BOLETÍN

JUDICIAL # 1

OBSERVATORIO DE JUSTICIA E IMPUNIDAD

GESTIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y SUS DELEGADAS EN LA INVESTIGACIÓN DE DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

(2014-2021)

INSTITUTO ANTICORRUPCIÓN

CERO IMPUNIDAD

BOGOTÁ D.C COLOMBIA - FEBRERO 2023

- **Michel Levien González**
  Director
  Instituto Anticorrupción

- **Juan Felipe Bedoya**
  Daniela Gómez
  Rubén Avendaño
  Junta Directiva
  Instituto Anticorrupción

- **Adriana María Romero Barreto**
  Directora de Estudios y Política Pública
  Instituto Anticorrupción

- **Yised Cardona Ángel**
  Coordinadora 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

- **Alejandro Alvarado Bedoya**
  Coordinador de Litigio Estratégico
  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 D.C., Colombia
Febrero de 2023

CERO IMPUNIDAD

INSTITUTO ANTICORRUPCIÓN

TABLA DE CONTENIDO

BOLETÍN JUDICIAL 05

INTRODUCCIÓN 05

CAPÍTULO I. GESTIÓN DE LA FGN EN LA INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 10

CAPÍTULO II.GESTIÓN DE LAS DELEGADAS DE LA FGN EN LA INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 15

II.I. Delegada para la Seguridad Territorial 15

II.II. Delegada Contra la Criminalidad Organizada 23

II.III. Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia 26

CAPÍTULO III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 29

Conclusiones 29

Recomendaciones 31

BIBLIOGRAFÍA 33

CERO IMPUNIDAD

INSTITUTO ANTICORRUPCIÓN

TABLA DE GRÁFICAS

- **Gráfica 1.** Noticias criminales ingresadas a la FGN entre 2014 y 2021 por la presunta comisión de delitos contra la administración pública ____ 10
- **Gráfica 2.** Estado de los procesos ingresados a la FGN entre 2014 y 2021 por la presunta comisión de delitos contra la administración pública ____ 11
- **Gráfica 3.** Etapa de los procesos activos por delitos contra la administración pública (2014-2021) ____ 11
- **Gráfica 4.** Últimas actuaciones de los procesos ingresados a la FGN por la presunta comisión de delitos contra la administración pública (2014-2021) ____ 12
- **Gráfica 5.** Etapa de los procesos activos por delitos contra la administración pública (2014-2021) ____ 14
- **Gráfica 6.** Tipología de los procesos activos por delitos contra la administración pública, de acuerdo con el Código Penal (2014-2021) ____ 14
- **Gráfica 7.** Procesos adelantados por las Delegadas de la FGN por delitos contra la administración pública (2014-2021) ____ 15
- **Gráfica 8.** Procesos ingresados a las Direcciones Seccionales por delitos contra la administración pública (2014-2021) ____ 16
- **Gráfica 9.** Estado de los procesos adelantados por las Direcciones Seccionales (2014-2021) ____ 17
- **Gráfica 10.** Etapas de los procesos activos adelantados por las Direcciones Seccionales (2014-2021) ____ 18
- **Gráfica 11.** Etapas en las que finalizaron los procesos inactivos, por Dirección Seccional (2014-2021) ____ 19
- **Gráfica 12.** Porcentaje de sentencias condenatorias en procesos adelantados por las Direcciones Seccionales (2014-2021) ____ 20
- **Gráfica 13.** Lugar de ocurrencia de los hechos de los procesos adelantados por las Direcciones Seccionales (2014-2021) ____ 21
- **Gráfica 14.** Porcentaje de procesos archivados por las Direcciones Seccionales (2014-2021) ____ 22
- **Gráfica 15.** Estado de los procesos adelantados por la Dirección Especializada contra la Corrupción, por año de ingreso (2014-2021) ____ 24
- **Gráfica 16.** Tipología de los procesos adelantados por la Dirección Especializada contra la Corrupción por delitos contra la administración pública (2014-2021) ____ 24
- **Gráfica 17.** Etapa de los procesos activos adelantados por la Dirección Especializada contra la Corrupción (2014-2021) ____ 25
- **Gráfica 18.** Dirección Especializada contra la Corrupción: número de sentencias condenatorias en procesos adelantados por delitos contra la administración pública (2014-2021) ____ 25
- **Gráfica 19.** Porcentaje de sentencias condenatorias en procesos adelantados por la Dirección Especializada contra la Corrupción por lugar de los hechos (2014-2021) ____ 26
- **Gráfica 20.** Estado de los procesos adelantados por la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, por año de ingreso (2014-2021) ____ 27
- **Gráfica 21.** Procesos adelantados por la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia por lugar de los hechos (2014-2021) ____ 28
- **Gráfica 22.** Etapa de los procesos activos adelantados por la Fiscalía Delegada ante la corte Suprema de Justicia (2014-2021) ____ 28
- **Gráfica 23.** Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia: número de sentencias condenatorias en procesos adelantados por delitos contra la administración pública (2014-2021) ____ 29

ÍNDICE DE TABLAS

- Tabla 1. Distribución de las Direcciones Seccionales ____ 6
- Tabla 2. Descripción de los delitos contra la administración pública según el Código Penal ____ 8

BOLETÍN JUDICIAL

El presente Boletín Judicial del Observatorio de Justicia e Impunidad presenta información sobre las noticias criminales relacionadas con la presunta comisión de delitos contra la administración pública[1] investigados por la Fiscalía General de la Nación (en adelante FGN). Como muestra de análisis se tuvieron en cuenta 157.399 noticias[2], ingresadas a la entidad desde 2014 hasta 2021. A partir de estas, se pretende dar cuenta de la gestión de: i) la «Fiscalía Delegada para la Seguridad Territorial», especialmente, de las Direcciones seccionales (en adelante DS), ii) la «Fiscalía Delegada contra la Criminalidad Organizada», en concreto, de la «Dirección Especializada contra la Corrupción», iii) y la «Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia»; en la investigación de dichos delitos. Adicionalmente, este boletín hace especial énfasis en las DS, con objeto de analizar cómo se está administrando justicia en los diferentes territorios del país.

Las investigaciones de los delitos contra la administración pública tienen, entre otros fines: velar por la aplicación efectiva de la Ley, salvaguardar el patrimonio público, evitar exigencias indebidas por la prestación de servicios públicos, impedir la corrupción de los funcionarios con el ofrecimiento de promesas y dádivas, garantizar su imparcialidad y no atentar contra la libre determinación de los empleados públicos (Función Pública, s.f., pág. 14). En efecto, dada la importancia que reviste el esclarecimiento de los hechos que atentan contra el correcto funcionamiento de la administración pública, el Observatorio de Justicia e Impunidad analiza el trabajo de la FGN en el cumplimiento de tales fines.

El estudio alrededor del papel de la FGN en el esclarecimiento de estos delitos, se inscribe dentro del marco de la lucha contra la corrupción y la impunidad, pues es claro que con la ocurrencia de estos se atenta contra la función del Estado, contra los recursos que están destinados a la prestación de servicios públicos, se deslegitiman las instituciones estatales y contribuyen a su cooptación por parte de organizaciones criminales, allanando así el camino hacia la corrupción y hacia la configuración de una administración de justicia en la que prevalece la impunidad. Así pues, poner el lente en el trabajo que está desarrollando la entidad para evitar estas problemáticas, resulta de vital importancia a la hora de comprender por qué el país continúa rezagado en términos de transparencia, integridad y cultura de legalidad.

INTRODUCCIÓN

I. ¿Qué es y qué hace la FGN?

La FGN es una entidad perteneciente a la rama judicial del poder público que tiene a cargo la investigación de las posibles conductas delictivas que se presentan en todo el territorio nacional. Como ente investigador, su papel consiste en acusar frente a los juzgados y tribunales competentes a quienes considere que han cometido un delito, reuniendo todas las pruebas para ello. Asimismo, cuenta con una Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, la cual es la encargada de investigar y acusar a los aforados políticos.

---

[1] Todos los delitos enunciados en el TÍTULO XV de la Ley 599 de 2000 (artículos 397 al 434B).
[2] Las noticias que aquí se analizan se extraen de las registradas en el sistema de información de gestión de casos, SPOA (Sistema Penal Oral y Acusatorio) de la entidad.

Actualmente, la FGN está integrada por más de 23 mil funcionarios, tanto a nivel centralizado como descentralizado, y tiene asignado un presupuesto de 4.8 billones de pesos para 2022[3] y de 5.3 billones para el 2023.

A raíz del Acuerdo de Paz y los retos que implica su implementación, en 2017, a través del Decreto Ley 898, se llevó a cabo una reestructuración de la FGN con el ánimo de aumentar su presencia en todo el territorio nacional, generar mayor estabilidad y brindar mayores garantías en materia de seguridad. Con esta reforma se buscó fortalecer la capacidad de investigación y acusación de la FGN por medio de tres Delegadas adscritas al Despacho del Vicefiscal, a saber: Delegada Contra la Criminalidad Organizada[4], Delegada para la Finanzas Criminales[5] y Delegada para la Seguridad Territorial. Esta última Delegada, que inicialmente se denominó Delegada para la Seguridad Ciudadana, tiene dentro de sus funciones el fortalecimiento de las capacidades de investigación y judicialización a nivel territorial, lo cual implica que coordina las 35 DS que se encuentran distribuidas a lo largo del territorio nacional, como se muestra en la Tabla No. 1.

II. Direcciones Seccionales

El objeto de las DS es desarrollar y mejorar la gestión misional, administrativa e investigativa de la FGN, así como ampliar su cobertura e incrementar el acceso a la justicia en los territorios del país. Estas, de conformidad con el Decreto 016 de 2014, artículo 31, deben asegurar el ejercicio eficiente, conducente y coherente de la acción penal, de su funcionamiento y organización interna (entre lo que se incluye la administración de los recursos físicos y financieros a su cargo). A su vez, tienen la misión de dirigir, coordinar y controlar el desarrollo de la actividad investigativa y acusatoria, la aplicación de políticas públicas en el marco de sus competencias y los procesos de atención a víctimas y usuarios. Además, deben identificar aquellos casos susceptibles de ser priorizados, presentarlos ante la Delegada para la Seguridad Ciudadana y hacerles seguimiento. Las DS tienen el deber de aplicar las directrices y lineamientos del Sistema de Gestión Integral de la FGN[6].

En la tabla a continuación, se expone esquemáticamente la información relacionada con las DS:

TABLA 1. DISTRIBUCIÓN DE LAS DIRECCIONES SECCIONALES

Subunidad ejecutora	Presupuesto total por subunidad ejecutora (corte 31 de octubre 2022)	Dirección Seccional	Cantidad de fiscales en cada DS
Nivel Central	$ 4,503,650,059,143	Bogotá	697
Central	$ 57,545,377,705	Cundinamarca	204
		Boyacá	119

[3] En este presupuesto no está incluido el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses ni el Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía, que son entidades adscritas a esta entidad.
[4] La Delegada contra la Criminalidad Organizada debe focalizar sus esfuerzos en la lucha contra i) el crimen organizado, ii) la corrupción, iii) el narcotráfico, iv) violaciones a los derechos humanos, entre otras, como respuesta a la problemática actual del país en materia criminal, relacionada especialmente con el escenario del postconflicto (Decreto Ley 898 de 2017).
[5] La Delegada para las Finanzas Criminales cuenta con: i) la Dirección Especializada contra el Lavado de Activos, ii) la Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, y iii) la Dirección Especializada de Investigaciones Financieras. La primera tiene la función de adoptar medidas para superar la impunidad en las modalidades delincuenciales de lavado de activos. La segunda, materializar la extinción del derecho de dominio de los bienes cuyo origen o destinación se presume ilícito. La tercera debe perseguir las diversas modalidades de fraude que se cometen a través del sistema financiero para debilitar las estructuras criminales (Decreto Ley 898 de 2017).
[6] Para más información, consultar: https://www.fiscalia.gov.co/colombia/gestion/sistema-de-gestion-de-calidad-y-meci/

Caribe	$ 52,723,446,908	La Guajira	53
		Magdalena	72
		Cesar	56
		Atlántico	157
		Bolívar	118
		San Andrés	13
Noroccidental	$ 52,415,312,141	Medellín	408
		Antioquia	187
		Córdoba	86
		Sucre	54
Eje Cafetero	$ 31,067,291,479	Caldas	71
		Quindío	51
		Risaralda	81
		Chocó	48
Centro Sur	$ 34,775,108,089	Tolima	139
		Huila	87
		Caquetá	48
		Putumayo	31
Nororiental	$ 39,755,238,999	Santander	201
		Magdalena Medio	56
		Arauca	37
		Norte de Santander	98
Pacífico	$ 49,818,956,106	Cali	305
		Valle del Cauca	133
		Cauca	119
		Nariño	106
Orinoquía	$ 20,950,226,700	Meta	109
		Casanare	40
		Vichada	13
		Guaviare	14
		Guainía-Vaupés	8

		Amazonas	9
Total, presupuesto Subunidades	$ 4,842,701,017,270	Total, número de fiscales	4.028

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la FGN, 2022

Cada DS cuenta en promedio con 115 fiscales distribuidos a través del país, según lo determine el Fiscal General de la Nación —con total discrecionalidad— para dar cumplimiento a las funciones a cargo de la entidad, de acuerdo con el Art. 4 del Decreto Ley 16 de 2014. A su vez, cada DS cuenta con las "Unidades de Fiscalías necesarias para su funcionamiento, conforme a la denominación, cobertura y competencia territorial" (Resolución 3349 de 2017). Esto implica una variación considerable, no solo en el número de fiscales de cada DS, sino también de la presencia de Unidades y número de sedes de la Fiscalía a lo largo de un determinado departamento o territorio. A su vez, conforme dicta dicha Resolución, las DS se clasifican dependiendo del número de Subdirecciones Seccionales que la integran: las de tipo A cuentan con 5 o más subdirecciones, tipo B con 4, tipo C con 3 o menos, y las tipo D no cuentan con ninguna.

Si bien al interior de cada DS no existe un enfoque de lucha contra la corrupción, sí hay mecanismos de priorización según las problemáticas territoriales y patrones de conductas delictivas, lo cual le permite a cada DS combatir de forma más efectiva y eficaz los casos de corrupción que afectan el respectivo territorio. En este sentido, cada DS cuenta con un plan de acción propio que se adecúa a los contextos específicos, priorizando las conductas delictivas más urgentes. No obstante, y como parte de la directriz establecida en la Directiva 1 de 2012, cada DS debe cumplir con las siguientes actividades: i) Investigar las conductas delictivas no como hechos aislados, sino entendiendo el contexto y el accionar de grupos de delincuencia organizada; ii) acumular expedientes con el fin de establecer los patrones delictivos, cabezas al mando y de máxima responsabilidad; iii) optimizar la información empleada por las distintas Fiscalías Delegadas; y iv) focalizar y emplear los esfuerzos en la investigación y persecución de los delitos que tienen mayor impacto social.

III. Delitos contra la administración pública

La Ley 599 de 2000, por medio de la cual se expide el Código Penal colombiano, tipifica en su título XV aquellas conductas que afectan la administración pública. Con su sanción se busca proteger y garantizar el normal y correcto funcionamiento de la actividad del Estado, procurando que sus servidores desempeñen las funciones públicas atendiendo al interés general y en el marco de los principios de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad. La Tabla 2 describe las conductas que configuran delitos contra la administración pública:

TABLA 2. DESCRIPCIÓN DE LOS DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SEGÚN EL CÓDIGO PENAL

DELITO	DESCRIPCIÓN
Peculado	Cuando un servidor público, en provecho propio o de un tercero, se apropia o administra indebidamente los bienes públicos o bienes que están bajo la administración del Estado.
Concusión	Cuando un servidor público, aprovechándose de su cargo o funciones, constriñe, induce o solicita a una persona algún beneficio, sea en forma de dinero o cualquier otro recurso que genere beneficios, ya sea para la misma persona o para beneficiar a un tercero.

Cohecho	Cuando un funcionario público acepta algún tipo de beneficio, ya sea en forma de dinero u otra utilidad, tanto para él mismo como para un tercero, con el ánimo de omitir, ejecutar algo contrario o acorde al marco de sus funciones públicas. A diferencia del delito de concusión, el funcionario no incurre en la solicitud o constreñimiento del "soborno", sino que lo acepta u ofrece.
Celebración indebida de contratos	Cuando un funcionario público, a través de la contratación estatal, incurre en irregularidades contrarias a la ley. Existen cuatro modalidades en este tipo de conducta delictiva, a saber, por: i) violación a la ley de inhabilidades y compatibilidades; ii) interés indebido en la celebración del contrato; iii) contrato sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley; iv) acuerdo restrictivo de la competencia.
Tráfico de influencias	Cuando un funcionario público o quien cumple funciones públicas, presenta incrementos patrimoniales injustificados. Este enriquecimiento aplica tanto cuando es para sí mismo o hacia un tercero.
Enriquecimiento ilícito	Cuando un funcionario público o quien cumple funciones públicas, presenta incrementos patrimoniales injustificados. Este enriquecimiento aplica tanto cuando es para sí mismo o hacia un tercero.
Prevaricato	Cuando un funcionario público actúa -o deja de actuar- de forma contraria a la ley y a sus funciones como servidor público, causando un daño social y fáctico.
De los abusos de autoridad	Cuando la persona que ejerce funciones públicas o un particular se extralimita en el marco de estas, abusando de su posición como servidor público o de las funciones que ejerce y, por ende, de la confianza que se deposita en él. Existen varias modalidades: i) Abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto; ii) Abuso de autoridad por omisión de denuncia; iii) Usurpación de funciones públicas; iv) Simulacro de investidura o cargo; y v) Abuso de función pública.

En este marco, el vigente Plan Estratégico 2020-2024 de la FGN contempla como uno de sus cuatro objetivos estratégicos "elevar la judicialización de delitos de corrupción". Dentro del Plan, la Entidad reconoce la baja tasa de esclarecimiento de los delitos asociados a corrupción y plantea acciones de priorización sectorial para la investigación de este tipo de delitos. En particular, se focalizan en el sector salud, educación, medio ambiente, contratación pública, infraestructura, administración de justicia y recursos para la atención de la emergencia sanitaria generada por el Covid-19. Dentro de este mismo objetivo estratégico se plantea la necesidad de desarticular la criminalidad organizada y la necesidad de aumentar la presencia territorial. En tercer lugar, plantea la generación de estrategias para el fortalecimiento de mecanismos para el seguimiento de las rentas provenientes de la corrupción. Finalmente, establece priorizar los casos de corrupción que involucran aforados constitucionales, con énfasis en los sectores salud, educación y grupos de protección especial, corrupción electoral, defensa y justicia. Bajo este marco de referencia, el presente documento establecerá una línea base de análisis para el seguimiento y cumplimiento de este segmento del Plan Estratégico Institucional.

CAPÍTULO I. GESTIÓN DE LA FGN EN LA INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I.I. Estado de los procesos

Entre 2014 y 2021 ingresaron a la FGN 157.399 noticias criminales por la presunta comisión de delitos contra la administración pública. Como se observa en la gráfica 1, la mayor cantidad de ingresos de noticias criminales tuvieron lugar entre 2016 y 2018, periodo en el que fungía como presidente de la República, Juan Manuel Santos (2010-2018), y como Fiscal General de la Nación, Néstor Humberto Martínez (2016-2019). A partir del año 2018, el ingreso de noticias criminales desciende levemente. Este comportamiento se observa hasta el 2020. Así pues, al inicio de la administración de Francisco Barbosa este mismo año, se presenta una reducción del 14.5% en la cantidad de denuncias ingresadas a la entidad, con respecto al año inmediatamente anterior. Esta caída pudo verse motivada por el transcurso de la pandemia del Covid-19. Pero, a partir del 2021, el ingreso de noticias criminales aumentó en 1% respecto al año anterior.

GRÁFICA NO. 1. NOTICIAS CRIMINALES INGRESADAS A LA FGN ENTRE 2014 Y 2021 POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Fuente: Elaboración propia con información de la FGN, 2022.

Por su parte, como se muestra en la gráfica 2, el 63% de las noticias criminales ingresadas entre 2014 y 2021 se encuentran inactivas. Esto indica que 98.793 del total de noticias presentadas por la presunta comisión de delitos contra la administración pública, perdieron su valor funcional y operativo en razón a la terminación del proceso[7]. El 37% continúan activas, es decir, 58.606 procesos.

[7] El proceso judicial se puede inactivar por diversas razones, por ejemplo: porque el denunciante desistió de la denuncia (caso en el cual se extingue la acción penal); por la configuración de algunas de las causales de archivo reguladas en la Ley 906 del 2004; porque al darse una ruptura procesal por la aceptación parcial de cargos, el sistema inactiva el delito aceptado; entre otras razones que impiden continuar con el ejercicio investigativo.

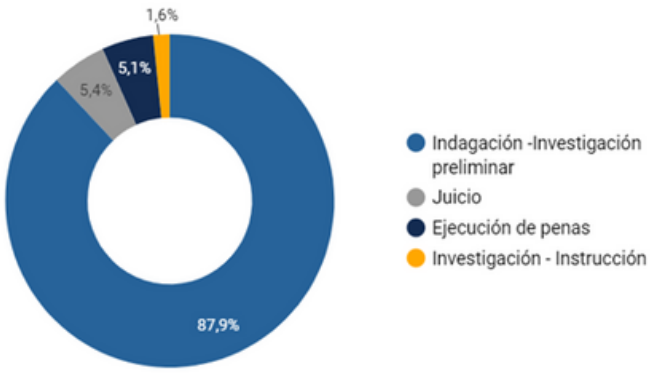
GRÁFICA NO. 2. ESTADO DE LOS PROCESOS INGRESADOS A LA FGN ENTRE 2014 Y 2021 POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Fuente: Elaboración propia con información de la FGN, 2022.

Entre 2014 y 2016, el número de procesos **inactivos** es de los más altos, pues allí se encuentran los casos más antiguos. En esos 3 años, de 60.167 procesos que ingresaron, 48.560 se inactivaron, es decir, el 81%. Desde el año 2017, este panorama empieza a cambiar: el número de procesos inactivos decrece y los activos incrementan, lo cual se debe, en parte, a que ingresaron al sistema más recientemente. Este periodo coincide con la administración de Néstor Humberto Martínez y con los primeros dos años de la gestión de Francisco Barbosa. Sobre este último, llama la atención que de los 34.005 procesos que han ingresado durante su administración, el 40% se hayan inactivado en apenas dos años. Ello, a pesar de que los hechos que guardan relación con la comisión de delitos contra la administración pública cuentan con más tiempo para su investigación[8].

Como se observa en la gráfica 3, el 88% de los procesos **inactivos** no pasaron de la etapa de investigación previa y el 72% de estos (62.061) terminaron archivados, especialmente, por conducta atípica, es decir, porque la Fiscalía no encontró motivos o circunstancias fácticas que permitieran caracterizar la conducta denunciada como delito o no logró probar su existencia (Art. 79, CPP). A su vez, el 5% de los casos inactivos culminó durante la etapa de juicio y solo el 5% en ejecución de penas, esto último, refiere a los procesos en los que se ha proferido sentencia condenatoria —por lo que se procede con la imposición de la pena.

GRÁFICA NO. 3. ETAPA DE LOS PROCESOS INACTIVOS POR DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia con información de la FGN, 2022.

[8] Artículo 83 de la Ley 599 de 2000, inciso 6: Al servidor público que en ejercicio de las funciones de su cargo o con ocasión de ellas realice una conducta punible o participe en ella, el término de prescripción se aumentará en la mitad. Lo anterior se aplicará también en relación con los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria y de quienes obren como agentes retenedores o recaudadores.

En línea con este hallazgo, según se observa en la gráfica 4, el 40% de los procesos que ingresaron entre 2014 y 2021 a la FGN, terminaron archivados[9]. Después de estos, es evidente el alto número de preacuerdos (3%)[10], de principios de oportunidad (3%)[11] y preclusiones (3%)[12] dentro de estos procesos. Con estas decisiones y con aceptación de cargos, la FGN finalizó cerca del 9% de los procesos adelantados por presuntos delitos contra la administración pública. Lo llamativo de este resultado es el factor común que las caracteriza: la culminación del ejercicio investigativo en virtud de la terminación anticipada del proceso. De hecho, la aceptación de cargos, los preacuerdos y negociaciones, decisiones que facilitan la condena sin juicio, representan el 78% de las sentencias condenatorias.

GRÁFICA NO. 4. ÚLTIMAS ACTUACIONES DE LOS PROCESOS INGRESADOS A LA FGN POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2014-2021)

Fuente: Elaboración propia con información de la FGN, 2022.

[9] Artículo 79 de la Ley 906 de 2004: Cuando la Fiscalía tenga conocimiento de un hecho respecto del cual constate que no existen motivos o circunstancias fácticas que permitan su caracterización como delito, o indiquen su posible existencia como tal, dispondrá el archivo de la actuación.
En este caso, la mayoría de los archivos se dieron por conducta atípica, 71%. Seguido de imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto pasivo y activo, 11% en ambos casos.
[10] La Fiscalía y el imputado pueden hacer un convenio o llegar a un acuerdo sobre los términos de la imputación. Por ejemplo, el imputado puede acordar con la Fiscalía que aceptará total o parcialmente los cargos que se le endilgan a cambio de obtener una rebaja de la pena. Con ello, la Fiscalía interrumpe la investigación de los hechos y se termina anticipadamente el proceso penal.
[11] En virtud del principio de oportunidad la FGN suspende, interrumpe o termina la persecución penal, aun cuando existan razones para adelantarla. Por ejemplo, cuando el delito endilgado tiene una pena que no supera los 6 años y se repara integralmente a la víctima, podría aplicarse dicho principio. Las demás causales se encuentran reguladas en la Ley 906 de 2004, artículo 324.
[12] Según el artículo 332 de la Ley 906 de 2004, el fiscal puede solicitar la preclusión del caso ante la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la acción penal, cuando se excluya la responsabilidad, por inexistencia o atipicidad del hecho investigado, por ausencia de intervención del imputado, por imposibilidad de desvirtuar la presunción de inocencia o por vencimiento del término máximo previsto en el inciso segundo del artículo 294 del código penal.

En los últimos 8 años, de los procesos que han ingresado a la FGN por hechos que van en contra del adecuado funcionamiento de la administración pública, solo el 2% ha finalizado con sentencia condenatoria[13]. El bajo porcentaje es alarmante si se tiene en cuenta que esta decisión constituye un indicativo de la evolución de las investigaciones adelantadas por la entidad, es decir, da cuenta del cumplimiento de su función esencial, pues con su imposición es factible afirmar que el ente investigador logró probar, más allá de toda duda, el cometimiento del delito y la responsabilidad del acusado. Aun así, de todas las sentencias condenatorias, solo el 22% tuvo lugar por acusación, esto es, debido a que la Fiscalía sustenta con suficiencia la ejecución de los hechos materia de investigación por parte del sujeto. El 78% restante, como se indicó, sucede por confesión, delación y terminación anticipada del proceso, acciones que no exigen mucho del aparato investigativo y cuya utilidad —en términos de desvertebramiento de organizaciones criminales, reparación de víctimas y garantía de no repetición— es altamente cuestionable.

De la gráfica 4 también llama la atención que de las 3.534 medidas de aseguramiento solo el 31% (1.099) haya terminado con sentencia condenatoria. Según el artículo 308 de la Ley 906 de 2004, esta medida se libra para evitar que el imputado obstruya la justicia, cuando es un peligro para la sociedad o la víctima, o cuando resulte probable que no comparecerá al proceso. Esta medida tiene lugar cuando se infiere, razonablemente, que el imputado podría ser el autor o partícipe de la conducta que se investiga. No obstante, solo en el 31% de los casos esto realmente fue probado, hecho que se infiere de la terminación del proceso con condena. En el 69% (2.435) restante, cerca del 40% (995) de los procesos que libraron medida de aseguramiento se encuentran inactivos, especialmente, por preclusión (506) y sentencia absolutoria (105), es decir, porque no se probó la responsabilidad del sujeto —y, a pesar de ello, fue privado de la libertad. Esto, además de evidenciar fallas graves en la investigación, es una clara afrenta al principio de presunción de inocencia y a la salvaguardia de los derechos del investigado.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la mayoría de las noticias criminales que se presentan por la presunta comisión de delitos contra la administración pública no avanzan en la investigación, queda por esclarecer lo que sucede con los procesos que permanecen activos, en qué etapa se encuentran y qué tanto han prosperado en el esclarecimiento de los hechos.

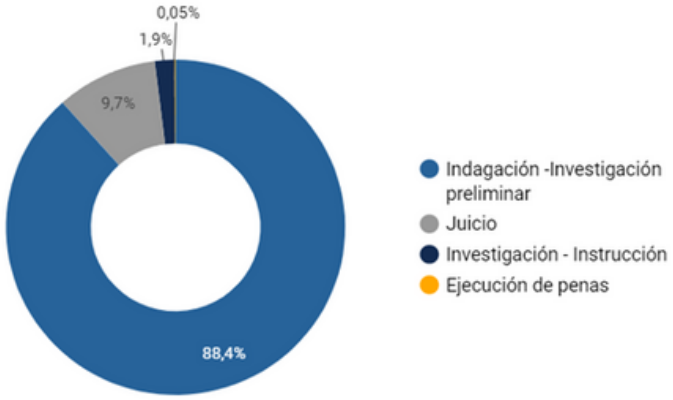
I.II. Etapa procesal de los casos activos

Como se indicó anteriormente, el 37% de los 157.399 procesos analizados continúan **activos.** Sin embargo, a pesar de que gran parte de estos se vienen investigando desde el 2017, como se ilustra en la gráfica 5, el 88% de estos procesos se mantienen en investigación previa. Es necesario aclarar que en esta fase la FGN recoge los elementos materiales probatorios para determinar la veracidad de la noticia criminal —en este caso, el daño ocasionado a la administración pública— e individualizar a los presuntos responsables. Esta fase de averiguación se extiende hasta que logra establecer la posible

[13] En la base de datos entregada por la FGN, los 3.758 procesos con sentencia condenatoria no se corresponden con los procesos en etapa de ejecución de penas, que suman 5.089. Ello, a pesar de que los procesos en esta etapa deben contar con una sentencia condenatoria en firme. De igual forma, cuando posteriormente se analiza la gestión de las DS, estos valores, entre sentencias y procesos en ejecución de penas, tampoco coinciden. No obstante, dicha diferencia no afecta sustancialmente la interpretación de los datos.

existencia del daño y sus autores, en cuyo caso el o la fiscal procede con la formulación de imputación. Dicho esto, entonces, la FGN todavía no ha logrado establecer los hechos asociados a 51.757 noticias criminales, y solo el 10% de los procesos activos se encuentra en juicio (5.656), es decir, casos en los que la Fiscalía logró probar la responsabilidad del procesado. En las demás etapas del proceso, apenas se encuentran 1.192 casos, de los cuales solo el 0.05% está en ejecución de penas, esto es, procesos en los que se ha proferido sentencia condenatoria.

GRÁFICA NO. 5. ETAPA DE LOS PROCESOS ACTIVOS POR DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia con información de la FGN, 2022.

La gráfica 6 presenta que la mayoría de los casos activos se adelantan por abusos de autoridad (22%), seguido de la celebración indebida de contratos (21.5%), peculado (19%) y por delitos contra servidores públicos (18.5%). Estos grupos de delitos abarcan el 81% de los procesos que adelanta la FGN por conductas que van en contravía de la correcta administración pública. Sin embargo, como se vio reflejado en la gráfica anterior, el 88% aún no se ha esclarecido.

GRÁFICA NO. 6. TIPOLOGÍA DE LOS PROCESOS ACTIVOS POR DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, DE ACUERDO CON EL CÓDIGO PENAL (2014-2021)

Fuente: Elaboración propia con información de la FGN, 2022.

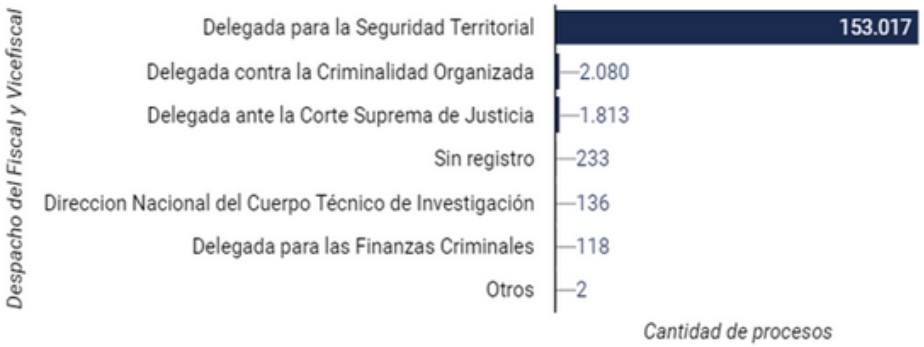
La concentración de la mayoría de los procesos en etapa de indagación, a pesar del tiempo transcurrido, podría eventualmente ser un indicativo de impunidad, pues, de acuerdo con el apartado anterior, el 88% (86.827) de los procesos que a hoy están inactivos no pasaron de esta etapa y el 72% de estos (62.061) terminaron archivados. De replicarse este mismo comportamiento en los procesos activos,

se estarían archivando más de la mitad de los 51.757 que se encuentran en indagación. Esta probabilidad resulta más factible si se tiene en cuenta que, del total de las noticias criminales ingresadas a la FGN por los delitos aquí analizados, cerca de la mitad culminaron con decisión de archivo y solo el 2% con sentencia condenatoria.

CAPÍTULO II. GESTIÓN DE LAS DELEGADAS DE LA FGN EN LA INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Del total de noticias criminales recibidas por parte de la FGN por delitos contra la administración pública, entre 2014 y 2021, 153.017 (97%) corresponden a procesos a cargo de la «Delegada para la Seguridad Territorial», la cual, como se mencionó en la parte introductoria, tiene a su cargo la coordinación de las 35 DS. Por otro lado, tan solo 4.428 (3%) son casos a cargo de otras delegadas. De ese total, 2.080 están en manos de la «Delegada contra la Criminalidad Organizada» y, en su interior, la «Dirección Especializada contra la Corrupción» es la que maneja la mayoría, con 1.826 (88%) noticias criminales a su cargo. En número de casos, le sigue la «Delegada ante la Corte Suprema de Justicia», la cual tiene a su cargo la investigación de 1.813 procesos relacionados con la presunta comisión de delitos contra la administración pública.

GRÁFICA NO. 7. PROCESOS ADELANTADOS POR LAS DELEGADAS DE LA FGN POR DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia con información de la FGN, 2022.

Como se observa, el número de procesos que adelantan las delegadas y direcciones que no hacen parte de las DS a cargo de la Delegada para la Seguridad Territorial, no es tan significativo en comparación con el total de casos analizados. Dado el nivel de experticia y especialización de la Delegada contra la Criminalidad Organizada y de la Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, vale la pena también concentrarse en los resultados de estas.

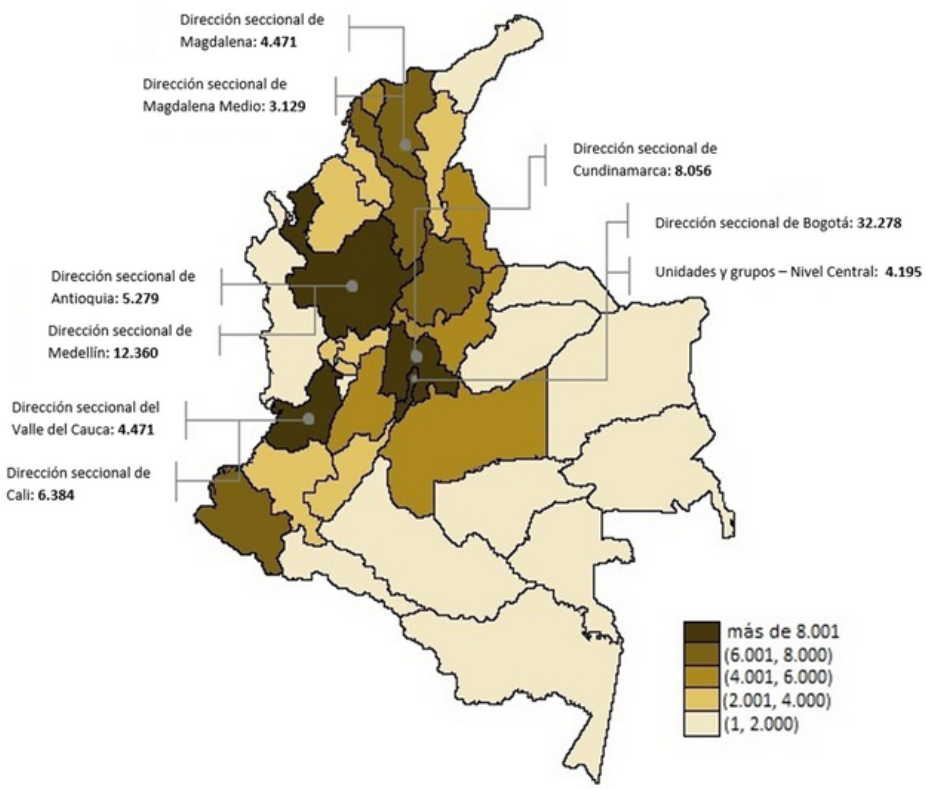
II.I. Delegada para la Seguridad Territorial

Como muestra la gráfica 8, de las 152.971 noticias criminales que llevan las DS[14], se evidencia una gran concentración en las DS de: Bogotá (21%), Medellín (8%), Cundinamarca (5%), Bolívar (4,5%), Santander (4,5%), Cali (4%) y Nariño (4%), las cuales abarcan más de la mitad del total de entradas de noticias criminales por delitos contra la administración pública.

[14] La cantidad acá señalada solo hace referencia a las noticias criminales que tienen a cargo las 35 Direcciones Seccionales, razón por la cual la cantidad varía frente a las 153.017 noticias criminales a cargo de la Delegada para la Seguridad Territorial, la cual tiene en su interior otras direcciones.

Contrariamente, las DS presentan un bajo ingreso de noticias son: Vichada (0,19%), Guainía-Vaupés (0,31%), San Andrés (0,31%) y Guaviare (0,39%).

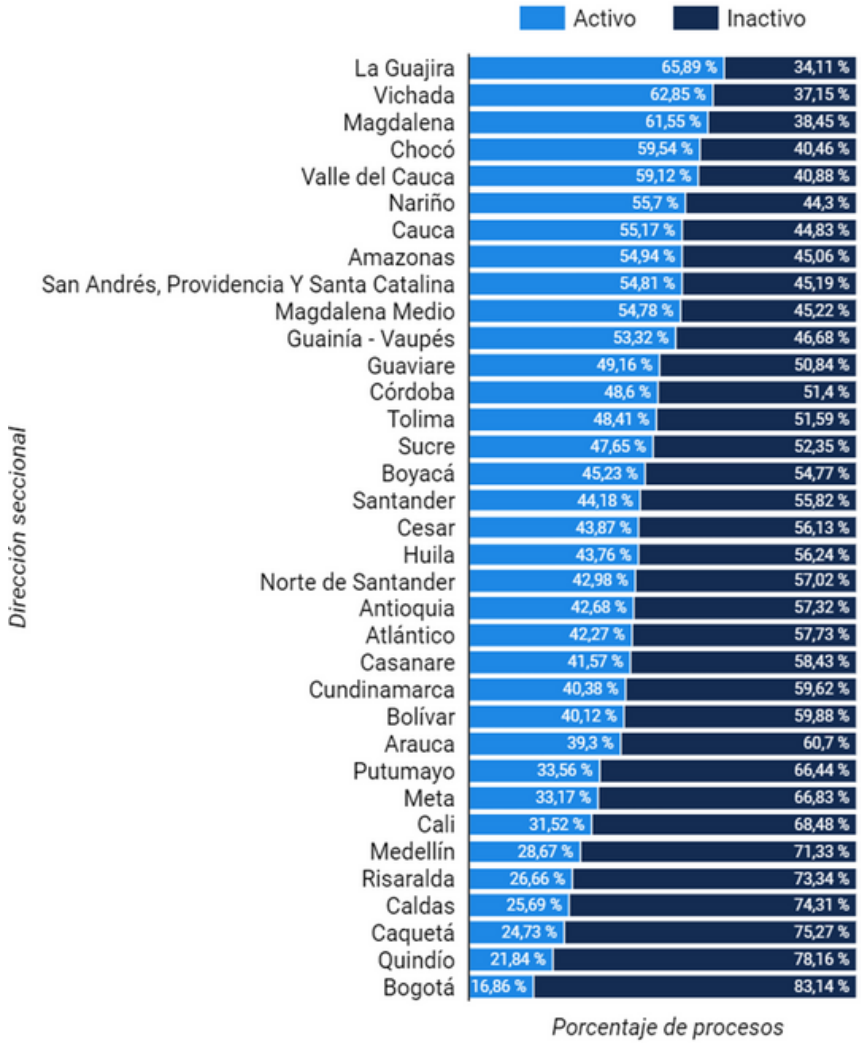
GRÁFICA NO. 8. PROCESOS INGRESADOS A LAS DIRECCIONES SECCIONALES POR DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia con información de la FGN, 2022.

La gráfica 9 evidencia que existen DS con un alto número de procesos en estado de inactividad. Este es el caso de las DS más grandes —principalmente de categoría A— con mayor entrada de noticias criminales, como Bogotá, con el 83% de sus casos inactivos; y Medellín, con el 71%. También, se encuentran otras DS de menor categoría que presentan un alto porcentaje de casos inactivos frente a los activos, en orden descendente: Quindío con el 78%, Caquetá con 75%, Caldas con 74% y Risaralda con 73%. Lo contrario sucede con las DS de La Guajira, con apenas el 34% de sus casos inactivos, Vichada con 37% y Magdalena con 38%.

GRÁFICA NO. 9. ESTADO DE LOS PROCESOS ADELANTADOS POR LAS DIRECCIONES SECCIONALES (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia con información de la FGN, 2022.

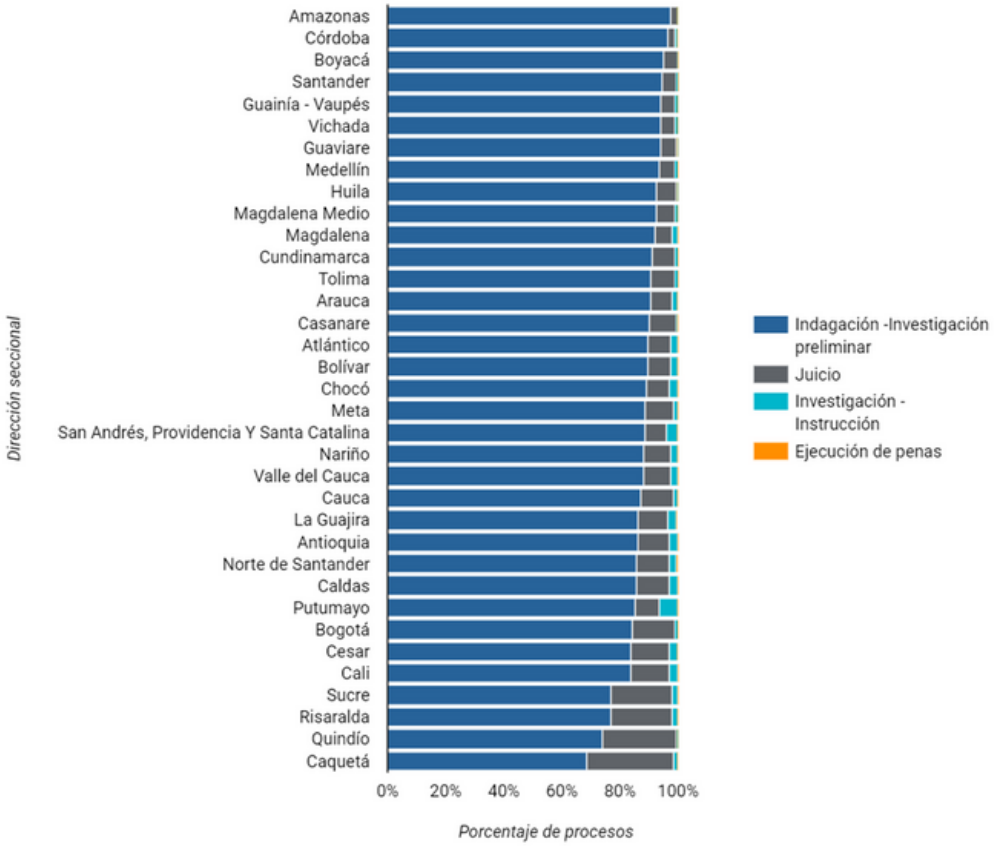
La gráfica 10 presenta la etapa de los procesos activos a cargo de las DS. Esta muestra que el 89% de los 56.726 **procesos activos** bajo estas direcciones se encuentra en etapa de indagación o investigación preliminar, es decir, en la primera fase del proceso penal. A pesar de que la cantidad de estos procesos activos disminuye con el paso de los años, hay muchos que datan de años atrás: entre 2014 y 2017 se tiene registro de 16.284 casos que siguen activos, los cuales representan una tercera parte del total. En el periodo analizado, 2014-2021, la DS de Bogotá es la que más concentra procesos en esta primera etapa, con 4.581 registros que equivalen al 9% del total de todos los casos que se hallan en indagación. Le sigue la DS de Medellín con 3.306, que representan el 6.5% de todos los casos, Nariño y Cundinamarca con 3.093 y 2.966, respectivamente, que equivalen al 6% cada una.

Asimismo, entre 2014 y 2017, algunas DS muestran una ralentización significativa en la investigación de los procesos. Este es el caso de las DS de Nariño, Santander, Magdalena, Bogotá, Cundinamarca, Tolima, Medellín, Valle del Cauca y Antioquia, donde la suma de los procesos activos en esos años equivale al 50% del total de casos en etapa de indagación. De estas, Magdalena, Santander y Nariño presentan las cifras más altas si se tiene en cuenta solo el año 2014, pues concentran el 25% de los procesos activos que se encuentran en fase de indagación en este año, es decir, casos que llevan 8 años sin superar la primera fase del proceso.

La segunda etapa procesal que concentra mayor número de casos activos, aunque significativamente menor a la de indagación, es la de juicio, con 5.374 procesos en los 8 años analizados, es decir, el 9%. Como se observa en la gráfica 10, la DS que tiene más procesos activos en esta etapa es Bogotá. Allí el 15% de los casos se encuentra en juicio, seguida de la DS de Nariño con el 6% de sus casos, Sucre y Cali con 5%. Sin embargo, tanto en la etapa de juicio como en las otras etapas procesales —exceptuando la de indagación o investigación preliminar—, el número de procesos activos es muy bajo y en sumatoria no representa más de una tercera parte en ninguna DS, siendo las de Caquetá (31%), Quindío (26%), Risaralda (23%) y Sucre (23%) las que mayor cantidad de procesos registran en otras etapas diferentes a la de investigación preliminar.

Con respecto a la ejecución de penas —etapa que apenas representa el 0.1% de los procesos activos—, las DS que más procesos activos registran en esta etapa son la de Bogotá, con 10 procesos de 5.442 que investiga; Norte de Santander, con 9 de 1.885 casos a su cargo; y Nariño y Cauca, ambas con 7 procesos, de 3.499 y 2.102 procesos que tienen a su cargo, respectivamente. Sin embargo, el porcentaje que representa esta etapa sobre el total de procesos activos no supera el 1% en ninguna DS. Por el contrario, en 12 DS no se registró ningún proceso activo en etapa de ejecución de penas.

GRÁFICA NO. 10. ETAPAS DE LOS PROCESOS ACTIVOS ADELANTADOS POR LAS DIRECCIONES SECCIONALES (2014-2021)

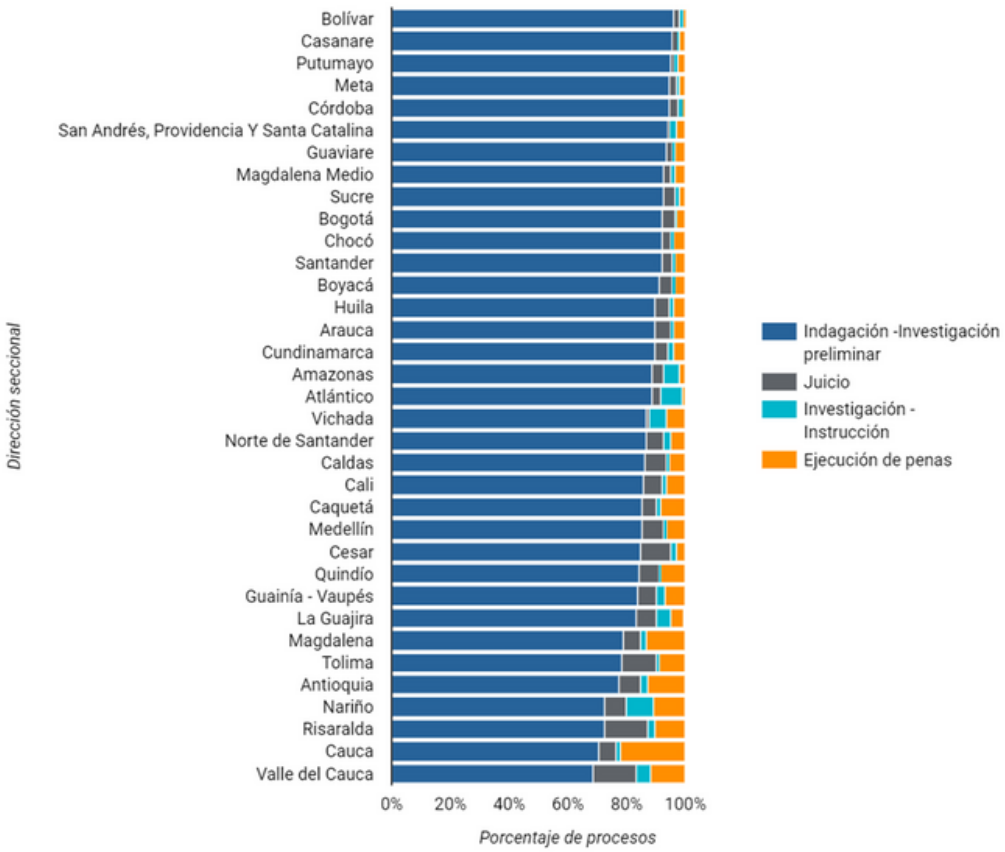


Fuente: Elaboración propia con información de la FGN, 2022.

Por otra parte, en cuanto a la etapa procesal de los 96.245 **procesos inactivos** registrados en las DS —casi el doble de los activos—, se evidencia el mismo comportamiento que en el de los activos. Como se ilustra en la gráfica 11, el 88% de los inactivos culminaron durante la etapa de indagación o investigación preliminar, es decir, sin avances en materia de investigación; el 5% durante la etapa de juicio, al igual que en la de ejecución de penas, y el 2% se inactivó durante etapa de investigación o instrucción. De este resultado también llama la atención que el 63% de estos procesos inactivos hayan terminado con decisión de archivo, en general, por no lograr establecer la comisión de un delito contra la administración pública.

Con respecto a las DS, sobresale la DS de Bogotá, pues registra 24.766 procesos inactivos en etapa de indagación, los cuales representan el 92% del total de sus procesos que están inactivos. Asimismo, se encuentran las DS de Medellín con 7.494 casos (85%), Cundinamarca con 4.302 (89%) y Bolívar con 4.044 procesos (96%), las cuales concentran un número considerable de procesos inactivos en esta primera etapa.

GRÁFICA NO. 11. ETAPAS EN LAS QUE FINALIZARON LOS PROCESOS INACTIVOS, POR DIRECCIÓN SECCIONAL (2014-2021)



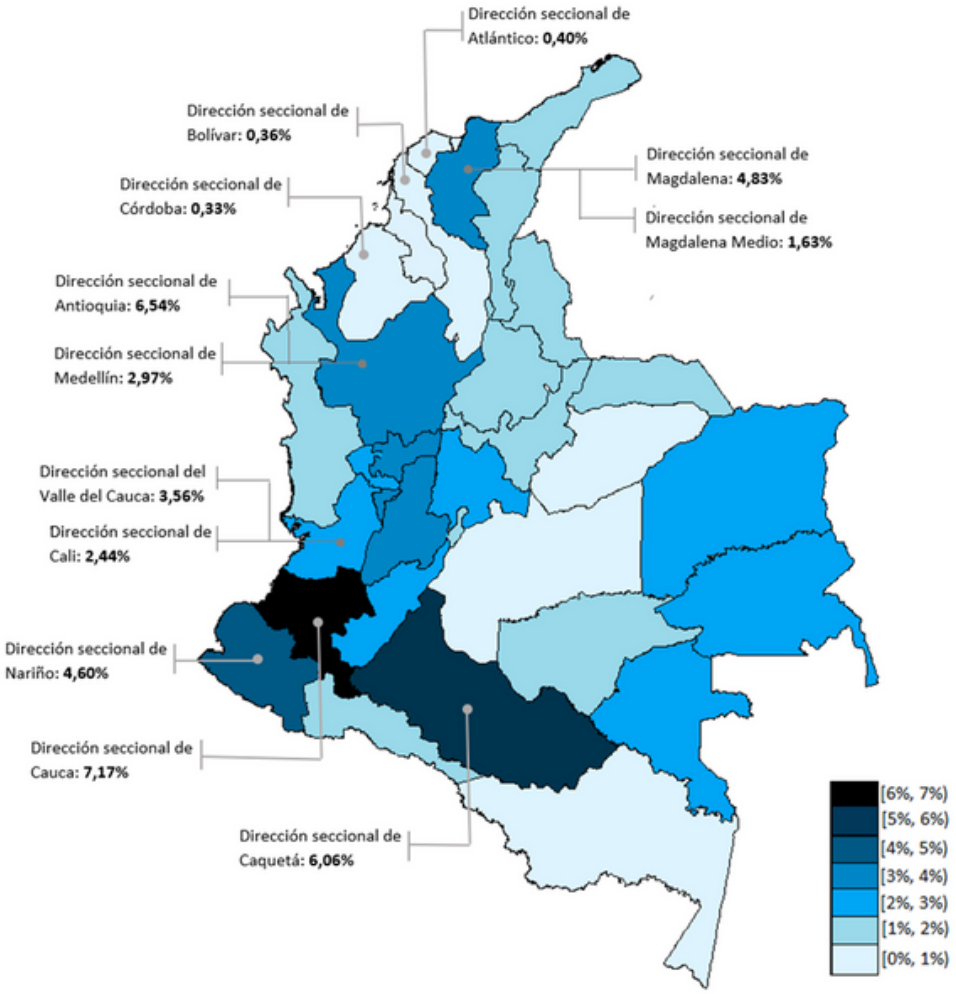
Fuente: Elaboración propia con información de la FGN, 2022.

Bajo esta misma línea, al calcular los procesos que se inactivan en etapa de investigación previa o indagación sobre el total de procesos inactivos de cada DS, se tiene que en la de Bolívar el 96% de

los casos quedan inactivos en dicha etapa, al igual que en las DS de Casanare y Putumayo, con el 95%. Contrariamente, las DS que menos procesos inactivos registran en esta primera etapa procesal y, por lo tanto, superan la investigación preliminar, son las DS de Valle del Cauca con el 32% y Cauca con el 30%. En la primera DS sobresalen las etapas de juicio y ejecución de penas, que suman el 27% del total de sus procesos inactivos; mientras que en la segunda sobresale la ejecución de penas que concentra el 22% de los procesos.

Por otro lado, la etapa de ejecución de penas brinda un panorama pertinente no solo del funcionamiento y gestión de las DS, sino también de la administración de justicia y reducción de la impunidad. Sin embargo, de los casos que son de conocimiento de las DS, muy pocos terminan con condena. Como se observa en la gráfica 12, tan solo tres DS presentan un porcentaje que supera el 5%, a saber, Cauca, Antioquia y Caquetá. El caso contrario se presenta en algunos departamentos de la región Caribe, como Bolívar, Córdoba y Atlántico, donde apenas el 0,4% de los posibles delitos contra la administración pública que se reportan, terminan con una sentencia condenatoria.

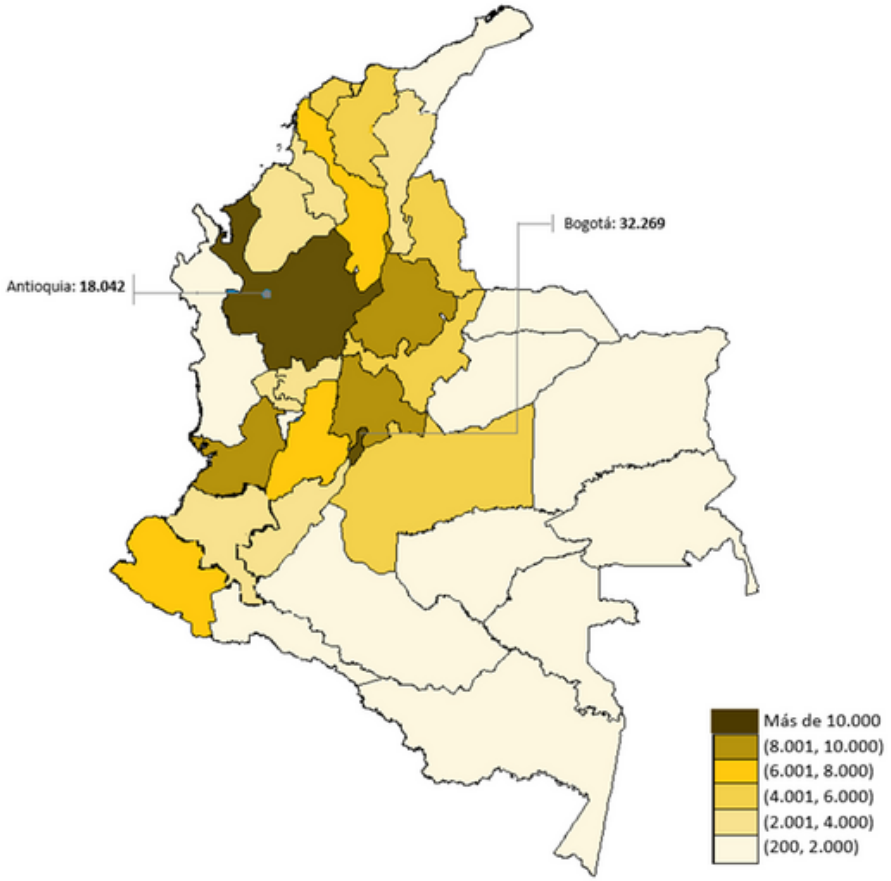
GRÁFICA NO. 12. PORCENTAJE DE SENTENCIAS CONDENATORIAS EN PROCESOS ADELANTADOS POR LAS DIRECCIONES SECCIONALES (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia con información de la FGN, 2022.

Adicionalmente, contrastando esta información con los datos que arroja la gráfica 13[15], se observa que, a pesar de que en el departamento de Antioquia y en la ciudad de Bogotá pudieron haber sucedido más de 30.000 hechos delictivos relacionados con una inadecuada administración pública, allí se evidencia un porcentaje insignificante de condenas. Este hecho podría indicar fallas graves en la administración de justicia o, simplemente, una que llega a cuentagotas. Lo mismo sucede con Santander, Cundinamarca y Valle del Cauca, departamentos que concentran gran cantidad de hechos denunciados, pero cuyo esclarecimiento y posterior condena solo se dio en menos del 3% de los casos. En contraste, en el departamento de Caquetá se han presentado menos hechos, pero las condenas tienden a ser más —aunque no significativamente.

GRÁFICA NO. 13. LUGAR DE OCURRENCIA DE LOS HECHOS DE LOS PROCESOS ADELANTADOS POR LAS DIRECCIONES SECCIONALES (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia con información de la FGN, 2022.

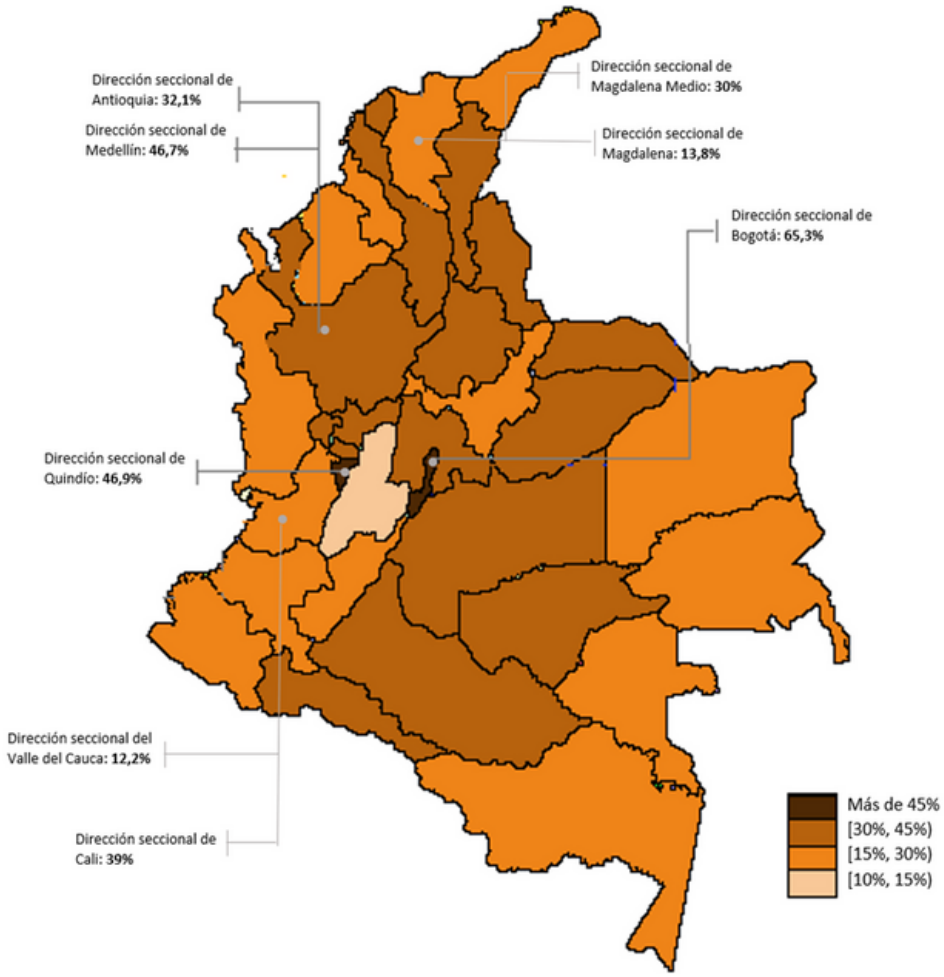
En cuanto a los procesos que son **archivados** por las DS, se tiene un total de 60.664 procesos. Como se ilustra en la gráfica 14, las DS de Bogotá, Medellín, Bolívar y Cundinamarca concentran la mayoría de los casos: en conjunto, representan el 54% del total de los archivados durante el periodo analizado. Asimismo, es importante señalar que la principal causal de archivo fue por "conducta atípica", es decir, porque, según la Fiscalía, no hubo circunstancias fácticas o características que permitieran categorizar

[15] A pesar de la similitud de la gráfica con la No. 8, esta se realiza con el fin de obtener mayor precisión en los datos relacionados con el lugar de ocurrencia de los hechos, pues las DS no en todos los casos investigan los hechos que tienen lugar en su territorio. Esto sucede en muy pocos casos, por ello las variaciones con respecto a la gráfica 8 no son significativas.

la conducta como delictiva. Esta causa justifica la mayoría de los procesos archivados (69% en promedio para las DS), siendo las DS de Amazonas, Guainía y Vaupés donde más se archivan los procesos por delitos contra la administración pública, en virtud de dicha razón, a saber, más del 80%.

Adicional a las DS de Bogotá, Medellín y Bolívar —que son las que presentan la cantidad más alta de procesos archivados (65%, 47% y 44%, respectivamente)—, también se encuentran las DS de Quindío y Meta, donde el porcentaje de archivo es superior al 44% del total de entradas de noticias criminales por delitos contra la administración pública, siendo la primera más cuestionable en razón a la baja cantidad de procesos a su cargo. Asimismo, DS como las de Caquetá, Arauca, Casanare, Putumayo, Guaviare y Cesar, en las que se archivan entre el 30% y 45% de los procesos, no se caracterizan precisamente por tener una alta concentración de ingresos, por lo que dicho comportamiento difícilmente pueda atribuirse a la congestión judicial.

GRÁFICA NO. 14. PORCENTAJE DE PROCESOS ARCHIVADOS POR LAS DIRECCIONES SECCIONALES (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia con información de la FGN, 2022.

Finalmente, al considerar la cantidad de fiscales a 2022 en cada DS, se evidencia que tanto la DS de Medellín como la de Bogotá, son las que mayor número de fiscales tienen, sumando entre ambas 1.105 fiscales: la DS de Bogotá con 697 fiscales y la DS de Medellín con 408 (casi una tercera parte del total de los fiscales del país). Sin embargo, estas dos DS también son las que mayor porcentaje de procesos

registran en archivo. Caso contrario sucede con las DS de Tolima y Valle del Cauca, las cuales presentan 139 y 133 fiscales, respectivamente, pero una baja cantidad de procesos archivados: tan solo el 15% de las noticias criminales terminan en archivo en la DS de Tolima y 12% en la del Valle del Cauca, siendo esta última la que menor cantidad de procesos archivados registra frente a los que ingresan.

Ahora, analizando estos datos en términos de promedio, en las DS de Medellín y Antioquia —DS que concentran una mayor cantidad de ingresos de noticias criminales por delitos contra la administración pública— los fiscales tienen, en promedio, 4 procesos al año relacionados con este tipo de delitos. De estos, la DS de Medellín archiva al año 1 proceso y la de Antioquia, 2. Tolima y Valle del Cauca, DS con características similares, tienen en promedio 5 y 3 procesos al año por fiscal, de los cuales archiva el 0.8 y el 0.4, respectivamente. Así pues, el alarmante porcentaje de archivo en estas DS difícilmente pueda atribuirse a la alta cantidad de procesos y baja cantidad de fiscales[16].

II.II. Delegada Contra la Criminalidad Organizada

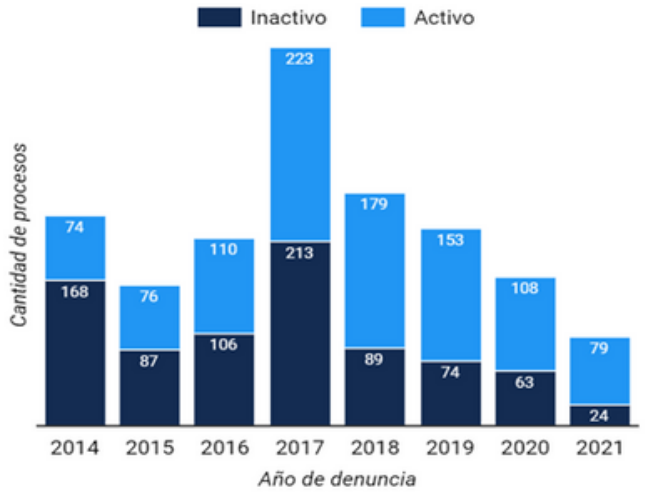
Entre 2014 y 2021, la Delegada contra la criminalidad organizada recibió 2.071 noticias criminales por hechos relacionados con delitos contra la administración pública. De estos, 1.826 procesos (88%), estuvieron a cargo de la Dirección Especializada contra la Corrupción. Así pues, dada la concentración de casos en esta Dirección y la naturaleza de los mismos, este apartado se enfocará en analizar sus resultados.

Como se ilustra en la gráfica 15, los años con mayor número de ingreso de noticias criminales fueron 2014 y 2017. A partir de este último año, los ingresos comenzaron a descender progresivamente. De los 242 procesos que ingresaron en 2014, continúan activos el 30% y de estos, a pesar del tiempo transcurrido, el 51% aún se encuentra en etapa de indagación. Del 70% restante que se encuentra inactivo, el 63% terminó con decisión de archivo. Por su parte, en 2017, de los 436 ingresos, siguen activos cerca de la mitad y, pese a que ya han pasado más de cuatro años, en el 74% de los casos los fiscales no han logrado superar la etapa de indagación. De los 223 inactivos, cerca del 50% también terminó con decisión de archivo.

En términos generales, el 45% de los casos que ingresaron a esta Dirección entre 2014 y 2021 se encuentran **inactivos** y el 93% se inactivó en etapa de investigación previa, esto es, sin avances en materia de esclarecimiento de los hechos investigados. De hecho, del total de procesos inactivos, el 52% finalizó con decisión de archivo y solo el 3% con sentencia condenatoria.

[16] Es necesario aclarar que el trabajo de los fiscales de las DS no se circunscribe a un solo tipo de delitos. Sin embargo, una de las directrices del plan estratégico de la FGN es priorizar los delitos por corrupción. A pesar de ello, los resultados en términos de esclarecimiento de los hechos no son contundentes.

GRÁFICA NO. 15. ESTADO DE LOS PROCESOS ADELANTADOS POR LA DIRECCIÓN ESPECIALIZADA CONTRA LA CORRUPCIÓN, POR AÑO DE INGRESO (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia con información de la FGN, 2022.

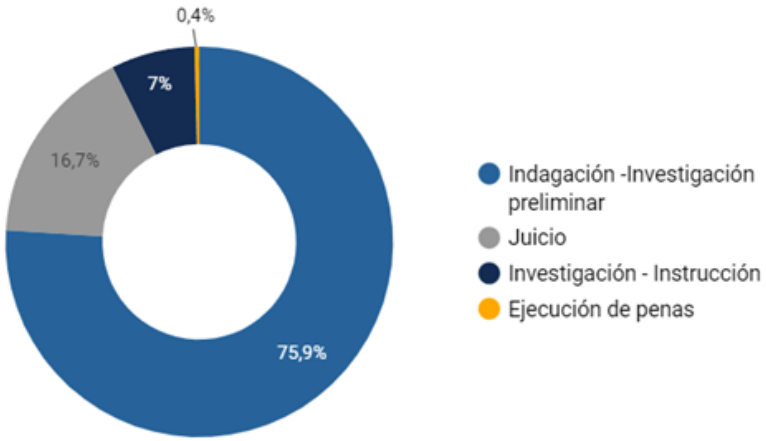
En cuanto a los delitos investigados, en la gráfica 16 se evidencia que aproximadamente el 50% de los procesos adelantados por esta Dirección están relacionados con la presunta comisión de dos delitos: celebración indebida de contratos (26%) y peculado (25%). Seguidamente, se ubican: delitos sin especificar (15%), varios (12%), cohecho (10%) y concusión (7%).

GRÁFICA NO. 16. TIPOLOGÍA DE LOS PROCESOS ADELANTADOS POR LA DIRECCIÓN ESPECIALIZADA CONTRA LA CORRUPCIÓN POR DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2014-2021)

Fuente: Elaboración propia con información de la FGN, 2022.

La investigación de los procesos **activos** por estos y los demás delitos, se encuentra en etapa de investigación previa en el 76% de los casos, es decir, los fiscales de la Dirección aún no han logrado recabar elementos de prueba suficientes para abrir la investigación formal y formular imputación. En el 24% esto ha sido posible y han conseguido llegar hasta la etapa de instrucción y de juicio. Sin embargo, la Dirección solo ha logrado llevar 4 casos a ejecución de penas, es decir, el 0.4% de sus procesos, 2 de ellos por preacuerdo.

GRÁFICA NO. 17. ETAPA DE LOS PROCESOS ACTIVOS ADELANTADOS POR LA DIRECCIÓN ESPECIALIZADA CONTRA LA CORRUPCIÓN (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia con información de la FGN, 2022.

En línea con este hallazgo, como se observa en la gráfica 18, solo el 2% de los procesos ingresados en los últimos 8 años a esta Dirección ha terminado con sentencia condenatoria[17]. Esto es, 30 de 1.826 procesos, 16 de los cuales por preacuerdo.

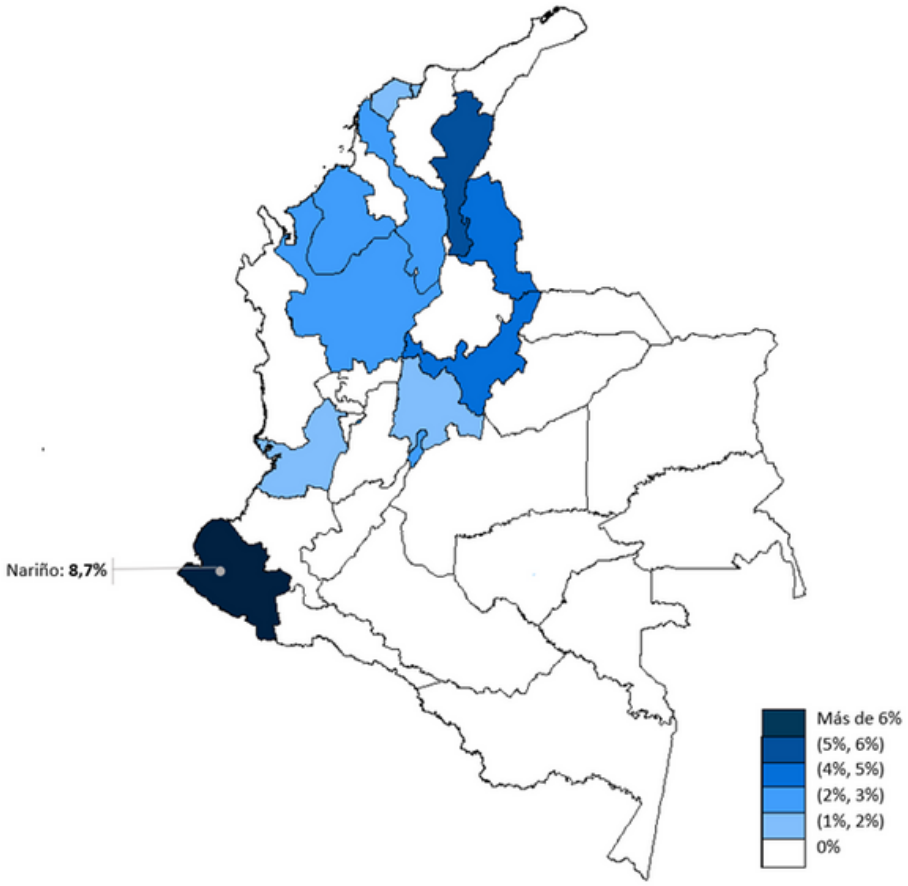
GRÁFICA NO. 18. DIRECCIÓN ESPECIALIZADA CONTRA LA CORRUPCIÓN: NÚMERO DE SENTENCIAS CONDENATORIAS EN PROCESOS ADELANTADOS POR DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2014-2021)

Fuente: Elaboración propia con información de la FGN, 2022.

Con respecto al lugar de ocurrencia de los delitos contra la administración pública investigados por esta Dirección, la mayoría de ellos tuvieron lugar, presuntamente, en Bogotá (36%), Meta (6%), Valle del Cauca (5%), Córdoba (5%) y Antioquia (4.5%). Estos departamentos concentran el 57% de los hechos investigados por la Dirección Especializada contra la Corrupción. No obstante, como se observa en la gráfica 19, la Dirección solo ha conseguido una mínima cantidad de condenas en estos territorios. Por ejemplo, de 663 hechos que pudieron haber sucedido en Bogotá, solo 15 (2%) obtuvieron condena. En los demás territorios las sentencias condenatorias no pasan de 2, siendo el factor común de la inmensa mayoría la ausencia de estas, es decir, cero condenas.

[17] A pesar de que los datos de ejecución de penas y sentencias condenatorias deberían coincidir, en la base de datos proporcionada por la FGN estos no se corresponden. Esto podría deberse a la falta de actualización de esta última variable. Sin embargo, con el fin de no alterar sustancialmente los datos, estos se muestran tal como fueron entregados.

GRÁFICA NO. 19. PORCENTAJE DE SENTENCIAS CONDENATORIAS EN PROCESOS ADELANTADOS POR LA DIRECCIÓN ESPECIALIZADA CONTRA LA CORRUPCIÓN POR LUGAR DE LOS HECHOS (2014-2021)



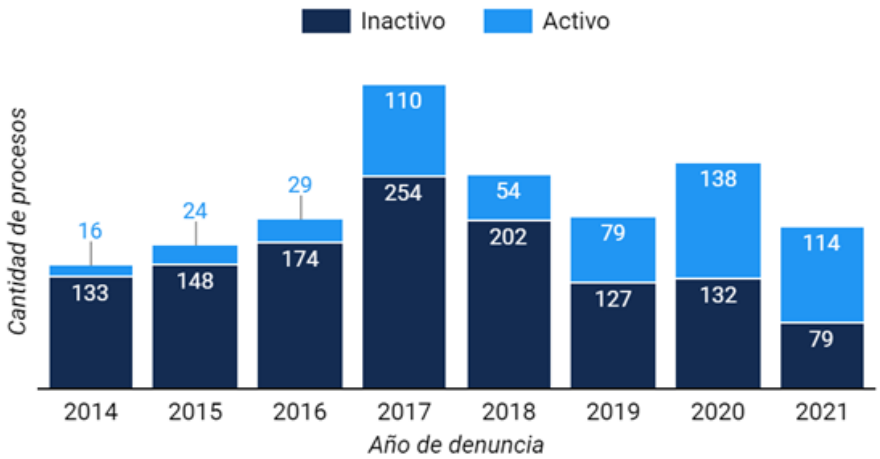
Fuente: Elaboración propia con información de la FGN, 2022.

II.III. Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia

A los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia les compete investigar, calificar y acusar, si a ello hubiere lugar, a los demás servidores públicos con fuero legal y cuyo juzgamiento corresponda en única instancia a la Corte Suprema de Justicia (Art. 118, Ley 600 de 2000). Entre 2014 y 2021, como se ilustra en la gráfica 20, ingresaron a esta Delegada 1.813 procesos por hechos relacionados con delitos contra la administración pública, especialmente, por la celebración indebida de contratos (33%). No obstante, el 69% de los procesos se encuentran inactivos y de estos, el 74% se inactivó con decisión de archivo. Solo 5 casos se inactivaron con sentencia condenatoria.

Los años con mayor número de ingreso de denuncias por delitos contra la administración pública fueron 2017 y 2020, temporalidades en las que fungía como fiscales generales, Humberto Martínez y Francisco Barbosa, respectivamente. De las 364 denuncias que ingresaron en 2017, el 70% se inactivó con decisión de archivo, de conformidad con el artículo 79 del Código Penal. De las que ingresaron en 2020, es decir, hace apenas dos años, cerca del 50% ya han sido inactivadas por la misma razón.

GRÁFICA NO. 20. ESTADO DE LOS PROCESOS ADELANTADOS POR LA FISCALÍA DELEGADA ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, POR AÑO DE INGRESO (2014-2021)

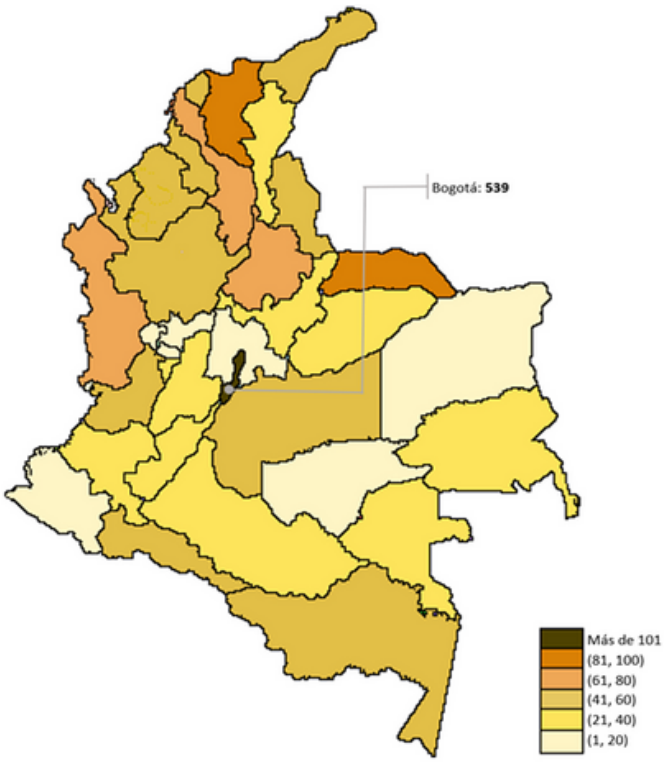


Fuente: Elaboración propia con información de la FGN, 2022.

Al igual que los resultados del año 2020, también llama la atención el comportamiento que exhibe el 2021, pues hace apenas un año 193 procesos ingresaron a esta Delegada, pero en ese mismo año ya el 41% se encontraban inactivos, en su mayoría, con decisión de archivo. En efecto, aunque a medida que pasa el tipo el número de procesos inactivos aumenta por el desarrollo que van teniendo las investigaciones, esta tendencia no puede leerse como indicativo de eficiencia, pues la mayoría de las investigaciones finalizan archivadas sin esclarecimiento de los hechos. Esto, como ya se mencionó, puede revelar una deficiencia en el plan estratégico de la entidad, en los planes metodológicos de los fiscales e incapacidad para recabar las pruebas conducentes, pertinentes y útiles para avanzar en el proceso penal. En cualquier caso, es cuestionable que en 8 años esta Delegada solo continúe la investigación de 564 procesos de 1.813 que ha recibido por la presunta comisión de delitos contra la administración pública, sobre todo por el interés público de las personas que se encarga de investigar .

Por su parte, como se observa en la gráfica 21, la mayoría de los hechos denunciados por la presunta comisión de delitos contra la administración pública a cargo de esta Delegada, tuvieron lugar, con mayor frecuencia, en 6 zonas del país, en su orden: Bogotá (29%), Arauca (5%), Magdalena (5%), Santander (4%), Chocó (3.5%) y Bolívar (3%). Sin embargo, la Delegada ante la Corte Suprema de Justicia ha logrado un número irrisorio o casi nulo de sentencias condenatorias en estos territorios. Las únicas sentencias en este sentido se han dado en Bogotá y en la Guajira, con 5 y 1, respectivamente. En los demás territorios aún no hay sentencias condenatorias.

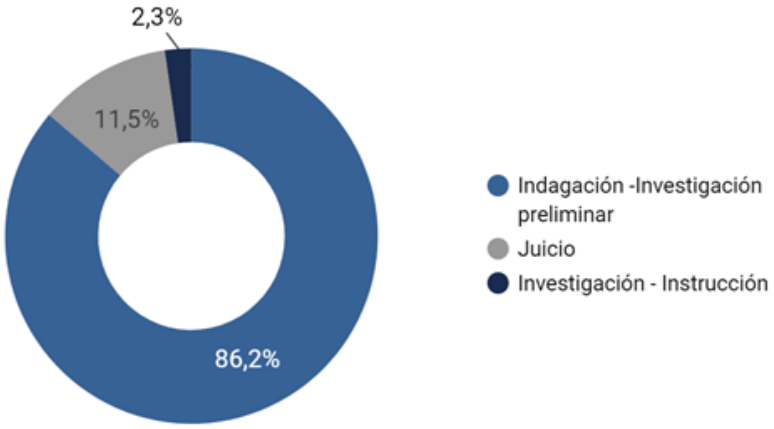
GRÁFICA NO. 21. PROCESOS ADELANTADOS POR LA FISCALÍA DELEGADA ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA POR LUGAR DE LOS HECHOS (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia con información de la FGN, 2022.

En cuanto a los 564 procesos **activos** dentro de la Delegada, como se muestra en la gráfica 22, el 86% se encuentra en etapa de investigación previa, es decir, aún no han logrado establecer la existencia del hecho ni individualizar a los presuntos responsables. Esto solo ha ocurrido en 65 casos que equivalen al 11.5% del total de procesos activos. Sin embargo, ninguno se encuentra en ejecución de penas. Como en casos anteriores, preocupa que el porcentaje mayoritario de procesos no trascienda esta etapa inicial, pues, como se ha evidenciado, es justo en este punto donde se suelen archivar los casos por las razones previstas en el artículo 79 del Código Penal. Esto genera una alerta en términos de impunidad, especialmente, en aquellos procesos que se hallan activos desde 2014 hasta 2018, pues son casos cuya investigación no avanza a pesar de que han transcurrido entre 3 y 8 años desde su ingreso.

GRÁFICA NO. 22. ETAPA DE LOS PROCESOS ACTIVOS ADELANTADOS POR LA FISCALÍA DELEGADA ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia con información de la FGN, 2022.

Reforzando la tesis anterior, como se observa en la gráfica 23, es alarmante que, en los últimos 8 años, solo el 0.3% de los procesos ingresados a esta Delegada hayan terminado con sentencia condenatoria[18], es decir, solo 6 de 1.813, 3 de las cuales tuvieron lugar por preacuerdo. Esto, sumado a la ralentización de las investigaciones y al alto porcentaje de archivos, también podría llegar a ser un indicativo de impunidad.

GRÁFICA NO. 23. FISCALÍA DELEGADA ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: NÚMERO DE SENTENCIAS CONDENATORIAS EN PROCESOS ADELANTADOS POR DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2014-2021)

Fuente: Elaboración propia con información de la FGN, 2022.

CAPÍTULO III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

1. En todas las DS la mayoría de los procesos no superan la primera etapa de indagación, lo cual puede deberse, entre otras razones, a fallas de fondo en la orientación de la investigación, a deficiencias en las labores de policía judicial, al recaudo insuficiente de pruebas conducentes, pertinentes y útiles o, en algunos casos, a la ausencia de hechos jurídicamente relevantes para el derecho penal.

   Exceptuando esta última —que puede denotar un desconocimiento por parte del denunciante acerca de las conductas punibles sujetas a denuncia que van en contravía del adecuado funcionamiento de la administración pública—, las demás resultan altamente preocupantes en el entendido que son estas las funciones principales de la FGN. A pesar de ello, cerca del 90% de los procesos activos y de los inactivos adelantados por las DS apenas llegan hasta la investigación previa. Asimismo, del total de procesos, el 40% se encuentra en archivo, el 7% llega a juicio y el 2% termina con sentencia condenatoria. En pocas palabras, en la gran mayoría de los casos no se logra esclarecer los hechos denunciados relacionados con delitos contra la administración pública. De allí entonces que, en términos de esclarecimiento, el trabajo de la FGN no evidencie buenos resultados.

2. En el análisis de la gestión de las diferentes DS que operan en los departamentos de Colombia, se observa una alta concentración de ingresos de noticias criminales por delitos contra la administración pública en las DS de Bogotá, Medellín, Cundinamarca y Bolívar, que abarcan el 39% del total de noticias criminales registradas en el país entre 2014 y 2021. Sin embargo, la mayoría de los procesos adelantados por estas seccionales se encuentran inactivos con decisión de archivo, en especial, en las DS de Bogotá, Medellín, Quindío, Caquetá, Caldas y Risaralda, donde la inactividad supera el 70%.

[18] A pesar de que los datos de ejecución de penas y sentencias condenatorias deberían coincidir, en la base de datos proporcionada por la FGN estos no se corresponden. Esto podría deberse a la falta de actualización de la primera variable. Sin embargo, con el fin de no alterar sustancialmente los datos, estos se muestran tal como fueron entregados.

3 Preocupa el alto número de procesos archivados en todas las DS, especialmente, en las DS de Bogotá, Medellín, Bolívar y Cundinamarca, que suman el 54% del total de los archivados. Esto se explica, en parte, por la alta cantidad de noticias criminales que ingresan. Sin embargo, cuando se analiza la proporción de archivos frente al total de procesos a cargo de cada DS, Bogotá sigue siendo la que registra un mayor porcentaje de estos (65%), seguida de la de Quindío y Medellín, ambas con 46%, y Meta y Bolívar, ambas con 44%. Además, una causal justificó, en promedio, el 67% de las decisiones de archivo, a saber, "archivo por conducta atípica". Incluso, en las DS de Amazonas, Guainía y Vaupés este porcentaje supera el 80%.

4 Llama la atención las DS de Bogotá y Medellín, pues, a pesar del alto número de fiscales asignados y el cuantioso presupuesto, estas no presentan cifras alentadoras en cuanto a los procesos que son de su conocimiento. Esto resulta aún menos alentador si se tiene en cuenta que son las DS que más procesos registran. En efecto, no es posible afirmar la existencia de una correlación positiva entre el número de fiscales y los resultados de las DS en materia de esclarecimiento de hechos relacionados con delitos contra la administración pública.

5 Uno de los indicadores que mayor certeza brinda frente al efectivo funcionamiento de la administración de justicia y reducción de la impunidad, es el número de sentencias condenatorias. No obstante, este presenta porcentajes muy bajos en todas las seccionales, siendo las DS de Cauca y Antioquia las que tienen la mayor cantidad de sentencias condenatorias (7% y 6.5%, respectivamente). Contrario a ello, las DS de Atlántico, Córdoba y Bolívar, son las que menor cantidad de sentencias presentan, tan solo el 0.4% respecto al total de noticias criminales recibidas, hecho que permite levantar una alerta de impunidad en estos tres departamentos.

6 Las conductas relacionadas con delitos contra la administración pública que son investigadas por la Delegada ante la Corte Suprema de Justicia y por la Dirección Especializada contra la Corrupción tienen lugar, principalmente, en Bogotá. Además de la capital, le siguen en cantidad los departamentos de Arauca, Meta, Magdalena y Valle del Cauca.

Con respecto a la Dirección contra la Corrupción, de los 1.826 casos que ingresaron entre 2014 y 2021, el 45% se encuentran inactivos y, de estos, el 52% con decisión de archivo y el 3% con sentencia condenatoria. De los que quedan activos, el 76% está en indagación, el 17% en etapa de juicio y solo el 0.4% en ejecución de penas.

En cuanto a la Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, los datos tampoco son alentadores. De los 1.813 casos que recibió entre 2014 y 2021, el 69% se encuentran inactivos. De estos, el 74% con decisión de archivo y el 0.4% con sentencia condenatoria. De los que quedan activos, el 86% está en indagación, el 11.5% en juicio y ninguno en ejecución de penas. Estos resultados son tan inquietantes como cuestionables si se tiene en cuenta que las/los fiscales delegados disponen de un equipo de policía judicial propio y de un completo personal de trabajo, con un cuantioso salario —pagado por la ciudadanía.

Así pues, al igual que las DS, en términos de esclarecimiento de los hechos, estas Delegadas no presentan resultados contundentes contra la impunidad por delitos contra la administración pública.

7 En razón a las principales actuaciones que profiere la FGN, resulta evidente la insuficiente capacidad de la entidad para esclarecer los hechos relacionados con delitos contra la administración pública. A simple vista, las salidas de los procesos aparentan eficiencia, pero la gran mayoría finalizan con archivo y condenas sin juicio, es decir, con preacuerdos, negociaciones,

aceptación de cargos y principios de oportunidad. Esta dinámica conlleva a cuestionar el cuantioso gasto de recursos públicos (la FGN es una de las entidades con más presupuesto de Colombia) en el esclarecimiento de pocos casos.

8 La concentración de la mayoría de los procesos en etapa de indagación —a pesar del tiempo transcurrido— podría eventualmente ser un indicativo de impunidad, pues se recuerda que el 88% de los procesos que a hoy están inactivos en la FGN no pasaron de esta etapa y el 72% de estos terminaron archivados. De replicarse este mismo comportamiento, se estarían archivando más de la mitad de los 51.757 procesos que hoy se encuentran activos en esta etapa. Esto resulta más probable si se tiene en cuenta que, del total de las noticias criminales ingresadas a la FGN entre 2014 y 2021 por los delitos aquí analizados, cerca de la mitad culminaron con decisión de archivo y solo el 2% con sentencia condenatoria.

RECOMENDACIONES

1 Se sugiere realizar un diagnóstico en el que se analice de forma comparada la gestión de las DS que presentan los mejores indicadores frente a las que presentan los peores en materia de esclarecimiento de delitos contra la administración pública. Esto, con el fin de identificar cuáles han sido las prácticas, políticas, programas y métodos que las diferentes DS han implementado para la investigación de las noticias criminales a su cargo, así como de los principales y reiterativos problemas que han tenido que solventar. Esto permitirá establecer mejores prácticas en materia de investigación, así como una mejor coordinación y sincronización entre las diferentes DS.

2 Se recomienda brindar un mayor despliegue de capacidades y técnicas investigativas que contribuya a superar la primera etapa del proceso penal en las diferentes DS, otorgando la importancia debida al conocimiento del caso y estableciendo una relación de investigación cooperativa entre las víctimas por delitos contra la administración pública y los/las fiscales. Sumado a ello, con miras a avanzar en las investigaciones, también es importante realizar formaciones ciudadanas acerca de los requisitos mínimos que debe tener toda denuncia y de las características y elementos que configuran este tipo de delitos. Con ello, no solo se evitaría la congestión de ingresos de noticias criminales que no cumplen con los requisitos de admisión, sino que permitiría focalizar y perseguir la actividad delictiva de forma más contundente.

3 Es necesario reducir la discrecionalidad del Fiscal General de la Nación. Actualmente, según el Decreto 16 de 2014, en su artículo 4, el Fiscal puede crear, conformar, modificar o suprimir secciones, departamentos, comités, unidades y grupos internos de trabajo que requiera; así como distribuir, trasladar y reubicar los empleos dentro de las plantas globales y flexibles de la entidad y determinar sus funciones.

Este amplio margen de acción para proveer puestos podría ser la antesala del clientelismo y parte del problema de gestión de la entidad. Máxime si se tiene en cuenta que, a pesar de que el Fiscal General es elegido por la Corte Suprema de Justicia, su nominación resulta de terna enviada por el Presidente, dinámica que inevitablemente termina politizando el cargo que ocupa. Así, la elección de fiscales "a dedo" —sin concurso público— por parte del Fiscal General de la Nación tiene la potencialidad de convertirse en el medio idóneo para retribuir los favores políticos y, lo que resulta más preocupante aún, asegurar que determinados procesos no prosperen, se archiven o, por el

contrario, se aceleren y prioricen con fines electorales. En este sentido, la formación, experiencia y especialización de los investigadores pasa a un segundo plano. Así pues, este tipo de decisiones adoptadas por el Fiscal General, además de ser limitadas, deberían ser constantemente monitoreadas por los entes de control que vigilan la entidad para garantizar la integridad, transparencia y el avance en las investigaciones que adelanta.

4 Se recomienda asegurar la continuidad de la policía judicial en las DS y, en caso de que las funciones sean llevadas a cabo por la Policía Nacional, proporcionar capacitaciones periódicas y especializadas de modo que esta cuente con la experticia necesaria para el efectivo esclarecimiento de los casos que investiga, especialmente, de aquellos que requieren de un conocimiento técnico. El cambio recurrente de este tipo de personal perjudica el adecuado y continuo desarrollo de la investigación, en virtud de la ruptura de la curva de aprendizaje y de la tardanza de los nuevos investigadores en llegar. Así pues, sería más conveniente que estos cargos fueran fijos o, por lo menos, que se garantizara una mayor permanencia de estos en cada DS de acuerdo con las investigaciones a su cargo.

5 Se sugiere realizar un estudio que responda, con criterios objetivos, si hace falta más personal dentro de la Fiscalía o si, por el contrario, lo que se requiere es una mejor distribución de la planta de personal que ya tiene la institución. La falta de investigadores puede ser una de las razones por las cuales las investigaciones no avanzan, pero más allá de esto no se debe desconocer que la entidad cuenta con uno de los presupuestos más altos de la nación y con una planta de personal de aproximadamente 23.000 funcionarios, y aun así la efectividad en el cumplimiento de sus funciones resulta altamente cuestionable. Especialmente, si se tiene en cuenta que día tras día se crean nuevos cargos y, actualmente, hay un proyecto de ley en el Congreso de la República para crear seis mil cargos más dentro del ente acusatorio.

6 Se sugiere unificar los delitos contra la administración pública, lo que implica modificar la clasificación que se hace de estos en el Título XV del Código Penal desde el artículo 397 hasta el 434B. Lo anterior, bajo el entendido que la afectación a la administración pública comprende una esfera conductual más amplia que incluye tanto las acciones como las omisiones y que estas configuraciones se encuentran dispersas, dificultando así su comprensión, análisis e investigación por parte de los operadores judiciales y, a su vez, por parte de otros grupos de la sociedad civil interesados en el estudio del tema. Para ello es importante considerar lo dispuesto en otras disposiciones legales, como el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) y las demás vigentes en materia de contratación pública que tratan otras configuraciones delictivas contra la administración pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2014). Delitos contra la administración pública.En:https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1463963379_35d46da65d45c2474dbcfba7e3c39a43.pdf

- Fiscalía General de la Nación. Resolución 3349 del 26 de diciembre de 2017. "Por medio de la cual se adopta la estructura de las Direcciones Seccionales y se dictan disposiciones sobre competencia territorial de diferentes dependencias, unidades de fiscalías y unidades básicas de policía judicial CTI a nivel nacional".

- Fiscalía General de la Nación. Resolución 011159 del 5 de noviembre de 2020. “Por medio de la cual se adopta el Direccionamiento Estratégico de la Fiscalía General de la Nación 2020-2024: resultados en la calle y en los territorios”. En: https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Direccionamiento-estrategico-2020-2024.pdf

- Fiscalía General de la Nación (12 de diciembre de 2022). Respuesta a Derecho de Petición, radicado No 20229430005141.

- Integridata (2023). Control judicial. https://www.estudiosanticorrupcion.org/cero-impunidad/observatorio-de-justicia-e-impunidad/integridata/

INSTITUTO ANTICORRUPCIÓN

CERO IMPUNIDAD

BOLETÍN

JUDICIAL # 1

OBSERVATORIO DE JUSTICIA E IMPUNIDAD

GESTIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y SUS DELEGADAS EN LA INVESTIGACIÓN DE DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

(2014-2021)