

**Impacto de la corrupción en proyectos de
infraestructura pública en Antioquia:
Análisis de algunos casos en los últimos
seis gobiernos regionales (2004-2024).**

Facultad de Derecho
Universidad Autónoma Latinoamericana



Impacto de la corrupción en proyectos de infraestructura pública en Antioquia: Análisis de algunos casos en los últimos seis gobiernos regionales (2004-2024)

Aidé Vanessa Giraldo
Fabricio Torres Roldán

Asesor
José Fernando Valencia Grajales
Abril 2025

Facultad de Derecho
Universidad Autónoma Latinoamericana

RESUMEN

La presente investigación detalla de manera particular el fenómeno de la corrupción en la contratación pública, específicamente en tres proyectos de infraestructura en el departamento de Antioquia durante los últimos seis gobiernos regionales (2004-2024): Hidroituango; la Troncal de la Paz; y vías en el municipio de Necoclí.

Se presenta de cada caso los hechos encontrados que sugieren corrupción en el ordenamiento del gasto, evaluando sus impactos económicos, sociales y jurídicos. En la investigación se establece la normativa más importante sobre la contratación estatal y las medidas anticorrupción, y se cotejan esos hechos de corrupción con las medidas tomadas, así como el alcance que han tenido las entidades públicas a cargo de investigar y sancionar estas conductas.

En esta monografía se evidencia como la corrupción, que se deriva del desvío de recursos, sobrecostos y la suscripción sin requisitos de contratos, han generado un detrimento patrimonial millonario, deteriorando cada día más la confianza de los contribuyentes en la institucionalidad, al mismo tiempo que las condiciones sociales de los territorios afectados, empeora.

Se evalúa así la eficacia de las medidas anticorrupción implementadas por entes como la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación en cada caso estudiado.

Palabras clave: Corrupción; Infraestructura; Antioquia; Contratación pública; Anticorrupción.

ABSTRACT

This research offers a detailed analysis of corruption in public procurement, focusing on three key infrastructure projects in the department of Antioquia during the last six regional administrations (2004–2024): Hidroituango, the Troncal de la Paz highway, and roadworks in the municipality of Necoclí.

For each case, the study outlines the events that suggest misuse of public funds, examining the economic, social, and legal consequences. It also explores the most relevant legal framework governing public procurement and anti-corruption efforts, comparing the irregularities found with the actions taken by public institutions tasked with oversight and enforcement.

The findings highlight how corruption—manifested in the form of diverted resources, inflated costs, and improperly awarded contracts—has led to massive financial losses and a steady erosion of public trust in government institutions. At the same time, it has worsened the social conditions in the communities affected.

The study evaluates the effectiveness of the anti-corruption responses implemented by oversight bodies such as the Office of the Comptroller General, the Office of the Inspector General, and the Attorney General's Office in each of the cases reviewed.

Keywords: Corruption; Infrastructure; Antioquia; Public procurement; Anti-corruption.

Tabla de Contenidos

1. Introducción	5
2. Capítulo 1: Identificación de casos emblemáticos de corrupción	10
2.1. Corrupción	10
2.2. Contratación estatal y eficiencia del gasto público	10
2.3. Medidas anticorrupción y principios de la contratación pública	11
2.4. Caso EPM Hidroituango	13
2.5. Troncal de la Paz y Aníbal Gaviria	24
2.6. Infraestructura vial en Necoclí	25
3. Capítulo 2: Marco normativo y análisis socio-jurídico	27
3.1. Normativa principal sobre contratación y anticorrupción	27
3.2. Impacto socio-jurídico de la corrupción	36
3.2.1. Ineficiencia del gasto público	36
3.2.2. Sobrecostos	37
3.2.3. Retrasos	38
3.2.4. Daños y pérdidas	38
3.2.5. Percepción de la corrupción en Antioquia y Colombia	39
4. Capítulo 3: Medidas anticorrupción aplicadas y su efectividad	44
4.1. Caso Hidroituango: respuesta institucional	44
4.2. Caso Troncal de la Paz: proceso penal	46
4.3. Caso vías a Necoclí: indagación disciplinaria	48
5. Conclusiones	50
6. Referencias	55

1. Introducción

En Antioquia y Colombia, la corrupción en la contratación pública ha sido un problema recurrente que se ha mantenido y adaptado a lo largo del tiempo. Este no es un tema nuevo sino una situación que ha evolucionado junto con los cambios políticos y económicos. Factores como la inestabilidad política, la debilidad de las instituciones y la influencia de actores externos como el narcotráfico y grupos ilegales, han agravado esta problemática, especialmente en el sector de la infraestructura. Estas condiciones no sólo facilitan las prácticas corruptas, sino que también hacen más difícil implementar políticas de transparencia y rendición de cuentas.

En el caso del departamento de Antioquia, la corrupción en los proyectos de infraestructura aparece de diversas maneras: sobornos, acuerdos ilegales entre contratistas, conflictos de intereses y desvío de fondos. Las consecuencias económicas son enormes, ya que no solo se pierden recursos por el dinero captado sino también por los costos indirectos por los retrasos en las obras, sobrecostos y la mala calidad de los proyectos terminados. Todo esto afecta directamente al presupuesto público y perjudica el bienestar de la población y el desarrollo económico de la región.

En los últimos seis períodos del gobierno local, se han descubierto numerosos casos de corrupción que demuestran la gravedad del problema y su impacto en el desarrollo urbano y social. Proyectos esenciales como la construcción de carreteras, de hidroeléctricas y de sistemas de transporte público han sido afectados, resultando en obras deficientes, costos inflados y proyectos que nunca se terminan. Esto no solo retrasa el progreso económico y social de Antioquia sino que también debilita la confianza de los ciudadanos en sus instituciones, abona a las desigualdades sociales y contribuye al aumento de la pobreza.

Casos como la responsabilidad fiscal por el daño patrimonial de \$4.33 billones de pesos que se adelantó contra ex gobernadores de Antioquia Luis Alfredo Ramos Botero (2008-2011) y Sergio Fajardo Valderrama (2012-2015), por las fallas en la planeación y ejecución del proyecto Hidroituango, proceso en el cual también estarían vinculados exgerentes de EP como Federico Restrepo Posada (2008-2011) y Juan Esteban Calle Restrepo (2012-2015), y el exalcalde de Medellín Alonso Salazar Jaramillo (2008-2011), entre otros miembros de la junta directiva de EPM, directores de áreas y exgerentes del proyecto.

Las personas naturales no han sido las únicas investigadas y encontradas responsables por temas de corrupción, también personas jurídicas han sido parte de estas empresas criminales que generan detrimentos patrimoniales y desvíos injustificados. De esta forma por ejemplo en procesos como el de Hidroituango veremos cómo firmas y consorcios como CCCI, Camargo Correa, Conconcreto, Coninsa Ramón H, Ingetec, Sedic, Integral y Sainc Ingenieros Constructores también fueron objeto de investigación por responsabilidad fiscal.

También se expondrán casos como el de las irregularidades encontradas en la contratación y construcción de la Troncal de la Paz durante la primera gobernación de Aníbal Gaviria (2004-2007), que dejó a este ex gobernador con una medida de aseguramiento de detención en su domicilio.

Casos como la hidroeléctrica Hidroituango y la Troncal de la Paz son claros ejemplos de cómo la corrupción puede poner en riesgo proyectos importantes de infraestructura. Estos

casos revelan cómo operan las complejas redes de corrupción, que involucran tanto a funcionarios públicos como a empresas privadas. Pero los efectos negativos no se limitan solo a los proyectos mencionados, pues también afectan otros sectores de la economía y acaban con la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas.

La persistencia de la corrupción en el departamento de Antioquia tiene mucho que ver con las fallas en el sistema de control y supervisión, y aunque existen leyes y normas para combatir esta problemática, su aplicación muchas veces no es efectiva. Los organismos encargados de vigilar y castigar estas prácticas enfrentan grandes limitaciones, como falta de recursos y poca independencia, lo que les dificulta actuar de manera contundente. Además, aunque hay iniciativas contra la corrupción no han logrado resultados significativos porque no siempre están bien coordinadas ni incluyen medidas preventivas suficientes.

La corrupción en la infraestructura no solo genera pérdidas económicas sino que también tiene graves consecuencias sociales. Los proyectos mal hechos o abandonados terminan limitando el acceso de las personas a los servicios básicos, agravando aún más las desigualdades y perpetuando la pobreza. Además, cuando la ciudadanía percibe que la corrupción es generalizada, su confianza en las instituciones disminuye, lo que reduce la participación cívica y fomenta un círculo de desconfianza y corrupción.

La presente investigación sobre la corrupción en la contratación pública en Antioquia y particularmente en el sector de la infraestructura resulta esencial por varias razones, que abarcan desde sus impactos económicos hasta las profundas consecuencias sociales y políticas. Este problema no solo implica una pérdida considerable de recursos públicos, sino que también disminuye la confianza ciudadana en las instituciones públicas y abona a las desigualdades socioeconómicas.

En términos económicos la corrupción en la contratación pública genera grandes pérdidas, que se evidencian tanto en los recursos desviados a través de prácticas como sobornos, colusión entre contratistas y conflictos de intereses, como en los costos indirectos asociados con retrasos en proyectos, sobre costos y obras de mala calidad. Hidroituango es uno de los tantos ejemplos que se pueden encontrar sobre esta problemática, que muestra como la corrupción y una mala planificación pueden ocasionar un daño patrimonial a grandes niveles. La responsabilidad fiscal que se le atribuye a este caso, que involucra exgobernadores y empresas constructoras, asciende a \$4.33 billones de pesos, lo que evidencia la magnitud del problema.

Los efectos del fenómeno de la corrupción no se limitan al ámbito económico, sino que también deterioran la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. La percepción de que la corrupción está generalizada y de que los funcionarios públicos están implicados en estas prácticas mina la legitimidad del gobierno y debilita la confianza ciudadana. Cuando las personas perciben que las instituciones no actúan en su beneficio o que no gestionan los recursos de manera eficiente y transparente, se reduce la participación cívica y por ende se endurece la desconfianza.

Aunque este fenómeno no es exclusivo en Antioquia, los casos recurrentes y más seguidos por los medios en la región, como Hidroituango y la Troncal de la Paz, ha intensificado la percepción de la corrupción. Esta desconfianza en las instituciones es dañina

ya que lo que se requiere es cooperación ciudadana para la implementación de políticas públicas que sean efectivas y que promuevan el desarrollo sostenible.

En el ámbito social la corrupción en los proyectos de infraestructura tiene repercusiones graves, pues las obras mal ejecutadas o incompletas restringen el acceso de la población a servicios básicos como el transporte, energía y el agua potable. Esto profundiza las desigualdades sociales, ya que las comunidades más vulnerables suelen ser las más afectadas por la falta de infraestructura adecuada. Por ejemplo, la ineficiencia en la construcción de carreteras y sistemas de transporte público dificulta la movilidad y el acceso al trabajo, la educación y la atención médica, especialmente en las zonas rurales y marginadas.

Los recursos que deberían destinarse a programas sociales y proyectos de desarrollo son desviados o malgastados, reduciendo la capacidad del Estado para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Esto afecta no solo el bienestar inmediato de la población, sino también las oportunidades de desarrollo a largo plazo, ayudando al ciclo de subdesarrollo y exclusión social.

A pesar de contar con un marco normativo diseñado para combatirla, la persistencia de la corrupción en Antioquia pone en evidencia debilidades institucionales y la incapacidad para aplicar las leyes de manera efectiva. Los organismos de control como las contralorías y fiscalías a menudo carecen de los recursos necesarios y de la autonomía suficiente para llevar a cabo investigaciones y sanciones eficaces, lo que genera un ambiente de impunidad donde los actores corruptos operan con relativa flexibilidad, conscientes de que es poco probable que enfrenten consecuencias significativas desde lo administrativo y lo penal.

Aunado a lo anterior, la falta de coordinación entre diferentes niveles de gobierno y entre organismos de control dificulta la detección y prevención de la corrupción. La ausencia de medidas preventivas como auditorías regulares y mecanismos de transparencia contribuye a la persistencia de esta problemática, lo que demuestra la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales y promover una cultura de integridad y rendición de cuentas en todos los niveles de la administración.

Investigar y entender la corrupción en la contratación pública resulta importante para diseñar estrategias efectivas que la combatan efectivamente. Este tipo de estudios permiten identificar cómo ocurren las prácticas corruptas, quiénes están involucrados y cuáles son las debilidades en los sistemas de control, y con esta información se pueden crear acciones más específicas y eficaces para reducir la corrupción de manera significativa.

Fortalecer las instituciones encargadas de supervisar y controlar los procesos de contratación pública es vital. Esto implica no solo asignarles más recursos sino también garantizar su independencia y capacidad de actuar sin presiones externas. Las tecnologías de la información y las comunicaciones pueden jugar un rol crucial en este ámbito, por ejemplo la digitalización de procesos y la publicación en línea de información sobre contratos permiten una mayor transparencia, lo que facilita la supervisión por parte de la sociedad civil y los medios de comunicación generando presión sobre quienes intentan actuar de manera corrupta.

El caso de Antioquia es un ejemplo que tiene relevancia no solo a nivel regional, sino también nacional e internacional. La corrupción en la contratación pública es un problema

que afecta tanto a países desarrollados como en desarrollo. Analizar casos específicos como el de Antioquia ofrece valiosas lecciones que pueden aplicarse en otros contextos. Además permite explorar como la corrupción local está conectada con factores más amplios como la influencia de actores externos o la inestabilidad política, ayudando a comprender mejor este fenómeno.

Estudiar la corrupción en la contratación pública en Antioquia es importante por su impacto económico, social y político. Resolver este problema requiere un enfoque integral, que combine medidas preventivas y punitivas, fortalecimiento institucional y la promoción de una cultura de transparencia. La participación activa de la sociedad civil y los medios de comunicación también es vital ya que su involucramiento puede ser un motor de cambio significativo.

Futuras investigaciones podrían centrarse en comparar casos de corrupción en distintas regiones de Colombia o en otros países para identificar patrones y mejores prácticas. También sería valioso analizar cómo las tecnologías de la información pueden ayudar a reducir la corrupción y contribuir al desarrollo de políticas públicas más eficaces.

Esta investigación puede beneficiar a diversos sectores como abogados, otros profesionales y la sociedad en general, al proponer un análisis detallado de los mecanismos y actores implicados en prácticas de corrupción. Por ejemplo, los abogados podrían utilizar esta información para elaborar estrategias legales más sólidas, ya sea defendiendo a clientes acusados de corrupción o representando a víctimas que buscan justicia.

Los especialistas en cumplimiento normativo también pueden usar estos hallazgos para ayudar a las empresas a implementar políticas que reduzcan el riesgo de involucrarse en prácticas de corrupción. Además, este trabajo puede servir como base para programas de formación y educación continua, especialmente para abogados que trabajan en sectores relacionados con infraestructura o contratación pública, ayudándoles a estar al día sobre los desafíos en la lucha contra la corrupción.

Ingenieros, arquitectos y otros profesionales técnicos, quienes participan activamente en proyectos de infraestructura, pueden beneficiarse al comprender cómo la corrupción impacta la calidad y los costos de los proyectos. Esto puede fomentar una mayor conciencia y promover prácticas más transparentes en sus respectivas áreas.

Los datos y análisis provenientes de investigaciones como esta son útiles para diseñar políticas públicas y modelos económicos que aborden las consecuencias de la corrupción. Por ejemplo se podrían proponer formas de optimizar el gasto público y minimizar las pérdidas económicas relacionadas con este problema. Este tipo de investigaciones ayudan a los gerentes de proyectos a establecer controles internos más efectivos y estrategias para gestionar riesgos de una mejor manera.

Al sensibilizar al público sobre la magnitud de la corrupción en la contratación pública, este tipo de análisis también pueden aumentar la presión social y política para exigir mayor transparencia y rendición de cuentas por parte de los ordenadores del gasto. Este tipo de efecto social es fundamental para fortalecer la democracia y recuperar la confianza en las instituciones públicas, lo que también puede motivar a los ciudadanos a participar activamente en la vigilancia de los procesos de contratación, ya sea a través de mecanismos

formales como las veedurías ciudadanas o mediante su voz en espacios públicos y medios de comunicación.

Reducir la corrupción en la contratación pública no solo mejora la calidad y eficiencia de los proyectos de infraestructura sino que también garantiza un mejor acceso a servicios esenciales para la población. Esto contribuye directamente al desarrollo sostenible y a la reducción de desigualdades.

Las organizaciones no gubernamentales, activistas y medios de comunicación pueden utilizar los resultados de estas investigaciones para impulsar reformas legales e institucionales que fortalezcan el marco anticorrupción en la región. Esto podría incluir leyes más estrictas, mejores sistemas de supervisión y mayores incentivos para denunciar prácticas corruptas.

Por lo anterior, la pregunta que se responde en esta investigación es ¿Cómo ha impactado la corrupción en la contratación estatal de algunos proyectos de infraestructura pública en Antioquia durante los últimos seis gobiernos regionales (2004-2024) y cuáles son las medidas más efectivas para combatirla?

El objetivo general de esta investigación es analizar el impacto de la corrupción en algunos de los proyectos de infraestructura pública en Antioquia durante los últimos seis gobiernos regionales (2004-2024); para lo cual se identifican y describen algunos de estos casos de corrupción; se evalúa el impacto socio-jurídico de estos casos en términos de eficiencia del gasto público y confianza ciudadana en el departamento de Antioquia; y se analizan las medidas anticorrupción aplicadas en estos proyectos y su efectividad en la prevención y combate de la corrupción.

La investigación adopta un enfoque cualitativo, centrado en el análisis de casos de corrupción ocurridos en los últimos seis gobiernos regionales de Antioquia (2004-2024). Esto permite una comprensión profunda de las dinámicas de corrupción en los proyectos de infraestructura y la evaluación de la efectividad de las medidas anticorrupción implementadas.

2. Capítulo 1: Identificar y describir algunos casos emblemáticos de corrupción en la contratación de proyectos de infraestructura en Antioquia durante los últimos seis gobiernos regionales (2004-2024)

2.1. Corrupción

La corrupción es el abuso del poder para beneficio privado. En el contexto de la contratación estatal, incluye sobornos, favoritismo, malversación de fondos y manipulación de procesos licitatorios. La corrupción en infraestructura se traduce en obras de baja calidad, sobrecostos y proyectos inconclusos.

Citando a Vito Tanzi, el profesor Boris Begovic, profesor en economía de la Escuela de Derecho de la Universidad de Belgrado, en Serbia, menciona que a pesar de que haya diferentes definiciones del término corrupción, la que más promete para él sería la de Tanzi, que trata de que la “Corrupción es el incumplimiento intencionado del principio de imparcialidad con el propósito de derivar de tal tipo de comportamiento un beneficio personal o para personas relacionadas.” (Begovic, B. 2005, p. 2).

Los tres elementos que podrían sustraerse del análisis de esta definición son el incumplimiento intencionado del principio de imparcialidad que debería encontrarse presente en la contratación estatal, impidiendo que las relaciones personales jueguen un papel determinante en la toma de decisiones o en la ordenación del gasto, Begovic (2005) menciona que “La igualdad de tratamiento para todos los agentes económicos es esencial para el buen funcionamiento de la economía de mercado” (p. 2).

Otro elemento diferente al incumplimiento, que en últimas es la preferencia ilegítima, es que la misma debe ser intencional, por lo que la información imperfecta, por lo menos para Begovic, no sería considerada o no implicaría derivar en el fenómeno de la corrupción, pues el ordenador del gasto no estaría siendo consciente de ese desvío o elección injustificada.

Y el último elemento sería la ventaja para quien ordena de manera irregular el gasto, pues sin que le represente una ganancia de cualquier tipo, podría implicar un caso de discriminación negativa no autorizada, pero no un acto de corrupción como tal (2005).

La corrupción es el primer concepto que se va a definir a cabalidad en la monografía, puesto que el desarrollo del mismo es amplio, pasando por los tipos de corrupción, las causas de los mismos, las consecuencias, definiendo el término no sólo como desde la doctrina y academia se presenta, sino también desde sus definiciones legales y jurisprudenciales.

2.2. Contratación estatal y eficiencia del gasto público

Cuando se habla de contratación estatal se hace referencia al proceso de contratación que autoriza el Estado y sus entidades centralizadas y descentralizadas para la ejecución de obras, adquisición de productos o servicios necesarios para el correcto funcionamiento de las instituciones mismas, también se podría referir a la misma como contratación pública, en donde el ordenador del gasto no es una entidad privada o persona natural, sino una institución pública.

Los riesgos de corrupción en la contratación estatal son muy altos, debido no sólo a la poca, nula o sesgada supervisión que se realice de la misma sino también por la gran cantidad de contrataciones que necesita el Estado para llevar a cabo sus objetivos y obligaciones.

La normativa colombiana sobre contratación estatal aborda de forma general el proceso de asignación de riesgos al firmar un contrato. Sin embargo, permite que las partes identifiquen los riesgos específicos que podrían afectar el objeto del contrato, lo que ayuda a establecer quién será responsable de esos riesgos y en qué medida, permitiendo anticipar posibles imprevistos desde el inicio.

La eficiencia del gasto público mide cómo se utilizan los recursos públicos para alcanzar los objetivos deseados con el menor costo posible. La corrupción afecta negativamente la eficiencia del gasto público al desviar recursos y aumentar los costos de los proyectos.

La contratación estatal es uno de los propulsores de la economía, entendiendo a esta como la disciplina del conocimiento que, como lo expone Carlos Mario Gómez (s.f.), en su análisis económico de la corrupción, “propone entender el modo en que una sociedad se organiza para tomar colectivamente decisiones tales como qué tipo de cosas producir, cómo producirlas y cómo distribuir lo que se produzca entre las distintas personas que conforman dicha sociedad.”, por lo que si el objeto de estudio de la economía es las decisiones que se toman sobre la producción y distribución, es importante para establecer como la corrupción, que se deriva de una deficiencia o desvío ilegítimo de la distribución, afecta directamente el desarrollo económico de una región, como Antioquia en este caso.

2.3. Medidas anticorrupción y principios de la contratación pública

Se refiere a las políticas, estrategias y herramientas implementadas para prevenir, detectar y sancionar la corrupción. Incluyen desde marcos legales y regulaciones hasta tecnologías de vigilancia y participación ciudadana.

Las medidas anticorrupción, como en Colombia la creación de plataformas digitales como el SECOP, y la rendición de cuentas, son la materialización de principios clave dentro de los procesos de contratación estatal como la transparencia y la misma rendición de cuentas, principios que son fundamentales para la buena gobernanza y la prevención de la corrupción. La transparencia implica la apertura y accesibilidad de la información, mientras que la rendición de cuentas se refiere a la obligación de los funcionarios de justificar sus decisiones y acciones, y de aceptar la responsabilidad por ellas.

El principio de transparencia por ejemplo se encuentra consignado en el artículo 24 de la ley 80 de 1993, una ley que define las acciones que deben tomar las entidades y los particulares en el proceso contratación estatal (1993). También proporciona directrices integrales para la contratación pública especificando la modalidad de selección del contratista. Además, establece las oportunidades que se ofrecen a los interesados para impugnar o informarse sobre las actuaciones en los procesos, fomenta el control público al

permitir la solicitud de documentos, y presenta reglas claras y completas para la adjudicación de un contrato, promoviendo la transparencia en las actuaciones.

Estas medidas anticorrupción y principios en los que se basa la contratación pública se explicarán y analizarán de manera amplia en esta monografía, ya que su estudio es importante para definir por qué ciertos casos de desviación o apropiación pueden ser considerados como corrupción y cuál ha sido la eficiencia de estas medidas estipuladas en la norma para combatir este fenómeno, o como también se podría llamar, enfermedad del sistema político democrático, social de derecho y con una economía basada en esos principios clave.

La corrupción en Colombia es una realidad que ha estado presente por años y que, lamentablemente, ha dejado huellas profundas en la vida diaria de millones de ciudadanos. No se trata solo de cifras o noticias aisladas, pues es un problema que ha frenado el progreso, minado la confianza de la gente en las instituciones y afectado el bienestar de comunidades enteras. Esta situación se ha vivido en muchos ámbitos, pero uno de los más golpeados ha sido la contratación pública para la construcción de infraestructura necesaria, especialmente en los proyectos donde los recursos son enormes y los procesos son complejos.

Para un país como Colombia que aún lucha por cerrar las brechas sociales y económicas, invertir en infraestructura no es solo construir carreteras o puentes; es una apuesta por conectar regiones, dar oportunidades, dinamizar economías locales y mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional. Sin embargo, cuando la corrupción aparece en estos proyectos los resultados son devastadores y con futuro incierto: obras que no se terminan, presupuestos que se inflan sin justificación aparente, materiales de mala calidad o sobre costeados, y, al final, comunidades que ven pasar los años sin soluciones reales a sus necesidades.

El departamento de Antioquia es una de las regiones más importantes del país tanto económica como políticamente, y tampoco ha sido ajeno a este problema. Durante los últimos veinte años, es decir, a lo largo de seis administraciones locales y regionales (2004-2024), se han conocido varios casos de corrupción que han tenido un fuerte impacto en la zona. No solo se ha tratado del mal uso de los recursos públicos, sino de redes de corrupción que han involucrado a funcionarios, empresarios e incluso, en algunos casos, a grupos armados ilegales, lo que hace más difícil enfrentar la situación.

Este capítulo tiene como propósito ponerles rostro y contexto a esos casos. A través de una revisión de informes, noticias, procesos judiciales y documentos oficiales públicos, se busca contar qué fue lo que pasó, quiénes estuvieron involucrados y cómo estas prácticas afectaron y continúan afectando no solo las finanzas del departamento y de los municipios involucrados, sino, sobre todo, a las personas que esperaban esas obras con esperanza. El objetivo no es sólo narrar los hechos, sino entender las dinámicas detrás de ellos y las implicaciones jurídicas y sociales.

Organizaciones como Transparencia por Colombia han sido clave en sacar a la luz muchos de estos casos, y su trabajo ha permitido ver que combatir la corrupción no es una tarea sencilla, pero sí necesaria. Este análisis quiere aportar en esa lucha, no solo como una denuncia, sino como un insumo para pensar en soluciones más integrales, que permitan

prevenir y sancionar de manera efectiva estas prácticas, y así avanzar hacia un país más justo, más transparente y donde la gente pueda confiar en que las cosas sí pueden hacerse bien.

En las siguientes páginas se presentarán algunos de los casos más emblemáticos de corrupción en la contratación de infraestructura en Antioquia. Casos que muestran, con nombres y detalles, cómo la corrupción se ha infiltrado en proyectos clave, quiénes estuvieron detrás y qué consecuencias dejó todo esto en la región, o continúa dejando, pues los procesos en Colombia son lentos y sin muchas garantías para las víctimas.

2.4. Caso EPM Hidroituango

El proyecto hidroeléctrico Hidroituango, uno de los más ambiciosos de Colombia, ha sido objeto de múltiples denuncias por corrupción y mala gestión. La obra ha enfrentado sobrecostos y retrasos debido a fallas en la planeación y ejecución.

El 8 de noviembre de 2019 la Contraloría General de la República, a través del Auto 0945 de esa fecha, puso en conocimiento la apertura de un proceso ordinario de responsabilidad fiscal de radicado PRF-2019-01104-UCC-PRF-014-2019, por parte del despacho de la Contralora Delegada Intersectorial No. 9 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, luego de realizar la indagación preliminar (Contraloría General de la República, 2019, p. 1).

Esta apertura oficial de un proceso de presunta responsabilidad fiscal se abre luego de que el 31 de julio de 2019, el mismo Contralor General de la República, para ese entonces Carlos Felipe Córdoba, declarara los hallazgos y la investigación como de interés nacional, hallazgos que fueron en un inicio encontrados en un informe de actuación especial realizado por la Contraloría Delegada de Minas y Energía de la Contraloría General de la República, que haciendo uso de la figura del control excepcional, fue admitido este informe, auto ORD-80112-0042 del 8 de febrero del mismo 2019, sobre los recursos del proyecto Hidroeléctrica de Ituango, más conocido como Hidroituango, ubicado en el municipio de Ituango, departamento de Antioquia (Contraloría General de la República, 2019, p. 1).

Un total de 34 personas, entre naturales y jurídicas, fueron individualizadas en auto de apertura, y dos terceros civilmente responsables. La cuantía del daño fiscal se determinó en cuatro billones setenta y cinco mil seiscientos ochenta millones de pesos (\$4.075.680.000.000), teniendo en cuenta tanto inversiones por mayores valores sin justificación alguna, y lucro cesante derivado de la no puesta en funcionamiento de la hidroeléctrica en la fecha en la que se tenía destinado (Contraloría General de la República, 2019, p. 4). Dentro del largo listado de procesados se encuentran nombres de quienes fueron alcaldes de Medellín, gobernadores del departamento de Antioquia, gerentes de EPM, y otros directivos, funcionarios y terceros involucrados en estos hechos.

Este auto de apertura formal de un proceso ordinario, se remonta a como desde 1962 la Sociedad Antioqueña de Ingenieros y Arquitectos - SAI, presentó al entonces gerente de EPM un documento por medio del cual identificaron a Ituango como un lugar factible para

hacer esta presa de generación eléctrica, esto haciendo el análisis histórico desde la etapa de concepción del proyecto (Contraloría General de la República, 2019).

Con el propósito de materializar esta idea pensada desde la década de los años 60s, no fue sino hasta el 8 de junio de 1998 que se constituyó la Sociedad Promotora de la Hidroeléctrica Pescadero Ituango S.A. E.S.P., entre la gobernación de Antioquia, el EADE S.A. E.S.P., el Instituto para el Desarrollo de Antioquia - IDEA, ISAGEN S.A. E.S.P., la empresa de consultoría INTEGRAL S.A. y otras 57 sociedades (Contraloría General de la República, 2019, p. 7).

Los esfuerzos de esta Sociedad Promotora comenzaron a dar frutos en el año 2008, en el que por medio de las actas 80 del 19 de mayo de 2008 y 81 del 16 de junio de 2008, se contrataron los diseños de las vías del proyecto hidroeléctrico, esto como antecedente histórico inicial de cómo se gestó el proyecto y en qué fecha se comenzaron a ejecutar contratos tendientes a la construcción de la infraestructura como tal; vale la pena mencionar que desde estos primeros contratos la promesa era comenzar a generar energía en el año 2018 (Contraloría General de la República, 2019, p. 10).

En el año 2018, la Junta Directiva del proyecto decidió que lo mejor para la ejecución del mismo sería explorar primero diferentes modelos de financiamiento, decidiendo finalmente que el contrato ideal para la construcción de la presa era a través de un acuerdo BOOMT, por lo que necesitaban un inversionista con el músculo financiero y operativo para no solo financiar, sino también construir, mantener, operar y usufructuar la central hidroeléctrica temporalmente hasta la recuperación de la inversión, para luego pasar de nuevo a la Sociedad Promotora; se le delegó la tarea de contratar a una firma para hacer la subasta de contratación al IDEA, y en junio de 2009 se firmó un contrato de asesoría con el BNP Paribas, contrato que tuvo como objeto el determinar un socio ideal para construir la presa, a través de una subasta (Contraloría General de la República, 2019, p. 14).

En marzo de 2010, la Sociedad Promotora recibe intenciones de ejecutar el proyecto por parte de siete empresas, entre ellas la misma EPM, que no solo era el segundo mayor accionista de la Sociedad como tal, sino que también tenía la capacidad financiera y experiencia en la ejecución de otras centrales hidroeléctricas como lo son Porce I y Porce II, también en Antioquia; empresas de China, Corea y Brasil entraron a proponerse como posibles socias para llevar a cabo todo el plan de acción de Hidroituango (Contraloría General de la República, 2019, p. 15).

El primer hecho relevante de responsabilidad fiscal encontrado en el proyecto fue que, ya habiendo terminado la etapa y procesos de precalificación para los aspirantes a construir Hidroituango, y de haber gastado hasta el momento más de 2.287 millones de pesos en esa primera etapa de recepción de interesados, la Junta Directiva de la Sociedad decidió el 9 de junio de 2010 suspender el proceso de la subasta, en el que, como se dijo, estaban participando empresas del sector con una gran trayectoria, y con la posibilidad técnica, logística y financiera para entrar a demostrar por qué un proyecto tan grande debía ser asignado a ellas (Contraloría General de la República, 2019, p. 16).

El proceso de subasta se suspendió por la decisión de darle el contrato de manera directa a EPM. Esto ya se había propuesto desde el año 2002, y fue reconsiderado en el 2010, luego de invertidos muchos millones de pesos de los contribuyentes, y de que otros

participantes en la subasta comenzaran a alertar sobre una posible inhabilidad o incompatibilidad por parte de EPM para participar en un proceso de subasta, ya que para ellos las Empresas Públicas de Medellín contaban con información de carácter privilegiado. De ser así, el proceso de subasta no podría garantizar los derechos de igualdad y posibilidad frente a la concesión de este contrato a las otras empresas concursantes, por lo que la Junta entonces decidió conceder de manera directa el contrato a EPM, sin terminar la subasta (Contraloría General de la República, 2019).

Así es como para el proyecto llega a constituirse una sociedad “espejo”, denominada Sociedad EPM Ituango S.A. E.S.P., en septiembre de 2010, que fuera la sociedad matriz del proyecto en general, y con la que se comenzaron a suscribir y ejecutar los primeros contratos de construcción de túneles de desvío del río Cauca, construcciones con las que comenzó la central hidroeléctrica en Ituango (Contraloría General de la República, 2019, p. 17).

Esa primera etapa que era la desviación del río Cauca, estaba prevista para ser entregada a más tardar el 15 de enero de 2013, y la entrada en operación comercial de la unidad 8 del proyecto, es decir la última, estaba prevista y determinada para ser entregada a más tardar el 24 de junio de 2022 (Contraloría General de la República, 2019, p. 20).

Luego de que el IDEA vendiera su participación en el proyecto a EPM, esta última empresa se quedó con el 97.07% de las acciones de la Sociedad EPM Ituango, y posterior a esta transacción, EPM como accionista mayoritario decidió cederse a sí mismo el contrato BOOMT, y disolver la sociedad que se había creado para la ejecución de ese contrato. Esta decisión la tomaron toda vez que no les fue aprobado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el constituir una Zona Franca Especial para la hidroeléctrica (Contraloría General de la República, 2019, p. 22).

En las diferentes contrataciones realizadas entre EPM y los contratistas a cargo de cada etapa de construcción, se comenzaron a presentar inconvenientes de toda naturaleza por incapacidad técnica, logística, de personal, maquinaria, etc. Lo que llevaba a que EPM tuviese que tomar decisiones con respecto a cambios necesarios en los diseños, etapas, o en las mismas construcciones (Contraloría General de la República, 2019).

Menciona la Contraloría General de la República en el auto:

Una de las decisiones tomadas por EPM que mayor impacto causó al proyecto, fue la no construcción de las guías de las compuertas de cierre de los túneles de desviación. Dicho efecto se reflejó, no solamente en los costos del proyecto - los cuales aumentaron directamente en el costo del denominado tercer túnel - sino también en la entrada en operación y generación del proyecto. (Contraloría General de la República, 2019, p. 30)

La Contraloría encontró evidencia de que en agosto de 2013, EPM se encontraba estudiando ya la opción del tercer túnel de desviación, todo con el fin de garantizar que el río Cauca estuviese desviado para el año 2014, como estaba previsto luego de una serie de tiempos adicionales que se otorgaron a la promesa inicial de tener lista esta etapa para el 2013, como se analizó anteriormente. Se encontró que “EPM se apartó no sólo de los diseños originales sino también de la recomendación de su Junta de Asesores” (Contraloría General de la República, 2019, p. 36).

Aunado a lo anterior, EPM no sólo comenzó a tomar decisiones en contravía de lo pactado y aprobado inicialmente, sino que también comenzó la construcción de esta desviación sin contar con una licencia ambiental y sin contar con la aprobación de la Junta Directiva. Esta desviación estuvo lista y entró en funcionamiento el 22 de septiembre de 2017, por lo que el río tuvo que desviarse, pero, como EPM no había seguido las recomendaciones ni el plan original, comenzaron los problemas que derivaron en las investigaciones adelantadas por la Contraloría General de la República (Contraloría General de la República, 2019, p. 37).

El 20 de noviembre de 2017 se presentó un aumento súbito del río Cauca, que sobrepasó la capacidad de descarga de los túneles (...) lo que llevó al aumento del nivel del río hasta la cota 243,9.

(...)

El 28 de abril de 2018, ocurre el primer derrumbe en la entrada del tercer túnel el cual taponaba casi por completo la galería auxiliar; los túneles de desviación estaban sellados a la entrada y esto elimina por completo el control del llenado del embalse

(...)

El 30 de abril se presenta el segundo taponamiento y aparece una chimenea en la superficie, como medidas de precaución se cierra el paso por el Puente Pescadero.

(...)

El caudal del río Cauca se represa en el embalse, todos los túneles por donde es posible desviar el flujo de agua están cerrados, el nivel del agua del embalse aumenta rápidamente y se genera el riesgo de que sobrepase la presa causando una tragedia. (Contraloría General de la República, 2019, p. 37)

Todo lo anterior deriva en una de las decisiones más trascendentales y difíciles para el caso de Hidroituango, cuando el 10 de mayo de 2018, EPM decide desviar el río Cauca por la Casa de Máquinas, ocasionando daños en la infraestructura y por supuesto perdiendo maquinaria que ya se encontraba instalada. Este mismo día el gerente general de EPM pone en contexto a la Junta Directiva de la sociedad sobre la gran crisis por la que pasa la empresa y el proyecto Hidroituango (Contraloría General de la República, 2019, p. 38).

Dos días después, el 12 de mayo de 2018, la crisis se extiende a la población; se destapona el túnel de desviación derecho, lo que aumenta el flujo de agua del río, causando daños en Puerto Valdivia, en el Puente Pescadero que sirve como vía que comunica Ituango con Medellín, y algunas otras construcciones cercanas al río, lo que concluye en la evacuación inminente e inmediata de los habitantes de las zonas cercanas (Contraloría General de la República, 2019, p. 38).

Con el rápido aumento del nivel del agua en el embalse y teniendo en cuenta que la presa no estaba terminada, se toma la decisión de acelerar la construcción de ésta con un relleno prioritario, diferente al diseño original. El 17 de mayo de 2018 el gobernador de Antioquia manifiesta su grave preocupación sobre cómo EPM está llevando la situación, poniendo en riesgo inclusive a la población, a parte de la sociedad como tal y el patrimonio público y privado en cuestión (Contraloría General de la República, 2019, p. 39).

Todo lo anterior, llevó entonces a que de un lado debieran hacerse mayores inversiones no justificadas pues como puede verse las mismas obedecieron a la falta de planeación y a fallas en la ejecución y seguimiento del proyecto, que llevaron a que se destruyera el valor del proyecto, y de otro a que a la hidroeléctrica no iniciara su operación en las fechas establecidas, llevando a que no ingresaran por concepto de generación eléctrica los valores establecidos, generándose de esta forma, un lucro cesante. (Contraloría General de la República, 2019, pp. 61-62)

Por estos hallazgos en la investigación es que la Contraloría General de la República decide aperturar el proceso de detrimento patrimonial. Dentro de los investigados se encontraban personajes conocidos por su trayectoria o roles políticos para entonces, y que incluso son personas que todavía se encuentran haciendo política en el país. Personalidades como Anibal Gaviria Correa, ex-alcalde de Medellín para el período 2012-2015; Fabio Alonso Salazar Jaramillo, ex-alcalde de Medellín para el período 2008-2011; Sergio Fajardo Valderrama, exgobernador de Antioquia para el período 2012-2015; Luis Alfredo Ramos, exgobernador de Antioquia para el período 2008-2011; entre otras personalidades que tuvieron cargos directivos y que también eran conocidos en la vida política y el liderazgo privado de compañías (Contraloría General de la República, 2019, pp. 89-99).

Sara Ruíz y Sara Lopera, periodistas investigadoras de La Silla Vacía, medio de comunicación e investigación de impacto nacional en Colombia, hizo un análisis no sólo de la participación de estas figuras públicas en lo político, sino también de otros gobernantes que tomaron decisiones trascendentales frente al proyecto Hidroituango (Ruiz, S. y Lopera, S., 2019, p. 1).

En el informe destacan como por ejemplo Álvaro Uribe, quien fue gobernador de Antioquia para el año 1997, fue quien impulsó y logró la creación de la Sociedad Promotora Hidroeléctrica Pescadero S.A., que luego terminó disolviéndose como se analizó previamente. Su idea era revivir el proyecto de la construcción de una generadora eléctrica para que el departamento dejara de depender de los ingresos por licor y tabaco (Ruiz, S. y Lopera, S., 2019, p. 1).

Fue el mismo Álvaro Uribe quien propuso durante su primer gobierno como Presidente de la República, la ley 963 de 2005, por medio de la cual se pactó un convenio con EPM de estabilidad jurídica, lo que le permitió obtener beneficios tributarios para cuando dos años más tarde, comenzó la construcción de la central (Ruiz, S. y Lopera, S., 2019, p. 1).

En el año 2009, Juan Lozano siendo Ministro de Ambiente, le otorgó la licencia ambiental al proyecto, documento que ha sido cuestionado debido a presuntas deficiencias, menciona la investigación de Ruíz y Lopera sobre la licencia que

La Contraloría, en la auditoría que le hizo el año pasado a la Anla y a EPM, detectó que ese estudio estaba desactualizado y no tenía detalles necesarios. Por ejemplo, decía que no había comunidades indígenas en el área de afectación, cuando sí había; no valoró el impacto ambiental por el cambio en la calidad del agua ni realizó una estimación de ecosistemas estratégicos, como los tipos de bosques que están en el área. (Ruíz S. y Lopera S., 2019, p. 1)

Lo que también puso en consideración la Contraloría es que para el otorgamiento de esta licencia no se exigió el Diagnóstico Ambiental de Alternativas, que revisa la viabilidad

del proyecto desde la afectación al medio ambiente y la sociedad, sin que se hayan tenido en cuenta entonces las 11 fallas geológicas reconocidas que tiene el terreno y la zona, “La licencia, que con la creación de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales Anla quedó en manos de esta, ha tenido 12 modificaciones. La Anla le ha hecho a EPM más de dos mil requerimientos hasta la fecha” (Ruíz S. y Lopera S., 2019, p. 1).

Álvaro Uribe también sirvió como conciliador entre las diferencias que tenían el entonces gerente de EPM, Federico Restrepo, también investigado por la Contraloría por detrimento patrimonial, y Álvaro Vásquez, quien dirigía al Idea y también investigado. Estos debates terminaron con dejar a un lado subastar el proyecto con empresas extranjeras, y dando el contrato directamente a EPM (Ruiz, S. y Lopera, S., 2019, p. 1).

Por su lado, y con la bendición del ex-presidente Andrés Pastrana, el subdirector de Licencias Ambientales del Ministerio del Medio Ambiente decidió no exigirle al proyecto el Diagnóstico Ambiental de Alternativas, lo que hubiese sido importante y determinante para un proyecto que terminó teniendo tantos problemas por no conocer estos riesgos y el impacto (Ruiz, S. y Lopera, S., 2019, p. 1).

La investigación de Ruíz y Lopera, también menciona como el exgobernador de Antioquia, Sergio Fajardo, siendo presidente de la Junta Directiva de EPM, que para entonces era la empresa accionista mayoritaria en el proyecto, decidió seguir adelante con la contratación de los estudios ambientales, renunció a la participación mayoritaria, y le tocó enfrentar las primeras manifestaciones de las comunidades aledañas al proyecto en 2012, quienes marcharon desde esos municipios del occidente y norte del departamento de Antioquia hasta la capital, Medellín, donde se instalaron durante siete meses en la Universidad de Antioquia, regresando luego de que el entonces gobernador les entregará subsidios, les hiciera brigadas de salud y prometiera oferta educativa, para luego comenzar a recibir denuncias de que el censo poblacional de las víctimas o afectados se había hecho presuntamente mal (Ruiz, S. y Lopera, S., 2019, p. 1).

Por otro lado, Luis Alfredo Ramos es mencionado en esta investigación, pues priorizó el proyecto Hidroituango en su plan de desarrollo, pasando la gobernación de Antioquia a quedarse con la mayoría de la participación sobre la sociedad, lo que le permitió llevar el contrato a subasta pública internacional, para finalmente perder todo ese dinero invertido en la subasta para que EPM fuera seleccionada directamente como la constructora y ejecutora de la central hidroeléctrica (Ruiz, S. y Lopera, S., 2019, p. 1).

Fue Alonso Salazar como alcalde de Medellín quien apoyó a Federico Restrepo, entonces gerente de EPM, para que finalmente firmara el contrato de construcción, financiación, operación y mantenimiento de Hidroituango, el contrato Boomt. Esto dejó a EPM no solo como socia del proyecto, sino también como contratista (Ruiz, S. y Lopera, S., 2019, p. 1).

Aníbal Gaviria por su lado fue quien contrató al consorcio constructor, ganando esta carrera el consorcio que “lo integran Construções e Comercio Camargo Correa S.A., de Brasil -involucrada en el caso Lava Jato, junto con Odebrecht- y las colombianas Concreto y Coninsa- Ramón H. Estas dos habían construido la presa Porce III, también para EPM.” (Ruíz S. y Lopera S., 2019, p. 1).

Siendo alcalde Gaviria, se cerraron los dos túneles de desviación y se creó uno nuevo que tuviera compuertas, el mismo que una vez taponado ocasionó la emergencia ambiental y social ocurrida en el 2018. Tanto el cierre de los túneles de desviación como la construcción del tercero objeto de debate, se hicieron sin la autorización debida de la ANLA (Ruiz, S. y Lopera, S., 2019, p. 1).

Fue precisamente al exalcalde de Medellín, hoy en día de nuevo en el cargo, Federico Gutiérrez, y a su gerente de EPM, Jorge Londoño, a quienes les tocó la contingencia de 2018, y por lo cual tomaron la decisión de inundar y cerrar la casa de máquinas, cuyas consecuencias ya se estudiaron (Ruiz, S. y Lopera, S., 2019, p. 1).

Finalmente la investigación de Ruíz y Lopera menciona al exgobernador Luis Pérez, quien optó por criticar a EPM por todas las decisiones tomadas en el histórico del proyecto, y salió a cobrarle 16.000 millones de pesos por los incumplimientos y retrasos, amenazando con embargar las cuentas a la empresa, justificándose en lo que él denominó como ocho errores constructivos de la obra (Ruiz, S. y Lopera, S., 2019, p. 1).

Con base en estas irregularidades encontradas por la Contraloría, la entidad a través del auto 1413 del 3 de septiembre de 2021, sentenció que encontró como responsables fiscales en el proceso de detrimento patrimonial por el caso de Hidroituango a 26 personas, entre naturales y jurídicas, y presentó el cuadro por medio del cual se da a conocer la calificación de la conducta y la cuantía general del detrimento patrimonial ocasionado por estas personas:

Imagen 1 del Fallo que identifica los responsables fiscales en el proceso de detrimento patrimonial por el caso de Hidroituango

SEGUNDO: FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL, de conformidad con lo previsto en la parte motiva de esta providencia en contra de:

No.	Nombre e identificación	Calificación de la conducta	Cuantía
1	FEDERICO JOSÉ RESTREPO POSADA C.C. 70.546.837	CULPA GRAVE	CUATRO BILLONES TRESCIENTOS TREINTA MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES SEISCIENTOS QUINCE MIL DOSCIENTOS VEINTISIETE PESOS CON TREINTA Y CUATRO CENTAVOS (\$4.330.831.615.227,34) M/Cte
2	JUAN ESTEBAN CALLE RESTREPO C.C. 70.566.038		
3	ALEJANDRO ANTONIO GRANDA ZAPATA C.C. 98.575.296		
4	FABIO ALONSO SALAZAR JARAMILLO C.C. No 71.587.929		
5	ALVARO JULIAN VILLEGAS MORENO C.C. 533.186		
6	SERGIO BETANCUR PALACIO C.C. 8.254.903		
7	ALVARO DE JESÚS VÁSQUEZ OSORIO C.C. 70.045.340		
8	ANA CRISTINA MORENO PALACIOS C.C. 32.255.581		
9	IVÁN MAURICIO PÉREZ SALAZAR C.C. 71.712.530		
10	JESÚS ARTURO ARISTIZÁBAL GUEVARA C.C. 8.318.646		
11	LUIS GUILLERMO GÓMEZ ATEHORTÚA C.C. 3.331.900		
12	JOHN ALBERTO MAYA SALAZAR C.C. 70.119.101		
13	LUIS JAVIER VÉLEZ DUQUE C.C. 70.123.774		
14	MARÍA EUGENIA RAMOS VILLA C.C. 42.885.629		
15	RAFAEL ANDRES NANCLARES OSPINA		

Tomado de: Fiscalía General de la Nación, 2021, p. 2.505.

Imagen 2 del Fallo que identifica los responsables fiscales en el proceso de detrimento patrimonial por el caso de Hidroitango

	C.C. 71.753.266
16	SERGIO FAJARDO VALDERRAMAC.C. 70.546.658
17	LUIS ALFREDO RAMOS C.C. 8.289.911
18	INTEGRAL S.A. NIT:890.903.055-1
19	INTEGRAL INGENIERÍA DE SUPERVISIÓN S.A.S. NIT: 811.043.176-4 QUE ABSORVIÓ A LA EMPRESA SOLINGRAL S.A NIT: 890.938.628-0.
20	CONSTRUCOES E COMERCIO CAMARGO CORREA S.A. NIT 830.023.542
21	CONSTRUCTORA CONCRETO S.A NIT 890.901.110-8
22	CONINSA RAMON H S.A. NIT 890.911.431-1
23	FERROVIAL AGROMAN CHILE S.A. NIT 900.452.428-2
24	SAINC INGENIEROS CONSTRUCTORES S.A. NIT 890.311.243-7
25	INGENIEROS CONSULTORES CIVILES Y ELÉCTRICOS S.A INGETEC NIT 860.001.986-1
26	SEDIC S.A NIT:890.910.447-2

Tomado de: Fiscalía General de la Nación, 2021, p. 2.506.

Estas investigaciones, informes y procesos, no pasaron desapercibidos ante la Fiscalía General de la Nación, institución que en manos del exfiscal Francisco Barbosa decidió el 9 de agosto de 2022, a través del boletín de prensa 45398, darle a conocer a la opinión pública que una fiscal delegada ante la Corte Suprema de Justicia le imputó cargos a: Alonso Salazar Jaramillo, exalcalde de Medellín; Álvaro de Jesús Vásquez Osorio, exgerente del IDEA; y a Federico José Restrepo Posada, exgerente de EPM. Por su presunta responsabilidad por el delito de interés indebido en la celebración de contratos, cargos que no fueron aceptados por los imputados notificados (Fiscalía General de la Nación, 2022, p. 1).

La fiscalía en el boletín menciona que los investigados por corrupción “intervinieron en las discusiones que permitieron celebrar un contrato denominado BOOMT (Build, Owner, Operate, Mantaining and Transfer), el 30 de marzo de 2011, que habría desconocido los principios de buena fe contractual, planeación, transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva” (Fiscalía General de la Nación, 2022, p. 1).

Lo anterior por las inconsistencias encontradas por el hecho de que en un comienzo el proceso de selección de contratista era una subasta internacional, y luego, por criterios regionales presuntamente irregulares, el contrato se otorgó de manera directa a EPM. La investigación de la Fiscalía propone que, paralelamente a este proceso de selección en el que participaban empresas extranjeras con experiencia, se estaba negociando con EPM un acuerdo de accionistas, para lo cual se prepararon acciones como nombrar un nuevo gerente para la empresa creada Hidroituango S.A. E.S.P., y “modificando el Manual de Contratación para permitir que uno de los socios, entiéndase EPM, fuera designado como contratista” (Fiscalía General de la Nación, 2022, p. 1).

Luego al siguiente día de la publicación de este boletín, la Fiscalía publica otro, el 45417, por medio del cuál da a conocer la imputación de cargos al exgobernador de Antioquia Luis Alfredo Ramos, también por el delito de interés indebido en la celebración de contratos, un delito que hace parte de la larga lista de tipos penales que se conocen como corrupción en Colombia (Fiscalía General de la Nación, 2022, p. 1).

En la investigación se conoció que Ramos Botero conoció y avaló cuatro acuerdos, en los que los accionistas nombraron un nuevo gerente de Hidroituango SA ESP y la junta directiva modificó el Manual de Contratación para permitir que uno de los socios, entiéndase EPM, fuera designado como contratista.

(...)

Adicionalmente, se conoció que el exgobernador realizó varias visitas a la Presidencia de la República y a la Consejería de las Regiones, en mayo y junio de 2010, para recibir apoyo a la modalidad de contratación directa que fue escogida. (Fiscalía General de la Nación, 2022, p. 1)

Decisiones que permitieron que el 30 de marzo de 2011 la empresa Hidroituango S.A. E.S.P., suscribiera el contrato Boomt con EPM, con lo cual para la Fiscalía se consumó el delito, por haber desconocido en esa contratación directa principios de la contratación pública exigidos para todos los tomadores de decisiones. El cargo de interés indebido no fue aceptado por el exgobernador Ramos (Fiscalía General de la Nación, 2022, p. 1).

Luis Alfredo Ramos fue acusado formalmente ante la Sala Especial de primera instancia de la Corte Suprema de Justicia el 19 de octubre de 2023, momento en el que se reveló que el interés indebido para que EPM se quedara con el contrato de construcción de la central hidroeléctrica más importante del país, era presuntamente para favorecer directamente al consorcio que quedaría a cargo en el futuro de la construcción, esto es, Camargo Correa Infra, Coninsa Ramón H., y Conconcreto. Esta información sobre la acusación formal fue recopilada por la periodista Naydú Baquero de W Radio, uno de los medios de comunicación más importantes de Colombia que estuvo presente en la audiencia de acusación (Fiscalía General de la Nación, 2023, p. 1).

El 2 de abril de 2025, la Fiscalía General de la Nación llevó a cabo la imputación al exdirector ambiental, social y de sostenibilidad de Hidroituango, Jorge Ignacio Castaño Giraldo, al representante legal del consorcio constructor CCC Ituango, Santiago García Cadavid, y al representante legal y gerente de la interventoría, Álvaro Aravi Castro Vásquez, por los daños causados a los recursos naturales presentes en los territorios de la obra, y por

el delito de peculado por apropiación específicamente con la construcción de los sistemas de desviación del río Cauca (Fiscalía General de la Nación, 2025, p. 1).

Los elementos materiales probatorios indican que la decisión de implementar el Sistema Auxiliar de Desviación (SAD) de Hidroituango, que se construyó para desviar el río Cauca; y la puesta en marcha de la Galería Auxiliar de Desviación (GAD) fueron concretados con la suscripción de actas de modificación bilateral a los contratos de obra principales y de interventoría. (Fiscalía General de la Nación, 2025, p. 1)

Esto quiere decir que EPM como dueña del proyecto, se apropió de un recurso público para celebrar actas que modificaron el acuerdo inicial, con el fin de llevar a cabo estas obras que no estaban licenciadas, pero que se pagaron. Presuntamente los imputados impusieron una estrategia de funcionamiento que no estaba planteada, y que generó consecuencias negativas y graves para el medio ambiente y los recursos naturales comprometidos, y por su parte, Jorge Ignacio Castaño, quien debería haber estado al margen de estas decisiones, las apoyó, yendo en contravía de su rol como protector de la gestión ambiental y social del proyecto. Esta apropiación se calcula fue de 339.107 millones de pesos (Fiscalía General de la Nación, 2025, p. 1).

La investigación que adelantó la Fiscalía antes de decidir llevar a audiencia de imputación de cargos a estas personas, concluye que las obras se ejecutaron sin el lleno de requisitos legales, y contrariando la normativa de protección ambiental vigente, sin que se haya solicitado la modificación de la licencia ambiental antes de llevar a cabo la obra planteada e impuesta por los imputados, el ente investigador y persecutor encontró entonces que estas modificaciones al plano o diseño original “Se adelantaron sin que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) se pronunciara sobre los aspectos de compensación, mitigación, control, manejo, seguimiento y mejoramiento del entorno humano y biológico del proyecto, así como los requerimientos sociales y ambientales.” (Fiscalía General de la Nación, 2025, p. 1).

Lo anterior no solo es una falta de observancia de la norma, sino que el haber puesto en marcha la Galería Auxiliar de Desviación finalmente afectó el ecosistema, dañando de manera irreparable el suelo, el recurso hídrico, e inclusive la fauna y flora del territorio, por lo que también se hacen parte en el proceso los pescadores, agricultores, mineros artesanales y todas las personas que habitan en el cañón del río Cauca, ya que con las consecuencias negativas de la gestión adelantada vieron comprometidas y afectadas gravemente sus condiciones económicas, alimentarias e inclusive de seguridad (Fiscalía General de la Nación, 2025, p. 1).

En esta audiencia de imputación, que apertura el proceso penal contra estos nuevos presuntos responsables de delitos de corrupción, los mismos no aceptaron los cargos formulados por la Fiscalía.

A la fecha, la Fiscalía General de la Nación no ha logrado que ninguna acusación llegue a juicio, por ende a una condena o absolución de los imputados, sin embargo es uno de los casos más importantes en estos momentos que tiene en sus manos la Fiscalía por presuntos hechos de corrupción de los que tiene evidencias, y sobre los cuales ya la Contraloría General de la República decidió como detrimento patrimonial.

Según Sant Ajaib, investigador del portal Corrupción Al Día, se identificó para este caso la conformación de un grupo multidisciplinario de auditores, en el marco de la actuación especial de fiscalización realizado entre marzo y julio del año 2019, este grupo lo integraron:

abogados, ingenieros civiles y de sistemas, economistas, contadores y geólogos, entre otras profesiones, y todos con más de 15 años de vinculación a la CGR. Adicionalmente se contó con el apoyo de un equipo de la Universidad Nacional en el tema de análisis financiero al proyecto. (Ajaib, S., 2019, p. 1)

Lo que deja ver la complejidad que trae consigo un proceso de responsabilidad fiscal, pues no simplemente se puede determinar con la simple lectura de documentos y hechos, sino que se debe contar con el concepto técnico de diferentes tipos de profesionales con el fin de analizar el caso concreto desde las diferentes perspectivas, no solo normativas, sino técnicas y de posibilidades reales, sobre todo cuando se trata de posibles daños ambientales y de infraestructura.

Otra arista de este caso deja ver como no solo los entes de investigación, vigilancia y control internos o nacionales, tienen interés en definir las diferentes tipologías de responsabilidad que se pueden derivar del mismo. También el Banco Interamericano de Desarrollo, a través de su Directorio Ejecutivo, aprobó iniciar una investigación para definir si el banco “cumplió o no con los estándares sociales y ambientales que está obligado a observar” y la relación entre el cumplimiento o no de estos estándares con los daños ocurridos (Ajaib, S., 2019, p. 1).

La investigación fue realizada por el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación del Grupo BID (MICI), después de recibir una solicitud de investigación por parte del Movimiento Ríos Vivos, solicitud que fue firmada por 472 personas, reclamando graves afectaciones a los municipios aledaños al proyecto, por el hecho de no haber evaluado los impactos ambientales de manera integral; no haber hecho una evaluación tampoco del riesgo de una situación de emergencia, de los impactos sociales, de la caracterización de la población impactada. Los firmantes también alegaron que no se han llevado a cabo procedimientos de participación ciudadana, sobre todo de quienes son afectados; que se les ha amenazado de muerte y cumplido muchas de esas amenazas contra las comunidades y líderes sociales que se opusieron al proyecto, así como se han presentado desalojos forzosos. Denuncian que no se han entregado las compensaciones derivadas de estos desalojos, como tampoco existe un plan para retornar y reasentarse para estas personas afectadas, así como el acceso a la información de forma general ha sido precario o nulo (Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación - MICI, 2023, p. 9)

El MICI concluye que, el proceso de debida diligencia realizado por el BID Invest no evaluó si la población que sería afectada por el Proyecto había sido adecuadamente identificada e incluía la identificación de grupos vulnerables, especialmente los que han sido víctimas de violencia por el conflicto armado (...) faltó que se hubieran previsto medidas de gestión diferenciadas para atender los impactos sobre dichas poblaciones (...) faltaron medidas de gestión para atender los impactos del Proyecto sobre los servicios ecosistémicos, en concreto, el del barequeo y el de la pesca. (Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación - MICI, 2023, p. 24-25)

Este informe de investigación deja ver como también las instituciones internacionales tienen deberes y responsabilidades frente a los proyectos en los que tienen injerencia, o para el caso concreto, un proyecto donde se realizó una inversión financiera. El análisis de riesgos no es entonces un asunto particular que simplemente le corresponda a una institución o empresa específica, sea privada o pública, es una co-responsabilidad ya que la construcción de este tipo de megaproyectos requieren ese nivel de transparencia y análisis de riesgos para evitar las consecuencias físicas y jurídicas negativas (Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación - MICI, 2023, p. 24-25).

El portal del MICI da a conocer un resumen de las recomendaciones dadas a causa de la investigación, indicando que la mayoría son tendientes a generar cambios internos en la institución, con el fin de garantizar con cada proyecto que se estén cumpliendo con los estándares ambientales y sociales (Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación - MICI, 2023, p. 1).

La primera de ellas (recomendación 4) es que BID Invest atienda vacíos de información sobre riesgos de desastre, mientras que la segunda (número 15) incluye el apoyo a diversas iniciativas locales: un programa educativo sobre la importancia de cuidar el bioma del cañón del Río Cauca; un programa de fortalecimiento productivo, económico y social de las comunidades, con enfoque de género; talleres sobre derechos de las mujeres e impactos diferenciados; y una acción conjunta para el reconocimiento de tradiciones ancestrales de dichas comunidades. (Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación - MICI, 2023, p. 1)

2.5. Troncal de la Paz y Aníbal Gaviria

El 20 de junio de 2020, la Fiscalía General de la Nación, entonces liderada por Francisco Barbosa, dio a conocer a la opinión pública que uno de sus fiscales, delegado ante la Corte Suprema de Justicia, decidió imponer medida de aseguramiento privativa de la libertad al entonces gobernador de Antioquia, Aníbal Gaviria (Fiscalía General de la Nación, 2020, p. 1).

Esta medida fue tomada luego de que, de las evidencias recopiladas en el proceso de indagación e investigación contra el ex-gobernador, se encontrara que presuntamente, entre los años 2004 y 2007, Gaviria “incurrió en los delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales en concurso homogéneo, y heterogéneo con peculado por apropiación en favor de terceros” (Fiscalía General de la Nación, 2020, p. 1).

El fiscal del caso encontró que en el contrato de mejoramiento y pavimentación de la Troncal de la Paz (tramo La Cruzada – Caucasia), suscrito en 2005 por valor de \$41.663'432.778, se pactó inicialmente un anticipo del 25% y luego se amplió al 29%, lo que significó casi 1.500 millones de pesos de más para el contratista. Esta modificación desconoció requisitos legales esenciales, como los principios de planeación y transparencia. (Fiscalía General de la Nación, 2020, p. 1)

Además de que el contrato fue ampliado sin el cumplimiento de los requisitos, el monto fue desembolsado sin una garantía contractual, método usado para asegurar el fin de

esos recursos públicos, lo que, para la Fiscalía, ocasionó un gasto de más de 10.000 millones de pesos en maquinaria y elementos necesarios para la obra (Fiscalía General de la Nación, 2020, p. 1).

El ex-gobernador tomó además la decisión de, cuatro días antes de que finalizara su mandato, volver a adicionar un otrosí al contrato, con el fin de que la misma empresa adjudicataria construyera una vía adicional para comunicar al municipio de El Bagre, también en Antioquia. Para la Fiscalía esta adición no podía haber sido suscrita en ese contrato, debía haberse hecho otro proceso de subasta o selección para comprometer esos recursos públicos (Fiscalía General de la Nación, 2020, p. 1).

Luego el 3 de marzo de 2021, a través del boletín 38016, la Fiscalía General de la Nación informa sobre la acusación formal ante la Corte Suprema de Justicia contra el ex-gobernador Gaviria (Fiscalía General de la Nación, 2021, p. 1). En este comunicado la Fiscalía deja saber que:

El material de prueba da cuenta de anomalías en la firma del contrato 2005-CO-20-335, en la tramitación y suscripción del contrato adicional N° 1 y del otrosí 2; y de la probable apropiación en favor de terceros de recursos del anticipo, en hechos ocurridos durante el período como gobernador de Antioquia entre 2004 y 2007. Por esto se le impuso medida de aseguramiento de detención domiciliaria. (Fiscalía General de la Nación, 2021, p. 1)

La entidad persecutora dejó además claro en este comunicado que el hecho de que el ex-gobernador fuera puesto a disposición de las autoridades para cumplir su medida de aseguramiento de detención preventiva sin beneficio de libertad, pero si una medida sustituida con detención domiciliaria, se debe a que el entonces mandatario fungía como representante legal del departamento de Antioquia, es decir, ordenador del gasto, “y, aún cuando hubiese delegado la función de contratar, debía ejercer la vigilancia, coordinación y control de delegación.” (Fiscalía General de la Nación, 2021, p. 1).

Lo anterior en concordancia con los principios de la contratación pública que se ven vulnerados con los hechos de corrupción.

El proceso se identifica en la Corte Suprema de Justicia con el código AEP 00114-2021, Radicación 00403. En el caso concreto, a pesar de que la acusación se formalizó en el año 2021, no ha dado muchos avances, pues apenas hasta el 30 de mayo de 2024, la Magistrada Ponente Blanca Nélide Barreto Ardila corrió traslado a los apelantes para que se pronunciaran sobre el recurso de reposición, apelación como subsidiario, que utilizó la defensa en contra del auto interlocutorio AEP 054-2024 del 15 de mayo de 2024, mediante el cual la Sala Especial de Primera Instancia de la Corte ordenó la práctica de ciertas pruebas, solicitó otras, ordenó tener en cuenta ciertas pruebas, y negó otras dentro del proceso (Corte Suprema de Justicia, 2024, p. 1).

Desde entonces no ha habido noticia o notificación alguna que permita esclarecer el rumbo o futuro del proceso judicial por corrupción contra el exgobernador Aníbal Gaviria. Sin embargo, en septiembre de 2021, por medio de su cuenta en la red social X, que en ese entonces se denominaba Twitter, el exgobernador celebró la decisión de la Contraloría, e informó que iría a instancias internacionales para defender sus derechos políticos y los de sus votantes (Perez, V., 2021, p. 1).

2.6. Infraestructura vial en Necoclí

En 2024, la Procuraduría General de la Nación abrió una investigación sobre un contrato de 5.500 millones para la construcción de carreteras en Necoclí, Antioquia. Se sospecha que la empresa adjudicataria no tenía experiencia suficiente en proyectos viales y que existían nexos entre sus directivos y altos funcionarios del gobierno nacional (Procuraduría General de la Nación, 2024, p. 1).

El contrato fue aprobado por el Instituto Nacional de Vías (Invías), y la investigación reveló que el actual viceministro del deporte, Manuel Palacios Blandón, había sido presidente de la firma hasta pocos meses antes de la adjudicación, lo que generó serias dudas sobre la transparencia del proceso (Procuraduría General de la Nación, 2024, p. 1).

El comunicado de prensa de la Procuraduría por medio del cual da a conocer el inicio de esta investigación es el 1280-2024 del 7 de noviembre de 2024. pues sobre esta empresa con la que Manuel Palacios tendría incidencia es la Agencia Afrocolombiana de Comunicaciones, “la cual fue seleccionada mediante la figura de la contratación directa”, se encontró además en este caso que la razón social de la adjudicataria tampoco tenía relación con la construcción de vías o infraestructura de este nivel (Procuraduría General de la Nación, 2024, p. 1).

Este caso es muy reciente, Manuel Palacios Blandón todavía sirve como viceministro del deporte, y a pesar de que ningún gobernante regional de Antioquia ha sido mencionado aún en la investigación de la Procuraduría, se espera que en las indagaciones e investigaciones adelantadas se confirme si algún mandatario local o regional en el departamento de Antioquia, como el gobernador o el alcalde de Necoclí, se encuentran o no involucrados en este hecho de presunta corrupción en el departamento.

3. Capítulo 2: Normativa principal que regula los procesos de contratación pública en Colombia y aquellas que toman medidas anticorrupción; y el impacto socio-jurídico de la corrupción

3.1. Normativa principal

La contratación pública en Colombia y todas aquellas disposiciones normativas para combatir la corrupción se regula a través de normas de injerencia nacional, por lo que realmente a nivel departamental la gobernación de Antioquia en específico no tiene independencia para expedir normas que contraríen o suplementen sin autorización lo establecido por la ley, que emana única y exclusivamente del Congreso de la República. Lo único que pueden hacer las instituciones en Antioquia es acatar lo dispuesto por el ordenamiento jurídico nacional.

Es la ley 80 de 1993 la base de este fenómeno de la administración pública de contratación y compras a privados, o entre las mismas instituciones estatales. Esta ley tiene por objeto precisamente poner a disposición de las entidades y los privados todas las reglas y principios que tienen que seguirse y respetarse en las relaciones contractuales entre Estado y privados (Congreso de la República de Colombia, 1993).

A partir del artículo 23 de esta ley 80 se describen los principios que deben primar en las actuaciones contractuales, es así como se definen los principios de transparencia, economía, responsabilidad, el deber de selección objetiva, y cómo deben interpretarse las normas y principios que rigen la contratación pública (Congreso de la República de Colombia, 1993, p. 1).

Con el principio de transparencia se busca que todos los procesos de contratación sean públicos, accesibles y que cualquier persona que esté interesada en conocerlos, pueda hacerlo, pueda conocer los diferentes informes, conceptos, decisiones, contratos, y en todas las etapas contractuales, lo que promueve la publicidad y la participación ciudadana, también refuerza el trabajo que realizan las veedurías y otras organizaciones sociales de vigilancia del recurso público.

El principio de economía busca que en el proceso de selección de los contratistas, se puedan tomar en consideración primero aquellas ofertas que sean más favorables para las finanzas del Estado, sin que se ponga en riesgo la calidad y finalidad de ese gasto público, o de la obra teniendo en cuenta el caso concreto de la presente investigación.

Por el lado del principio de responsabilidad, se hace un llamado a todos los involucrados en los procesos de contratación estatal, a que se busque ante todo el cumplimiento de los fines de la relación contractual, de los planes de desarrollo propuestos y aprobados, y a que vigilen la ejecución de los objetos contratados. Este principio también integra las consecuencias que se derivan de incumplimientos, sobrecostos y delitos por corrupción, en los que tanto los ordenadores del gasto como los contratistas son responsables de cualquier resultado negativo de su actuar en la ejecución de contratos públicos.

Con respecto a la selección objetiva, se busca no solo que se escoja la opción más favorable desde el punto de vista financiero para el Estado, sino que también haya criterios objetivos para la escogencia del mejor contratista, y que no se diseñen ofertas de contratación que estén perfiladas solo a cierto tipo de empresas o consorcios, que desequilibran las oportunidades para otras empresas o uniones que se encuentran interesadas en ejecutar contratos públicos.

La ley 80 de 1993 también determina las modalidades de selección de los contratistas que van a ejecutar el recurso público a través de la contratación estatal, y define que esta selección se dará a través de licitaciones públicas, contratación directa o concurso de méritos (Congreso de la República de Colombia, 1993, p. 1).

Estas modalidades de selección son muy importantes, porque si bien es factible que una entidad pública como la Sociedad Promotora de la Hidroeléctrica Pescadero Ituango S.A. E.S.P., contrate de manera directa a EPM para la ejecución de una megaobra como lo es Hidroituango, las faltas a los principios de la contratación pública se dan cuando se invierten una serie de recursos en una modalidad de contratación, y luego, sin aparente justificación válida, se decide por otra modalidad de contratación, sin tener en cuenta que ya se ha invertido un recurso que es público, no asumido por privados, de allí se derivan las investigaciones realizadas por la Contraloría y la Fiscalía al proyecto, no porque no se permita por la norma realizar contrataciones de manera directa o “a dedo” como se conoce en la jerga política colombiana, sino por decisiones que presuntamente tienen como base intereses indebidos.

Por su parte, la ley 1150 de 2007, nació para introducir medidas en pro de la eficiencia y garantizar el principio de transparencia. Esta ley integra a los métodos de contratación pública definidos anteriormente, la selección abreviada, en su artículo 2, cuando se trata de la adquisición de bienes con características similares o uniformes, cuando un contrato es de mínima cuantía o cuando se trata de urgencia manifiesta (Congreso de la República de Colombia, 2007, p. 1).

Para garantizar esa transparencia, la ley 1150 en su artículo 6 crea el Registro Único de Proponentes, una credencial a la que pueden acceder aquellas personas, empresas o uniones que deseen contratar con el Estado. Este registro se tramita a través de las Cámaras de Comercio, y se creó con el fin de verificar la capacidad jurídica, financiera, la experiencia y organización de los privados que pretenden prestar servicios o vender productos al Estado (Congreso de la República de Colombia, 2007, p. 1).

Ya para el año 2007, el crecimiento empresarial en Colombia permitía que se pensarán en otro tipo de estrategias de contratación pública. La ley 1150 también promueve que por regla general, los contratos sean adjudicados en procesos donde se puedan presentar varios oferentes, es decir, por licitación, y así lo deja claro en el artículo 2 (Congreso de la República de Colombia, 2007, p. 1).

Esta ley 1150 también ordena al gobierno nacional a desarrollar el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), en su artículo 3 explica cómo los medios electrónicos se están integrando a las diferentes actuaciones del Estado, y en el relacionamiento de este con los ciudadanos y las empresas, por lo que ordena el desarrollo de este sistema digital, también en aras de garantizar la transparencia en la participación, revisión de elegibilidad y selección de contratistas para la ejecución de presupuesto público, así como también pretende garantizar la accesibilidad y equidad para los oferentes, permitiendo conocer la pluralidad de los mismos en cada proceso de contratación estatal (Congreso de la República de Colombia, 2007, p. 1).

Ahora, con respecto a la gestión de los riesgos asociados a la contratación pública, se expide la ley 1474 de 2011, por medio de la cual se presenta el conocido Estatuto

Anticorrupción, con el propósito de fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción, y mejorar la efectividad del control en la gestión pública (Congreso de la República de Colombia, 2011, p. 1).

En este Estatuto, desde su artículo 1 dispone la inhabilidad en la que caen las personas que hayan sido encontradas responsables de algún acto de corrupción, hasta por 20 años, tanto las personas condenadas como

las sociedades de las que hagan parte dichas personas en calidad de administradores, representantes legales, miembros de junta directiva o de socios controlantes, a sus matrices y a sus subordinadas y a las sucursales de sociedades extranjeras, con excepción de las sociedades anónimas abiertas. (Congreso de la República de Colombia, 2011, p. 1)

La norma también propone inhabilidades para quienes hayan financiado campañas políticas (art. 2); la prohibición para que ex servidores públicos gestionen intereses privados (art. 3); inhabilidad para que ex empleados públicos firmen y ejecuten contratos públicos (art. 4); como también establece una serie de medidas administrativas (capítulo I) que permiten luchar contra la corrupción como la acción de repetición, la responsabilidad de los revisores fiscales, la designación obligatoria de responsables de control interno, y otras medidas con respecto a los delitos anticorrupción (capítulo II) (Congreso de la República de Colombia, 2011, p. 1).

La ley 1474 también es muy relevante porque tiene en cuenta una realidad que permea las relaciones Estado-Privados, que es el Lobby o cabildeo (capítulo IV), en el sentido de que la información sobre las comunicaciones entre los ordenadores del gasto y los intereses privados deben ser registradas y transparentes, todo con el fin de cumplir con los principios de la contratación estipulados (Congreso de la República de Colombia, 2011, p. 1).

Estas son algunas de las normas que regulan, *grosso modo*, la contratación pública en Colombia, y como se puede analizar, están creadas con el fin de vigilar al máximo nivel posible los procesos de contratación estatal, desde los principios esenciales como la transparencia, economía, responsabilidad y el deber de selección objetiva, hasta las modalidades de contratación.

En principio, estas normas analizadas hasta el momento están encaminadas a que en caso de no ser cumplidas, la consecuencia sea administrativa o disciplinaria, ya que no hablan de consecuencias penales por actos criminales.

La Constitución Política en su artículo 267 es clara con respecto a que es la Contraloría General de la República la institución pública que “vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos.” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p. 1)

Se crea entonces este ente de control para, tanto de forma preventiva como concomitante, defender y proteger el recurso público de todos los contribuyentes, de la sociedad.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p. 1)

Por orden constitucional no sólo se dispone que sea la Contraloría General de la República la entidad encargada de la vigilancia y control sobre el gasto de los dineros públicos, sino que también, como se desprende de este artículo 267 en análisis, se pretende que esta vigilancia y control se ejerza bajo unos principios en los cuales deben basarse tanto las normas que rodean la contratación pública y la lucha anticorrupción, como las actuaciones administrativas que componen estos fenómenos socio-jurídicos (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p. 1).

Principios como la eficiencia, economía, equidad, desarrollo sostenible y valoración de costos ambientales, descritos en el artículo 267 constitucional, son herramientas clave para entender los procesos de responsabilidad fiscal y la extensión que tienen los mismos frente a los responsables de contrariar las normas dispuestas para ejecutar en debida forma la contratación pública, de las cuales se analizaron las principales al principio del presente capítulo (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p. 1).

Es también por mandato de la Constitución que a partir de su artículo 275 se presentan las funciones del Ministerio Público, en específico del Procurador General de la Nación, en el sentido de que es esta institución la encargada de, entre otras funciones, “Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p. 1).

Si bien es la Contraloría la que realiza las investigaciones y toma decisiones con respecto a la parte fiscal y de detrimento patrimonial injustificado, estas investigaciones pasan o son realizadas en simultáneo también por el Ministerio Público, con el fin de llamar la atención también a los funcionarios y servidores públicos desde una óptica disciplinaria y no solo fiscal o administrativa con imposición de multas económicas y órdenes de devolución de lo gastado sin justificación al erario público.

En su artículo 278, la Constitución deja claro que por ejemplo el Procurador General de la Nación puede desvincular a un funcionario público de su cargo si no cumple con los preceptos legales y constitucionales y ha pasado por un proceso de investigación y garantía de defensa y contradicción; o también emitir conceptos de carácter disciplinario (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p. 1).

Lo anterior con respecto al marco normativo que regula en sus bases a la contratación estatal y las compras públicas, y que se enfoca sobre todo en los principios, procesos, límites, atribuciones y responsabilidad que tienen tanto los funcionarios y servidores públicos ordenadores del gasto como las instituciones y entidades públicas que vigilan el actuar de los

mismos, y que protegen el recurso público desde una perspectiva fiscal, administrativa y disciplinaria, precisamente contra aquellas acciones corruptas que puedan tener las personas involucradas en el ordenamiento del gasto.

El recorrido socio-jurídico del fenómeno de la corrupción ha dado a entender que los humanos en sociedad, por lo menos en el contexto colombiano, necesitan de este marco normativo como mecanismo preventivo desde lo positivo y lo negativo, para evitar conductas que se han reconocido como corruptas en el ámbito del gasto público.

Lo anterior no deja de lado el hecho de que no sólo sea el espectro público el único involucrado en los casos donde se presenta corrupción por parte de un funcionario o servidor público, pues los entes privados, personas naturales, comerciantes o personas jurídicas, se han visto beneficiados por la comisión de conductas o tipos que hoy en día son punibles, y es desde la política criminal que se ha integrado con severidad la participación de privados en casos de corrupción.

En el año 2018, la Fiscalía General de la Nación y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC, a través de una investigación sobre las principales tipologías de corrupción en Colombia y a la participación de la esfera privada de la sociedad en estos hechos, explican cómo se podría entender del estudio de la corrupción como fenómeno socio-jurídico que solo participan en hechos considerados como tal los funcionarios públicos; sin embargo, analizan cómo los diferentes esfuerzos que se hacen desde la administración pública para combatir la corrupción terminan fracasando si se ejecutan únicamente desde esa perspectiva del servidor o funcionario público (Fiscalía General de la Nación - FGN; Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito - UNODC, 2018, p. 7).

Escándalos internacionales que dan cuenta de la transnacionalidad del fenómeno ponen en evidencia que se trata de comportamientos que no se restringen al ámbito de lo público y que, por lo tanto, se extienden a otros escenarios, como lo es el sector privado. Se evidencia que, en los comportamientos del sector público, normalmente se encuentran inmersos actos del sector privado. (FGN; UNODC, 2018, p. 7-8)

Es por esto que no se puede perder de vista la participación que tienen los entes privados que participan en el mercado de compras y contrataciones públicas, ya que estas acciones han derivado en normativa que también propende por la erradicación de prácticas conocidas como corruptas también desde la prevención de riesgos asociados al accionar privado, y en el favorecimiento de este sector precisamente con las faltas de quien, siendo funcionario o servidor público, abusa de su poder o rol en la cadena administrativa.

Esta investigación menciona como después de 1990 conductas como el soborno transnacional o el cohecho contra servidores públicos extranjeros comenzaron a ser analizadas a nivel internacional desde la ética y la legalidad, teniendo en cuenta límites constitucionales y de modelo económico-político de libertad de mercado de los Estados parte en convenciones y encuentros multilaterales y bilaterales; llegando a una importante conclusión, y es que el fenómeno de la corrupción debería integrar al sector privado y llevarlo a asumir ciertas consecuencias, como co-responsable de las conductas llevadas a cabo por estos funcionarios o servidores públicos, por el vínculo de beneficio o facilitación que prestan en la mayoría de ocasiones (FGN; UNODC, 2018, p. 9-10).

Con ello, empieza una nueva cultura de la ética y transparencia en los negocios que orienta la comprensión del fenómeno de la corrupción hacia el ámbito estrictamente privado. Así, se empiezan a evidenciar las consecuencias corrosivas del fenómeno.

Por tal razón, surge la necesidad de implementar reglamentación que pueda aplicarse independientemente de la contraparte dentro del negocio o transacción (bien sea del sector público o privado) y que genere estándares concretos que permitan combatir la competencia desleal, las distorsiones del mercado y que promuevan la integridad en el sector privado. (FGN; UNODC, 2018, p. 10)

Es así entonces como las dos entidades investigadoras de la materia llegan a la conclusión de que las estrategias normativas colombianas, la construcción de una política disciplinaria, administrativa y criminal, como conjunto de políticas sancionatorias, deberían integrar también al sector privado de manera efectiva, y que por ende, la definición como tal de corrupción debería entenderse como un “fenómeno sociológico en torno al cual convergen los siguientes elementos” (FGN; UNODC, 2018, p. 10):

Ilustración 1. Elementos de la Corrupción



Imágen tomada de: (FGN; UNODC, 2018, p. 10)

Como el desvío del poder puede darse para que sea un privado el que obtenga un beneficio particular, y para ello debe probarse la existencia de la relación que existe entre el poder o de confianza de un funcionario o servidor público con el desvío de ese poder, es que no solo la normativa que trae consigo consecuencias desde la parte administrativa o disciplinaria como se ha venido exponiendo en este capítulo con la descripción de normas que propenden por una vigilancia desde las instituciones públicas resulta insuficiente, y deben integrarse estrategias desde la política criminal.

Como sucede en el ámbito administrativo, fiscal y disciplinario ya analizado, que son varias las conductas que se enmarcan dentro del fenómeno de la corrupción como abuso del poder para un beneficio propio o de un tercero sin autorización o justificación legal, pero ninguna de esas conductas se llama o contiene propiamente la palabra ‘corrupción’; así mismo sucede para la esfera criminal, en la que realmente ningún tipo penal trae consigo la palabra ‘corrupción’, tampoco algún título o subtítulo que sugiera que un apartado de la norma penal está dedicada a conductas de corrupción o anticorrupción, ya que “es en el marco del discurso político o mediático que se le ha denominado propiamente como corrupción.” (FGN; UNODC, 2018, p. 11).

Los delitos que se conocen como corrupción son entonces los contenidos en el Código Penal, ley 599 de 2000, en su título XV, artículos 397 al 434, apartado que se denomina “Delitos contra la administración pública” (Congreso de la República de Colombia, 2000, p. 1).

Este título del Código Penal trae consigo conductas como el peculado en sus diferentes modalidades, por la apropiación indebida de bienes o recursos, por mal uso de los mismos, por asignación de recursos para fines diferentes a los dispuestos por la norma, por la pérdida o el daño de bienes o recursos públicos, obtención indebida de subsidios o ayudas del Estado, o no entregar al fisco aquellos recursos recaudados en nombre del Estado, como las retenciones de impuestos (Congreso de la República de Colombia, 2000, p. 1).

También dispone sanción penal para delitos como la concusión, el cohecho, la celebración indebida de contratos, el tráfico de influencias, el enriquecimiento ilícito, el prevaricato, el abuso de la autoridad, la usurpación y abuso de funciones públicas, la utilización indebida de la información o la influencia por ejercer una función pública, la asociación con fines delincuenciales para atentar contra la administración pública, y otros tipos penales derivados de conductas que pueden ser ejecutadas en el marco de las conductas corruptas en la administración del recurso público (Congreso de la República de Colombia, 2000, p. 1).

En el informe de gestión de la Fiscalía General de la Nación para el período 2020-2024, presentado por el exfiscal general Francisco Barbosa Delgado y la exvicefiscal general, quien también fue Fiscal General encargada, Martha Janeth Mancera, se encuentran algunos datos importantes sobre el comportamiento socio-jurídico de estos delitos contra la administración pública, que la misma fiscalía en su informe denomina como “Resultados en la lucha contra la corrupción” (Fiscalía General de la Nación, 2024, p. 33).

En el informe de indica que los casos de corrupción han ameritado la creación de equipos multidisciplinarios al interior de la entidad persecutora para lograr articular las instituciones públicas y los diferentes entes de control involucrados en la vigilancia del erario público y el ordenamiento del gasto; ya que como se analizaba anteriormente, son precisamente instituciones como la Contraloría General de la República y el Ministerio Público encabezado por el Procurador General de la Nación, quienes tienen mayor acceso y son como unos primeros respondientes en los casos que por su naturaleza, es decir estos de corrupción en el manejo del recurso público, comienzan con acciones u omisiones contrarias a los preceptos normativos por parte de un funcionario o servidor público (Fiscalía General de la Nación, 2024, p. 33).

Solo entre el año 2020 y 2023 la Fiscalía General de la Nación recibió 69.384 denuncias o noticias criminales con respecto a delitos contra la administración pública, de las cuales apenas se lograron en el mismo período un total de 21.110 imputaciones, 3.579 condenas, 5.467 medidas de aseguramiento (de las cuales apenas 1.778 han sido concedidas), lo que deja que solo un 30,4% de las denuncias por presuntos hechos de corrupción o por delitos contra la administración pública en general habían sido procesados para el momento de la rendición de cuentas a través del informe, evidenciando las fallas y demoras del sistema penal para procesar la gran cantidad de hechos de corrupción que presuntamente se cometen en el territorio nacional (Fiscalía General de la Nación, 2024, p. 33).

De estos casos mediáticos o de gran importancia social como los de Hidroituango, la Troncal de la Paz, y las vías a Necoclí, uno de los objetivos principales de la política criminal es lograr investigar, procesar y judicializar por lo menos a los principales responsables, a los ordenadores del gasto, quienes estaban a la cabeza de los proyectos y quienes permitieron que cierta acción u omisión se cometiera, ocasionando un detrimento patrimonial injustificado, u otro tipo de consecuencias de la corrupción.

Resulta importante conocer entonces los perfiles de quienes son procesados por delitos contra la administración pública, y en el informe la Fiscalía General de la Nación muestra unas ilustraciones en la que rinde cuentas sobre el número de imputaciones, medidas de aseguramiento, escritos de acusación y sentencias condenatorias que se lograron en ese período 2020-2023 contra aquellos gobernantes, altos funcionarios, miembros de la fuerza pública, procesados por asignaciones especiales, alcaldes, servidores públicos, jueces, policías o militares, o inclusive contra los mismos funcionarios de la Fiscalía como una categoría aparte (Fiscalía General de la Nación, 2024, p. 34):

Ilustración 5 Indicadores Unidad de Fiscales Delegados ante la Corte Suprema de Justicia 2020-2023

	GOBERNADORES <small>Reporte de 12 gobernadores</small>	EX GOBERNADORES <small>Reporte de 44 gobernadores</small>	ALTOS FUNCIONARIOS DE LA RAMA JUDICIAL	MIEMBROS DE FUERZA PÚBLICA	ASIGNACIÓN ESPECIAL	TOTAL
Imputaciones	19	64	23	18	31	155
Medidas de aseguramiento	8	6	3	4	0	21
Escritos de acusación	18	74	19	26	33	170
Sentencias Condenatorias	0	32 <small>21 personas condenadas</small>	14	2	14	62

* Las cifras relacionadas corresponde al total de actuaciones y no necesariamente al total de indicados relacionados en cada una de ellas

Imagen tomada de: (Fiscalía General de la Nación, 2024, p. 34)

Ilustración 6 Funcionarios y servidores públicos 2020-2023

	ALCALDES	SERVIDORES PÚBLICOS	JUECES	FUNCIONARIOS POLICIA- EJERCITO	FUNCIONARIOS FGN	TOTAL
Imputaciones	480	1.847	72	500	139	3.048
Medidas de aseguramiento	63	302	8	233	39	645
Escritos de acusación	481	1.842	79	437	146	2.552
Sentencias Condenatorias	108	429	38	81	32	688

* Las cifras relacionadas al total de indicados relacionados en cada una de ellas

Imagen tomada de: (Fiscalía General de la Nación, 2024, p. 34)

Estas son entonces las principales disposiciones normativas que regulan la contratación pública en Colombia y que resultan medidas anticorrupción desde diferentes perspectivas, la legislativa y judicial desde las disposiciones legales, la administrativa desde el Ministerio Público, la fiscal desde la Contraloría General de la República, la criminal desde la Fiscalía General de la Nación, y la constitucional, base de todos los principios y fundamentos de este fenómeno socio-jurídico.

Pero ahora resulta fundamental entender por qué estas conductas han sido identificadas y categorizadas como faltas administrativas, disciplinarias, fiscales o inclusive como delitos, ¿cuál es el impacto socio-jurídico de las consecuencias de estas acciones u

omisiones calificadas como casos de corrupción en el manejo del recurso público como los sobrecostos, demoras, daños y pérdidas de estos bienes o recursos del erario?

3.2. Impacto socio-jurídico de la corrupción

3.2.1. Ineficiencia del gasto público

Como se analizó con algunos casos de corrupción en Antioquia, como lo son Hidroituango, la Troncal de la Paz y las vías a Necoclí, se puede evidenciar una serie de consecuencias que definen el impacto socio-jurídico que dejan estos hechos de corrupción.

Una de estas consecuencias es la ineficiencia del gasto público, que se deriva de acciones como la desviación de los recursos, la adjudicación irregular de los contratos y la nula o deficiente planificación desde la administración para el ordenamiento del gasto, que no solo comprometen el erario público, sino que también van deteriorando la confianza que se tiene hacia las instituciones y su relación con la sociedad, es decir, los contribuyentes.

Desde el análisis jurídico de la ineficiencia del gasto público, esta consecuencia implica una vulneración a los principios de la contratación pública que se analizaron desde la ley 80 de 1993, esto es, la transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva (Congreso de la República de Colombia, 1993). Y ya se evidenció como el no seguir o cumplir estos preceptos legales deriva en consecuencias fiscales, disciplinarias y/o penales.

El mal uso de los recursos públicos empeora las condiciones de inequidad y de subdesarrollo en el que se encuentran algunas regiones y localidades en Antioquia, excluyendo aún más a las poblaciones vulnerables que no tienen acceso o lo tienen de manera parcial a servicios esenciales como la energía, el transporte público o el agua potable. Son los contribuyentes los que terminan siendo víctimas de la ineficiencia del gasto público, quienes deberían ser los principales beneficiarios de un gasto eficiente, lo que quiere decir que en ocasiones la ineficiencia en el ordenamiento del gasto podría constituir una violación a principios o derechos fundamentales constitucionales.

La ineficiencia no es más que el antónimo de la eficiencia, esta última definida por la Real Academia de la Lengua Española como la “Capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado” (...) “Capacidad de lograr los resultados deseados con el mínimo posible de recursos” (Real Academia Española, 2024, p. 1). Lo anterior sugiere que la ineficiencia es entonces la incapacidad que tiene una persona o una cosa para disponer de otro o de algo para lograr una consecuencia específica, o para conseguir ciertos resultados que son deseados, usando la mínima cantidad posible de recursos a disposición.

La ineficiencia del gasto público sería entonces, siguiendo esta definición y las reglas de la lógica, la incapacidad de delegar en otras personas algunas tareas o actividades necesarias para la ejecución de un contrato, o el uso de una cantidad de recursos que sobrepasan los límites esperados y/u ordenados desde el mismo contrato, no siendo

responsable el ordenador del gasto con respecto a los recursos públicos disponibles o determinados para un proyecto o contrato específico.

El usar más recursos sin justificación, sin planeación, desviando los mismos del objetivo principal de ejecución del contrato para beneficio de terceros, resulta entonces en ineficiencia del gasto público, lo que a su vez constituyen faltas fiscales y disciplinarias como primera medida, por la falta de observancia de los principios bases de la contratación estatal, y por otro lado, si se evidencian conductas que pueden encajar en tipos penales, entonces las consecuencias de esta ineficiencia comienzan a ser analizadas desde la política criminal con el fin de castigar desde todas las aristas posibles este tipo de conductas que tienen como víctima principal a los contribuyentes que esperan que sus contribuciones sean utilizadas de la manera más ética y eficiente posibles, conforme a la definición pura de la eficiencia.

3.2.2. Sobrecostos

Uno de los efectos que son más evidentes y cuantificables de la corrupción por ineficiencia del gasto público es el sobrecosto que representan algunas decisiones tomadas en el marco de la concesión o ejecución de un contrato público.

Por ejemplo para el caso de Hidroituango, uno de los que se encuentran más adelantados en temas de investigación y decisiones, se pudo analizar como la Contraloría General de la República concluyó que en la obra se ha calculado un detrimento patrimonial de \$4.33 billones de pesos por concepto de sobrecostos injustificados y lucro cesante por la no entrada en operación de la central hidroeléctrica (Contraloría General de la República, 2019). Sobrecostos que no son sólo desviaciones de la contabilidad original del proyecto, sino que reflejan una falta de planeación, licenciamiento ambiental y ejecución contractual.

Desde el ámbito jurídico, estos sobrecostos implican entonces vulneraciones de normas contractuales ya estudiadas, de licencias ambientales necesarias, o inclusive de normas penales, que se encuentran siendo investigadas por la Fiscalía General de la Nación desde tipos penales como el peculado por apropiación o el interés indebido en la celebración de contratos, hechos criminales que se encuentran contemplados en la ley 599 de 2000, Código Penal (Congreso de la República de Colombia, 2000).

Los sobrecostos o el exceso presupuestal se alejan de las necesidades técnicas de cada contrato, por lo que, para vincular una decisión tomada o un hecho sucedido, a una consecuencia fiscal, disciplinaria o penal, en principio debe determinarse el móvil del funcionario o servidor público, del ordenador del gasto, y de los posibles terceros involucrados, y analizar la conducta con respecto a los principios de la contratación pública, ya que muchas decisiones pueden haber sido tomadas sin responder a intereses personales o políticos, como algunas si, condición que genera la corrupción en la toma de esas decisiones clave en el gasto público.

En el caso de la Troncal de la Paz, también analizado, el sobrecosto derivó de un anticipo entregado al contratista sin el lleno de requisitos legales, modificación que según la Fiscalía representó que se le entregaran 1.500 millones de pesos más al contratista y 10.000

millones de pesos que se tuvieron que destinar a maquinaria y herramientas necesarias para ejecutar la obra con ese cambio, lo que, para el ente persecutor e investigador no es más que desconocer los principios de planeación y transparencia, esto es, ineficiencia del gasto público (Fiscalía General de la Nación, 2020, p. 1)

Por el lado de las vías a Necoclí no se ha determinado un sobrecosto como tal, sino por otro lado una selección que es presuntamente ineficiente dado que el contratista, esto es la Agencia Afrocolombiana de Comunicaciones, no cuenta con la experiencia y capacidad requeridas para este tipo de obras de infraestructura tan complejas como lo es la construcción de carreteras, contratista que fue seleccionada por la modalidad de contratación directa, es decir, sin concurso, para un contrato de 5.500 millones de pesos, por lo que el sobrecosto no es una consecuencia aún evidente en este proyecto de infraestructura que está siendo investigado por corrupción desde otras consecuencias de la ineficiencia del gasto público (Procuraduría General de la Nación, 2024, p. 1).

3.2.3. Retrasos

La ineficiencia del gasto público también se evidencia cuando comienzan a suceder temas de tiempos mal contabilizados o demoras en la ejecución de los proyectos, situaciones que implican un impacto negativo en la calidad y sostenibilidad de las obras, así como también se comienza a generar una vulneración a los derechos de los contribuyentes beneficiarios.

Así es como se puede evidenciar en la obra de Hidroituango que la central hidroeléctrica debía comenzar a operar en el año 2018, pero solo fue hasta el año 2022 que comenzó a operar la Unidad 1, lo que no sólo concluye en un incumplimiento del cronograma pactado desde la contratación y planificación de la obra, sino también representa un lucro cesante por los ingresos dejados de percibir por el hecho de no generar energía durante ese tiempo, derivando a su vez en una serie de decisiones y hechos que afectaron gravemente el ecosistema y desplazamiento de la población (Ruiz & Lopera, 2019).

Tanto el proyecto de la Troncal de la Paz como las vías a Necoclí son proyectos que no son objeto de investigación por retrasos en la obra, o que no tuvieron consecuencias jurídicas por retrasos, sino por otras consecuencias de la ineficiencia del gasto público como selecciones de contratistas sin el lleno de requisitos o modificaciones al contrato inicial sin justificación.

3.2.4. Daños y pérdidas

Estudiando el fenómeno de la corrupción se puede observar como el tema de pérdidas no solo puede suscribirse a la esfera económica, pues por ejemplo se analizó como en el caso Hidroituango se generaron daños y pérdidas ambientales irreparables, poniendo en riesgo no solo el patrimonio, sino también la vida de miles de habitantes de las zonas ribereñas; esto

solo por el hecho de haber decidido en el proyecto desviar el río Cauca a través de la casa de máquinas, una medida que se tomó de manera desesperada y sin el cumplimiento de requisitos legales y ambientales vigentes. Esta pérdida ambiental resultó en daños causados a los recursos naturales, y a su respectiva imputación de cargos por parte de la Fiscalía General de la Nación.

Estas pérdidas de recursos naturales no sólo derivan en la comisión de delitos ambientales, sino también se enmarcan en hechos de corrupción que comprometen también derechos fundamentales y humanos básicos como el acceso al agua, la salud, la seguridad, y aumentan la desconfianza y la exclusión social.

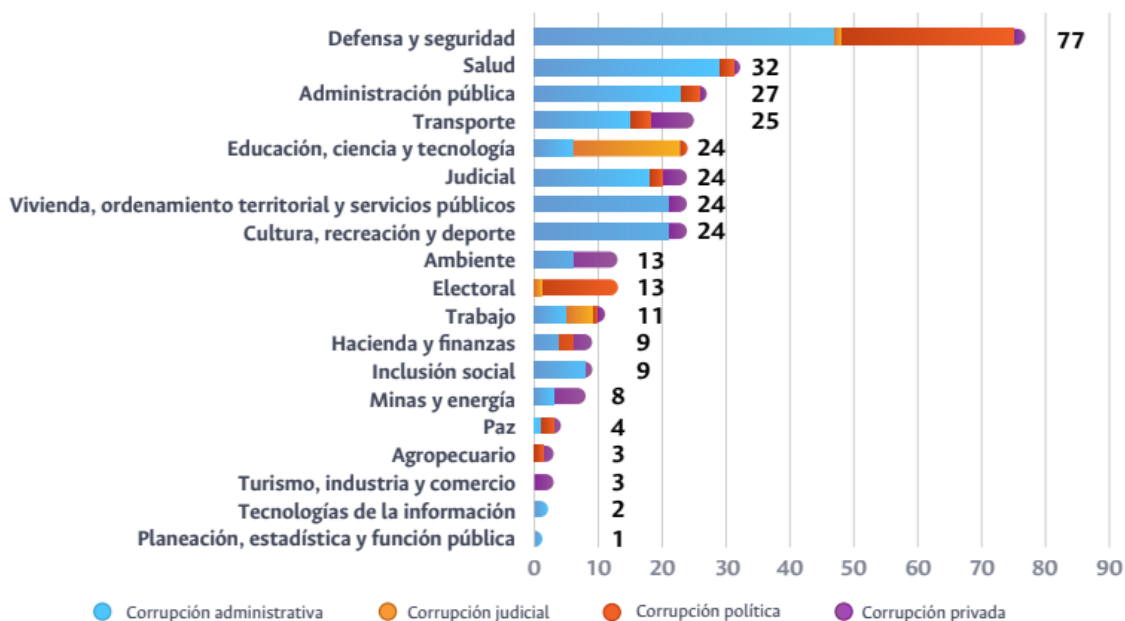
3.2.5. Percepción de la corrupción en Antioquia y Colombia

La percepción del fenómeno de la corrupción en Colombia, como otros índices, son datos que se presentan más que todo a nivel país, pues los recursos de las instituciones públicas, y los aportes de entidades no gubernamentales no son suficientes para tener el radar puesto en casos particulares, pero por lo menos son esfuerzos que intentan abarcar a nivel nacional la mayor cantidad de datos posibles para la toma de decisiones.

En el informe ‘Radiografía de los Hechos de Corrupción en Colombia 2021-2022’ de el observatorio Monitor Ciudadano de la Corrupción, adscrito al capítulo nacional de Transparencia Internacional, Transparencia por Colombia, se muestran los tipos y ámbitos de corrupción de los hechos sucedidos entre el 2021 y 2022, período en el cual se identificaron un total de 327 hechos. La contratación pública es el ámbito en el que el 42% de estos casos de corrupción están adscritos (Monitor Ciudadano, 2024, p. 18-19).

El sector de defensa y seguridad es el que se encuentra más comprometido y afectado con el tema de la corrupción en el país, seguido del sector de salud, administración pública, transporte y educación. El informe presenta una gráfica que enlista todos los sectores afectados por tipología de corrupción y número de casos en total (Monitor Ciudadano, 2024, p. 20):

Gráfica 8. Sectores afectados por tipos de corrupción 2021-2022.



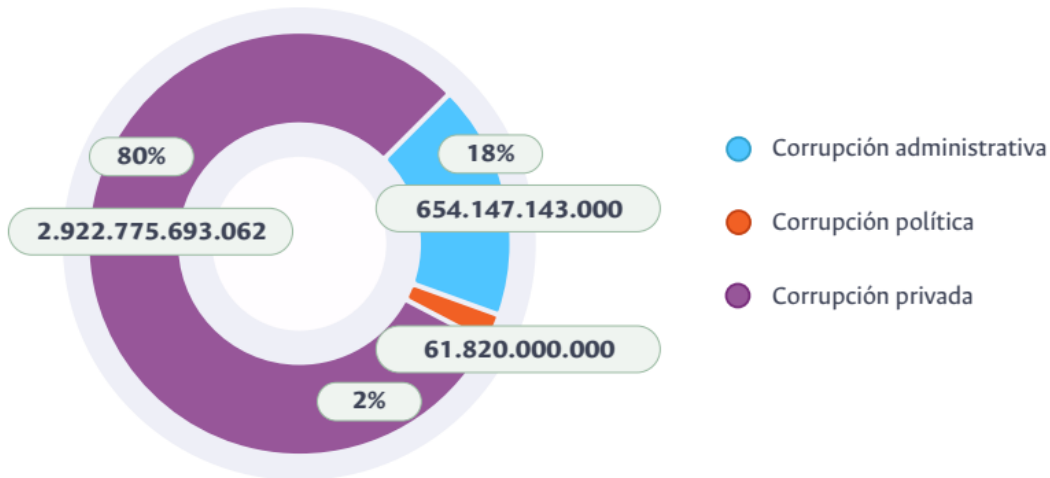
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la Radiografía 2021- 2022.

Imagen tomada de: (Monitor Ciudadano, 2024, p. 20)

En todos estos sectores se presentan hechos de corrupción ligados a la infraestructura, que es el enfoque de los casos estudiados en la presente investigación. Con respecto a la corrupción en proyectos de infraestructura, se presentaron durante el mismo período 2021-2022 un total de 59 hechos, en 30 de estos casos se evidenció la cantidad de dinero público perdido, y en 44 se puede determinar la cantidad de dinero que se encuentra comprometido con los casos (Monitor Ciudadano, 2024, p. 27).

La siguiente gráfica, tomada del reporte, se muestra la cantidad de recursos perdidos, dependiendo del tipo de corrupción, en los casos en los que se involucra la infraestructura:

Gráfica 12. Recursos perdidos por tipo de corrupción en proyectos de infraestructura



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la Radiografía 2021- 2022.

Imagen tomada de: (Monitor Ciudadano, 2024, p. 27)

Son miles de millones de pesos los que se pierden por hechos de corrupción en el sector de la infraestructura, y estas gráficas sólo representan datos de 2020 y 2021. Por su parte, los hechos de corrupción que están ligados a la infraestructura se pueden categorizar por sector y tipo, de la siguiente manera:

Gráfica 13. Hechos de corrupción en infraestructura por sector y tipo.



Imagen tomada de: (Monitor Ciudadano, 2024, p. 29)

Lo que deja ver como los sectores de transporte, vivienda (en el que se encuentran servicios públicos), y cultura son los ámbitos en los que la infraestructura ha sido mayormente golpeada por hechos de corrupción.

El anterior reporte sobre corrupción realizado por el Monitor Ciudadano de la Corrupción, que cubre el período de 2016-2020, si incluye un análisis por departamento sobre el índice de corrupción. Para este informe se identificaron un total de 967 hechos de corrupción, 76 de los cuales fueron en el departamento de Antioquia, es decir, el 7,8% (Transparencia por Colombia, 2022, p. 1).

Con respecto a las estadísticas de percepción de la corrupción por parte de los contribuyentes a nivel Colombia, se tiene para el período 2019-2023, las personas consideran que las áreas donde se presentan los casos más graves de corrupción pública son la salud, justicia y la infraestructura precisamente, representando los resultados en la siguiente gráfica (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, 2024, p. 17):

Percepción corrupción
Porcentaje de personas, según el área o asunto donde consideran se presentan los casos más graves de corrupción en el sector público
Total nacional
2019 - 2023

Área o asunto donde consideran se presentan los casos más graves de corrupción en el sector público	Total Nacional (%)			Variación en puntos porcentuales 2023-2021
	2019	2021	2023	
Salud	50,8	40,6	42,0	1,4
Justicia	25,7	28,1	28,2	** 0,1
Infraestructura	10,2	13,6	15,8	2,2
Educación	6,5	11,2	6,9	-4,3
Titulación de tierras	3,8	3,2	3,9	0,7
Vivienda	2,9	3,4	3,2	** -0,2

** Variación no es estadísticamente significativa.
Fuente: DANE, ECP-2023

Imagen tomada de: (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, 2024, p. 17)

El cambio que las personas perciben del nivel de corrupción en Colombia también fue objeto de estudio en esta encuesta, y los resultados muestran como la mayoría de personas encuestadas, para 2023, todavía sienten en un 51.5% que la corrupción ha aumentado; sin embargo ha disminuído el porcentaje de personas que así lo consideran, mostrando que para el 2021 eran el 73.2%; como también se puede ver que ha aumentado el porcentaje de personas que considera que los hechos de corrupción han disminuído o permanecido igual, y así se muestra en la siguiente gráfica propuesta por la DIAN:

Percepción corrupción

Distribución porcentual de personas, según el cambio percibido en el nivel de corrupción en Colombia en el último año

Total Nacional
2019 – 2023



Cambio percibido en el nivel de corrupción	Total Nacional (%)			Variación en puntos porcentuales 2023-2021
	2019	2021	2023	
Aumentado	64,9	73,2	51,5	-21,7
Permanecido igual	28,4	22,8	38,4	15,6
Disminuido	3,7	1,4	6,2	4,8
No Sabe/No Informa	3,0	2,6	3,9	1,3

Imagen tomada de: (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, 2024, p. 18)

Estos son los datos, estadísticas e índices que se tienen sobre la corrupción a nivel nacional y departamental para el caso de Antioquia, que como se puede evidenciar, falta mucha investigación y datos al respecto para poder sacar conclusiones sobre la percepción actualizada que tienen los antioqueños específicamente sobre los hechos de corrupción en el departamento.

4. Capítulo 3: Medidas anticorrupción aplicadas en los casos de corrupción analizados y efectividad de las mismas

Los casos de corrupción analizados, que involucran la infraestructura en el departamento de Antioquia, han generado una serie de consecuencias e impactos económicos, sociales, jurídicos y hasta políticos, consecuencias de las cuales las más evidentes son los sobrecostos, retrasos y por supuesto, la desconfianza que va creciendo por parte de la ciudadanía afectada directamente y la que no, gracias a la información hoy en día los hechos de corrupción no están aislados de ser conocidos gran parte de la población, lo que supone un deterioro en esa confianza que tienen las personas en las instituciones y figuras públicas.

Frente al fenómeno de la corrupción, el Estado colombiano a través de sus diversas entidades y ramas, ha implementado medidas de carácter legislativo, administrativo y hasta penal para intentar prevenir y sobre todo castigar los hechos de corrupción en el país.

Este capítulo es finalmente un cotejo de los casos analizados, esto es, el proyecto de la hidroeléctrica en Ituango, Hidroituango, la Troncal de la Paz y las vías a Necoclí; frente a las medidas anticorrupción que se han tomado en cada uno de estos casos, así como las diversas tipologías de consecuencias o impactos que han generado.

4.1. Caso Hidroituango: respuesta institucional y efectividad de las medidas

Este proyecto es uno de los escándalos más grandes de los últimos años que azota al departamento de Antioquia, y que aún se encuentra en la lupa de todas las instituciones públicas, más que todo aquellas que vigilan y controlan, hasta que se pueda determinar que todo el proyecto está en funcionamiento y que no hay más hallazgos fiscales, administrativos o criminales que deban ser investigados.

Con respecto a las medidas administrativas y fiscales adoptadas en este caso concreto, en primera instancia fue la Contraloría General de la República la institución encargada de iniciar un proceso de responsabilidad fiscal, que culminó de manera satisfactoria para los intereses del erario público, en el sentido de que por medio de este proceso se pudo determinar la responsabilidad de 26 personas naturales y jurídicas, entre los que se encuentran ex gobernadores, ex alcaldes, ex gerentes de EPM y contratistas como Camargo Correa y Concreto (Contraloría General de la República, 2019, p. 89-99).

La intervención de la Contraloría en el caso se da a raíz del mandato constitucional también analizado, en el que por medio del artículo 267 constitucional se le da el bastón de la vigilancia de la gestión fiscal en la administración pública a esta institución, teniendo como único objetivo precisamente defender y proteger el recurso público que pertenece y garantiza los derechos de todos los contribuyentes (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p. 1).

Para el caso concreto, la Contraloría actuó de manera diligente, pues sus actuaciones y decisiones deben estar enmarcadas siempre en los principios descritos en la misma

Constitución Política, es decir, eficiencia, economía, equidad, desarrollo sostenible y valoración de costos ambientales, todos estos principios descritos en el artículo 267 constitucional, fueron tenidos en cuenta en la decisión de disciplinar a estas personas naturales y jurídicas, pues se encontró que el detrimento patrimonial por todos los hechos sucedidos, inclusive el daño ambiental, por un valor de 4.33 billones de pesos, es por la vulneración de todos y cada uno de estos principios de la contratación pública (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p. 1).

El proceso de responsabilidad fiscal llevado a cabo por la Contraloría General no sólo es gracias a la expedición de la ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción antes revisado, sino también según lo dispuesto en la ley 610 de 2000, por medio de la cual se establece el trámite que se debe llevar y las reglas de participación en los procesos que lleve la entidad por responsabilidad fiscal, así como determina la competencia de las contralorías regionales (Congreso de la República de Colombia, 2000, p. 1).

Como bien se indica en el artículo 4 de esta ley 610 de 2000, el objetivo principal de los procesos de responsabilidad fiscal es el “resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.” (Congreso de la República de Colombia, 2000, p. 1).

Si bien el detrimento patrimonial y los daños ocasionados en el proyecto Hidroituango son irreparables por tratarse de la manera como se desvió un río, por las afectaciones debido al estancamiento y lo que sufrieron las comunidades aledañas, esta es la manera como, desde el control y límites que tiene la Contraloría, pueden mitigarse estas decisiones mal tomadas por parte de funcionarios y servidores públicos.

Lo anterior es desde la investigación y responsabilidad fiscal, ahora, desde la política criminal el caso también se ha venido abordando. La Fiscalía General de la Nación ha llevado a la imputación de cargos e inclusive ya comenzaron algunas audiencias de acusación por los delitos de interés indebido en la celebración de contratos, peculado por apropiación y daño ambiental (Fiscalía General de la Nación, 2022, 2023 y 2025).

Imputaciones que comienzan el proceso judicial penal en contra de una variada lista de personajes que incluyen por ejemplo un exalcalde de la ciudad de Medellín, Alonso Salazar Jaramillo, exgerentes de entidades involucradas como el IDEA o EPM, el exgobernador de Antioquia Luis Alfredo Ramos, y recientemente en el año 2025 la Fiscalía aún continúa imputando cargos, esta vez al exdirector ambiental, social y de sostenibilidad del proyecto, al representante del consorcio constructor, y al representante legal y gerente de la interventoría, específicamente por los daños causados al medio ambiente y los recursos naturales, situación que no podía pasar desapercibida y mucho menos sin consecuencia alguna (Fiscalía General de la Nación, 2022, 2023 y 2025).

El accionar de la Fiscalía General de la Nación se encuentra sustentado en lo dispuesto por la ley 599 de 2000, en la que precisamente se encuentran los tipos penales por los que han sido llamados a procesos judiciales estas personas presuntamente responsables de algunos de los delitos contemplados en el título XV de esta ley, desde los artículos 397 al 434, que si bien son llamados técnicamente como delitos contra la administración pública,

han sido también conocidos como delitos de corrupción (Congreso de la República de Colombia, 2000, p. 1).

Los procesos, y más cuando se trata de llegar a consecuencias como la pérdida de la libertad, en el caso de los procesos penales, son demorados y llevan sus etapas que por el respeto al debido proceso deben ejecutarse con la mayor claridad y transparencia posible, así como garantizando en todo momento la defensa de quienes se encuentran siendo imputados. Hasta la fecha no ha culminado ninguno de estos procesos penales, lo que evidencia precisamente algunas debilidades del sistema judicial colombiano para castigar conductas corruptas.

La demora de la Rama Judicial es un asunto que puede y debe investigarse ampliamente en otros escritos y momentos, sin embargo se denota una falta de celeridad, debido entre otras cosas a la congestión judicial que ya se conoce pública y ampliamente en el país, aunque también podrían estar jugando intereses políticos desconocidos y ocultos, de los que muy pocos se atreven a hablar, pues el juego de poderes cuando ocurren este tipo de hechos de corrupción donde el detrimento patrimonial es tan grande y la responsabilidad penal puede ser tan grave, muchos actores sociales guardan silencio, y otros se reservan sus declaraciones, testimonios y evidencias para los procesos judiciales en curso.

Por parte de la vigilancia y control fiscal, puede determinarse que ha habido una efectividad de la institucionalidad, ya que el proceso de responsabilidad se llevó a cabo de manera integral, dando resultados positivos para la recuperación de lo perdido, sin embargo todavía se esperan conclusiones desde el ámbito penal y disciplinario, pues son dos aristas que de manera integral sirven para mejorar la percepción que tienen los ciudadanos contribuyentes frente a la vigilancia y control que se tenga sobre los hechos de corrupción en el país y específicamente en el departamento de Antioquia.

4.2. Caso Troncal de la Paz: respuesta institucional y efectividad de las medidas

Este proyecto departamental propuesto por el exgobernador de Antioquia Aníbal Gaviria, logró generar cierto tipo de alertas tempranas, debido a las modificaciones realizadas al contrato pactado inicialmente que careció de planificación previa.

Para el caso de la Troncal de la Paz, se ha logrado aplicar una de las herramientas que tienen los procesos penales para asegurar la comparecencia al proceso y al juicio de las personas involucradas, en este caso del exgobernador, esto es la medida de aseguramiento intramural o en el domicilio del acusado (Fiscalía General de la Nación, 2020, p. 1).

En el caso concreto la Fiscalía General de la Nación es la entidad que lleva a cabo la indagación e investigación para determinar la presunta responsabilidad, y son tales los hallazgos que, por ser aforado el exgobernador, es ante la Corte Suprema de Justicia que se acusa al exgobernador y se le impone esta medida de aseguramiento (Fiscalía General de la Nación, 2020, p. 1).

Principios dados por la ley 80 de 1993 como la responsabilidad y la economía del gasto público se vieron vulnerados en este proyecto, con la ampliación del anticipo sin

garantías contractuales y la adición de una nueva vía sin proceso de selección, van en contravía de lo preceptuado para la contratación pública (Congreso de la República de Colombia, 1993, p. 1)

Los delitos que fueron determinados y por los cuales se acusó formalmente al exmandatario departamental son el haber suscrito un contrato sin el cumplimiento de los requisitos legales establecidos, en concurso homogéneo y heterogéneo con el tipo penal de peculado por apropiación en favor de terceros, ya que el contrato fue ampliado sin justificación legal y hubo desembolsos de dineros también por fuera de los límites contractuales y legales (Fiscalía General de la Nación, 2020, p. 1).

Estas acciones anticorrupción llevadas a cabo por la Fiscalía dan cuenta de cómo, si las entidades e instituciones públicas llevan a cabo sus procesos y mandatos constitucionales de manera efectiva, pueden llegar a resultados satisfactorios para dar a entender a los funcionarios y servidores públicos, privados y contribuyentes que los hechos de corrupción son vigilados, investigados y juzgados conforme a lo establecido en normas como la ley 599 de 2000 (Congreso de la República de Colombia, 2000, p. 1).

No hay pronunciamientos ni indagaciones que sean públicas al caso concreto por parte de la Contraloría General de la República o la Procuraduría General de la Nación, pero esto no quiere decir que el proceso penal adelantado por la Fiscalía no tenga bases, pues por el contrario es por esto que existen medidas anticorrupción desde diferentes ámbitos y perspectivas normativas, pues un hecho bien puede encajar en un tipo penal, inclusive sin haber existido un detrimento patrimonial o pérdidas y daños en el medio ambiente. Basta con el hecho de que un contrato no cumpla con los requisitos legales, que se hayan hecho abonos no contemplados en el contrato o la norma, o que se hayan suscrito un otrosí sin el cumplimiento de la ley, para llevar a cabo una imputación de cargos y acusación formal por la comisión de delitos de corrupción.

Esto también da cuenta de la importancia de la independencia que tienen las diferentes instituciones para ejecutar sus funciones y llevar a cabo sus investigaciones, resulta importante toda vez que no es solo una entidad la que está llamada a proteger a los contribuyentes y el erario público de la corrupción, sino varias, que de manera integrante o independiente logran determinar la responsabilidad y claridad desde diferentes perspectivas y especialidades legales.

Para el caso concreto de la Troncal de la Paz, si bien está siendo efectivo el proceso penal, aún no se ha culminado, por lo que es otro caso que espera respuestas y sentencia para determinar si hubo o no responsabilidad por parte del exgobernador, en qué términos, y si la lucha anticorrupción logró o no desenmascarar a otro funcionario corrupto, salvando a la ciudadanía de otros hechos de los que pudo ser víctima.

De todas formas, el tiempo que ha tomado el proceso refuerza asimismo la percepción ciudadana frente al castigo de la corrupción, la lentitud e ineficiencia judicial que es una situación común en el contexto colombiano, donde los delitos contra la administración pública tienen tasas de judicialización por debajo del 40% (Fiscalía General de la Nación, 2024).

4.3. Caso vías a Necoclí: respuesta institucional y efectividad de las medidas

Este caso es muy reciente, las irregularidades detectadas son apenas públicas desde el año 2024, cuando se comenzaron a encontrar anomalías en la selección directa del contratista, que por su falta de experiencia y la forma como fue elegido generaron sospechas de corrupción y conflicto de intereses.

En este caso sí se puede analizar como entra a participar la Procuraduría General de la Nación, institución que hizo pública su indagación preliminar, señalando posibles nexos entre el contratista, esto es la Agencia Afrocolombiana de Comunicaciones con el entonces viceministro del deporte, Manuel Palacios Blandón, lo que podría conducir a una presunta vulneración del principio de transparencia que nos trae la ley 80 de 1993 (Congreso de la República de Colombia, 1993, p. 1).

Si bien la Fiscalía General de la Nación no ha dado información a la opinión pública sobre alguna indagación, investigación o imputación que se haya llevado a cabo por este caso ante algún tribunal o juez, es posible que para el caso se haya presentado la posible comisión del delito de interés indebido en la celebración de contratos, establecido en el artículo 490 de la ley 599 de 2000 (Congreso de la República de Colombia, 2000, p. 1).

Este caso deja ver que las medidas anticorrupción, no solo para este hecho concreto, sino para los demás analizados, son medidas reactivas y no preventivas, es decir, las anomalías y vulneraciones a la norma de contratación estatal y anticorrupción no se detectan a tiempo, son acciones y posibilidades que comienzan a surgir una vez el daño ya está causado.

A continuación se presenta en un cuadro la evaluación comparativa de las medidas anticorrupción aplicadas en cada uno de los casos estudiados en la presente investigación, con el fin de tener una referencia visual organizada de las medidas adoptadas y el estado actual de los procesos.

Evaluación comparativa de las medidas anticorrupción aplicadas en cada uno de los casos estudiados				
Caso	Medida fiscal (Contraloría General de la República)	Medida disciplinaria (Procuraduría General de la Nación)	Medida penal (Fiscalía General de la Nación)	Estado actual
Hidroituango	Hallazgo fiscal por \$4.33 billones y consecuencias jurídicas a 26 responsables (Contraloría General de la República,	No se ha reportado medida disciplinaria específica	Imputaciones por interés indebido en contratos, peculado y daño ambiental (Fiscalía General de la Nación, 2022, p. 1).	Proceso de responsabilidad fiscal culminado con responsables; proceso penal en curso contra los imputados y acusados hasta la fecha, no se

	2019, p. 4).			han determinado la totalidad de personas naturales y jurídicas que serán llamados a procesos judiciales
Troncal de la Paz	No se ha reportado medida fiscal específica	No se ha reportado medida disciplinaria específica	Acusación formal por contrato sin requisitos y peculado en favor de terceros; Imposición de medida de aseguramiento (detención domiciliaria) por responsabilidad como ordenador del gasto (Fiscalía General de la Nación, 2020, p. 1).	Acusación formal ante la Corte con medida de aseguramiento; el proceso judicial no ha culminado aún
Vías en Necoclí	No se ha reportado medida fiscal específica	Indagación disciplinaria al viceministro Manuel Palacios por posible conflicto de interés y favorecimiento contractual (Procuraduría General de la Nación, 2024, p. 1).	No se ha reportado medida penal específica	Investigaciones abiertas; no hay decisiones de fondo aún

5. Conclusiones

La presente investigación permitió analizar de una forma crítica y casuística el fenómeno de la corrupción, específicamente en algunos de los casos más relevantes, mediáticos o importantes de infraestructura pública en el departamento de Antioquia, casos que se han presentado o que resultan involucrados todos o algunos de los últimos seis gobiernos regionales, esto es, casos del período 2004-2024.

De todos los casos que podrían documentarse sobre hechos de corrupción en Antioquia, la infraestructura fue el foco que se eligió, debido a la importancia de esta categoría dentro de todos los proyectos en otras áreas que pueden estar también permeados por este fenómeno socio-jurídico, y el acceso a la información y documentación necesaria para poder haber hecho esta investigación.

Así es como se tomaron los casos de la central hidroeléctrica en el municipio de Ituango, Hidroituango, un proyecto construido y administrado por las Empresas Públicas de Medellín (EPM); caso en el que 26 personas entre naturales y jurídicas han sido encontradas responsables fiscales por la Contraloría General de la República, y algunos otros ex mandatarios, ex directivos y algunos responsables del ordenamiento o administración del recurso público están siendo imputados y acusados en procesos penales por la Fiscalía General de la Nación por delitos de corrupción.

También se analizó el caso Troncal de la Paz, en el que se puede evidenciar una de las consecuencias más graves que puede darse por un hecho de corrupción, que es la pérdida de la libertad, y así sea de manera preventiva es el único responsable de todos los tres casos traídos a colación al que se le ha impuesto una medida tan grave como lo es una medida de aseguramiento, esto es, al ex alcalde de Medellín, Aníbal Gaviria, a quien la Fiscalía General de la Nación acusa de suscribir un contrato sin el cumplimiento de requisitos legales y peculado por apropiación a favor de terceros.

El último caso agregado es el de la infraestructura vial en Necoclí, municipio antioqueño en el que se activaron alertas tempranas en la selección sin concurso de una persona jurídica, esto es la Agencia Afrocolombiana de Comunicaciones, para la construcción de unas vías, situación que la Procuraduría General de la Nación está investigando de manera activa en contra del actual viceministro del deporte, Manuel Palacios Blandón, e indagando si mandatarios regionales o locales, así como directivos de la empresa seleccionada, tienen participación y responsabilidad frente a esta contratación que presuntamente fue irregular y sin el lleno de requisitos legales.

Con el análisis de estos casos, unos más mediáticos que otros, se puede determinar cómo hay tres instituciones o entidades públicas que están abanderando los procesos anticorrupción, y tomando medidas en contra de los responsables del detrimento patrimonial o la comisión de delitos de corrupción, y son la Contraloría General de la República, encargada de las consecuencias jurídicas por detrimento del fisco; la Procuraduría General de la Nación, que lleva a cabo los procesos disciplinarios de carácter administrativo con respecto a las funciones y participación en el sector público de los responsables; y la Fiscalía General de la Nación, que como ejecutora de la política criminal del país, indaga, investiga, imputa, acusa y lleva a juicio desde lo penal a los presuntos responsables de hechos de corrupción.

Se evidencia una mínima articulación entre las instituciones para la lucha anticorrupción, es decir, cada una, haciendo uso de su independencia dada por la Constitución, prefiere llevar a cabo sus propios procedimientos sin la necesidad de que la o las otras intervengan desde sus jurisdicciones o competencias. Esto está bien desde la independencia y separación de poderes, pero sí resulta poco práctico que no haya un proceso de articulación o una tipología de procedimiento combinado en el cual puedan sumar esfuerzos desde la investigación y tomar un asunto concreto y procesarlo en simultáneo para verificar todas las consecuencias aplicables, desde el detrimento al fisco, el asunto disciplinario, y la política criminal, una opción que podría servir de propuesta de mejoramiento con la creación de un sistema articulado anticorrupción, con sus propios procedimientos y con representantes de cada una de estas tres entidades que controlan, vigilan e indagan desde diferentes perspectivas.

El ordenamiento jurídico colombiano, desde la normativa principal o básica a tener en cuenta para temas de contratación estatal y medidas anticorrupción, ha tenido en cuenta diferentes estrategias para mitigar los riesgos asociados a la actividad humana corruptible en el ordenamiento y ejecución del recurso público, como lo son diferentes tipologías de contratación entre la que se prefiere el concurso; el desarrollo de sistemas digitales de compras públicas como el SECOP; las consecuencias desde lo fiscal, disciplinario y criminal, es decir, más carga para el responsable, mayor castigo para que no pueda continuar ejerciendo en el sector público, y mayores penas o delitos para abarcar la gran cantidad de hechos posibles.

Sin embargo, se denota que las medidas tomadas desde la norma, por muchos filtros de seguridad que se creen, que mucha tecnología que se haya desarrollado a la fecha, aún los casos de corrupción son tantos que estas entidades que procesan a los presuntos responsables y responsables, no tan a basto con la cantidad de procesos que hay activos, por ende solo unos pocos casos son llevados a una conclusión, se logra determinar al o los responsables, y en algunos casos, se logra alguna recuperación del recurso público perdido o dejado de percibir.

Hace falta para temas tan importantes como la contratación pública, que se integren más estrategias, dentro de ellas podrían tenerse en cuenta tecnologías renovadas, encriptadas, con mayor seguridad, que permitan generar alertas que sean aún más tempranas para que la política anticorrupción sea preventiva y no reactiva, como se ve en todos los casos analizados, que las medidas se toman ya cuando el daño está causado, pero en ninguno de los casos antes de, ya que la vigilancia por lo menos de los requisitos de un proponente son pocas o nulas, y por ende se abre la posibilidad de que personas corruptibles creen que en sus municipios pequeños, en proyectos pequeños, no haya vigilancia alguna sobre el contratista a elegir, y finalmente en algunos casos se elija sin concurso y sin el lleno de requisitos.

La sociedad, si bien va en una montaña rusa al momento de percibir la corrupción, unos años la percibe menor, y otros mayor, la tendencia es a la estabilidad o alcista, pero no bajista, esto es, los colombianos consideran o que la corrupción sigue igual o ha aumentado, pero en muy pocos momentos que baja, y en ninguno que se ha erradicado. Esto es preocupante, toda vez que la sociedad está sintiendo esto con respecto a la corrupción y realmente no exige a las diferentes ramas del poder público soluciones, ni tecnológicas ni de otro tipo, a estos temas que podrían filtrarse con una mayor severidad y efectividad.

Solo el caso de Hidroituango ha culminado desde la esfera de responsabilidad fiscal, esto es con la determinación de la Contraloría General de la República; sin embargo, ninguno de ellos ha sido concluído en sus procesos ante la Procuraduría General de la Nación o la Fiscalía General de la Nación. Las medidas anticorrupción son burocráticas y lentas, no hay efectividad en la imposición de consecuencias ni en las investigaciones, pasan los años y lo único que se va logrando es tomar declaraciones, practicar pruebas, pero realmente no hay avances significativos que generen esa prevención a quienes estén pensando actuar de manera corrupta.

Si esto es lo que viene sucediendo con los casos más mediáticos, importantes, grandes, sería otra investigación la que defina la efectividad del sistema de medidas anticorrupción frente a los demás casos, que son la mayoría. Lo que permitiría concluir que realmente la mayoría de casos aún se encuentran en la impunidad, y otros sin siquiera haber comenzado una indagación preliminar o una investigación formal, lo que alienta a ciertos funcionarios para que continúen cometiendo faltas a la norma de contratación estatal y delitos.

Se concluye que si bien la corrupción es un fenómeno del que se habla a diario, la misma solo está definida desde la doctrina y desde los escenarios políticos, pues no hay ningún delito o conducta que se llame corrupta como tal, sino que son hechos que encajan dentro de la definición de la corrupción. Es así como por ejemplo en el Código Penal no se encontrarán delitos de corrupción, sino delitos contra la administración pública que se cometen por actuar de forma corrupta. Así también se encuentran faltas a principios legales y constitucionales, pero no se habla de hechos corruptos, sino hechos producidos gracias a un actuar corrupto.

La corrupción como fenómeno de la naturaleza humana, es una problemática estructural, sistemática y que se encuentra sin lugar a dudas enraizada en la gobernanza departamental para el caso de Antioquia, se evidencia como políticos y personajes del área privada se unen para la comisión de delitos y prácticas clientelistas.

Si bien esta problemática genera pérdidas económicas cuantificables, como el detrimento patrimonial o el lucro cesante, hay otras pérdidas que no pueden ser cuantificables tan fácilmente, por lo que se genera de todas formas en muchos casos un hueco fiscal que no puede recuperarse nuevamente.

La esfera económica no es la única afectada por los hechos de corrupción, pues se pueden determinar cómo consecuencias propias también la ejecución deficiente o inexistente del recurso público, daños ambientales, daños estructurales, que son irreversibles y que solo queda como consecuencia una indemnización que cubre de manera parcial pérdidas tan importantes.

La corrupción no solo es un asunto de funcionarios o servidores públicos, también las empresas contratistas, consultoras, interventoras, y todos estos actores desde lo privado, son partícipes fundamentales en la ejecución de prácticas corruptas. El caso de Hidroituango es la perfecta muestra de cómo la alianza entre lo público y lo privado puede atentar contra el interés general implícito en la contratación pública.

Se requiere entonces un cambio en la cultura anticorrupción, con la integración institucional, la ética pública, un proceso más vigilado de rendición de cuentas, una

participación ciudadana cada día más activa por medio de veedurías. Sin esta transformación cultural, la normativa que rodea a la contratación pública y las medidas anticorrupción seguirán siendo vulneradas de manera descarada como se viene haciendo por redes muy bien estructuradas de corrupción.

Haber estudiado este fenómeno en el departamento de Antioquia y el haber obtenido estos resultados, refleja justamente un patrón que está presente no solo en otras regiones en Colombia, sino también en Latinoamérica, por lo que se hace esencial el continuar investigando, visibilizando y denunciando actos de corrupción, así como desde la pedagogía y la movilización ciudadana, continuar exigiendo cambios y reformas para mejorar la estrategia anticorrupción del Estado desde todas las perspectivas posibles.

También se puede concluir de la presente investigación que si hay instituciones públicas o privadas internacionales que se encuentran participando de una licitación o ejecución de proyecto con recursos públicos, como el Banco Interamericano de Desarrollo, tiene el deber de cumplir ciertos requisitos de validación y análisis de riesgos asociados al proyecto como tal, no puede dejar esta revisión y cumplimiento de requisitos solo a quienes vayan a participar de la ejecución, también desde la financiación hay que llevar a cabo ciertos filtros con el fin de mitigar los riesgos asociados lo que más se pueda.

Queda claro también que realizar investigaciones para determinar cualquier tipo de responsabilidad, sea fiscal, administrativa, penal, disciplinaria, etc. Es un ejercicio multidisciplinario, que integra personas de diferentes tipos de profesiones como abogados, ingenieros, arquitectos, químicos, físicos, entre muchos otros profesionales que desde sus miradas técnicas y especializadas, permiten llegar a conclusiones acertadas sobre lo sucedido.

Lo anterior es también un llamado a que ese mismo grupo multidisciplinario que acompaña las investigaciones que se hacen con posterioridad a los daños o faltas causadas, deberían ser quienes con antelación puedan verificar todos y cada uno de los riesgos asociados a un proyecto específico.

6. Referencias

Ajaib, S. (2019). Hidroituango: un río de corrupción. Portal Corrupción Al Día. Link: <https://corrupcionaldia.com/hidroituango-un-rio-de-corrupcion/>

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia de 1991. Congreso de la República de Colombia. Link: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr009.html#267

Baquero, N. (2023). Acusan ante Corte Suprema a exgobernador Alfredo Ramos por irregularidades en Hidroituango. W Radio. Link: <https://www.wradio.com.co/2023/10/19/acusan-ante-corte-suprema-a-exgobernador-alfredo-ramos-por-irregularidades-en-hidroituango/>

Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración PÚBLICA. Link: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>

Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 599 de 2000, por la cual se expide el Código Penal. Link: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html

Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Link: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0610_2000.html

Congreso de la República de Colombia. (2007). Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Link: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Link: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>

Contraloría General de la República. (2019). Auto No. 0945 del 8 de noviembre de 2019 de la Contraloría Delegada Intersectorial 9: Por medio del cual se abre el proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-2019-01104_UCC-PRF-014-2019.

Contraloría General de la República. (2021). Auto No. 1413 del 3 de septiembre de 2021 de la Contraloría Delegada Intersectorial 9: Por medio del cual se falla con responsabilidad fiscal en contra de unos vinculados y sin responsabilidad fiscal en favor de otros y se toman otras determinaciones dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal UCC-PRF-014-2019.

Corte Suprema de Justicia. (2024). Traslado a sujetos procesales no recurrentes. Sala Especial de Primera Instancia. Radicado interno 00403. Link: https://archivodigitalapi.cortesuprema.gov.co/share/2024/5/Actas%20de%20reparto/00403_TrasladoNoRecurrentes29052024.pdf

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. (2024). Encuesta de Cultura Política 2023. Link: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ECP/pres-ECP-2023.pdf>

Fiscalía General de la Nación (FGN); Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC). (2018). Tipologías de corrupción en Colombia, fiscales unidos por la transparencia y la integridad. Corrupción privada Tomo 8. Link: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Tomo-VIII.pdf>

Fiscalía General de la Nación. (2020). Fiscalía General de la Nación impone medida privativa de la libertad contra gobernador de Antioquia, Aníbal Gaviria Correa, por irregularidades de contratación. Boletín del 5 de junio de 2020. Link: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-general-de-la-nacion-impuso-medida-privativa-de-la-libertad-contra-gobernador-de-antioquia-anibal-gaviria-correa-por-irregularidades-con-contratacion/>

Fiscalía General de la Nación. (2021). Fiscalía General de la Nación acusa al gobernador de Antioquia Aníbal Gaviria Correa ante la Corte Suprema de Justicia por presuntas irregularidades de contratación en proyecto de mantenimiento y pavimentación de la Troncal la Paz. Boletín 38016 del 3 de marzo de 2021. Link: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-general-de-la-nacion-acusa-al-gobernador-de-antioquia-anibal-gaviria-correa-ante-la-corte-suprema-de-justicia-por-presuntas-irregularidades-de-contratacion-en-proyecto-de-mantenimiento-y-pavi/>

Fiscalía General de la Nación. (2022). Fiscalía imputó al exalcalde de Medellín Alonso Salazar y a otros exfuncionarios por presuntas irregularidades en la contratación de Hidroituango. Boletín 45398 del 9 de agosto de 2022. Link: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-imputo-al-exalcalde-de-medellin-alonso-salazar-y-a-otros-exfuncionarios-por-presuntas-irregularidades-en-la-contratacion-de-hidroituango/>

Fiscalía General de la Nación. (2022). Imputado exgobernador de Antioquia Luis Alfredo Ramos Botero por presuntas irregularidades en el proceso de contratación directa del proyecto Hidroituango. Boletín 45417 del 10 de agosto de 2022. Link: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/imputado-exgobernador-de-antioquia-luis-alfredo-ramos-botero-por-presuntas-irregularidades-en-el-proceso-de-contratacion-directa-del-proyecto-hidroituango/>

Fiscalía General de la Nación. (2023). Informe de gestión 2020-2024 En la calle y en los territorios. Link: https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Informe-de-gestion-2020-2024-consolidado.-final_18_12_23.pdf

Fiscalía General de la Nación. (2025). Imputados exdirectivo de EPM, contratista e interventor por daños en los recursos naturales y peculado con ocasión de la construcción de sistemas de desviación del río Cauca en el proyecto Hidroituango. Boletín 55562 del 2 de abril de 2025. Link: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/imputados-exdirectivo-de-epm-contratista-e-interventor-por-danos-en-los-recursos-naturales-y-peculado-con-ocasion-de-la-construccion-de-sistemas-de-desviacion-del-rio-cauca-en-el-proyecto-hidroituang/>

Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación - MICI. (2023). Informe de verificación de la observancia, Planta Hidroeléctrica Hidroituango. BID Invest. Link: <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZIDB0000559-1002559224-56506>

Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación - MICI. (2023). Finaliza la investigación del MICI sobre el proyecto hidroeléctrico Ituango. Link: <https://mici.iadb.org/es/news/finaliza-la-investigacion-del-mici-sobre-el-proyecto-hidroelectrico-ituango>

Monitor Ciudadano. (2024). Radiografía de los Hechos de Corrupción en Colombia 2021-2022. Transparencia por Colombia, capítulo nacional de Transparencia Internacional. Link: https://www.monitorciudadano.co/documentos/hc-informes/2022/radiografia_corrupcion_22.pdf

Perez, V. (2021). Aníbal Gaviria irá a entes internacionales para defenderse en el caso de la Troncal de la Paz. Portal Asuntos Legales del diario La República. Link: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/anibal-gaviria-ira-a-entes-internacionales-para-defenderse-en-el-caso-de-la-troncal-de-la-paz-3228989>

Procuraduría General de la Nación. (2024). Boletín 1280-2024, Indagación por presuntas irregularidades en contrato de Inviás por \$5.500 millones para construcción de carreteras en Necoclí, Antioquia. Link: <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/indagacion-presuntas-irregularidades-contrato-invias-por-5-500-millones-para-construccion-carreteras-necocli.aspx>

Real Academia Española. (2024). Eficiencia. Diccionario de la lengua española. Link: <https://dle.rae.es/eficiencia>

Ruiz, S. y Lopera, S. (2019). Los políticos detrás de las grandes decisiones de Hidroituango. La Silla Vacía. Link: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/antioquia/los-politicos-detras-de-las-grandes-decisiones-de-hidroituango/>

Transparencia por Colombia. (2022). Así se mueve la corrupción: radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016 – 2020. Link: <https://transparenciacolombia.org.co/asi-se-mueve-la-corrupcion-radiografia-de-los-hechos-de-corrupcion-en-colombia-2016-2020/>