

# EL PODER DE LA CIUDADANÍA III



**PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN**





**PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN**

**El poder de la ciudadanía III**

# **El Legado**

**Relatos sobre batallas libradas por  
la Procuraduría General de la Nación  
para hacer de Colombia un mejor país.**

**Procurador General de la Nación**

*Fernando Carrillo Flórez*

**Viceprocuradora General de la Nación**

*Adriana Herrera Beltrán*

**Secretario General**

*José Alirio Salinas*

**Secretaria Privada**

*Mónica María Neiza Castiblanco*

**Elaboró: Despacho de la Viceprocuradora General de la Nación****Editor General**

*Gustavo Eduardo Reyes Ramírez, funcionario del despacho.*

**Coordinador editorial**

*Carlos Mauricio Medina-IEMP*

**Diseño, y diagramación**

*Natalia del Pilar Cerón Franco-IEMP*

**Corrección de estilo**

*Esperanza Restrepo Cuervo-IEMP*

**Investigación y producción de contenidos (Funcionarios PGN)**

*Gustavo Eduardo Reyes Ramírez*

*María Teresa Trujillo Tobar*

*Claudia Marcela Peralta Orjuela*

*María Claudia Rojas Macías*

*Horfa Victoria Poveda Chocontá*

*Camila Osorio Hurtado*

*Harold Abueña Cañadas*

*Juan Manuel Fuentes Bonilla*

**Aportes al proyecto:****Procurador General de la Nación**

*Fernando Carrillo Flórez*

**Viceprocuradora General de la Nación**

*Adriana Herrera Beltrán*

**Directora del Instituto de Estudios del Ministerio Público**

*Diana María Dajer Barguil*

**Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa**

*Iván Darío Gómez Lee.*

**Procuradora Delegada para las Entidades Territoriales y Diálogo Social**

*Myriam Méndez Montalvo.*

**Procurador Delegado para la Salud, la Protección Social y el Trabajo Decente**

*Gelman Rodríguez*

**Procuradora Delegada para la Defensa del Patrimonio Público, la Transparencia y la Integridad**

*Claudia Medina Aguilar.*

**Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres**

*Virgilio Hernández Castellanos*

**Procuradora Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública**

*Liliana Caballero Durán*

**Oficina de Prensa**

*Sonia Hasbleady Rodríguez Martínez*

*Luis Felipe Ariza Martínez*

**Edición**

*Instituto de Estudios del Ministerio Público*

**Digital**

**ISBN: 978-958-734-246-8**

**2019- 2020**

# Contenido

## Capítulo I Hablando se entiende la gente

- 09 El poder de la palabra**  
*Tras dos años de existencia y seis reuniones en las que se han logrado importantes acuerdos entre contradictores que jamás se hubieran podido encontrar en otros espacios, la Procuraduría le entrega al país la Cumbre de Diálogo Social, como un legado para transformar su realidad más allá de la polarización y los conflictos.*
- 21 Viaje al corazón de la justicia**  
*En busca de una justicia más efectiva y cercana a los ciudadanos, la Procuraduría partió hacia los territorios para conocer de primera mano sus experiencias, opiniones y expectativas. El resultado es un proyecto de ley que promete transformar la manera en que funciona el sistema judicial en Colombia.*

## Capítulo II Todo por la familia

- 29 La misión del deber**  
*Con una estrategia disruptiva en la que el Derecho de los niños primó sobre cualquier otra consideración, la Procuraduría logró hacer realidad la adopción de 30 niños con necesidades especiales que estuvieron a punto de perder a sus nuevas familias en medio de la pandemia.*
- 37 Sin el virus de las violencias**  
*Femicidios, abuso sexual, maltrato infantil, inasistencia alimentaria, esclavitud, y muchos otros males, hacen parte de la violencia que más duele, la que ocurre de puertas para adentro. Con varias acciones la Procuraduría busca no solo contrarrestarla, sino encontrar rutas de atención efectivas para reducirla a sus mínimas proporciones.*

## Capítulo III Acciones efectivas

- 46 Medicamentos que matan**  
*Tras descubrir cómo farmacéuticas y entidades que prestan servicios de salud desangran el presupuesto estatal, la Procuraduría busca generar cambios profundos para erradicar la corrupción en la salud.*
- 55 En defensa de la Heroica**  
*Con una intervención legal de alto impacto y trabajando codo a codo con las demás entidades estatales, la Procuraduría va ganando la batalla contra el proyecto Aquarela, cuya primera torre se construyó violando todas las normas de conservación del patrimonio histórico de Cartagena y atentando contra la vida y seguridad de sus habitantes.*

## Capítulo IV Contra las cuerdas

- 62 Crimen y castigo**  
*Tras haber logrado una sanción histórica, más de \$800 mil millones contra la multinacional Odebrecht y sus socios, por los perjuicios que causó el incumplimiento en Ruta del Sol II, la Procuraduría busca que las víctimas de actos de corrupción sean reconocidas por la ley y reparadas por sus victimarios.*
- 71 Batalla por la vida**  
*Con más de 36 mil servicios prestados a la ciudadanía frente a situaciones relacionadas con la emergencia por del Covid 19, la Procuraduría demostró que es posible adaptarse a cualquier condición para cumplir con su misión institucional.*

# Prólogo

Presento el tercer libro del Poder de la Ciudadanía al cierre de mi periodo constitucional como Procurador General de la Nación, con una recopilación de ocho crónicas relacionadas con la protección de los derechos de la ciudadanía, que fue mi objetivo al trabajar con la Constitución en la mano, el corazón al lado de las víctimas y los pies en los territorios y que dejó una Procuraduría Ciudadana, garante de los derechos humanos y de la lucha contra la corrupción.

Las crónicas que hoy presentamos recogen historias vividas en la Procuraduría durante el ejercicio de las funciones constitucionales de prevención e intervención, que corresponden a nuestro sueño de trabajar por la defensa de los derechos de los colombianos y en la búsqueda incesante por transformar el país desde sus cimientos, utilizando de manera inteligente y con precisión las herramientas que ofrece nuestra legislación como la forma más efectiva de representar a aquellas víctimas que reclaman verdad, justicia, reparación y no repetición en todos los ámbitos.

Durante nuestro último año de gestión, marcado por la emergencia que desató el Covid 19 a nivel mundial, tuvimos que actuar con diligencia y hacer uso de todas nuestras capacidades y recursos humanos, físicos y tecnológicos, para garantizar que el Estado y sus instituciones atendieran de manera adecuada y honesta las necesidades que fueron surgiendo y para las que, a pesar de no estar preparados, logramos garantizar siempre respuestas adecuadas y encontrar nuevas formas de llegar a la ciudadanía por medio de soluciones tecnológicas que llegaron para quedarse.

Temas como la defensa del medio ambiente, la garantía de la participación ciudadana, la protección de los defensores de derechos humanos y la exigencia de sistemas de salud y educación acordes con las necesidades de una sociedad moderna, enmarcan el trabajo que hemos desarrollado de la mano de ciudadanía.

La misión del deber, Crimen y castigo, Sin el virus de las violencias, Medicamentos que matan, En defensa de la Heroica, El Poder de la Palabra, Viaje al corazón de la justicia y Batalla por la vida, dan cuenta del ejercicio efectivo de la protección de los derechos de los colombianos en casos particulares que tocan a cada uno de nosotros.

Esto es muestra del esfuerzo diario para que los ciudadanos volvieran a confiar en la Procuraduría y para garantizar la efectividad del orden jurídico y que los colombianos disfrutaran plenamente sus derechos, a partir de los valores fundamentales que forjamos en los territorios, como el respeto, la integridad, la confianza, e compromiso, la solidaridad, la justicia, la transparencia, la eficiencia y la participación ciudadana.

Hoy la ciudadanía tiene su voz en la Procuraduría General de la Nación donde contamos con escenarios de diálogo social desde los cuales se deben seguir tejiendo consensos para que Colombia siga avanzando.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Fernando Carrillo Flórez', with a stylized flourish at the end.

**Fernando Carrillo Flórez**  
Procurador General de la Nación

# Capítulo I

**Hablando se  
entiende la gente**

# El poder

## de la palabra

*Tras dos años de existencia y seis reuniones en las que se han logrado importantes acuerdos entre contradictores que jamás se hubieran podido encontrar en otros espacios, la Procuraduría le entrega al país la Cumbre de Diálogo Social, como un legado para transformar su realidad más allá de la polarización y los conflictos.*



El movimiento empieza muy temprano en el hotel Grand Hyatt de Bogotá, un edificio espléndido que representa la pujanza de una ciudad que se alza como la quinta más importante para hacer negocios en América Latina, según datos de la revista *América Economía*, pero que al mismo tiempo es la capital de un país sumido en la violencia y la injusticia social, a pesar de que transita por la ruta de implementación de un Acuerdo de Paz que ha sido modelo de reconciliación en el mundo y le valió un premio Nobel al presidente que lo hizo posible. Un acuerdo que hoy hace aguas en medio de una situación que los expertos llaman de violencia residual, pero que se parece más a esa violencia crónica que ha azotado al país desde que nació como sociedad.

Por la entrada principal comienzan a aparecer caras conocidas. Una de las primeras en llegar es Nubia Stella Martínez, la presidenta del Centro Democrático, el partido de gobierno que ha manifestado duras críticas al Acuerdo de Paz, y que representa algunas de las diferentes posiciones políticas que se viven en el país desde hace ya 10 años, cuando, a pocos meses de haber resultado electo como presidente Juan Manuel Santos, anunció el inicio de las conversaciones de paz con la antigua guerrilla de las FARC.



📷 Nubia Stella Martínez. Foto: Oficina Prensa PGN

Minutos después, por la misma puerta, ingresa el padre Francisco De Roux, un jesuita ya legendario en Colombia por sus batallas en favor de las víctimas, sus denuncias contra la alianza entre paramilitares y fuerzas armadas, el Laboratorio de Paz que ayudó a crear en el Magdalena Medio para alejar la plaga del narcotráfico y su apoyo irrestricto al Acuerdo de Paz, por el cual el padre ha sido atacado en su calidad de presidente de la Comisión de la Verdad. Aunque en cualquier otro escenario el encuentro de estos dos personajes de la vida nacional sería impensable, lo que ocurrirá durante las horas siguientes en el salón principal del Grand Hyatt es algo parecido a un refugio en medio de la tormenta, una tregua en combate. Es un diálogo entre contrarios que han aprendido a dejar los prejuicios, los odios profundos y las posiciones inamovibles en la entrada para ingresar con la mente abierta y el oído afinado, con el fin de atender un asunto que todos consideran de importancia superior: solucionar la crisis generalizada que vive el país hablando y poniéndose de acuerdo para sobrevivir.



📷 Lina Moreno de Uribe y padre Francisco de Roux S.J.

Alrededor de dos gigantescas mesas cuadradas, una en este salón en Bogotá y otra en la sede de la caja de compensación Comfama de Rionegro, Antioquia, se van sentando los 50 convocados de manera presencial a esta trascendental reunión, que en su sexta versión debió adaptarse a los estrictos protocolos de bioseguridad y distanciamiento social obligados por la pandemia de Covid-19. Otros

200 participantes se unen a la conferencia virtual que acompaña el encuentro, que en ocasiones anteriores se realizó en lugares emblemáticos del territorio nacional, e incluía saludos, apretones de manos, conversaciones al oído, reclamos altisonantes, cruce de miradas y todas esas expresiones de humanidad, verbal y kinésica, que van desarmando corazones, tendiendo puentes, creando lazos y generando la confianza tan necesaria para recuperar el tejido social.

Luego de algunos minutos, mientras todos se acomodan en sus puestos, ya con la tranquilidad de haberse reconocido por su participación en las cumbres pasadas, el maestro de ceremonias anuncia el video de ‘Valiente es dialogar’, un tema musical compuesto por Cesar López en homenaje al encuentro, y en cuya interpretación participaron reconocidos artistas colombianos junto con varios representantes de las organizaciones sociales, entidades públicas, privadas y grupos étnicos que han hecho parte de este espacio desde sus comienzos, cantando cada uno una parte de la letra con la que se da apertura a la sexta y última Cumbre de Diálogo Social, que será presidida por el hombre de gran estatura que en ese momento atraviesa el umbral de la puerta para saludar a esos viejos amigos que lo han acompañado en este quijotesco proyecto desde que lo ideó y decidió hacerlo realidad por su cuenta.

El procurador Fernando Carrillo Flórez llega a la cita con un nudo en la garganta, pues sabe que será la última vez que presidirá este espacio en el que además de la exposición de ideas, el debate y los acuerdos entre opuestos, han ocurrido episodios inimaginados entre los participantes, como el encuentro entre Timochenko, ex-comandante de las desmovilizadas FARC y actual presidente del partido político que surgió tras su reincorporación, con Jorge Rodrigo Tovar, hijo del excomandante paramilitar alias Jorge 40, que también ha venido participando en las cumbres como un líder constructor de paz.

*En el intermedio de la cumbre que hicimos en Paipa, cuando llegó el momento del café, Jorge Rodrigo Tovar abordó a Rodrigo Londoño “Ti-*

*mochenko” y tuvieron una charla privada que todos los asistentes mirábamos de lejos muriendo de curiosidad- recuerda el Procurador -. En ese momento no supimos de qué hablaron, pero en sus actitudes posteriores era evidente que se habían limado asperezas. Tiempo después, cuando surgió la polémica por el nombramiento de Jorge Rodrigo Tovar como director del grupo de víctimas del Ministerio del Interior, Londoño se pronunció en su defensa y aseguró que durante la Cumbre de Paipa, Tovar había buscado un contacto para perdonarse mutuamente, le había manifestado su compromiso por cambiar en Colombia esa realidad que le tocó vivir como hijo de un jefe paramilitar para que no fuera la misma que tuvieran que vivir las nuevas generaciones y su compromiso irrenunciable por buscar cómo reparar a las víctimas. Ese pronunciamiento le costó duras críticas al interior de su partido, pero demostró que es posible reconciliarse y remar para el mismo lado, aun habiendo sido los peores enemigos. De ahí a trabajar unidos por un mejor futuro hay solo un paso y eso es lo que ha ocurrido en las cumbres.*

El diálogo entre Rodrigo Londoño y Jorge Rodrigo Tovar durante la Cumbre generó tal impacto, que fue registrado esa misma noche del 17 de septiembre de 2019 por la sección de confidenciales del noticiero con mayor rating en la televisión colombiana.

## Una historia de acuerdos y desencuentros

La idea de un espacio para el diálogo social que permaneciera en el tiempo y pudiera convertirse en una institución realmente influyente en el país, había estado rondando en la cabeza de Fernando Carrillo desde aquellos tiempos de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, que fue tal vez el primer y único experimento exitoso en la historia colombiana en que viejos enemigos políticos y rivales en los escenarios de las guerras que habían desangrado al país desde la época de la colonia, se encontraron con quienes han sido sus víctimas, sin armas y con la talanquera de haber sido elegidos para cumplir con la misión sagrada de construir el gran acuerdo político que encauzaría la vida nacio-

nal desde ese momento. Eso hizo que, en vez de enfascarse en atávicas confrontaciones, estos políticos tradicionales, exguerrilleros reinsertados, líderes indígenas, afros, representantes del movimiento estudiantil, campesinos, sindicalistas, líderes sociales y hasta brillantes periodistas con una visión tan clara e irreverente de la realidad nacional como Jaime Garzón, se entregaran en debates productivos y bien argumentados sobre los temas que requerían cambios y nuevas visiones en el país.

Así se fue construyendo una Constitución Política robusta e incluyente, en la que se les dio cabida a todos los actores sociales y en la que quedaron estipulados varios mecanismos de participación ciudadana que debían haber funcionado posteriormente, como el Consejo Nacional de Planeación, pero que fueron fracasando con el tiempo porque se convirtieron en escenarios más políticos que de encuentro social. «Muchos mecanismos de participación ciudadana planteados en la Constitución se quedaron en el papel, al menos 150 instancias creadas allí y posteriormente por leyes estatutarias de participación ciudadana nunca funcionaron, según datos recaudados por la organización Acción Ciudadana», refiere el Procurador.

Carrillo, que tras su paso por la Constituyente y por el Ministerio de Justicia durante el gobierno de César Gaviria, fue por más de 15 años un alto funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, París y Brasil, pudo conocer de cerca cómo las instancias de diálogo social ostentaban la máxima importancia en países como los de la Unión Europea, donde convocando a todos los estamentos sociales de los diferentes gobiernos, lograron unirse a pesar de sus diferencias en una asociación que los ha hecho reconocidos e influyentes a nivel social, político y económico en el ámbito mundial y que cuenta con una comisión permanente de diálogo social.

En un escenario más cercano, Brasil, existe una instancia estatal dedicada al diálogo social, que reúne a representantes de todas las vertientes para generar propuestas de política pública que ayuden a resolver las complejas problemáticas

que se presentan en ese gigante latinoamericano. El Procurador recuerda que ese era el ente más consultado por su despacho cuando fungió allí como representante del BID y desde ahí se fijó como meta llevar el diálogo social a Colombia.

Por eso cuando comenzó su mandato como Procurador General de la Nación, el 16 de enero de 2017, una de sus primeras acciones fue dar prioridad al diálogo social para encontrar soluciones a los diferentes asuntos relacionadas con sus áreas misionales. Este esfuerzo derivó en que en enero de 2019, se adicionaran funciones de diálogo social a la Procuraduría Delegada para las Entidades Territoriales existente hasta el momento en la estructura de la entidad; encargó de esa fortalecida Procuraduría Delegada a la abogada Myriam Méndez Montalvo, una colega suya que se había destacado en el ámbito internacional como gestora de diálogo, primero en la fundación Ford para América Latina y luego como coordinadora del programa de gobernabilidad de la Organización de Naciones Unidas.

En un país donde el proceso de paz apenas comenzaba a implementarse cuando terminó el gobierno que lo había gestado y asumió el poder un presidente de la oposición, el panorama se complicaba por todos lados. La retoma de las regiones que quedaron libres de la influencia de las FARC se hizo a sangre y fuego por los demás actores armados ilegales y sus primeras víctimas fueron los líderes sociales que representaban a las comunidades en la lucha por sus derechos y contra la proliferación de los cultivos de coca y otras economías ilícitas que multiplicaron su presencia y fuerza.

En las ciudades la polarización a favor y en contra del modelo de implementación del Acuerdo de Paz tomó dimensiones inesperadas, que llevaron a los representantes de las orillas opuestas a trenzarse en una guerra mediática de opiniones y acusaciones, cuya beligerancia llegó a permear todos los niveles de la sociedad.

Desde esa gestión comprometida con la gente que había anunciado Carrillo cuando aseguró en su discurso de posesión que le iba a ‘me-

ter ciudadanía’ a la acción de la Procuraduría, se empezaron a poner en marcha estrategias basadas en el diálogo y la posterior concertación de acuerdos para todos los temas. La Delegada para las Entidades Territoriales y Diálogo Social organizó en tiempo récord mesas de diálogo relacionadas con asuntos de salud, minería informal e ilegal, conflictos étnicos y otras cuestiones álgidas que requerían conocimiento profundo sobre los puntos de vista de los diferentes actores para generar soluciones efectivas. Estas reuniones que se denominaron consejos asesores de la sociedad civil fueron las semillas de la Cumbre. Pero el Procurador estaba convencido de la necesidad de llevar el diálogo social a instancias más altas para generar esos amplios consensos en el país, necesarios para resolver aquellos problemas por los que estaba transitando. Durante su paso por el Ministerio del Interior en 2012 había conformado un grupo de diálogo sobre la minería en Colombia, en el cual tuvieron representación los diferentes sectores sociales, que dio como resultado una propuesta de política pública para generar cambios profundos.

Por eso, ya como Procurador, le propuso al gobierno Santos crear una agencia de diálogo social como organismo independiente, que permitiera una discusión con los diferentes sectores para conocer sus posiciones, ideas y propuestas sobre esos temas críticos que orbitaban alrededor de la Paz. El proyecto dio algunas vueltas por los corredores del Palacio de Nariño, pero finalmente fue descartado con el argumento de que entre los temas pactados en los diálogos de la Habana ya se habían planteado esos espacios.

En 2017, días antes de que empezara el nuevo gobierno y mientras la polarización entre bandos se hacía más fuerte en torno a la suerte que correría la implementación del proceso de paz, el Procurador le planteó esa Agencia de Diálogo Social al presidente electo, Iván Duque y su equipo. *«Antes de posesionarse tuve la oportunidad de plantearle al presidente Iván Duque esta posibilidad y le sonó. Me remitió a hablar con el exvicepresidente Angelino Garzón– refiere el Procurador– le sugerí que la ONU podría ayudarle a financiar una consejería para el diálogo social y me dijo que sí, pero finalmente nunca se concretó».*



Foto: Cortesía Oficina de prensa PGN

A finales de 2018, a menos de tres meses de haber comenzado el nuevo gobierno, la escalada de violencia en el país tomó dimensiones preocupantes. Según cifras registradas por la ONG Indepaz, entre enero y noviembre de ese año fueron asesina-

dos 226 líderes sociales y defensores de Derechos Humanos, así como 52 exintegrantes de las FARC en proceso de reincorporación y nueve de sus familiares. Según este informe, el principal factor de aquella escalada criminal fue la reorganización de

estructuras delincuenciales en los territorios antes dominados por la desmovilizada guerrilla.

*Yo estaba cumpliendo una misión relacionada con mi despacho en La Guajira y recibí la llamada del Procurador muy preocupado por la situación de violencia que se estaba presentando y que teníamos que detener de alguna manera- recuerda Myriam Méndez Montalvo-. Era necesario sentar a la mesa a los líderes de esas comunidades cuyos miembros estaban siendo asesinados, con representantes del Gobierno, con los empresarios, los representantes de la sociedad civil y la comunidad internacional para buscar cómo parar esta ola criminal y la creciente polarización política que estaba sirviendo como combustible para avivar la llama del conflicto social. -Llegó el momento de asumir por nuestra cuenta la Cumbre de Diálogo Social de la que hemos venido hablando. Tú ya sabes qué hacer-, me dijo el Procurador y al día siguiente empezamos a prepararla con mi equipo.*

## Cumbre de la confianza

De inmediato el Procurador, que en ese momento se encontraba en Cali reunido con el padre Luis Felipe Gómez Restrepo, rector de la universidad Javeriana de esa ciudad y uno de los más reconocidos defensores de Derechos Humanos en el Valle del Cauca, comenzó a hacer contactos para organizar allí la primera Cumbre y convocar a aquellos líderes de los diversos sectores sociales que pudieran aportar sus visiones sobre cómo detener la violencia.

El punto clave era lograr un pronunciamiento conjunto en defensa de la vida y la concertación de temas cruciales de discusión alrededor de ello para desarrollar en encuentros posteriores. Pero lo más importante sería comenzar a generar confianza entre opuestos, y eso solo se lograría sentándolos en la misma mesa, en un escenario controlado y seguro, donde pudieran expresar sus opiniones y posiciones sin temor.



Procurador Fernando Carrillo y padre Luis Felipe Gómez S.J. Foto: Cortesía Oficina de prensa PGN

En cuestión de horas, el equipo de la Procuraduría llegó a Cali para organizar un espacio de confianza en el que la interacción entre la palabra, las expresiones artísticas, los momentos de descanso, las comidas y el café, fueran ayudando a que cada participante bajara la guardia para reconocer a los demás y entablar conversaciones que les permitieran ganar confianza a pesar de sus diferencias.

El lugar seleccionado para el encuentro fue la hacienda parque ecológico Providencia, un paraje de naturaleza desbordante en el Cerrito, Valle. Una vez concertado, la otra cuestión fundamental fue extender invitaciones a los diferentes líderes sociales, campesinos, indígenas, líderes sindicales, de la sociedad civil y de los partidos políticos, gremios empresariales y por supuesto representantes del gobierno nacional. La respuesta no se hizo esperar y 80 personas confirmaron su asistencia.

La participación de artistas cuyas manifestaciones culturales representarían a las comunidades de la región y una generosa muestra de la gastronomía del Pacífico para reconfortar cuerpos y almas, completarían la fórmula necesaria para invocar la magia del diálogo entre los convocados. La Red de Cantadoras del Pacífico Sur, organización que trabaja para preservar y difundir el patrimonio musical de esa región, estaría

a cargo de la banda sonora del encuentro y los tentempiés correrían por cuenta de Casa El Re-Querdo, un restaurante de comida típica valluna gourmet con sede en El Cerrito.



Red de Cantadoras del Pacífico Sur  
Foto: Cortesía Oficina de prensa PGN

*Trabajamos mucho definiendo la acomodación de los invitados. Uno de los primeros en confirmar fue Rodrigo Londoño, Timochenko, presidente del partido FARC, que se encontraría cara a cara con sus víctimas, entre ellas el industrial del azúcar Henry Eder, también participante— recuerda la Procuradora Delegada, - el presidente Duque envió como sus delegados a la vicepresidenta Martha Lucía Ramírez y al Alto Comisionado para la paz, Miguel Ceballos. Un día antes, sus avanzadas de seguridad fueron a verificar las condiciones del lugar y los puestos que ellos ocuparían en la mesa, pues resultaba inusual el listado de participantes. Sin embargo, transcurrida la mitad del evento, la Vicepresidenta tomó la iniciativa de acercarse a saludar uno a uno a todo el auditorio. Pero realmente la tensión comenzó a bajar entre todos cuando*

*Henry Eder decidió acercarse a Rodrigo Londoño, saludarlo, decirle quién era, recordarle que las FARC habían secuestrado y asesinado a su padre, pero expresarle que quería estrechar su mano y perdonarlo en nombre de su familia para poder seguir adelante. La respuesta de Londoño fue pedir perdón en nombre suyo y de la organización que representa y manifestar su disposición de trabajar unidos por el respeto a la vida, esos fueron los primeros milagros que ocurrieron en esta cumbre.*



Miguel Ceballos y Francia Márquez  
Foto: Oficina de prensa PGN

En esa ocasión la Cumbre sirvió para exponer a los asistentes la importancia de crear este espacio como una zona neutral, una especie de cuarto aparte, seguro y discreto, en el que fuera posible reconocer a los contrarios, restablecer la confianza perdida y trabajar desde sus diferentes visiones en crear consensos frente a esos problemas estructurales que afectan a la sociedad y que solo se pueden resolver generando soluciones de fondo, que se materializan con políticas públicas.



De izquierda a derecha: Fernando Carrillo, Martha Lucía, Ramírez, Felipe Córdoba y Francisco De Roux.  
Foto: Oficina de prensa PGN

*Comenzamos por el relato de primera mano del Procurador sobre las experiencias de este tipo que se desarrollan en países como España, Chile y Brasil, -relata Méndez Montalvo- Pero lo más importante en ese momento era realizar una manifestación pública en defensa de la vida, rechazando la violencia como medio para resolver los conflictos y elevar el Diálogo Social como la herramienta idónea para abordar estas problemáticas. Todo esto quedó plasmado en la primera declaración, en la cual los 80 participantes manifestaron su intención de continuar trabajando para hacer realidad la apuesta del diálogo.*

Los ecos de la primera cumbre resonaron entre las organizaciones sociales, empresarios comprometidos con una construcción de país con vocación social y varios de colectivos de artistas, entre otros grupos de interés. La mayoría de los asistentes a la primera Cumbre, manifestaron querer continuar trabajando en los asuntos que habían sido planteados.

Personajes como el alto ejecutivo del sector bancario, Carlos Raúl Yepes, Alcibíades Escué Musique, líder indígena de la etnia Nasa, Andrés Gil, expresidente de Asociación Nacional de Zonas de Reservas Campesinas, Claudia Jiménez, exministra de la presidencia en el gobierno Uribe, el reconoci-

do economista Hernando José Gómez y Sol Beatriz Arango, exvicepresidenta de Nutresa, quien se animó a proponer la organización de la segunda Cumbre en Antioquia, entre otros muchos, han participado activamente en todas las versiones y aportado sus visiones y propuestas en los grupos de trabajo encargados de elaborar los documentos que sirven como insumo para la discusión.

## El sabor de la paz

La segunda versión se realizó seis meses después, en abril de 2019. El Recinto Quirama, municipio de Carmen de Víbora, Antioquia, es una especie de santuario creado por el intelectual antioqueño Jorge Rodríguez Arbeláez como refugio para la reflexión y el trabajo científico y artístico. En esta ocasión y siguiendo los pasos de aquellos empresarios vallecaucanos que habían promovido la primera Cumbre, los empresarios antioqueños tomaron la vocería de la segunda versión, cuyo enfoque fue la visión del sector privado frente a los problemas estructurales del país y la creación de un pacto nacional para enfrentarlos. Pero más allá del nutrido intercambio de ideas que se dio entre los asistentes durante las sesiones de trabajo, lo que ocurrió durante los espacios de esparcimiento sorprendió a todos.



Foto: Oficina de prensa PGN

A la hora de la cena, una vez terminó el encuentro, los invitados fueron tomando sus puestos de manera libre y más relajada. Hombres y mujeres uniformados de blanco y negro revoloteaban alrededor de las mesas acomodando cubiertos, platos y copas. Entre los asistentes estaba el exguerrillero reincorporado Pastor Alape, quien había hecho una sorprendente declaración ante la concurrencia, pidiendo perdón en nombre suyo y de las FARC a todos los empresarios y a la sociedad antioqueña.

También la ex primera dama de la nación, Lina Moreno de Uribe, entabló una conversación con Jaime Palmera, hermano del guerrillero Ricardo Palmera, alias “Simón Trinidad”, a quien su esposo, el expresidente Álvaro Uribe, capturó y extraditó a Estados Unidos. Teresita Gaviria, la presidenta de la asociación Madres de la Candelaria, cuyo hijo fue desaparecido en 1998, pudo acercarse al líder del hoy partido político FARC, Rodrigo Londoño, quien le pidió perdón por las desapariciones forzadas cometidas por ese grupo.

Mientras todos se aprestaban a cenar, algunos poniéndose la servilleta sobre sus piernas, otros bebiendo un primer trago del agua burbujeante que aquellos agradables meseros acababan de

servir en las copas y algunos más acomodándose en las sillas, apareció en escena Juan Manuel Barrientos, el joven prodigio de la cocina colombiana dueño de los restaurantes El Cielo. Pidió un minuto de atención para contarles que todos aquellos meseros, así como los cocineros que preparaban el menú, eran guerrilleros desmovilizados, paramilitares reincorporados y soldados retirados de la Fuerza Pública por heridas de guerra, que se habían vinculado a su fundación Cielo para aprender a cocinar como una alternativa de reincorporación a la sociedad. En el proceso, los antiguos enemigos mortales habían tenido que reconocerse, perdonarse y trabajar ahora como equipo. Cada uno de ellos se presentó y dio un testimonio. Después de la sorpresa, pues en otro momento aquel encuentro se hubiera tratado para muchos de una emboscada, la hora de la comida se convirtió en una verdadera comunión, *«uno sentía que estaba comiendo comida de paz, porque los que la prepararon y la sirvieron se reconciliaron y siguieron adelante»*, apunta el procurador Carrillo.



Juan Manuel Barrientos y equipo de cocina de la fundación Cielo. Foto: Prensa PGN

La siguiente cumbre se realizó en Paipa, Boyacá, el 17 de septiembre de 2019 con la participación de 40 organizaciones y movimientos sociales nacionales que compartieron sus visiones y voluntades férreas frente a la construcción del Pacto de Estado por el Diálogo Social.



📷 Cuarta Cumbre en Paipa. Foto: Prensa PGN

En vista del escalamiento violento en que desembocó la movilización nacional citada por el movimiento estudiantil, al que se unieron otros grupos sociales desde el 21 de noviembre de 2019 y que generó serios desmanes, enfrentamientos con la policía y la muerte del joven manifestante Dilan Cruz, la Procuraduría decidió convocar una Cumbre extraordinaria el 2 de diciembre en Bogotá, con el propósito de propiciar el diálogo directo entre el Comité Nacional de Paro y el gobierno nacional. Allí se generó un espacio en que pudieron reconocerse como interlocutores y empezar a dialogar.

El 9 de diciembre de ese mismo año, en la quinta Cumbre en Cartagena, participaron los presidentes de todos los partidos políticos con el propósito de fundamentar la acción de todos los sectores que han expresado su compromiso por deslegitimar la violencia como solución a los conflictos sociales y contribuir a la consolidación de la democracia y el desarrollo humano con equidad. La coyuntura de aquel paro que continuaba se apoderó de la Cumbre, pues llegó el presidente Duque y allí estaban los representantes de todas las organizaciones promotoras del paro. Las diferencias persistían y hubo tensos intercambios a la salida de la reunión, cuando los medios de comunicación hicieron sus preguntas.

## Propuestas y herramientas

Con un proyecto sólido, forjado durante las versiones anteriores a fuerza de reconocimiento, diálogo y acuerdo entre las partes, la sexta Cumbre comenzó a prepararse con ocho meses de anticipación. Se conformó un equipo promotor liderado por Hernando José Gómez, Aníbal Fernández de Soto, Carlos Lemoine, Carlos Enrique Moreno, Aurora Vergara, María Victoria Llorente, Myriam Méndez Montalvo, Manuel Ramiro Muñoz, Luis Fernando Paipilla y Fabio Velásquez, todos viejos participantes de las cumbres anteriores, con el fin de aterrizar y clasificar los temas de discusión en cinco grupos de interés prioritario: Retorno al campo; protección social e ingreso mínimo vital; vida digna y liderazgo; reconocimiento y diversidad y ciudadanía en acción. Otros líderes nacionales como Luis Fernando Arias, Julieth Rincón, Jorge Mario Aristizábal, Guillermo Cardona y David Escobar también participaron del grupo promotor, así como Tatiana Olmedo y Camilo Arango.

Se seleccionaron y convocaron entre 15 y 20 representantes de las diferentes organizaciones sociales, políticas, empresariales e internacionales que habían asistido a las cumbres pasadas por cada grupo temático para dialogar sobre los asuntos planteados y construir cinco documentos

con propuestas concretas para elevar ante las diferentes entidades del Estado. Estos encuentros se realizaron de manera virtual por cuenta de la pandemia, pero no por eso dejaron de ser prolijos. Además de los cinco documentos, se produjo un sexto, transversal a todos los temas, que analizó el fenómeno del narcotráfico y planteó recomendaciones para resolverlo.

Lo más impactante, lo que demuestra el profundo compromiso e interés que ha despertado la Cumbre entre los ciudadanos que han participado, sin importar si son grandes analistas, profesionales reputados o personas humildes, es que todos han puesto su trabajo sin cobrar un peso. Han participado en largas sesiones de discusión, investigado, hecho presentaciones, redactado documentos y expuesto sus puntos de vista movidos solo por el sueño de ayudar a que las cosas cambien y a que esas propuestas surgidas del reconocimiento de sus adversarios como interlocutores para construir acuerdos desde la diferencia, sean escuchadas y puestas en marcha por el Estado.



📷 Sexta Cumbre, Bogotá. Presentación final.  
Foto: Prensa PGN

En esta ocasión los ciudadanos del común también hicieron su parte. El 26 de septiembre tuvo lugar el primer *'Mini public'* realizado en Colombia, como espacio valioso para aportar una visión ciudadana a las propuestas contenidas en los seis documentos. 120 personas de diferentes edades, sexo, nivel educativo, procedencia y condición social, participaron en cinco comisiones y completaron 15 horas de deliberación alre-

dedor de las propuestas. Sus conclusiones fueron aportadas como insumo para los grupos de trabajo que deliberaron alrededor de los temas en la sexta versión de la Cumbre.

## El final



📷 Foto: Prensa PGN

Con sus conclusiones en la mano, luego de haberse reunido por grupos temáticos en diferentes salones en Bogotá y Medellín, en los que también estuvieron presentes por videoconferencia los participantes de todas las regiones para discutir las propuestas regresan a la mesa principal donde las pondrán en común.

Más allá del optimismo que se respira, pues en esta ocasión todo el trabajo que se ha venido haciendo durante las seis cumbres ha fructificado en recomendaciones concretas y posibles, que se entregarán al gobierno nacional, como un amable emplazamiento desde todos los sectores de la sociedad para ponerlas en marcha, hay una inquietud generalizada sobre cuál será el futuro de la Cumbre de Diálogo Social, que ha podido consolidarse gracias a la apuesta de la Procuraduría ciudadana liderada por el procurador Carrillo y su equipo, cuya administración está a pocos días de terminar.

Se escuchan voces sobre el interés de algunas organizaciones privadas y de las universidades para acogerla, pero hay una opinión generalizada sobre la importancia de que sea la sociedad civil la que asuma su liderazgo. «Dejamos herramientas y mecanismos para continuar con fuerza este proceso. Hacemos entrega de estas cumbres de Diálogo Social a la institucionalidad,

la sociedad civil y la ciudadanía para que este espacio se convierta en una verdadera política de Estado que garantice la sostenibilidad de este proceso», sentencia el procurador Carrillo en sus palabras de clausura.



Foto: Prensa PGN

La tarde empieza a caer y tras compartir las conclusiones de cada grupo, el maestro de ceremonias anuncia el acto de cierre, una transmisión en directo desde el parque principal de Tacueyó, Cauca, desde donde está César López, el cantante y compositor que le ha apostado a la paz con actos simbólicos como haber construido una guitarra usando como materia prima el fusil entregado por un paramilitar de las AUC durante su proceso de desmovilización, que bautizó la “Escopetarra”.

Minutos antes, se conoce la noticia sobre un atentado contra el senador indígena Feliciano Valencia cuando se dirigía a Tacueyó para participar en el final de la Cumbre. Afortunadamente sale bien librado y puede llegar. Las voces de rechazo no se hacen esperar entre los asistentes y la procuradora Myriam Méndez, propone incluir en la declaración final una moción de repudio exigiendo garantías de protección para líderes de minorías étnicas y celeridad en las investigaciones.

En la pantalla gigante comienza la transmisión de César López, que, desde la tarima alienta a un grupo gigantesco de indígenas de todas las comunidades del Cauca, que lo acompañan con palmas y hondeando banderas. A medida que avanza en la letra le va arrancando lágrimas a los participantes. Se trata de un homenaje a Cristina Bautista, líder indígena que un año atrás fue asesinada por sus denuncias.

-Si nos quedamos callados nos matan y si hablamos también, dijo Cristina Bautista antes de caer, entonces hablemos- se escucha en la voz desgarrada de César desde Tacueyó mientras los asistentes en Bogotá y Medellín comienzan a despedirse con nostalgia. No saben cuándo volverán a encontrarse alrededor de la enorme mesa cuadrada ni quién continuará con este legado, pero de lo que sí están seguros es de que la fuerza que ha tomado la palabra en este espacio de contrarios, o incluso viejos enemigos que ahora se reconocen como iguales y trabajan unidos por un mejor futuro para todos, es una fuerza imparable que seguirá resonando como la voz de la conciencia en un país que necesita transformarse.

- ¡Cristina! -, canta César.

- ¡Vive! -, le responde la muchedumbre.

- ¡La lucha! -, canta César.

- ¡Sigue! -, le responden de nuevo en coro.

- ¿Hasta cuándo? - pregunta César y todos, incluso desde los salones en Bogotá y Medellín, repiten al unísono el título de la canción, ‘Hasta que amemos la vida’.

# Viaje

## al corazón de la justicia

*En busca de una justicia más efectiva y cercana a los ciudadanos, la Procuraduría partió hacia los territorios para conocer de primera mano las experiencias, opiniones y expectativas de sus habitantes. El resultado de este recorrido se materializó en la elaboración un proyecto de ley que promete transformar la manera en que funciona el sistema judicial en Colombia.*



📷 Foto: Cesar Carrión. Presidencia de la República.

El pasado 21 de julio de 2020, el procurador Fernando Carrillo Flórez llegó de prisa al Palacio de Nariño. El motivo de su visita era presentarle

al Presidente de la República las conclusiones de la Consulta Ciudadana Voz por la Justicia, nunca antes realizada en el país, cuyos resultados sirvieron para elaborar un proyecto de ley que, de ser aprobado por el Congreso de la Re-

pública, transformará por completo la manera en que los colombianos podrán acceder a los sistemas de justicia.

Generalmente los estudios de este tipo que se ponen en consideración del gobierno como insumos para la creación de proyectos de ley, proceden de instituciones que contratan profesionales especialistas en los temas para realizar sus propios análisis y recomendaciones.

Pero lo que el procurador Carrillo llevaba esa tarde bajo el brazo era una propuesta que no provenía de ningún tanque de pensamiento o laboratorio de iniciativas políticas. Esos documentos que aún olían a tinta fresca y llevaban entre sus páginas rastros de tierra, de pasto y sal de mar, contenían las percepciones, opiniones, críticas, análisis y lo más importante, las propuestas frente al sistema de justicia de más de ocho mil colombianos de todas las regiones del país; de mujeres, jóvenes, hombres, ancianos provenientes de valles, montañas, de zonas veredales y cascos urbanos, de colegios, universidades, iglesias y casas de lenocinio; de las esquinas, de aquellos que habitan la economía informal y arrancan a correr cuando aparece la policía. Todos invitados a sentarse en la mesa para hablar de eso que todos presumen que existe y conciben de una manera ideal, que relacionan con Dios, pero aquí en la tierra no saben dónde está, cómo funciona, cómo pueden acceder a ella y sienten que no sirve sino a los intereses de los poderosos y como una forma de someter a los menos favorecidos: la Justicia.

*«Esta es una gran oportunidad Presidente, porque recorrimos el 88 por ciento del territorio nacional para presentar en borrador un proyecto de reforma de la justicia que tenemos que construir a muchas manos»*, aseguró el Procurador para explicar la magnitud de esta experiencia, cuyos gestores recorrieron el país durante seis meses buscando a los colombianos en sus diferentes entornos para conocer de primera mano lo qué piensan y esperan en esta materia.

La iniciativa surgió, como ha ocurrido todo en la Procuraduría durante los cuatro años de administración de Fernando Carrillo, en respuesta a las inquietudes surgidas durante el diálogo permanente con la academia, las organizaciones sociales y los gremios, sobre los motivos por los cuales desde 2002 se ha intentado infructuosamente reformar la justicia en el país en 19 ocasiones.

Analizando en profundidad las diferentes propuestas para esas reformas fallidas, encontraron que a pesar de que en ellas se abordaban necesidades cruciales como extender el período de los magistrados en el cargo de ocho a 12 años, fortalecer las medidas sancionatorias para los funcionarios judiciales que comentan faltas en el ejercicio de sus labores y por supuesto acercar el sistema judicial a los ciudadanos, entre muchas otras, en ninguno de los proyectos de reforma se plasmó el punto de vista de esos ciudadanos, que son sus primeros usuarios, aquellos para quienes existe y a quienes deben ofrecer respuestas y soluciones.

Con esta certeza y la convicción de que una reforma a la justicia sin contar con el aporte de los ciudadanos nunca llegaría a buen término, pues no podría haber entre los parlamentarios encargados de debatirla y aprobarla la posibilidad de llegar a un acuerdo en torno a lo fundamental, el equipo de la procuraduría delegada para Asuntos Civiles y Laborales en cabeza de Gilberto Blanco Zúñiga, abogado con larga experiencia en las diferentes áreas del poder judicial, asumió la misión de realizar un gran proyecto para conocer de primera mano las verdaderas necesidades de justicia que se encuentran más allá de los cerros orientales que se divisan desde los ventanales del edificio de la Procuraduría. Allá donde la justicia no siempre la ejerce el Estado sino los grupos armados, los traficantes o los ciudadanos por mano propia. En ese otro país que suele mirarse sólo en mapas o imágenes satelitales proyectados en pantallas gigantes.

Este no podía ser un trabajo en solitario. Para llegar a todos los rincones y lograr que la gente hablara sobre sus experiencias, so-

bre qué entendía por justicia, a qué personas o entidades en sus pueblos identificaba como agentes de esa justicia, sobre si alguna vez había requerido de los servicios judiciales y acudido a esas instancias y sobre qué esperaban

de ella para mejorar sus vidas, era necesario contar con toda una red de instituciones, representantes de las comunidades y simpatizantes de esta idea, que se entrelazaran en una larga cadena humana.



Equipo de la Procuraduría y sus aliados. Foto: Prensa PGN

*«Luego de discutirlo ampliamente, definimos que haríamos una gran consulta ciudadana sobre la justicia. Necesitábamos incentivar a la gente para dar sus opiniones y hacer sus propuestas sobre qué cambiar en la forma de administrarla para tener mejores resultados – recuerda el procurador delegado Gilberto Blanco Zúñiga- pero no era suficiente con hacerles lacónicas preguntas, necesitábamos ponerlos a pensar, a discutir y empoderarlos para que se apropiaran del tema y produjeran sus propios conceptos».*

### La estrategia

La primera necesidad que se vislumbró fue encontrar una firma de consultoría con la experiencia adecuada para realizar este tipo de trabajo bajo una metodología que fuera más allá de la simple encuesta. La consultora ideal se empezó a buscar con la ayuda de la Corporación Excelencia en la Justicia, que fue la primera de 25 instituciones que se fueron sumando como aliados estratégicos al proyecto, entre las que estuvieron

la Organización de Estados Iberoamericanos, la Rama Judicial, organizaciones de la sociedad civil, universidades, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y el sector privado, entre otros.

Una vez seleccionada la consultora Gerencia de Poder, por su reconocida experiencia y su enfoque en el concepto de la nueva gobernanza, que consiste en llevar los diferentes temas de la sociedad a escenarios políticos más allá del gobierno, incluyendo en ellos a los diversos actores sociales involucrados, el segundo paso sería obtener la financiación necesaria para llevar a cabo el proyecto, para lo cual el Grupo de Cooperación Internacional de la Procuraduría General de la Nación se puso en marcha.

Ya que sería necesario recaudar las opiniones y propuestas de un grupo representativo de colombianos de todas las regiones y condiciones, los estrategas echaron mano de las tecnologías de la información para poder obtenerla en corto tiempo y por todos los medios.



Foto: Prensa PGN

En las principales capitales se realizarían encuentros presenciales que se llamarían Mesas por la Justicia, cuya dinámica se llevaría a cabo en un gran recinto donde se instalarían mesas de 10 puestos para reunir en cada una al mismo número de ciudadanos sin distinción alguna, los cuales recibirían unas tabletas electrónicas que funcionan de la misma manera que un teléfono celular inteligente y en las que podrían ir apuntando en tiempo real sus reflexiones alrededor de una serie de preguntas poderosas, como denominaron los consultores a los temas planteados para discutir desde sus diversas miradas. La parte final del ejercicio consistiría en producir respuestas y propuestas consensuadas para resolver de la mejor manera posible los problemas planteados en aquellas preguntas. Estas quedarían registradas en los dispositivos electrónicos y serían el insumo para construir una propuesta final.

Mientras esto ocurría en las grandes ciudades, en los municipios a lo largo y ancho del país se realizarían previamente Talleres por la justicia, en los que se daría una especie de inducción a los participantes venidos desde las zonas rurales más apartadas y habitantes de las zonas urbanas, para realizar al final el mismo ejercicio de mesa de diálogo.

Todo este esfuerzo logístico para abarcar la mayor cantidad posible del territorio nacional, sería complementado por una estrategia digital que les permitiera a los ciudadanos participar de manera virtual desde sus distintas regiones, accediendo a cuestionarios digitales, uno general y otros particulares diseñados con preguntas y situaciones específicas de acuerdo con las rea-

lidades de cada departamento y municipio para obtener diagnósticos diferenciados.



Foto: Prensa PGN

Una vez recolectada toda la información, la tecnología del Big Data o ciencia de los datos, entraría a hacer su parte, determinando patrones comunes sobre las propuestas más recurrentes, identificando su procedencia y verificando los temas más importantes para los diferentes grupos de personas.

Con la estrategia afinada y todos los aliados gestionando los lugares de reunión, el transporte para los participantes, alimentación, agua, equipos de audio, video y hasta lápiz y papel por si era necesario, la travesía comenzó con la primera Mesa por la justicia en Tunja, Boyacá, el 16 de septiembre de 2019, Cúcuta el 26 de ese mismo mes y no se detuvo hasta completar 33 encuentros entre Mesas y Talleres con el cierre Medellín el 12 de febrero de 2020. Estudiantes de derecho de las universidades en las diferentes ciudades, dirigentes sindicales, veedores ciudadanos, líderes sociales y hasta alumnos de colegios, ayudaron en la organización de los encuentros orien-

tando a los demás participantes, despejando sus dudas sobre el funcionamiento de las tabletas, explicando la mecánica para el diligenciamiento de los cuestionarios digitales y por supuesto lanzando sobre las mesas las preguntas poderosas y aportando sus opiniones y propuestas primero, para que los demás participantes les secundaran. *«Se trató de un ejercicio democrático y honesto que cumplió a cabalidad con su objetivo: mostrar esas necesidades reales que tiene el colombiano del común de tener una justicia cercana, amigable y que lo considere como un sujeto merecedor de un trato digno de un servicio eficiente y adecuado a sus necesidades específicas desde el enfoque de atención diferencial»*, agrega el procurador delegado Gilberto Blanco Zúñiga.



Foto: Prensa PGN

En el transcurso de varios encuentros, como el de Cúcuta, el Procurador Fernando Carrillo Flórez asistió para alentar a los participantes y compartir con ellos opiniones y reflexiones en las diferentes mesas de discusión. Por eso, durante la presentación de los resultados al presidente Iván Duque, pudo referirse con total propiedad sobre las dificultades para el acceso al sistema judicial y al retraso generalizado en los procesos y decisiones judiciales como principales dolencias de la ciudadanía y a la necesidad de hacer una reconfiguración de la geografía de carácter judicial en un país donde lo intrincado del territorio

complica aún más las posibilidades de acceso y multiplica la complejidad de los temas a tratar en el ámbito jurídico por esa condición pluricultural que nos caracteriza.

Con las respuestas y propuestas de 8.439 participantes, 3.943 presentadas en las Mesas por la Justicia, 1.989 en los talleres por la justicia y 2.507 por medio de la plataforma virtual, era el momento en que la ciencia de los datos mostraría sus capacidades para el procesamiento y clasificación de información y las tan anheladas conclusiones del ejercicio no se hicieron esperar.



Foto: Prensa PGN

## Resultados insospechados



Foto: Prensa PGN

Los primeros resultados en conocerse fueron las grandes preocupaciones de la gente relacionadas con la justicia y su actividad. En ese punto la más generalizada en ciudades y zonas rurales, fue la delincuencia común y la poca efectividad del sistema judicial para enfrentarla y ponerla tras las rejas. Precisamente por eso la impunidad fue la segunda preocupación más grande. Estas dos, seguidas por la pobre actuación judicial frente a los diferentes delitos relacionados con el conflicto armado, que continúa viviéndose e impidiendo el accionar de los servicios judiciales en gran parte del territorio nacional.

La percepción de una corrupción generalizada, que ha permeado todos los ámbitos del aparato estatal fue identificada como el principal obstáculo para acceder al sistema de justicia y como la causa de que los servicios de justicia sean prestados con baja calidad, generando alto nivel de desconfianza entre la ciudadanía.

Pero a diferencia de lo que muchos esperaban y en sintonía con una realidad mediada por la tecnología, en la que los dispositivos electrónicos como teléfonos celulares, tabletas y computadores con sus redes inalámbricas de datos, han llegado a todos esos rincones inaccesibles, rompiendo las barreras de la presencialidad, la mayoría de los participantes en todo el país estuvieron de acuerdo en darle prioridad dentro de un posible proyecto de reforma a la justicia, a la implementación de expedientes electrónicos como la mejor manera de agilizar los procesos y aproximarlos a la gente de todas las regiones, extracciones sociales y condiciones.

A esta inusitada propuesta se sumaron otras no menos importantes, como fomentar el uso de mecanismos alternos para el acceso a la justicia y resolución de conflictos, brindar atención y orientación jurídica la ciudadanía por parte del personal que labora en la justicia, fundamentar los procesos judiciales en lo que dispone la ley y en el respeto hacia la ciudadanía y por supuesto desincentivar los trámites excesivos para acceder al sistema.

## Complemento perfecto

La fase final de esta gran consulta ciudadana fue la elaboración de aquella propuesta de reforma a la justicia que orgullosamente expuso el procurador Carrillo aquel 21 de julio frente al Presidente de la República, los representantes de las altas cortes, la academia y la sociedad civil, que recibieron con asombro aquel insumo del que históricamente habían adolecido.

El proyecto tiene entre sus objetivos principales poner en el centro de los servicios de la justicia a la gente, facilitando el ejercicio de sus derechos, el cumplimiento de sus deberes y la participación efectiva en la resolución de los conflictos. Promover el diálogo social entre el Estado y las organizaciones sociales, la empresa privada, las comunidades a nivel local y regional, construyendo la justicia desde las necesidades locales.

También tiene como eje crucial desconcentrar la rama judicial adaptando su organización a la diversidad regional y rural, garantizar el acceso oportuno a la justicia en los sectores urbanos y rurales fortaleciendo a los municipios y departamentos como mayores receptores de los conflictos sociales y establecer en los centros poblados de todos los municipios del país los núcleos de justicia con infraestructura física y tecnológica básica que permitirán la prestación de servicios de justicia rural por parte de las autoridades administrativas municipales de justicia comunitaria y de justicia propia.

Para alcanzarlos se propone una construcción del aparato judicial desde cinco enfoques priorizados a partir de las propuestas de la gente: Territorial, comprendiendo las necesidades de cada región con el fin de cerrar las brechas de desarrollo entre lo urbano y lo rural. Participativo, dando carácter democrático a la justicia con las formas de autocomposición comunitaria de conflictos, la promoción de la equidad y ejercicio del control social sobre la efectividad de la justicia. Diferencial, con el fin de adaptar la justicia a las necesidades de las diversas ciudadanía como las relacionadas con el género, la pertenencia a grupos étnicos, la población vulnerable y las víctimas,

entre otros. Sistémico, que permite comprender e integrar la justicia en todas sus manifestaciones: la judicial, la de las autoridades administrativas, la justicia propia de las autoridades étnicas y la justicia comunitaria y Ético, determinado por los criterios de corrección de probidad, seriedad, lealtad y compromiso que deben presidir el ejercicio de la administración de justicia.

La propuesta consta de cinco capítulos y 30 artículos que fueron incluidos dentro del nuevo paquete legislativo para reformar la justicia que viene impulsando el gobierno a través del Ministerio de Justicia y que se presentó en conjunto con la propuesta de esta cartera y otra del Consejo Superior de la Judicatura el pasado 01 de agosto de 2020.

De ser aprobado al finalizar su trámite legislativo, el proyecto Voz por la Justicia sentará un precedente en la historia del legislativo y del poder judicial en el país, pues será la primera vez, gracias a esa búsqueda incesante del equipo que lideró la Procuraduría General de la Nación durante el último cuatrienio por amplificar la voz de la ciudadanía y darle prioridad a sus necesidades en las discusiones vertebrales sobre el funcionamiento del Estado, que las bases sobre las cuales se yergue el poder público más importante y cercano a la gente, hayan sido puestas por ella misma.



El proyecto consultó las diferentes necesidades de comunidades y minorías étnicas.

Foto: Prensa PGN

# Capítulo II

## Todo por la familia

# La misión

## del deber

*Con una estrategia disruptiva en la que el Derecho de los niños primó sobre cualquier otra consideración, la Procuraduría logró hacer realidad la adopción de 30 niños con características y necesidades especiales que estuvieron a punto de perder a sus nuevas familias en medio de la pandemia.*

---



El pasado 17 marzo, la alerta de un nuevo mensaje de WhatsApp interrumpió la concentración de la abogada Horfa Poveda, que después de muchos ensayos había encontrado en su casa un lugar alejado de la agitación y los ruidos cotidianos para instalar su puesto de trabajo.

Corrían los primeros días del aislamiento preventivo ordenado por el Gobierno nacional para enfrentar la pandemia del Covid -19 y los funcionarios de la Procuraduría estaban en el proceso de adaptarse al teletrabajo y a las nuevas herramientas virtuales que debieron adecuar en tiempo record los ingenieros del departamento de sistemas para garantizar la presencia y efectividad de la Procuraduría a lo largo y ancho del territorio nacional en medio de la emergencia.

En el país, las noticias sobre el aumento de casos de Coronavirus entre la población hacían urgente adecuar los hospitales con nuevas Unidades de Cuidados Intensivos para atender a la creciente masa de infectados, que ya colmaban las existentes. Mientras esto se lograba, era apremiante decretar medidas extremas de aislamiento para evitar al máximo nuevos contagios. El cierre de aeropuertos para vuelos internacionales y domésticos se ordenó sin dilaciones y la mayoría de actividades fundamentales para la vida del país, como las relacionadas con la administración de justicia, fueron congeladas para evitar el temible contagio social.

Horfa no quiso mirar el mensaje hasta no terminar la idea que estaba escribiendo. Apenas puso el punto final, cambió la pantalla del texto por la del Whatsapp y vio que se trataba de un audio enviado por la subdirección de adopciones del ICBF con quien por esos días venía trabajando muy de cerca en relación con el proceso de Vigilancia Superior sobre esa entidad. León le explicaba con voz agitada que, por cuenta de la contingencia en la rama judicial, se habían quedado suspendidos los procesos de adopción de al menos ocho niños y niñas catalogados como de características y necesidades especiales por su edad avanzada, por alguna condición especial de salud o por ser parte de un grupo de herma-

nos que no estaban dispuestos a separarse. Estos niños, niñas y adolescentes, que estaban surtiendo el proceso de adopción por largo tiempo, finalmente estaban en el proceso de conocer a sus posibles familias adoptantes por algunas familias colombianas y otras provenientes de Estados Unidos, Canadá, Italia y Noruega, ya se encontraban reunidos con sus nuevos padres en hoteles de Bogotá, llevando a cabo un proceso de adaptación que debe ser supervisado por los Defensores de familia mientras se esperan los fallos judiciales que dejan en firme sus adopciones y les permiten adelantar los trámites ante la Registraduría Nacional del Estado Civil para cambiar sus apellidos por los de la nueva familia y para el caso de las familias extranjeras poder así gestionar sus pasaportes y visas ante la Cancillería colombiana y ante sus respectivas embajadas para salir del país.



Foto: Guillermo Torres. Cortesía Semana.com

Mientras escuchaba la explicación de la Subdirectora de Adopciones, Horfa pudo recrear en su mente lo que estaría ocurriendo, pues sus experiencias anteriores a la Procuraduría, primero como defensora de familia y luego como asesora de la Dirección del ICBF, le permitieron conocer de primera mano la realidad de aquellos niños víctimas del abandono que permanecen en las casas de protección, algunos desde sus primeros meses de vida y otros que van llegando en edades más avanzadas para engrosar las eternas listas de espera para ser adoptados y mientras tanto se van sumiendo en una vida solitaria, ausente de calor de hogar y del amor fraternal que no es posible recrear en aquellos lugares de acogida.

Era impensable desprenderlos de sus nuevas familias cuando ya estaban juntos y ni pensar en regresarlos a las instituciones de protección

*“Estos niños son los mal llamados hijos del ICBF o hijos del Estado, que se les pasa la infancia y adolescencia esperando los trámites burocráticos necesarios para ser declarados en condición de adoptabilidad y poder así incluirlos dentro de la lista de adoptables - explica Horfa -. A medida que crecen va siendo más difícil encontrar una familia que tenga la disposición y las condiciones psicológicas, emocionales y económicas requeridas para acogerlos y ayudarles con sus problemáticas complejas. No son las familias colombianas las más abiertas para adoptar a estos niños, niñas y adolescentes y recibirlos en el seno de una familia, pues se ha demostrado estadísticamente que mientras los extranjeros adoptan en un 41 % esta población con características y necesidades especiales los nacionales alcanzan el 21%, por ello las mejor preparadas para recibirlos en su seno, por eso encontrar una familia para ellos es poco menos que un milagro y por más emergencia sanitaria o situación excepcional que se estuviera presentando, no era posible ignorar la prioridad constitucional de sus derechos frente a los demás. Era necesario actuar y rápido”.*



Foto: Guillermo Torres. Cortesía Semana.com

comunicó con Adriana Herrera Beltrán, quien desde 2018 había llegado a la Procuraduría para ocupar ese cargo gracias a su probada experiencia en asuntos jurídicos y a ese carácter diligente y recio que la hizo destacarse en otros cargos públicos desde los que abanderó importantes procesos de renovación del Estado. La hoy Viceprocuradora era su jefa, pero también fue la persona que desde el primer día había volcado toda su atención al proceso de Vigilancia Superior que ella venía adelantando sobre el ICBF. Horfa estaba segura de que así como habían logrado sacar adelante otros intrincados casos para restablecer los derechos de los niños, respetando la previsión constitucional cuyo deber es cumplir, en esta ocasión encontrarían una manera de ayudar a estos niños, niñas y adolescentes para que pudieran tener el derecho a una familia y a no ser separados de ella y a estas familias, cuya desesperación crecía con los anuncios permanentes de nuevos cierre de fronteras, suspensión de vuelos y un aislamiento cada vez más estricto que pronosticaba lo peor: tener que desprenderse de sus nuevos hijos y regresar a sus países sin ninguna certeza sobre cuándo podrían volver por ellos.



Foto: Cristina Gottardi. Cortesía Unsplash.com

## La estrategia

Horfa le devolvió el mensaje de audio a su interlocutora proponiéndole elevar inmediatamente una comunicación oficial al despacho de la Procuradora Delegada explicando el caso y solicitando su intervención. Acto seguido, se

La Procuradora Delegada, entendió perfectamente la urgencia del caso, pues desde que puso un pie en su despacho por primera vez, la crudeza de los casos de esos niños y mujeres vulnerados que debía representar, la dejaron con la certeza de trabajar sin descanso por los derechos de la infancia.

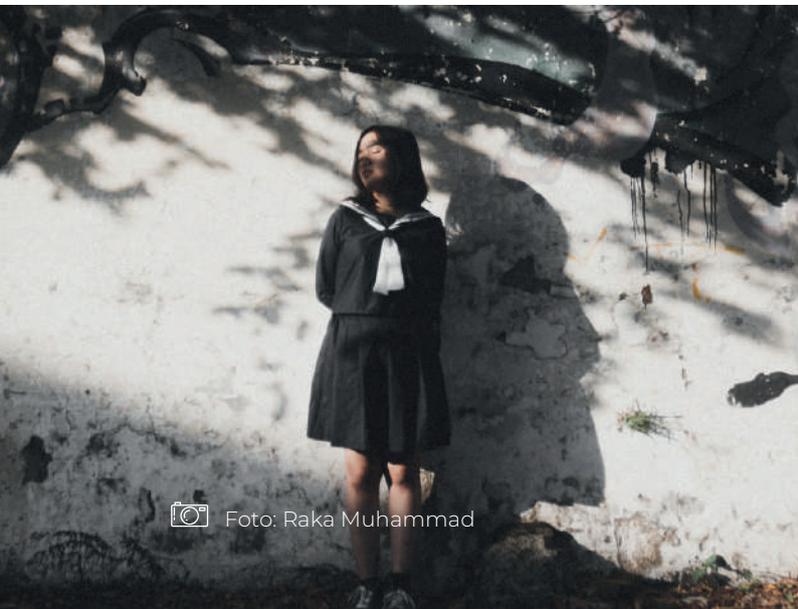
De inmediato se las arregló para citar por videollamada una reunión con su equipo asesor para buscar una estrategia que permitiera destrabar lo más pronto posible la situación. Antes de iniciar el encuentro ya había llegado a su correo institucional la comunicación del ICBF, firmada por la entonces directora de Protección. Allí exponía la situación de los seis procesos de adopción en cuestión, en los que se encontraban inmersos ocho niños, solicitaba sus buenos oficios como representante del Ministerio Público para interceder ante el Consejo Superior de la Judicatura, CSJ, en busca de una medida excepcional ante el cierre de los juzgados de familia para conjurar el inconveniente, teniendo en cuenta la primacía de los Derechos de los Niños, y detallaba los casos con nombres y números de proceso.

Con la carta en la mano, Adriana empezó la reunión diciéndole a sus colaboradores que revisarían las opciones legales para superar la grave situación con los niños y adolescentes en proceso de adopción que había sido puesta en su conocimiento, entre los que había una joven con 17 años y ad portas de cumplir 18, que si no lograba culminar el proceso de adopción, nunca tendría otra oportunidad de tener una familia, pues al cumplir la mayoría de edad tendría que hacerse cargo de su vida en las precarias condiciones en las que tuvo que sobrevivir durante su infancia en el sistema de protección. También había un niño pequeño diagnosticado con esclerosis múltiple, cuyos padres adoptivos ya habían hecho contactos para iniciar un tratamiento médico en su país que le permitiría vivir en mejores condiciones.

Así el martes 17 de marzo, se remitió a la presidenta del CSJ la solicitud hecha por el ICBF de acuerdo con las facultades legales que tiene el Ministerio Público, solicitándole incluir entre las excepciones del Decreto expedido por esa entidad que ordenaba la suspensión de términos judiciales en los procesos de todo el país, a los juzgados de familia que llevaban estos casos. La comunicación firmada por la Procuradora Delegada fue radicada en la mañana del miércoles 18 de marzo de 2020.

La segunda alternativa que se estudió en aquel encuentro virtual fue que se presentara una acción de tutela, único mecanismo legal que siguió funcionando normalmente en el país. Allí solicitarían amparar los derechos fundamentales y prevalentes de esos niños a tener una familia y a crecer en un ambiente sano. El ICBF a través de sus defensores de familia y las familias adoptivas presentaron una tutela de manera autónoma, pero el proceso no fue tan rápido como se esperaba. Con el paso de los días, ninguna de las acciones tuvo respuesta. El tiempo apremiaba y los gobiernos de los diferentes países de los que provenían las familias adoptantes presionaban para que sus ciudadanos salieran de Colombia en vuelos humanitarios.

A pesar de que el asunto fue tomando mayores dimensiones y se convirtió en noticia nacional, las respuestas a la solicitud de la Procuradora Delegada ante el CSJ y a la Tutela, no llegaban. Un artículo del diario El Tiempo, fechado el 07 de abril de 2020 así lo refirió: *“Desde el Bienestar Familiar se interpuso una tutela en contra el Consejo Superior de la Judicatura, la Cancillería y la Registraduría por la vulneración de los derechos de la infancia. La procuradora delegada para la niñez, la adolescencia y las mujeres, Adriana Herrera, cuenta que esta fue asignada al Tribunal Superior de Cundinamarca, pero podría tardar más de una semana en ser resuelta. Por eso considera que es más rápido que la Judicatura tome la decisión por su cuenta. Piden que se asignen dos o tres jueces que en pocos días puedan emitir las sentencias de adopción desde sus casas. En seis casos ya hay demandas, en los 19 restantes, todo*



está listo para presentarlas. Después, solo faltarían los trámites en Cancillería y Registraduría, que pueden ser más ágiles”.

## Luz al final del túnel

Pocos días después y en vista de que el CSJ no había respondido aún y que la acción de tutela interpuesta por las familias no fue atendida, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Justicia y del ICBF avizó un tercer camino, para la protección de estos niños, niñas y adolescentes y de los que se habían sumado de otras regionales del país. Esta situación era una inminente y muy grave vulneración a los derechos fundamentales de estos niños causada por la pandemia y por ello contemplaron la posibilidad de expedir un decreto presidencial en el cual se facultara temporalmente a otras autoridades distintas de los jueces que no estaban atendiendo, para asumir las funciones jurisdiccionales de los jueces de familia, de manera temporal y excepcional, con el fin de recibir las nuevas demandas, resolver aquellas que ya habían sido interpuestas y dictar las sentencias necesarias para destrabar estos casos, opción a la luz de la primacía de los Derechos de los Niños sobre todos los demás que era perfectamente posible y tal vez la única oportunidad de lograr garantizar los derechos de los niños y niñas que se habían quedado con sus procesos interrumpidos.

Así, se expidió por el Gobierno nacional el Decreto Ley 567 de 2020, que le asignó funciones jurisdiccionales de manera excepcional y pro t m-pore a procuradores judiciales de familia que fue bien recibido por el Procurador Fernando Carrillo Flórez, quien en 1991 fue capaz de movilizar junto con otros jóvenes, a todo un país en torno a una nueva constitución incluyente y participativa, el mismo que junto con el grupo de constituyentes le dieron prioridad a los derechos de los niños y las niñas sobre todos los demás en la Carta Magna y para quién la acción de la Procuraduría, desde su primer minuto a la cabeza, se ha enfocado en hacer valer los derechos de las víctimas por sobre todas las cosas, incluidos los reclamos y diatribas de algunos puristas del Derecho.



Foto: Cortesía pixbay.com

En este decreto legislativo, se otorgaron facultades bajo la autorización superior contenida en el artículo 116 de la Constitución, para adelantar los procesos de adopción que se presentaran y que no tuvieran demandas admitidas en los juzgados de familia. En él mantenía la competencia para conocimiento del proceso en cabeza de los procuradores hasta su terminación, aunque se hubiese levantado la suspensión de términos judiciales, en ejercicio del principio de *perpetuatio jurisdictionis*, entendido este como la inmodificabilidad de la competencia y que obliga a las autoridades a continuar con el trámite de los expedientes que se encuentran en su despacho, desde su admisión hasta su culminación, como amparo al debido proceso.

El Decreto concebía un trámite exclusivamente digital de los procesos con certificación de trazabilidad, que constituiría la garantía de su autenticidad. También precisaba los detalles procesales análogos a la actuación que habitualmente se cumple en la presencialidad ante los jueces de familia, ce nida al procedimiento previsto en los artículos 124 a 126 del Código de la Infancia y la adolescencia. Mantendría su vigencia mientras persistieran las circunstancias que lo inspiraron, es decir, mientras se continuara la suspensión de términos judiciales decretada por el CSJ. “*Dados los factores referenciados en las líneas precedentes, la habilitación de la competencia, como la legitimidad de las actuaciones que desplieguen y ejecuten los procuradores judiciales, derivan no solamente de la ley y la Constitución, sino de los tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos de la infancia*”, se podía leer en

el decreto. Nuevamente se priorizó la prevalencia de estos y la observancia de su interés superior.

De conformidad con el Decreto, se seleccionaron los cuatro procuradores judiciales de familia que serían investidos con las facultades jurisdiccionales especiales, Virgilio Hernández y Liliana Tovar en Bogotá, Pablo Badillo en Casanare y Mónica Rosero en Cali, dieron un paso al frente para asumir la tarea. El quinto procurador, Henry Zárate, actuaría a nombre del Ministerio Público verificando la legalidad de cada proceso.

En el otro frente de trabajo se integró el grupo de ingenieros de sistemas que se encargaría de diseñar y poner en marcha los procesos digitales para generar los documentos, procedimientos y constancias necesarias para darle a estos procesos jurídicos el sustento de transparencia y seguridad requeridos.

Para el 17 de abril, cuando el Procurador Carrillo Flórez, emitió la Resolución No. 0172, con la que se dispuso integrar oficialmente el grupo liderado por la Delegada y proceder a la implementación del Decreto, así como designar los cuatro procuradores judiciales a los que les otorgaría las facultades jurisdiccionales y uno más para que ejerciera la función propia de ministerio público y diseñar un componente técnico para la recepción y reparto equitativo y aleatorio de los expedientes que arribaran provenientes de los juzgados o de las demandas nuevas que se radicaran en el correo electrónico que la Procuraduría habilitó con tal finalidad, ya los equipos estaban armados y sobre la línea de partida para arrancar el trabajo encomendado.

## La recta final

Una vez comenzó el ejercicio de la función jurisdiccional asignada, lo más importante era garantizar que la información fluyera sin mayores obstáculos para que los procesos fueran cumpliéndose dentro del marco legal obligatorio y el respeto al debido proceso, y las sentencias empezaran a dictarse. *“En este trabajo, independientemente de nuestros diferentes puntos de vista,*

*lo que primaba eran los niños- - Los ingenieros se pusieron la camiseta y en tres días tuvimos todo listo. Tenemos el sistema SIM que es donde reposa la información de la Procuraduría. Está creado para procesos disciplinarios y de intervención con actividades y protocolos establecidos. No tenemos un proceso misional llamado adopciones, entonces ellos tuvieron que abrir un espacio en ese sistema y adecuarlo a lo que necesitábamos porque teníamos que demostrar la trazabilidad del proceso, en el marco de lo previsto en el decreto ley”*, manifestaron los funcionarios.

Resultaba de capital importancia garantizar el debido proceso a las partes, dar plenas garantías de seguridad y confidencialidad de la información, como su trazabilidad, por lo que se dispuso de una línea virtual exclusiva para registro de las actuaciones, notificaciones e interacción con las partes interesadas y sus abogados. De esta manera se aseguró la construcción del expediente digital y así su protocolo respectivo. Para ello se tomaron medidas necesarias como el registro de firmas de los procuradores designados que ejercerían las funciones judiciales y la adecuación de una ruta de inicio a fin, hasta la remisión del expediente para su custodia definitiva al ICBF, dada la reserva legal que se impone a los procesos de adopción. Para tal efecto se organizaron las salvaguardias necesarias para dar las seguridades requeridas.

Este grupo funcionaba con total cohesión y la comunicación era permanente y fluida: los diversos medios de comunicación siempre estuvieron habilitados para la interacción interna y externa. La conexión con el ICBF a cargo de la Directora, doctora Lina Arbeláez Arbeláez, de la Directora de Protección de ese entonces, Juliana Cortés Guerra y de la Subdirector de Adopciones, Andrea León López, la Registraduría, el Ministerio de Relaciones Exteriores y otras instituciones comprometidas en el curso de los procesos, facilitó el acopio de la información y el oportuno cumplimiento de las decisiones judiciales emitidas. Fue importante diferenciar las funciones que se ejercerían desde el seno de la Procuraduría Delegada, de manera que se garantizara la

independencia entre quienes cumplirían las funciones jurisdiccionales y quienes tenían la función normal de Ministerio Público, que de ninguna manera podían ejercerse simultáneamente por los mismos servidores públicos.

Alix Rubiela Osorio Ortiz, responsable de la Secretaría de la Procuraduría Delegada, estuvo a cargo de la administración, control y seguimiento del correo [adopciones@procuraduria.gov.co](mailto:adopciones@procuraduria.gov.co), en el que se recibieron las demandas, siendo también la responsable del reparto de estas a los procuradores designados. Las firmas escaneadas de los procuradores judiciales de familia designados fueron registradas ante la Procuraduría Delegada y ante la Cancillería como parte del proceso de adopción. Para hacer operativas las funciones jurisdiccionales transitorias y excepcionales por parte de los procuradores judiciales de familia designados, se abrió un banner en la página web de la Procuraduría denominado “*Proceso de adopción, Decreto Ley 567 de 2020*”, en donde se publicaron, entre otros, el Decreto Ley 567 de 2020, la Resolución 172 de 2020 con la conformación del grupo de adopciones, los estados con el correo electrónico institucional de cada uno de los procuradores judiciales de familia designados, las notificaciones por estado, la constancia de expedición de los autos admisorios de las demandas y el correo electrónico habilitado para el recibo de los documentos, siempre con las medidas exigidas para preservar la debida reserva.

Los términos se cumplieron cabalmente. Las diferentes etapas de los procesos fueron ágiles respetando las etapas procesales y garantizando el debido proceso. Se fijó una estrategia de economía del tiempo al establecer rutinas que facilitaron el reparto, la sustanciación, la publicidad de las notificaciones y la ejecución de sus providencias.

Las mañanas comenzaban con una reunión estratégica liderada por la doctora Herrera para ver cómo iba el desarrollo de los procesos, qué cosas era necesario resolver durante el día y las gestiones que debían realizarse frente a las demás en-

tidades estatales. Por medio de sus representantes, las familias adoptantes se iban enterando del avance de sus casos y recuperando la esperanza, mientras gestionaban, las internacionales, con sus embajadas los vuelos humanitarios que los llevarían de regreso a casa con sus nuevos hijos. El entusiasmo y la esperanza se hacían patentes, correos y mensajes fluían en todas direcciones. Se remitían expedientes por los medios virtuales diseñados, se sustanciaban, se notificaban, se recibían las intervenciones de las defensorías de familia designadas por el ICBF, y las del Ministerio Público. Cada uno se esforzaba y se apuraba en compartir, tanto los resultados como sus experiencias. Desde el atril -para simbolizar la dirección de una orquesta- la Procuradora Delegada, no perdía el hilo de ningún movimiento. Motivaba, cuestionaba, requería y compartía el desarrollo de cada proceso que se iba cumpliendo, entendiendo que la misión, no sólo jurídica, sino personal y humana iba tomando forma.



Funcionarios del ICBF entregaron de manera presencial a las familias, sus resoluciones de adopción.

📷 Foto: Cortesía ICBF.

En las tardes la doctora Herrera volvía a conectarse con el grupo para conocer los resultados de cada gestión. Una vez terminaba, se comunicaba con el Procurador Carrillo para ponerlo al tanto del cumplimiento del decreto ley que los había facultado para ejercer con las funciones jurisdiccionales.

Con gran velocidad y con el rigor jurídico esperado las tan anheladas sentencias fueron apareciendo junto con los certificados y otros documentos que garantizaban la idoneidad de los procesos, en los correos del ICBF para su archivo y custodia. Los niños y las familias con fallos a favor empezaron a recuperar la confianza y la sonrisa, igual las que no los obtuvieron encontraron que se les había cumplido con la prestación del servicio, aunque no les fuera favorable. Los Procuradores Judiciales actuaron conforme a derecho, con plena autonomía, transparencia y cumplimiento de la norma.

En este punto la labor de la Procuraduría parecía haber terminado, pero el equipo decidió ir más allá y no abandonar el acompañamiento hasta tanto los niños y sus familias no estuvieran en sus vuelos de regreso o juntos en sus casas. Las notificaciones eran el siguiente paso y debieron realizarse personalmente en las diferentes sedes del ICBF en el país. Padres y funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que se comprometieron en la tarea siendo ejemplo del servicio público, se encontraron ataviados con trajes anti fluidos, máscaras y tapabocas. Entre chorros de alcohol antiséptico y saludos codo a codo, esos actos de notificación fueron una verdadera fiesta.



Foto: Archivo particular familia

Las nuevas adopciones no tenían vuelta atrás, se había cumplido a cabalidad con la ley y la Procuraduría comenzó una maratón de

contactos con los servidores públicos responsables de la Registraduría y del Ministerio de Relaciones Exteriores para garantizar la expedición de los nuevos registros civiles de los niños y con ellos sus pasaportes para poder salir del país. *“En mi paso por la Procuraduría yo he aprendido que ya no me da pena pedir apoyo cuando se trata de la protección de los derechos humanos y más si son de niños y niñas, – apunta la doctora Herrera- cuando uno se identifica como funcionaria de la Procuraduría y solicita el apoyo de las instituciones para la garantía de sus derechos, los servidores públicos actúan diligentemente y en la Registraduría y la Cancillería respondieron muy bien. Los registros civiles se gestionaron en un día bajo la coordinación del doctor Carlos Monsalve, quien diligentemente acompañó de manera directa este proceso, realizando las verificaciones y procedimientos establecidos en un tiempo record y los pasaportes también se emitieron muy rápido”.*

En sólo una semana se resolvieron de manera positiva 27 demandas de 31 que fueron asignadas por reparto a los procuradores judiciales. Tres de ellas no pudieron ser admitidas y una fue rechazada. Las 27 sentencias dictadas, 18 en procesos nacionales y 9 en procesos internacionales, favorecieron a 30 niños de características y necesidades especiales, que hoy pertenecen a una familia y gozan del completo restablecimiento de sus derechos.

El 23 de abril los vuelos humanitarios comenzaron a despegar hacia Estados Unidos, Canadá, Italia y Noruega y los niños de familias colombianas llegaron a sus hogares en todo el país, mientras esa tarde los hombres y mujeres que hicieron posible este milagro, administrando justicia de manera excepcional por la situación de la pandemia, se reunían en una nueva videoconferencia, esta vez con la participación del procurador Carrillo, para contar sus experiencias y prometerse un nuevo encuentro personal para recordar este gran logro en beneficio de niños y niñas, cuando todo regrese a la normalidad.

# Sin el

## virus de las violencias

*Feminicidios, abuso sexual, maltrato infantil, inasistencia alimentaria, esclavitud, y muchos otros males, hacen parte de las violencias que más duelen, las que ocurren de puertas para adentro. Con varias acciones la Procuraduría busca no solo contrarrestarla, sino encontrar rutas de atención efectivas para reducirla a sus mínimas proporciones.*

---



Clara Maríal presintió que las cosas con su compañero, Efrén, se tornarían peores cuando comenzó el aislamiento obligatorio en marzo de 2020. Solía llegar alicorado algunas noches, pues luego de salir de su trabajo en un taller mecánico, usualmente se reunía con otros compañeros y vecinos del sector para consumir bebidas embriagantes. Ella mientras tanto se dedicaba a la costura y al cuidado de sus tres hijos, dos jovencitas de 14 y 16 años y un niño de cuatro.

Clara María empezó a salir con él tras la muerte de su primer esposo. Se conocieron en el barrio, por algunos vecinos en común. Ella quedó sola con las dos niñas, que en ese momento tenían 11 y 13 años. La vida apenas le alcanzaba para trabajar y cuidarlas. El salario mínimo para cubrir la alimentación y el arriendo de una habitación sin baño en la que convivían las tres. Las pequeñas permanecían solas, bajo el cuidado de alguna vecina que la apoyaba mientras ella asistía al trabajo. Pero la empresa de confecciones donde trabajaba entró en crisis y despidió al personal. Producto de la liquidación compró una máquina de coser para continuar ejerciendo el oficio de confecciones. Efrén, que vivía solo tras haber terminado con su anterior relación sentimental y ocupaba un apartamento de dos habitaciones, le ofreció que se mudara con las niñas. Él tenía un trabajo estable y podría encargarse de los gastos grandes. Ella podría ejercer su oficio en el mismo apartamento.

Todo parecía estar muy bien. Un nuevo comienzo para una pareja con ganas de salir adelante. Con la emoción de los primeros días juntos y esa sensación de privacidad que daba tener dos habitaciones, llegó el embarazo. Pero a los pocos meses y cuando Clara María se sintió indispuesta para compartir con Efrén, que había llegado ebrio como de costumbre, este la increpó y comenzó a golpearla. Las niñas escucharon aterradas los gritos de su madre y trataron de intervenir, pero solo lograron enfurecer más a este hombre, que en respuesta trató de golpearlas también. La

madre, a pesar de su embarazo, se interpuso y a consecuencia de ello recibió los golpes.

Luego del incidente Efrén salió del apartamento. Clara María se encerró en una de las habitaciones con sus hijas. El hombre regresó pasada la media noche y producto de su estado de alicoramiento se durmió.

Al día siguiente Clara María salió con sus hijas lo más temprano que pudo, rumbo a la Comisaría de Familia de la localidad. Allí, luego de esperar casi todo el día haciendo fila y sin comer, junto con otras mujeres que venían a denunciar casos similares, fue atendida por un funcionario que parecía no estar atento a su relato y que apenas terminó le pidió de forma sumaria los datos de su pareja agresora para citarlos posteriormente a una conciliación en la que definiría qué medidas tomar al respecto.



Foto: Cortesía Vanguardia Liberal

Con el acta de su denuncia entre la cartera y la desazón de sentir que no había logrado nada, regresó a casa. Efrén la esperaba ansioso. Ella le entregó el recibo de su denuncia y le advirtió que ya las autoridades sabían del incidente por si pretendía ejercer nuevos actos de violencia. El hombre pidió disculpas, hizo mil promesas de no reincidir y aseguró que asistiría a la citación que fuera necesaria para garantizar que esto no volvería a suceder. Sin embargo, la boleta de citación se perdió entre miles de denuncias y procesos que atienden las comisarías de familia a diario, que en algunos casos sobrepasan su capacidad operativa.

1 Los nombres de los protagonistas de esta historia fueron cambiados para proteger su identidad

A pesar de lo anterior regresaron los golpes y malos tratos. Por necesidad ellas tuvieron que continuar viviendo bajo el mismo techo, porque el dinero que Efrén aportaba era con el único ingreso que se contaba. Con el crecimiento de las niñas los malos tratos no cesaron, pero se sumaron actos de acoso sexual por parte de su padrastro, que empezó a verlas con otros ojos. Clara María en medio de sus carencias y por el maltrato continuo, había terminado tolerándolo con miedo y resignación. Pero con la llegada de la pandemia, el confinamiento lo agravó todo. Si antes las agresiones eran esporádicas, ahora conviviendo todo el día en el apartamento y con el disgusto permanente que le producía la abstinencia de licor, la violencia física se tornó casi permanente.



Foto: Cortesía La FM

La hija mayor escuchó en el colegio cómo denunciar los casos de violencia intrafamiliar y comenzó a llamar a las líneas de ayuda dispuestas por diferentes entidades para atender estos casos, pero no obtuvo respuesta. «Permanecíamos encerradas en el cuarto con el niño. Nos daba terror salir porque nos encontrábamos con ese hombre, que tenía a mi mamá prácticamente secuestrada en el resto de la casa», señaló la joven.

### Al otro lado del chat

En vista de que nunca atendieron su caso, decidió contar su historia por redes sociales y esta fue replicada hasta que llegó a conocimiento de la Procuraduría, que, por esos días de confinamiento en los hogares, había iniciado una cam-

paña de prevención contra la violencia intrafamiliar, cuyas cifras se incrementaron durante la pandemia, llegando a 243 feminicidios entre marzo y agosto de 2020, según cifras del Observatorio de Feminicidios Colombia.

La joven no tardó en recibir la llamada de un funcionario de la Procuraduría encargado de la campaña #sinelvirusdelasviolencias, que buscaba guiar a los ciudadanos inmersos en estos casos durante la pandemia, para obtener mediante su intervención, una atención rápida y efectiva de las instituciones encargadas.



Foto: Cortesía prensa Alcaldía Bogotá.

El nivel de violencia desatado por su padrastro iba creciendo con los días y las amenazas eran permanentes. Con la acción de la Procuraduría delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres, Clara María y sus hijos fueron atendidos por una Comisaría de Familia que había continuado con la atención durante la pandemia, logrando ser ubicados en un hogar de acogida. Contra Efrén se inició un proceso penal por violencia intrafamiliar.

### Difícil panorama

El caso de Clara María es uno de los que ha podido resolverse antes de la ocurrencia de consecuencias fatales. En Colombia, a pesar de los esfuerzos de algunas instituciones por atender de manera eficaz a las víctimas de violencia intrafamiliar, las cifras siguen siendo preocupantes. De

acuerdo con reportes del Instituto de Medicina Legal, solo en 2019 se registraron 47.524 casos, de los cuales 40.760 fueron contra mujeres, lo que representó una tasa de 161 casos por cada 100.000 mujeres. En ese mismo año se presentaron 976 feminicidios.

En 2020, durante los meses de aislamiento preventivo obligatorio, la permanencia en casa de todo el grupo familiar exacerbó este fenómeno, tal como lo registró el Boletín No. 8 sobre respuesta institucional para el abordaje integral de las violencias por razones de género contra niñas, niños, adolescentes y mujeres del Ministerio de Salud, como sigue:



Foto: cortesía [www.ABC.es](http://www.ABC.es)

*-El registro de llamadas a la línea 155 por violencia intrafamiliar en el periodo de 2020, presentó un aumento del 175.1% con respecto al periodo del 25 de marzo al 23 de abril de 2019, confirmándose que los hogares siguen siendo espacios de alto riesgo para las niñas y las mujeres. Los registros de llamadas realizadas a la línea 123 mostraron que el 94% de los 15.899 casos denunciados fueron por violencia intrafamiliar, es decir, 14.991 y al comparar el periodo del 25 de marzo al 23 de abril de 2020 con 2019, hubo un incremento del 19% en este tipo de casos.*

*En violencia de pareja, se analizó que los casos por semana han aumentado, por ejemplo, la primera semana se reportaron 194 casos y para la cuarta semana 275, es decir un incremento de 81*

*casos para la última semana del periodo. El 50% de las víctimas de violencia de pareja están entre los 29 y 59 años, seguido por el 47% que corresponde a jóvenes entre los 18 y 28 años.*

*El Observatorio de la Fundación Feminicidios Colombia registra como sociedad civil que entre el 20 de marzo y el 18 de mayo han conocido 26 feminicidios, 17 tentativas y 13 casos en verificación, muchos de estos cometidos frente a los hijos e hijas de las víctimas.*

*Así mismo, a través del buzón virtual que estableció especialmente la Procuraduría para atender las quejas por la no atención de las violencias en el contexto familiar durante el aislamiento obligatorio, se han recibido entre el 5 de abril de 2020 y el 22 de mayo de 2020, 551 quejas de la ciudadanía, de las cuales, 73 corresponden a quejas por presuntas fallas en la atención de las violencias en razón del género y el sexo, en muchos de estos casos las mujeres víctimas advierten encontrarse en riesgo de feminicidio.*



Foto: Cortesía [www.rawpixel.com](http://www.rawpixel.com)

*Las cifras publicadas históricamente por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses revelan que las mujeres han sido las principales víctimas de violencia intrafamiliar.*

*Adicionalmente, la grave situación de las mujeres en situación de prostitución antes de la cuarentena, ha quedado en evidencia con el ais-*

lamiento, y su situación se ha agravado por la crítica desatención en temas de salud, alimentación, vivienda, necesidades básicas y en general una evidente vulneración a sus derechos humanos obliga a brindar respuestas urgentes para ellas y sus hijos e hijas en el marco de los derechos y la dignidad humana.

*Así mismo, se han conocido y reportado casos de trata de personas con fines de explotación sexual en varias ciudades del país. Todo lo cual indica que las diferentes violencias en razón del sexo y el género a las que son sometidas las mujeres no cesan y por el contrario, la cultura machista y patriarcal, la naturalización, invisibilidad y legitimación de las mismas sigue siendo una constante en todos los territorios del país, sumada a una ausencia de prevención oportuna, de instituciones fuertes y adecuadas para brindar atenciones en condiciones de dignidad y de grandes dificultades en cuanto al acceso a la justicia-.*

Con este panorama, expuesto en la Directiva 022 de mayo de 2020, la Procuraduría General de la Nación exhortó a los alcaldes y gobernadores de todo el territorio nacional a tomar las medidas necesarias para enfocar los planes de desarrollo con acciones que aseguraran la atención inmediata a las denuncias de mujeres, menores de edad y adultos mayores víctimas de violencia intrafamiliar, disponer de los recursos para lograrlo e iniciar campañas de prevención para reducir su ocurrencia.

Desde ese mismo momento la Procuraduría entró en un estado de alerta permanente para supervisar las actuaciones de esas entidades y buscar un contacto directo con los ciudadanos para verificar el cumplimiento de las medidas y ayudarlos en la gestión de sus denuncias hasta lograr las respuestas institucionales requeridas. Con la campaña *#sinelvirusdelasviolencias* y a través del *correo auxilio@procuraduría.gov.co*, la entidad logró apoyar más de 700 casos, interactuando con la Fiscalía, la Policía nacional, el ICBF y otras autoridades en todo el país para disminuir de manera tangible y efectiva su ocurrencia o repetición.

## Comisarías bajo la lupa

Desde 2017 la administración del procurador Fernando Carrillo Flórez enfocó sus esfuerzos en analizar el fenómeno de la violencia intrafamiliar y las carencias que presenta el Estado para enfrentarlo. A través de un dialogo sostenido con los diferentes protagonistas de estos episodios y con funcionarios estatales encargados de su atención en los departamentos donde se registran las más altas cifras de ocurrencia, pudo evidenciar fallas graves en el sistema de recepción y en la ruta de atención de las denuncias, a tal punto que en muchas ocasiones las mujeres que han muerto a manos de sus parejas, ya las habían denunciado por amenazas y agresiones inminentes, pero estas acusaciones no alcanzaron a ser tramitadas.

El punto álgido de la desatención se encontró en las debilidades que persisten para el adecuado funcionamiento de las comisarías de familia, creadas a principios de los 90 como la puerta de entrada hacia una atención integral de los casos de violencia intrafamiliar y violencia basada en género, donde existirían además espacios de reflexión, orientación y prevención para contener el fenómeno. Pero lo que en principio pareció el desarrollo de una política pública de avanzada, que cambiaría por completo el panorama de los conflictos familiares en el país, se fue diluyendo por diversas circunstancias.



Foto: Cortesía [www.elpais.com.co](http://www.elpais.com.co)

Más pronto que tarde, estos esquemas multidisciplinarios que se implementaron en todos los municipios del país y que en teoría contarían con un abogado experto en derecho de familia

que asumiría el liderazgo como comisario, un profesional en psicología, otro en trabajo social, un médico, todos ellos funcionarios de carrera, además de uno o más asistentes administrativos según las necesidades de cada comunidad, empezaron a naufragar entre un océano cada vez más profundo de casos por atender, mientras que los recortes presupuestales constantes, el cambio de la modalidad de la vinculación laboral, pasando a nombramientos en provisionalidad o a contratos de prestación de servicios, fueron diezmando los equipos de trabajo al tiempo que aumentaban las responsabilidades delegadas por alcaldes, gobernadores y otras autoridades que tomaron por costumbre encargar a las comisarías de familia de asuntos tan alejados del propósito para el que fueron creadas, como organizar las rendiciones de cuentas de sus administraciones.

Entre 2010 y 2011 la Procuraduría realizó una primera vigilancia superior a las comisarías de familia, encontrando entre las principales causas del problema, la mala organización y funcionamiento de estas entidades y la precariedad de las condiciones en que trabajan el comisario y su equipo. Esto incidía directamente en la falta de atención digna y efectiva para las víctimas de la violencia intrafamiliar. El ministerio público advirtió en ese momento que la justicia familiar, desde el rol que les corresponde a las comisarías de familia, se encontraba aún lejos de cumplir las premisas de eficiencia y de atención en condiciones de dignidad, así como del ideal de una pronta y cumplida justicia.

Desde entonces se adelantaron algunas acciones para sacarlas de su encrucijada, entre las que estuvieron un estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación DNP y la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, sobre alternativas para la redefinición del rol de las comisarías. También varios procesos específicos de capacitación y asistencia por parte del

Ministerio de Justicia, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, la Fiscalía General de la Nación y la Consejería para la Equidad de la Mujer; apoyos de la cooperación internacional e incluso una mesa accidental propiciada por el Congreso Nacional en 2015. Esfuerzos todos que, si bien generaron avances importantes, no ofrecieron una solución definitiva a esta problemática que aún persiste.

Con un nuevo enfoque en el que se decidió privilegiar la participación de comisarios, funcionarios, entidades del Estado relacionadas con su funcionamiento y comunidades, en un diálogo para buscar soluciones definitivas a la crisis, la procuraduría delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres comenzó una segunda vigilancia superior en 2018, cuyo fin fue realizar la actualización de la línea base de 2010, como insumo para construir un proyecto de ley que redefiniere sus alcances y capacidades frente al cumplimiento de los fines esenciales del Estado y para su fortalecimiento institucional desde la óptica de la revisión y ajuste de sus competencias, naturaleza, infraestructura, sistemas de información, planta de personal, vinculación y estructura salarial, financiamiento y la posibilidad de que dependan de un ente rector.

Entre las dificultades que salieron a flote, la más compleja es que no ha sido posible cuantificar el déficit existente de comisarios de familia y sus equipos, en relación con la cantidad de solicitudes de servicios que llegan por parte de los ciudadanos. «*No hay una medición confiable y permanente sobre la demanda del servicio y la carga laboral que se genera en estas entidades, que sirva de sustento para estimar si es suficiente o no la cantidad y capacidad de las comisarías de familia para atender la violencia intrafamiliar y la violencia basada en género*», asegura la Procuraduría entre sus conclusiones.



Los equipos de las comisarías de familia trabajan incompletos.

Foto: Cortesía [www.fundaciónsura.com](http://www.fundaciónsura.com)

Esta falta de información impide calcular el nivel de sobrecarga laboral que tienen los funcionarios y cuántos más se necesitarían en cada especialidad para suplir la demanda.

El desfase salarial de los comisarios, cuyos ingresos están muy por debajo de los de otros funcionarios públicos que cumplen funciones similares y hasta de menor responsabilidad, es otra falla notoria y la competencia concurrente entre el Congreso, que promulga la ley marco para salarios de servidores públicos, el gobierno nacional que fija límites máximos a los mencionados salarios y los concejos municipales, que finalmente son quienes determinan el monto de la remuneración en cada entidad territorial, son situaciones que han contribuido a que no haya sido posible lograr esa nivelación salarial.

A esto se suma la alta rotación de personal. Según logró estimar la Procuraduría, entre 2016 y 2018 fueron reemplazados el 61,3% de los funcionarios vinculados a estos despachos, siendo los cargos de psicólogo y trabajador social los de mayor rotación con el 73,6% y 70,6%, respectivamente y el del comisario de familia con el 44,8%. Esto ocurre porque la contratación de los equipos se realiza en su mayoría por contratos de prestación de servicios o a término fijo, menores a un año y cuyas remuneraciones, que son definidas por las administraciones municipales,

están muy por debajo de las que ofrece el mercado para estos profesionales.

Para el equipo de la delegada se hizo evidente tras un primer análisis de la situación, que en 2018 y durante su historia, las comisarías de familia no han ocupado un lugar prioritario en la planeación territorial y no se consideran posibilidades de proyección para estas entidades, más allá de seguir en las mismas condiciones de funcionamiento, en otras palabras, en la misma situación de precariedad. Este desinterés institucional redundante, por supuesto, en que la condición de infraestructura de las comisarías tampoco sea adecuada para la atención que demandan las realidades y condiciones propias de las violencias intrafamiliar y de género y, en consecuencia, no se presta el servicio de justicia familiar de manera eficaz y eficiente.



La alta rotación de profesionales dificulta el servicio en las Comisarías de Familia.

Foto: Cortesía [www.otvelevisión.com](http://www.otvelevisión.com)

La escasez de funcionarios en las comisarías ha hecho que la presencia institucional requerida en la cadena de atención de estas violencias, donde confluyen las intervenciones intersectoriales de al menos 10 entidades, no sea completa, lo cual limita la posibilidad de activar de manera integral la ruta para atender a las víctimas y garantizar su protección.

Esto trae como una de las consecuencias más graves, que el seguimiento a las medidas de protección definitivas ordenadas por las comisarías de familia continúe siendo una de las grandes debilidades, 85,78% no tuvieron seguimiento. También el porcentaje de remisión de casos de violencia

intrafamiliar a la Fiscalía General de la Nación, al ubicarse solamente en un 55.28%, se constituye en un factor crítico en la atención, prevención, contención y penalización de este fenómeno.

Es precisamente en este punto donde todas esas carencias confluyen para sellar el destino de decenas de víctimas que, a pesar de haber denunciado a sus agresores, mueren a manos de ellos porque sus demandas no son recibidas, tramitadas, remitidas o investigadas y resueltas a tiempo.

## Proyecto por la dignidad

Con un panorama mucho más claro, puesto sobre la mesa por quienes lo padecen a diario y lo conocen en profundidad, la procuraduría, en ese entonces bajo la dirección de la doctora Adriana Herrera Beltrán, actual Viceprocuradora General de la Nación, impulsó en 2019 una propuesta de reforma a las comisarías de familia construida conjuntamente con las instituciones que tienen responsabilidad en su organización y funcionamiento, así como con aquellas que participan en la ruta de atención integral de las víctimas de esas violencias. A través del trabajo de la mesa técnica de comisarías de familia, liderada por el Ministerio de Justicia, la procuraduría delegada involucró en el proceso a comisarios de familia de varias regiones del país y a la sociedad civil que trabaja por los derechos de las mujeres y por los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes de Colombia.

El resultado ha sido un robusto articulado presentado por la Procuraduría en marzo de 2020, durante la segunda audiencia nacional por las comisarías de familia, y posteriormente entregado al gobierno nacional, que encomendó su revisión al Ministerio de Justicia y al Departamento Administrativo de la Función Pública, antes de presentarlo finalmente como proyecto de ley ante el Congreso de la República, donde actualmente surte el trámite requerido.

El actual procurador delegado, Virgilio Hernández Castellanos, explica que *«en el marco de este trabajo de construcción colectiva se priorizaron los elementos principales para hacer una reforma de orden administrativo, que sin duda debe permitir un avance importante para solucionar las serias dificultades que se presentan desde hace ya varios años en el acceso a la justicia familiar. Buscamos incluir como parte de la reforma a las comisarías, lo que inicialmente tiene más posibilidades de ser aprobado por el Congreso, es decir: la ubicación jerárquica del cargo de comisario de familia, la nivelación salarial, los equipos interdisciplinarios completos, la revisión de competencias, el ente rector y el sistema de información»*.

Al cierre de esta edición, la expectativa de todos los participantes en el proceso es que durante los debates a los que se someta el proyecto de ley en el Congreso, los legisladores escuchen a los comisarios de familia y recojan todas sus inquietudes, acuerdos y desacuerdos frente al contenido, para orientar de la mejor manera las decisiones que se tomen.

De aprobarse el proyecto, ajustado a la visión inicial que tuvo esta Procuraduría Ciudadana, cuyo objetivo principal ha sido transformar por medio de consensos esas realidades que vienen afectando de manera grave a la sociedad colombiana, y en este caso específico a su núcleo fundamental que son los diferentes tipos de familias que se conciben desde la óptica amplia e inclusiva contenida en la Constitución Política, el legado de su gestión será la puesta en marcha de una política pública transformadora, que permita construir una estrategia a nivel país, para que sea en cada uno de los municipios de Colombia donde las violencias intrafamiliar y de género se consideren un asunto prioritario y haya un esfuerzo sostenido para lograr resultados contundentes en la disminución de este flagelo y en la protección real y efectiva para esta población vulnerable.

# Capítulo III

## Acciones efectivas

# Medicamentos

## que matan

*Tras descubrir cómo farmacéuticas y entidades que prestan servicios de salud desangran el presupuesto estatal, la Procuraduría busca generar cambios profundos para erradicar la corrupción en la salud.*

---

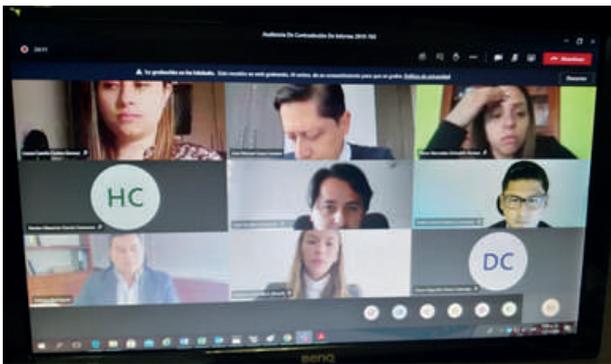


 Foto: Cortesía Newfounded Crisis de medicamentos México.

Como si se tratara de un buen presagio, la audiencia de sustentación de pruebas solicitada por los investigadores de la Procuraduría Delegada para Salud, Protección Social y Trabajo Decente, fue programada para el 11 de noviem-

bre de 2020. Se trataba de la oportunidad que esperaban desde 2019, cuando comenzaron una investigación profunda que los llevó a descubrir el contubernio miserable, por decir lo menos, entre fabricantes, importadores y distribuidores

de medicamentos y las entidades que prestan los servicios médicos obligatorios a los colombianos, que son quienes los compran, para saquear a manos llenas los recursos públicos destinados a la salud del país, cobrando cifras astronómicas por cada medicamento y arreglándose para evadir los escasos controles existentes, mientras que miles de ciudadanos cuya salud se deteriora cada día, esperan para recibir los medicamentos a los que tienen derecho. Todo esto en las narices de unas entidades de control cuyo proceder ineficaz se parece más al silencio cómplice que a la parsimonia burocrática.



La audiencia se realizó de manera virtual respetando las medidas de aislamiento obligatorio.

Foto: Prensa PGN

A la sala de audiencias del Tribunal Superior de Cundinamarca, presidida por el magistrado Luis Manuel Lasso Lozano, en cuyas manos se encuentra la acción popular con la que la Procuraduría busca generar un cambio sin precedentes en el sistema de salud, se conectó por videoconferencia el equipo de investigadores con los representantes de los ministerios de Salud y Protección Social, y de Comercio, Industria y Turismo, la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -Adres-, la asociación Colombiana de Sociedades Científicas y Médica Sindical y la Federación Médica Colombiana, citados para conocer de primera mano las evidencias, contenidas en 143 folios y cuatro CD, que a su juicio sustentan la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público, como consecuencia de las deficiencias existentes en el sistema de control de precios de

medicamentos, que han generado pérdidas incalculables durante los últimos años.

Así como aquel 11 de noviembre de 1811 el grito de todo un pueblo se oyó con fuerza entre las murallas de la vieja Cartagena de Indias reclamando justicia ante los opresores, 209 años después, en la misma fecha, la Procuraduría Ciudadana liderada por Fernando Carrillo Flórez, se ha puesto en los zapatos de la gente y alzado la voz en representación de los colombianos más humildes, que se han tenido que quejar entre dientes durante años y de otros como Juan Gossaín, el prestigioso periodista que se ha jugado el pellejo para denunciar esta debacle, pero cuyas revelaciones no han alcanzado para generar un cambio real en el ordenamiento jurídico del país, que permita erradicar estas prácticas perversas y castigar a sus protagonistas.



Foto: [www.freepik.es](http://www.freepik.es)

Tras varias horas de revelaciones, explicaciones y aclaraciones que aterraron a la audiencia, la Procuraduría culminó la sustentación de su informe de pruebas solicitando al tribunal emitir las órdenes orientadas a salvaguardar los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la protección del patrimonio público amenazados y vulnerados por la perversa conjunción de factores representados en las omisiones del gobierno nacional en la expedición de una nueva política farmacéutica nacional, tal como lo dis-

puso desde el año 2015, el artículo 23 de la Ley Estatutaria de Salud. La Procuraduría persigue entre otros objetivos, el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo del artículo 23, que le ordenó al Ministerio de Salud regular los precios de los medicamentos a nivel nacional para los principios activos y que dicha regulación comprenda todas las fases del proceso de producción y comercialización de los medicamentos hasta su consumo final, como lo ordenó la Corte Constitucional en el juicio de exequibilidad orientado a garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud. Así mismo, espera que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordene al Ministerio de Salud, al Ministerio de Comercio, cabezas de la Comisión Nacional de Control de Precios de Medicamentos, CNCPM, mejorar los controles sobre los precios de medicamentos y a la Superintendencia de Industria y Comercio sancionar efectivamente a las EPS, distribuidores, comercializadores, IPS privadas y hospitales públicos que infrinjan las normas establecidas, pero, sobre todo, garantizar que quienes se han enriquecido vendiendo y comprando medicamentos con sobreprecios, devuelvan al Estado los recursos públicos sustraídos.

## Hallazgo siniestro

Desde la llegada del Procurador Fernando Carrillo en 2017, una de las banderas de su gestión ha sido consolidar la función de intervención judicial del ministerio público ante los tribunales y juzgados administrativos del país en casos que, por su trascendencia social, requirieran de su intervención prioritaria. Este espíritu renovado fue el que llevó al grupo de investigadores a enfocarse en desenmarañar lo que estaba sucediendo con los precios de los medicamentos en el país, a raíz de una noticia que los dejó perplejos. En 2019 la Superintendencia de Industria y Comercio impuso una multa cercana a los \$80 millones al laboratorio farmacéutico Pfizer, como resultado de una investigación en la cual se probó que había vendido medicamentos sometidos a control directo de precios, con precios muy superiores a los permitidos. Aunque en apariencia se trataba de una respuesta institucional adecuada ante

el abuso del laboratorio, para los investigadores de la recién creada Procuraduría Delegada para Salud, la sanción impuesta representaba una suma irrisoria frente a las previsible ganancias obtenidas por las miles de unidades de aquellos medicamentos que el laboratorio seguramente habría vendido con sobreprecio a entidades públicas y privadas que administran los recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.



Foto: [www.freepik.es](http://www.freepik.es)

Tras conocer la noticia, la procuraduría, ordenó una visita administrativa a la Superintendencia de Industria y Comercio, SIC, para informarse sobre los detalles de aquel proceso y conocer sobre otros que estuvieran en curso en relación con sobreprecios de medicamentos. Al día siguiente un grupo de investigadores llegó a la sede de la SIC para indagar por el proceso en cuestión, hablar con quienes lo habían llevado a cabo y pedir una copia del expediente.

La dependencia encargada de indagar el asunto fue la Dirección de Investigaciones para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal de la SIC, cuyos funcionarios explicaron, sin muchas ganas, que habían abierto el proceso tras encontrar una irregularidad en el reporte trimestral que hace el Sismed sobre los precios finales de compra de los medicamentos, frente a los precios máximos de venta autorizados por la CNPMDM, en su Circular 07 de 2018. Al final de la tarde y luego de varias

gestiones, los procuradores salieron con una copia del expediente bajo el brazo y una somera explicación sobre lo que estaba pasando.

Ya en sus oficinas, al revisar el expediente, advirtieron que la SIC había comparado los precios de los medicamentos relacionados en las facturas de venta denunciadas como irregulares, con los precios máximos de venta autorizados para esos mismos medicamentos por la Circular 07 de 2018, lo que les permitió concluir que el laboratorio en cuestión vendió siete presentaciones comerciales de medicamentos a los distribuidores mayoristas, Éticos Serrano Gómez LTDA y Eve Distribuciones SAS, con sobrepuestos de entre 4% y el 651%, los cuales a su vez fueron vendidos por esos mayoristas a la Nueva EPS; Cafesalud EPS y Cruz Blanca EPS.



Foto: Tomada de unplash.com

Un primer detalle inquietante fue que, de las siete mil facturas seleccionadas para buscar irregularidades, la SIC solo logró encontrarlas en 16. El caso más alarmante que saltó a la vista fue el del medicamento Xalatan de 50mcg, cuyo principio activo es Latanoprost. Aunque el precio máximo de venta por unidad para esa presentación autorizado por la Circular 07 de 2018 era de \$14.934, Pfizer lo vendió a Éticos Serrano Gómez por \$112.167, un 651% más caro. Este distribuidor mayorista lo vendió a la Nueva EPS por un precio aún mayor.

Otros como el Efexor XR de 37.5 mg, en presentación de cápsulas x7, cuyo ingrediente activo es velafaxina, utilizado frecuentemente para tratar

los síntomas de la depresión, fue vendido por el fabricante a \$67.956, a pesar de que en la Circular, cuyas disposiciones son ampliamente conocidas por todos los participantes en la cadena de producción y venta de medicamentos, el precio máximo de venta permitido era de \$15.172, es decir un 348% menos. La misma situación se reportaba en otras 14 facturas de las 7.000 que debieron ser aportadas por la empresa investigada.



Foto: Tomada de unplash.com

De este primer hallazgo fue posible colegir que los precios máximos determinados para cada medicamento eran conocidos no solo por el laboratorio, sino por los intermediarios mayoristas y el comprador final. Esto generó de inmediato entre los investigadores la inquietud sobre ¿por qué una EPS, un hospital público, una caja de compensación o una clínica, que están obligadas y pueden comprar un medicamento a un bajo precio máximo regulado, lo compran 5 o 10 veces más caro? ¿Quiénes participan y se lucran con el sobrecosto? ¿A qué bolsillos llegan los recursos públicos de los sobrecostos?

Entre los argumentos expuestos por la SIC para no haber incluido dentro de la investigación y posterior sanción económica los sobrepuestos presentes en las miles de facturas restantes, estuvieron, por ejemplo, que muchas de estas ventas se realizaron dentro del canal comercial, es decir que sus destinatarios fueron personas naturales, farmacias, droguerías, entidades del régimen especial y compañías aseguradoras que no hacen parte del sistema de salud y en consecuencia no se configuraba una infracción a la Circular 04 de 2012.

Otra de las explicaciones fue que cuando se conocieron las irregularidades, algunos medicamentos aún no habían sido comercializados por los agentes que los compraron a Pfizer, y porque la Superintendencia no pudo realizar la trazabilidad de su destino final, es decir que no pudo confirmar si estos fueron pagados con dineros del Sistema General de Salud provenientes de la Unidad de Pago Por Capacitación UPC.



Foto: Cortesía Semana.com

Finalmente, la SIC se refirió en su informe técnico a los medicamentos sobrevalorados que, por estar fuera del listado del Plan Básico de Salud PBS, son entregados a los usuarios por las EPS y luego recobrados a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud Adres, que maneja los recursos que aporta el Estado para cubrir el régimen

subsidiado de salud y las necesidades médicas vitales de los ciudadanos afiliados al PBS, pero que este no cubre. La SIC aclaró que, «*en lo concerniente a trámites o procedimientos que se adelantaban para solicitar recobros al ADRES por medicamentos no PBS, no son competencia de esta entidad y en consecuencia no se efectuará ningún pronunciamiento al respecto*».

El análisis del expediente de este caso dejó el panorama claro entre los investigadores. El sobrepuesto en los medicamentos no era asunto de una sola vía. Todos los actores de este peculiar mercado parecían haberse puesto de acuerdo para ignorar las disposiciones legales de regulación, pues todos las conocían y reincidían en las conductas y las pírricas sanciones económicas de la SIC no iban a disuadirlos: las ganancias derivadas de violar el control de precios son monstruosas en un mercado que mueve más de 20 billones de pesos al año.

## Nuevos descubrimientos

La siguiente visita administrativa ordenada por la procuraduría fue a la Subdirección de Medicamentos del Ministerio de Salud, encargada de ejercer la secretaría técnica de la CNPMD. Es en aquella subdirección donde se preparan las circulares y actos administrativos que, en teoría, regulan la compra y venta de medicamentos en Colombia.

Allí, un grupo de funcionarias atendió la visita y fue revelando a los investigadores los vericuetos que existen alrededor del control que ejerce el Estado sobre los precios. Comenzaron por explicar que los principios activos son compuestos químicos desarrollados por los laboratorios para tratar las enfermedades. Un ejemplo claro puede ser el Ibuprofeno, que se utiliza contra la inflamación y el dolor. Este principio activo famoso, porque es lo que siempre recetan los médicos de EPS, es la sustancia de reconocidos medicamentos de marcas comerciales como Advil o Sevedol, pero también se produce en versión genérica identificándolo por su nombre. Estas versiones genéricas son las que entregan las EPS.



Foto: Tomada de Freepik.es

Con base en 1.742 principios activos existen 61.274 presentaciones comerciales de diferentes medicamentos que se comercializan en el país, según las pruebas allegadas al Tribunal Administrativo de Cundinamarca. De los 61.274 medicamentos que se comercializan en el país, a tan solo 10.561 se les ha asignado un precio máximo de venta para transacciones institucionales, es decir, las que realizan las entidades integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Lo anterior significa que tan solo el 17,23% del total de medicamentos que se expenden en Colombia tienen un precio máximo de venta, que en todo caso no aplica para las ventas al público en droguerías y farmacias, situación que también ha sido cuestionada por la Procuraduría, en cuanto son los ciudadanos de a pie, los que más caro pagan por los medicamentos que se venden sin ningún tipo de control. Los precios están al garete y en múltiples ocasiones voces tan importantes como la del periodista Juan Gossaín, han denunciado con pruebas en mano que Colombia es el paraíso de los negociantes de medicamentos.



Foto: Tomada de Freepik.es

La Procuraduría ha objetado que el gobierno nacional se haga el de la vista gorda con la regulación de los precios de los medicamentos, al estar claro que, salvo los que compran los ciudadanos en droguerías y farmacias, todo el mercado está financiado con los recursos públicos de la seguridad social en salud, bien sea a través de la UPC o con los recobros billonarios a Adres, ahora transformados en presupuestos máximos.

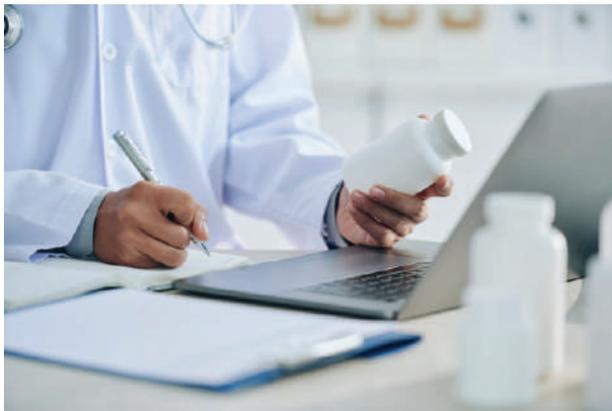
Al parecer, el origen de todos los males está en la aplicación de una vieja e ineficaz metodología de control de precios contenida en la Circular 03 de 2013 que tiene a más del 70% por ciento de los principios activos y medicamentos sin ningún tipo de control de precio; el poco entusiasmo de la CNPMDM en el fortalecimiento del sistema de control de precios y del sistema de vigilancia Sismed y a que las sanciones de la Superintendencia por violación al régimen de control de precios son pocas y pírricas, con lo cual no desaniman a nadie de continuar obteniendo jugosas ganancias resultantes del fraude.

Los integrantes de la cadena de medicamentos que se estarían lucrando con la venta de medicamentos a precios superiores a los máximos legales, se los venden a EPS, empresas sociales del Estado (hospitales públicos), clínicas privadas, cajas de compensación, administradoras de riesgos laborales ARL y empresas de medicina prepagada, que efectivamente los compran con sobrecostos increíbles.

## El diablo en los detalles

Como herramienta para ejercer la vigilancia sobre las entidades que venden y compran medicamentos, la Comisión dispuso crear el Sismed, un sistema de información que debe ser alimentado por todos los entes públicos y privados que vendan o compren medicamentos en el país, que están obligados a registrar trimestralmente para cada medicamento el valor de factura máximo y mínimo de sus operaciones de venta en el periodo, discriminando los canales institucionales y comerciales, así como guardar soporte de cada una de tales transacciones. La información es

analizada por la Secretaría Técnica de la CNMSM con el propósito de controlar el comportamiento de los precios de los medicamentos en Colombia y de esta manera orientar la regulación del mercado de medicamentos en el país. Los resultados son remitidos a la SIC, aunque este requisito no se cumple a cabalidad por las empresas. Es por la escasa información aquí reportada que se ha podido establecer el tamaño del catéter inyectado por los corruptos para drenar el torrente económico de la salud.



Todas las empresas que participan en el sistema de salud están obligadas a reportar al SISMED

 Foto: Tomada de Freepik.es

Al adentrarse en los reportes del Sismed, el equipo de investigadores de la Procuraduría finalmente empezó a ver el fondo de la olla podrida, ese pus de la corrupción que aflora cuando se presiona sobre lo infectado. A pesar de que en las circulares expedidas por la CNPMSM están determinados los precios máximos de venta de aquellos medicamentos con control de precios, a pesar de que las empresas que compran y venden están en la obligación de reportar sus movimientos al Sismed y a pesar de que la SIC sanciona a las empresas que sean descubiertas trasgrediendo esta norma en el canal institucional y que la CNMSM está en capacidad de denunciar a aquellas que la vulneran en los recobros al Adres y a las Direcciones Territoriales de Salud -DTS, más de 1.680 casos de ventas masivas de medicamentos con precios que sobrepasan el máximo permitido aparecieron reportadas en el sistema, solo durante el primer trimestre de 2019, pero lo más impactante es que los sobrepagos llegaron hasta el 11.688 %.

*«Casi el 50% de los registros reporta superación del precio máximo de venta establecido por la Comisión Nacional de Medicamentos y Dispositivos Médicos en la Circular 07 de 2018. Se identificaron 1.682 registros con sobrecostos que oscilan entre el 1% y el 11.668% sobre el precio máximo de venta. También se pudo establecer que veinte mayoristas facturan con sobrepagos superiores al 500%», asegura el reporte de la CNPMDM.*

Resultó ser todo un festín, una repartija en el que participan laboratorios, distribuidores mayoristas, clínicas privadas, hospitales públicos y otras IPS que luego recobran los medicamentos entregados y, por supuesto las EPS, que pagan estos medicamentos con la UPC y que entregan los medicamentos que están por fuera del PBS y luego los recobran al Adres y a las DTS. *«En total, 103 entidades, entre mayoristas, cajas de compensación familiar, laboratorios farmacéuticos, cooperativas, distribuidoras de medicamentos, entre otras, reportaron en el SISMED haber vendido 336 presentaciones comerciales de medicamentos con precios por encima del límite legal. Algunos mayoristas aplican los sobrepagos a unos pocos medicamentos y otros, a un gran número de ellos», concluye el reporte.*

## Una muestra del desastre

Con este panorama claro, el delegado Rodríguez ordenó una actuación preventiva en la Adres, que fue adelantada por funcionarios de la Procuraduría Delegada para Salud, Protección Social y Trabajo Decente en agosto de 2019 y se enfocó en validar los recobros de 12 de los medicamentos más costosos que aparecen registrados. Allí se encontraron con otra modalidad de estafa que consiste en recobrar varios medicamentos diferentes, de menor valor, bajo el Código Único de Medicamento CUM, que le corresponde a uno solo de estos, de mayor valor unitario en el sistema.

El ejemplo que eligieron los procuradores para ilustrar el caso es claro. En el sistema se encontraron 20.900 registros bajo el código único asignado al medicamento Xalatan gotas oftálmicas, para ser recobrado por una EPS al Adres.

Pero al comparar estos registros con las facturas que los sustentan, descubrieron que estas realmente correspondían a otros 70 medicamentos diferentes.



Foto: Tomada de Freepik.es

«Esta conducta representa un mecanismo de fraude al proceso de recobro de medicamentos a la ADRES, habiéndose establecido que las entidades recobrantes (Entidades Promotoras de Salud) presentan sus solicitudes de recobro usando el CUM, de un medicamento cuyo precio de recobro no admite discusión para pasar el control automático de auditoría, logrando la autorización del pago de un medicamento distinto al efectivamente suministrado al usuario, que es el que aparece en el soporte físico que usualmente no es contrastado», concluye el informe de la actuación preventiva.

Al final de la diligencia y luego de haber comparado los valores estipulados por la reglamentación, con los valores reales que pagó Adres por el recobro del grupo de medicamentos seleccionados, el equipo de investigadores logró establecer que solo entre enero de 2018 y agosto de 2019, Adres habría pagado sobrecostos superiores a los \$ 42.600 millones por recobros de medicamentos sin medida de regulación de precio.

## Del dicho al hecho

Con semejante información entre las manos y tras elevar consultas al Procurador General Fernando Carrillo, que estuvo atento a los resultados de la investigación desde que comenzó, y luego de sopesar las diferentes estrategias jurí-

dicas de la Procuraduría, la decisión fue instaurar una acción popular, orientada a generar un cambio sin antecedentes en el sistema de salud colombiano, racionalizando los precios de los medicamentos para garantizar su accesibilidad para ricos y pobres, bien sea suministrados por las aseguradoras o comprados directamente por los ciudadanos, protegiendo del saqueo los recursos públicos de la seguridad social en salud y los bolsillos de los ciudadanos. Se pretende que el Tribunal comine al Ministerio de Salud para que cumpla con lo dispuesto por la Ley Estatutaria 1751 de 2015 que ordenó expedir una nueva política farmacéutica nacional, con el propósito de constituir, entre otros aspectos, el mecanismo de regulación de precios de los principios activos de los medicamentos.

Una acción popular encaminada a detener de inmediato lo que podría considerarse un perjuicio irremediable al Sistema General de Seguridad Social en Salud, si se tiene en cuenta que aproximadamente el 80% del déficit del sector salud tiene que ver con los recobros por medicamentos no incluidos en el PBS, que a diciembre de 2018 ascendían a 11 billones de pesos y que estaría originado, en gran medida, en la desregulación del control de precios. Por cuenta de este déficit, hay docenas de EPS e IPS al borde de su liquidación, lo que llevó a la estructuración de la denominada ley de punto final que ha obligado al gobierno nacional a expedir bonos de deuda pública para sanear las cuentas con estas entidades. De estos 11 billones se calcula que al menos el 20%, es decir, \$ 2.2 billones, corresponden a estos sobrepagos injustificados.

La acción popular de la Procuraduría fue presentada el 30 de agosto de 2019 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Mediante reparto, fue asignada ante el despacho del magistrado Luis Manuel Lasso Lozano, que la admitió el 04 de septiembre de 2020. Desde entonces el Tribunal le ha solicitado a la Procuraduría elaborar los informes necesarios para determinar el monto total del descalabro y allegar otras pruebas necesarias para corroborar las situaciones denunciadas.

Luego de haber expuesto por horas sus innumerables hallazgos impecablemente documentados en la audiencia del 11 de noviembre, los investigadores se retiran ante el asombro mudo de quienes los escucharon. Las pruebas entregadas serán analizadas por el Tribunal y una vez finalice la etapa probatoria, la Procuraduría presentará los alegatos de conclusión.

De fallar a favor, las decisiones que se tomen con base en las pretensiones de esta acción po-

pular generarán un cambio profundo en todos los ámbitos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que por fin beneficiará a los ciudadanos, privilegiará sus derechos sobre mezquinos intereses particulares y los pondrá por encima de cualquier otra consideración. Ese es el más grande legado que puede entregar una Procuraduría Ciudadana, que ha enfocado su trabajo en aliviar los verdaderos males que aquejan a los colombianos y que los han arrojado a la muerte durante años.

# En defensa

## de la Heroica

*Con una intervención legal de alto impacto y trabajando codo a codo con las demás entidades estatales, la Procuraduría va ganando la batalla contra el proyecto Aquarela, cuya primera torre se construyó violando todas las normas de conservación del patrimonio histórico de Cartagena y atentando contra la vida y seguridad de sus habitantes.*

---



A mediados de 2017 una gigantesca estructura de acero y concreto comenzó a subir hacia los cielos de Cartagena ante la mirada absorta de sus habitantes, que no entendían cómo a tan pocos metros del legendario castillo de San Felipe, se erguía una edificación que cortaba de un tajo la estética de la ciudad antigua, considerada por la UNESCO como patrimonio histórico de la humanidad desde 1984.

La enorme torre, que ya conquistaba 25 de los 32 pisos planeados en su diseño, había comenzado a construirse en un sector cuyo uso del suelo, de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial, POT vigente para la ciudad, permitía construcciones hasta de seis pisos en el barrio Torices.



Foto: Cortesía El Universal.com

Por esos días, el colapso de otro inmueble en construcción, el Blas de Lezo II, que se vino abajo cuando estaba a punto de ser entregado, dejó 21 muertos, 23 heridos y una sensación de angustia entre los cartageneros, que con el paso de los días fueron conociendo por las noticias que la edificación presentaba serias fallas en el diseño estructural que nadie advirtió a tiempo, pues el proceso de permisos y otorgamiento de licencias de construcción se realizó de manera irregular.



Edificio Blas de Lezo II

Foto: Cortesía El Universal.com

Tal vez por esa paranoia de pensar que otra calamidad como esa pudiera volver a ocurrir y por el estrafalario tamaño de aquella torre y las dimensiones del megaproyecto de vivienda de interés social Aquarela, que estaría conformado en su totalidad por cinco torres con casi mil apartamentos, el Ministerio de Cultura que por esos días recibía una visita de la Unesco para verificar el estado de la ciudad antigua, comenzó a cuestionar su construcción argumentando que violaba las normas de protección del patrimonio histórico de la ciudad y la ponía en riesgo de perder aquel reconocimiento, que además de traerle gran prestigio como lugar turístico, le genera importantes recursos para la sustentación de sus monumentos y asesoría permanente de ese organismo mundial para mantenerlos en buen estado.



Escombros tras la caída del Blas de Lezo II

Foto: Cortesía La FM.com

En vista de la rapidez con que la edificación sumaba estatura, el Ministerio de Cultura comenzó a expresar sus dudas frente al proyecto desde febrero de 2017 y envió a la constructora un derecho de petición solicitando verificar los procesos de licenciamiento requeridos para la obra, que estaba afectando el Plan Especial de Manejo y Protección de Bienes Culturales por el cual se rige la ciudad.

La constructora, conformada por una alianza entre empresas antioqueñas del sector inmobiliario, respondió que contaba con todas las licencias requeridas y se ajustaban al POT, lo que llamó la atención de los funcionarios del Ministerio, que conocían al dedillo los diferentes usos del suelo autorizados en cada sector y sabían que por su cercanía con el castillo de San Felipe, en el barrio Torices no era posible pasar de seis pisos de altura. La estrategia del Ministerio fue pasar de las preguntas a los hechos legales y en ese momento decidió acudir a la Procuraduría de Cartagena para asesorarse sobre las acciones jurídicas que podría emprender para detener esta obra, que avanzaba rápido.



Foto: Cortesía [www.construccteccartagena.com](http://www.construccteccartagena.com)

## Por el bien común

A pesar de que la constructora esgrimía licencias emitidas por la Curaduría Primera y conceptos favorables por parte de las empresas de servicios públicos, la Alcaldía y hasta el Instituto de Protección al Patrimonio Público, IPPC, el Procurador Judicial 130 para Asuntos Adminis-

trativos de Cartagena, adscrito a la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, decidió involucrarse en el caso, en desarrollo de uno de los criterios de intervención a los que se le ha dado mayor relevancia durante la administración del Procurador Fernando Carrillo Flórez: colaborar con la justicia y trabajar mancomunadamente con esa jurisdicción en la identificación de casos que por su trascendencia social requirieran la intervención prioritaria del ministerio público.

La Procuraduría asesoró al Ministerio en la redacción de una acción popular para la protección del patrimonio de la humanidad que se instauró el 20 de octubre de 2018 ante el juzgado décimo administrativo oral del circuito de Cartagena y en la que se invocaron como derechos colectivos vulnerados, los referidos al patrimonio cultural de la nación, la moralidad administrativa y el goce del espacio público.

El 24 de octubre de 2017 la Inspección Segunda de Policía de Cartagena realizó una primera visita a la obra, en la que pudo determinar que había irregularidades en la disposición de los materiales de construcción, además del incumplimiento de normas ambientales requeridas por el Establecimiento Público Ambiental, EPA, de Cartagena. Estos descubrimientos generaron una orden de cerramiento temporal de la obra.



Foto: Cortesía [www.eluniversal.com](http://www.eluniversal.com)

Por otra parte, la Procuraduría inició un estudio de las licencias de construcción otorgadas a la constructora y de la normatividad contenida en el POT. Allí advirtió que la Secretaría de Pla-

neación al expedir la circular que creaba, modificaba y complementaba las normas del POT de la ciudad, no respetó las disposiciones sobre protección del patrimonio cultural que prevalecen frente a las normas de ordenamiento del territorio y se atribuyó la facultad de modificar o adicionar el acuerdo, con lo que otorgó la posibilidad de construir viviendas de interés social sin limitaciones en su altura trasgrediendo las disposiciones existentes para la construcción de vivienda multifamiliar en el barrio Torices.



Las limitaciones de altura para construir en Cartagena son estrictas para cumplir con las condiciones de conservación del patrimonio Histórico otorgado a la ciudad.

📷 Foto: Cortesía Sociedadcolombianadearquitectos.com

Con estos hallazgos y previendo mayores irregularidades en el caso, el 25 de octubre la Procuraduría se hizo parte en la acción popular y le solicitó a la jueza suspender de manera inmediata la construcción por medio de una medida cautelar contra las resoluciones que otorgaron las licencias de construcción y modificaron el POT, así como la cesación inmediata de las obras que adelantaba el constructor. «*De no adoptarse esas medidas, se podría generar un grave perjuicio a las familias que adquieran de buena fe los apartamentos*», advirtió el ministerio público.

Como parte de la estrategia legal conjunta, la Procuraduría instauró el 30 de octubre ante el Juzgado Primero Administrativo, una demanda de nulidad contra las licencias de construcción y otros permisos otorgados a la constructora.

El 6 de noviembre, el Juzgado 10 resuelve la medida cautelar solicitada por el Ministerio y

coadyuvada por la Procuraduría para suspender la obra mientras se resolvía la acción popular. Adicionalmente, el Ministerio de Cultura solicitó a la UNESCO un concepto para determinar el nivel de afectación del proyecto Aquarela sobre el patrimonio arquitectónico. De otra parte, un equipo de la Fiscalía realizó una inspección a la obra como parte de las acciones investigativas derivadas de la demanda de nulidad y el 9 de noviembre es admitida la demanda de nulidad contra las licencias de construcción.

Como respuesta a la solicitud del Ministerio de Cultura, la Unesco envía una nueva visita de asesoramiento técnico por parte del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios, Icomos internacional, órgano consultivo que comienza un completo estudio sobre el riesgo en que se encuentra el patrimonio histórico de la ciudad.

La constructora no se queda quieta y sus abogados contestan la acción popular, piden el traslado de la demanda de nulidad fallada en su contra al Tribunal Administrativo de Bolívar y hacen acuerdos con la inspección de policía para iniciar un plan de mejoramiento frente al cierre temporal que se le impone por disposición inadecuada de materiales. El año termina con la obra suspendida y los procesos judiciales abiertos en etapa de pruebas.

El informe con los resultados del estudio realizado por Icomos es remitido en abril de 2018 a la nueva ministra de Cultura, Carmen Inés Vásquez, acompañado de una carta de la UNESCO en la que le piden al país asegurarse de que no continúe la construcción del proyecto urbanístico en cuestión, debido al «*impacto del proyecto Aquarela en los valores que sustentan el Valor Universal Excepcional (VUE) de la propiedad [...] Esta situación, de no remediarse, como podrá entender, podría poner en peligro la inscripción de Cartagena en la Lista de Patrimonio Mundial*», destaca el informe.

Ese mismo mes, y como resultado de las pruebas recaudadas en el proceso de nulidad contra las licencias de construcción y otros permisos

otorgados de manera irregular, que falló en primera instancia ordenando suspender la construcción y los efectos de las decisiones administrativas en cuestión, el Tribunal Administrativo de Bolívar respalda la decisión en segunda instancia, argumentando que el Curador Primero de Cartagena no cumplió con su deber legal y constitucional de constatar la ubicación exacta del barrio sobre el que se construiría el proyecto, así como el uso y tratamiento exacto que tiene el predio dentro del POT, ya que en algunos documentos consignó que era de conservación urbanística y luego sin motivación jurídica, razonable y técnica, cambió su concepto para indicar que su uso era de renovación urbana.

Una vez establecidas dichas responsabilidades en el fallo, la Procuraduría Provincial de Cartagena abrió investigación disciplinaria contra el Curador primero, Ronal Llamas Bustos, el gerente del Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Distrital, Corvivienda, Alberto Vélez Carrasquilla y el jefe de la División de Patrimonio Cultural del Instituto de Patrimonio Cultural, Alfonso Rafael Cabrera Cruz, con el fin de establecer si los conceptos y actos administrativos expedidos por los ahora investigados en torno al proyecto Aquarela se ajustaron al Plan de Ordenamiento Territorial y a las normas vigentes para la fecha en que se firmaron y si se realizaron como resultado de un ejercicio eficiente de la función pública. Más adelante también se citaría a juicio disciplinario a la exsecretaria de Planeación de Cartagena, Dolly Rocío González Espinosa.



Foto: Cortesía [www.elespectador.com](http://www.elespectador.com)

Si bien las irregularidades halladas en relación con el uso del suelo y con la poca capacidad del sector para ofrecer servicios públicos a un proyecto de tales dimensiones habían sido suficientes para detener su construcción, allí no terminaron los problemas. Una nueva inspección policial realizada en octubre de 2018 determinó que una parte de la construcción se había hecho sobre un terreno de 619.5 metros que hacía parte del espacio público de la ciudad. En este procedimiento también intervino la Procuraduría y en la decisión, producida el 9 de octubre de 2018 y confirmada posteriormente en segunda instancia, se declaró como infractora de normas urbanísticas a la constructora del proyecto. La inspección de policía de la Comuna No 2 ordenó el pago de una multa de \$156.248.400 y la restitución de 619.5 metros correspondientes a aislamientos no respetados conforme las licencias autorizadas, la que fue confirmada por la segunda instancia.

La única manera de restituir el espacio invadido sería demoliendo la construcción, o al menos parte de ella, como llegó a plantear la constructora, que propuso reducir la altura del complejo habitacional de 30 a 20 pisos y dismantelar solo la parte de la obra que se encontraba sobre el espacio público.

Pero para todos los efectos esta propuesta era inviable, pues ni con 20 pisos la construcción entraría dentro de las normas de conservación del patrimonio histórico. El asunto estaba ahora en manos de la Alcaldía de Cartagena, que tendría que dar cumplimiento a la orden de demoler el edificio, proferida por la inspección de Policía y respaldada por las demás decisiones judiciales tomadas en este caso.

Aunque todo parecía muy claro, desde la administración distrital, primero del alcalde encargado Pedrito Pereira y posteriormente del nuevo alcalde electo, William Dau, comenzaron a dilatar la demolición argumentando retrasos en los procesos administrativos necesarios para efectuarla y falta de recursos económicos para costearla.

Frente a los llamados del Procurador General, Fernando Carrillo, para cumplir con esta obli-

gación, tras un año de dilaciones, el mandatario local comenzó a esgrimir argumentos manidos, como que antes de cumplir con la demolición esperaba que algunos procesos disciplinarios iniciados por el ministerio público contra funciona-

rios de la administración anterior resultaran en fallos sancionatorios y otros no menos absurdos, como acusar al Procurador de estar usando este proceso para obtener réditos políticos.

## Destino inexorable



La Procuraduría enfiló baterías para detener esta obra, que contraría todas las disposiciones de preservación del patrimonio histórico de la ciudad.

 Foto: Cortesía [www.laopinion.co](http://www.laopinion.co)

En contra de todas las dilaciones presentadas y de la parsimonia burocrática, los resultados de un estudio solicitado por el Ministerio de Cultura a la Sociedad Colombiana de Ingenieros mostraron, en agosto de 2020, una realidad preocupante que selló el destino de la torre Aquarela. El concepto técnico evidenció al menos ocho graves fallas estructurales en la edificación, como que las placas de concreto que separaban cada piso no tenían el mínimo grosor requerido para aislar fuego en un posible incendio, o que fue construida sin cumplir con la norma de

sismo resistencia obligatoria NSR -2010 en sus materiales ni en su diseño estructural, por lo tanto no resistiría un sismo. Así las cosas, la propuesta de una demolición parcial de lo construido sobre el espacio público y la reducción en el tamaño de las torres a 20 pisos, resultaban inviables. «El único camino para evitar una tragedia debe ser la demolición total», concluye el documento.

Sumado a este concepto técnico y para responder las dudas de la administración distrital acerca

de las responsabilidades jurídicas y presupuestales que implicaría la demolición del edificio, la Agencia para la Defensa Jurídica del Estado, Andje, entregó el 5 de octubre de 2020 un concepto jurídico dando vía libre a la demolición y proponiendo un plan de financiación en el que los dos mil millones de pesos necesarios para tal efecto serían aportados por el gobierno de la ciudad, el Ministerio de Cultura y la Andje y posteriormente cobrados a la constructora del proyecto.

Como estrategia para asegurar el triunfo en esta ardua batalla legal, que ha dado durante cuatro años la Procuraduría, en defensa de los derechos colectivos de los cartageneros por mantener su ciudad como patrimonio histórico de la humanidad y para evitar otra tragedia como la del edificio Blas de Lezo II , interpuso una acción de tutela contra la administración distrital de Cartagena invocando la protección de derechos fundamentales a la vida e integridad personal de los ciudadanos.

Lo esencial de esta tutela, contenida en un documento de 31 páginas, es que pide ordenar al distrito de Cartagena asegurar el efectivo cumplimiento de las órdenes de policía y, por lo tanto, hacer efectiva la actuación de demolición de la edificación para la recuperación del espacio público y para que cesen los graves riesgos que ocasiona esta construcción. En la acción también se vincula a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en forma prevalente. Ello a efecto de intervenir de manera complementaria en la demolición.

La respuesta de la administración distrital frente a esta última acción legal, que se suma a todas las que han concluido que el único camino viable es demoler, finalmente parece estar en sintonía con el proceso adelantado para determinar el destino del proyecto Aquarela. El pasado 22 de octubre el alcalde William Dau anunció a los medios de comunicación su disposición para

hacer cumplir la orden policial de demoler, vigente desde octubre de 2018.

La Procuraduría por su parte ha planteado que podría retirar la tutela si durante el trámite de la primera y segunda instancia el Distrito se compromete con un plan de acción que garantice la protección de los derechos fundamentales que están siendo vulnerados, en el que como primera medida se declare el estado de calamidad pública que permite la intervención de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres.

Al cierre de esta edición se pudo establecer que la Ministra de Cultura, el Director de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado y el Subdirector de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres, han dispuesto acciones de blindaje jurídico, acompañamiento y posibles gestiones presupuestales que apoyen al Distrito de Cartagena, si se accede a esta nueva propuesta de la Procuraduría.



Foto: Cortesía [www.lafm.com](http://www.lafm.com)

Se espera que la administración de Cartagena inicie el proceso para que aquel edificio, que intentó destrozarse con su altura extravagante y sus trámites de construcción irregulares el patrimonio histórico orgullo de todo un país, caiga hecho polvo, como cayeron todos aquellos piratas que quisieron tomarse la ciudad Heroica que nunca se rindió.

# Crimen

## y castigo

*Tras haber logrado una sanción histórica de más de \$800 mil millones contra la multinacional Odebrecht y sus socios, por los perjuicios que causó el incumplimiento en Ruta del Sol II, la Procuraduría busca que las víctimas de actos de corrupción sean reconocidas por la ley y reparadas por sus victimarios.*

---



El 10 de febrero de 2017 las autoridades desplegaron un operativo conjunto con el fin de embargar varias propiedades y cuentas bancarias a nombre de las empresas asociadas en la Concesión Ruta del Sol II. La orden fue impartida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, como respuesta a la solicitud de medidas cautelares urgentes para evitar un daño irreparable al Estado, hecha por el procurador general de la nación, Fernando Carrillo Flórez, como parte de una acción popular interpuesta contra esa sociedad, luego de conocerse que su accionista mayoritario, la multinacional brasileña Odebrecht, habría pagado cerca de 11.5 millones de dólares en sobornos a diferentes funcionarios del Estado para quedarse con dicho contrato de obra, cuyo monto sobrepasó los 2.5 billones de pesos.

A menos de 30 días de haberse posesionado como Procurador General de la Nación y cuando las declaraciones de Marcelo Odebrecht, presidente de la cuestionada constructora brasileña y varios de sus altos ejecutivos ante una corte de Nueva York, encendían la llama del mayor escándalo de corrupción transnacional registrado en la historia de América Latina, que tenía a Colombia como uno de sus protagonistas, Carrillo decidió enfilarse en las baterías de la entidad para hacer pagar a las empresas y funcionarios participantes de este grueso episodio de corrupción con sus propios recursos y de manera expedita, cuando las llamas del incendio aún estaban ardiendo, cuyo desenlace apenas empezaba a avizorarse.

Con una visión muy clara sobre las herramientas constitucionales con las que cuenta el Estado para impartir justicia en nombre de las comunidades afectadas por cualquier abuso proveniente de empresas privadas, funcionarios públicos o cualquier otro actor que pretenda aprovecharse de su poder, el Procurador y su equipo definieron acudir a la acción popular como mecanismo para solicitar el amparo de los derechos a la moralidad pública, defensa del patrimonio público y el derecho a la prestación de los servicios públicos de todos los colombianos de manera adecuada.

Trabajando sin descanso, el equipo de la procuraduría delegada para la Conciliación Adminis-

trativa, encabezada por Iván Gómez Lee, que tiene dentro de sus funciones la intervención judicial en casos de alto impacto, redactó una acción legal ampliamente motivada en la que se desentrañaron las irregularidades acaecidas en el proceso contractual y se incluyeron los testimonios que comenzaban a rendir los directivos de Odebrecht desde Nueva York, así como las pruebas recaudadas por la Fiscalía en la investigación penal que se estaba adelantando en el país por este caso.



Foto: Cortesía caracol.com.co

A pesar de los retrasos que presentaba hacia finales de 2016, la construcción del tramo Ruta del Sol II, parecía estar en el rango normal de dilaciones acostumbrado en Colombia. Sin embargo, las revelaciones que empezaron a salir a la luz como resultado de las investigaciones por parte del Departamento de Estado de Estados Unidos, relacionadas con un gigantesco expediente sobre lavado de activos y corrupción transnacional en el que estaba implicada la multinacional brasileña de ingeniería Odebrecht, cuyos altos ejecutivos habrían ofrecido sobornos a funcionarios gubernamentales encargados de tomar las decisiones de contratación en las grandes obras de infraestructura, lobistas y campañas presidenciales en varios países de América Latina, hicieron que todas las miradas se enfocaran en las obras que adelantaba esa empresa brasileña en el país.

Una de las más grandes y costosas era la construcción de una doble calzada con altas especificaciones técnicas, en el tramo de 530 kilómetros en la carretera Panamericana, conocido como la Ruta del Sol II, entre los municipios de Puerto Salgar, Cundinamarca y Curumaní, Cesar. Desde Estados

Unidos los altos ejecutivos de Odebrecht comenzaron a rendir testimonios buscando reducir sus penas. Entre los entramados de corrupción expuestos, estuvo el de esta obra, cuyos detalles fueron informados a la Fiscalía colombiana para iniciar las investigaciones que terminaron con la captura de dos altos funcionarios del gobierno: el director del Instituto Nacional de Concesiones y posteriormente el director de la Agencia Nacional de Infraestructura, quienes participaron en el direccionamiento indebido de la licitación, así como un lobista y un reconocido político.



Foto: Cortesía Caracol Noticia.

Las investigaciones de la Fiscalía revelaron que al proceso de licitación realizado entre 2008 y 2009, se presentaron tres proponentes entre los que fue seleccionado el Consorcio Ruta del Sol II con una propuesta que superaba los dos billones de pesos. La más alta de las tres y sin embargo el contrato le fue adjudicado. También que esa adjudicación había sido arreglada por anticipado, sobornando a dos altos funcionarios del Estado con 11.5 millones de dólares para influir en la adjudicación final y la firma de dos modificaciones posteriores que le adicionaron al contrato unos \$650 mil millones y le extendieron el plazo de usufructo de la obra por medio del cobro de peajes, de 20 a 25 años.

Entre las medidas cautelares ordenadas por la alta corte de lo contencioso administrativo estuvo la suspensión provisional de los efectos del contrato de concesión 001 de 2010, junto con sus otrosí, suscritos entre el Instituto Nacional de Concesiones, hoy Agencia Nacional de Infraestructura, ANI, y la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S. hasta tanto

se dictara sentencia de acción popular o se resolviera por un tribunal de arbitramento la petición de nulidad del contrato.

El alto tribunal también ordenó al Presidente de la República designar la entidad que debería administrar el proyecto Ruta del Sol durante ese período de transición y tomar posesión inmediata de las obras para evitar su paralización, mientras se estudiaba la declaratoria de nulidad del contrato, acogiendo la solicitud del Procurador.

Igualmente se tuvo en cuenta un punto esencial para el ministerio público: asegurar la estabilidad de los contratos laborales, de los subcontratos de obra, de suministro, de prestación de servicios y otros que estaban vigentes.

La decisión del tribunal judicial se enfocó en garantizar la viabilidad financiera del proyecto vial con los ingresos provenientes de los peajes que recibía la concesionaria y otras fuentes del presupuesto, los cuales fueron destinados a continuar con la financiación del mismo. Pero lo más importante, lo que realmente marcó una diferencia histórica en el ámbito jurídico colombiano, fue que por primera vez una acción judicial solicitó conminar a los empresarios y funcionarios públicos implicados en el entuerto a pagar con sus propios recursos los montos calculados al centavo de los dineros sustraídos para comprar el proceso licitatorio y beneficiarse con la adjudicación, a pesar de que su propuesta fue, por mucho, la más costosa de las tres que se presentaron.

*“Embargar las cuentas, dividendos e inmuebles del señor Gabriel Ignacio García Morales, quien confesó haber vulnerado la moralidad administrativa y afectado el patrimonio público desde el INCO; al igual, que las de todas las personas naturales que participaron en Concesionaria Ruta del Sol S.A.S. y de las sociedades que la conforman, en primera línea Odebrecht”,* precisó el Tribunal en su decisión de medidas cautelares.

Durante casi dos años, mientras el Tribunal recaudaba las pruebas necesarias para pronunciarse frente a la acción popular, las cuentas y

bienes pertenecientes al consorcio Ruta del Sol II y a los demás implicados, estuvieron embargados de manera preventiva para garantizar el pago de las indemnizaciones a que hubiera lugar.

A finales de 2018, el Tribunal produjo un fallo sin precedentes en el país. Por primera vez en la historia este grupo de empresas particulares y de funcionarios fue conminado a pagar al Estado una indemnización que supera los \$800 mil millones para reparar los daños causados por los actos de corrupción que generaron sobrecostos e incumplimiento en la megaobra Ruta del Sol II. Los argumentos del ministerio público habían sido contundentes y provocaron un triunfo en primera instancia, cuya solidez augura los mismos resultados en la segunda, que está a cargo del Consejo de Estado.

## Búsqueda implacable

Aquel triunfo jurídico sin precedentes que comenzó a materializarse desde que el Tribunal ordenó medidas cautelares, había sido una constatación para la Procuraduría, sobre la capacidad y el criterio renovado del sistema jurisdiccional en Colombia para abordar los casos de corrupción desde un punto de vista más amplio. En adelante estos procesos no volverían a ser asuntos lejanos a la comunidad, solo entre empresas y entidades del Estado. La investigación y el fallo revelaron que detrás de los fastuosos logos de las compañías, había personas con nombres y apellidos, que robaron dinero, cometieron delitos a cambio de sobornos y otras que habían permitido todo esto guardando silencio. Ellos, además de cargar con las consecuencias penales y disciplinarias de sus actos, tendrían que pagar con el dinero de sus cuentas, con sus apartamentos, sus carros y oficinas, los daños causados, reunir y devolver la plata saqueada.



Foto: Cortesía Semana.com

Las puertas para un cambio en las políticas públicas para luchar contra la corrupción estaban abiertas y el terreno abonado con el poder judicial. Ahora sería necesario encauzar los poderes ejecutivo y legislativo en la misma dirección y la posibilidad se abrió de manera oportuna. Corrían los primeros días de agosto de 2018 y el cambio de gobierno generó nuevos retos en cuanto a la prioridad que Iván Duque le daría a la lucha contra la corrupción.

Durante el período de transición desde que ganó las elecciones, el equipo de empalme del nuevo Presidente había estado haciendo acercamientos con las entidades estatales para organizar su agenda de temas prioritarios y uno de ellos fue la construcción de un proyecto de ley con el fin de generar una política pública que garantizará fortalecer los controles existentes y crear nuevos para lograr la probidad de los funcionarios públicos y los demás ciudadanos involucrados en los procesos de contratación con el Estado.

El 6 de agosto de 2018, un día antes de la posesión, el presidente electo Iván Duque y el procurador Fernando Carrillo, presentaron conjuntamente el proyecto de ley de probidad y ética pública elaborado por la Procuraduría, con el

fin de recuperarla en el país. Entre los grandes cambios que proponía el proyecto, radicado ante el Senado de la República el 28 de agosto de ese mismo año, estuvieron una serie de medidas de protección para denunciantes y testigos de actos de corrupción, que no existen en la legislación colombiana para temas disciplinarios, así como la figura legal de responsabilidad penal para las personas jurídicas, un sistema de alertas tempranas para combatir el incremento patrimonial injustificado de servidores públicos, la integración de una red nacional para la prevención de la corrupción, con el apoyo de todas las entidades y dependencias que cumplen funciones disciplinarias y un profundo ajuste al régimen disciplinario para ampliar los términos de prescripción de la acción de cinco a veinte años, consagrando la imprescriptibilidad de las faltas que violen gravemente los derechos humanos y el DIH, así como ajustar la dosificación de las sanciones disciplinarias según la gravedad de la falta y el título de responsabilidad bajo el dolo o la culpa.

La propuesta también regulaba la sanción disciplinaria para los servidores públicos que omitieran información en la declaración de bienes, incumplimiento que sería considerado como una falta gravísima y por primera vez se inhabilitaría a las empresas privadas para contratar con el Estado hasta por 20 años, si sus representantes legales o directivos se veían involucrados en actos de corrupción. Estas, entre otras, serían las herramientas que, de aprobarse esta ley, permitirían a los organismos de control disciplinar a los servidores públicos, enfatizando en aquellos elegidos por voto popular, quienes tienen responsabilidades de manejo presupuestal y capacidad de contratación.

Para ese momento, el escándalo adicional por una reclamación de la ya encartada multinacional Odebrecht, que había tenido la desfachatez de contrademandar al Estado colombiano en un tribunal de arbitramento, buscando una cuantiosa indemnización por supuestos perjuicios económicos causados por la intervención en la obra Ruta del Sol II, le dio el contexto necesario a la presentación de este proyecto de ley, al que se

le auguraba un rápido trámite y aprobación por mayoría. El jefe del ministerio público señaló en ese momento a los medios de comunicación que «la ausencia de normas para hacer frente a la corrupción como una industria criminal internacional que se nutre de las nuevas tecnologías, facilitó que Odebrecht, en uno de los más grandes despropósitos de la multinacional brasilera, anunciara una demanda contra el Estado colombiano y por eso vamos a incorporar la responsabilidad penal de las personas jurídicas en el proyecto de ley, que incluya una inhabilitación definitiva para sociedades corruptas».



Foto: Cortesía elpais.com.co

El proyecto de ley tuvo un trámite accidentado en el Congreso y finalmente fue archivado tras haber pasado el primer debate, lo que no impidió que el Procurador continuara dando la batalla por fortalecer las acciones contra la corrupción. Posteriormente, el proyecto fue retomado y presentado nuevamente con mensaje de urgencia para la legislatura del primer semestre de 2019, pero de nuevo fue archivado argumentando falta de tiempo para debatir.

### **Víctimas con rostro, un asunto de vanguardia**

Mientras la propuesta continuaba su trámite ante un Congreso al que parecía no generarle la mínima urgencia, desde la procuraduría delegada para la Defensa del Patrimonio Público, la Transparencia y la Integridad, se había venido avanzando en el estudio del fenómeno de la corrupción en Colombia y los perjuicios históricos que este conjunto de prácticas arteras habían causa-

do, no solo a la sociedad en general y al aparato estatal, como siempre se ha contemplado, sino a las personas de carne y hueso, con nombres propios e historias particulares; sobre los perjuicios a su salud, a sus presupuestos familiares y al desarrollo integral de sus hogares y comunidades en todos los ámbitos, truncado por actos de corrupción tan infames como el sobrecosto en los medicamentos, la entrega de alimentos descompuestos a los niños de los colegios públicos en el Plan de Alimentación Escolar, PAE, o la suplantación de enfermos de hemofilia para cobrar costosos tratamientos que nunca se llevaron a cabo, mientras que a los verdaderos enfermos se les negaba la atención, entre miles de casos.



Foto: Cortesía eltiempo.com

Para esta procuraduría delegada, que por esos días adelantaba un juicioso estudio del tema, en asocio con dos respetadas organizaciones: Transparencia por Colombia y la fundación Vortex, presidida por el reputado economista Luis Jorge Garay, poner sobre la mesa la realidad de quienes se ven directamente afectados por la corrupción y mirar de qué manera era posible tasar los daños y cómo repararlos, se convirtió en una misión primordial. El modelo sobre el cual trabajaron no habría podido ser mejor, pues el caso Ruta del Sol II era realmente emblemático y una muestra de cómo enfrentar un entramado de dimensiones insospechadas y de alcance internacional, saliendo victoriosos y sentando un precedente sobre la necesidad de que sean los corruptos quienes paguen de sus bolsillos por las consecuencias de sus actos.

*«La decisión de la acción popular establece que en Ruta del Sol II Odebrecht, se vulneraron derechos colectivos concretos y, por ende, ordena una serie de medidas para salvaguardar dichos derechos, y para compensar los impactos negativos generados por los actos de corrupción inmersos en este caso. Se trata de una acción popular que “se salió del estándar”, pues el Tribunal Administrativo asumió un verdadero rol de garante de los derechos colectivos al ordenar una suma de \$715.000 millones y accedió a decretar la sanción de diez años de inhabilidad.»*

*Sin duda, del amplio universo de pruebas acreditadas en los tres casos, puede seguirse que, en efecto, estamos en presencia de un esquema de red ilícita, a la manera en que se describe en el trabajo investigativo desarrollado por Vortex. Por tanto, será menester, en el futuro próximo, analizar este caso conforme a los conceptos y metodologías aplicadas por dicha organización, con el fin de caracterizar el caso Odebrecht, el cual pareciera alcanzar como mínimo límites de cooptación institucional de arriba hacia abajo. Para efectos de la definición de una ruta de actuación para la Procuraduría, el papel de esta entidad ha sido fundamental y determinante para propiciar las decisiones definitivas del Tribunal Administrativo y del Tribunal de Arbitramento»* explica el estudio en dos de sus apartes.

Después de analizar las necesidades de las víctimas de la corrupción, desde su ingreso en una hipotética ruta de atención que podría implementar la Procuraduría, si existiera esta figura en la legislación colombiana, pasando por la clasificación de sus afectaciones de acuerdo con diversos factores, hasta llegar a una metodología para calcular los daños y perjuicios causados y el acompañamiento durante el proceso de reclamación y restitución de sus derechos frente a los tribunales de justicia y entidades del Estado, el estudio titulado La reparación de las víctimas de la corrupción en Colombia. Enfoque, exploración de ruta jurídica y elementos para una metodología de tasación, publicado en febrero de 2020, reveló la necesidad de fortalecer aquel proyecto de ley para la probidad y ética pública, por el

que Presidente y Procurador venían dando la pelea en el Congreso.



Foto: Cortesía adpha.org

«La instrucción del procurador Carrillo fue tomar el estudio como base para elaborar una propuesta legislativa que pudiera incluirse en el nuevo proyecto de Probidad y Ética Pública que sería presentado ante el Congreso para ser discutido durante el segundo período legislativo del año», explica la procuradora delegada para la Defensa del Patrimonio Público, la Transparencia y la Integridad, Claudia Medina, quien agrega: «De inmediato empezamos a construir un marco normativo en el que se reconocieran legalmente las víctimas de la corrupción y se otorgara un marco de acción al Estado, que incluyera desde el reconocimiento individual de las víctimas de corrupción y la afectación de sus derechos, hasta los mecanismos para lograr que los causantes de estos hechos tengan que reconocer y pagar los daños de forma casi automática en los procesos en curso que conozcan de los casos, sin que sea necesario iniciar procesos judiciales adicionales para lograrlo.»

En la construcción de esta propuesta, el equipo de la delegada empezó estableciendo prioridades, como el reconocimiento básico y simbólico a las víctimas de la corrupción que vean vulnerados sus derechos fundamentales. Esto quiere decir que cuando una autoridad competente tenga conocimiento sobre algún hecho de corrupción, tendría la obligación de hacer un reconocimiento explícito y con nombre propio de las víctimas, desde la primera decisión de fondo que se tome al

respecto. Pero no se trataba de crear un régimen nuevo paralelo sino de fortalecer los caminos jurídicos existentes para solicitar indemnizaciones pecuniarias y extrapatrimoniales de forma directa, aprovechando al máximo el sólido ordenamiento contencioso administrativo con el que cuenta el país y que pudo apreciarse en sus reales dimensiones con el caso Ruta del Sol II.

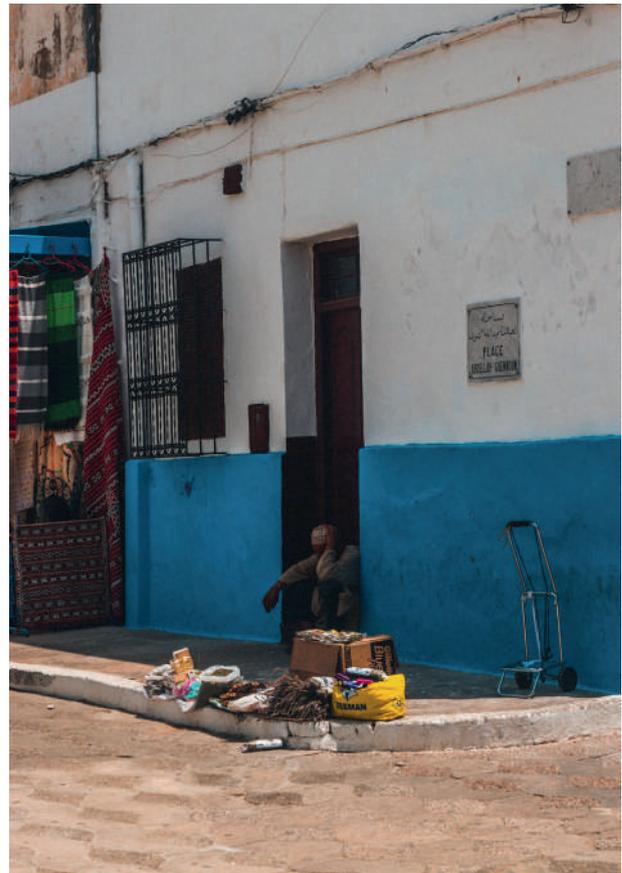


Foto: Cortesía Ahmed Bibi.

Esto quiere decir que solo las autoridades sancionatorias que cuenten actualmente con potestad para imponer reparaciones pueden ordenar indemnizaciones y medidas pecuniarias; mientras todas aquellas que conozcan los casos, podrán ordenar medidas de reparación extrapatrimoniales o no pecuniarias.

«La idea es ubicar a las víctimas correctas en el lugar correcto y hacer, en primer lugar, un reconocimiento mayor de responsabilidad –apunta la delegada-. Nos imaginamos que en un caso como el de Ruta del Sol II, a Odebrecht se le podría exigir que sus representantes pongan la cara,

que reconozcan públicamente el daño a los municipios afectados por la no terminación de las obras o que, por ejemplo, en los carteles de la salud, las EPS tengan que reconocer y dar detalles sobre cómo se han esquilmo los recursos de la salud a las comunidades y pacientes. Ese tipo de medidas también las podría ordenar de manera directa cualquier autoridad que conozca de esa materia». Pero este sería solo el comienzo: el mandato casi automático de medidas de reconocimiento, simbólicas y extrapatrimoniales. La puerta de entrada, a su vez, a las condenas patrimoniales.

En efecto, el tema de las indemnizaciones pecuniarias a cargo de los causantes de los daños y perjuicios es tal vez el asunto más importante al que apunta el proyecto de ley y ha sido clave para la Procuraduría y sus aliados construir sobre lo aprendido en el caso emblemático Ruta del Sol II, pues allí el Tribunal demostró que es perfectamente posible determinar el nivel de afectación de cada derecho colectivo transgredido, establecer responsabilidades puntuales, tasarlas, ordenar las indemnizaciones del caso y tomar medidas inmediatas para proteger los bienes con los que estas se solventarán.

*«El salto cualitativo al que aspiramos con el proyecto de ley es no depender de la interposición de acciones legales, de la buena disposición de los jueces que las atiendan o de los tiempos procesales para que los privados respondan- apunta la doctora Medina- el Proyecto permitirá que la autoridad sancionatoria con competencias para ordenar reparaciones, declare automáticamente las indemnizaciones que correspondan por daños a derechos colectivos indivisibles».*

## Jaque en seis

La propuesta legislativa que crea la figura de víctimas de la corrupción y el marco jurídico para reconocerlas y hacer que sean reparadas por sus victimarios, quedó condensada en seis artículos presentados y aprobados sin ninguna modificación en las sesiones de la Comisión Nacional de Moralización en las que se discutió el proyecto, en julio, septiembre y octubre de 2020. Se incluyeron en el

capítulo quinto del proyecto integral de ley anti-corrupción, en el que el gobierno decidió unificar las diferentes propuestas que se han elaborado en oportunidades anteriores con el fin de presentarlo ante el Senado de la República para el segundo período legislativo del año, el pasado 20 de julio.

*«Tenemos que fortalecer la acción del Estado como un todo y presentar un proyecto de ley único, robusto, que nos permita ser más eficaces en todo lo relacionado con proteger a los denunciantes, a las personas que dan información sobre la corrupción [...] lograr la reparación integral del Estado»*, declaró la Vicepresidenta de la República a los medios de comunicación durante la presentación del proyecto al Senado.

*«El articulado que propusimos, por primera vez, da un lugar a las víctimas de corrupción en nuestro ordenamiento y, de ser aprobado, no solo contribuirá al reconocimiento de las víctimas individuales y colectivas de actos de corrupción -hasta ahora invisibles-, sino a garantizar que las indemnizaciones por estos actos sean invertidas en el restablecimiento de los derechos colectivos indivisibles, cuya afectación mina la confianza de los ciudadanos en el Estado y deslegitima su actuación»* ha dicho el Procurador.

*La caracterización del daño derivado de actos de corrupción se plasma en el artículo 23 del Capítulo V del proyecto: «Incluye la amenaza de lesión definitiva, los daños continuados y los consumados, que resulten de actos irregulares de abuso o desviación de poder en favor de un beneficio privado. En particular, son daños por corrupción los derivados de las conductas consideradas como delitos contra la administración pública que generan un detrimento patrimonial para el Estado en favor de intereses privados».*

En el siguiente artículo se define quiénes son las víctimas de corrupción y ordena su reconocimiento inmediato por la autoridad que conozca. *«Son víctimas de corrupción los titulares de los derechos colectivos, la persona o grupo de personas cuyos derechos, sean individuales o colectivos, divisibles o indivisibles, hayan sido vulnerados*

como resultado de actos de corrupción. En caso de identificar en el curso del proceso, víctimas cuyos derechos fundamentales hayan sido vulnerados por actos de corrupción, es deber de todas las autoridades competentes hacer una mención explícita de las mismas cuando adopten decisiones de fondo relacionadas con dichos actos.»



Marcha contra la corrupción en pandemia

Foto: Cortesía lasillavacia.com

Una vez determinado el fenómeno y sus dolientes, el proyecto avanza en establecer quiénes responden por las indemnizaciones pecuniarias de perjuicios frente a derechos colectivos por corrupción. «Cuando se trate de hechos que afecten derechos colectivos indivisibles, estará obligado a indemnizar al Estado que produjo la afectación o solidariamente todos los que hayan participado en los actos de corrupción que originaron la afectación, una vez dichos actos hayan sido probados y resueltos en un proceso sancionatorio, de carácter administrativo, judicial, disciplinario, fiscal o penal.» Continúa estableciendo para la autoridad que conozca y tenga potestad de imponer reparaciones el deber de tasar los daños y ordenar la indemnización, sin que sea entonces necesario acudir a otras vías judiciales y en el caso de que la autoridad no pueda imponer esas indemnizaciones, ordena a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado iniciar de inmediato la acción popular u otra que garantice el pago de la indemnización por los responsables de la vulneración de derechos por actos de corrupción.



Foto: Cortesía Caracol.com.co

El articulado luego incorpora una figura jurídica totalmente innovadora en nuestro ordenamiento: el daño punitivo. El propósito es enviar mensajes contundentes a la sociedad en el sentido de que la corrupción no paga y que en ciertos casos de extrema gravedad y gran afectación para la sociedad, los responsables de actos de corrupción no solo deben indemnizar para compensar los daños generados, sino que adicionalmente deben hacerlo a título de sanción ejemplar.

«La autoridad sancionatoria que conozca de los hechos de corrupción, podrá decretar el daño punitivo como medida ejemplarizante, cuando la gravedad de la o las conductas y sus consecuencias sobre derechos vulnerados, sugieran enviar un mensaje contundente a la sociedad sobre la reprochabilidad de la conducta, para lo cual deberá probarse dolo o culpa grave. La entidad a cargo de los derechos colectivos vulnerados o en su defecto la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, o quien haga sus veces, podrán solicitar esta indemnización. Igualmente podrá ser solicitada por la Procuraduría General de la Nación en representación de la Nación.»

En otro artículo, la Procuraduría propone la creación de un fondo para la reparación de las víctimas de corrupción, al que deberían llegar los recursos derivados de las mencionadas indemnizaciones, pero con una destinación clara: «[...] garantizar el restablecimiento de los derechos colectivos indivisibles afectados por los actos de

*corrupción, y [a] la reparación integral no pecuniaria de las víctimas individuales y colectivas».*

Finalmente, el proyecto pone sobre la mesa el tema de la reparación simbólica y extrapatrimonial de las víctimas de corrupción, que permitirá mostrar la cara de los responsables y hacer que ellos mismos prueben su voluntad de restituir los derechos vulnerados y poner todo en orden: *«Además de las acciones judiciales existentes en el ordenamiento colombiano para la reclamación de la indemnización pecuniaria por daños individuales o colectivos derivados de actos ilícitos, las víctimas definidas en el artículo 24 de la presente ley, podrán solicitar ante la autoridad que conozca de los actos de corrupción, que ordene la ejecución de medidas no pecuniarias que garanticen la reparación integral de sus perjuicios, sin que pueda existir doble reparación. Las medidas no pecuniarias de reparación integral podrán incluir la cesación del ilícito, la rehabilitación, la restitución no pecuniaria, la satisfacción y las garantías de no repetición, y podrán estar a cargo de quienes*

*participaron en los actos de corrupción, o del Fondo a que se refiere el artículo 27 de la presente ley, según sea la naturaleza de la medida».*

Este proyecto de ley contra la corrupción hace actualmente su tránsito en el Congreso de la República con el apoyo de toda la institucionalidad estatal, lo que le augura un mejor futuro esta vez. La Procuraduría ha contribuido en su articulado y en el debate público, velando por que las víctimas sean las protagonistas e impulsando las temáticas del proyecto cruciales para la profundización de la agenda de la integridad y contra la corrupción en el país. Lo que en este se incluyó, sin el más mínimo cambio o reparo, sobre el reconocimiento a las víctimas de la corrupción, es parte de ese gran legado que entrega la entidad como una herramienta fundamental para que Colombia logre combatir esa plaga que tanto daño le hace y castigar de manera concreta y tangible a los culpables, obligándolos a poner la cara, reparar los daños y a devolver la plata.

# Batalla

## por la vida

*Con más de 36 mil servicios prestados a la ciudadanía frente a situaciones relacionadas con la emergencia por el Covid 19, la Procuraduría demostró que es posible adaptarse a cualquier condición para cumplir con su misión institucional.*

---



De un día para otro, a finales de mayo de 2020, los correos electrónicos de atención a la ciudadanía con que cuenta la Procuraduría comenzaron a recibir cientos de mensajes de personas de todo el país solicitando intervención urgente para no ser desalojadas de sus viviendas y locales comerciales. Muchos de los que escribían, habían perdido sus empleos o habían visto disminuir sus ingresos de manera dramática durante los primeros meses del aislamiento obligatorio ordenado por el gobierno para contrarrestar el Covid 19. Si bien el ejecutivo tomó algunas medidas previendo la situación, el panorama era confuso y los ánimos estaban caldeados entre arrendadores y arrendatarios.

Desde que empezó la pandemia, el procurador general Fernando Carrillo Flórez, y su equipo directivo, definieron estructurar un esquema extraordinario para la gestión institucional y el seguimiento a la crisis, con el objeto de identi-

car los aspectos claves y las situaciones de mayor impacto en las regiones para tomar decisiones y orientar las actuaciones en torno a la emergencia.

Para seguir prestando sus servicios a la comunidad y cumplir con su misión constitucional sin mayores inconvenientes, la entidad debió migrar toda su información y procesos misionales a una robusta plataforma tecnológica que les permitiría a los funcionarios trabajar desde sus casas y continuar atendiendo a los ciudadanos de manera virtual.

El centro de conciliación civil y comercial de la Procuraduría fue una de las áreas que primero debió adaptarse a este cambio, pues nunca se consideró detener el trámite de las audiencias para mediar en la resolución de conflictos relacionados con los temas que le competen, menos cuando el sistema judicial había entrado en vacancia por cuenta del aislamiento obligatorio.



Foto:centronacionaldeconciliacion.gov.co

«Tuvimos que reinventarnos porque todos nuestros trámites eran presenciales. Creamos un protocolo de virtualidad para poder empezar a radicar solicitudes de conciliación y para validar, enviar y recibir documentos. Con la ayuda del área de Sistemas, desarrollamos los proto-

colos para celebrar audiencias virtuales en todo el país – recuerda Camila Osorio Hurtado, subdirectora del centro de conciliación- Desde las primeras audiencias que realizamos, nos dimos cuenta de que la virtualidad estaba generando más solicitudes de servicio y reduciendo el nivel de inasistencia de las personas citadas».

En vista de que las necesidades de asesoría en casos de arrendamiento se multiplicaron, el procurador delegado para Asuntos Civiles y Laborales, Gilberto Blanco Zúñiga, de cuyo despacho dependen los centros de conciliación, planteó la situación en la reunión semanal de seguimiento especializado que realizaba el procurador Carrillo con los 23 procuradores delegados para determinar qué asuntos era necesario atender de manera prioritaria durante la emergencia.

Aprovechando que las audiencias de conciliación virtuales habían resultado tan efectivas y mostraron una mejor cobertura del territorio nacional y de que los casos de desalojos irregulares estaban creciendo e involucrando cada vez a más personas de la tercera edad, menores y mujeres embarazadas, al punto de llegar a ocupar los titulares de los noticieros, el equipo decidió lanzar como estrategia para conjurar la situación una gran jornada de conciliación a nivel nacional, dedicada exclusivamente al tema de arrendamientos.

En un par de días los 20 conciliadores que atienden en las seis sedes del centro en el país, apoyados por 10 procuradores judiciales que se ofrecieron como voluntarios, estuvieron listos frente a sus pantallas para comenzar esta maratónica jornada, que fue lanzada por el procurador Carrillo en los principales medios de radio, prensa, televisión e internet, los mismos que habían estado denunciando aquellos desahucios irregulares.

*«Solo unos minutos después de que el Procurador salió en las noticias, empezaron a llegar solicitudes por cantidades. En los tres días de plazo que dimos para que la gente se inscribiera recibimos más de 500 y logramos atenderlas durante dos días»,* recuerda la doctora Osorio Hurtado.

Pasada la conciliación, las solicitudes de audiencia por casos de arrendamiento continuaron llegando desde todo el país, así como otras relacionadas con diferentes asuntos civiles y comerciales, sumando 1518 hasta septiembre de 2020, de las cuales 426 llegaron a acuerdos conciliatorios.

La estrategia funcionó a la perfección, logrando conjurar esta grave situación que se había generalizado en el país y dejando claro que las herramientas y procedimientos virtuales adoptados para enfrentar la emergencia, abrían la puerta a una nueva dimensión de atención, cuyos verdaderos alcances, así como la agilidad y simplicidad en sus procesos llegaron para quedarse más allá de la emergencia.

## Ni un paso atrás



Foto: Cortesía: Agenciadeperiodismoinvestigativo.com

La conciliación fue solo una de las acciones desplegadas por la Procuraduría como parte del esquema extraordinario para la gestión institucional, diseñado para enfrentar las consecuencias de la crisis desatada por la pandemia, que comenzaron a sentirse con fuerza en cinco ámbitos de la sociedad clasificados por el equipo directivo de la Procuraduría como prioritarios, empezando por el sector salud, que por obvias razones requería de la mayor atención por parte del ministerio público en cuanto a calidad y cobertura en el servicio, de las pruebas para detectar el Covid 19, medidas de control para la prevención del contagio, situación del personal sanitario, correcto alistamiento de las sedes adicionales de atención y hospitales de campaña que debieron adaptarse para atender la creciente demanda de servicio.

Otros asuntos como los relacionados con la economía, la población migrante y los controles fronterizos extraordinarios, la situación de diversos grupos de población más vulnerables al contagio y la violencia de todo tipo, agudizadas por el aislamiento, las cuestiones relacionadas con el sistema judicial como el control de legalidad a la justicia penal, las acciones de tutela, actos ad-

ministrativos y la revisión de cientos de decretos emitidos en el marco del estado de emergencia, estuvieron entre las prioridades de atención del ministerio público, que adoptó herramientas tecnológicas avanzadas para recolectar y analizar información en tiempo real sobre los diferentes temas, generar alertas y trazar rutas de atención.

En un cónclave que nunca terminó, el procurador Carrillo Flórez y sus procuradores delegados estuvieron monitoreando la realidad nacional. Cada semana hacían un diagnóstico de situaciones urgentes y diseñaban estrategias para atenderlas de manera adecuada. Para abarcar todo el territorio nacional con la misma intensidad, cada delegado se encargó de uno o dos departamentos, a los que acompañaron permanentemente para garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales de atención en salud, riesgos de desastres, orden público, eventos que afectarían los derechos humanos, novedades normativas del nivel territorial en relación con la emergencia e identificación de aspectos por mejorar relacionados con la misión de la Procuraduría en los territorios.

## Resultados visibles

Durante la emergencia el primer punto en esta agenda extraordinaria de la Procuraduría siempre fue proteger la vida, interviniendo el sistema de salud para garantizar que los recursos económicos y materiales fueran destinados de manera pulcra e inteligente y las personas que trabajaron en la lucha contra la propagación del virus tuvieran las garantías laborales y de bioseguridad necesarias para continuar.



Foto: Cortesía eltiempo.com

Para lograrlo, el primer paso fue supervisar que las estrategias desplegadas por el gobierno nacional y los gobiernos locales, sus programas y proyectos para prevenir la propagación y el manejo de los pacientes enfermos, se llevaran a cabo con rapidez para bajar la velocidad de contagio, al tiempo que se fortalecían las redes hospitalarias de atención.

En este punto, la entidad puso la lupa sobre los procesos de toma y procesamiento de muestras para COVID -19. Tras una investigación conjunta con la Contraloría General de la República se emitió un informe denunciando que 18.485 pruebas no pudieron ser procesadas por diferentes causas, con un posible detrimento cercano a los \$4.000 millones.



Foto: Cortesía france24.com

Frente a la crisis económica por la que atravesaba el sector salud, la Procuraduría decidió involucrarse en la pronta gestión de recursos con los cuales financiar las adecuaciones de la red hospitalaria y solventar en parte sus pasivos laborales y las prestaciones adeudadas a los trabajadores de la salud, para quienes además se ayudó a gestionar una prima especial por sus servicios y se garantizó la entrega de elementos de bioseguridad de alta calidad por parte de sus administradoras de riesgos laborales, ARL.

Pero proteger la vida se trataba de ir más allá, de avizorar lo que ocurriría a medida que aumentaba el contagio y se endurecían las medidas de aislamiento. Muchos pudieron aguardar confinados en sus casas a que pasara esta especie de plaga bíblica de consecuencias insospechadas, mientras que para otra era imperioso salir a la

calle, pues trabajaban en sectores de la economía que no pudieron parar, porque de su actividad dependían asuntos vitales para la sociedad como la provisión de alimentos, el transporte y la salud. Para ellos la Procuraduría solicitó tanto la declaratoria del COVID-19 como enfermedad laboral o accidente de trabajo, como someter a control los medicamentos, insumos y dispositivos médicos necesarios para el control y tratamiento de la pandemia, de los cuales se verificaron permanentemente los permisos de importación y registros sanitarios, incluyendo en la lista a los reactivos de diagnóstico adquiridos por los laboratorios que iniciaron las pruebas de COVID-19.



Foto: Cortesía paho.com

Otra de las medidas urgentes para preservar la vida tuvo que ver con el control migratorio, pues fueron los aeropuertos la puerta de entrada del virus y aunque el gobierno ordenó cerrarlos a tiempo, era crucial para el equipo de la Procuraduría cerciorarse de que el aeropuerto internacional El Dorado de Bogotá y otros puntos de entrada al territorio nacional como los aeropuertos de Medellín, Cali, Cartagena y los pasos fronterizos marítimos y terrestres, cumplieran estrictamente con los protocolos preventivos para el manejo del virus en el trámite del ingreso de mercancías y transportes humanitarios autorizados.



Foto: Cortesía Gobierno de México.

Preservar la vida también tenía estrecha relación con el transporte de alimentos y otros insumos de primera necesidad por carreteras y ríos del país, en el que de paso podría moverse el virus. El equipo de la Procuraduría advirtió que desde los puertos podría entrar el virus hacia los centros de acopio y distribución de estos productos, que podían convertirse en focos de infección y alertó a la Superintendencia de Transporte, generando visitas de ese organismo de vigilancia y control para verificar el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad en los puertos y, de esta manera, asegurar la cadena de suministros y exportaciones.



Foto: Prensa PGN

## En río revuelto

Como reza el adagio popular, los males suelen venir juntos y en un país con altos índices de corrupción, la presencia de un virus mortal y el estado de emergencia declarado para atenderlo, revolviéron las aguas al liberar el presupuesto y cambiar la destinación de los recursos. Pero el cónclave de procuradores se había anticipado a esta situación y en conjunto con la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación, diseñaron una estrategia que llamaron Transparencia para la Emergencia, con el fin de enfrentar sin dilaciones la corrupción y evitar el desvío de recursos públicos.

Aquí también la tecnología de manejo de datos jugó un papel decisivo con herramientas digitales de punta para supervisar contratos, como el Tablero de control para la vigilancia contractual COVID-19, que analizó en tiempo real la información de miles de contratos registrados en

los sistemas SECOP I, SECOP II y en la Tienda Virtual del Estado colombiano durante el período comprendido entre el 20 de marzo, fecha en la que comenzó la emergencia, y el 19 de noviembre de 2020. En este lapso se identificaron 47.155 contratos suscritos por \$4,12 billones, sobre los cuales hubo control para evitar desvío de recursos.

Mientras el tablero funcionaba, las herramientas tecnológicas LEO, un robot para el análisis de información contractual a partir de inteligencia artificial y el Modelo de Analítica,

para el estudio de riesgos en procesos de contratación, diseñadas por la Unidad de Gestión de Información e Inteligencia - UGII, de la Procuraduría, se dedicaron a rastrear más de 900 denuncias ciudadanas y de diferentes organizaciones que llegaron desde todos los rincones del país por correos electrónicos, redes sociales y comunicaciones formales, contra procesos contractuales relacionados con la emergencia Covid 19. La información suministrada por las agencias gubernamentales de contratación pública y Colombia Compra Eficiente también se incluyó en este seguimiento.



Foto: Cortesía eltiempo.com

«Tras cruzar la información de 25.649 contratos COVID-19 con 23.207 financiadores, se focalizó el análisis en 251 personas jurídicas y naturales que aportaron a 193 candidatos elegidos. Con base en lo anterior, se identificaron presuntas irregularidades en 52 contratos suscritos por más de \$5.800 millones por 20 entidades estatales con 18 financiadores que presentan posibles inhabilidades. Estos casos se remitieron para trámite disciplinario», asegura

la procuraduría delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública en su informe de gestión 2020.

## Logros en todos los frentes

El marco de acción del ministerio público durante la pandemia ha sido tan amplio como la diversidad de culturas, regiones y problemáticas que presenta Colombia y sus comunidades en to-

dos los ámbitos. Desde la crisis de arrendamientos que se relató al comienzo de esta crónica, pasando por la correcta asignación y entrega de subsidios temporales ofrecidos por el gobierno a la población más vulnerable, conocidos como Ingreso Solidario, sobre el cual la entidad realizó una vigilancia preventiva cotejando los informes periódicos emitidos por las entidades encargadas de este programa, con las denuncias ciudadanas sobre presuntas inconsistencias en las bases de datos, exigiendo compararlas y optimizarlas permanentemente para garantizar el derecho de estos ciudadanos a recibirlos.

Los auxilios y medidas especiales tomadas por el gobierno para garantizar la subsistencia de la población rural y urbana, también incluyeron los subsidios y financiación de servicios públicos e impuestos, en los cuales, sin embargo, se comenzaron a recibir quejas sobre incumplimientos y cobros injustificados por parte de las empresas encargadas de administrarlos, que llevaron a requerir a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para tomar acciones preventivas e informarlas a los ciudadanos, además de atender sus requerimientos.



Foto: Cortesía semana.com

Otros temas álgidos como el flujo de migrantes venezolanos ingresando y saliendo del territorio

colombiano, que continuó de manera irregular a pesar del cierre de fronteras, se reguló a través de la Directiva 017/2020 para garantizar condiciones de dignidad, bioseguridad y respeto de los derechos fundamentales, con acceso a mínimos vitales como agua, aseo, alojamiento, salud y transporte, entre otros, sustentados además en una comunicación y coordinación con las autoridades nacionales y locales en materia migratoria.

Además de intervenir de manera extraordinaria en todos los asuntos relacionados con la emergencia nacional, la Procuraduría debió transformarse a la velocidad de la luz para seguir cumpliendo con sus responsabilidades constitucionales, por lo cual adaptó el funcionamiento de sus diferentes áreas misionales a la nueva realidad virtual y fijó por medio de resoluciones, nuevos criterios para el manejo y aplicación de tecnologías de la información y las comunicaciones, TIC, al trámite de procesos disciplinarios, de control de legalidad, conciliación administrativa, civil y comercial, entre muchos otros, con el fin de facilitar, agilizar y permitir acceso a los mismos desde la red.

La crisis persiste y al cierre de esta edición, las medidas excepcionales tomadas por el gobierno nacional fueron extendidas nuevamente para continuar atendiéndola, en espera de una nueva fase de contagios que se recrudece a nivel global y de la que seguramente Colombia no será la excepción. Sin embargo, la estrategia institucional moderna y eficiente que ha desplegado el equipo liderado por el procurador Fernando Carrillo, ha demostrado en el presente y promete ser a futuro, un muro de contención lo suficientemente poderoso para salvaguardar la vida de los colombianos y garantizar el respeto por sus derechos.