deuda pendiente en la administración de justicia: no solo las entidades recolectan o registran la información con variables distintas (lo que hace difícil el cotejo de datos), sino también porque las cifras que sí se pueden comparar, no coinciden entre sí como se demostró en las gráficas No. 8 y 9. Es lamentable que, pese a que la ciudadanía o las organizaciones de la sociedad civil tienen que acudir al derecho de petición de información para acceder a estos datos de la manera más detallada posible, finalmente no puedan tener certeza respecto a la veracidad de la información pública entregada.

3.3. Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República (o “CGR”) es el máximo órgano de control fiscal del Estado, encargada de velar porque los recursos y bienes públicos se manejen óptima y eficientemente. Sobre esto, la Constitución Política de 1991 estableció en el artículo 267 que la CGR debe vigilar la gestión fiscal³ de la administración o de los particulares que administren o utilicen recursos o bienes públicos. En cumplimiento de esa función la CGR desarrolla el proceso de responsabilidad fiscal, que busca determinar si funcionarios públicos y particulares causan algún daño al patrimonio público al administrar o manejar recursos y bienes públicos.

³ Según el artículo 3 de la Ley 610 de 2000, gestión fiscal es: “el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.

En esta sección presentamos estadísticas sobre los procesos de responsabilidad fiscal adelantados por la CGR, en particular, sobre la cantidad de fallos con o sin responsabilidad fiscal, la cantidad de fallos mixtos⁴, la cantidad de archivos⁵ que dan por terminado los procesos, los sectores más afectados, y las cuantías de estas actuaciones. Lo anterior permite transparentar un proceso poco conocido por la sociedad civil y la ciudadanía en general con consecuencias importantes en la economía estatal.

En consecuencia, se presentan las siguientes gráficas sobre procesos de responsabilidad fiscal terminados entre los años 2014 a 2020:

Gráfica 10 Tipos de fallos en procesos de responsabilidad fiscal anualmente



Fuente: Elaboración propia, con información entregada por la Contraloría General de la República (2021).

De esta gráfica se destaca que:

- La CGR profirió 1.098 fallos con responsabilidad fiscal, 947 fallos sin responsabilidad fiscal y 76 fallos mixtos.
- 2018 fue el año en que la CGR profirió más fallos con responsabilidad fiscal y mixtos, representando el 17,5% y el 27,6% respectivamente.
- 2014 fue el año en que la CGR profirió más fallos sin responsabilidad fiscal, lo que representa el 19,4% de la totalidad.
- En 2020 se presentó una reducción en la cantidad de fallos con responsabilidad fiscal, fallos sin responsabilidad fiscal y fallos mixtos, en comparación con años anteriores.

⁴ El término “fallos mixtos” hace referencia a procesos con más de un indiciado de los cuales algunos son declarados con responsabilidad fiscal y otros sin responsabilidad fiscal. Se aclara que en los fallos que no son mixtos, puede haber más de un implicado, solamente que en estos casos el sentido del fallo es el mismo para todos los implicados.

⁵ Para este informe el término “archivos” incluye la totalidad de los procesos que han terminado con Auto de Archivo o Auto de Cesación, de acuerdo con los artículos 16 y 47 de la Ley 610 de 2000. El 20,7% de la totalidad de archivos, corresponde a Autos de cesación de la acción por resarcimiento del daño y Archivos por pago.

Gráfica 11 Cantidad de procesos archivados⁶ de responsabilidad fiscal de 2014 a 2020



Fuente: Elaboración propia, con información entregada por la Contraloría General de la República (2021).

La gráfica 11 permite afirmar que:

- La CGR profirió 4.789 autos de archivos en procesos de responsabilidad fiscal de 2014 a 2020.
- 2018 fue el año en que la CGR más decretó el archivo de procesos de responsabilidad fiscal.
- 2020 fue el año en que la CGR menos decretó el archivo de procesos de responsabilidad fiscal.
- Se muestra una disminución del 10,55% de los autos de archivo en 2020 comparado con la cantidad de autos de archivo en 2014.
- En 2018 el aumento de autos de archivo comparado con los de 2014 es del 27%.

Tabla 1 Duración promedio de los procesos de responsabilidad fiscal por tipo de decisión (2014-2020)

<p>Duración promedio de procesos de responsabilidad fiscal en días</p> <p>1.097 días</p>	Fallo Con Responsabilidad Fiscal
	1.303 días
	Fallo Sin Responsabilidad Fiscal
	1.109 días
	Fallo Mixto
	1.397 días
Archivos	
1.042 días	

Fuente: Elaboración propia, con información entregada por la Contraloría General de la República (2021).

De estas estadísticas se afirma que:

- Los procesos con fallo mixto de 2014 a 2020, que representan el 1,1% del total de procesos de responsabilidad fiscal, en promedio son los que duraron más días en investigación. Aproximadamente 3 años y 10 meses.

⁶ Se aclara que en los autos de archivo pueden existir más de un implicado en un solo caso.

- Los autos de archivo de 2014 a 2020, que representan el 69.3% del total de procesos de responsabilidad fiscal, en promedio son los que menos días duraron en investigación. Aproximadamente 2 años y 11 meses. Tiene sentido que este tipo de decisión, es decir, los autos de archivo, en promedio sean los que duren menos tiempo en investigación, ya que el archivo se puede decretar incluso desde una indagación preliminar.
- Los procesos con responsabilidad fiscal de 2014 a 2020, que representan el 15.9% del total de procesos de responsabilidad fiscal, en promedio duraron siendo investigados 3 años y 7 meses.
- Los procesos sin responsabilidad fiscal de 2014 a 2020, que representan el 13.7% del total de procesos de responsabilidad fiscal, en promedio duraron siendo investigados 3 años y 2 meses.

Tabla 2 Cantidad de personas implicadas promedio en los procesos de responsabilidad fiscal por tipo de decisión (2014-2020)⁷

<p>Implicados promedio por proceso de responsabilidad fiscal</p>  <p>4</p>	Fallo Con Responsabilidad Fiscal
	4
	Fallo Sin Responsabilidad Fiscal
	4
	Fallo Mixto
	6
	Archivos
	4

Fuente: Elaboración propia, con información entregada por la Contraloría General de la República (2021).

De la tabla 2 se asegura que:

- Los procesos con fallo mixto de 2014 a 2020 suman en total 419 implicados, que representan el 1,5% del total de implicados en procesos de responsabilidad fiscal. Así mismo, los fallos mixtos son los únicos que en promedio mantienen 6 implicados por proceso.
- Los autos de archivo de 2014 a 2020 suman en total 17.927 implicados, que representan el 67.8% del total de implicados en procesos de responsabilidad fiscal. Los procesos con auto de archivo mantuvieron en promedio 4 procesados.
- Los procesos de fallo con responsabilidad fiscal de 2014 a 2020 suman en total 4.180 implicados, que representan el 15.8% del total de implicados en procesos de responsabilidad fiscal. Estos procesos mantuvieron en promedio 4 procesados.
- Los procesos de fallo sin responsabilidad fiscal de 2014 a 2020 suman en total 3.879 implicados que representan el 14.69% del total de implicados en procesos de responsabilidad fiscal. Estos procesos mantuvieron en promedio 4 procesados.

⁷ El término “procesos de responsabilidad fiscal” hace referencia a los procesos que terminaron con auto de archivo, fallo con responsabilidad fiscal, fallo sin responsabilidad fiscal y fallo mixto.

El término “implicado promedio” hace referencia al promedio de la sumatoria del total de implicados en todos los procesos de responsabilidad fiscal”.

Tabla 3 Tipos de decisiones en procesos de responsabilidad fiscal discriminada por sector afectado, cuantía y cantidad de decisiones

Sector	Decisión Final	Suma de Cuantías en millones de pesos	% de decisiones por sector
Entidades No Sujetos De Vigilancia Directa	Archivo	\$ 2.222.984	67,80%
	Fallo Con Responsabilidad Fiscal	\$ 445.387	16,80%
	Fallo Sin Responsabilidad Fiscal	\$ 319.475	14,30%
	Fallo Mixto	\$ 24.623	1,10%
Medio Ambiente	Archivo	\$ 754.239	70,80%
	Fallo Con Responsabilidad Fiscal	\$ 49.919	14,40%
	Fallo Sin Responsabilidad Fiscal	\$ 8.705	13,90%
	Fallo Mixto	\$ 3.020	1,00%
Salud	Archivo	\$ 939.321	65,40%
	Fallo Sin Responsabilidad Fiscal	\$ 492.780	14,10%
	Fallo Con Responsabilidad Fiscal	\$ 279.529	19,00%
	Fallo Mixto	\$ 14.288	1,50%
Agropecuario	Archivo	\$ 214.294	63,20%
	Fallo Con Responsabilidad Fiscal	\$ 57.551	22,20%
	Fallo Sin Responsabilidad Fiscal	\$ 5.301	13,00%
	Fallo Mixto	\$ 265	1,60%
Educación Cultura Recreación Y Deporte	Archivo	\$ 132.638	72,30%
	Fallo Con Responsabilidad Fiscal	\$ 72.567	14,60%
	Fallo Sin Responsabilidad Fiscal	\$ 13.201	11,20%
	Fallo Mixto	\$ 1.596	1,90%
Defensa Y Seguridad	Archivo	\$ 88.984	70,40%
	Fallo Con Responsabilidad Fiscal	\$ 22.341	17,10%
	Fallo Sin Responsabilidad Fiscal	\$ 11.659	11,10%
	Fallo Mixto	\$ 211	1,40%
Infraestructura	Archivo	\$ 2.197.490	80,90%
	Fallo Sin Responsabilidad Fiscal	\$ 238.275	8,80%
	Fallo Con Responsabilidad Fiscal	\$ 80.214	9,70%
	Fallo Mixto	\$ 6.507	0,60%

Inclusión Social	Archivo	\$ 37.140	76,70%
	Fallo Con Responsabilidad Fiscal	\$14.071	16,10%
	Fallo Sin Responsabilidad Fiscal	\$ 1.398	7,20%
Minas Y Energia	Archivo	\$ 4.420.906	67,60%
	Fallo Con Responsabilidad Fiscal	\$ 106.314	11,60%
	Fallo Sin Responsabilidad Fiscal	\$ 44.478	19,60%
	Fallo Mixto	\$ 13.584	1,30%
Gestión Pública e Instituciones Financieras	Archivo	\$ 132.903	75,70%
	Fallo Con Responsabilidad Fiscal	\$ 7.585	11,80%
	Fallo Sin Responsabilidad Fiscal	\$ 6.398	10,40%
	Fallo Mixto	\$ 638	2,10%
Social	Archivo	\$ 41.346	62,00%
	Fallo Sin Responsabilidad Fiscal	\$ 7.122	24,00%
	Fallo Con Responsabilidad Fiscal	\$ 6.234	14,00%
Trabajo	Fallo Sin Responsabilidad Fiscal	\$ 401.702	29,10%
	Archivo	\$ 33.011	58,20%
	Fallo Con Responsabilidad Fiscal	\$ 1.297	12,70%
Tecnologías De La Información Y Las Comunicaciones	Archivo	\$ 449.399	82,00%
	Fallo Sin Responsabilidad Fiscal	\$ 212	6,00%
	Fallo Con Responsabilidad Fiscal	\$ 136	12,00%
Vivienda Y Saneamiento Básico	Archivo	\$ 25.445	68,20%
	Fallo Sin Responsabilidad Fiscal	\$ 8.255	15,90%
	Fallo Con Responsabilidad Fiscal	\$ 1.739	13,60%
	Fallo Mixto	\$ 496	2,30%
Justicia	Archivo	\$ 65.073	82,30%
	Fallo Sin Responsabilidad Fiscal	\$ 4.105	12,90%
	Fallo Con Responsabilidad Fiscal	\$ 61	4,80%
Comercio Y Desarrollo Regional	Archivo	\$ 1.724	90%
	Fallo Con Responsabilidad Fiscal	\$ 1.622	6,70%
	Fallo Sin Responsabilidad Fiscal	\$ 902	3,30%

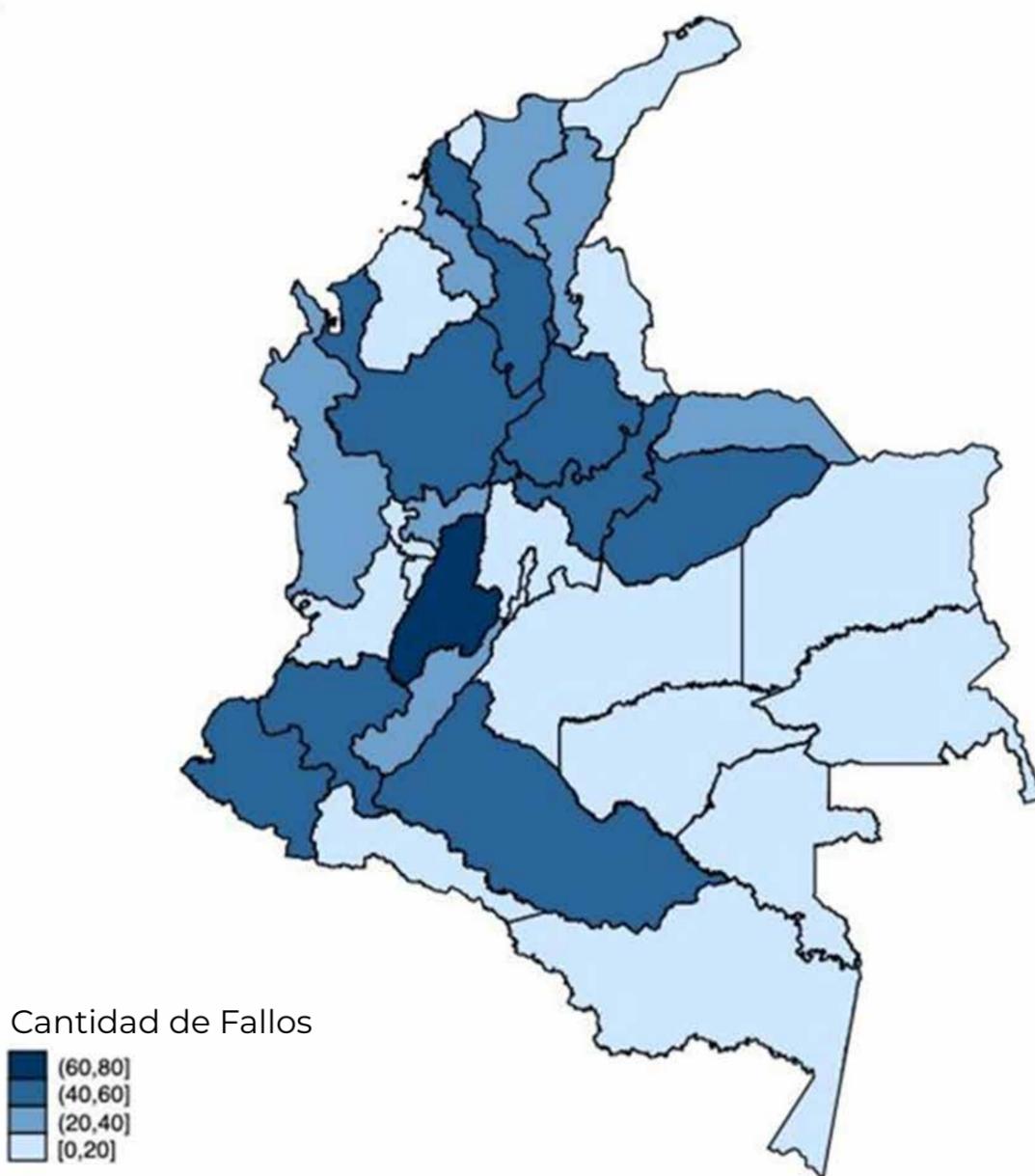
Fuente: Elaboración propia, con información entregada por la Contraloría General de la República (2021).

Las cuantías presentadas en la tabla anterior corresponden a la suma total de las cuantías⁸ declaradas en cada una de las decisiones relacionadas por sector. Partiendo de esto, se resalta que:

⁸ Cifras en millones de pesos.

- El monto total de los fallos con responsabilidad fiscal entre 2014 y 2020 asciende a \$1,14 billones de pesos.
- El 39% del total de las cuantías decretadas en fallos con responsabilidad y mixto generaron un detrimento patrimonial a las entidades no sujetas de vigilancia directa.
- El 41% restante de las cuantías decretadas en fallos con responsabilidad y mixto generaron un detrimento patrimonial principalmente a los sectores de: Salud (24%), Minas y Energía (10%) e Infraestructura (7%).
- El 34% del total de cuantías con las que iniciaron los procesos de responsabilidad fiscal y que terminaron archivados o con fallo sin responsabilidad corresponden al sector de Minas y Energía, seguido por las Entidades No Sujetas de Vigilancia Directa con el 19% del total de cuantías, el sector de Infraestructura con el 18% y el sector de la Salud con el 11%.

Gráfica 12 Cantidad de fallos con responsabilidad fiscal por departamentos de 2014 a 2020

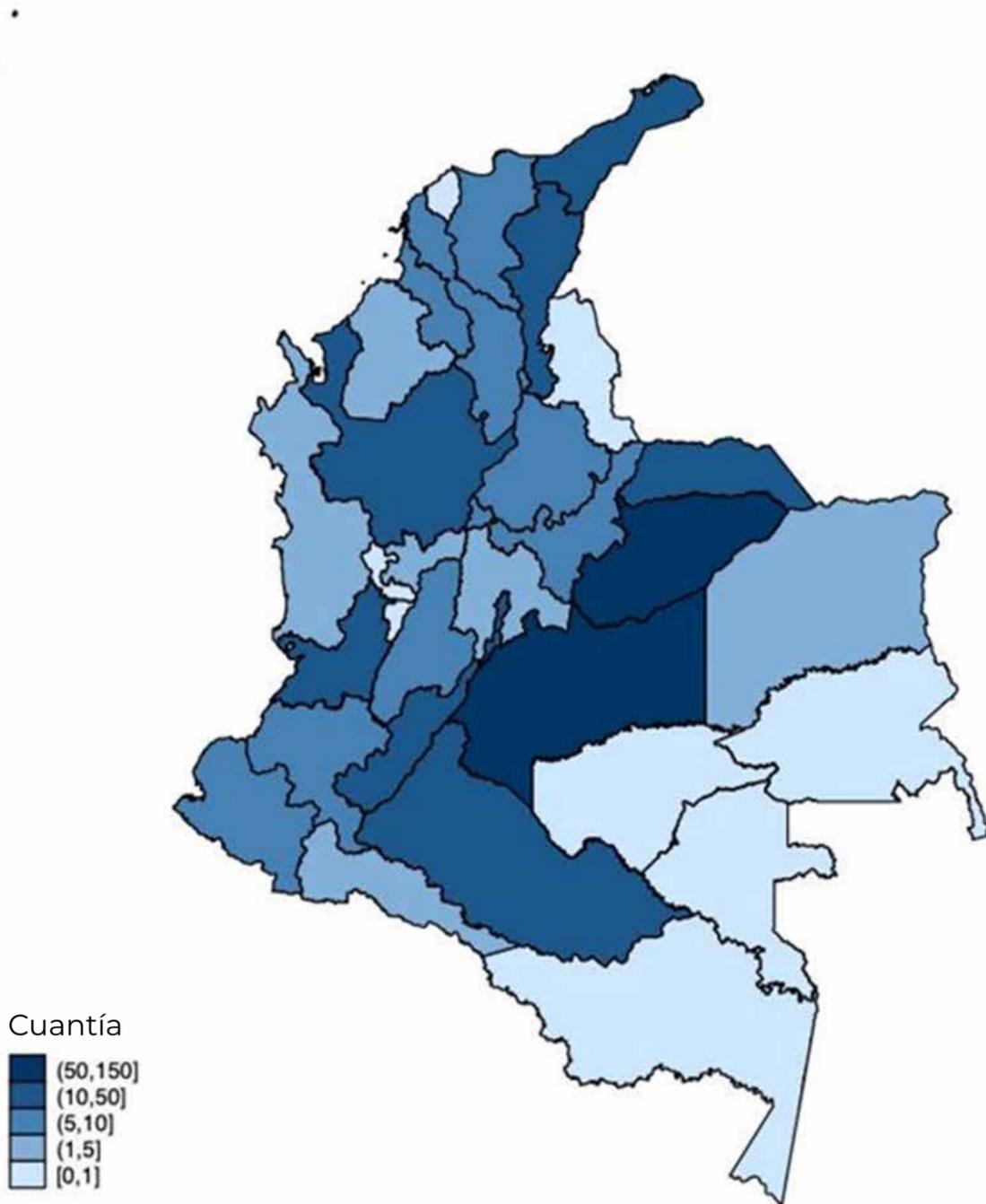


Fuente: Elaboración propia, con información entregada por la Contraloría General de la República (2021).

Respecto a la distribución de la cantidad de procesos fallados con responsabilidad fiscal a lo largo del territorio nacional (por lugar de ocurrencia del detrimento⁹), se observa que el departamento con mayor cantidad de fallos es Tolima (78 casos), seguido de los departamentos de Boyacá y Cauca, ambos departamentos con 60 fallos con responsabilidad fiscal cada uno.

⁹ En este caso se tuvieron en cuenta entidades de orden territorial únicamente.

Gráfica 13 Cuantía de los fallos con responsabilidad fiscal por departamentos de 2014 a 2020 (Cifras en miles de millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia, con información entregada por la Contraloría General de la República (2021).

Respecto a la sumatoria de la cuantía de los fallos con responsabilidad fiscal a nivel departamental, se encuentra que el departamento de Casanare es el que acumula la mayor cuantía, con \$120,93 mil millones entre 2014 y 2020. En segundo lugar se encuentra el departamento de Meta con \$97,6 mil millones, y en tercer lugar se encuentra el departamento de Arauca con \$47,3 mil millones. Del análisis paralelo de las gráficas 12 y 13 también queda claro que los departamentos de la Amazonía tienen los más bajos niveles de fallos con responsabilidad fiscal, tanto en cantidad de fallos como en cuantía acumulada. Finalmente, es interesante notar que, si bien el departamento de Tolima tiene una alta cantidad de fallos, la cuantía acumulada de estos fallos no es tan alta como en otras regiones del país: mientras el valor promedio de cada fallo es de \$ 70 millones, en los departamentos de Meta, Casanare y Arauca estas cuantías promedio por caso corresponden a \$6.976 millones, \$2.325 millones y \$2.254 millones respectivamente.

Tabla 4 Diferencia promedio entre cuantías declaradas¹⁰ en los fallos y cuantías de apertura¹¹

Cuantía de apertura promedio por proceso: \$1.718.114.315		Cuantía declarada en el fallo promedio por proceso: \$ 1.036.608.943	
Diferencia promedio entre cuantías			
Quando la cuantía declarada en el fallo es menor a la cuantía de apertura :		Quando la cuantía declarada en el fallo es mayor a la cuantía de apertura:	
-54%		11%	

Fuente: Elaboración propia, con información entregada por la Contraloría General de la República (2021).

Finalmente, de la Tabla 4 se puede concluir que, de los 1.174 procesos con fallo mixto y con responsabilidad fiscal, aproximadamente el 19.5% de los procesos presentan cuantías declaradas en los fallos menores a las cuantías de apertura, en promedio 54% menos. El 80% restante de los procesos con fallo mixto y con responsabilidad fiscal, presenta cuantías declaradas en los fallos mayores a las registradas en el momento de la apertura, en promedio 11% más.

Análisis:

De la información presentada, se resalta que en el año 2020 la Contraloría General de la República profirió menos fallos declarando la responsabilidad o la ausencia de responsabilidad fiscal sobre un investigado, y disminuyó la cantidad de autos de archivo proferidos en procesos de responsabilidad fiscal. Esta conclusión reafirma, como se destacó en el Primer Informe del Observatorio de Justicia e Impunidad, que en el año 2020 durante la pandemia del COVID-19 muchos indicadores de la gestión de la administración de justicia y de los organismos de control se vieron afectados. Las entidades públicas no estaban preparadas para la virtualidad ni contaban con un sistema de digitalización de expedientes, audiencias, entre otros, circunstancia que afectó la eficacia con la que venía funcionando la administración de justicia y, en particular los procesos de responsabilidad fiscal respecto a los años anteriores.

En cuanto al tiempo de duración de los procesos entre la fecha de apertura y la fecha de decisión, se precisa que la CGR ha estado realizando sus funciones de manera oportuna. El tiempo promedio de resolución de un proceso por responsabilidad fiscal es de 1.097 días, lo que equivale aproximadamente a tres años. De acuerdo con el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, el tiempo para la prescripción de los procesos de responsabilidad fiscal es de cinco (5) años. Sin embargo, alrededor del 1% de la totalidad de procesos superan los 5 años en estado abierto, y la gran mayoría terminan en archivo. Se espera que las consecuencias de la pandemia no afecten la tendencia de estas estadísticas en el mediano plazo y que la CGR continúe profiriendo decisiones en los procesos de responsabilidad fiscal antes del cumplimiento del término de prescripción.

Llama la atención que desde 2014 a 2020 entre los sectores afectados por detrimentos fiscales, las Entidades No Sujetas de Vigilancia Directa son las que cuentan con mayor cantidad de procesos de responsabilidad fiscal en calidad de afectadas. Asimismo, son las que tienen la sumatoria de cuantía más altas en los fallos con responsabilidad fiscal y que, en los fallos sin responsabilidad y en los archivos, es el segundo sector con la sumatoria de cuantía más alta. Esto es importante porque significa que entidades que no tienen un control directo del Estado, son en las que el ejercicio de la gestión fiscal está terminando en mayor medida en procesos para determinar responsables fiscales y las que cuentan con afectaciones económicas más altas.

¹⁰ Monto a pagar por los declarados como responsables fiscales en los fallos con responsabilidad fiscal y mixtos proferidos por la CGR.

¹¹ Presuntos detrimentos al patrimonio público por los que la CGR inicia la investigación fiscal.

¹² El 0.5% restante corresponde a procesos sin registro de cuantía decretada en la información entregada por la CGR el 26 de octubre de 2021.

Otros sectores de la administración pública que resaltan entre la sumatoria de cuantías más altas en fallos con responsabilidad fiscal y mixtos son Salud, Minas y Energía e Infraestructura. De estos, el sector Salud también está en tercer lugar por mayor de cantidad de fallos en procesos de responsabilidad fiscal proferidos por la CGR.

Por su parte, los sectores afectados con mayor sumatoria de cuantías en autos de archivo son Minas y Energías, Entidades No Sujetas de Vigilancia Directa e Infraestructura. Resalta el sector de Minas y Energía ya que la sumatoria del total de procesos con autos de archivo es de \$4,4 billones de pesos, de los cuales \$4,07 billones de pesos se concentran en un solo proceso, que fue archivado para 6 de los 33 implicados el 2 de diciembre de 2020.

Dicho proceso, es el relacionado con la afectación causada a la Hidroeléctrica Ituango S.A., a las Empresas Públicas de Medellín y a socios públicos de Hidroituango S.A. El 3 de septiembre de 2021 se dictó fallo mixto, 26 implicados se imputaron con responsabilidad fiscal y 2 sin responsabilidad fiscal por esta afectación con referencia UCC-PRF-014-2019 , sin embargo el pago de la cuantía realizado por las aseguradoras Mapfre, Axa Colpatria, SBS y Suramericana en enero del 2022 produjo que la CGR declarara resarcido el daño patrimonial y ordenara levantamiento de las medidas cautelares contra las 26 personas imputadas con responsabilidad fiscal.

Finalmente, los sectores Salud, Infraestructura y Minas y Energía, son conocidos en Colombia por estar frecuentemente relacionados con escándalos de corrupción, son los que mayor afectación tienen por detrimentos al patrimonio público e inmersos en procesos de responsabilidad fiscal. De ahí que sea necesario que la sociedad civil y ciudadanía en general realice veeduría sobre el ejercicio de la gestión fiscal en estos sectores, las contrataciones estatales realizadas, y los posibles casos de corrupción que han llevado y pueden llevar a pérdidas del erario público.



4) Conclusiones

- a.** El primer año de la pandemia fue un reto grande para la administración de justicia, en específico para la jurisdicción penal, y aunque la virtualidad tiene muchas ventajas para la realización de diligencias judiciales, en la práctica las cifras entregadas por la Fiscalía General de la Nación (expuestas en el Primer Informe de Hallazgos del Observatorio) y el Consejo Superior de la Judicatura, llevan a concluir que el proceso de adaptación a la virtualidad afectó varios indicadores de la gestión de la administración de justicia en los procesos penales adelantados por delitos contra la administración pública y por delitos electorales.
- b.** Pese a que el acceso a la información pública es un derecho fundamental, en Colombia la transparencia activa sigue siendo una deuda pendiente en el sistema de administración de justicia. Para acceder a información completa y actualizada es necesario que los ciudadanos acudan al derecho de petición y esperar todos los términos y dilaciones que se puedan presentar hasta acceder a la información completa. Una vez entregada la información, la realidad es que no es posible hacer un análisis detallado y profundo del funcionamiento del sistema judicial y/o administrativo, porque las entidades recolectan la información bajo diferentes metodologías, no todas llegan al mismo detalle sobre los procesos, y en los pocos casos en que es posible realizar comparaciones entre variables entregadas por distintas entidades, la información no coincide entre sí.
- c.** Desde que la Corte Suprema de Justicia empezó a adelantar investigaciones por parapolítica, se convirtió en una práctica recurrente de los políticos renunciar a su condición de aforados para que los procesos de judicialización en su contra sean adelantados en la Fiscalía General de la Nación, un órgano actualmente capturado por la Rama Ejecutiva. Esta conducta es digna de ser investigada, denunciada y cuestionada, porque los aforados constitucionales deben asumir responsabilidad política debido a la importancia y dignidad del cargo que ostentan. El incurrir en prácticas delictivas en el ejercicio de una posición de este nivel va en contra del espíritu de la democracia participativa y de la importancia constitucional y legal de sus funciones. De ahí que sea necesario llamar la atención ciudadana frente a los políticos que estamos eligiendo popularmente en Colombia, sobre todo en el 2022, año de elecciones presidenciales y legislativas. Es de vital importancia votar conscientemente por una propuesta de gobierno que represente los intereses del electorado y que garanticen que no utilizarán su cargo para seguir favorecer intereses personales.
- d.** La cantidad de fallos proferidos en los procesos de responsabilidad fiscal fue inferior en el año 2020 en comparación con los anteriores, aunque en los últimos siete años la Contraloría General de la República ha cumplido con los tiempos reglamentarios para fallar los casos, y evitando así que se cumpla con el término para la prescripción.

- e. Si bien en la mayoría de los procesos de fallos con responsabilidad fiscal y mixtos se declaran responsables fiscales con unas cuantías superiores a las que dieron inicio al proceso, el 19,5% de este tipo de procesos han terminado con cuantías decretadas inferiores en un 50% a las que dieron inicio o apertura al proceso, esto último en particular se presentó en procesos cuyos afectados son los sectores de Salud y Entidades No Sujetas de Vigilancia Directa.
- f. El departamento de Tolima es el departamento en que se han declarado la mayor cantidad de fallos por responsabilidad fiscal entre 2014 y 2020, mientras que los departamentos de Meta, Casanare y Arauca son los que presentan la mayor cuantía de detrimento patrimonial acumulada. Si bien en el primer caso se puede tratar de serias fallas en la gestión administrativa o de desconocimiento del proceso de control fiscal a nivel municipal y departamental, en el segundo caso se puede tratar de fallas en la gestión de recursos en proyectos de altas cuantías.

5) Recomendaciones

- a. La Corte Suprema de Justicia logró un notorio avance en la persecución de congresistas que impulsaron sus carreras políticas gracias a su relación con grupos paramilitares. Los funcionarios públicos de nivel local y regional que también se beneficiaron de alianzas ilegales y que por mandato de la Ley son investigados por la Fiscalía General de la Nación no recibieron sanciones con el mismo nivel de rigor y consistencia, quedando a la fecha un pendiente de impunidad que deberá ser atendido para lograr un verdadero desmantelamiento del poder de estructuras paramilitares.
- b. Se recomienda investigar la práctica común de los funcionarios públicos aforados de renunciar a sus cargos para evitar las investigaciones adelantadas por la Corte Suprema de Justicia, encontrando conveniente acogerse a los procedimientos adelantados por la Fiscalía General de la Nación. Esta investigación podría generar luces sobre el rol del ente acusador en la impunidad en Colombia.
- c. Es necesario revisar las metodologías de consolidación de estadísticas del sector justicia para poder medir con eficacia los resultados de la actividad judicial en relación a la persecución de los delitos en contra de la administración pública y los procesos electorales. Al comparar los informes del Consejo Superior de la Judicatura y de la Fiscalía General de la Nación, se evidencia una falta de interés de las entidades de mejorar los mecanismos de acceso a la información y a facilitar el control social.
- d. Se recomienda desarrollar un sistema de información público, que permita conocer a la ciudadanía la valoración económica de la pérdida para el Estado ante la comisión de un delito contra la administración pública o un delito electoral. Este sistema debe permitir cotejar la valoración económica asignada por el sistema acusatorio (Fiscalía General de la Nación) versus el potencial detrimento patrimonial por responsabilidad fiscal, en los casos en que una irregularidad lleve un proceso penal y de responsabilidad fiscal al mismo tiempo.
- e. Será necesario determinar en futuros análisis la relación de costo - beneficio en las instituciones del Estado dedicadas a la lucha contra la corrupción. Estos esfuerzos nos permitirán entender si el costo de funcionamiento de las entidades, versus los porcentajes de recursos públicos recuperados, justifican el gasto público o deberá exigirse mejores resultados desde la sociedad civil.

Referencias

- Álvaro, Miriam. (2007). La Parapolítica: la infiltración paramilitar en la clase política colombiana. Nuevo Mundo Mundos Nuevos. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.4636>
- Caracol Radio. (18 de mayo de 2005). El congresista Gustavo Petro, denuncia presuntos vínculos entre dirigentes políticos y paramilitares. Bogotá, Colombia. Recuperado de: https://caracol.com.co/radio/2005/05/19/nacional/1116458100_173392.html
- Congreso de Colombia. (15 de agosto de 2000). Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías [Ley 610 de 2000]. DO: 44.1
- Consejo Superior de la Judicatura. (21 de mayo de 2021). Oficio No. IDEO21-813. Bogotá, Colombia.
- Contraloría General de la República. (26 de octubre de 2021). Respuesta derechos de petición Radicado Externo: 2021ER0120174, 2021ER0146580, 2021ER0146118, 2021ER0145551 Radicado SIPAR: 2021-220219-82111-IN, 2021-223531-82111-RE. Bogotá, Colombia.
- Contraloría General de la República. (1 de junio de 2021). Respuesta por competencia petición – literal “i”-. radicado externo 2021ER0044327, SIPAR. 2021-208558
- Contraloría General de la República. (3 de noviembre de 2021). Traslado Petición. Rad. 2021ER0124223, 2021-09-14. SIPAR. 2021-220713-82111-IN
- Contraloría General de la República. (s.f. a.). La Responsabilidad Fiscal. Recuperado de: <https://www.contraloria.gov.co/control-fiscal/responsabilidad-fiscal>
- Contraloría General de la República. (s.f. b.). Jurisdicción Coactiva. Recuperado de: <https://www.contraloria.gov.co/web/guest/jurisdiccion-coactiva>
- Contraloría General de la República. Gerencias Departamentales. Recuperado de: <https://www.contraloria.gov.co/en/web/guest/contraloria/la-entidad/organigrama-y-dependencias/gerencias-departamentales-colegiadas>
- Departamento Nacional de Planeación. Ficha de Categorización El Guamo - Bolívar. Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1450104701_2521ea11e7f6bdf6c56e3acd5d937b2d.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. Ficha de Categorización Aguazul - Casanare. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Fichas%20Caracterizacion%20Territorial/Casanare_Aguazul%20ficha.pdf
- Corte Constitucional (23 de enero de 2003). Sentencia C- 009 de 2003. [M.P. Eugenio Fernández Carlier].
- Corte Constitucional. (15 de agosto de 2019). Sentencia SU- 373 de 2019. [M.P. Cristina Pardo Schlesinger].
- Corte Suprema de Justicia (10 de junio de 2015). Sentencia SP7253-2015. [Sala de Casación Penal].
- Corte Suprema de Justicia. (29 de septiembre de 2010). Sentencia en Proceso No. 29632. [Sala de Casación Penal].
- Corte Suprema de Justicia. (3 de septiembre de 2020). Sentencia con Radicado No. 34017. [M.P. Luis Antonio Hernández Barbosa].
- Corte Suprema de Justicia. (9 de diciembre de 2019). Sentencia en Proceso No. 28779. [Sala de Casación Penal].
- Fiscalía General de la Nación (18 de junio de 2021). Alcance respuesta radicado No 20211400000805. Bogotá, Colombia.
- Fiscalía General de la Nación (9 de diciembre de 2015). Directiva No. 0002 de 2015. Bogotá, Colombia.
- López, Claudia; Sevillano, Oscar. (27 de noviembre de 2008). Balance político de la parapolítica. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://www.ideaspaz.org/tools/download/54297>
- Murillo Delgadillo, María Fernanda. (2008). La parapolítica en Colombia: otro elemento del poder público. Derecho y Realidad Núm 11. UPTC. Tunja, Colombia.
- PARES: Fundación Paz y Reconciliación. (2016). Un escándalo nacional llamado Parapolítica. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://www.pares.com.co/post/un-esc%C3%A1ndalo-nacional-llamado-parapol%C3%ADtica>

SEGUNDO
**INFORME DE
HALLAZGOS**