



República de Colombia  
**Corte Suprema de Justicia**  
Sala Especial de Instrucción

**MISAEEL FERNANDO RODRÍGUEZ CASTELLANOS** @

Magistrado ponente

**Radicado n.º 00802**

AEI0072-2023

Acta n.º 10

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de marzo de dos mil veintitrés (2023).

### **ASUNTO**

La Sala Especial de Instrucción determina si la denuncia del veedor ciudadano Henry Antonio Anaya Arango cumple los requisitos legales para ser admitida.

### **ANTECEDENTES RELEVANTES**

1.- El 11 de enero de 2023, Henry Antonio Anaya Arango remitió a esta Sala un escrito denominado «*alerta ciudadana – denuncia penal contra congresistas de la República corrupción en la UNGRD – mermelada tóxica. Cupos indicativos*»<sup>1</sup>. Como anexo, el señor Anaya Arango allegó el

---

<sup>1</sup> Folio 2, Corte 1.

informe de empalme de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) del periodo 2020-2022<sup>2</sup>.

En el escrito, el denunciante afirma que al interior de la UNGRD existe una «*empresa criminal*» liderada por congresistas, servidores públicos, particulares y contratistas. Dicha organización se habría apoderado de aproximadamente un billón de pesos de recursos del Estado, a través de contratos en los que, sostiene, se habrían vulnerado todos los principios de la contratación pública.

Concretamente, el denunciante señala como presunto líder de esa empresa criminal al exdirector de la UNGRD durante el periodo 2018-2022, Eduardo José González Angulo. Según dice, este funcionario junto con su equipo directivo utilizó intermediarios para conectarse con congresistas, quienes

*no solo recibieron cupos de contratos direccionados por el Gobierno Nacional a través de MinHacienda, sino que impusieron contratistas nacionales, regionales y locales para sacar botines de los recursos de las emergencias invernales y de las mismas urgencias [y] desastres naturales que se presentaban.*

Del mismo modo, afirma que estos hechos ya habrían sido denunciados por el actual director de la UNGRD, Javier Pava Sánchez, a través de una rueda de prensa a finales de 2022, en la que el funcionario sostuvo lo siguiente:

*Además, pues digamos lo que ya conocemos, lo que ha sido el tema relacionado con el tema de ... donde se han involucrado algunos senadores, digamos con manipulación de contratos y digamos donde existen presuntas responsabilidades, tanto en el tema*

---

<sup>2</sup> Folio 37, Corte 1.

*externo como interno de la entidad, [lo] que nos ha llevado a revisar el tema de control interno, asuntos disciplinarios, incluso el retiro de algunos contratistas, funcionarios de la entidad por estar involucrados en algunos hechos de estas irregularidades (subrayado fuera del texto original).*

Finalmente, dijo conocer los nombres de los aforados involucrados en estos hechos, pero que sólo los revelaría en una eventual diligencia de ampliación de denuncia a la que lo citara la Sala.

2.- La Sala escuchó en diligencia de ampliación de denuncia al señor Anaya Arango el 20 de enero de 2023<sup>3</sup>. En la diligencia, el denunciante manifestó que su conocimiento sobre hechos de corrupción en la UNGRD provino de la información periodística que circuló en los medios de comunicación y de algunas investigaciones realizadas por él. En ese sentido, reiteró que fue el propio director de la unidad el que, a finales de 2022 y a raíz del proceso de empalme, denunció a través de los medios de comunicación la existencia de hechos de corrupción al interior de la entidad, en los que estarían involucrados políticos y, específicamente, congresistas. Esta información habría sido confirmada por el presidente Gustavo Petro Urrego, quien también públicamente manifestó haber encontrado hechos de corrupción en la entidad.

A la referida información pública, dice el denunciante, se suman las denuncias realizadas por el exsenador Gustavo Bolívar Moreno y el senador Ariel Ávila Martínez. El primero de ellos habría afirmado, a través de medios de comunicación,

---

<sup>3</sup> Folio 51, Corte 1.

que en el tema de cupos indicativos habría una verdadera mafia en la que estaba involucrado el 60 % del Congreso de la República. Por su parte, el segundo, habría sostenido en sus redes sociales que la UGRD era un «*banco burocrático de políticos de derecha*».

Igualmente, y como prueba de su dicho sobre la corrupción en la UNGRD, recordó la reciente acusación de la Sala Especial de Instrucción contra el senador Mario Alberto Castaño Pérez, por hechos de corrupción en esa entidad.

En cuanto a casos concretos de corrupción al interior de la unidad, el señor Anaya Arango dijo lo siguiente:

*La metodología de este entramado de corrupción, de esta prostitución de corrupción que se da en la unidad, nace de giros realizados durante los cuatro años del Ministerio de Hacienda a diversos proyectos de la unidad con nombre propio. La mayoría de esos giros iban destinados a obras en diversas partes del país, especialmente de la costa y Santander, donde y tal como lo ha estudiado suficientemente la Corte Suprema de Justicia, al denominar cupos indicativos, van dirigidos a parlamentarios miembros del Congreso de la República. Nuestras fuentes determinan que ellos colocaban contratistas y cobraban entre el 12 y el 15 % de las sumas; esas sumas eran entregadas casi de forma inmediata. Los contratistas llegaban a la entidad a través de enlaces y funcionarios públicos y éstos organizaban, con la excusa del régimen especial de contratación de la entidad de solamente recibir tres ofertas, que llevaban las tres ofertas y ellos determinaban el ganador. La entidad respetaba el contratista designado y a su vez la entidad se reservaba las interventorías. Durante los cuatro años se repartieron sumas cercanas a los \$ 600.000.000.000 en un número superior a quince congresistas; el enlace, según las fuentes nuestras, el presunto enlace con la entidad se realizaba por lo menos a través de tres servidores públicos, tres, cuatro servidores públicos de la entidad de la Unidad de Gestión de Riesgo y Desastres... asunto que el próximo lunes, por competencia, estará radicando ante el fiscal general de la nación, procuradora y el contralor, por presuntos hechos de corrupción y enriquecimiento ilícito en esas personas.*

(...)

*La información que tengo es que todo contratista que se acercaba a la entidad llevaba el contratista, perdón, todo parlamentario que se acercaba a la entidad llevaba al contratista del brazo, todos tenían cupos indicativos, todos los congresistas involucrados tenían cupos indicativos, digamos, el ejemplo palpable de que sí es realidad, lo tiene la misma Corte de una parte: uno el caso, vuelvo y repito, del doctor Castaño en esa entidad; otro, los Niños, que se acogieron este año, perdón, a mediados del año pasado, a sentencia anticipada, manifestando lo mismo. La semana pasada un representante a la Cámara acaba de ser condenado por la Corte por los cupos indicativos que entregaban en las entidades; entonces, la línea criminal, el camino criminal que se ha dado, hay muy buenos antecedentes para determinar que, efectivamente, allí está. Los enlaces del Congreso, los enlaces de la empresa, de la entidad Unidad Nacional de Gestión y Riesgo, son quienes tienen conocimiento directo y presente de los pagos.*

Finalmente, en lo concerniente a los nombres de los congresistas involucrados en estos hechos, dijo que se abstenía de decirlos, dado que no contaba con condiciones de seguridad suficientes, ya que a la fecha de la ampliación de denuncia no tenía un esquema de seguridad asignado, pese a habérselo solicitado en su momento a la Unidad Nacional de Protección, luego de varias denuncias de este mismo tipo.

3.- Como quiera que el denunciante fundamentó su dicho en las declaraciones públicas que hizo el director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Javier Pava Sánchez, éste fue escuchado por la Sala el 21 de febrero de 2023. En su declaración, el testigo narró las condiciones en las que asumió la dirección de la unidad y le contó a la Sala que, como parte del proceso de empalme de la dirección entrante con la saliente, fue informado de la presunta influencia de congresistas en la contratación de la entidad. Sin embargo, reconoció que nunca supo de un hecho en concreto o del nombre de un congresista en particular que

estuviera relacionado con un hecho de corrupción, diferente al caso de un congresista del Partido Liberal del eje cafetero, que fue procesado por hechos de corrupción, situación de la dijo haberse enterado gracias a los medios de comunicación. Aquí algunos apartes de su declaración:

**Pregunta:** *Doctor Pava, en esa rueda de prensa usted mencionó que algunos senadores estaban involucrados en la manipulación de contratos y que hay presuntas responsabilidades. ¿A qué se refirió en concreto con eso?*

**Respuesta:** *Efectivamente, dentro del informe había, digamos, temas relacionados con alguna influencia de algunos sectores políticos y de algunos congresistas que, digamos, frecuentaban a los contratistas o muy cercanos a los contratistas. No tenía los datos específicos de los nombres de los congresistas, por eso no hice referencia de manera particular a ninguno.*

(...)

**Pregunta:** *¿Y dentro de esas situaciones se realizaba algún tipo señalamientos a congresistas?*

**Respuesta:** *Sí, señor, dentro de eso uno de los congresistas que había sido denunciado, muy por la época del empalme, que había tenido influencias en la unidad para contratación, que fue muy conocido en los medios de comunicación, incluso que había salido en los medios la influencia que tenía la unidad. De eso, pues, digamos, hacía parte lo que hicimos de la recolección de información, donde encontrábamos que había unas influencias directas de congresistas en las adjudicaciones de contratos.*

**Pregunta:** *¿Recuerda de qué congresistas se hacía referencia?*

**Respuesta:** *Perdóneme, no recuerdo, pero fue muy mencionado, que fue detenido, hizo procesos, creo que es un congresista liberal del eje cafetero.*

**Pregunta:** *Pero más allá de él, ¿algún otro congresista?*

**Respuesta:** *De él, básicamente. Del resto unas presuntas irregularidades e influencias de algunos congresistas que se daban mención en medios de comunicación. Entonces lo que allí vimos es todo lo que había principalmente en notas periodísticas y de investigaciones que habían realizado, pero no teníamos certeza de ninguno de esos, además, no hacía parte de nuestro ejercicio del empalme.*

## **COMPETENCIA**

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 186, 234 y 235.4 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el Acto Legislativo 01 de 2018, y el numeral 7 del artículo 75 de la Ley 600 de 2000, la Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia es competente para decidir sobre las denuncias formuladas contra miembros del Congreso de la República.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

De conformidad con el artículo 29 de la Ley 600 de 2000, la denuncia que se formula ante las autoridades se realiza bajo la gravedad del juramento. Dicha noticia criminal puede ser presentada de forma verbal o escrita y en ella se debe hacer un relato detallado de todos los hechos presuntamente delictivos que conozca el denunciante. Ahora, la misma norma procesal ordena que las denuncias sin fundamento o anónimas que no suministren datos o pruebas que permitan orientar la investigación penal, deben ser inadmitidas.

La razón de ser de la inadmisión de estas denuncias estriba en la necesidad de que no se desgaste

*«...innecesariamente el aparato judicial con denuncias infundadas», como también en el propósito de evitar la afectación ilegítima e injustificada de los derechos fundamentales de los asociados, que pueden verse menoscabados cuando, sin razón suficiente para ello,*

*se les somete a una investigación de orden criminal indiscriminada, sin límites definidos*<sup>4</sup>.

La jurisprudencia de la Sala de Casación Penal de esta corporación ha sostenido que es evidente la carencia de sustento admisible de una denuncia «*cuando el relato fáctico que la sustenta no contiene una imputación concreta, definida, revestida de seriedad que permita (...) identificar sus autores*»<sup>5</sup> y, aunque los permitiera identificar, si el relato que sustenta la acusación está desprovisto de cualquier indicación modal, temporal o espacial que permita determinar con mediana claridad las circunstancias en las que pudo ocurrir la conducta delictiva presuntamente cometida, la administración de justicia no tiene alternativa diferente que proceder a la inadmisión de la noticia, pues ésta no constituye una verdadera noticia criminal y, por tanto, es incapaz de motivar el ejercicio de la acción penal.

En el caso *sub examine*, la Sala advierte que la denuncia del veedor Henry Antonio Anaya Arango no especifica con suficiencia los hechos denunciados y, por tal razón, no se puede determinar qué sujetos deben ser investigados y por qué hechos específicos.

El denunciante señala que en la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres existe una empresa criminal dedicada a saquear los recursos públicos, a través de contratos, y estima que las personas vinculadas con esa empresa han percibido alrededor de un billón de pesos.

---

<sup>4</sup> CSJ AP4299-2016, Rad. 47015.

<sup>5</sup> CSJ AP4299-2016, Rad. 47015.



Igualmente, sostiene que el modo para hacerse con el control de estos dineros públicos es por medio de sobre costos en los contratos que celebra la entidad y del direccionamiento de éstos hacia ciertos contratistas, al parecer, elegidos previamente por algunos parlamentarios que se habrían acercado a la unidad.

En efecto, el denunciante habla de un cartel que se habría apropiado de más de un billón de pesos de dinero público siguiendo una modalidad formulada en abstracto, pero ninguna de sus manifestaciones se refiere a comportamientos específicos. Ciertamente, una de las formas en las que la criminalidad se puede hacer con el control de parte del erario ilícitamente es a través de sobre costos; empero, esa simple afirmación no amerita ser investigada.

Sobre el particular, resulta importante notar que un sobre costo en materia de contratación estatal es el valor que paga el Estado por la adquisición de bienes, la construcción de obras o la prestación de servicios que excede, sin justificación alguna, los valores reales que deberían haberse pagado por ese bien o servicio. En ese sentido, cuando se denuncia la posible existencia de sobre costos, lo mínimo que se requeriría sería que se indicara cuál fue el bien o servicio contratado por el Estado; los elementos de juicio a partir de los cuales se infiere que hubo pagos injustificados; y las partes involucradas en tales cuestionamientos, a fin de que la administración de justicia pueda evaluar la posible comisión de un delito.

Idéntica situación ocurre cuando lo que se denuncia es la adjudicación amañada de contratos estatales, pues en ese caso resulta necesario dar información desde la que se pueda averiguar en qué contrato presuntamente ocurrió esa situación y la identidad de algunas personas supuestamente involucradas en esos hechos. En caso contrario, cuando la denuncia no refiera datos o hechos capaces de servir de base investigativa para la administración de justicia, resulta imposible saber qué conductas deben ser investigadas y qué personas estarían vinculadas a ellas.

Esos elementos que dotan de especificidad una denuncia son precisamente los que se extrañan en este caso, pues el señor Anaya Arango no refirió directa ni indirectamente qué contratos específicos celebrados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres son irregulares, los motivos para reprocharlos ni las personas presuntamente involucradas.

Si la administración de justicia no exigiera esos mínimos elementos a la hora de evaluar la admisibilidad de una denuncia se vería abocada, por ejemplo, a una revisión inagotable, dispersa y desorientada de toda la actividad administrativa de la UNGRD en varios departamentos de Colombia, durante aproximadamente cuatro años, lapso en el que, según el denunciante, se realizaron entregas de dinero por parte del Ministerio de Hacienda a diversos proyectos de la entidad, que habría terminado en manos de congresistas bajo la modalidad de cupos indicativos. Así lo refirió el denunciante:

CH -

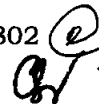
*La metodología de este entramado de corrupción, de esta prostitución de corrupción, que se da en la unidad, nace de giros realizados durante los cuatro años del Ministerio de Hacienda a diversos proyectos de la unidad con nombre propio. La mayoría de esos giros iban destinados a obras en diversas partes del país, especialmente de la costa y Santander, donde y tal como no lo ha estudiado suficientemente la Corte Suprema de Justicia, al denominar cupos indicativos van dirigidos a parlamentarios miembros del Congreso de la República<sup>6</sup>.*

La revisión inagotable a la que invita la denuncia no sólo constituiría un desgaste injustificado y desproporcionado de las actividades investigativas de la justicia, con remotas probabilidades de éxito distintas a las que podrían ofrecer hallazgos azarosos o accidentales, sino que, además, desbordaría las facultades legales y constitucionales que la han sido asignadas a esta Sala, pues las facultades investigativas que tiene esta corporación sólo se activan por la información que se tenga de la posible comisión de un delito, mas no por especulaciones sobre su ocurrencia. De esta manera, si la noticia sólo contiene afirmaciones genéricas e indeterminadas que no se refieren específicamente a un hecho ilícito, sino en general a la manera de actuar de la criminalidad, la justicia debe abstenerse de poner en marcha su aparato.

Para la Sala, el denunciante se conformó con mencionar casos de connotación nacional y que ya han sido juzgados por las autoridades, pero de ninguna manera dio luces sobre hechos nuevos que involucraran a esas mismas personas o a otras. Resulta del todo insuficiente hacer eco de hechos de corrupción que ya han sido conocidos por la administración

---

<sup>6</sup> Folio 51, Corte 1.



de justicia para darle credibilidad a sus señalamientos, porque del hecho de que determinadas personas hayan sido procesadas por hechos similares a los denunciados no se sigue que la administración de justicia deba abrir nuevas líneas de investigación indistintamente, bajo el único argumento de que la justicia ya conoce sobre un supuesto patrón delincencial que afectó a una entidad pública.

Ahora bien, en contraste con esta indeterminación sustancial de la denuncia, el denunciante dijo contar con información adicional que resultaría medular; efectivamente, afirmó tener los nombres de los congresistas que intervinieron en estos hechos de corrupción y contar con la documentación que sustentaría sus señalamientos. Sin embargo, se abstuvo de entregarlos a la Corte, pese a haber sido requerido por ésta para que complementara su denuncia.

Finalmente, como quiera que el denunciante hizo alusión a que los presuntos hechos de corrupción denunciados por él habrían salido a la luz en el proceso de empalme de la UNGRD llevado a cabo a finales de 2022 y, en sustento, allegó el informe respectivo rendido por esa unidad el 12 de agosto de 2022<sup>7</sup>, la Corte revisó el contenido de ese documento en búsqueda de alguna referencia concreta a un hecho de corrupción allí reportado y en el que estuviera relacionado un parlamentario. Sin embargo, no halló ninguna referencia en ese sentido.

---

<sup>7</sup> Folio 37, Corte 1. «Informe de empalme/entrega 2020-2022, Subdirección General, agosto 12 de 2022».

Ahora, en lo que atañe a las manifestaciones que hizo a finales de 2022 el director de la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres, Javier Pava Sánchez, sobre hechos de corrupción hallados en el proceso de empalme, la Sala estima conveniente precisar que, en efecto, el actual director de la unidad manifestó públicamente, en una rueda de prensa, conocer sobre hechos de corrupción al interior de la entidad que involucrarían a congresistas. Sin embargo, sus manifestaciones fueron genéricas e indeterminadas, pues ninguna de ellas se refirió a un caso en concreto o a un congresista en particular.

Pese a ello, la Corte decidió escucharlo para que precisara sus señalamientos sobre hechos específicos que guardaran relación con algún congresista. No obstante, en la diligencia celebrada el 21 de febrero de 2023 aquello no ocurrió, porque el director sostuvo que la información que había revelado era de carácter general y negó conocer de algún caso concreto de corrupción o el nombre específico de algún congresista involucrado en una actividad ilícita desarrollada dentro de la entidad. El único hecho al que hizo referencia y, del que dijo haberse enterado gracias a la información divulgada en medios de comunicación, fue el de un senador liberal del eje cafetero acusado por la Corte en el 2022 por hechos de corrupción, caso que, como es de conocimiento público, corresponde a la investigación que esta Sala adelantó en contra del exsenador Mario Alberto Castaño Pérez.

Bajo esas circunstancias, es claro que las afirmaciones del doctor Pava Sánchez tampoco constituyen una verdadera noticia criminal que amerite la apertura de una investigación penal bajo este radicado.

Así las cosas, la Sala inadmitirá la denuncia del señor Henry Antonio Anaya Arango por no cumplir los requisitos legales de ésta. Sin embargo, se remitirán las presentes diligencias a la policía judicial, para que se intente verificar el dicho del denunciante, de acuerdo con lo establecido en el inciso 2.º del artículo 29 de la Ley 600 de 2000.

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Instrucción de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia

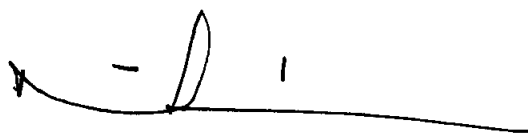
### **RESUELVE**

**INADMITIR** la denuncia presentada por el veedor ciudadano Henry Antonio Anaya Arango.

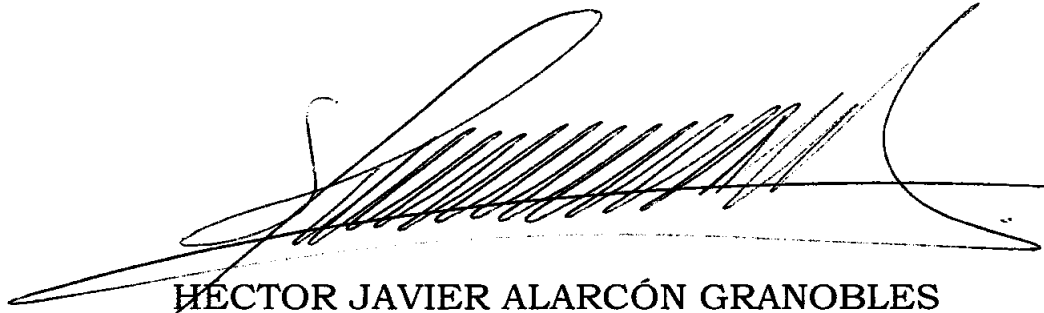
**REMITIR** las presentes diligencias a la policía judicial, según la parte motiva de esta decisión.

Contra esta decisión procede el recurso de reposición.

Notifíquese y cúmplase,



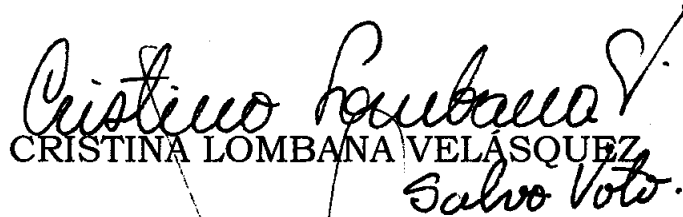
MISAEL FERNANDO RODRÍGUEZ CASTELLANOS



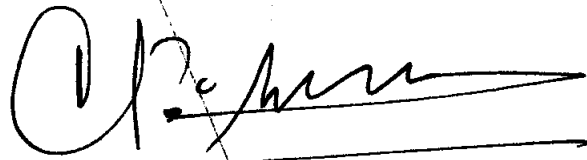
HÉCTOR JAVIER ALARCÓN GRANOBLES



FRANCISCO JAVIER FARFÁN MOLINA



CRISTINA LOMBANA VELÁSQUEZ  
*Salvo voto.*



CÉSAR AUGUSTO REYES MEDINA



MARCO ANTONIO RUEDA SOTO



ADRIANA HERNÁNDEZ AGUILAR  
Secretaria