



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
- SALA PENAL -

Magistrada ponente : **ALMA GERTRUDIS CHAMAT LOZANO**
Radicación : 110016000000202401730 01
Procesados : LUIS FERNANDO VELÁSICO CHAVES y
RICARDO BONILLA GONZÁLEZ
Delitos : Concierto para delinquir agravado y otros
Procedencia : Magistrada Aura Alexandra Rosero Baquero
Motivo : Apelación imposición de medida de aseguramiento
Decisión : Confirma
Aprobado Acta No. : 189 del 27 de abril de 2026
Fecha Lectura : 30 de abril de 2026

1. OBJETO DE LA DECISIÓN

Resolver los recursos de apelación interpuestos por el Ministerio Público y los defensores, contra la decisión proferida, el 18 de diciembre de 2025, por la Magistrada Aura Alexandra Rosero Baquero, en ejercicio de control de garantías, que decretó medida de aseguramiento privativa de la libertad en establecimiento de reclusión en contra de RICARDO BONILLA GONZÁLEZ y LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES por la presunta comisión de los delitos, en calidad de autores, de concierto para delinquir agravado, a título de determinadores, de interés indebido en la celebración de contratos y, como coautores, de cohecho por dar u ofrecer.

1. ANTECEDENTES

2.1. Fácticos

En la decisión de primera instancia se concretaron de la siguiente forma:

“...De acuerdo con la imputación formulada por la Fiscalía, los entonces ministros del Interior y Hacienda: Luis Fernando Velasco Chaves (sic) y Ricardo Bonilla González, respectivamente, se habrían concertado con otras personas, entre mayo de 2023 y febrero de 2024 (período en el cual ejercieron dichos cargos) para cometer de manera reiterada delitos contra la administración pública, conformando una empresa criminal con vocación de permanencia y durabilidad, estructurada con división de funciones y orientada a la obtención de beneficios políticos, consistentes en asegurar mayorías parlamentarias que permitieran la aprobación de proyectos de ley del Gobierno Nacional y la viabilización de operaciones de crédito público, mediante el direccionamiento de contratación estatal.”

Al acuerdo ilícito se vincularon Olmedo López y Sneyder Pinilla (UNGRD), quienes direccionaron proyectos de emergencia a favor de congresistas. La organización tuvo vocación de permanencia y operó entre mayo de 2023 y febrero de 2024, lapso en el cual se direccionaron 74 proyectos del INVIAS por \$571.701 millones y 5 proyectos de la UNGRD por \$40.536 millones, para un total de \$612.237 millones, en beneficio de congresistas de las Comisiones Primera, Tercera, Cuarta y Séptima. De ese universo, siete proyectos se concretaron (objeto de imputación por interés indebido en la celebración de contratos), dentro de una estructura con división preacordada de funciones, indispensable para alcanzar la finalidad ilícita.

Reforma pensional

En desarrollo del acuerdo, y conforme a la imputación, en junio de 2023, Luis Fernando Velasco Chaves (sic) ordenó a Olmedo de Jesús López Martínez apoyar la reforma pensional, instruyéndolo a asistir a los debates de la Comisión Séptima del Senado y a direccionar contratos a favor de determinados congresistas, con el fin de asegurar mayorías para las reformas del Gobierno en salud y pensiones, actuando en coordinación con la senadora Martha Peralta Epieyú, quien lideraba el respaldo gubernamental.

En cumplimiento de esa orden, el 13 de junio de 2023, Olmedo López asistió al debate y acordó con la senadora Peralta gestionar proyectos desde la UNGRD en favor de congresistas de la Comisión Séptima. En desarrollo de lo anterior, Olmedo López impartió instrucciones a Sneyder Pinilla para revisar y adelantar la contratación de tres proyectos en Meta, Casanare y Risaralda, por valores determinados o determinables.

Posteriormente, en septiembre de 2023, y siguiendo la misma directriz de apoyo a la reforma pensional, se direccionó un cuarto proyecto consistente en horas (sic) de maquinaria amarilla para el mantenimiento de jagüeyes en La Guajira, por \$2.125 millones, a favor de Isaac Francisco Rizcala. En total, los cuatro proyectos direccionados sumaron aproximadamente \$12.395 millones, como parte del acuerdo para intercambiar contratación pública por apoyo legislativo en la Comisión Séptima del Senado.

Cupos indicativos

Durante septiembre de 2023, se consolidó en el Ministerio de Hacienda una planilla de proyectos denominada "cupos indicativos", la cual fue entregada por la asesora de ese ministerio Andrea Ramírez Oliveros a María Alejandra Benavides Soto, quien asumiría funciones de enlace durante la licencia de maternidad de aquella. En ese contexto, Andrea Ramírez le explicó que, para mantener la gobernabilidad, era necesario direccionar proyectos regionales "cupos indicativos" a favor de congresistas, los cuales eran autorizados por el ministro Ricardo Bonilla. Así mismo, le entregó una tabla en Excel con la relación de proyectos del INVIAS que serían tramitados y asignados a determinados parlamentarios a cambio de su apoyo político. Dicha planilla comprendía 71 proyectos radicados en el INVIAS, destinados a beneficiar congresistas de las Comisiones Tercera y Cuarta del Senado y la Cámara de Representantes, por un valor total de \$556.001.473.657, así distribuidos:

Comisión Cuarta Cámara: 13 proyectos.
Comisión Cuarta Senado: 19 proyectos.
Comisión Tercera Senado: 14 proyectos
Comisión Tercera Cámara: 25 proyectos

Coordinación de proyectos INVIAS (septiembre de 2023)

En la misma calenda, Velasco Chaves (sic) y Bonilla González coordinaron la gestión de proyectos del INVIAS en los que estaban interesados miembros de la Comisión Primera del Senado, representados por el senador Julio Elías Chagüi Flórez, razón por la cual ordenaron a Benavides Soto reunirse con dicho congresista. En esa reunión, el senador entregó tres proyectos para el departamento de Córdoba: Lorica (\$8.500.000.000), Los Córdoba (\$4.500.000.000) y Tierralta (\$2.700.000.000), por un total de \$15.700.000.000 (**Suceso No. 1**).

El cónclave

El 27 de noviembre de 2023, en las instalaciones del DAPRE, se realizó una reunión conocida como “el cónclave”, convocada por Carlos Ramón González Merchán, en la que participaron, entre otros, Ricardo Bonilla González, Luis Fernando Velasco Chaves (sic) y Olmedo de Jesús López Martínez, así como otros ministros del gabinete. En dicha reunión, Velasco Chaves (sic) expuso la negociación que adelantaba con congresistas para obtener la aprobación de proyectos de ley del Gobierno Nacional, consistente en la entrega de contratos como contraprestación por votos, precisando que se negociaban montos aproximados entre \$35.000 y \$80.000 millones, asociados principalmente a las reformas pensional y de salud.

Comisión Interparlamentaria de Crédito Público (junio–noviembre de 2023)

Entre junio y noviembre de 2023, Bonilla González, en su calidad de Ministro de Hacienda, presentó ante la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público 17 operaciones de crédito público, las cuales inicialmente no prosperaron por falta de quórum, aplazamientos y retiros de los congresistas. A partir del 28 de noviembre de 2023, dichas operaciones comenzaron a aprobarse de manera unánime, tras la concurrencia y deliberación de los parlamentarios, lo cual ocurrió después de convenir la entrega de contratación pública a su favor, mediante cupos indicativos.

En ejecución de ese acuerdo, entre noviembre y diciembre de 2023, Velasco Chaves (sic), en coordinación con Bonilla González, gestionó el direccionamiento de tres proyectos en la UNGRD para los municipios de Cotorra (Córdoba), Saravena (Arauca) y El Carmen de Bolívar (Bolívar), por un valor aproximado de \$89.619.136.841, destinados a satisfacer intereses de congresistas integrantes de dicha Comisión (**Suceso No. 2**).

Comisión primera del senado- Julio Elías Chagüi Flórez.

Finalmente, en desarrollo del mismo plan delictivo, el 4 de diciembre de 2023, Velasco Chaves (sic) impartió instrucción a Olmedo de Jesús López Martínez, entonces Director de la UNGRD, para adelantar gestiones contractuales por un valor aproximado de \$35.000 millones, en favor de congresistas de la Comisión Primera del Senado, representados por el senador Julio Elías Chagüi Flórez, quien definiría el lugar de ejecución. Dicho acuerdo se concretó en un proyecto por \$28.141.054.579 en el municipio de Sahagún (Córdoba) (**Suceso No. 3**).

Conforme a los hechos descritos, la Fiscalía atribuyó a Luis Fernando Velasco Chaves (sic) y Ricardo Bonilla González, en calidad de autores y a título de dolo, la conducta punible de concierto para delinquir agravado, prevista en el artículo 340 inc. 2º del Cp, por tener como finalidad la comisión de delitos contra la administración pública y por haber organizado, promovido, dirigido y encabezado la empresa criminal del cual derivan los hechos desarrollados en los tres sucesos relativos a los proyectos de Lorica, Los Córdoba y Tierralta (INVIAS), Saravena, Cotorra y El Carmen de Bolívar (UNGRD) y Sahagún – Córdoba (UNGRD).

Suceso No. 1 – INVIAS (Lorica, Los Córdoba y Tierralta – Córdoba) Delito asociado: Interés indebido en la celebración de contratos (art. 409 CP) en calidad de determinadores – 3 eventos

El 18 de septiembre de 2023, en Casa La Giralda, sede del Ministerio del Interior, Velasco Chaves (sic), Bonilla González y María Alejandra Benavides Soto se reunieron para tratar el panorama político y la necesidad de asegurar respaldo parlamentario. En ese marco, se acordó que Benavides Soto atendiera al senador Julio Elías Chagüi Flórez, interesado en agilizar proyectos del INVIAS.

Ese mismo día, en horas de la tarde, Benavides Soto, siguiendo instrucciones de ambos ministros, se reunió con el senador, quien manifestó actuar como vocero de congresistas de la Comisión Primera y entregó tres proyectos para Córdoba. Posteriormente, el ministro Bonilla González autorizó a su asesora recibir la información, y se adelantaron trámites que derivaron en adiciones presupuestales para Los Córdoba (22 de noviembre de 2023) y Tierralta (27 de diciembre de 2023).

Actuaciones que determinaron a María Alejandra, a interesarse indebidamente en el trámite de los negocios jurídicos, con el fin de asegurar respaldo político.

Suceso No. 2 – Comisión Interparlamentaria de Crédito Público - UNGRD (Cotorra, Saravena y El Carmen de Bolívar)

Delitos asociados: Cohecho por dar u ofrecer (art. 407 CP) – Coautores e Interés indebido en la celebración de contratos (art. 409 CP) en calidad de determinadores – 3 eventos

Entre octubre y noviembre de 2023, Bonilla González y Velasco Chaves (sic) acordaron ofrecer proyectos regionales tramitados en la UNGRD a integrantes de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, como utilidad indebida a cambio de su asistencia, quórum, deliberación y votación en las sesiones donde se discutían operaciones de crédito público.

En desarrollo de ese acuerdo, Bonilla González instruyó a Benavides Soto para recibir la información de los proyectos, definir su trámite por la UNGRD y coordinar con Olmedo López y Sneyder Pinilla la gestión de los contratos correspondientes a Cotorra, Saravena y El Carmen de Bolívar. Como consecuencia de las gestiones adelantadas —incluyendo reuniones, intercambio de contactos regionales, comunicaciones con potenciales contratistas y activación de la UNGRD—, el 15 de diciembre de 2023 la Comisión Interparlamentaria sesionó y aprobó la última operación crediticia pendiente.

Los proyectos, no obstante, no alcanzaron a celebrarse por la posterior paralización de la contratación en la UNGRD.

Suceso No. 3 – UNGRD (Sahagún – Córdoba)

Delito asociado: Interés indebido en la celebración de contratos (art. 409 CP) en calidad de determinadores – un evento

El 4 de diciembre de 2023, Velasco Chaves (sic) instruyó a Olmedo López, Director de la UNGRD, para cumplir el acuerdo con congresistas de la Comisión Primera del Senado, representados por el senador Julio Elías Chagüi Flórez, consistente en direccionar contratación por aproximadamente \$35.000 millones.

En desarrollo de dicha instrucción, Olmedo López se reunió con el senador y delegó en Sneyder Pinilla la coordinación del proyecto para Sahagún (Córdoba), el cual fue tramitado como obra de emergencia, adelantándose visitas técnicas, recolección de documentación y estructuración presupuestal, hasta concretarse un proyecto por \$28.141.054.579, que finalmente no se celebró.

Con fundamento en los hechos anteriores, la Fiscalía imputó a Luis Fernando Velasco Chaves y Ricardo Bonilla González los punibles de:

1. Concierto para delinquir agravado (art. 340 incs. 2° y 3° CP), en calidad de autores y a título de dolo, por la conformación de un acuerdo criminal estable dirigido a cometer delitos contra la administración pública y por haber organizado, promovido, dirigido y encabezado la empresa criminal.

2. Cohecho por dar u ofrecer (art. 407 CP), en calidad de coautores y a título de dolo (**Suceso No. 2- Comisión interparlamentaria de crédito público**).

2. Interés indebido en la celebración de contratos (art. 409 CP), en calidad de determinadores y a título de dolo, en concurso homogéneo sucesivo en siete oportunidades, respecto de los proyectos de Lórica, Los Córdoba, Tierralta, Cotorra, Saravena, El Carmen de Bolívar y Sahagún. (Suceso 1-INVIAS: 3 eventos, Suceso 2 UNGRD: 3 eventos) y Suceso 3: UNGRD: 1 evento)

Con circunstancias de menor y mayor punibilidad, descritas en los artículos 55-1 y 59-1 y 9 del Cp...”

2.2. Procesales

El 1° de diciembre de 2025, ante la magistrada Aura Alexandra Rosero Baquero, en ejercicio de control de garantías, la Fiscalía formuló imputación en contra del exministro de hacienda RICARDO BONILLA GONZÁLEZ, y el exministro del interior LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES, como autores del delito de concierto para delinquir agravado, en calidad de determinadores, del ilícito de interés indebido en la celebración de contratos, en concurso homogéneo, y a título de coautores, por el punible de cohecho por dar y ofrecer -arts. 340 inc. 2 y 3, 407 y 409 del Código Penal-. Además, con circunstancias de mayor y menor punibilidad -arts. 55-1 y 59-1 *ídem*-.

El 18 de diciembre siguiente, se impuso medida de aseguramiento privativa de la libertad en centro de reclusión en contra de los imputados.

Inconformes con la decisión, el Ministerio Público y los defensores interpusieron el recurso de apelación.

El 20 de febrero de 2026, luego de que la Sala de Gobierno resolviera varios conflictos de reparto, el asunto fue asignado a esta Sala de Decisión.

3. DECISIÓN IMPUGNADA

La *a quo* impuso medida de aseguramiento privativa de la libertad en contra de los exministros LUIS FERNANDO VELÁSICO CHAVES y RICARDO BONILLA GONZÁLEZ, pero no en sitio de residencia como lo solicitó la Fiscalía, sino en establecimiento de reclusión, dado que consideró cumplidos los requisitos establecidos en el art. 308 de la Ley 906 de 2004.

Consideró que, aun cuando la Fiscalía solicitó medida de aseguramiento privativa de la libertad en residencia, procedía la de reclusión en establecimiento carcelario, principalmente porque los delitos imputados atentan contra la administración pública y existe, acorde con los art. 68 A del Código Penal y el art. 314 de la Ley 906, prohibición para conceder cualquier beneficio.

Indica que la detención en sitio de residencia no es una institución jurídica autónoma, sino una modalidad de sustitución de la privación de la libertad preventiva en establecimiento carcelario.

De esta forma, considera, que solicitar la detención domiciliaria como una medida originaria, no es jurídicamente viable, en tanto que desconoce su carácter subsidiario. Más aún, resalta, cuando se trata de delitos contra la administración pública, incluidos cohecho por dar u ofrecer e interés indebido en la celebración de contratos.

La regulación de las medidas preventivas tiene un carácter progresivo, del que se apartó la Fiscalía al solicitar, de manera directa, la detención preventiva en el domicilio de los imputados, cuando, además, el art. 313 de la Ley 906 dispone que la medida de aseguramiento procede, luego de satisfechos los requisitos del art. 308, única y exclusivamente en centro de reclusión, más, tratándose de delitos como los imputados en este caso.

Así mismo, advierte que la solicitud de la Fiscalía no es vinculante para el Juez de Control de Garantías, pues apenas aquella es una postulación de parte, de manera que la medida de aseguramiento puede imponerse, incluso, cuando resulte de mayor intensidad que la solicitada, tal como lo ha autorizado la jurisprudencia.

A continuación, analizó la inferencia razonable de autoría y participación de los imputados en los delitos comunicados por la Fiscalía, al tiempo que concluyó, basado en los medios de conocimiento aportados, que estaba acreditada.

Frente al concierto para delinquir agravado, indicó que, conforme los elementos allegados por la Fiscalía, se estableció (i) la existencia de un acuerdo de voluntades entre varios servidores públicos y terceros, (ii) la finalidad común de incidir ilícitamente en decisiones legislativas y crediticias mediante el direccionamiento de contratación pública y (iii) la vocación de permanencia y estabilidad del acuerdo desplegado en forma reiterada en distintos escenarios institucionales y territoriales (mayo de 2023 a febrero de 2024).

Los informes de policía judicial dieron cuenta de la posición política de los imputados como ministros, de las que se sirvieron para influir sobre las áreas estratégicas del gobierno, imprimir prioridades de iniciativa legislativa y direccionar los recursos públicos a través de las entidades UNGRD e INVIAS.

Así, dice, *“su ubicación en la cúspide administrativa les otorgaba la capacidad material para activar, articular y sostener un entramado de decisiones y actuaciones que*

trascendían hechos aislados y se proyectaban como un esquema funcional dirigido a la consecución de fines ilícitos”.

Los interrogatorios rendidos por Olmedo de Jesús López y María Alejandra Benavides aportaron información relevante sobre el funcionamiento interno del acuerdo ilícito, en especial, lo que tiene que ver con el *modus operandi*, la asignación de roles específicos entre los distintos intervinientes, la identificación de los congresistas beneficiarios y los canales institucionales para el direccionamiento de los contratos.

En concreto, Olmedo de Jesús López, para ese entonces director de la UNGRD, indicó que, en una reunión, en la que él llamó “cónclave”, se definió, por las instrucciones de los ministros de hacienda e interior, la necesidad de asegurar apoyos parlamentarios a través del direccionamiento de contratos públicos, contexto a partir del cual se precisó los congresistas involucrados, los montos aproximados comprometidos, los proyectos a tramitar y las entidades enlaces para ese propósito, entre ellas, la que aquel era director.

A su turno, María Alejandra Benavides, asesora del ministro de hacienda, explicó que los cupos indicativos, autorizados directamente por BONILLA GONZÁLEZ, eran mecanismos de intercambio político para garantizar mayorías legislativas. Ella, según indicó, funcionaba como un enlace operativo entre el Ministerio de Hacienda, el Congreso y las entidades ejecutoras, entre ellas, UNGRD e INVIAS.

En la aludida reunión, de la que hicieron referencia los dos declarantes, se indicó que los congresistas exigían \$85.000 millones en contratos direccionados, *“sin embargo el ministerio había conciliado la suma de \$35.000 millones, por tanto, era necesario ofrecer proyectos y recursos estatales a determinados congresistas a cambio de su asistencia, quorum, deliberación y votación favorable”.*

A los dos declarantes les otorgó credibilidad. Aun cuando sus manifestaciones las hayan expresado en el marco de un principio de oportunidad, su fuerza persuasiva también está dada por los datos externos que la corroboran. Informes de policía judicial, registros documentales, trazas de comunicaciones electrónicas, inspecciones a entidades públicas, son medios de prueba que afianzan lo dicho por ellos.

Si bien, María Alejandra Benavides declaró, ante la Corte Suprema de Justicia, que no recibió instrucciones directas de BONILLA GONZÁLEZ, esto es contradictorio con la manifestación realizada en la Fiscalía y, además, *“encuentra plena explicación en las circunstancias objetivas de su vinculación funcional”.*

Aquella reemplazó a Andrea Ramírez, quien, por su salida temporal dada su licencia de maternidad, le transmitió las directrices operativas, canales de articulación institucional y el mecanismo de gestión de los denominados cupos indicativos, para lo cual le entregó una tabla en Excel con la relación de proyectos, montos y congresistas beneficiarios.

De esta forma, entiende, la ausencia de instrucción directa, expresa o escrita por parte del ministro de hacienda a María Alejandra Benavides “*resulta compatible con la lógica propia de las estructuras criminales complejas, en las que las órdenes se transmiten de manera indirecta, escalonada y funcional, precisamente para evitar trazabilidades explícitas*”.

Así mismo, María Alejandra Benavides afirmó que el ministro de hacienda autorizaba, “chuleando” la asignación de cupos indicativos, lo que evidencia “*un claro direccionamiento contractual y un uso instrumental de los recursos públicos, materializado en documentos informales y cuadros en formato Excel, incompatibles con los estándares de planeación, transparencia y legalidad que debe regir la Hacienda Pública*”.

No se trataba, agrega, de escenarios de votación parlamentaria amparados en la Ley 5° de 1992, sino de “*una lógica instrumental de la función pública*”, dado que “*fue el propio ministro del interior quien le manifestó que había que tener a las comisiones enemigas contentas*”.

Justo para esa época, en la que se discutía en el congreso la reforma pensional, la UNGRD contaba con un presupuesto robusto, asignado desde el Ministerio de Hacienda, “*que resultaba funcionalmente idóneo para satisfacer las exigencias ilegales formuladas por algunos parlamentarios*”. Tan es así, resalta, que los contratos de esa entidad no tenían situaciones reales de urgencia, calamidad o necesidad inmediata, sino que eran previamente direccionados en razón a un intercambio para asegurar apoyos políticos.

Descartó que la intervención de los ministros se redujera a una colaboración armónica entre el poder legislativo y ejecutivo. Se trataba, asegura, de una empresa delictiva con vocación de continuidad, con roles definidos y objetivos claros, de ahí la configuración del delito de concierto para delinquir.

En todo caso, la duda planteada por la defensa, es compatible con el estándar de conocimiento de inferencia razonable de autoría y participación, de manera que ambos pueden coexistir en la etapa procesal preliminar. Solo, agrega, ese grado de inferencia se debe descartar en orden a no imponer la medida.

En ese orden, que en la reunión llamada “cónclave” asistieran miembros del gobierno y desmintieran las manifestaciones de Olmedo de Jesús López acerca de un acuerdo delictivo para buscar aprobación parlamentaria a cambio de contratos direccionados, no significa, en grado de inferencia, que tal hecho no hubiese ocurrido.

Además, los asistentes a esa reunión difícilmente aceptarían que tal acuerdo existió, sobre todo porque, de manera implícita, estarían reconociendo su participación en un delito. El solo hecho, agrega, que ellos no hubiesen escuchado nada relacionado con ese acuerdo “*no constituye prueba negativa suficiente, máxime cuando se trata de reuniones de carácter político-administrativo*”.

Igual ocurre, prosigue, con la declaración de Claudia Marcela Numa Páez, directora general del Presupuesto Público de la Nación, quien suscribió la resolución mediante la cual se asignó el presupuesto a la UNGRD, en tanto que *“no resulta razonable exigir, en esta etapa, manifestaciones que comprometan su propia responsabilidad”*.

La declaración del senador Alexander Vega Pérez, cifrada en que el senador Chagüi no lo representaba ni era vocero de la comisión, tampoco cuenta con la suficiencia para desechar la hipótesis de la Fiscalía, en tanto que no *“elimina la posibilidad de que los apoyos legislativos se hubieran gestionado a través de canales informales o distintos a la representación formal invocada”*.

El concierto para delinquir no requiere para su estructuración *“un pacto expreso, una orden escrita o una reunión fundacional única, así como la concurrencia simultánea de todos los partícipes desde el origen del acuerdo”*. Basta, resalta, *“que el sujeto se adhiera consciente y voluntariamente a un designio ilícito preexistente, aportando funcionalmente a su participación, incluso si su intervención se produce en una fase posterior”*.

La tesis, según la cual la credibilidad de Sneyder Augusto Pinilla está en entredicho, sencillamente porque un periodista se retractó al decir que VELÁSICO CHAVES asistió a un desayuno en Bogotá, no impacta la inferencia radicada por la Fiscalía en el concierto para delinquir. Si el periodista se retractó no significa que el primero de los mencionados mintiera.

Y, en caso que hubiese sido así, que el ministro del interior no asistiera a ese desayuno, esto es insuficiente para desvirtuar la declaración de Sneyder Augusto Pinilla, toda vez que *“la determinación y el direccionamiento que se investigan no exige la presencia directa del determinador en cada uno de los actos, sino que pueden materializarse - como ocurre en este caso- mediante canales indirectos, instrucciones previas o coordinaciones funcionales”*.

Sobre el delito de cohecho por dar u ofrecer, imputado a los exministros en calidad de coautores, también entendió superado el grado de inferencia razonable dispuesto en la norma.

Acorde con el entendimiento normativo y el desarrollo jurisprudencial del delito en cuestión, consideró su configuración sobre la base que, LUIS FERNANDO VELÁSICO CHAVES y RICARDO BONILLA GONZÁLEZ, entre octubre y noviembre de 2023, concertaron y ejecutaron una estrategia orientada a ofrecer proyectos regionales financiados con recursos públicos, particularmente, a través de la UNGRD, a varios congresistas integrantes de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, a cambio de su asistencia, *quorum* y deliberación favorable en las sesiones destinadas a emitir concepto sobre operaciones de crédito público presentadas por el Gobierno Nacional.

María Alejandra Benavides indicó con suficiente grado de detalle que, por instrucción directa de BONILLA GONZÁLEZ, recibía información sobre los proyectos regionales de interés de los congresistas, se consolidaban montos previamente acordados, *“identificados en las diligencias como 15 para todos, expresión que, según aclaración posterior, correspondía a \$15.000 millones por beneficiario y se canalizaban dichos proyectos a través de la UNGRD, como mecanismo para concretar el ofrecimiento”*.

Las reuniones, según las declaraciones, tenían lugar en el despacho del ministro de hacienda y en las dependencias del Ministerio del Interior, en las que participaban los congresistas Wadith Alberto Manzur, Julián Peinado Ramírez, Liliana Esther Vitar Castilla, Karen Astrith Manrique Olarte, Juan Diego Muñoz Cabrera y, posteriormente, Juan Pablo Gallo Maya, quien en reunión del 23 de noviembre de 2023, solicitó recibir las mismas condiciones que los demás integrantes de la comisión, lo que fue aceptado por los exministros y comunicado a María Alejandra Benavides para su realización.

Así se infiere, prosigue, no son a partir de las declaraciones incorporadas a instancias de la Fiscalía, sino por conversaciones de *whats App*, extraídas del celular de María Alejandra Benavides, dentro de las cuales *“se evidencian coordinaciones directas con RICARDO BONILLA GONZÁLEZ y con asesores del Ministerio del Interior, así como referencias explícitas a reuniones, montos convocatorias y aprobación de créditos”*.

Igualmente, registros de ingreso al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que dan cuenta de las visitas de LUIS FERNANDO VELÁSICO CHAVES en la fecha cercana al 23 de noviembre de 2023, cuando se discutió la inclusión del senador Juan Pablo Gallo Maya al esquema de ofrecimientos.

El contexto funcional, agrega, relativo a la falta reiterada de *quorum* y a los aplazamientos de las sesiones de la Comisión Interparlamentaria, motivó la activación del sistema de ofrecimientos como mecanismo para asegurar la viabilidad de las operaciones de crédito público.

El ofrecimiento, base sobre la que se sustentó el delito de cohecho por dar u ofrecer, lo infirió *“de las reuniones sostenidas, las comunicaciones directas y la posterior activación de trámites administrativos orientados a materializar los proyectos prometidos”*.

Si bien la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público no emite conceptos vinculantes, no menos cierto es que *“representan un presupuesto funcional indispensable para que el Ejecutivo pueda continuar con la gestión de endeudamiento, de manera que la asistencia, quorum y la deliberación de sus integrantes no son actos neutros, sino comportamientos funcionalmente relevantes cuya obtención condicionada mediante la promesa de una utilidad encuadra en el tipo penal de cohecho”*.

En cuanto al delito de interés indebido en la celebración de contratos en concurso homogéneo, atribuido a los imputados a título de determinadores, consideró igualmente su demostración en grado de inferencia razonable.

Luego de reseñar el desarrollo jurisprudencial del ilícito en mención, así como el entendimiento conceptual de quien actúa como determinador, se pronunció de cada evento imputado, así:

En el suceso 1 -contratos Lorica, Los Córdoba y Tierralta -Córdoba-, la hipótesis de la Fiscalía consistió en que, durante el segundo semestre de 2023, los imputados, valiéndose de su jerarquía y poder político, indujeron y orientaron la gestión contractual del INVIAS para favorecer proyectos específicos promovidos por el senador Julio Elías Chagui Flórez, con el propósito de obtener respaldo político y legislativo en escenario de interés para el Gobierno Nacional.

Por instrucción de los exministros, María Alejandra Benavides fungía como canal operativo y articulador entre los congresistas beneficiarios y las entidades ejecutoras, *“configurándose así una determinación indirecta o en cadena”*. Ella, agrega, *“gestionó, recibió y dio seguimiento a proyectos específicos radicados ante el INVIAS, vinculados a intereses del senador Chagui Flórez, y utilizó tablas de cupos indicativos para organizar, priorizar y monitorear los proyectos conforme a compromisos políticos previamente adquiridos”*.

Las conversaciones de *WhatsApp*, obtenidas del celular de María Alejandra Benavides corroboran la intermediación de ella para el propósito diseñado, pues del contenido de las conversaciones se aprecia coordinación constante con el senador Julio Elías Chagui Flórez respecto al estado de los proyectos, información periódica dirigida al exministro BONILLA GONZÁLEZ sobre avances, obstáculos y el seguimiento posterior por parte de VELÁSICO CHAVES, *“evidenciando interés activo en el cumplimiento de los compromisos políticos asumidos”*.

Así, dice, *“las decisiones contractuales no respondían exclusivamente a criterios técnicos o administrativos, sino que estaba orientadas por un interés particular, ajeno al interés general y canalizados desde los niveles superiores”*.

La documentación oficial del INVIAS comprueba la radicación efectiva de los proyectos en Lorica, Los Córdoba y Tierralta, así como la aprobación de adiciones presupuestales relevantes, especialmente en noviembre y diciembre de 2022, de ahí la correspondencia temporal entre los trámites contractuales y las gestiones políticas descritas por los declarantes.

En el suceso 2 -Comisión Interparlamentaria de Crédito Público UNGRD (Cotorra, Saravena y Carmen de Bolívar), la imputación consistió en que los indiciados, desde su posiciones como ministros, indujeron al director de la UNGRD Olmedo de Jesús López, Sneider Augusto Pinilla, subdirector de esa entidad, y María Alejandra Benavides, asesora del Ministerio de Hacienda, para que encauzaran, priorizaran y

aceleraran tres proyectos contractuales en favor de los integrantes de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público.

En particular, el interés, elemento normativo del delito, radicó en (i) la recepción y administración de un cuadro de proyectos asociados a congresistas, (ii) la entrega de contratos territoriales a alcaldes, delegados y presuntos contratistas para activar el trámite, (iii) la presión funcional en orden a adelantar los proyectos con urgencia y (iv) el cambio de ruta para tramitar los proyectos con mensaje de urgencia desde la Subdirección de Manejo de la UNGRD.

Los imputados, destaca, entre octubre de 2023 y marzo de 2024, desplegaron actuaciones coordinadas y orientadas a tramitar, priorizar y acelerar indebidamente los proyectos correspondientes a Cotorra, Saravena y El Salado -Carmen de Bolívar-, en favor de los congresistas integrantes de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, todo para asegurar *“asistencia, quorum, deliberación y votación favorable en las sesiones donde se discutían operaciones de crédito de la Nación”*.

Así lo pusieron de presente las declaraciones de Olmedo de Jesús López, Sneider Augusto Pinilla y María Alejandra Benavides, quienes describieron la existencia de acuerdos políticos previos con congresistas, la identificación expresa de los proyectos y sus valores, la asignación de roles funcionales para su impulso y la presión ejercida para que los trámites se adelantaran con carácter urgente.

Estas declaraciones se corroboran a partir de comunicaciones electrónicas y mensajes de *WhatsApp*, documentación administrativa y presupuestal de la UNGRD, informes de policía judicial y diligencia de inspección a entes territoriales.

Además, destaca, *“pese a las advertencias técnicas internas sobre la inexistencia de una emergencia real, los proyectos fueron reencauzados artificialmente hacia la Subdirección de Manejo de Desastres, precisamente por tratarse de un procedimiento más rápido, lo que resulta indicativo de una desviación de poder funcional y de un quebrantamiento de los principios de planeación, transparencia y selección objetiva que rigen la contratación estatal”*.

Intrascendente consideró que los contratos no se hubiesen celebrado, a raíz del escándalo público alrededor de la UNGRD, porque *“el delito previsto en el artículo 409 del Código Penal es de mera conducta y su núcleo de injusto se configura con la exteriorización del interés indebido en actuaciones contractuales o precontractuales, sin que se requiera la adjudicación final del contrato ni la acusación de un perjuicio patrimonial”*.

En el suceso 3 -UNGRD- Sahagún – Córdoba- la incriminación se hizo consistir en que, en el marco de un acuerdo político con parlamentarios de la Comisión Primera del Senado, representados por el senador Julio Elías Chagui Flórez, los imputados impulsaron el direccionamiento de un proyecto al interior de la UNGRD por un valor de 35.000 millones que terminó concretándose en el proyecto denominado *“obras de*

protección y ampliación en canales para mitigar inundaciones en zonas urbanas del municipio de Sahagún (Córdoba), estimado en \$28.141.054.579., tramitado como obra de emergencia para habilitar una ruta expedita.

En concreto, el 4 de diciembre de 2023, LUIS FERNANDO VELÁSICO CHAVES impartió instrucciones a Olmedo de Jesús López para cumplir el acuerdo con el senador Chagui en el sentido de adelantar el direccionamiento contractual. Dos días después, estos dos se reunieron en el Café Vienés y se concretó que el proyecto se ejecutaría en el municipio de Sahagún -Córdoba- y Sneider Augusto Pinilla lo coordinaría.

Al tiempo, María Alejandra Benavides hizo un seguimiento, *“lo cual opera hecho indicador del conocimiento y articulación”* de RICARDO BONILLA GONZÁLEZ frente a compromisos contractuales con la UNGRD.

Así mismo, en reunión del 23 de noviembre de 2023 ocurrida en el Ministerio de Hacienda, según declaración de María Alejandra Benavides, en presencia de los imputados se trató el tema del avance de las gestiones gubernamentales pendientes y se mencionó que *“lo de la UNGRD estaba quieto”*.

Así, dice, no se acredita la ejecución del proyecto en Sahagún, pero ubica a los exministros en un escenario de coordinación donde se hablaba de *“mover trámites para atender compromisos con congresistas, incluyendo los concernientes a la UNGRD, lo que refuerza la tesis de conocimiento y seguimiento político sobre esos cupos contractuales”*.

Igualmente, Sneider Augusto Pinilla declaró que acompañó a Olmedo de Jesús López a la reunión con el senador Chagui a inicios de diciembre de 2023, encuentro que se dio por la instrucción de VELÁSICO CHAVES. En esa reunión, además, se tocó el tema de un contrato para el municipio de Sahagún y *“que el trámite debía adelantarse como obra de emergencia por subdirección, motivo por el cual se enviaron funcionarios a territorio para verificar documentación, estructurar presupuesto y avanzar en el proceso”*.

Esta secuencia, la articuló con (i) las comunicaciones de *WhatsApp* entre el senador Chagui y Sneider Augusto Pinilla desde el 6 de diciembre de 2023, (ii) conversaciones entre el senador y María Alejandra Benavides en las que éste le reporta avances, exige celeridad y *“enlaza dichos avances con compromisos políticos”* y (iii) comunicaciones de aquella con RICARDO BONILLA GONZÁLEZ *“reportando la llamada del ministro VELASCO y la presión por definir si sus proyectos por la UNGRD salían ese año”*.

A partir de la inspección judicial a la UNGRD, se conoció que el proyecto de Sahagún estaba radicado y documentado, *“con objeto alineado con obras de mitigación por inundaciones en zona urbana del municipio”*.

Con todo, estima, en el estándar de conocimiento propio de la etapa preliminar, que VELÁSICO CHAVES impartió instrucciones para activar en la UNGRD la materialización de un acuerdo con congresistas de la Comisión Primera.

Así mismo, BONILLA GONZÁLEZ conocía y articulaba los compromisos contractuales con el senador Chagui en la UNGRD, dados *“los elementos de comunicación y seguimiento a través de su asesora, sumados al contexto de coordinación interministerial”*.

De otro lado, analizó el fin constitucional relativo al peligro para la comunidad, sustentado por la Fiscalía, y lo tuvo por satisfecho.

Reconoció, inicialmente, la tensión entre las normas de convencionalidad y el derecho constitucional interno, frente a la aplicación del peligro para la comunidad en orden a imponer una privación de la libertad de manera provisional.

Por esta razón, dice, la Fiscalía no debe limitarse a invocar la gravedad abstracta de los delitos imputados, sino que el examen debe comprender *“actos concretos y verificables que permitan inferir un riesgo real para la seguridad de la sociedad”*.

Acudió, en seguida, a los criterios contemplados en el art. 310 de la Ley 906, los cuales no se reducen a la gravedad y modalidad de la conducta punible, como tampoco a la pena imponible, sino a los demás enlistados en la disposición normativa, que en este caso la Fiscalía los radicó en los numerales 1 y 2, esto es, a la eventual vinculación con una organización criminal y el número de delitos imputados.

En este contexto, sostiene, *“se reafirma la existencia de una estructura coordinada y con reparto funcional”* y, además *“la imputación comprende tres delitos, dentro de los cuales el interés indebido se presenta en siete eventos”*.

El riesgo de peligro, añade, *“se ve notoriamente intensificado cuando se examina el mayor contenido del injusto y el elevado grado de exigibilidad a personas que recae sobre los imputados, elementos que resultan especialmente relevantes en el análisis de los denominados delitos de cuello blanco”*.

Aparte de conculcar los bienes jurídicos de la administración y la seguridad pública, los actos desplegados por los imputados *“erosionan de manera profunda la confianza ciudadana en las instituciones del Estado, en la medida en que suelen presentarse revestidas de una apariencia de legalidad, lo que dificulta su detección, investigación y sanción”*.

Se comprometió, destaca, *“la estructura misma del Estado social y democrático de derecho al vaciar de contenido el rol de Congreso como órgano de control y deliberación política, y al erosionar la confianza pública en la independencia de las ramas del poder”*.

Así, considera, el riesgo para la comunidad *“no se circunscribe a la reiteración delictiva en sentido tradicional, sino que se proyecta sobre la estabilidad institucional y la vigencia efectiva del orden constitucional”*.

Aun cuando los imputados ya no ocupan los cargos ministeriales, mantienen *“su capital relacional, conocimiento especializado y ascendiente político”*, todo ello sumado a la modalidad en la que decidieron interferir la función parlamentaria a través de actos de corrupción empleando mecanismos de contratación pública.

De igual forma, indica, la detención preventiva es procedente en tanto que, cada uno de los delitos imputados, supera en su margen mínimo los 4 años de prisión, tal como lo dispone el art. 313 de la Ley 906 de 2004.

La Fiscalía, adicionalmente, cumplió con la carga argumentativa de acreditar que las medidas no privativas de la libertad son insuficientes para garantizar el fin constitucional invocado.

Así, resalta, la presentación periódica, la caución, la prohibición de salir del país, la vigilancia electrónica o las restricciones parciales de comunicación resultan insuficientes, en tanto que *“no impiden ni neutralizan la capacidad de articulación, influencia o contacto indirecto, propia de esquemas de criminalidad compleja contra la administración pública, que no requieren presencialidad, nocturnidad, ni desplazamientos físicos específicos para su realización o continuidad”*.

En el marco del test de proporcionalidad, inició por indicar la gravedad de las conductas punibles llevadas a cabo por los imputados, en especial haber liderado una organización criminal compleja dedicada a la comisión de delitos contra la administración pública, pero que aún no se ha desarticulado por completo.

El riesgo a la comunidad, constitucionalmente relevante, se erige también no de conductas individuales, sino sistemáticas y direccionadas a corromper la función parlamentaria, comprometer contratos y, por esa vía, afectar *“de manera directa recursos públicos destinados a la atención de poblaciones vulnerables, particularmente en contextos de calamidad y desastre”*.

La medida de aseguramiento intramural *“permite neutralizar de manera efectiva el riesgo identificado, el cual no depende de la movilidad física, de la nocturnidad ni de un lugar específico, sino de la capacidad de articulación, intermediación y direccionamiento indirecto, propia de estructuras complejas de criminalidad contra la administración pública”*.

En este sentido, agrega, *“que los imputados no registren riesgo de fuga y obstrucción no excluye la necesidad de la medida, dado que el peligro identificado no es procesal en sentido clásico, sino institucional y estructural, asociado a la afectación grave del interés público y al riesgo de reiteración indirecta de prácticas corruptas”*.

También la medida es urgente, en tanto que la investigación se encuentra en desarrollo y en avances para la judicialización de otras personas, de ahí que se requiera *“la adopción inmediata de una cautela eficaz que preserve la integridad de la investigación y evite escenario de interferencia o articulación indebida mientras se avanza el esclarecimiento de los hechos”*.

El retiro del cargo público, agrega, no neutraliza el riesgo como tampoco la urgencia de la medida. En los delitos de corrupción, prosigue, la influencia no se agota en la titularidad formal del cargo, sino que subsiste *“a través de redes de confianza, contactos previos y capital relacional”*.

Aun cuando la privación de la libertad en centro de reclusión representa una intensa afectación al derecho fundamental, *“dicho sacrificio resulta constitucionalmente justificado frente a la gravedad cualificada de los delitos imputados, su comisión desde posiciones de poder político e institucional, la pluralidad de conductas atribuidas, el impacto territorial y funcional de los hechos y la afectación directa de los recursos destinados a necesidades básicas de colectividades vulnerables”*.

Finalmente, negó la sustitución de la medida en centro de reclusión por la detención domiciliaria, toda vez que esta no neutraliza de manera eficaz la posibilidad de articulación indirecta, la influencia institucional o interferencia funcional.

La medida de aseguramiento de carácter intramural se constituye como *“la única opción compatible con los fines constitucionales de protección de la comunidad y la preservación del orden institucional”*.

Adicionalmente, el art. 314 de la Ley 906 prohíbe, de forma expresa, conceder la sustitución en sitio de residencia, cuando se trata de la comisión de delitos contra la administración y seguridad pública (cohechos por dar u ofrecer, interés indebido en la celebración de contratos y concierto para delinquir).

La edad avanzada de RICARDO BONILLA GONZÁLEZ no es una causal habilitante para la sustitución, como tampoco, según la historia clínica aportada, en el pasado haya tenido complicaciones de salud. Esto, continúa, no significa incompatibilidad en la vida en reclusión.

En el caso de LUIS FERNANDO VELÁSICO CHAVES no se acreditó que tuviera la calidad de jefe de hogar.

4. ARGUMENTOS DE LAS APELACIONES

4.1. La defensa de RICARDO BONILLA GONZÁLEZ solicita revocar la decisión de imponer la medida de aseguramiento privativa de la libertad en centro carcelario y, en su lugar, *“permitir que RICARDO BONILLA se defienda en libertad”*.

En sustento de su petición, postula varias razones. La primera de ellas tiene que ver con la inferencia de autoría y participación de los delitos imputados. No se analizó, dice, los elementos de conocimiento alegados por la defensa para desvirtuar ese aspecto y solo se valoró aquellos que incorporó la Fiscalía y se les asignó un valor demostrativo inexistente.

En el delito de concierto para delinquir agravado, el medio de prueba sobre el que se sustentó la inferencia razonable consistió en la declaración de Olmedo de Jesús López, contra quien pesan varios elementos de juicio para dudar de la credibilidad de sus afirmaciones.

El 27 de noviembre de 2023, solo hubo una reunión institucional, no lo que llamó Olmedo de Jesús López un “cónclave”, en donde se revelaría información sobre la concertación criminal de varios funcionarios del Estado para corromper el congreso.

Otras personas que asistieron a la reunión contradicen lo que manifestó el testigo de la Fiscalía, sin que se puedan tachar de falsas por el solo hecho de pertenecer al Gobierno Nacional, y mucho menos que sus manifestaciones estén comprometidas por el principio de no autoincriminación.

El 22 de septiembre de 2023, Olmedo de Jesús López presentó una solicitud ante el Ministerio de Hacienda denominada distribución presupuestal para la UNGRD, de manera que, dada la fecha de esa solicitud, no es posible que los imputados se reunieran posteriormente para concertarse a efectos de “comprar gobernabilidad”.

A partir de la declaración de Claudia Marcela Numa, funcionaria del Ministerio de Hacienda desde 2006, se conoció la forma en que funciona desde su creación el presupuesto general de la nación, explicación que contextualiza, matiza y refuta lo dicho por María Alejandra Benavides, quien dio a entender que se direccionaban proyectos a determinados congresistas con la intervención de BONILLA GONZÁLEZ.

Además, se dejó de valorar un dictamen en el que, por sus fundamentos técnicos y científicos, resulta concluyente respecto al patrón de mendacidad de Olmedo de Jesús López. Igual ocurre con las versiones de María Alejandra Benavides y Sneyder Augusto Pinilla, en especial, porque incurren en contradicciones relevantes apreciadas en varias de las declaraciones que ellos brindaron, una de ellas ante la Corte Suprema de Justicia.

Así, estima, no es cierto que RICARDO BONILLA GONZÁLEZ haya ordenado a María Alejandra Benavides recibir lo que se llamó cupos indicativos, hecho que se respalda con medios de prueba ignorados en primera instancia.

De igual manera, el propósito de la organización criminal configurado para comprar gobernabilidad o garantizar gobernabilidad, carece de medios de prueba con capacidad demostrativa.

El rol del imputado dentro de la organización criminal, lo infirió el *a quo* basada en los documentos que simplemente acreditan la función que cumplía aquel como líder del Ministerio de Hacienda. La posición jerárquica o de dominio frente a los funcionarios para poder determinar conductas delictivas es apenas una suposición.

El delito de cohecho por dar u ofrecer se sustentó, en sede de inferencia razonable, en el estado de los proyectos y el interrogatorio de María Alejandra Benavides. Según la postulación de la Fiscalía, BONILLA GONZÁLEZ y VELÁSICO CHAVES determinaron a aquella (calificada como cómplice), quien, a su vez, “impulsó” a unos autores desconocidos a que promovieran proyectos en la UNGRD, con el objetivo de “*comprar gobernabilidad*”.

Así mismo, los proyectos de la UNGRD, sobre los que se fundó el ofrecimiento a los congresistas, “*venían registrados*” en el Banco de Proyectos de esa entidad desde el año 2021 y, según respuesta el Departamento Nacional de Planeación (DNP), aquellos proyectos que se encuentren en ese banco no son susceptibles de adelantar por medio de la contratación pública.

Que María Alejandra Benavides recibiera una instrucción del ministro de hacienda para que recibiera proyectos de varios miembros de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, no se acreditó, en tanto que ella, en interrogatorio ante la Corte Suprema de Justicia, lo único que manifestó fue que “*el ministro no la había autorizado expresamente para esa actividad*”.

Las reuniones de los integrantes de esa comisión en el Ministerio de Hacienda, no significa que los parlamentarios se reunieron con el ministro de esa cartera, como tampoco que los temas a tratar se relacionaran con los hechos referidos por la Fiscalía. Apenas, agrega, era “*una interacción institucional entre las dos ramas de poder público*”.

Con la actividad probatoria de la defensa se explica por qué se reunían los parlamentarios con los funcionarios del Ministerio de Hacienda, la razón por la que se presentaban visitas, el contexto en el que ocurría y las discusiones que se desarrollaban.

Adicionalmente, el acto funcional de los parlamentarios “*se consolidó sin que ni siquiera existiera un ofrecimiento o dádiva*”, pues el registro de las Comisiones de Crédito Público da cuenta de las razones por las que no se conformaba el *quorum* y la forma en que esto se superó, contrario a lo indicado por María Alejandra Benavides.

Para la Fiscalía, los imputados intervinieron en el delito de cohecho por dar y ofrecer como determinadores, pero echa de menos el principio de accesoriedad, sin que conciba una respuesta satisfactoria el carácter preliminar de la actuación procesal.

El punible de interés indebido en la celebración de contratos en concurso homogéneo se estructuró en tres eventos, dentro de los cuales, según la hipótesis de la Fiscalía, BONILLA GONZÁLEZ se interesó indebidamente en 7 contratos. Sin embargo, en ninguno de las fases de ese número de contratos, se afectó la función pública, como tampoco obra medio de conocimiento que permita inferir que se hayan beneficiado particulares o congresistas.

En el suceso 1, se indicó que, según los chats entre María Alejandra Benavides y el senador José Elías Chagui, el ministro de hacienda determinó a los funcionarios del INVIAS para que tramitaran o agilizaran proyectos que pudieran beneficiar a los municipios de Lórica, Los Córdoba y Tierralta -Córdoba-, en virtud de un convenio interadministrativo previamente suscrito en el año 2021, fecha que no comprende los contornos fácticos imputados por la Fiscalía.

La adición y prórrogas de esos contratos no fueron producto de la intervención de María Alejandra Benavidez, mucho menos de BONILLA GONZÁLEZ, de ahí que las gestiones adelantadas por los funcionarios del INVIAS *“no encuentra lógica ni asidero en los elementos materiales de prueba”*.

Adicionalmente, no está documentado ningún vínculo entre los funcionarios del INVIAS y los congresistas a los que supuestamente representaba el senador José Elías Chagui, entre otras cosas, además, porque no se conoció cuáles eran esos congresistas.

Para esa época, agrega, en la Comisión Primera no había ningún proyecto radicado del Gobierno Nacional. En la Comisión Séptima, prosigue, los tramites de la reforma a la salud y pensional son un hecho público y contrarios a lo que manifestaron los politólogos allegados por la Fiscalía.

De acuerdo con varias declaraciones, los representantes a la Cámara negaron que estaban siendo representados por el senador José Elías Chagui, incluso a quien se identificó con el apellido Vega.

En el suceso número 2, se indicó que se indujo a Olmedo de Jesús López y Sneyder Augusto Pinilla para que encauzaran y priorizaran 3 proyectos de la UNGRD, en los que estaban interesados los congresistas de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, pero nada se demostró acerca de si ese interés era propio o de un tercero.

De los medios de conocimiento, tampoco se estableció que los proyectos destinados para los municipios del departamento de Córdoba superaran la fase precontractual. No se trató, continúa, de la selección de un nuevo contratista para ejecutar esos proyectos. En el 2021, ya se había radicado el proyecto para que reposara en el Banco de Proyectos de la UNGRD.

En este punto, concluye, BONILLA GONZÁLEZ no le ordenó a María Alejandra Benavides para que presionara a Olmedo de Jesús López y Sneyder Augusto Pinilla

para redireccionara los proyectos en la UNGRD. Ellos, agrega, fueron los que gestionaron la labor sin ninguna intervención.

La inexistencia del estado de emergencia contenida en los 3 proyectos de la UNGRD, contradice la evidencia. Lo investigadores de la Fiscalía constataron que en los municipios había estado de emergencia y calamidad pública.

En cuanto al suceso 3, relacionado con el trámite indebido de proyectos de la UNGRD, para adelantar una obra en Sahagún -Córdoba-, indica que no obra evidencia para afirmar que se afectaron los principios de la contratación administrativa. En la supuesta gestión que realizó María Alejandra Benávidez ante esa entidad, no aparece la intervención de BONILLA GONZÁLEZ.

Ella, dice, reconoce que adelantaba gestiones de manera oficiosa para complacer a los congresistas y, además, Olmedo de Jesús López no vincula a BONILLA GONZÁLEZ en evento circunscrito al proyecto redireccionado en la obra de la UNGRD, para el municipio de Sahagún -Córdoba-.

En lo concerniente al fin constitucional de peligro para la comunidad, sostiene que la Fiscalía no aportó elemento alguno para tener por satisfecho ese requisito. En primer lugar, indica que el exministro de hacienda no pertenece a una organización criminal, pues, la Fiscalía sobredimensionó la calificación jurídica, atribuyendo concierto para delinquir, cuando realmente, según la hipótesis fáctica, se trató de un fenómeno de coautoría o coparticipación.

En segundo lugar, sostiene que el análisis se centró en la valoración de la conducta y en la calificación jurídica provisional, cuando expresamente el parágrafo del art. 308 de la Ley 906 indica que esto, en sí mismo, no es suficiente para inferir peligro para la comunidad.

En tercer lugar, considera que no obra elemento de prueba que permita inferir que el procesado constituya un peligro futuro para la comunidad. Se valoró, agrega, ese peligro en abstracto.

En cuarto lugar, BONILLA GONZÁLEZ no tiene ninguna influencia, en razón a haber sido ministro de hacienda. Varios medios de prueba, que aquel solicitó a entidades públicas, fueron negados. Tampoco, acorde con varias certificaciones, milita en ningún partido político.

De igual manera, cuestiona la insuficiencia argumentada por la Fiscalía frente a las medidas no privativas de la libertad.

En el test de proporcionalidad no se hace un análisis concreto, sino apenas formal. Insiste en que no hay elementos de prueba que permitan sostener que el imputado representa un peligro para la comunidad y que la detención en su domicilio es

insuficiente para conjurar el fin. La urgencia de la medida, remata, “*es nula o inexistente*”.

En el examen de la sustitución de la medida, se omitió la edad de BONILLA GONZÁLEZ y su condición de salud. Con ello, agrega, se desconoció que esto no es suficiente para negar la detención preventiva en sitio de domicilio, tal como la ha sostenido la Corte Constitucional.

De otra parte, cuestiona que la *a quo* haya desbordado, en perjuicio del imputado, la solicitud de la Fiscalía orientada a imponer la detención preventiva en lugar de residencia, para decretar la detención en establecimiento carcelario.

La función del Juez de Control de Garantías, en sistema adversarial, únicamente se circunscribe a controlar y garantizar los derechos fundamentales y no puede actuar de oficio o exceder las solicitudes de las partes o intervinientes, posición respaldada por la jurisprudencia.

El sustento, según el cual no precedía la detención en residencia, dada las prohibiciones del art. 314 de la Ley 906, lo consideró incorrecto. Una cosa, dice, es la regulación de las medidas privativas de la libertad contenidas en el art. 307 y otra es la sustitución de la detención conforme lo establece la primera disposición.

En todo caso, agrega, los elementos de prueba allegados acreditan el numeral 2° del art. 314 *ídem*, en tanto que RICARDO BONILLA GONZÁLEZ tiene 76 años, con varios diagnósticos médicos que aconsejarían una restricción menos gravosa a su derecho a la libertad.

Demanda, que de no ser acogida la medida de detención preventiva en sitio de reclusión, que se imponga una no privativa de la libertad de las enlistadas en el literal b) del art. 307 de la Ley 906.

4.2. La defensa de LUIS FERNANDO VELÁSICO CHAVES aspira a que la decisión de primera instancia se revoque y, en su lugar, se ordene la libertad de su representado. En forma subsidiaria que se imponga la detención preventiva en sitio de residencia, solicitada por la Fiscalía.

De manera preliminar, reprochó que en la decisión de instancia se haya empleado la palabra “la Sala”, dado que se da a entender que el caso lo resolvió un órgano colegiado, cuando fue por una magistrada. Sin aludir a ninguna causal de nulidad, sostuvo que tal aspecto afecta el principio de imparcialidad.

En lo sustancial, parte por indicar que el Juez de Control de Garantías no puede desbordar la petición de la Fiscalía tendiente a imponer una medida de aseguramiento en sitio de reclusión. Mucho menos, agrega, puede corregir o suplir los errores de la solicitud para agravar las condiciones del imputado.

Además, el art. 314 de la Ley 906 dispone la sustitución de la medida de aseguramiento en establecimiento carcelario por la del lugar de residencia, regulación distinta a la contenida en el art. 307 *ídem* que consagra, de manera autónoma, la detención preventiva en el domicilio del imputado.

De esta manera, dice, el Juez de Control de Garantías “*está llamado a elegir desde el inicio la medida idónea, necesaria y proporcional, conforme al principio de mínima intervención y a la naturaleza excepcional de toda privación de la libertad*”.

El art. 68 A del Código Penal no regula la institución procesal de la medida de aseguramiento, dado que su ámbito de aplicación se limita, de forma expresa, a la fase de la sentencia. El párrafo de la disposición normativa excluye que las prohibiciones tengan alcance para la sustitución de la medida de aseguramiento.

Por último, argumenta, “*si el ente acusador, como las víctimas manifestaron su conformidad con la imposición de la detención preventiva en la residencia, resulta jurídicamente inadmisibles que el Juez desborde esta solicitud e imponga una medida más gravosa*”.

En seguida, cuestionó lo relativo a la inferencia razonable de autoría y participación en los delitos imputados. Buena parte para justificar el estándar de conocimiento alcanzado, se basó en las declaraciones de Olmedo de Jesús López, María Alejandra Benávidez y Sneyder Augusto Pinilla, quienes incurren en contradicciones internas, inconsistencias temporales, variaciones relevantes y no cuentan con corroboración externa.

Solo a partir de la presencia en reuniones de carácter institucional de LUIS FERNANDO VELÁSICO CHAVES, infiere su participación en el entramado criminal, sin que se identifiquen actos que permitan vincularlo con acuerdos delictivos, aportes funciones específicos, como tampoco órdenes indebidas. No hay, agrega, nexo causal entre sus actuaciones y los delitos imputados.

Alega, la construcción inferencia expuesta en la decisión, apenas enlista los elementos de prueba allegados a la actuación, pero omite referir su contenido y alcance. Sin valoración, dice, no hay inferencia, de modo que “*no es constitucionalmente admisible ninguna restricción a la libertad personal*”.

María Alejandra Benavides, dada su posición en el Ministerio de Hacienda, no ocupaba nivel de confianza con los exministros, sin capacidad decisoria, como tampoco manejo de recursos y poder de mando. Además, la declaración de aquella está comprometida por los beneficios otorgados en un principio de oportunidad.

No resulta coherente que la reunión, del 27 de noviembre de 2023, llamada por Olmedo de Jesús López como “*cónclave*”, se entendiera como un escenario en el que se materializó el concierto para delinquir, pero las instrucciones de los exministros se impartieran en el mes de junio.

Las declaraciones de los otros funcionarios del gobierno que asistieron a esa reunión no se pueden desechar bajo la premisa del principio de no autoincriminación. Pesa más la versión de los que no tienen interés en las resultas del proceso que la de quien ha reconocido la comisión de delitos.

La instancia, continúa, confundió los elementos del concierto con la figura de la coautoría. En el primer ilícito se requiere la acreditación de un acuerdo orientado a la realización de conducta punibles indeterminadas. En la imputación, dice, no se precisaron las conductas que constituían el acuerdo criminal.

El delito de cohecho por dar u ofrecer se hizo consistir, en grado de inferencia, en que los imputados diseñaron una estrategia para ofrecer a varios congresistas, integrantes de la Comisión Primera, la emisión de conceptos u operaciones, pero la Fiscalía en la formulación de imputación no relacionó el verbo rector del delito, como tampoco se mencionó *“en qué consistió el ofrecimiento, quién lo realizó, por qué medio, en qué momento, ni con qué alcance jurídico penal”*.

A esto, agrega, la Fiscalía calificó la conducta en grado de determinación, pero en el auto se le atribuyó a VELÁSICO CHAVES la calidad de coautor, lo que conllevó a una intromisión de la judicatura para corregir los errores de la Fiscalía, sin que se pueda considerar un debido control material.

Mas aun, resalta, en la calificación de la imputación se mencionó que VELÁSICO CHAVES determinó a un cómplice, cuando no se individualizó quien era el autor del comportamiento delictivo.

El *a quo* entendió por demostrada la utilidad ofrecida por los exministros, pero omitió el trámite en que se aprueban los créditos de la Nación y, de acuerdo con la sentencia 246 de 2004 de la Corte Constitucional, *“el gobierno no está jurídicamente atado al contenido del concepto, que puede apartarse de él y lo único que no puede hacer es omitir la convocatoria de la Comisión Interparlamentaria”*.

Criticó, igualmente, la inferencia construida para el delito de interés indebido en la celebración de contratos imputado a VELÁSICO CHAVES en calidad de determinador, en tanto que la motivación la consideró contradictoria y ambigua.

Se hace referencia a una determinación en cadena, aspecto que no fue imputado por la Fiscalía, al punto que, en la audiencia de formulación de imputación, se indicó que *“María Alejandra Benavides no determinó a nadie”*.

La emergencia de los contratos fue descartada por los investigadores de la Fiscalía, de manera que la calamidad pública no hizo parte de la imputación y, aun así, la *a quo* construye una inferencia que excede el planteamiento de la tesis incriminatoria.

Así mismo, para describir la hipótesis fáctica del delito de interés indebido en la celebración de contratos, se hizo alusión a convenios celebrados en el año 2021 y 2022, época anterior al nombramiento de los imputados como ministros.

El avance y el impulso de los proyectos hacía parte de las facultades que constitucional y legalmente tenía asignadas el exministro del interior. La interlocución canalizada a verificar iniciativas, comprobar su estado, promover el trámite o evaluar la viabilidad es una práctica inherente a las funciones del ministro y la colaboración armónica entre poderes del Estado.

No se probó, dice, que un congresista hubiese recibido una dádiva a cambio de algo. El ofrecimiento, al que alude la *a quo*, no se justificó, pues *“no se explica qué se ofrecía, a quién, a cambio de qué actuación concreta, se menciona simplemente de manera genérica”*.

De otra parte, sostuvo que el fin constitucional concerniente al peligro para la comunidad no es legítimamente procedente. Su aplicación, añade, constituye *“una noción abstracta, expansiva y punitiva, desconectada de los estándares constitucionales y convencionales”*.

En la justificación, resalta, no se identifica un hecho concreto para estimar que VELÁSICO CHAVES representa un riesgo futuro para la comunidad. No se demostró, dice, *“una peligrosidad, vocación criminal, reincidencia o conducta de ninguna naturaleza”*. El cargo de ministro del interior que ocupó no es criterio admisible para indicar que aún tiene influencias a nivel institucional.

Desde hace más de año y medio, VELÁSICO CHAVES se retiró de la vida política, de manera que no cuenta con ningún capital reputacional en la esfera pública, como tampoco *“dispone de plataformas institucionales desde la cual puede afectar la administración pública”*. La detención preventiva *“opera sobre riesgos procesales concretos, derivados de la libertad del imputado, no sobre riesgos políticos, institucionales o simbólicos atribuidos de manera abstracta”*.

Los argumentos desarrollados por la *a quo* se insertan en los fines propios de la pena, no de una medida cautelar. Alusiones como la protección de las instituciones constituye una desviación del poder judicial y *“convierte la medida de aseguramiento en un instrumento de intervención política”*.

El requisito alusivo a la urgencia de la restricción de la libertad, contenido en el art. 306 de la Ley 906, no fue debidamente sustentado. Tal requisito no es un análisis retrospectivo ni una valoración abstracta, sino *“la constatación de una necesidad apremiante en el presente”*.

Los hechos investigados se remontan a más de 18 meses atrás, lapso en el que VELÁSICO CHAVES ha comparecido voluntariamente ante las autoridades en varias

oportunidades. Que, agrega, “*no ha desplegado conducta alguna orientada a evadir la acción de la justicia o a interferir en la investigación*”.

En cuanto al examen de suficiencia, indica que no se adelantó una justificación legítimamente constitucional, en tanto que se omitió explicar que las medidas no privativas de la libertad resultaran insuficientes para garantizar el fin constitucional invocado. La insuficiencia de las medidas alternativas a la detención preventiva no puede estar basadas en presunciones, como tampoco en la gravedad abstracta de la conducta.

A la actuación no se aportó medio de conocimiento que permita suponer que el imputado esté en la capacidad de incumplir algún deber procesal. Añade, en este contexto, “*la ausencia de prueba no puede ser suplida por el contexto mediático ni por narrativas externas al proceso*”.

La ponderación elaborada en la decisión también la consideró incorrecta. Se impuso, en ese sentido, una medida de aseguramiento que no es idónea, necesaria y estrictamente proporcional al fin constitucional pretendido.

La Fiscalía, dice, reconoce que VELÁSICO CHAVES no representa un riesgo de no comparecencia, como tampoco de obstrucción a la justicia o reiteración delictiva y, mucho menos, de afectación a la víctima y la comunidad.

La medida impuesta, remata, “*adquiere un carácter simbólico anticipatorio del reproche que resulta incompatible con la presunción de inocencia*”.

4.3. El Ministerio Público solicita modificar la imposición de la medida de aseguramiento privativa de la libertad en centro de reclusión en contra de los imputados para que se cambie por la detención preventiva en lugar de residencia.

Si bien, argumenta, la *a quo* ofreció razones jurídicas apoyadas en la jurisprudencia, para imponer una medida de aseguramiento más gravosa que la solicitada por la Fiscalía, lo cierto es que, a partir de una lectura hermenéutica de la disposición normativa que regula el instituto de la privación de la libertad provisional, el juez de control de garantías no puede exceder una petición de parte.

4.4. La Fiscalía, como no recurrente, solicita que se confirme el auto de primera instancia, tras considerar que se argumentaron los presupuestos legales y constitucionales para soportar la medida de aseguramiento privativa de la libertad en centro de reclusión.

Las alegaciones de los defensores no logran derruir la justificación constitucional para imponer la detención preventiva. Desde una perspectiva integral, la inferencia razonable de autoría y participación está soportada con

los elementos de prueba allegados por la Fiscalía. El ataque probatorio es fragmentario.

En el interrogatorio de María Alejandra Benávidez se reveló que BONILLA GONZÁLEZ le indicó a ella que Jaime Ramírez, funcionario del DAPRE, *“sería el encargado de tramitar ante la UNGRD la celeridad de los proyectos en los que se habían comprometido con los miembros de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público a cambio de que asistieran y deliberaran en las sesiones correspondientes”*.

El 15 de diciembre de 2023, la declarante indicó que BONILLA GONZÁLEZ le presentó a Olmedo de Jesús López y de manera virtual a Sneyder Augusto Pinilla y le impartió la instrucción de trabajar con ellos los proyectos de la UNGRD que se direccionarían a los congresistas de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público ya que la gestión de Ramírez Cobo no había tenido éxito.

Olmedo de Jesús López sostuvo que, en junio de 2023, VELÁSICO CHAVES le ordenó que apoyara la reforma pensional, de manera que debía asistir a uno de los debates que se adelantaban en la Comisión Séptima y, en noviembre de 2023, en una reunión de ministros *“le dijo que se encontraba negociando con congresistas contratos dirigidos en favor de ellos a cambio de sus votos”*.

La exteriorización criminal no ocurrió el 27 de noviembre de 2023, en la reunión llamada por Olmedo de Jesús López como *“cónclave”*. El concierto para delinquir inició en mayo de ese año, cuando los exministros *“acordaron cometer delitos contra la administración pública con el fin de asegurar las mayorías parlamentarias que les permitiera la aprobación de proyectos de ley del Gobierno Nacional y la tramitación exitosa de créditos de la Nación”*.

Consideró que la estrategia trazada por VELÁSICO CHAVES, a través de Olmedo de Jesús López, fue tan efectiva que el 13 de junio de 2023 se aprobaron 70 de los 94 artículos de la ponencia y, al día siguiente, el proyecto de ley se aprobó con 8 votos a favor y 3 en contra.

En septiembre de 2023, María Alejandra Benavides, en el proceso de empalme con Andrea Ramírez, asumió la función de enlace con el Congreso de la República y esta le indicó que *“para mantener la gobernabilidad se direccionaban cupos indicativos a favor de los parlamentarios que eran autorizados por el ministro BONILLA GONZÁLEZ”*.

El 27 de noviembre de ese año, en las instalaciones de la Presidencia de la República, se reunieron varios miembros del Gobierno Nacional, ocasión en la que VELÁSICO CHAVES manifestó *“la existencia de una negociación que venía realizando con algunos miembros del Congreso de la República para conseguir la aprobación de los proyectos de ley del Gobierno Nacional y que saldría de allí para seguir negociando, que la suma oscilaba entre 80.000 y 35.000 millones de pesos”*.

Esta manifestación muestra que *“las tratativas ilegales venían de tiempo atrás y se proyectaban hacia el futuro”*. Tampoco, agrega, se trataba de una reunión institucional, pues, aun cuando los demás ministros que asistieron no corroboraron las manifestaciones de Olmedo de Jesús López, eso no descarta lo dicho por él, básicamente, porque de hacerlo los involucraría en un delito.

Eso sí, destaca, los ministros afirmaron que Olmedo de Jesús López no era un invitado y que nada justificaba su presencia allí, situación que *“refuerza la credibilidad del único testigo que sí explica el motivo real de su presencia”*.

Del pacto delictivo que lideraron los imputados no se desprende la comisión específica de un delito, sino *“múltiples comportamientos con característica de delitos”*, de lo que añadió que con esa concertación se puso en peligro el bien jurídico de la seguridad pública, al poner el riesgo la institucionalidad.

La vocación de permanencia, como uno de los presupuestos determinantes en el delito en cuestión, *“se evidencia con el propósito de cometer delitos futuros”*. La finalidad se concretaba en asegurar la gobernabilidad por medio de la aprobación de proyectos legislativos impulsados por el Gobierno Nacional, objetivo que se conseguiría a través del direccionamiento de los contratos en favor de los parlamentarios, de ahí que, como mínimo, la estructura criminal se mantendría hasta que aprobaran las reformas propuestas.

El delito de cohecho por dar u ofrecer se actualiza con los verbos dar y ofrecer, independientemente del resultado obtenido, de ahí que, para el presente caso, los exministros ofrecieron los proyectos de inversión regional a determinados funcionarios, en especial congresistas, quienes entregaban el nombre y datos de contacto de las personas encargadas del trámite y posterior ejecución, aspecto que descarta *“el pulso funcional en los poderes públicos”*.

El 31 de octubre de 2023, BONILLA GONZÁLEZ les manifestó a los congresistas Wadith Manzur, Julián Peinado y Liliana Vitár que les ofrecía *“un monto en proyecto de 15 para todos y le ordenó a María Alejandra Benavides recibirle los proyectos a cambio de lo cual ellos debían concurrir, reunir el quorum y deliberar los créditos de la Nación”*.

Así, la finalidad esperada por los exministros consistía en que los miembros de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público *“asistieran, reunieran el quorum y deliberaran en las sesiones que se discutía las operaciones de crédito público que se adelantaban ante esta comisión y que se buscaba fueran tramitadas a más tardar en diciembre de 2023”*.

Con todo, subraya, *“no es cierto que la imputación sobre este puntual reato sea indeterminada, por esta razón carece de relevancia que se individualice los congresistas representados por el parlamentario Chagüi Flórez”*.

En la comunicación del delito de interés indebido en la celebración de contratos se destacó que los imputados, desde sus posiciones como ministros, no se ciñeron a los principios de la función pública e impartieron órdenes ilegales, entre otros, a María Alejandra Benavides.

El peligro para la comunidad, fin constitucional legítimo, se soportó en la cantidad de delitos imputados, su gravedad y la pena imponible para cada uno de ellos que superan los 4 años en su fracción mínima. Esto, añade, no fueron los únicos criterios, pues se integró adicionalmente *“a partir de la gravedad de la conducta, la cual se colige del mayor contenido del injusto y el mayor grado de exigibilidad personal”*, sumado, en clave de análisis de urgencia, *“el clamor social que busca mitigar el flagelo de la corrupción, más cuando este se presente en entidades del poder ejecutivo”*.

Si bien, los imputados ya no ostentan el cargo ministerial y, por ende, no representan riesgo de fuga y obstrucción a la justicia, lo cierto también es que *“aún se mantenía la estructura criminal quedando personas por judicializar, presupuestos fácticos que actualizaban la necesidad de proteger el fin constitucional del peligro para la comunidad”*.

4.5. Los representantes de las Víctimas, como no recurrentes, coadyuvan los planteamientos formulados por la Fiscalía, en tanto que la decisión atacada la consideraron acertada, así como la solicitud sustentada de cara a la imposición de la medida de aseguramiento privativa de la libertad.

Coincidieron, en líneas generales, que la inferencia de autoría y participación de los delitos imputados se acreditó con los medios de conocimiento aportados por la Fiscalía. Igualmente, el fin constitucional del peligro para comunidad lo estimaron razonablemente justificado y la variación, en sede jurisdiccional, de la detención preventiva en la residencia de los implicados a la de establecimiento de reclusión es jurídicamente viable.

5. CONSIDERACIONES

5.1. Competencia y legalidad

Esta Sala de Decisión de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá es competente para resolver la apelación de conformidad con el parágrafo 1° del art. 39 de la Ley 906 de 2004, modificado por el art. 2° de la Ley 2477 de 2025 dentro de los límites impuestos por la naturaleza del recurso y los temas de impugnación.

No se advierten irregularidades relevantes que generen la invalidación del proceso, por el contrario, se evidencia el respeto de las garantías de las partes e intervinientes procesales.

5.2. Aclaraciones preliminares

La Sala, antes de ocuparse del asunto de fondo, debe hacer tres aclaraciones de carácter procesal.

En la audiencia del 18 de diciembre de 2025, luego de leída la decisión de primera instancia, el *a quo* concedió la palabra a las partes e intervinientes para conocer sobre la interposición de recursos. Aparte del Ministerio Público y los defensores, LUIS FERNANDO VELÁSICO CHAVES indicó, al inicio, que interponía recurso de reposición y apelación.

Sin embargo, cuando se disponía a sustentar los recursos interpuestos, la defensora sostuvo que su representado únicamente sustentaría el recurso de reposición, circunstancia ratificada por él mismo cuando inició su intervención.

En el contexto acerca del orden para sustentar los recursos la defensora indicó que, en el ejercicio de la defensa material, el imputado intervendría para sustentar “*el recurso de reposición*”¹, para luego ella argumentar lo correspondiente al recurso de apelación en el evento en que no se repusiera la decisión.

En el uso de la palabra, VELÁSICO CHAVES refirió que presentaría y explicaría el “*recurso de reposición que busca, como lo dije la pasada diligencia del 15 del presente mes, que se me permita defenderme en libertad*”² y, de manera subsidiaria, que la medida de aseguramiento se imponga en su residencia.

Por su parte, la magistrada de primera instancia resolvió, entre otras cosas, lo atinente a la sustentación del recurso de reposición interpuesto por el imputado, y concedió los recursos de apelación interpuestos por los defensores y el Ministerio Público.

De la secuencia descrita, se advierte que VELÁSICO CHAVES, a pesar de haber anunciado la interposición del recurso de apelación, únicamente sustentó lo concerniente al recurso de reposición y así, de hecho, fue avalado por su defensora y entendido finalmente por la magistrada, de modo que el pronunciamiento de segunda instancia se limitará a resolver los recursos de apelación interpuestos por el Ministerio Público y los defensores.

De otra parte, la defensa de VELÁSICO CHAVES, de manera preliminar, alegó una irregularidad en la motivación del auto de primera instancia que la consideró relevante. Desde su punto de vista, la expresión “la Sala”, empleada en varios apartes de la decisión, comporta una afectación a la garantía de imparcialidad, en tanto que puede interpretarse como “*una anticipación indebida del criterio del tribunal*”;

¹ A partir de récord 1:15:00 de la audiencia del 18 de diciembre de 2025 (audio 2)

² A partir de récord 1:15:45 *idem*

El error anunciado, al que la defensa no le asigna ninguna consecuencia procesal más allá de la consideración de una aparente afectación a la garantía de imparcialidad, no tiene ninguna trascendencia.

La expresión “la Sala”, consignada en algunos apartes de la decisión, es apenas un descuido de digitación del que no se puede derivar, como exageradamente lo entendió la defensora, una especie de ambigüedad y, mucho menos, afirmar que el examen de la decisión no fue independiente y objetivo.

De todo el trámite adelantado y de la lectura integral de la providencia, se entiende sin dificultad, que quien la adoptó fue una sola magistrada, como lo dispone el art. 39 de la Ley 906 de 2004, y no un órgano colegiado integrado por otros magistrados del tribunal.

Capitalizar ese error con la pretensión de siquiera insinuar que no se trató de una providencia revestida de imparcialidad, resulta, a todas luces, una consideración desproporcionada frente a las motivaciones reales que se aprecian en la imposición de la medida de aseguramiento.

En cualquier caso, la magistrada, una vez advierte el error, acude al art. 285 del Código General del Proceso y aclara que, aun cuando por un descuido se empleó la expresión “la Sala”, la decisión se adoptó de manera unipersonal, de ahí que lo que consideró la defensa como una irregularidad se superó con la aclaración referida.

En definitiva, queda claro en estos casos y para todos los efectos de los que proferimos esta providencia y para quienes se relacionan en una u otra forma con el trámite y las decisiones vinculantes, que la expresión que pueda utilizarse de la Sala en las funciones de control de garantías, como deriva del art 39 del C de P.P, y la reforma introducida con el art. 2° de la Ley 2477 de 2025, siempre será correspondiente con la competencia legal de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá en el contexto del momento y la clase de actuación – como juez o magistrado singular o plural- no comporta nada de irregular; por consiguiente, la opinión de la impugnante no trasciende como argumento razonable para afectar la validez y eficacia de lo resuelto en cada instancia, y bien podrá revisar cada quien en semejantes eventos la función polisémica de las palabras, usual en la construcción de algunas proposiciones jurídicas.

Finalmente, la Sala no desconoce que RICARDO BONILLA GONZÁLEZ recobró su libertad por causales reguladas en el art. 317 de la Ley 906 de 2004, situación procesal no solamente posterior al trámite de segunda instancia, sino también ajena al pronunciamiento que la Sala adoptará cuyos límites se circunscriben al objeto de las apelaciones que controvierten las motivaciones de la decisión adoptada en primera instancia frente a los requisitos legales para imponer la medida de aseguramiento privativa de la libertad en centro de reclusión carcelaria.

5.3. Caso concreto

El problema jurídico central consiste en establecer si la primera instancia acertó al imponer medida de aseguramiento privativa de la libertad en centro de reclusión en contra de RICARDO BONILLA GONZÁLEZ, exministro de hacienda, y LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES, exministro del interior, por la presunta comisión de los delitos, en calidad de autores, de concierto para delinquir agravado, a título de determinadores, de interés indebido en la celebración de contratos, en concurso homogéneo, y, como coautores, de cohecho por dar u ofrecer.

La discusión planteada por los defensores es transversal, mientras la propuesta por el Ministerio Público se reduce a la facultad del Juez de Control de Garantías de imponer una medida de aseguramiento más gravosa que la solicitada por la Fiscalía.

El orden metodológico para resolver los cuestionamientos formulados por los recurrentes incluirá, de forma escalonada: (i) inferencia razonable de autoría y participación de los delitos imputados, (ii) fin constitucional del peligro para la comunidad, (iii) presupuestos legales y jurisprudenciales para que el Juez de Control de Garantías imponga una medida de aseguramiento más gravosa a la solicitada por la Fiscalía, (iv) test de ponderación y (v) sustitución de la detención preventiva.

Desde luego, el examen dependerá, en el orden establecido, de la satisfacción de los presupuestos trazados.

5.3.1. Acerca de la inferencia razonable de autoría o participación de los delitos imputados

Para el *a quo*, la valoración integral de los medios de prueba permite sostener, en grado de inferencia razonable, la responsabilidad de RICARDO BONILLA GONZÁLEZ, exministro de hacienda, y LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES, ex ministro del interior, en los delitos de concierto para delinquir agravado, cohecho por dar u ofrecer e interés indebido en la celebración de contratos en concurso homogéneo.

En oposición, los defensores presentan básicamente dos críticas en orden a cuestionar la conclusión alcanzada. La primera tiene que ver con la calificación jurídica elaborada por la Fiscalía en la audiencia de formulación de imputación frente a los delitos de concierto para delinquir agravado y cohecho por dar u ofrecer, y la segunda concerniente a la valoración racional de los elementos de conocimiento.

La Sala se pronunciará de manera individual sobre cada uno de los delitos imputados.

5.3.1.2 Del Concierto para delinquir agravado

En criterio de la magistrada de primera instancia, la Fiscalía, a partir de los elementos de conocimiento allegados, colmó el estándar de inferencia razonable, a efectos de considerar que los imputados lideraron una organización delictiva con vocación de permanencia en el tiempo, cuyo objetivo consistía en interferir ilícitamente en las

decisiones de parlamentarios a través del direccionamiento de proyectos contractuales adelantados al interior de la UNGRD y el INVIAS.

La hipótesis fáctica planteada en imputación, según la crítica de los defensores, no reúne los elementos del delito de concierto para delinquir, pues se trata, dada la exposición de la Fiscalía, de la configuración de la figura de la coautoría.

Esta postulación, así formulada, es equivocada. Estas las razones.

El art. 340 del Código Penal prevé como punible la conducta en que incurren varias personas cuando se conciertan para cometer delitos, siendo con ello suficiente para comprender su ilicitud.

El delito, según lo ha indicado la jurisprudencia, se caracteriza por la conducta que asumen varias personas al asociarse con el propósito de cometer ilícitos indeterminados, ya sean homogéneos (comisión de una misma especie de punibles) o heterogéneos (actualización de ilicitudes que lesionan varios bienes jurídicos)³. Lo relevante es que la finalidad trascienda el simple acuerdo para la comisión de uno o varios delitos puntualmente considerados, pues se trata de una asociación delictiva con vocación de permanencia en el tiempo⁴.

Desde luego, en la coautoría y en el concierto para delinquir media un acuerdo de voluntades entre varias personas. Sin embargo, la primera se circunscribe a la realización de uno o varios delitos determinados, mientras la segunda se orienta a la comisión de ilícitos indeterminados, aunque pueden ser determinables⁵.

De esta manera, a diferencia de la coautoría, en la que la intervención plural de personas es ocasional y se limita al acuerdo para la realización de delitos específicos, en el concierto para delinquir, aun cuando también se requieren varias personas, *“es necesario que la organización tenga vocación de permanencia en el objetivo de cometer delitos indeterminados, aunque se conozca su especie”*⁶.

En este sentido, la jurisprudencia ha sostenido que *“el concierto para delinquir subsiste con independencia de que los delitos acordados se cometan o no, mientras que la coautoría material depende que se dé, por lo menos, el comienzo de la ejecución de uno de los punibles convenidos”*⁷.

Así, entonces, en la coautoría el acuerdo debe ser previo o concomitante con la realización del delito, pero nunca posterior⁸. En el concierto para delinquir la adhesión a la estructura criminal puede ser previo a la comisión de los delitos convenidos, concomitante o incluso posterior a la realización de alguno de ellos, caso en el cual solo habrá lugar al concierto siempre que exista vocación de permanencia, sin que

³ CSJ SP, 11 jul. 2018. Rad. 51773.

⁴ CSJ. SP. 2 de abril de 2025, rad. 67812

⁵ CSJ. SP, 11 jul. 2018. Rad. 51773

⁶ CSJ SP1761, 12 may. 2021, Rad.: 55687.

⁷ CSJ. SP. 24 de septiembre de 2025, rad. 60618

⁸ CSJ SP, 15 feb. 2012. Rad. 36299.

se pueda predicar concurso material con otras conductas llevadas a cabo en el pasado.

En ese orden, precisa la jurisprudencia, *“es indistinto el momento en que el agente se incorpora al acuerdo criminal, esto es, si al inicio o con posterioridad; tampoco se requiere la comprobación coetánea de los delitos provenientes del acuerdo, debido a que el concierto para delinquir es, precisamente, un delito autónomo e independiente del conjunto de conductas punibles que se realizan con ocasión del convenio delincuencia”*⁹.

Además, en esta especie delictiva, el acuerdo puede ser explícito o tácito, a partir de las manifestaciones del sujeto y, en particular, de sus actuaciones en el marco de las finalidades del grupo criminal, pues será la conducta de cada sujeto la que muestre que este hace causa común y permanente con los demás miembros de la organización.

De igual modo, es criterio de la Corte Suprema que *“la ejecución de una serie de delitos puede ser indicativa de la existencia de un consenso para delinquir de forma indeterminada. En esta última hipótesis, como lo ha establecido la jurisprudencia, los delitos ejecutados en función del acuerdo son manifestación del consenso ilegal”*¹⁰.

En este asunto, la Fiscalía, al referirse a los hechos jurídicamente relevantes concernientes al delito de concierto para delinquir agravado (art. 340 inc. 2 y 3 del Código Penal), señaló que, entre mayo de 2023 y febrero de 2024, RICARDO BONILLA GONZÁLEZ, en calidad de ministro de hacienda, y LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES, como ministro del interior, acordaron con otros funcionarios de la rama ejecutiva y legislativa, el direccionamiento de proyectos contractuales a cambio de apoyar las iniciativas promovidas por el Gobierno Nacional.

En desarrollo de la asociación delictiva, los exministros ofrecieron a varios parlamentarios proyectos contractuales que cursaban ante el INVIAS y la UNGRD y, en contraprestación, aquellos debían apoyar las propuestas legislativas o que *“concurrieran, deliberaran y votaran en las sesiones de la Comisión Interparlamentaria de Hacienda y Crédito Público a fin de darle continuidad al endeudamiento de la Nación”*.

A esta organización se vinculó Olmedo de Jesús López, director de la UNGRD, y Sneider Augusto Pinilla, subdirector de Manejo de Desastres de esa entidad, quienes direccionaron proyectos de obras de emergencia a favor de los congresistas involucrados en el convenio ilícito.

La estructura, resalta, se mantuvo en el tiempo en que los imputados permanecieron en sus cargos ministeriales, esto es, entre mayo de 2023 y febrero de 2024, lapso durante el cual, direccionaron en favor de congresistas (Comisión Primera y Séptima

⁹ CSJ SP4543-2021, Rad. 59801.

¹⁰ CSJ SP 29 sep. 2010, Rad. 29.632 y CSJ SP4543-2021, 6 oct. 2021, Rad. 59801

del Senado y Comisión Tercera y Cuarta de la Cámara) 74 proyectos radicados en el INVIAS por valor de \$571.701.473.657, y 5 proyectos en la UNGRD por \$40.536.363.430. Solo, agrega, se concretaron 7 proyectos (constitutivos del delito de interés indebido en la celebración de contratos).

Así mismo, dentro de la asociación existía división de trabajo previamente definida, en virtud de la cual los exministros *“lideraron, promovieron, dirigieron y encabezaron la organización criminal, impulsaron el desarrollo de la empresa delictiva dando órdenes, coordinando reuniones y supervisando las gestiones ilícitas de los trámites necesarios al interior del INVIAS y de la UNGRD con el fin de cumplir con los fines delictivos previamente adquiridos con los congresistas, plantearon las líneas base del modus operandi que grosso modo consistieron en comprar congresistas a través de la entrega de contratos cuyos recursos provenían del erario a cambio del apoyo de los parlamentarios a los proyectos del Gobierno Nacional que cursaban en el Congreso de la República o de su concurrencia, quorum, deliberación y votación a los proyectos de endeudamiento de la Nación que cursaban en la Comisión Interparlamentaria de Hacienda y Crédito Público”*.

En junio de 2023, LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES ordenó a Olmedo de Jesús López apoyar la reforma pensional, de manera que debía presentarse en uno de los debates de la Comisión Séptima, con el objetivo de entregar la disponibilidad del presupuesto para contratos que interesaban a varios parlamentarios a efectos de seguir ampliando las mayorías en esa comisión.

Además, debía ponerse a disposición de la senadora Marta Peralta Epieyú, quien estaba liderando por el gobierno la aprobación de la reforma pensional. El 13 de junio de 2023, en cumplimiento de esa orden, Olmedo de Jesús López asistió a la Comisión Séptima del Senado y acordó con aquella gestionar al interior de la UNGRD proyectos del que tenían interés varios parlamentarios. Se direccionaron, destaca, 4 proyectos.

En septiembre de 2023, Andrea Ramírez, asesora del Ministerio de Hacienda, debido a su licencia de maternidad, empalmó con María Alejandra Benavides, quien debía asumir las funciones de enlace con el Congreso de la República. Aquella, además, le indicó que *“para mantener la gobernabilidad era necesario direccionar a favor de congresistas proyectos para las regiones que se denominaban cupos indicativos que eran autorizados por el ministro RICARDO BONILLA y le entregó una tabla Excel con la relación de proyectos al interior del INVIAS que se tramitarían y entregarían a algunos parlamentarios a cambio de sus votos”*. En total se relacionaron 71 proyectos.

Para la misma época, los exministros coordinaron la gestión de los proyectos en el INVIAS en los que estaban interesados los miembros de la Comisión Primera, representados por el senador Julio Elías Chagui Flórez con quien debía reunirse, por instrucción de los imputados, María Alejandra Benavides con el fin de consolidar el proyecto del interés de aquel.

Fue así como el senador le entregó a la asesora del Ministerio 3 proyectos radicados en el INVIAS para el municipio de Loricá por un valor de \$8.500.000.000, Los Córdoba por \$4.500.000.000., y Tierralta por \$2.700.000.000.

El 27 de noviembre de 2023, en las instalaciones del DAPRE, en lo que llamó Olmedo de Jesús Olmedo López como “cónclave”, convocada por Carlos Ramón González, se reunieron, entre otros, RICARDO BONILLA GONZÁLEZ y LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES. Este último expuso, la negociación que estaba adelantando con algunos parlamentarios para conseguir la aprobación de los proyectos promovidos por el Gobierno Nacional y, a cambio, les entregaría a estos “*una coima representada en contratos*”. Estos contratos, destaca, oscilaban entre \$85.000.000.000 y \$35.000.000.000.

Entre junio y noviembre de 2023, BONILLA GONZÁLEZ presentó, ante la Comisión Interparlamentaria integrada por Wadith Alberto Manzur, Julián Peinado Ramírez, Liliana Esther Vitar Castilla, Karen Astrith Manrique Olarte, Juan Diego Muñoz Cabrera y Juan Pablo Gallo Maya, 17 operaciones de crédito público, las que, inicialmente, no fueron tramitadas por falta de *quorum*.

Sin embargo, el 28 de noviembre de ese año, “*empezaron a viabilizarse con la aprobación unánime de los congresistas, quienes concurrieron a las sesiones programadas*”. Esto, destaca, solo se logró luego de convenir con los parlamentarios mencionados que, a cambio de su apoyo, se les “*entregaría contratación pública*”.

En cumplimiento del pacto delictivo, entre noviembre y diciembre de 2023, VELASCO CHAVES y BONILLA GONZÁLEZ coordinaron el direccionamiento de 3 proyectos de la UNGRD para los municipios de Cotorra -Córdoba-, Saravena -Arauca- y Carmen de Bolívar -Bolívar-, por \$89.619.136.841, en favor de los congresistas para que ellos asistieran y deliberaran sobre el endeudamiento de la Nación.

Adicionalmente, el 4 de diciembre de 2023, VELASCO CHAVES ordenó a Olmedo de Jesús López realizar las gestiones contractuales al interior de la UNGRD para los lugares que le definiría el senador Julio Elías Chagui Flórez, en cumplimiento del acuerdo ilícito al que habían llegado, el que se concretó en un proyecto por \$28.141.054.579 en Sahagún -Córdoba-.

Para la Sala, la delimitación de la hipótesis fáctica desarrollada por la Fiscalía se relaciona con los elementos estructurales del delito de concierto para delinquir agravado y no con la figura de la coautoría, como equivocadamente lo alegan los defensores.

En efecto, la Fiscalía describe que los exministros acordaron con varios funcionarios del poder ejecutivo y legislativo la comisión de conductas punibles contra la administración pública (indeterminables), incluidos cohechos e interés indebido en la celebración de contratos (determinables en su especie).

En concreto, la asociación delictiva, impulsada y liderada por los imputados, incluyó a funcionarios de la UNGRD, como lo fue, en especial, Olmedo de Jesús López y María Alejandra Benavides, asesora del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quienes actuaron, por instrucciones de los exministros, ante varios congresistas, integrantes también de la estructura delictiva, para que apoyaran iniciativas del Gobierno Nacional y, a cambio, direccionaban contratos (tramitados al interior del INVIAS y UNGRD) en favor de estos, es decir, una contraprestación por el ejercicio de las funciones, pero con un sesgo a la conveniencia de los intereses de los oferentes, quebrando la transparencia en el ejercicio de la función pública y el respeto debido a la naturaleza institucional colombiana en la *“autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana..”* como deriva del art. 1° Constitucional, porque la cuestión conocida es indicadora del ánimo de manipular parte de integrantes del órgano legislativo, ofendiendo la transparencia que incide en la confianza institucional de los ciudadanos, o lo que es igual, alterar la legislatura con el abuso del poder dispositivo del presupuesto de unos sobre los otros, la perversión propia de la corrupción que recoge la legislación penal para sus autores, partícipes o intervinientes como delitos contra la administración pública.

El carácter de permanencia y durabilidad en el tiempo, la Fiscalía lo delimitó en el lapso en que los imputados permanecieron en sus cargos ministeriales, a saber, entre mayo de 2023 y febrero de 2024, espacio temporal en el que, por lo menos, se direccionaron 74 proyectos radicados en el INVIAS por valor de \$571.701.473.657, y 5 proyectos en la UNGRD por \$40.536.363.430, aunque solo 7 de estos se concretaron.

Así, entonces, no se trataba de una simple asociación ocasional y únicamente orientada a la realización de delitos específicos, en tanto que el convenio perduró, según la hipótesis incriminatoria, poco menos de un año, tiempo durante el cual el objetivo consistía en cometer toda suerte de ilicitudes contra la administración pública, incluidos cohechos e interés indebido en la celebración de contratos, los cuales en el decurso de la ejecución presupuestal comprometida estarían signados por la ilícita causa, con la innegable incidencia social y temporal que ello tenía en el tiempo y lugares de la geografía nacional donde se suponía llegarían connotados por la perversión referida por la Fiscalía en los eventos de la imputación.

Por consiguiente, la finalidad del pacto criminal trascendió más allá de la comisión de conductas específicas, en tanto que la asociación incluía otras ilicitudes que contribuyeran a alcanzar el objetivo propuesto, determinado por la aprobación de proyectos legislativos y créditos para la Nación que dependían de la voluntad de los congresistas.

Además, el direccionamiento de por lo menos 74 contratos al interés de quienes apoyarían los proyectos promovidos por el Gobierno Nacional es indicativo de la existencia de un acuerdo para delinquir de forma indeterminada.

En conclusión, es pertinente predicar válidamente, de acuerdo con la relación fáctica elaborada por la Fiscalía, que la asociación delictiva, impulsada y liderada por los

exministros, ofendió el bien jurídico de la seguridad pública en el entendido que las relaciones institucionales deben estar exentas de la manipulación ilícita de las estructuras organizacionales que soportan el Estado Social de Derecho.

De otra parte, los defensores difieren sobre la valoración de los medios de prueba que le permitió al *a quo* entender por superado el estándar de conocimiento exigido en esta fase preliminar. Desde sus puntos de vista, a partir de los elementos de conocimiento analizados de manera integral, opinan, no es posible inferir razonablemente que los imputados son autores del delito de concierto para delinquir agravado.

Acorde con el art. 308 de la Ley 906, el estándar de conocimiento para imponer una medida de aseguramiento es de inferencia razonable, alcanzado, desde luego, a partir de la valoración de elementos materiales probatorios, evidencia física e información legalmente obtenida.

Ese nivel epistemológico que debe tener la hipótesis delictiva para que la afectación al derecho de la libertad esté justificada consiste apenas en la posibilidad de la comisión de un delito¹¹ o, en los términos de la jurisprudencia, en una simple posibilidad¹², que en todo caso debe ser razonable y soportada en medios de conocimiento.

Desde esta perspectiva, se requiere solamente establecer una inferencia razonable acerca de que el imputado es autor o participe del delito atribuido, sin que necesariamente esa sea la única conclusión -provisional- que pueda interpretarse a partir del examen de los medios de prueba disponibles en esa fase preliminar.

Por consiguiente, el estándar podría considerarse satisfecho, aun cuando puedan elaborarse otras hipótesis alternativas razonables sobre la inocencia del acusado e, incluso, más plausibles, siempre que no excluyan un mínimo de razonabilidad en el grado de confirmación de la postulación inculpativa¹³.

En este sentido, la Corte Suprema ha sostenido que:

“...La duda es compatible con la existencia de la inferencia razonable de autoría o participación, para la imposición o conservación de la detención preventiva. En otros términos, aún si aquella puede constatarse en el caso concreto, no se desvirtúa la existencia de inferencia razonable de autoría. Ambos pueden coexistir. De ahí que, según la Corte, la revocatoria de la medida de aseguramiento exige que el medio sobreviniente descarte (no que genere dudas) sobre la autoría o participación del procesado...”¹⁴

En la sustentación de la medida de aseguramiento, la Fiscalía aportó numerosos elementos de conocimiento que, aun contrastados con los alegados por los defensores, permiten mantener la inferencia razonable de autoría de los imputados en el delito en cuestión, porque estaban en la posición dominante de disponer de los

¹¹ Díaz Garnica, Álvaro. *Formulación de imputación. Perspectiva axiológica*. Bogotá. Ediciones Nueva Jurídica. 2017. Pág. 290

¹² CSJ. SP. 25 de abril de 2007, rad. 26309

¹³ Dei Vecchi, Diego y Cumiz, Juan. *Estándares de suficiencia probatoria y ponderación de derechos: una aproximación a partir de la jurisprudencia de la Corte Penal Internacional*. Madrid. Marcial Pons. 2019. Pág. 90

¹⁴ CSJ. SP. 15 de marzo de 2023, rad. 60133

recursos e interactuar con aquellos que les interesaba complotar para diezmar el debate y lograr falaces aprobaciones legislativas, porque los ejecutores materiales de sus órdenes no podían tener esa cualificación de acción y persuasión en virtud de la naturaleza de sus cargos y funciones jerárquicamente inferiores en el ejecutivo, no en vano se cualifican estas acciones en las estructuras de poder conocida criminológicamente como delincuencia de cuello blanco¹⁵.

La base de la estructura delictiva, que se dice probatoriamente en esta fase investigativa, liderada por los imputados, se soportó, principalmente, en declaraciones en este momento persuasivas en este Tribunal, de quienes hacían parte del entramado corrupto y, además, recibían de los exministros instrucciones orientadas a beneficiar a congresistas con proyectos contractuales adelantados en la UNGRD y el INVIAS y, a cambio, estos debían apoyar iniciativas legislativas gubernamentales.

Olmedo de Jesús López, director de la UNGRD, suministró información relevante acerca de la intervención de los imputados en el esquema de corrupción. Una de las primeras instrucciones provino del entonces ministro del interior para que acudiera a la Comisión Séptima del Senado en la sesión del 13 de junio de 2023, en donde se discutía la reforma pensional¹⁶. Con ese propósito se contactó con la senadora Martha Peralta Epiayú, integrante de esa comisión y quien lideraba la ponencia del proyecto legislativo. A ese debate, acorde con registros fotográficos, asistió VELASCO CHAVES.

Dos días después, Olmedo de Jesús López recibió información de la senadora en mención, quien indagó sobre las posibilidades de tramitar, a través de la UNGRD, proyectos contractuales, entre ellos, para el mantenimiento de jagueyes en el departamento de La Guajira.

El 14 de junio siguiente, Martha Peralta, a través *WhatsApp*, le preguntó a Olmedo de Jesús López ¿cómo le abrimos espacio a los compañeros senadores? Se refería, de acuerdo con contexto situacional, al direccionamiento de varios contratos de los que estaban interesados otros parlamentarios.

Al día siguiente ella le escribe sobre una obra de protección para el control de erosión del Río Ariari en el municipio de Puerto Concordia -Meta- que debía favorecer a la senadora Berenice Bedolla, quien también le había escrito temas relacionados no solo con ese proyecto, sino también para Aguazul -Casanare- y Mistrató -Risaralda-.

Así, entonces, se perfiló lo que se concretaría como unas de las finalidades del convenio delictivo al que se integrarían otros actores vinculados al poder ejecutivo y legislativo.

El 27 de noviembre de 2023, se llevó a cabo la reunión en la Presidencia de la República convocada por Carlos Ramón González, la que denominó Olmedo López como

¹⁵ Shuterland E, *Delitos de Cuello blanco, 1939, en cuanto se ocupó con la teoría de la asociación diferencial para hablar de los delitos cometidos por aquellos integrados socialmente en estructuras de poder económico, social y profesional.*

“cónclave”. Así la llamó porque se trataba de “convertir a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo en el ingreso de presupuesto, pero en la caja menor para cumplirle a los congresistas por sus votos y una forma de regular para convertir el presupuesto en detalle”¹⁷.

Allí asistieron BONILLA GONZÁLEZ y VELASCO CHAVES, quien impartió órdenes para excluir a aquellos congresistas que no apoyaran las iniciativas legislativas y los que votaran favorablemente se le garantizarían contratos direccionados.

Así lo manifestó Olmedo López:

“ LUIS FERNANDO VELASCO quien toma la palabra en toda la reunión y allí nos expone el método que venía usando para que a cambio de votos a los congresistas lograra juntar unas mayorías para que voten los proyectos de ley y que esos contratos van dirigidos para esos congresistas a cambio de votación positiva para ese proyecto específico y dio como ejemplo el proyecto que para esa época estaba sonando en todo el país que era el proyecto de reforma a la salud, donde él abiertamente habló de dos cifras, me están pidiendo ochenta mil millones de pesos, yo ofrecí treinta y cinco y salgo de aquí a seguir negociando con ellos y a ver si encuentro un valor intermedio para seguir esa votación”¹⁸.

Más adelante afirmó que la orden impartida por VELASCO CHAVES incluía el no beneficiar a los congresistas que no acudieran a las sesiones del congreso, pero, aquel manifestó: “a quienes yo negocie hay que atender con contratos que yo les voy a suministrar los nombres”¹⁹.

Algunos congresistas del partido de gobierno, en señal de rebeldía, no asistieron a las deliberaciones al interior del congreso, motivo por el cual, el exministro del interior, a través de su asistente Fernando Henao, le envió un listado a Olmedo López informándole a qué parlamentarios debía excluir del convenio ilícito. Así se constató, además, con la conversación por *WhatsApp* entre estos últimos mencionados.

En decir de Olmedo de Jesús López, el direccionamiento de los proyectos contractuales no era posible sin la aprobación del exministro de hacienda, en tanto que era él quien aprobaba los certificados de disponibilidad presupuestal (en adelante CDP) con lo que se viabilizaba la contratación. De igual modo, sostuvo que BONILLA GONZÁLEZ le informó que disponía de presupuesto para asegurar, a través de los congresistas interesados en la componenda ilícita, votos y apoyo político.

En interrogatorio Olmedo López indicó:

“...no era un procedimiento regular, o sea era una cosa que se llama sencillamente controlar el presupuesto para los intereses de una persona, ya no tenía doscientos noventa y dos mil millones de pesos de presupuesto, sino que contaba con todo el presupuesto a su disposición, porque sin su firma no se podía expedir CDP en la entidad, o sea no se podía contratar a no ser que contara con un chulo del ministro de hacienda...”²⁰.

¹⁷ A partir de récord 2:02:00 ídem

¹⁸ A partir de récord 1:49:00 ídem

¹⁹ A partir de récord 1:58:00 ídem

²⁰ A partir de récord 2:01:00 ídem

En este sentido, agregó:

“...el ministro ya me había dicho en diciembre que adicionaba los noventa y dos mil millones, me había dispuesto de contratos dirigidos que iba a ejecutar con contratistas conocidos por ellos o en su defecto por alcaldes conocidos por ellos, los funcionarios de alcaldías conocidos por ellos, gástate noventa y dos mil millones, él contaba con doscientos mil millones de pesos más de la UNGRD a su disposición...es claro doctora, el ministro de hacienda andaba acordando con congresistas contratos en el país a cambio de votación, a cambio del presupuesto general de la Nación o a cambio de empréstitos y cosas que correspondan...”²¹.

La otra forma en que operaba la organización consistía en ofrecer lo que se conoció como “cupos indicativos” a los congresistas, quienes, en contraprestación, apoyaban operaciones crediticias para el endeudamiento de la Nación.

Los llamados “cupos indicativos”, según el análisis del investigador Miguel Ángel Bohórquez Méndez y el politólogo Sergio Ayala, son partidas presupuestales asignadas, de manera clandestina e ilegal, a congresistas que pretenden financiar proyectos específicos en regiones de las que estos estén interesados, generalmente, por réditos políticos y electorales.

En similar sentido, Luis Carlos Reyes Hernández, exdirector de la DIAN, declaró sobre el esquema estructural de direccionamiento de recursos públicos conocido como “cupos indicativos”, el que ha operado de manera clandestina y discrecional durante varios años, permitiendo la modificación de partidas presupuestales del presupuesto general de la Nación con el aval del Ministerio de Hacienda para favorecer a congresistas, mediante la asignación de recursos a sus regiones de interés político. RICARDO BONILLA, destaca, tenía pleno conocimiento del esquema delictivo. Dice, además, que se trasladaron \$200.000.000.000 del presupuesto de la DIAN a la UNGRD²².

Acerca de los pormenores del esquema, rindió declaración María Alejandra Benavides, asesora del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y quien reemplazara, por una licencia de maternidad, a Andrea Ramírez, jefe de la oficina de enlace entre el Congreso de la República y esa cartera.

En el proceso de empalme, según indicó la declarante, Andrea Ramírez le informó que:

“...Su función tenía dos dimensiones. Una formal relacionada con el trámite legislativo y control político y la otra informal o política centrada en la gestión de cupos indicativos, entendidos como mecanismos para direccionar proyectos de inversión pública a congresistas específicos, previamente definidos por el ministro RICARDO BONILLA a cambio de apoyo político con el objetivo de garantizar mayorías legislativas para el Gobierno Nacional... que para el control de los cupos indicativos se llevaba en el despacho un cuadro relacionado en cuatro columnas, municipio, identificación del proyecto, monto y congresista beneficiado y que estos cupos se manejaban solo con la autorización del ministro RICARDO BONILLA”²³.

²¹ A partir de récord 2:03:00 ídem

²² A partir de récord 5:20 del interrogatorio del 26 de marzo de 2025

²³ A partir de récord 1:03:00 ídem

En adelante, María Alejandra Benavides y Andrea Ramírez intercambian mensajes relacionados con la gestión y el trámite de los “cupos indicativos” ofertados a los congresistas, quienes, a cambio, apoyarían propuestas del Gobierno Nacional.

En la conversación del 6 de septiembre de 2023, se revela el interés de BONILLA GONZÁLEZ para saber cuánto fue el presupuesto del año 2022 asignado para cada comisión. El lenguaje empleado, factor común en varias comunicaciones, es encubierto y subrepticio, al extremo de querer trasladar la conversación para otra aplicación - Signal- y no dejar evidencia de lo escrito.

El 30 de octubre de 2024, continuó el intercambio de mensajes y Andrea Ramírez le dice a María Alejandra Benavides que, para el tema de los cupos indicativos, debe tener claro que: (i) siempre debe contar con la autorización del ministro de hacienda, (ii) el tope de los “cupos indicativos” y (iii) el camino que él trazaba para conseguir el objetivo.

En este contexto, también toca temas relacionados con la aprobación del presupuesto de la Nación que se discutía para esa época y, de acuerdo con la conversación, ellas se encuentran en un restaurante del Centro Internacional, en donde Andrea Ramírez le dice a María Alejandra Benavides que BONILLA GONZÁLEZ está enterado de los llamados “cupos indicativos”.

Se cuenta, además, con el cuadro entregado por María Alejandra Benavides que consta de varias casillas identificadas por municipios, identificación y lo relativo a proyectos de contratación adelantados en el INVIAS que se direccionaban a favor de congresistas a cambio de deliberación, *quorum* y votación, en orden a aprobar el presupuesto general de la Nación y el Plan de Desarrollo Nacional²⁴.

Andrea Ramírez le indica a María Alejandra Benavides que *“en el caso del Ministerio de Hacienda, el ministro se reunía con los presidentes de comisiones económicas para definir montos de cupos indicativos ante la discusión del presupuesto general de la nación”*²⁵.

En este contexto, cobra relevancia la intervención de Juan José Oyuela, funcionario del INVIAS y enlace con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Con él, según la declaración de María Alejandra Benavides, se comparte una tabla en la que se relacionan varios proyectos, la cual debía estar actualizada, dada las necesidades de los congresistas con ocasión a las elecciones regionales del 29 de octubre de ese año.

La tabla, como se pudo visualizar, contiene anotaciones acerca de los proyectos nuevos, los que están pendientes por entregar y los que ya fueron entregados, información que se debía contrastar, según se pudo extraer de la conversación del 15 de septiembre de 2023, con los datos de los que disponía Juan José Oyuela, también

²⁴ A partir de récord 1:15:00 ídem

²⁵ A partir de récord 1:16:00 ídem

anotados en un cuadro, circunstancia que se articula con la comunicación del 21 de septiembre de ese año sostenida entre aquel y María Alejandra Benavides.

En otro intercambio de mensajes entre María Alejandra Benavides y Andrea Ramírez, sale a relucir la intervención del senador Juan José Loreto, integrante de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, quien se encontraba inconforme por un proyecto del INVIAS y que, según informó Andrea Ramírez, debía direccionar cualquier queja ante el ministro de hacienda²⁶.

A propósito de la interacción entre María Alejandra Benavides con Juan José Oyuela, funcionario del INVIAS, la Fiscalía expuso las conversaciones que sostenían ellos dos mediante mensajes escritos. En la ocurrida el 19 de septiembre de 2023, aquel refiere una reunión relacionada con la asignación de proyectos a congresistas y le pide a aquella que el estado de esa gestión se la transmitiera al ministro de hacienda.

Así mismo, mediante esas conversaciones, se reveló que BONILLA GONZÁLEZ anotaba en la tabla que se maneja para el control un visto bueno a efectos de que se priorizaran los contratos, uno de ellos el direccionado en favor del senador Juan José Loreto.

En diligencia de interrogatorio, María Alejandra Benavides indicó que Juan José Oyuela pidió con urgencia una reunión con BONILLA GONZÁLEZ, ocasión en la que este informó que Mercedes Gómez, directora del INVIAS, le informaría que no había dinero para cumplir con los compromisos ilegales con los parlamentarios, situación que se integra, coherentemente, con la conversación del 7 de noviembre de 2023, en la que María Alejandra habla acerca de la orden impartida por el exministro de hacienda a la directora del INVIAS de gestionar \$160.000.000.000 para cumplir con el propósito delictivo.

Por su parte, Juan José Oyuela, en un mensaje escrito, le indicó a María Alejandra que: *“yo creo que ya se está moviendo el tema internamente, la reunión del viernes fue positiva. Nos toca completar los 160 que dijo el Min para hacer eso rápidamente”*²⁷.

Las gestiones y trámites adelantados con el propósito de conseguir apoyo parlamentario, resultaron efectivas, en tanto que, conforme al análisis expuesto por la politóloga Lina Carolina Rosero, justo para esa época, en la Comisión Cuarta de la que era presidente el senador Juan José Loreto (relacionado con un contrato del INVIAS), se aprobó la Ley 2342, (relativa al presupuesto general de la Nación para el año 2024) iniciativa legislativa precisamente presentada por el exministro de hacienda.

Para la Sala, no se trata de información probatoria incipiente incapaz de alcanzar el estándar de conocimiento requerido para esta fase procesal, como lo sugieren los defensores. La Fiscalía logró articular medios de prueba suficientemente persuasivos para inferir razonablemente la intervención de los imputados en el esquema corrupto

²⁶ A partir de récord 1:26:00 ídem

²⁷ A partir de récord 1:43:00 ídem

diseñado para buscar apoyos parlamentarios en proyectos promovidos por el Gobierno Nacional.

Así, los varios reparos que presentan los defensores, enfocados a desacreditar la inferencia incriminatoria en contra de los imputados en el delito de concierto para delinquir agravado, carecen de sustento.

Olmedo de Jesús López, señala directamente, a los exministros de haber intervenido en la asociación ilegal para buscar apoyos en el Congreso de la República. Ellos, en cada uno de sus cargos ministeriales, orquestaban las gestiones necesarias para conseguir el objetivo propuesto. VELASCO CHAVES ordenaba el direccionamiento de los contratos de la UNGRD, para los congresistas que decidieran apoyar las propuestas del poder ejecutivo, mientras BONILLA GONZÁLEZ facilitaba el presupuesto para darle viabilidad a los proyectos contractuales.

Frente a la participación del exministro del interior, Olmedo de Jesús López lo identifica de ser quien manifestó, en una reunión en la Presidencia de la República (lo que se abordará en detalle más adelante), la concertación de un acuerdo con parlamentarios para conseguir aprobaciones en el congreso a cambio de direccionamiento de contratos por miles de millones de pesos, de manera que, la falta de concreción sobre el actuar del imputado dentro de la organización delictiva es una alegación sencillamente infundada.

De igual manera, María Alejandra Benavides reveló el conocimiento y dominio que tenía BONILLA GONZÁLEZ sobre los llamados “cupos indicativos”, mecanismo a través del cual, se direccionaban dádivas contractuales a congresistas que, de igual manera, debían apoyar intereses del Gobierno Nacional, sobre todo, lo que tiene que ver con el presupuesto general de la Nación.

Sobre las declaraciones de los mencionados testigos no se advierte ninguna razón superlativa para, de plano, descartar la credibilidad de sus afirmaciones. Tal como indicó el *a quo*, la posición dentro de la estructura delictiva les permitió obtener y describir datos precisos y coherentes, acerca de la forma en que se operaba, a través de enlaces con miembros de entidades gubernamentales e integrantes del Congreso de la República, para conseguir su propósito.

El simple hecho que los declarantes hayan optado por un beneficio punitivo, en el marco de un principio de oportunidad, no significa, automáticamente, que todo lo que afirmen esté revestido de mendacidad²⁸, como con énfasis lo quisieron hacer ver, de forma reduccionista, los defensores.

No es cierto, por demás, que sus versiones no se corroboren con otros medios de conocimiento. Los *chats* extraídos de los celulares de los declarantes, las conversaciones con otros funcionarios y parlamentarios e informes de policía que

²⁸ CSJ. SP. 5 de marzo de 2025. Rad. 40089 y 15 de junio de 2022, rad. 55605

contextualizan la discusión política para la época de la operatividad de la organización, contribuyen a reforzar la hipótesis de la imputación en contra de los exministros.

La credibilidad de las versiones de los testigos es un asunto reservado al Juez, quien valorará la declaración con fundamento en criterios que derivan del art. 404 del C de P.P, por ejemplo, de percepción, memoria y apoyado en la sana crítica, sin que tal labor pueda ser reemplazada por un perito²⁹.

Así, los informes periciales a los que alude la defensa de BONILLA GONZÁLEZ en los que se detectaron varios patrones de mendacidad e inconsistencias de María Alejandra Benavides y Olmedo de Jesús López, son del todo insuficientes para descartar, como lo exige la doctrina y la jurisprudencia, el grado de inferencia razonable acreditado por la Fiscalía no solo con las versiones de los mencionados declarantes, sino con otros elementos de conocimiento.

De igual modo, importa destacar que la participación del exministro de hacienda en la asociación criminal no se fundamenta únicamente en lo revelado por María Alejandra Benavides, como lo entendió la defensa de BONILLA GONZÁLEZ, sino en las conversaciones que ella sostuvo con Andrea Ramírez y Juan José Oyuela, y también en lo declarado por Olmedo de Jesús López, quien lo señala directamente de haber direccionado contratos con el presupuesto de la Nación.

En ese orden, resulta impreciso sostener que la información a partir de la cual se alcanzó el estándar epistémico en esta fase del proceso proviene de una única fuente, en decir de los defensores, de las declaraciones de Olmedo de Jesús López y María Alejandra Benavides. No. Aparte de la versión de ellos, se cuenta, entre otros medios de conocimiento, con *chats* en las que interactúan otras personas que permiten confirmar lo revelado por aquellos y, además, con la declaración de Luis Carlos Reyes, exdirector de la DIAN.

Si bien, María Alejandra Benavides indicó en declaración ante la Corte Suprema de Justicia que ella nunca recibió una orden explícita del exministro de hacienda acerca de los “cupos indicativos”, por lo menos hay cinco razones que lo vinculan en esa operación para beneficiar a los congresistas.

(i) En el proceso de empalme Andrea Ramírez le hizo saber a María Alejandra que el exministro tenía pleno conocimiento de la componenda, (ii) los congresistas canalizaban, a través de la declarante, las propuestas acerca los “cupos indicativos” a BONILLA GONZÁLEZ, (iii) era él quien estaba al tanto y autorizaba la disposición y la cantidad de esos beneficios a los parlamentarios, (iv) las tablas, exhibidas por la declarante, es un soporte adicional para inferir que el imputado tenía bajo su dominio la entrega de prebendas a quienes apoyaran al gobierno, (v) mediante varias reuniones a las que asistían los miembros de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público y el exministro del interior, BONILLA GONZÁLEZ aprobaba la distribución de los

²⁹ CSJ. SP. 9 de mayo de 2018, rad. 47423

proyectos (otra forma de llamar a los “cupos indicativos”) justo para la fecha en la que se deliberaban los créditos de la Nación.

Este comportamiento, de direccionar contratos y “cupos indicativos” en beneficio de algunos congresistas a cambio de recibir apoyo, deliberación o *quorum* al interior de las discusiones en el Congreso de la República, no se reduce, de acuerdo con el contexto probatorio analizado, al ejercicio propio de las funciones que tenía como ministro de hacienda, como lo interpreta la defensa, sino a un acto de corrupción para interferir ilegalmente en la esfera parlamentaria.

Ocurre lo mismo respecto a la labor desempeñada por el exministro del interior, en tanto que sus funciones no incluían asociarse con varios funcionarios y parlamentarios para, a través de componendas corruptas, obtener aprobaciones a las reformas legislativas que impulsaba el Gobierno Nacional.

Los silencios de BONILLA GONZÁLEZ, referidos por la defensa de este, no es más que una apreciación descontextualizada de todos medios de conocimiento disponibles en la actuación. Órdenes directas, conversaciones escritas, gestiones sobre direccionamientos contractuales en favor de parlamentarios contradicen la alegación defensiva en este sentido.

Ahora, ambos defensores entendieron que el origen del concierto para delinquir tuvo lugar en la reunión llevada a cabo, el 27 de noviembre de 2023, en la Presidencia de la República, la que denominó Olmedo López “cónclave”, sin embargo, esto no es así.

De la secuencia cronológica descrita, uno de los primeros actos de exteriorización de la asociación delictiva, acorde con la postulación de la Fiscalía, parte de la instrucción de VELASCO CHAVES para que Olmedo López asistiera a la sesión del 13 de junio de 2023 de la Comisión Séptima, en donde se discutía la reforma pensional, ocasión en la que se contactó con la senadora Martha Peralta Epiayú, quien posteriormente manifestó interés en varios contratos de obras públicas de la UNGRD, entidad empleada por la organización para obtener sus irregulares propósitos.

Otra de las discusiones planteadas sobre este punto gira en torno a lo que ocurrió al interior de la mencionada reunión. Para la Fiscalía, acorde con lo mencionado por Olmedo López, VELASCO CHAVES exteriorizó lo que venía ya concertando con algunos senadores para que éstos, a cambio de direccionamiento de contratos, apoyaran las iniciativas gubernamentales.

Sin embargo, otra es la versión de los defensores. Indican, según lo declarado por Gloria Inés Ramírez, ministra del trabajo, Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez, ministro de la protección social, y Oscar Mauricio Lizcano, ministro de tecnologías de la información y las comunicaciones, que en esa reunión solo se trataron temas institucionales, en especial, sobre las reformas pensional, laboral y de la salud.

Así, entonces, se trata de una tesis alternativa postulada por lo defensores, pero sin la suficiente fuerza demostrativa para tornar irrazonable la hipótesis fáctica de la Fiscalía. Ambas evidencias, tanto las presentadas en favor de la tesis inculpativa, como las postuladas por la defensa, cuentan con grado de plausibilidad, por lo menos en esta etapa del proceso, sin que por ello deba desestimarse por completo el estándar de inferencia alcanzado en este estado del análisis respecto del delito de concierto para delinquir.

Aun así, el argumento principal del *a quo* para no conferir un valor relevante a las declaraciones de Gloria Inés Ramírez, Oscar Mauricio Lizcano y Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez, no es desacertado, como lo alegan los defensores.

Las alternativas por las que podían optar los ministros se reducían a dos: reconocer lo que manifestó Olmedo López o negarlo. En el primer caso se vería comprometido el derecho a la no autoincriminación y, además, los dos primeros ministros, según se pudo constatar de las entrevistas, aportaron su versión en calidad de inculpativos, es decir, acorde con el art. 382 de la Ley 906, la Fiscalía contaba con motivos fundados para inferir que ellos eventualmente pudieron incurrir en algún delito dentro del mismo devenir criminoso señalado.

En el segundo evento, ciertamente todos los ministros indicaron que en esa reunión no se mencionó nada acerca de ofertar prebendas para congresistas a cambio de respaldo en las sesiones en donde se discutían las reformas legislativas. Sin embargo, las versiones por ellos rendidas tampoco aportan un grado de credibilidad suficientemente relevante como para desechar lo afirmado por Olmedo López, principalmente por las contradicciones que se advierten y porque no pueden desestimar la capacidad ejecutora del testigo como director de la UNGRD en las áreas que pudieran interesar a aquellos.

Por mencionar la más importante, Gloria Inés Ramírez y Oscar Mauricio Lizcano indicaron que en esa reunión Olmedo López no intervino y, además, desconocían la razón por la que este había asistido, mientras Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez afirmó que aquel lo hizo para poner de presente las medidas que debía adoptar la UNGRD para enfrentar el fenómeno del niño.

La declaración de Claudia Marcela Numa, directora general del presupuesto público del Ministerio de Hacienda, sí fue valorada, contrario a lo sostenido por la defensa de BONILLA GONZÁLEZ, solo que el *a quo* no le confirió el valor probatorio que pretendía éste.

A decir verdad, el trámite que explicara en esa declaración Claudia Marcela Numa sobre todo lo relacionado con el presupuesto general de la Nación en nada desvirtúa la inculpativa concreta en contra de BONILLA GONZÁLEZ, en cuanto haber liderado una organización criminal dedicada a la comisión de delitos contra la administración pública, en especial, cohonestar con miembros del Estado para buscar aprobación en

proyectos tramitados al interior del Congreso de la República a cambio de dádivas contractuales.

En consecuencia, del análisis en conjunto de los medios de conocimiento allegados, es razonable concluir, en esta fase de la actuación penal, la autoría de RICARDO BONILLA GONZÁLEZ y LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES en el delito de concierto para delinquir agravado, calificación jurídica atribuida por la Fiscalía.

5.3.1.3 Del cohecho por dar u ofrecer

Tras considerar el marco fáctico imputado y los elementos de conocimiento incriminatorios, la magistrada de la Sala Penal de primera instancia concluyó que sobre los imputados recae una inferencia razonable en orden a estimar su responsabilidad, a título de coautores, en el punible de cohecho por dar u ofrecer descrito en el art. 407 del Código Penal, en tanto que ofrecieron beneficios para realizaciones contractuales a congresistas, a cambio de “*su asistencia, quorum y deliberación en sesiones oficiales*”.

Como punto de partida, los defensores critican la forma de participación calificada por la Fiscalía. Entendieron que en la imputación se terminó por atribuir a los exministros el delito de cohecho por dar u ofrecer, a título de determinadores.

Sin embargo, verificada la actuación, la Fiscalía no cambió la participación delictiva de los imputados en el ilícito en cuestión.

Debe partirse por indicar que el concurso de personas en la comisión de un delito puede ser, entre otros eventos, a título de coautores o determinadores. Aparte de la coautoría propia, en la que de manera concertada varias personas llevan a cabo el verbo rector contenido en la norma, la impropia, también llamada funcional, exige un plan común, división de funciones y la trascendencia del aporte en la fase ejecutiva.³⁰

El acuerdo, según lo ha anotado la jurisprudencia, “*puede ser expreso o tácito y surgir en forma previa a la comisión del delito o concomitante a su ejecución, es decir, el convenio puede constituirse de manera intempestiva, sin una formalidad especial, pues basta, por ejemplo, un gesto, un ademán, una mirada, un asentimiento, en suma, la expresión clara en la coincidencia de voluntades orientada a la realización de un mismo objetivo delictivo*”³¹.

En cambio, la determinación es una forma de participación y conforme lo dispone el inciso 2° del art. 30 del Código Penal, se establece cuando “*quien determine a otro a realizar la conducta antijurídica*”. El determinador, entonces, “*es quien instiga, genera, provoca, crea, infunde o induce a otro para realizar una conducta antijurídica, o refuerza en él, con efecto resolutorio, una idea precedente*”³².

³⁰ CSJ SP371-2021, 17 feb. 2021, Rad. 52150 y CSJ SP3992-2022, 9 nov. 2022, Rad. 46361.

³¹ CSJ SP4904-2018, 14 nov. 2018, Rad. 49884 y CSJ SP1129-2022, 6 abr. 2022, Rad. 58754.

³² CSJ SP4813-2021, 27 oct. 2021, Rad. 55836.

Los elementos de esta forma de participación, acorde la jurisprudencia, se concretan en: (i) que el determinador genere o refuerce en el determinado la definitiva resolución de cometer el delito, (ii) el determinado debe cometer una conducta típica consumada o en grado de tentativa, (iii) la existencia de un vínculo entre el hecho principal y la inducción, (iv) la carencia del dominio del hecho del inductor y (v) este debe actuar con dolo³³.

En lo pertinente, el cuarto elemento consiste en que el ejecutor es quien finalmente decide cómo, cuándo y dónde realizará la acción, de manera que, si el inductor hace un aporte esencial a la concreción del plan delictivo, este no será tratado como participe sino como coautor³⁴.

La Fiscalía, en la formulación de los hechos jurídicamente relevantes, indicó que en el suceso número 2, concerniente a los contratos de la UNGRD dirigidos para los municipios de Saravena -Arauca-, Cotorra -Córdoba- y El Carmen de Bolívar -Bolívar-, se estructuraba el delito de cohecho por dar u ofrecer.

En concreto, indicó que entre octubre y noviembre de 2023, RICARDO BONILLA GONZÁLEZ y LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES acordaron direccionar proyectos regionales adelantados en la UNGRD a favor de Wadith Alberto Manzur, Julián Peinado Ramírez, Liliana Esther Vitar Castilla, Karen Astrith Manrique Olarte, Juan Diego Muñoz Cabrera y Juan Pablo Gallo Maya, integrantes de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público y, en contraprestación, debían asistir, garantizar *quorum* y deliberación en las sesiones en donde se discutían los créditos de la Nación.

El contexto situacional la Fiscalía describió así:

“Entre junio a diciembre de 2023, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó para concepto de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, 17 operaciones de crédito, las cuales inicialmente no fueron tramitadas por falta de quórum, aplazamientos y retiros de los parlamentarios de las sesiones convocadas por el Ministerio de Hacienda.

El 30 de octubre de esa anualidad, Fernando Henao, asesor del Ministerio del Interior, le solicitó a María Alejandra Benavides Soto, dato de los congresistas de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público para concretar una reunión prevista que se llevaría a cabo en las instalaciones de la Cámara de Representantes.

El 31 de octubre de 2023, en horas de la mañana vía WhatsApp, el representante a la Cámara Wadith Alberto Manzur Inbeth le escribió a la asesora del ministro de Hacienda, María Alejandra Benavides Soto, indicándole que no asistirían a la reunión que se llevaría a cabo en las instalaciones de la Cámara de Representantes entre los miembros de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público y el ministro del Interior, LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES.

³³ CSJ SP 26 oct. 2000, Rad. 15610, SP19802-2017, 23 nov. 2017, Rad. 46166 y SP4813-2021, 27 oct. 2021, Rad. 55836.

³⁴ CSJ. SP. 4 de febrero de 2026, rad. 62821

Horas más tarde, vía WhatsApp, el senador Mauricio Gómez Amín le escribió a Benavides Soto corroborando la reunión convocada por usted, LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES, poniendo a su disposición su oficina como alternativa para llevar a cabo el encuentro.

El mismo día, 31 de octubre de 2023, en horas de la tarde, se reunieron en la sede del despacho del ministro de hacienda, usted RICARDO BONILLA, su asesora María Alejandra Benavides, los congresistas Wadith Alberto Manzur, Julián Peinado, Liliana Esther Vitar, Mauricio Gómez Amín. Este último abandonó posteriormente el recinto.

En desarrollo de ese encuentro y con el propósito de cumplir los términos del acuerdo ilícito que garantizaba la asistencia, quorum y deliberación de los congresistas que la integraban, esto es la Comisión Interparlamentaria, de conformidad con la ley 5° de 1992 para sacar adelante las operaciones de crédito público que allí se tramitaban, usted, RICARDO BONILLA le ordenó a su asesora María Alejandra Benavides recibir la información sobre los proyectos de inversión regional que se tramitaban en la UNGRD, en los que estaban interesados los parlamentarios que integraban la Comisión, ofreciéndoles y concretando el monto de 15 para todos.

Adicional a la instrucción antes referida, usted BONILLA GONZÁLEZ instruyó a Benavides Soto en que los proyectos contractuales cuya información recibiría de los congresistas debían ser tramitados a través de la UNGRD y que los parlamentarios beneficiarios serían los representantes a la Cámara Wadith Manzur, Julián Peinado, Karen Manrique, Juan Diego Muñoz y la senadora Liliana Esther Vitar.

Luego de la reunión, usted, RICARDO BONILLA le solicitó a María Alejandra Benavides redactar un correo electrónico para reiterarles a los miembros de la Comisión Interparlamentaria que los créditos que debían ser aprobados en la siguiente oportunidad eran 13 y no 19 citándolos para la sesión del 09 de noviembre de 2023. Ese mismo día se convocó a reunión en la Casa La Giralda del Ministerio del Interior a los congresistas Karen Manrique y Juan Diego Muñoz, con el mismo fin, concretar el monto que se acordaría por cupos indicativos a cambio de su asistencia, quórum y deliberación en las sesiones de la Comisión Interparlamentaria de Hacienda y Crédito Público.

Aproximadamente el 23 de noviembre de 2023 se reunieron usted, RICARDO BONILLA y usted, LUIS FERNANDO VELASCO, y recibieron de María Alejandra Benavides información relativa a que el senador Juan Pablo Gallo Maya, quien había reemplazado al parlamentario Mauricio Gómez Amín en la Comisión Interparlamentaria, quería las mismas condiciones de los demás congresistas, esto es, el proyecto regional a su favor a cambio de asistir y deliberar las operaciones de crédito que se tramitaban en la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público. En razón de ello, ustedes instruyeron a Benavides Soto e incluir al senador Gallo Maya entre los congresistas que sería beneficiados con los proyectos contractuales”

El marco fáctico, sobre el que la Fiscalía hizo consistir la imputación, radica en el acuerdo ilícito entre los imputados encaminado a ofrecerle proyectos contractuales tramitados ante la UNGRD a los senadores que integraban la Comisión interparlamentaria de Crédito Público, quienes, a cambio, debían asistir, garantizar quorum y deliberación en las sesiones en donde se discutían los créditos de la Nación.

Así, entonces, el ofrecimiento concerniente a proyectos contractuales de la UNGRD se dirigió a servidores públicos, que no eran otros que los congresistas que integraban la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público y, a cambio, estos apoyarían en general los créditos de la Nación presentados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dentro del plan común, BONILLA GONZÁLEZ, en su calidad de ministro de hacienda, presentó inicialmente 17 operaciones crediticias y luego, a través de su asesora María Alejandra Benavides, programaba reuniones para concertar con los congresistas los ofrecimientos de proyectos contractuales, objeto material del delito de cohecho.

De la misma forma, VELASCO CHAVES intervenía, bien sea a través de su asesor Fernando Henao o por intermedio de María Alejandra Benavides, para reunirse con los congresistas que estaban interesados en los proyectos.

Otra de las funciones que cumplían los imputados, aparte de programar reuniones con sus asesores ministeriales, era disponer espacios en el Ministerio de Hacienda y del Interior, en donde se llevarían a cabo la negociación de los ofrecimientos de los proyectos de la UNGRD que beneficiarían a miembros de la Comisión Interparlamentaria, entre ellos, Wadith Manzur, Julián Peinado Ramírez, Liliana Esther Vitar Castilla, Karen Astrith Manrique Olarte, Juan Diego Muñoz Cabrera y Juan Pablo Gallo Maya, quien, posteriormente, haría parte de la componenda corrupta en reemplazo del senador Mauricio Gómez Amín.

Con todo, el aporte de los imputados fue esencial, no solo porque a través de la gestión y coordinación por ellos adelantada, se llevaron a cabo las negociaciones para entregarles a los parlamentarios proyectos de la entidad UNGRD, sino además porque, principalmente por intermedio de María Alejandra Benavides, se determinó los pormenores del acuerdo y sus integrantes.

En ese orden, no obran elementos de juicio para sostener, como lo hacen los defensores, que la comunicación de los hechos con relevancia penal permite sostener que los imputados actuaron como determinadores en el delito en cuestión, en la medida en que, dentro del plan delictivo, fue esencial el aporte por ellos realizado, como se explicó líneas atrás.

Ahora, en el traslado para que las partes e intervinientes postularan aclaraciones de los términos en que se formularon los hechos jurídicamente relevantes, la Fiscalía no hizo ningún cambio de la forma de intervención de los imputados en el delito de cohecho por dar u ofrecer, como al parecer lo entendieron los defensores.

A la pregunta formulada por la defensa de VELASCO CHAVES, acerca de la intervención de María Alejandra Benavides con la gestión de contratos en el INVIAS, la Fiscalía respondió:

“María Alejandra Benavides era asesora del Ministerio de Hacienda y durante la licencia por maternidad de la asesora encargada de la relación con el Congreso de la República, Andrea Ramírez, María Alejandra Benavides asumió esta función de enlace. En virtud de esa función la cual además fue avalada por el ministro BONILLA, ella entra en contacto con los congresistas, con Juan José Oyuela del INVIAS, es bueno aclarar que María Alejandra no actuó a título de autora, sino de cómplice y fue determinada por LUIS FERNANDO VELASCO y RICARDO BONILLA”³⁵.

³⁵ A partir de récord 57:00 de la audiencia de imputación (audio 2)

Aquí, la Fiscalía no se refería al marco fáctico constitutivo del delito de cohecho, sino al concerniente al interés indebido en la celebración de contratos. Recuérdese, ninguna referencia fáctica, en orden a sustentar el primero de los delitos mencionados, tiene relación con la gestión de contratos en el INVIAS, sino únicamente se redujo a los contratos tramitados ante la UNGRD.

En definitiva, la comunicación de los hechos con relevancia penal se encuadró en el delito de cohecho por dar y ofrecer y la responsabilidad de los imputados fue a título de coautores, como se extrae de los hechos jurídicamente relevantes descritos por la Fiscalía.

Desde el punto de vista de la suficiencia probatoria, la Fiscalía adelantó una actividad investigativa robusta que permite inferir razonablemente que los imputados incurrieron en el delito analizado.

En efecto, María Alejandra Benavides, en varias diligencias de interrogatorio, indicó que entre septiembre y octubre de 2023, por instrucciones del ministro de hacienda, adelantó gestiones encaminadas a concertar reuniones con varios congresistas de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, a quienes se les beneficiaría con los proyectos contractuales de Saravena, Cotorra y Carmen de Bolívar correspondientes a la UNGRD.

En concreto, indicó que, por instrucción de BONILLA GONZÁLEZ, convocó a los miembros de la mencionada comisión a varias reuniones. En la programada para el 26 de septiembre de 2023, Wadith Manzur le señaló al exministro la forma en que iban a entregarse los proyectos para las inversiones regionales, pero, en decir de la declarante, “eso quedó en el aire”³⁶.

El 4 de octubre de 2023, agrega, el imputado le pidió que organizara un desayuno con los miembros de la comisión, la que tuvo lugar en el tercer piso del Ministerio de Hacienda, en donde asistieron, entre otros senadores, Karen Astrith Manrique Olarte, Liliana Esther Vitar Castilla, Julián Peinado Ramírez, Mauricio Gómez Amín, Wadith Manzur, Juan Diego Muñoz Cabrera, quienes decidieron no hablar sobre los “cupos indicativos”, ante la llegada del parlamentario Jhon Fredy Muñoz.

No obstante, ese mismo día en horas de la tarde, Wadith Manzur, luego de concertar una cita por *WhatsApp*, llegó al Ministerio de Hacienda en compañía de Liliana Esther Vitar Castilla, y le pidió que le pasara una propuesta al ministro. En particular le dijo: “20 para Wadith Manzur, 20 para Julián Peinado, 20 para Liliana Vitar, 10 para Juan Diego Muñoz, 10 para Karen Manrique y si el ministro lo considera 10 para Jhon Fredy Núñez”³⁷. Esa propuesta, destaca, se la transmitió a BONILLA GONZÁLEZ.

³⁶ A partir de récord 6:00 de la diligencia de interrogatorio del 24 de septiembre de 2025

³⁷ A partir de récord 12:00 ídem

Entre tanto, Wadith Manzur le escribía para preguntarle cómo iban las gestiones con la finalidad de concretar el acuerdo, época en la que BONILLA GONZÁLEZ le informó que VELASCO CHAVES quería reunirse con los miembros de la Comisión Interparlamentaria, la que se programó, el 31 de octubre siguiente, inicialmente, en un salón de la Cámara de Representantes, información que obtiene porque Fernando Henao, asesor del Ministerio del Interior, le pidió los nombres de los integrantes de esa comisión para que la reunión fuera en Casa la Giralda, en donde llegaron Juan Diego Muñoz y Karen Manrique.

Sin embargo, en horas de la tarde, al despacho del ministro de hacienda llegaron Mauricio Gómez Amín, Julián Peinado, Liliana Vitar y Wadith Manzur. Allí, dice, BONILLA GONZÁLEZ *“autoriza para yo reciba proyectos de la Unidad de Gestión del Riesgo...y también dice 15 para todos”*³⁸.

De esta forma, la negociación propuesta por el senador Wadith Manzur, transmitida por María Alejandra Benavides a BONILLA GONZÁLEZ, se concretó, por él mismo, en 15, refiriéndose, de acuerdo con el contexto situacional, o bien al número de contratos de la UNGRD o al monto de éstos.

El 1 de noviembre de 2023, redactó un correo electrónico dirigido a Comisión Interparlamentaria para citarlos a una reunión el 9 de noviembre siguiente, con el objeto de ponerles a consideración *“múltiples créditos”*³⁹, a cambio del direccionamiento de contratos ya autorizado previamente por BONILLA GONZÁLEZ, quien además aprobó el envío del correo.

La presión, subraya, era en doble sentido. Por una parte, el congreso presionaba al ministro de hacienda, para que les entregaran los proyectos contractuales y, éste a su vez, presionaba a los parlamentarios para que acudieran a las sesiones y aprobaran los créditos para el endeudamiento de la Nación⁴⁰.

Para la sesión del 9 de noviembre de ese año, los miembros de la Comisión Interparlamentaria no apoyaron los 13 créditos presentados por el Ministerio de Hacienda, de manera que BONILLA GONZÁLEZ indagaba la posibilidad que a las sesiones de esa comisión solo asistieran los parlamentarios que la conformaban para poder darle viabilidad al acuerdo ilícito.

En otra reunión, asiste el senador Juan Pablo Gallo Maya, en reemplazo de Mauricio Gómez Amín, y exigió las mismas condiciones pactadas con los demás integrantes de la comisión, es decir, *“él buscaba un cupo indicativo”*⁴¹. Esta situación se la trasladó a VELASCO CHAVES, quien aprobó la inclusión al mencionado parlamentario.

Así mismo, sostuvo la declarante que, en una reunión precedida por Diego Guevara, viceministro de hacienda, los miembros de la comisión se mostraban afanados para

³⁸ A partir de récord 19:00 ídem

³⁹ A partir de récord 39:00 de la diligencia de interrogatorio del 30 de octubre de 2025

⁴⁰ A partir de récord 41:00 ídem

⁴¹ A partir de récord 48:40 ídem

que salieran los proyectos antes del 31 de diciembre y que como gesto con el ministro de hacienda al día siguiente votarían un crédito de la Nación, lo que efectivamente ocurrió, pues votaron el que requería mayor prioridad de acuerdo con los intereses de esa cartera.

De esta situación, BONILLA GONZÁLEZ enteró a VELASCO CHAVES y luego se plantean la posibilidad de los contratos de la UNGRD y, al día siguiente, Jaime Ramírez Cobo, enlace de la Presidencia con el Congreso, le *“pregunta por la lista de proyectos de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo”*⁴² y, obtenida la autorización del ministro de hacienda, se la entregó.

Ante este panorama, la información aportada por María Alejandra Benavides cobra vital importancia de cara a las conductas desplegadas por los imputados, quienes, de manera mancomunada, diseñaron una estrategia delictiva, consistente en el ofrecimiento de contratos de la UNGRD a los parlamentarios integrantes de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, a cambio de apoyar los créditos que requería el gobierno.

Al respecto, la declarante describe de manera detallada las circunstancias en las que los imputados aunaron esfuerzos para lograr que en la Comisión Interparlamentaria se apoyaran las iniciativas crediticias del Gobierno Nacional. Ambos interactuaban con María Alejandra Benavides, generalmente mediante comunicaciones telefónicas, medio a partir del cual se impartían instrucciones en orden a concertar los espacios para acordar con los parlamentarios los pormenores del pacto ilícito.

Desde luego, las dádivas ofrecidas por los imputados, generalmente se direccionaban a través de María Alejandra Benavides, quien, justamente, por la posición y el cargo que desempeñaba, conoció de primera mano la forma sofisticada en que manejaban los acuerdos los exministros con los miembros de la Comisión Interparlamentaria.

En este contexto, el acuerdo comprendía beneficios en doble sentido. Mientras a los parlamentarios les ofrecían beneficios de proyectos contractuales (en ocasiones llamados “cupos indicativos”), a estos les correspondía asistir a las sesiones en donde se deliberaban los créditos de las Nación.

Las reuniones convocadas por el exministro de hacienda, muchas veces, a través de María Alejandra, no se trataban de meros encuentros institucionales, como lo pretende trivializar la defensa de BONILLA GONZÁLEZ. El interés, como se pudo apreciar del contexto probatorio, era corromper la función parlamentaria, buscando aprobación en las sesiones de la Comisión Interparlamentaria, a cambio de la entrega de proyectos contractuales.

Así se establece, no solo de la información suministrada por María Alejandra Benavides, sino, como elemento de corroboración, a partir de la extracción de *chats* que dan cuenta del interés burocrático de los miembros de la Comisión, entre ellos,

⁴² A partir de récord 1:03:00 ídem

Wadith Manzur, quien mostraba, muchas veces, afán para concretar los proyectos (también llamados intereses regionales).

En este punto, interesa resaltar que los registros de las reuniones de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público en el Ministerio de Hacienda, no descartan la inferencia razonable construida por la Fiscalía. De hecho, en varias de ellas, hace alusión María Alejandra Benavides. Por ejemplo, la llevada a cabo el 9 de noviembre de 2023 la que no se pudo llevar a cabo por falta de *quorum*, como así lo señaló aquella en unas de sus declaraciones.

Por supuesto, en las actas oficiales que dan cuenta sobre la discusión entre el ministro de hacienda y la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público no aparecen temas relacionados con los acuerdos ilícitos que comprendían beneficios irregulares para ambos interlocutores. Los documentos oficiales tan solo hacen alusión a créditos o empréstitos que requería la Nación para el desarrollo de varios programas de gobierno.

Uno de los paradigmas de los delitos de corrupción, en especial, aquellos que afectan la administración pública, es que se cometen de manera clandestina, y de forma reservada, de ahí que, quienes intervienen en ellos procuran no dejar evidencias de su actuar delictivo, mucho menos para que queden consignados en documentos oficiales. Se trata de comportamientos que, por su propia naturaleza, se estructuran a través de pactos subrepticios, como de hecho lo indicó María Alejandra Benavides al referirse a los denominados “cupos indicativos”.

La defensa de BONILLA GONZÁLEZ señala, sin razón, que María Alejandra, en el interrogatorio ante la Corte Suprema de Justicia, no indicó que aquel autorizara a recibir proyectos a los congresistas de la Comisión Interparlamentaria.

En coincidencia con lo afirmado ante la Fiscalía General de la Nación, María Alejandra indicó que, en la reunión del 31 de octubre de 2023, con Wadith Manzur, Mauricio Gómez Amín y Liliana Vitar, el exministro manifestó:

“Vamos a convocar una sesión para votar los siguientes créditos de la Nación (él le preguntó cuántos créditos eran a María Alejandra y ella respondió que 19) y dijo que iban a citar para votar 6 créditos próximamente y al final de la reunión dijo: yo autorizo a que María Alejandra reciba proyectos”⁴³.

Además, de acuerdo con el proceso de empalme con Andrea Ramírez, ésta le indicó que, sin la autorización expresa del exministro de hacienda, no podía recibir proyectos de los congresistas, de manera que, basado en ese contexto, María Alejandra entendió que lo mencionado en esa reunión correspondía el aval de BONILLA GONZÁLEZ sobre los “cupos indicativos”.

Ahora, importa precisar que el delito de cohecho por dar u ofrecer, entre otras características, es de ejecución instantánea y de mera conducta, en la medida en que

⁴³ A partir de récord 57:00 del interrogatorio del 24 de agosto de 2025 (parte 1)

se consuma apenas con la simple oferta de la dádiva u otra utilidad al servidor público, “sin que sea necesaria la obtención del resultado alguno, por manera que deviene indiferente si la oferta u ofrecimiento se concretan o no”⁴⁴.

Por lo tanto, que los proyectos contractuales ofrecidos por los exministros, según información aportada por el Departamento Nacional de Planeación, no tengan el carácter de contratos en estricto sentido y, por ende, en su opinión, no sean aplicables los principios que rigen la contratación estatal, es por completo irrelevante, en tanto que se verifica, en sede inferencial, que el ofrecimiento para corromper la función pública sucedió, quebrando la legalidad en esa clase de proyectos de gasto público, que no pueden ser de simple antojo, o acomodo de unos y otros por una contraprestación en este caso funcional.

De otro lado, la defensa de VELASCO CHAVES sostiene que, acorde con la sentencia C 246 de 2004, la Corte Constitucional indicó que el concepto emitido por la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público concerniente a operaciones de crédito público, no son vinculantes para el Gobierno Nacional, de manera que, entiende, no se requería ofrecer a los congresistas de esa comisión prebendas para obtener la aprobación de esos créditos.

Aun así, del análisis de los medios de prueba, se infiere razonablemente que la componenda corrupta existió y que varios parlamentarios, integrantes de esa comisión, pactaron con los exministros intereses que beneficiaban a ambas partes.

No se trataba, entonces, de la posibilidad de que el servidor público cumpliera con una parte de lo pactado, sino, de acuerdo con la estructura normativa de delito imputado, bastaba con la existencia de un ofrecimiento encaminado a corromper la función pública para entender por afectado el bien jurídico objeto de protección del tipo penal.

Así mismo, valga reiterarlo, el mero ofrecimiento, para los fines perseguidos por la norma, es en sí mismo punible⁴⁵, de ahí que no se requiera, como lo pide la defensa, que los créditos de la Nación sean aprobados por la Comisión Interparlamentaria, para tener por satisfecha la inferencia en el delito objeto de examen.

De cualquier modo, el interés, por parte de los exministros, no residía únicamente en que los miembros de la comisión aprobaran los créditos de la Nación, pues también incluía asistencia, deliberación y *quorum* en las sesiones en donde justamente aquellos debían acudir en razón a su función parlamentaria, incluyendo aquellas de carácter administrativo a las que se refiere, precisamente, la Corte Constitucional en la sentencia aludida por la defensa.

Recuérdese, de hecho, que las primeras operaciones de crédito público presentadas por el ministro de hacienda no pudieron tramitarse al interior de la Comisión Interparlamentaria, porque los parlamentarios se ausentaban de las sesiones o

⁴⁴ Entre otras, CSJ. SP. 5 de marzo de 2025, rad. 61459

⁴⁵ Entre otras, CSJ. SP. 1° de octubre de 2025, rad. 65.864

simplemente no asistían, de manera que, por lo menos, la concurrencia a los espacios de deliberación era una parte del compromiso ilícito para conseguir la finalidad pretendida por los imputados.

Las circunstancias que rodearon el trámite que se le imprimió por parte de los exministros encerraba un hecho de corrupción orientado a que los miembros de la Comisión Interparlamentaria actuaran motivados por ofrendas burocráticas y no basados en sus principios de autonomía e independencia, y menos en la transparencia que institucionalmente las normas de contratación exigen para esas inversiones.

En ese orden, el reproche radica en que, en la deliberación propia de los escenarios políticos, los parlamentarios, no decidieran de acuerdo con sus convicciones que les daba la representatividad que ostentaban, sino por el ánimo de obtener un provecho o utilidad personal o para un tercero.

Finalmente, la Sala no advierte ninguna incorrección relevante en el análisis elaborado por el *a quo*, para concluir, en sede de inferencia razonable, la responsabilidad de los imputados en el delito de cohecho por dar u ofrecer.

5.3.1.4 Interés indebido en la celebración de contratos en concurso homogéneo

En la formulación de imputación, la Fiscalía sustentó la atribución delictiva en 3 sucesos, comprendidos en 7 contratos, de los cuales, según la hipótesis fáctica, los exministros participaron en calidad de determinadores.

La Sala iniciará, antes de resolver los reparos propios de los recursos, en elaborar el marco normativo y jurisprudencial del delito de interés indebido en la celebración de contratos.

El artículo 409 del Código Penal sanciona al *“servidor público que se interese en provecho propio o de un tercero, en cualquier clase de contrato u operación en que deba intervenir por razón de su cargo o de sus funciones”*.

Conforme a la descripción normativa, el tipo penal exige (i) un sujeto activo calificado que interviene en los hechos como servidor público, (ii) contrato u operación estatal en la que aquel tome parte en razón de su cargo o función, (iii) un interés particular del servidor, diferente a los fines de la función pública y (iv) un ingrediente subjetivo concerniente a la intención o ánimo de obtener un provecho propio o para un tercero⁴⁶.

Se trata, además, de un delito doloso y de mera conducta. Lo primero porque el sujeto activo calificado debe actuar con conocimiento y voluntad en cualquiera de las fases del contrato estatal, esto es, trámite, celebración, ejecución o liquidación⁴⁷. Lo segundo en tanto que se agota el ilícito con el simple comportamiento del servidor público, siendo irrelevante las consecuencias o el resultado propuesto. Por ende, el provecho propio o

⁴⁶ CSJ. SP. 19 de febrero de 2025, rad. 66710

⁴⁷ CSJ SP14623–2014, 27 oct. 2014, rad. 34282

de un tercero, o si existe un perjuicio para el Estado, no son elementos estructurantes del ilícito.

El verbo rector, ha señalado la Corte, “*viene en forma pronominal —interesarse—, que de acuerdo con el Diccionario de la RAE significa «adquirir o mostrar interés por alguien o algo»,⁴⁸ entendiéndose a su vez por «interés», en su cuarta acepción, como la inclinación del ánimo hacia un objeto, una persona, una narración, etc.*”⁴⁹.

La inclinación, a la que se refiere la norma, es indebida -no necesariamente ilícita-, tendiente a afectar la imparcialidad de la administración pública, manifestada a través de actos contractuales o, en general, comportamientos que permitan inferir desprecio por los principios de transparencia, igualdad, imparcialidad y selección objetiva -arts. 209 de la Constitución Política y 23 de la Ley 80-. La simple ideación que no trascienda el fuero interno del autor o la plana actuación para obtener un resultado cualquiera no es punible⁵⁰.

En este sentido, la Corte Suprema ha sostenido que “*el interés previsto puede ser pecuniario, pero también puede consistir en la simple inclinación de ánimo por el servidor público hacia una persona o entidad, con desconocimiento de los principios de transparencia y selección objetiva, en cualquier clase de contrato u operación en que deba intervenir por razón de su cargo o sus funciones*”⁵¹.

Además, es criterio jurisprudencial que, así no se infrinjan o incumplan los requisitos legales o esenciales de cualquier clase de contrato u operación, el delito se configura, cuando el comportamiento del servidor público esté orientado por propósitos personales, en contravía de criterios de ecuanimidad e imparcialidad que deben regir la administración pública en sus actuaciones y, en particular, en los trámites contractuales que deben estar revestidos por las finalidades del interés general.

De hecho, indica la Corte: “*si el interés particular deviene a favor de la administración (v. gr. el contrato celebrado, con atención personal, se presenta como fructuoso para la administración, o de mayor rendimiento para ésta), el delito se ha consumado, porque en esta modalidad no se demanda la existencia de un interés de perjuicio, pues no se busca sancionar negocios “prohibidos” sino disconformes con el ejercicio de la función pública*”⁵².

5.3.1.4.1 Suceso 1 (proyectos del INVIAS – municipios Lorica, Los Córdoba y Tierralta-

Para la magistrada de primera instancia, los imputados, durante el segundo semestre de 2023 y en su calidad de ministros, orientaron, a través de María Alejandra

⁴⁸ Cfr. online <https://dle.rae.es/interesar?m=form>.

⁴⁹ CSJ. SP. 19 de febrero de 2025, rad. 66710

⁵⁰ CSJ SP16891–2017, 11 oct. 2017, rad. 44609, reiterada en CSJ SP, rad, 56204.

⁵¹ Véase Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sents. de casación, 18 de abril de 2002, Rad. 12658 y de 27 de septiembre de 2000, Rad. 14170.

⁵² CSJ. SP. 6 de octubre de 2021, rad. 56204

Benavides, los trámites contractuales del INVIAS, para favorecer al congresista Julio Elías Chagui Flórez a cambio de respaldo político en las discusiones al interior del Congreso de la República.

Se trataba, en concreto, de los siguientes contratos:

1. Convenio interadministrativo 1890-2021, suscrito entre en el INVIAS y el municipio de Lórica, cuyo objeto consistía en *“aunar esfuerzos para el mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de corredores rurales productivos del programa Colombia rural, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*. A raíz de ello, se celebró, el 18 de julio de 2022, el contrato de obra No. 232-2022, entre ese municipio y el Consorcio Mejoramientos Santa Lucía 2022, por un valor de \$17.086.056.743, con tres desembolsos. El primero, en el año 2022, por \$1.400.000.100; el segundo, en el 2023, por \$7.200.000.000 y, el último, en el 2024, por \$8.499.000.000.
2. Convenio interadministrativo 1969-2021, suscrito entre el INVIAS y el municipio de Los Córdoba, cuyo objeto consistía en *“aunar esfuerzo para el mejoramiento de vías rurales en el municipio de Los Córdoba del programa Colombia rural Nacional”*, por un valor de \$9.000.000.000, con dos prórrogas. La primera del 29 de diciembre de 2022 hasta el 31 de diciembre de 2023. La segunda prórroga del 28 de diciembre de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2024, por valor de 13.000.500.000. De este convenio, se derivó el contrato de obra No. LP007-2022, suscrito el 18 de julio de 2022, entre ese municipio y el Consorcio Mejoramiento Los Córdoba, con una adición del 29 de diciembre de 2023 por 4.000.500.000.
3. Convenio interadministrativo 1961-2021, suscrito entre el INVIAS y el municipio de Tierralta, cuyo objeto consistía en *“aunar esfuerzos para el mejoramiento de vías rurales en el municipio de Tierralta del Programa Colombia Rural Nacional”*, por valor de \$5.400.000.000, con dos prórrogas. La primera del 26 de diciembre de 2022 hasta el 31 de diciembre de 2023. La segunda del 22 de diciembre de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2024. A raíz de ello, se celebró el contrato de obra No. 013-2022, suscrito el 2 de septiembre de ese año entre ese municipio y el Consorcio Puentes de Córdoba que se adicionó el 22 de abril de 2024 por \$2.000.000.000.

Acorde con la declaración de María Alejandra, en la reunión del 18 de septiembre de 2023, llevada a cabo en la Casa La Giralda, los exministros, en compañía de Jaime Ramírez Cobo, de la Presidencia de la República, y Fernando Henao, del Ministerio del Interior, exhibieron el interés para que los proyectos del INVIAS fueran direccionados en favor del senador Julio Elías Chagui Flórez, con quien debía contactarse aquella para tal propósito⁵³.

⁵³ Aparte de la declaración del 8 de noviembre de 2024

Fue así como, el mencionado senador, ese mismo día en horas de la tarde, llegó al Ministerio de Hacienda, en compañía de Fernando Henao, y le informa, de una parte, que él era el representante de los integrantes de la Comisión Primera del Senado y, de otra, que está interesado en obtener proyectos contractuales del INVIAS y la UNGRD.

Como María Alejandra le informa que ella no tiene injerencia en los proyectos de la UNGRD, el senador le habla sobre tres contratos del INVIAS, asunto respecto del cual, posteriormente, BONILLA GONZÁLEZ, luego de tener contacto con la directora de esa entidad, le dice a aquella “*te autorizo a recibirlos*”⁵⁴. Los proyectos contractuales, para la época de la discusión del presupuesto general de la Nación, los entrega el parlamentario y corresponden con los municipios de Lórica, Los Córdoba y Tierralta.

Las conversaciones que sostiene María Alejandra Benavides con Fernando Henao y el senador Chagui Flórez se integran con las declaraciones rendidas por ella. El contenido de los *chats* refleja la gestión adelantada para que el senador pudiera tramitar todo lo concerniente con los contratos de los municipios del departamento de Córdoba.

Además, las conversaciones entre María Alejandra y BONILLA GONZÁLEZ, a través de mensajes por *WhatsApp*, contribuyen en favor de la hipótesis de la Fiscalía, en el sentido de afianzar las reuniones con VELASCO CHAVES en la Casa La Giralda del Ministerio del Interior.

De igual forma, como elemento de corroboración contextual, se cuenta con los registros de ingreso al Ministerio del Interior por parte del congresista Chagui Flórez y el exministro del interior, justo para la época en la que la declarante indica que tuvieron lugar las conversaciones encaminadas a los favorecimientos contractuales.

Así, se descarta, por lo menos en sede inferencial, que las reuniones en el Ministerio de Hacienda tuvieran como propósito encuentros simplemente de carácter institucional, por la colaboración que debe existir entre poderes públicos.

Tal postulación defensiva se formula, a espaldas de la incriminación contundente de María Alejandra Benavides, quien señaló directamente a los exministros de haberse interesado en los contratos de los municipios del departamento de Córdoba, sin que se cuente, hasta ahora, con elementos de juicio suficientemente eficaces y aptos para desechar, sin más, la credibilidad asignada por el *a quo*.

El interés expresado por los imputados y canalizado a través de la asesora María Alejandra entraña una noción indebida, en tanto que, no estaba encaminado en observancia por los principios de transparencia y objetividad, que debe regir los procesos de contratación objetiva, sino para favorecer al senador Chagui Flórez, a cambio del apoyo de éste en las discusiones al interior de la Comisión Primera.

Ahora, los defensores confunden la fecha delimitada por la Fiscalía en la imputación con los medios de prueba que sustentan la inferencia razonable en el delito en cuestión.

⁵⁴ *Ídem*

Acorde con el marco fáctico, los imputados, en el segundo semestre de 2023, instruyeron a María Alejandra, con la finalidad de que gestionara beneficios contractuales en favor de Chagui Flórez, en particular, con contratos del INVIAS ejecutados en los municipios de Lorica, Los Córdoba y Tierralta.

Cuestión distinta es que esos contratos, celebrados en el 2022, se deriven de los convenios interadministrativos suscritos en el año 2021 con el INVIAS.

La imputación, entonces, se hace consistir en la intención irregular que los exministros exhibieron en el segundo semestre de 2023, no en la fecha de la suscripción de los convenios interadministrativos entre el INVIAS y los municipios de Lorica, Los Córdoba y Tierralta.

No se requería, además, que los exministros intervinieran en las prórrogas o adiciones de los contratos derivados de los convenios interadministrativos. Esta exigencia, que echa de menos la defensa de BONILLA GONZÁLEZ no es un elemento estructural del delito en mención. Al tratarse de un punible de mera conducta, bastaba, por lo menos en grado de inferencia razonable, que los imputados manifestaran interés burocrático para favorecer al senador Chagui Flórez, a efectos de actualizar el tipo penal.

Por lo mismo, las alegaciones cifradas en que no se estableció a qué congresistas de la Comisión Primera representaba Chagui Flórez y que, para la época, ningún proyecto de ley se tramitaba en la Comisión Séptima o Primera, resultan simplemente opinables, irrelevantes de cara a la actualización del ilícito en cuestión.

En este estado del análisis, importa insistir, la disposición normativa no supone una relación de intercambio o recíproca. Es decir, que quien se beneficie del direccionamiento contractual, deba, necesariamente, entregar o hacer algo a cambio. Así, a falta demostrativa de este elemento, aludido por los defensores, no hace irrazonable la construcción inferencial hasta ahora examinada.

Es más, como se indicó en el marco normativo y jurisprudencial del tema objeto de estudio, el interés, al que se refiere el tipo penal, debe ser apenas indebido, contrariando las reglas de la función pública, no necesariamente ilegal, por ejemplo, intermediado por un delito de cohecho.

Bajo este entendido, si en la Comisión Primera, a la que pertenecía Chagui Flórez, no se tramitaron todas las reformas promovidas por el Gobierno Nacional, no significa que la participación de los exministros, en el delito de celebración indebida de contratos, fuera inexistente.

Todos los contratos, objeto de análisis en este evento, se encontraban en la fase de ejecución, por lo que las adiciones, fechadas a finales de 2023 e inicios de 2024 (concretamente los No. 013-2022 y No. LP007-2022), se aprecian como un dato indicador en orden a inferir válidamente que esos contratos podían ser objeto de

interferencias ajenas a los principios que rigen la contratación pública, precisamente para la época en que sucedió el interés indebido (segundo semestre de 2023).

De otro lado, la Fiscalía en la formulación de imputación anunció, en respuesta a las aclaraciones solicitadas por los defensores, que María Alejandra Benavides no actuó como autora sino en calidad de cómplice. Ella, destaca, era el enlace con Juan José Oyuela, funcionario de INVIAS y los miembros del Congreso de la República.

Por muy problemático que parezca, que un determinador induzca a un cómplice (por lo menos desde el punto de vista dogmático), lo cierto es que, no se requiere establecer judicialmente al determinado, para responsabilizar al determinador, alegación que sustentan los defensores en el principio de accesoriedad.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que no es necesario obtener la identificación personal o vinculación judicial del inducido, para procesar al determinador, en tanto que *“la responsabilidad penal es personal, y esto hace que la misma pueda definirse con independencia de la identificación personal o judicialización del autor material, y de las demás personas que hayan concurrido a la comisión del delito”*⁵⁵.

Planteado, en otros términos, la responsabilidad del determinador no depende, ni puede hacerse depender, de la existencia de vínculo o prueba que permita individualizar o identificar al autor material. Nada impide afirmar la existencia del determinador, porque el carácter accesorio de la participación no se subordina a la existencia de prueba que vincule al autor, en la medida en que, lo que importa, es el conocimiento de que este llevó a cabo parcial o totalmente la realización de la conducta punible.

*“...Jurídicamente nada obsta para que el determinador deba responder por la conducta aun cuando no logre conocerse siquiera o juzgarse a la persona del determinado, o ésta sea absuelta, pues lo realmente definitivo es que se encuentren reunidos los elementos que posibilitan predicar dicha condición en aquél. Al fin y al cabo, es pacífica la posición de la doctrina y de la jurisprudencia, en el sentido de que nada obsta para que el sujeto no cualificado pueda estar incurso a título de determinador o cómplice de punible que lo supone, lo que evidentemente no es admisible en relación con el autor sea éste intelectual o material, esto es, con el directo ejecutor de la conducta delictiva...”*⁵⁶.

En todo caso, a partir de la descripción de los hechos jurídicamente relevantes y los elementos de conocimiento incriminatorios, es razonable establecer, en grado de posibilidad, la intervención de los autores en el suceso objeto de análisis constitutivo del ilícito de interés indebido en la celebración de contratos.

En efecto, la inducción ejercida por los exministros recayó, inicialmente, en María Alejandra Benavides, pero el alcance de las instrucciones, ellos lo conocían, iba más allá, en tanto que, para favorecer al senador de la Comisión Primera, quien también

⁵⁵ CSJ. AP. 5 de diciembre de 2018. Rad. 54105

⁵⁶ C.S.J., Sentencias de casación de 28 de noviembre de 2002, radicación 17022; y de 28 de febrero de 2007, radicación 25475, entre otras.

manifestó interés en los proyectos, se requería los contratos del INVIAS, motivo por el cual, el esquema delictivo incluyó a la directora de esa entidad con quien se reunió BONILLA GONZÁLEZ, ocasión en la que, precisamente se habló de la disponibilidad de proyectos.

Además, a la actuación se allegaron varias conversaciones entre María Alejandra Benavides y Juan José Oyuela, funcionario del INVIAS, quienes compartían los controles que cada uno llevaba respecto de los proyectos contractuales destinados a favorecer a terceros, generalmente a congresistas dispuestos a apoyar al Gobierno Nacional en las iniciativas legislativas y créditos de la Nación.

Con todo, la valoración demostrativa contenida en la decisión de primera instancia no se aprecia equivocada, en tanto que los medios de prueba disponibles en la actuación permiten inferir razonablemente la participación de los imputados, en calidad de determinadores, en el ilícito de interés indebido en la celebración de contratos, como igual ocurre desde los mismos elementos probatorios, para los casos siguientes.

5.3.1.4.2 Suceso 2 (proyectos UNGRD – municipios de Cotorra, Saravena y Carmen de Bolívar).

En la decisión de primera instancia, se consideró que RICARDO BONILLA GONZÁLEZ y LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES, en la calidad de determinadores, indujeron a Olmedo de Jesús López, Sneider Augusto Pinilla y María Alejandra, para que *“encauzaran, priorizaran y aceleraran tres negocios contractuales en provecho de terceros identificados (integrantes de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público) mediante actuaciones concretas que, en esta fase, lucen compatibles con una desviación del interés general y un desprecio por los principios de transparencia, selección objetiva y planeación”*.

Para iniciar, importa aclarar, la Fiscalía, en la formulación de imputación, asoció los hechos constitutivos del delito de cohecho por dar u ofrecer (analizado en precedencia), con las circunstancias fácticas relativas al interés indebido en la celebración de contratos en este evento.

Según la formulación circunstanciada de la imputación, como consecuencia de los ofrecimientos de los exministros a los congresistas de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público (asunto analizado en el apartado 5.3.1.3), estos, entre octubre de 2023 hasta marzo de 2024, determinaron a Olmedo de Jesús López, Sneider Augusto Pinilla y María Alejandra, con el fin de tramitar indebidamente contratos de la UNGRD en favor de los parlamentarios Wadith Alberto Manzur, Julián Peinado Ramírez, Liliana Esther Vitar Castilla, Karen Astrith Manrique Olarte, Juan Diego Muñoz Cabrera y Juan Pablo Gallo Maya.

Los proyectos, adelantados en la Subdirección de Manejo de Riesgo de Desastres de la UNGRD, se concretan en:

1. Proyecto de obra denominado “*emergencia para la recuperación del sistema integral de drenaje de aguas lluvias para el dren No. 8 entre la conexión de la Ciénaga Grande de Bajo Sinú hasta el casco urbano del municipio de Cotorra departamento de Córdoba*”, por valor de \$44.522.719.282.
2. Proyecto de obra denominado “*construcción de obras de emergencia para el control de inundaciones sobre el Río Bojabá en el municipio de Saravena departamento de Arauca*”, por valor de \$32.559.865.243.
3. Proyecto de obra denominado “*construcción de estructuras de contención y mitigación del fenómeno de socavación, erosión y transporte de sedimentos por lluvias en el corregimiento de El Salado Carmen de Bolívar*”, por valor de \$12.356.552.316.

Acorde con las declaraciones incorporadas, el primero, en el mes de noviembre de 2023, lo entrega Wadith Alberto Manzur, quien le dice que el proyecto, además, corresponde a Julián Peinado Ramírez y Liliana Esther Vitar Castilla. Por su parte, Karen Astrith Manrique Olarte le entrega el segundo, que también corresponde a Juan Diego Muñoz Cabrera, y el tercero se lo entrega Juan Pablo Gallo Maya⁵⁷. Los tres proyectos, BONILLA GONZÁLEZ los aprobó, según indicó María Alejandra Benavides.

Para finales del año 2023 y luego de plantear que los proyectos contractuales se viabilizarían solo hasta el año 2024, en una reunión, los exministros instruyeron, además, a efectos de tramitar los contratos de la UNGRD, a Jaime Ramírez Cobo, enlace con el Congreso de la República, con quien debía mantener contacto María Alejandra Benavides.

Conversaciones, a través de *WhatsApp*, dan cuenta de la instrucción que le impartió BONILLA GONZÁLEZ a María Alejandra para que se contactara con Jaime Ramírez Cobo, con la finalidad de adelantar los contratos de la UNGRD (contenidos en una tabla a la que se hizo referencia en el apartado 5.3.1.2) en favor de los miembros de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público.

Este tema, acerca del direccionamiento de contratos a favor de los integrantes de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, también consta en las conversaciones vía *WhatsApp* entre la asesora del Ministerio de Hacienda y el enlace de la Presidencia de la República y, además, a partir de la declaración de Olmedo de Jesús López, quien señaló, directamente, a BONILLA GONZÁLEZ de querer “comprar” a 6 parlamentarios de esa comisión, para sacar provecho de los empréstitos de la Nación, lo que también refirió Sneider Augusto Pinilla.⁵⁸

Mencionó, igualmente, que el exministro de hacienda, en una reunión con María Alejandra Benavies, le habló que tenía un presupuesto de cerca de \$92.000.000.000,

⁵⁷ Aparte de la declaración del 8 de noviembre de 2024

⁵⁸ Declaración de 3 de julio de 2024

lo que coincide, no exactamente, pero sí en una dimensión aproximada, con el valor de los contratos de los municipios de Cotorra, Saravena y Carmen de Bolívar.

Así mismo, por ese mismo medio, María Alejandra sostuvo conversaciones con Wadith Alberto Manzur, con quien coordinaba las gestiones sobre el proyecto contractual de Cotorra y, además, se revela circunstancias del compromiso adquirido que incluía las asistencias en la Cámara de Representantes.

En este sentido, Olmedo de Jesús López indicó, basado en su libreta personal y los apuntes que le transmitía María Alejandra, que, por instrucción del ministro de hacienda, debía direccionar el contrato de Cotorra en favor de los representantes a la cámara de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, en especial, Wadith Alberto Manzur.

De igual modo, las conversaciones extraídas entre María Alejandra y Karen Astrith Manrique Olarte, ponen de presente la materialización del pacto para direccionar el contrato de Saravena adelantado en la UNGRD, información que se integra, coherentemente, con la declaración de Olmedo de Jesús López, quien da cuenta sobre las comunicaciones con la representante a la cámara acerca del mencionado contrato y las inundaciones en el departamento de Arauca⁵⁹.

De la misma manera, se cuenta con las conversaciones entre Juan Pablo Gallo Maya y María Alejandra acerca del proyecto de El Salado en el Carmen de Bolívar, dato que fue transmitido a Olmedo de Jesús López a efectos de materializar el direccionamiento contractual.

Así, además, los elementos de conocimiento revelan el interés que se tenía por conocer los nombres de los alcaldes de los municipios en donde se direccionarían los proyectos contractuales y los eventuales contratistas.

La Resolución 3202 del 11 de diciembre de 2023 (a la que hace mención Sneider Pinilla), se articula, como un elemento de corroboración, frente a las necesidades de cumplir con los contratos ofertados a los integrantes de la Comisión Interparlamentaria. Justo para la época en la que se deliberaban créditos de la Nación, al interior de esa comisión, el Ministerio de Hacienda efectuó una distribución presupuestal para la UNGRD, por \$700.000.000.000.

Fue así como, mediante Resolución 1264 del 13 de diciembre de 2023, la UNGRD transfirió el dinero efectuado para el funcionamiento de gastos en la vigencia de ese año.

Adicionalmente, Olmedo de Jesús López sostuvo que el direccionamiento de los contratos provenía, desde la reunión del 27 de noviembre de 2023, por parte de VELASCO CHAVES, quien le indicó que debían favorecer a los integrantes de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público.

⁵⁹ Declaración del 12 de junio de 2024 de Olmedo López

Nuevamente, la actividad probatoria de la Fiscalía aporta elementos de juicio suficientemente relevantes en orden a alcanzar el nivel de inferencia razonable. Contrario a lo indicado por la defensa de BONILLA GONZÁLEZ, este impartió instrucciones precisas a su asesora y a los funcionarios de la UNGRD, quienes tenían intervención en los proyectos contractuales correspondientes a esa entidad. El provecho, cuestionado por el defensor, estaba direccionado a los seis congresistas de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público.

La alegación cifrada en que Olmedo de Jesús López y Sneider Augusto Pinilla actuaron por su propia cuenta es sencillamente infundada, huidiza de la realidad probatoria. Ambos indicaron que el direccionamiento de contratos provenía de una orden instruida por los dos exministros. El segundo refiere conversaciones escritas y llamadas telefónicas en las que BONILLA GONZÁLEZ le informaba la necesidad de sacar adelante los proyectos. El primero, de igual modo, brindó información contundente relacionada con las gestiones del exministro de hacienda para favorecer a los parlamentarios.

Todo ello adquiere preponderancia y correspondencia probatoria, si se tiene en cuenta la declaración de María Alejandra Benavides, quien no solo aportó una versión coincidente con la de los demás declarantes, sino además otros medios de conocimiento que alimentan la inferencia acerca de la participación de los imputados en el interés que residía en los proyectos de la UNGRD para favorecer a los representantes a la cámara.

Ambos defensores afirman que ninguno de los proyectos contractuales superaba la fase precontractual, de manera que, desde sus puntos de vista, no hay lugar a predicar el delito objeto de análisis.

Sin embargo, los proyectos de Cotorra, Saravena y Carmen de Bolívar contaban con un objeto contractual y el CDP por el valor del contrato. Quiere decir, entonces, que, por lo menos, los proyectos se encontraban en fase de planeación, en tanto que con ellos se garantizaba la realización del objeto contractual.

De hecho, el CDP es una exigencia para abrir los procesos de selección, en la medida en que es un recurso extendido a los demás actos de la administración pública que afectan el gasto público⁶⁰, de ahí que el interés exhibido por los exministros, a través de quienes debían adelantar las gestiones de los contratos de la UNGRD, en favor de los congresistas, es una conducta típica enmarcada en las exigencias normativas del art. 409 del Código Penal.

Ahora, la intervención y seguimiento que hiciera hacia inicios del año 2024 VELASCO CHAVES a los proyectos contractuales en mención, no es un aspecto que deba valorarse con neutralidad, propia de sus funciones como ministro del interior, como lo indica la defensa de aquel. El contexto probatorio examinado y articulado permite inferir

⁶⁰ Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. 12 de agosto de 2014. Rad. 05001-23-31-000-1998-01350-01(28565)

razonablemente que esa actuación se enmarcaba en el interés indebido para favorecer a los congresistas.

Finalmente, la discusión acerca de si los proyectos contractuales se gestionaron con mensaje de urgencia o no, de cara a la participación del punible en cuestión, es irrelevante, en tanto que tal aspecto no hace parte de un ingrediente normativo del tipo penal. De igual modo, ciertamente, la imputación fáctica, para este suceso, no incorporó el hecho que los proyectos se hayan tramitado con el rotulo de “urgencia”, pero esto en nada varía significativamente la calificación jurídica asignada por la Fiscalía.

En cualquier caso, si lo que se extraña de la imputación es un desarrollo pormenorizado sobre la forma en que los contratos se gestionaran ilícitamente, contrariando los principios de la administración pública, desde el mismo objeto contractual, de cada uno de los tres proyectos, es posible inferir válidamente que se trataba de obras relacionadas con emergencias naturales, que, por su misma finalidad, debían ser tramitadas por la UNGRD.

No se trata, en estricto sentido, de una suerte de exceso de la formulación de imputación. Considerar que las obras tenían un componente de emergencia, objeto contractual de los proyectos tramitados en la UNGRD, es un aspecto que se desprende del marco fáctico imputado.

Otra cosa distinta es que, de los elementos de conocimiento aportados por la Fiscalía, se obtenga información más detallada acerca del objeto contractual de los proyectos de Cotorra, Saravena y Carmen de Bolívar.

En efecto, en el informe de investigador de campo, elaborado por José Luis Chaparro Suárez consta que en ninguno de esos municipios existían emergencias naturales que ameritaran, de manera expedita, la realización de los proyectos contractuales cuyo objeto consistía precisamente en mitigar las supuestas emergencias. Esto, según lo informó Sneyder Augusto Pinilla, era apenas una estrategia ilegal para agilizar el direccionamiento de contratos en favor de los congresistas.

Así, acierta el *a quo*, al indicar que la necesidad de tramitar los tres proyectos contractuales, a través del mensaje de urgencia, lo que suponía una vía más expedita, significaba, en clave del esquema de corrupción, cumplir con mayor celeridad los compromisos ilegales para favorecer a los miembros de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público y, de esta forma, asegurar los apoyos que requerían los exministros.

En conclusión, los argumentos expuestos por los defensores, encaminados a descartar la inferencia razonable construida por la Fiscalía y acogida por el *a quo*, no son de recibo en la eficiencia de oponerse a las previsiones legales para declarar su ocurrencia en la tipicidad objetiva y subjetiva.

5.3.1.4.3 Suceso 3 (proyecto UNGRD -municipio de Sahagún -Córdoba-).

En la decisión se declaró demostrado, en grado de inferencia razonable, que los imputados, para favorecer a los miembros de la Comisión Primera del Senado, representados por Julio Elías Chagui Flórez, impulsaron de manera irregular el direccionamiento del proyecto contractual de la UNGRD, denominado “*obras de protección y ampliación en canales para mitigar inundaciones en zonas urbanas del municipio de Sahagún Córdoba*”, por un valor de \$28.141.054.579.

Por su parte, la Fiscalía señaló, con fundamento en varios medios de conocimiento y dentro del marco fáctico imputado, que los exministros, de manera articulada, impartieron instrucciones a varios funcionarios para favorecer proyectos contractuales al congresista Julio Elías Chagui Flórez, vocero de la Comisión Primera del Senado. Para ello, BONILLA GONZÁLEZ informó, en la reunión del 4 de diciembre de 2023, con Jaime Ramírez Cobo, María Alejandra Benavides y VELASCO CHAVES, la necesidad de tramitar proyectos de la UNGRD.

Con esa proyección, VELASCO CHAVES ordenó, en las instalaciones del DAPRE, a Olmedo de Jesús López adelantar lo necesario para cumplir el acuerdo concertado con Julio Elías Chagui Flórez, quien posteriormente definiría el lugar de ejecución del proyecto contractual, hecho que, entre otros medios de conocimiento, está soportado con registros fotográficos.

La orden impartida por el imputado, la refirió en declaración Olmedo de Jesús López, quien, además, sostuvo que el exministro del interior le entregó el número de celular del mencionado congresista y le mencionó que el contrato ascendería aproximadamente a \$30.000.000.000.

Posteriormente, hacia finales de diciembre de 2023, Olmedo de Jesús López se reúne con el congresista en el Café Vienés, en donde éste le informa la necesidad, en clave de cumplir el acuerdo previamente concertado, de “*sacar esa plata por aquí (refiriéndose a la UNGR)*”⁶¹, al tiempo que le suministra que el municipio de Sahagún era el lugar de ejecución y el valor oscilaba cerca de los \$30.000.000.000. En seguida, acorde con la declaración, a Sneider Augusto Pinilla le delega los sucesivos trámites para que, con el congresista, concreten el compromiso que había asumido VELASCO CHAVES, lo que es corroborado por la declaración rendida por el mismo Sneider Augusto Pinilla.

El contexto de las conversaciones por mensajes escritos entre Sneider Augusto Pinilla y Julio Elías Chagui Flórez, reflejan la iniciación del acuerdo ilícito, en tanto que hablan sobre el proyecto que tenían para direccionar al interior de la UNGRD. Procede, entonces, aquel a llevar a cabo el direccionamiento. En sus palabras, dice, “*como era a través de mi subdirección, se tenía que hacer como obra de emergencia...es así*

⁶¹ Declaración de 12 de junio de 2024

como yo empiezo a adelantar el trámite, envió un funcionario para Sahagún para verificar toda la documentación”⁶².

El pantallazo aportado por Sneider Augusto Pinilla y enviado por congresista ilustra que este le envió el contacto de Jorge González, funcionario del municipio de Sahagún con quien se debía realizar los trámites necesarios para sacar adelante el contrato que tenía por objeto mitigar las inundaciones de ese municipio.

Por su parte, el congresista adelantó, ante los ex ministros del interior y de hacienda, la consecución del CDP, con lo que se concretaría el direccionamiento propuesto.

Entre tanto, los chats por *WhatsApp*, entre María Alejandra Benavides y Julio Elías Chagui Flórez dejan inferir que éste, en la Comisión Primera, adelantaba las gestiones para apoyar al Gobierno Nacional en sus iniciativas legislativas. El congresista, adicionalmente, le escribe acerca del pacto al que había llegado con VELASCO CHAVES con la finalidad de direccionar el proyecto contractual, tema que, según Olmedo de Jesús López, “*lo tenía claro*”.

En función del análisis de corroboración, se tiene la llamada que le hiciera VELASCO CHAVES a María Alejandra Benavides, en la que le preguntó cómo iban los trámites para direccionar el contrato en favor de Julio Elías Chagui Flórez, circunstancia de la que fue enterado BONILLA GONZÁLEZ.

Para la Sala, las instrucciones impartidas por los imputados son suficientemente indicativas del interés indebido sobre el proyecto contractual que debía ejecutarse en el municipio de Sahagún -Córdoba-. Como lo sostuvo el *a quo*, la reunión de inicios de diciembre de 2023, se constituye como uno de los primeros escenarios en donde BONILLA GONZÁLEZ imparte instrucciones para “mover” los proyectos contractuales de la UNGRD, con el propósito de favorecer a congresistas, en especial, Julio Elías Chagui Flórez, quien decía representar a los miembros de la Comisión Primera del Senado.

Por su parte, VELASCO CHAVES instruyó a los funcionarios de la UNGRD, con la finalidad de que estos, con la colaboración de María Alejandra Benavides y Jaime Ramírez Cobo, encaminaran todos los esfuerzos para concretar el direccionamiento del proyecto contractual del que estaba interesado Julio Elías Chagui Flórez, quien, a cambio, gestionaría apoyos al interior de la Comisión Primera del Senado.

A diferencia de lo considerado por la defensa de BONILLA GONZÁLEZ, la participación de éste en el suceso en cuestión está demostrada, desde una de las primeras instrucciones en la reunión del 4 de diciembre de 2023 y el contacto permanente que tenía con su asesora ministerial y VELASCO CHAVES.

Además, Julio Elías Chagui Flórez, en procura de perfeccionar el pacto ilícito, llevó a cabo las gestiones necesarias para conseguir el CDP del contrato de Sahagún,

⁶² Declaración del 13 de marzo de 2025

actuaciones que realizó por intermedio de BONILLA GONZÁLEZ y VELASCO CHAVES, con quienes se concertó el direccionamiento contractual.

El proyecto contractual del municipio de Sahagún, contrario a lo sostenido por los recurrentes, se encontraba por lo menos en etapa de planeación, en tanto se aprecia, entre otras cosas, (i) ajuste del presupuesto del proyecto, estimado, al inicio \$16.238.559.367 y luego en \$22.090.705.956, (ii) análisis técnico, como planos de localización y planos de construcción y (iii) existía cronograma de actividades, lo que supone los tiempos de la realización contractual.

Que la fecha de inscripción del proyecto ante la UNGRD, haya sido el 6 de noviembre de 2021, en nada desvirtúa el direccionamiento contractual gestado por los exministros a finales del año 2023. De hecho, para esta última época, se llevaron a cabo actos tendientes al direccionamiento, como: (i) conseguir el CDP y, (ii) gestionar el contacto con funcionario del municipio de Sahagún, todo lo cual contribuiría a la concreción del acuerdo ilícito.

Desde esta perspectiva, por cuenta de las instrucciones y gestiones llevadas a cabo por los imputados, a través de funcionarios del poder ejecutivo, el direccionamiento contractual en favor del senador Julio Elías Chagui Flórez, supuso contrariar los principios de la administración pública, entre ellos, transparencia, objetividad, y selección objetiva.

Con todo, lo cierto es que la Fiscalía, mediante los medios de conocimiento allegados, logró construir una inferencia razonable frente a la participación de los imputados en el suceso en cuestión. Las postulaciones defensivas no ostentan la capacidad argumentativa suficiente para desechar la incriminación en contra de aquellos.

5.3.2. Fin constitucional del peligro para la comunidad

Establecida la inferencia razonable de los delitos imputados, procede la Sala a analizar el fundamento a partir del cual el *a quo* consideró satisfecho el fin constitucional de peligro para la comunidad, sustentado por la Fiscalía en los numerales 1 y 2 del art. 310 de la Ley 906.

En concreto, la magistrada de instancia advirtió, conforme a la postulación en la medida de aseguramiento, que los imputados representan un peligro futuro para la comunidad, en tanto que (i) lideraron e integraron una estructura delictiva dedicada a direccionar proyectos contractuales con la finalidad de conseguir apoyos políticos, (ii) la imputación comprende el concurso de 3 delitos, dentro de los cuales el interés indebido en la celebración de contratos incluye 7 contratos, (iii) la gravedad y naturaleza de las conductas punibles y (iv) el impacto institucional que significaron la presunta comisión de los punibles.

A su turno, los defensores argumentan, en líneas generales, que los exministros no representan un riesgo futuro para la comunidad y la sustentación para tener por

acreditado el fin constitucional se basó en abstracciones y la calificación provisional de las conductas delictivas.

Sin embargo, la Sala considera que los cuestionamientos planteados por los recurrentes son incorrectos. Estas las razones.

El fin constitucional solicitado por la Fiscalía tiene un fundamento constitucional y un desarrollo legal y jurisprudencial. El art. 250 de la Constitución Política permite imponer una medida de aseguramiento con la finalidad de proteger a la comunidad.

Los arts. 2 y 296 de la Ley 906 disponen que el derecho de la libertad solo podrá ser afectado cuando sea necesario para asegurar la protección a la comunidad, mientras que el art. 310 *ídem* contempla que, en orden a considerar que el imputado supone un peligro futuro para la seguridad de la comunidad, aparte de la gravedad y modalidad de la conducta punible y la pena imponible, se deberá valorar, para este caso, (i) la continuación de la actividad delictiva o su probable vinculación con organizaciones criminales y (ii) el número de delitos imputados y su naturaleza.

Desde esta perspectiva, el legislador fijó un conjunto de criterios para justificar la causal concerniente al peligro para la comunidad que, en este caso, se limitan a la de los numerales 1 y 2 del art. 310 citado.

No se trata de concepciones relacionadas con el carácter peligroso del imputado, sino con sus actos, sobre los cuales se elaborará un juicio de pronóstico para inferir razonablemente la posibilidad de la comisión de nuevos delitos, también llamado por la doctrina riesgo de reiteración⁶³.

Proteger a la comunidad se justifica, conforme lo establecen los arts. 1 y 2 de la Constitución Política, en el principio de la prevalencia del interés general y en el deber del Estado de asegurar la convivencia pacífica, además de salvaguardar a todos los habitantes en su vida, honra, bienes y libertades.

En este sentido, la Corte Constitucional sostuvo que privar de la libertad a una persona para proteger a la comunidad se erige como un criterio legítimo, en tanto que, de una parte, se sustenta en mandatos contemplados en la Constitución Política y, de otra, el Juez de Control de Garantías solo podrá imponer la medida de aseguramiento por razones estrictamente contenidas en la ley y, adicionalmente, siempre que se analice los criterios de excepcionalidad, necesidad y proporcionalidad⁶⁴.

Así, entonces, el derecho a la libertad no es absoluto, inmune a cualquier forma de restricción, pues en determinados eventos ese derecho fundamental es susceptible de limitación, en el marco de un proceso penal, a través de medidas cautelares cuya finalidad es preventiva y de naturaleza cautelar⁶⁵. Lo primero por cuanto aspira al

⁶³ Guerrero, Oscar. *Fundamentos teórico-constitucionales del nuevo proceso penal*. Bogotá. Ediciones Nueva Jurídica. 2019. Pág. 484

⁶⁴ Sentencia C 469 de 2016

⁶⁵ Sentencia C-327 de 1997

cumplimiento de la eventual sentencia y lo segundo en la medida en que no puede extenderse en el tiempo.

Frente a la incompatibilidad aducida por la defensa de VELASCO CHAVES, entre el fin constitucional relativo al peligro para la comunidad y los criterios de instrumentos internacionales, la Corte Constitucional, en sentencia 469 de 2016, destacó que la CIDH y la Corte IDH ha contemplado la posibilidad de nuevos delitos (riesgo de reiteración), como justificación para la imposición de la detención preventiva.

En el caso Ricardo Canese contra Paraguay, la Corte IDH sostuvo:

“...La jurisprudencia internacional y la normativa penal comparada coinciden en que para aplicar tales medidas cautelares en el proceso penal deben existir indicios suficientes que permitan suponer razonablemente la culpabilidad del imputado y que se presente alguna de las siguientes circunstancias: peligro de fuga del imputado; peligro de que el imputado obstaculice la investigación; y peligro de que el imputado cometa un delito, siendo esta última cuestionada en la actualidad...”⁶⁶.

En el informe 2 de 1997, la CIDH resaltó:

“...Cuando las autoridades judiciales evalúan el peligro de reincidencia o comisión de nuevos delitos por parte del detenido, deben tener en cuenta la gravedad del crimen. Sin embargo, para justificar la prisión preventiva, el peligro de reiteración debe ser real y tener en cuenta la historia personal y la evaluación profesional de la personalidad y el carácter del acusado. Para tal efecto, resulta especialmente importante constatar, entre otros elementos, si el procesado ha sido anteriormente condenado por ofensas similares, tanto en naturaleza como en gravedad...”

Así, la Corte Constitucional considera que la protección a la comunidad, como finalidad constitucionalmente legítima para afectar el derecho a la libertad de manera preventiva, es compatible con instrumentos internacionales, a diferencia de lo considerado por la defensa de VELASCO CHAVES.

Ahora, contrario a lo estimado por los recurrentes, la motivación en orden a entender por acreditado el fin constitucional en cuestión, no solo se basó en la calificación provisional, como tampoco en la gravedad y modalidad de la conducta. El análisis incluyó valoraciones concretas y de cara al presente caso que permitieron fundamentar que los procesados representan un peligro futuro para la comunidad, sobre la base, además de la satisfacción de los numerales 1 y 2 del art. 310 del C.P.P.

Parte la Sala por indicar que la calificación jurídica provisional, la modalidad y gravedad de la conducta, así como la pena imponible, criterios contemplados en los arts. 308 y 310, respectivamente, deben integrar el análisis para determinar el riesgo que representan los imputados para la seguridad de la comunidad. Si bien no son suficientes para inferir el riesgo de reiteración, esto no significa que se les deba conferir un valor menor de importancia o prescindir en la construcción argumentativa.

⁶⁶ Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.

Considerar estos criterios resulta tan relevante como los demás contemplados en las disposiciones normativas.

Con acierto, el análisis en primera instancia partió por establecer el cumplimiento de los numerales 1 y 2 del art. 310. El primero, en tanto que, como se indicó en el apartado 5.3.1.2, la valoración integral de los medios de conocimiento disponibles en la actuación permite inferir razonablemente que los imputados lideraron e integraron una organización delictiva dedicada a cometer delitos de corrupción, cuya forma de operación consistía en buscar interferir ilícitamente en las decisiones parlamentarias y, a cambio, se ofertaban proyectos contractuales de entidades del Estado.

El segundo, habida cuenta de la cantidad de delitos atribuidos a los exministros (9 en total), cuya naturaleza encierra afectación de bienes jurídicos, por una parte, de la seguridad pública, con la consecuente creación de un riesgo colectivo, y, por otra, la administración pública, con la consecuente afectación institucional y el menoscabo que supone para la estructura del Estado.

La gravedad y modalidad de la conducta llevada a cabo por los imputados, desde una perspectiva analítica, tampoco resiste mayor discusión. Desde sus posiciones ministeriales, empleadas para orquestar un esquema sofisticado de corrupción, gestionaron e impartieron varias instrucciones a otros funcionarios del Estado para ofertar recursos públicos a congresistas, quienes, a cambio, apoyarían las iniciativas legislativas del Gobierno Nacional.

De esta forma, se comprometieron principios del Estado Social de Derecho, como la división de poderes (art. 113 de la Constitución Política) y la autonomía, independencia y control que debe ejercer el poder legislativo (art. 114 *idem*).

Adicionalmente, la pena imponible para cada uno de los delitos imputados supera ampliamente 4 años en su fracción mínima, de lo que se sigue una inferencia válidamente aceptable en orden a considerar la gravedad de los comportamientos presuntamente cometidos por los exministros.

En suma, los actos de corrupción llevados a cabo por los imputados entrañan una mayor relevancia y reproche, por los menos desde dos puntos de vista. Aprovecharon la posición de poder que ostentaban en el poder ejecutivo e investidos de autoridad administrativa corrompieron la función pública, a través de otros funcionarios con el propósito de conseguir respaldo político. Invadieron, con ese fin, esferas propias de la rama legislativa, ampliando su campo de acción ilegal, todo lo cual defraudó intereses colectivos y socavó los cimientos institucionales de un Estado democrático de derecho.

Así, razón le asiste a la magistrada de primera instancia, al considerar que el juicio de reproche no se agota desde una perspectiva individual, en tanto que trasciende a la estructura del Estado, el diseño constitucionalmente establecido, la afectación a la administración pública y los recursos de la ciudadanía.

Además, los proyectos contractuales ofertados tenían como objetivo original beneficiar a la comunidad en general o solventar estragos naturales que afectaban a una parte de la población. Sin embargo, el actuar delictivo de los imputados desconocieron principios elementales de la administración pública, todo para que imperara sus protervos intereses, defraudando de esta manera la confianza ciudadana, expectante del ejercicio de la legalidad en esta clase de infracciones y sometimiento de los autores a la justicia para que no constituya un modelo de accionar de otros en el dejar hacer y dejar pasar.

En ese orden, comparte la Sala lo afirmado por la Fiscalía en cuanto a que el comportamiento de los exministros comporta una mayor lesividad, en la medida en que ocupaban importantes cargos ministeriales y, por ende, les asistía mayor probidad y transparencia. Se trató de un abuso de poder, dada su influencia administrativa, lo que repercutió en grave perjuicio institucional. El mandato constitucional de legislar se pervirtió en un espurio acuerdo transaccional.

Con todo, la Sala no comparte las consideraciones de los recurrentes, quienes afirman que el fin constitucional se sustentó en argumentaciones abstractas. Desde la sustentación de la medida de aseguramiento hasta las motivaciones desarrolladas en el auto confutado, se advierten valoraciones concretas y suficientemente justificadas para concluir que los imputados representan un peligro futuro para la comunidad, no solo por la cantidad, gravedad y forma de llevar a cabo la realización de las conductas punibles, sino por su probable vinculación a una organización criminal, liderada por estos y por su significativa afectación a la sociedad en general y a las bases de la democracia.

Otra de las controversias radica en que los imputados ya no ocupan los cargos ministeriales, de manera que, según lo plantean las defensas, no existe riesgo de reiteración en la actividad delictiva.

Sin embargo, por el simple hecho que, desde el segundo semestre de 2024, los imputados no sean ministros del interior y de hacienda, respectivamente, esto no significa, de manera inequívoca, que desaparezca el riesgo para la comunidad en la ofensa a otros bienes que interesan para la fase siguiente y que pudieran ser ejecutados estando en libertad.

Bastaría, en estricto apego a lo estimado por los defensores, que cualquier persona imputada renunciara al cargo público que empleó para la comisión de conductas punibles y, así desestimar, automáticamente, el fin constitucional del peligro para la comunidad, lo que, de por sí, es inaceptable, en tanto que la imposición de la medida quedaría sujeta a la voluntad de quien la soportaría.

Pero no es solo esto. Dada la sofisticada y estructurada organización criminal que lideraron y participaron los imputados, se integraron otras personas que también hicieron parte de los hechos corruptos, varias de ellas, como lo anunció la Fiscalía, aun sin judicializar y, de hecho, ostentando cargos públicos y privados que, desde un juicio

de pronóstico, podrían mantener contactos con BONILLA GONZÁLEZ y VELASCO CHAVES.

Las bases de la democracia, bien supremo del estado de derecho, se vio seriamente afectada con el proceder corrupto de los imputados al influir en decisiones propias del poder legislativo, a través de compromisos ilegales. Esa influencia no se diluye por el simple hecho que aquellos no ocupen los cargos que ocupaban antes. El recorrido político, su nivel educativo, experiencia profesional y la ascendencia en la sociedad, derivada justamente del poder político que ostentaron, se constituyen en criterios valorativos para inferir que aun representan un importante nivel de influencia.

La representatividad política, adquirida además durante el período en que los imputados fueron ministros de importantes carteras, pervive aun cuando ya no ocupen esos cargos. Haber ocupado altas dignidades en el Estado les confiere un prestigio y una red de relaciones institucionales y privadas que pueden subsistir en el tiempo, de ahí el riesgo de reiteración en la actividad delictiva.

No se trata de alusiones abstractas o conceptos instrumentalizados para convertir la medida de aseguramiento en un instrumento de intervención política, como lo afirma sesgadamente la defensa de VELASCO CHAVES. El análisis sobre el pronóstico del peligro para la comunidad incluye el capital político que aquel adquirió por varios años como senador, de lo que se sigue un amplio respaldo popular y credibilidad ante la comunidad y sectores políticos.

Este razonamiento, contrario a lo estimado por la defensa de VELASCO CHAVES, se extrae de los medios de conocimiento disponibles en la actuación. Ciertamente, la Fiscalía, en la sustentación de la medida, no hizo alusión concreta al capital social que adquirió aquel por cuenta de su trayectoria política y profesional, pero esto no significa que, de la valoración integral de la información ventilada en la actuación, no se puedan desprender tales inferencias razonables.

Desde luego, reducir la capacidad de influencia únicamente porque a BONILLA GONZÁLEZ le negaron unos documentos ante entidades públicas o porque en la actualidad no pertenece a ningún partido político, es del todo insuficiente para desestimar la ascendencia política y social que representa aquel. Como ya se advirtió, su prestigio profesional y experiencia en el Estado eventualmente puede incidir en los contextos en los que antes se desempeñaba, sin que sea necesario que tenga alguna afiliación partidista.

Finalmente, todos los delitos imputados están asociados con la estructura de una organización delictiva dedicada a la corrupción pública. El ofrecimiento de proyectos contractuales a cambio de respaldo en la agenda política del gobierno nacional. Intervenían, en este entramado ilícito, funcionarios públicos con capacidad de decisión y gestión, en conjunto con agentes particulares.

En esa medida, el complejo engranaje corrupto operaba si bien con la intervención de funcionarios públicos, también incluyendo actores que se ubican en otro eslabón de la red delictiva. Desde esta perspectiva, la protección a la comunidad debe incorporar un análisis integral, en orden a evitar los riesgos de reiteración.

Así, la libertad de los exministros, líderes y participantes del entramado corrupto, favorecería la continuación de la actividad delictiva, sobre todo, porque alguno de los integrantes de la organización, con quienes mantenían los compromisos ilícitos, aún no han sido judicializados, es decir, la estructura delictiva no ha sido del todo desarticulada.

Hechos como los de este proceso, despiertan la preocupación por la superlativa alarma y el interés de la comunidad en la protección que deben dar las autoridades a los bienes fundamentales que esperan los ciudadanos en la fase activa y dinámica de la acción penal de la justicia, y de ahí, la motivación con necesario resguardo para probable no ocurrencia, que solo sería eficiente estando aislados del entorno social y con posibilidades de no contactar, como sí lo pudieran hacer estando sin medida cautelar.

En casos como este, la Corte Suprema ha considerado, a propósito de la protección a la comunidad, que *“es de fácil comprensión, entonces, que si la administración pública es el bien jurídico tutelado ella se afecta por los actos constitutivos de desorden y corrupción, que dada su desnaturalizada comisión repercuten directamente no solo en la administración pública, sino en la comunidad, pues generan en los asociados desconcierto y desconfianza en las instituciones de las que se espera, obviamente, resultados, además de justos y probos, imparciales y responsables, especialmente ante hechos tan nefastos para la sociedad colombiana como son los constitutivos de corrupción administrativa y política, generadora de los mayores males que aquejan la vida nacional”*⁶⁷.

Por último, es cierto que la Fiscalía reconoció en audiencia que los imputados no representan riesgos de obstrucción a la justicia, como tampoco de no comparecencia, pero tales fines constitucionales son diferentes al sustentado, de ahí que nada tiene que ver una cosa con la otra.

Por lo tanto, en este sentido, el riesgo para la comunidad, debidamente sustentado por la Fiscalía y acogido por el *a quo*, está constitucionalmente justificado.

5.3.3 Presupuestos legales y jurisprudenciales para que el Juez de Control de Garantías imponga una medida de aseguramiento más gravosa a la solicitada por la Fiscalía.

Sobre este tema, el *a quo* incluyó varios razonamientos de tipo normativo y jurisprudencial, para concluir que, aun cuando la Fiscalía haya solicitado medida de aseguramiento privativa de la libertad en sitio de residencia, el Juez debe imponer una en centro de reclusión carcelaria.

⁶⁷ CSJ. SP. 19 de noviembre de 2003, rad. 21.215

En sustento de su postura, invocó los arts. 68 A del Código Penal, 313 y 314 de la Ley 906 e indicó que: (i) la detención preventiva en residencia tiene carácter subsidiario, de manera que, antes de su análisis, debe verificarse la procedencia legal de la medida restrictiva de la libertad en centro de reclusión, (ii) tratándose de delitos como los imputados, el legislador estableció prohibiciones para conceder la medida en lugar de residencia y (iii) la postulación de la Fiscalía no es vinculante para el Juez de Control de Garantías

Por su parte, los defensores y el Ministerio Público disienten de la interpretación de la magistrada de primera instancia y sostienen, en líneas generales, que el Juez de Control de Garantías no puede extralimitarse al imponer una medida de aseguramiento no solicitada por la Fiscalía.

Para la Sala, el razonamiento sobre la forma de interpretar la estructura normativa que regula la medida de aseguramiento es acerbado. Esta posición, además, está respaldada en criterios jurisprudenciales que avalan la procedencia legal para imponer una medida de aseguramiento en centro de reclusión, así la Fiscalía haya sustentado una distinta y menos gravosa.

En efecto, el literal a) del art. 307 de la Ley 906 de 2004, prevé dos medidas de aseguramiento privativas de la libertad: detención preventiva en centro de reclusión y en la residencia del imputado. En línea de principio, la ubicación de las medidas de aseguramiento, tendrían un orden subordinado. Primero, entonces, se analizaría la concerniente al centro de reclusión y luego la del sitio de residencia.

Pareciera que esta interpretación, acogida por la magistrada de primera instancia, sería insuficiente para darle un tratamiento subsidiario a la medida de aseguramiento en la residencia del imputado. Bajo este entendimiento, razón tendrían los defensores al indicar que ambas medidas privativas de la libertad tienen el carácter de principales.

Sin embargo, en criterio de la Sala, esta disyuntiva se resuelve con una lectura integral del esquema normativo que regula las medidas de aseguramiento. El art. 313 de la Ley 906, no incorporado en los argumentos de los recurrentes, establece los criterios para la procedencia de la detención preventiva en establecimiento carcelario. El tenor normativo indica:

“Satisfechos los requisitos señalados en el artículo 308, procederá la detención preventiva en establecimiento carcelario, en los siguientes casos:

- 1. En los delitos de competencia de los jueces penales de circuito especializados.*
- 2. En los delitos investigables de oficio, cuando el mínimo de la pena prevista por la ley sea o exceda de cuatro (4) años.*
- 3. En los delitos a que se refiere el Título VIII del Libro II del Código Penal, cuando la defraudación sobrepase la cuantía de ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

4. Cuando la persona haya sido capturada por conducta constitutiva de delito o contravención, dentro del lapso de los tres años anteriores, contados a partir de la nueva captura o imputación, siempre que no se haya producido la preclusión o absolución en el caso precedente.

La norma, entonces, impone que, luego de superar la inferencia razonable de autoría o participación del imputado en el delito investigado y, además, el cumplimiento del fin constitucional, el Juez debe verificar otros requisitos de orden objetivo con la finalidad de determinar si procede la detención preventiva en establecimiento carcelario.

La disposición, de orden público, no admite una interpretación distinta a la de su estricta observancia en la previsión legislativa concedida al Juez que es el que decide, no el fiscal (este solicita, pero no impone), para afectar los derechos de los procesados acorde con las exigencias y límites procesales, de manera que, como con acierto lo indicó el *a quo*, para este caso particular, únicamente procedía la medida restrictiva de la libertad en centro de reclusión, principalmente porque todos los delitos atribuidos a los exministros se tramitan de manera oficiosa y su pena mínima supera ampliamente los 4 años de prisión.

Con fundamento en esta disposición normativa bastaría para sostener válidamente que el examen de la medida de aseguramiento debe incluir los criterios objetivos contemplados en el art. 313 citado, sin embargo, otra norma complementa la conclusión aquí sostenida.

El art. 314 *ídem* enumera criterios para sustituir la detención preventiva en establecimiento carcelario por la de lugar de residencia del imputado, pero expresamente establece una prohibición cuando se trata de delitos, entre otros, cohecho por dar u ofrecer, interés indebido en la celebración de contratos y concierto para delinquir agravado, todos ellos imputados en contra de BONILLA GONZÁLEZ y VELASCO CHAVES.

Bajo este entendido, el Juez, de manera conjunta, sistemática y estructurada, está en la obligación de interpretar todas las disposiciones normativas que integran el examen de la medida de aseguramiento, incluyendo los parámetros establecidos en los artículos en cita y luego elegir la medida preferente desde el punto de vista legal y constitucional.

En este sentido, la Corte Constitucional, en sentencia T 296 de 2025, subrayó, en lo pertinente, que el Juez debe incorporar en la valoración, (i) un análisis de las disposiciones normativas aplicables que permitan la imposición de la medida de detención en establecimiento carcelario y (ii) un estudio de las normas que prohíben el decreto de una medida distinta a la restricción de la libertad intramuros.

Claro está, el estudio sobre la sustitución de la medida consagrada en el art. 314 *ídem*, puede adelantarse, indistintamente del delito imputado, solo por las causales 2, 3 y 4 contenidas en esta norma (lo que será analizado más adelante)⁶⁸.

⁶⁸ Sentencia C-318 de 2008 Corte Constitucional

Por lo expuesto y en la misma línea argumentativa, la Corte Suprema de Justicia ha permitido que el Juez de Control de Garantías imponga una medida de aseguramiento distinta a la solicitada por la Fiscalía, así resulte más gravosa.

En reciente decisión del 24 de julio de 2025, rad. 146808, la Corte indicó que, si bien la Fiscalía debe cumplir con una carga argumentativa mínima en torno a los elementos necesarios para imponer una medida de aseguramiento, el Juez de Control de Garantías debe tener en cuenta: (i) las previsiones normativas aplicables, es decir, las que permiten la imposición de medida de detención en establecimiento carcelario (art. 313 *ídem*) y (ii) las que prohíben el decreto de una medida distinta a la privación de la libertad intramuros.

Esta posición no es insular. La Corte Suprema, en decisión del 11 de junio de 2019, rad. 104439, ya venía sosteniendo que el Juez de Control de Garantías debe evaluar de forma sistemática la aplicabilidad de las normativas que disponga la privación de la libertad en centro de reclusión carcelaria y aquellas normas que prohíben una medida distinta.

Así, con fundamento en los parámetros normativos y jurisprudenciales el Juez de Control de Garantías no está atado a la solicitud formulada por la Fiscalía, sino a los requisitos y criterios objetivos contenidos en la ley, de ahí que, en caso de verificar todos los presupuestos de orden normativo, constitucional y legal, para imponer una medida de aseguramiento, debe proceder de esa forma, aun cuando resulte más gravosa a la originalmente invocada.

No se olvide que es una postulación al igual que compete a las otras partes e intervinientes, las cuales no autorizan desde lo constitucional imponer al juez un criterio u opinión, vuélvase al art. 250 Constitucional.

Ahora, el Ministerio Público sostiene que la interpretación por él defendida, frente a la forma y orden en que deben ser estudiadas las normas que rigen la medida de aseguramiento, está avalada por la decisión T 041 de 2021.

Sin embargo, el caso analizado por la Corte Constitucional no es asimilable a éste. La diferencia principal radica en que, en el asunto analizado en esa oportunidad, el Juez impuso una medida de aseguramiento privativa de la libertad en sitio de domicilio, pero no porque haya entendido que, aun con la procedencia de los requisitos del art. 313 *ídem*, la medida de esa naturaleza era viable, sino por “la condición médica” del procesado en ese caso.

Es decir, el fundamento residió en los presupuestos contenidos en el numeral 4 del art. 314 *ídem*, no, como al parecer lo entiende el Ministerio Público, porque se haya considerado, de forma equivalente, las dos medidas de aseguramiento privativas de la libertad contenidas en los numerales 1 y 2 del literal a) del art. 307 *ídem*.

Ello fue así, además, porque la Corte Constitucional, en sentencia 318 de 2008, habilitó la posibilidad para que los jueces, sin importar las prohibiciones contenidas en el párrafo del art. 314 *ídem*, estudiara las solicitudes enmarcadas en los numerales 2, 3, 4 y 5, diferente a lo que se examina en esta sección de la providencia.

En similar sentido, la defensa de BONILLA GONZÁLEZ cita la decisión de la Corte Suprema de Justicia, del 28 de mayo de 2019, rad. 53888 y replica que el Juez de Control de Garantías (i) debe pronunciarse sobre la imposición de la medida de aseguramiento solo a solicitud sustentada por la Fiscalía o por la víctima, no de manera oficiosa y (ii) le corresponde verificar el cumplimiento de la ley y la salvaguarda de los derechos fundamentales frente a las pretensiones del ente acusador o de quien funge como víctima.

Estas dos consideraciones, sobre las que se apoya el recurrente, no se siguen, en estricto sentido, de la conclusión que pretende defender: el Juez de Control de Garantías no puede imponer una medida más gravosa a la solicitada por la Fiscalía.

En primer lugar, una cosa es que el Juez pueda imponer una medida de aseguramiento únicamente por solicitud de la Fiscalía o la víctima y otra distinta es que el Juez pueda imponer una más gravosa a la solicitada. No son presupuestos iguales. El primero condiciona la medida a una solicitud, mientras el segundo restringe el alcance de la solicitud ya existente.

Asignar, entonces, consecuencias iguales a dos proposiciones con características distintas, no comparables por su naturaleza, encierra una incorrección argumentativa.

En segundo lugar, la verificación del cumplimiento de la ley, a la que se refiere la Corte, no es excluyente a los presupuestos legales contenidos en el art. 313 *ídem*. Todo lo contrario. Esa disposición normativa debe incluirse en el examen de la medida de aseguramiento, como se ha indicado en precedencia.

Finalmente, a pesar de que en la decisión de primera instancia se incluyó, como parte de la argumentación para imponer detención preventiva intramuros, la prohibición del art. 68 A del Código Penal cuando su ámbito de aplicación no se extiende a esta fase del proceso, tal incorrección no amerita remover la conclusión alcanzada.

Por lo tanto, la Sala comparte la decisión adoptada por el *a quo* en este punto, de modo que, los argumentos planteados por los defensores y el Ministerio Público no son suficientes para remover esa conclusión.

5.3.4 Test de ponderación⁶⁹. Fin constitucional del peligro para la comunidad en colisión con la detención preventiva en establecimiento carcelario.

⁶⁹ La ponderación esta concebida, teórica y jurisprudencialmente, como un principio de interpretación constitucional. Su análisis comprende dos perspectivas. La prohibición de exceso y la prohibición de defecto. El primero consiste en la limitación del uso del poder de Estado frente a la restricción de derechos fundamentales. El segundo tiene relación con los deberes positivos del Estado y la protección de los derechos comprometidos con la actuación de las autoridades para el cumplimiento de los fines constitucionales. Sentencia C 822 de 2005.

Tras elaborar el test de ponderación, exigido en los arts. 295 y 296 de la Ley 906, el *a quo* consideró, luego de establecer la legitimidad de la medida, así como el fin constitucional invocado, que se satisfacen los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido, frente al derecho que se pretende limitar.

En oposición, los defensores estiman que, un análisis detallado del test de ponderación no permite afirmar la justificación constitucional de la medida de aseguramiento sustentada en primera instancia.

Para la Sala, en el balance de intereses que se confrontan, esto es, el fin constitucional que se pretende proteger, respecto a la afectación del derecho a la libertad de los imputados, la medida de aseguramiento en centro de reclusión supera el test de ponderación exigido.

El desarrollo argumentativo en orden a sustentar esta conclusión, incluirán los criterios de (i) idoneidad, (ii) necesidad y (iii) proporcionalidad en estricto sentido. Además, se abordará el requisito de urgencia, dispuesto en el art. 306 *ídem* (también discutido por los recurrentes), dada la relación con el tema en cuestión.

5.3.4.1 idoneidad

Este concepto consiste en determinar si la medida restrictiva de la libertad es adecuada para cumplir el fin propuesto, de ahí que a este subprincipio se le conozca también como adecuación. En palabras de la Corte constitucional, la idoneidad hace relación a “*que la naturaleza de la medida sea en sí misma adecuada para alcanzar el fin*”⁷⁰.

En este caso, la privación de la libertad en centro de reclusión carcelaria es adecuada para garantizar la protección a la comunidad, en la medida en que, de un lado, aquella es apta para neutralizar la continuación de la actividad delictiva de los imputados y, de otro, permite evitar que aquellos mantengan contacto con quienes hacen o hicieron parte de la organización delictiva dedicada a cometer delitos contra la administración pública.

No se requiere mayor esfuerzo argumentativo para afirmar que la privación de la libertad de los imputados en un centro de reclusión carcelaria contribuye de manera positiva a lograr la protección a la comunidad, pues, dado el engranaje de corrupción del que hicieron parte aquellos, su restricción de la libertad contrarresta de forma adecuada la proliferación de nuevas conductas que afecten la administración pública, en especial, el direccionamiento de contratos en favor de intereses particulares.

Privar, entonces, a los exministros de su libertad en un centro carcelario, evitaría que la red corrupta que estos lideraron siga operando y, además, se proyectaría, sin la intervención de sus roles funcionales, en la desarticulación de los demás integrantes

⁷⁰ *Ídem*

de la organización delictiva, todo lo cual redundaría en la protección de la comunidad y, por esta vía, en la estabilidad institucional, por ellos afectada.

5.3.4.2. Necesidad

Aquí se trata de determinar que la medida seleccionada sea estrictamente necesaria para garantizar el fin constitucional invocado. En caso de existir la posibilidad de aplicar una medida menos gravosa, siempre que tenga un grado similar de idoneidad, debe preferirse ésta a la más restrictiva de derechos fundamentales.

Se exige, por lo tanto, que, de dos medios igualmente aptos, se escoja el más beneficioso para quien resiste la afectación a su derecho. Se trata, en definitiva, de un examen de comparación de la medida solicitada con otras alternativas que puedan ser adoptadas en el caso concreto.

En ese orden, en el examen de insuficiencia de las medidas no privativas de la libertad, la Fiscalía explicó los motivos por los cuales aquellas no cumplían con efectividad para alcanzar la protección del fin constitucional propuesto.

En efecto, la Fiscalía, al inicio de la sustentación, sostuvo que las medidas no privativas de la libertad “*tendrían implicaciones negativas*” y “*en ningún caso se ampararía integralmente el fin constitucional perseguido*”. Esto, porque:

1. La prohibición de salir del país, así como la de salir del lugar de habitación entre las 6:00 p.m., y las 6:00 a.m., previstas en los numerales 5 y 9, dada la modalidad delictiva y el rol que desempeñaban los imputados en la organización criminal. La forma en que operaban no se vinculaba a un horario específico, como tampoco a lugares determinados. Así, estas medidas no impiden que aquellos mantengan contacto con otras personas para continuar con su actuar delictivo, sea en modo personal o virtual por los modos que ofrece la tecnología controlada en el centro de reclusión.
2. La prestación de una caución real adecuada, contemplada en el numeral 8, en la medida en que este pago no conduce necesariamente a la protección de la comunidad y los fines ya indicados.
3. La prohibición de comunicarse con determinadas personas o con las víctimas, contenida en el numeral 7, principalmente porque la investigación sigue en curso y aun no se ha desarticulado por completo la organización delictiva, de ahí que resultaría inocuo restringir cualquier contacto con alguna de las personas que integraron esa estructura.
4. La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o lugares, toda vez que las conductas punibles no se llevaron a cabo en específicos espacios. Los proyectos contractuales, además, debían ejecutarse en diferentes partes del país y con la intervención de varias personas.

5. La obligación de observar buena conducta individual, familiar y social, establecida en el numeral 4, dado que con todo y su trayectoria profesional omitieron honrar sus deberes con la sociedad y el Estado y atentaron contra la población más vulnerable del país al direccionar proyectos contractuales tramitados ante la UNGRD.
6. La obligación de presentarse periódicamente, contemplada en el numeral 3, en tanto daría lugar a que los imputados, en los espacios en los que no sean requeridos o no comparezcan ante alguna autoridad, siguen representando un peligro futuro para la comunidad.
7. La obligación de someterse a vigilancia de una persona o institución, habida cuenta que esto no impediría que, desde los diversos roles los imputados puedan seguir con conexiones con otros funcionarios o contratistas del Estado.
8. La obligación de someterse a mecanismo de seguridad electrónica, dado que no impediría el contacto con los demás integrantes de la organización delictiva.

Como se aprecia, la Fiscalía explicó, de manera particular, cada una de las medidas menos gravosas y sustentó las razones por las cuales todas ellas, las numeradas en el literal b del art. 307, carecían de idoneidad para garantizar el fin constitucional.

Básicamente, la forma en que operaba la estructura, los roles funcionales de los imputados, la articulación con otras personas que pertenecían y pertenecen a la red de corrupción, incluyendo servidores públicos y contratistas, y el alcance que eventualmente puedan tener aquellos frente a quienes no han sido judicializados, son razones suficientes para tener como superado el examen exigido en el parágrafo 2 del art. 307 del C.P.P..

Los argumentos contruidos por la Fiscalía, en orden a justificar la insuficiencia de las medidas no privativas de la libertad, no incluyeron consideraciones abstractas e inaprensibles, como lo sugieren los defensores. En la exposición se advierten contenidos concretos acerca del actuar delictivo de los exministros caracterizado por un esquema sofisticado de corrupción que incluyó la intervención de congresistas, funcionarios del nivel ejecutivo y contratistas, todas estas circunstancias que hacen necesaria una medida de aseguramiento privativa de la libertad.

Decir, como lo hace la defensa de VELASCO CHAVES, que no se cuentan con medios de prueba para justificar una medida privativa de la libertad, es tan infundado como sesgado. El examen se basó, desde luego, en cada una de las evidencias que permitieron superar la inferencia razonable de autoría y participación de cada uno de los delitos imputados. El contexto, entonces, sobre el que se probó que ninguna de las medidas menos gravosas garantizaba el fin constitucional, provino de los elementos de conocimiento allegados a la actuación y no de alusiones mediáticas, porque estas dependen de los intereses que profesen quién las produce y quién las asume en

circunstancias que regularmente son allende el saber judicial, o la cuestión probatoria, y no son control jurídico procesal atendible del devenir decisonal y las garantías debidas a los ciudadanos.

Importa precisar que no se trata de que los imputados no estuvieran en la capacidad de cumplir con algunas de las obligaciones procesales contenidas en el literal b) del art. 307 citado. La cuestión es determinar que esas medidas contaban con la suficiente efectividad para garantizar el fin constitucional del peligro para la comunidad, lo que quedó probado que, para ese propósito, se requería una privativa de la libertad.

Con todo, las otras alternativas disponibles, si bien menos restrictivas de derechos, no cuentan con la idoneidad suficiente para alcanzar la protección eficaz del fin constitucional de protección a la comunidad que se alcanza con la privación de la libertad en centro de reclusión carcelaria.

Adicionalmente, el art. 315 de la Ley 906 limita los eventos en los que es viable imponer una medida de aseguramiento no privativa de la libertad y ninguno de ellos se aviene a las circunstancias particulares del caso que se analiza, razón de carácter legal para concluir que no procede aplicar una medida distinta a la considerada por el *a quo*.

Ahora, una medida privativa de la libertad en el lugar de residencia tampoco cuenta con la misma efectividad para que se cumpla la protección a la comunidad que se pretende. Desde el lugar del domicilio de los imputados pervive el riesgo que, a partir de sus influencias, la organización delictiva, que ellos lideraban, siga operando.

Si bien, en ese lugar, estarían privados de la libertad, esto no descarta, de manera efectiva, que los enlaces del entramado continúen con su funcionamiento, pues en el espacio habitacional no necesariamente se anulan las posibilidades de comunicación, mientras en un centro de reclusión carcelaria puede existir mayor restricción en ese sentido.

Una razón adicional, ya explorada en precedencia, tiene que ver con un criterio de carácter legal. El art. 313 *idem* impide que, para el caso concreto, se imponga una medida de aseguramiento distinta a la carcelaria, en tanto que, tratándose de la imputación de delitos cuya investigación procede de oficio y su pena mínima supera los 4 años de prisión, debe imponerse una medida en centro de reclusión.

5.3.4.3. Proporcionalidad en sentido estricto.

Para este análisis, se debe adelantar un ejercicio que permita medir el grado de afectación y beneficio de la medida seleccionada y el derecho intervenido, para así aplicar la también conocida ley del peso en el caso concreto. Así, cuanto mayor sea el grado de no satisfacción o de afectación de una de las normas con estructura de principio, tanto mayor debe ser la importancia de la satisfacción del otro⁷¹.

⁷¹ Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Ceto de Estudios Constitucionales. Madrid. 1993. Pág. 161.

De acuerdo con el criterio de la Corte Constitucional, el principio de proporcionalidad en sentido estricto se aplica para determinar “*que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes*”⁷².

En este caso, aun cuando la afectación del derecho a la libertad sea la más restrictiva, desde el punto de vista constitucional, el fin conseguido comporta una mayor importancia para los intereses colectivos de la comunidad, en tanto que pretende su protección ante el riesgo posible de la continuación delictiva, con lo que se resguardaría las bases institucionales del Estado de derecho y los cimientos de la separación de los poderes públicos y los tiempos que se impone la justicia para resolver con fuerza vinculante la ostensible ofensa social.

De esta forma, la Sala comparte la ponderación realizada por el *a quo*, al indicar que la detención preventiva en establecimiento carcelario supone una intensa afectación al derecho de la libertad personal, sin embargo, al contrastarla con el fin constitucional legítimamente pretendido, resulta justificado el sacrificio del primero por la mayor satisfacción del segundo.

Esto, sobre la base de la privación de la libertad provisional de los imputados no cede ante la innegable necesidad de proteger y servir a los fines y expectativas de la comunidad y evitar, de esta forma, el riesgo de la continuación de la actividad delictiva que seguiría afectando los bienes jurídicos de la administración pública, con el consecuente deterioro institucional y de recursos de la Nación.

Las conductas atribuidas a los imputados revisten una especial gravedad, en tanto que, al margen de un simple ejercicio político como lo quisieron hacer ver los defensores, se trató realmente de una alteración deliberada de la independencia del poder legislativo, así como se pervirtió la función administrativa y se desviaron recursos públicos en favor de intereses particulares, todo lo cual es suficientemente indicativo para imponer una medida restrictiva de la libertad en busca de evitar la propagación de comportamientos como los analizados, sin que ello represente un exceso frente al derecho afectado.

5.3.4.4. Urgencia

En primera instancia, se consideró que la medida es urgente, en tanto que “*la investigación se encuentra en pleno desarrollo y, conforme a lo anunciado por la Fiscalía y a lo que se desprende del material probatorio recaudado, es probable que se adelanten nuevas actuaciones investigativas respecto de otras personas o que se profundicen las actualmente en curso*”.

En efecto y a diferencia de lo considerado por los defensores, la medida pretendida, así la investigación haya iniciado hace más de año y medio, conserva su carácter de urgente.

⁷² Sentencia C-022 de 1996

Ciertamente, el marco investigativo adelantado por la Fiscalía aún no ha permitido identificar a todos los que intervinieron en el esquema de corrupción del que hicieron parte los exministros. Algunos, que ya fueron identificados, han evadido la acción de la justicia saliendo del país o no han sido formalmente judicializados, de ahí que persiste el riesgo de la continuación de la actividad delictiva.

La urgencia no se mide, exclusivamente, en el tiempo de duración de la investigación que involucra a los exministros. Abarca un concepto más amplio que incluye la modalidad en que operó la organización, la intervención de otras personas, incluyendo congresistas y el alcance que, sin la premura de la medida, sigue siendo existente de cara a la comisión de conductas punibles similares.

El tiempo de duración de la investigación responde a la complejidad del asunto, el cúmulo de medios de conocimiento que tuvieron que recaudarse, la dificultad que supone, precisamente por la extensión del caso, en desentrañar los hechos de corrupción develados, sin que esto tenga la aptitud de descartar la urgencia que amerita la imposición de la medida en contra de los imputados.

Además, el capital reputacional de los imputados contribuye a sostener que la medida de privación de la libertad no ha perdido su urgencia, sobre todo, además, por las dinámicas propias del esquema de corrupción puesto en marcha desde que aquellos decidieron direccionar recursos públicos para favorecer congresistas.

En conclusión, el examen del test de ponderación, superando criterios de idoneidad, necesidad, proporcionalidad en sentido estricto y urgencia, no solo justifica constitucionalmente la privación de la libertad de los imputados en centro de reclusión, sino que la reviste de razonabilidad.

5.3.5 Sustitución de la detención preventiva en establecimiento carcelario por la del lugar de residencia

La sustitución alegada por la defensa de BONILLA GONZÁLEZ, con fundamento en el numeral 2 del art. 314 de la Ley 906, la denegó el *a quo*, tras estimar que la edad de 76 años y los diagnósticos médicos son razones insuficientes para conceder la medida en el lugar de domicilio.

Sin embargo, el recurrente insiste en que la edad que tiene su representado y los diagnósticos médicos aconsejan que la privación de la libertad de manera preventiva deba ser cumplida en el lugar de domicilio.

Importa aclarar, de entrada, que el recurrente únicamente sustentó su inconformidad sobre la base del numeral 2 del art. 314, que contempla la edad del imputado, más la personalidad, naturaleza y modalidad de los delitos presuntamente cometidos, diferente a la dispuesta en el numeral 4 de la misma disposición normativa que se refiere al estado grave de enfermedad.

Aun superando esta incorrección argumentativa, ninguna de las dos causales mencionadas se satisface en este caso.

En efecto, es un hecho incontrovertible que el imputado, nacido el 12 de noviembre de 1949, cuenta actualmente con 76 años. En la historia clínica aportada, se advierte que ha padecido (i) ataque isquémico transitorio, (ii) enfermedad renal crónica y (iii) un antecedente de riesgo cardiovascular.

Frente a lo primero, la edad, en sí misma, no es una razón suficiente para tener por demostrada la causal invocada. La norma en cuestión supedita esa circunstancia a la personalidad, naturaleza y modalidad de los delitos presuntamente cometidos que hagan aconsejable la reclusión en lugar de residencia.

Primero, la personalidad de BONILLA GONZÁLEZ ha demostrado un desprecio por la separación de poderes, las bases elementales de un país democrático y los recursos públicos, aun destinados a la población vulnerable. Segundo, la naturaleza y modalidad de los delitos por él presuntamente cometidos revisten la mayor gravedad, principalmente por atentar contra bienes jurídicos de la seguridad y administración pública, análisis suficientemente desarrollado en acápites anteriores.

Así, el enfoque etario⁷³, dada la avanzada edad del imputado, no es un argumento suficiente para desconocer la personalidad delictiva que ha exhibido aquel, en especial, cuando ocupó el cargo de ministro de hacienda, como tampoco la naturaleza y modalidad dolosa de los delitos atribuidos por la Fiscalía.

De otro lado, aunque no haya sido desarrollado jurídicamente por el recurrente, la condición grave de enfermedad, contemplada en el numeral 4 del art. 314, tampoco se cumple, en especial porque no se allegó ningún dictamen médico oficial o particular que de cuenta de esa situación. Apenas, en el documento de la historia clínica, se aprecia tratamientos de carácter ambulatorio y sin un compromiso de su salud evidente.

Así mismo, en la evolución médica del 24 de septiembre de 2025, meses antes de las audiencias concentradas, el imputado manifestó sentirse bien, de ahí que no se tenga ningún medio de prueba suficientemente contundente para afirmar que BONILLA GONZÁLEZ estuviere en un estado grave por enfermedad.

En conclusión, la Sala no advirtió ninguna incorrección relevante en la motivación de la decisión de primera instancia, al imponer medida de aseguramiento privativa de la libertad en centro de reclusión carcelaria en contra de RICARDO BONILLA GONZÁLEZ y LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES, de ahí que procede su confirmación.

En mérito de lo expuesto, **el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D. C., Sala de Decisión Penal,**

RESUELVE:

⁷³ CSJ. SP. 10 de septiembre de 2025. Rad. 68612

Primero: CONFIRMAR el auto proferido, el 18 de diciembre de 2025, por la Magistrada Aura Alexandra Rosero Baquero, en ejercicio de control de garantías, que decretó medida de aseguramiento privativa de la libertad en establecimiento de reclusión en contra de RICARDO BONILLA GONZÁLEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.103.063 y LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES, identificado con cédula de ciudadanía No. 10.546.056, por la presunta comisión de los delitos, en calidad de autores, de concierto para delinquir agravado, a título de determinadores, de interés indebido en la celebración de contratos y, como coautores, de cohecho por dar u ofrecer.

Segundo: ADVERTIR que contra esta decisión no procede recurso.

Tercero: DESIGNAR a la Magistrada Ponente para dar a conocer este fallo –art. 164 de la Ley 906 de 2004-.

Notifíquese y cúmplase,



ALMA GERTRUDIS CHAMAT LOZANO
Magistrada



EFRAÍN ADOLFO BERMÚDEZ MORA
Magistrado



FABIO DAVID BERNAL SUÁREZ
Magistrado