

## Seminario

# Propuestas de política pública para la lucha contra la corrupción

---

### *RECOMENDACIONES PARA INVESTIGAR Y SANCIONAR LA CORRUPCIÓN*

**María Paula Ángel**

**María Ximena Dávila**

**Vivian Newman**

Dejusticia

Bogotá, 10 de abril 2018



**FEDESARROLLO**

Centro de Investigación Económica y Social

# RECOMENDACIONES PARA INVESTIGAR Y SANCIONAR LA CORRUPCIÓN

María Paula Ángel  
María Ximena Dávila  
Vivian Newman

Tabla de contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Recomendaciones Generales</b> .....	<b>3</b>
1.1 Conceptualizar y caracterizar de forma completa, precisa e institucional las conductas que constituyen corrupción.....	3
1.2 Traducir los acuerdos de cooperación interinstitucional en programas y pautas operacionalizables.....	3
1.3 Eliminar las restricciones de acceso que tienen la FGN, la PGN y la CGR a la información reservada de la UIAF.....	5
1.4 Reformar los mecanismos de elección del Fiscal y el Procurador, y volver más exigentes las calidades para ocupar esos cargos, así como para ocupar el cargo de Contralor	5
1.5 Adoptar una intervención focalizada de la acción penal, disciplinaria y fiscal, que priorice regiones y sectores en cada una de las entidades .....	8
1.6 Adoptar un enfoque sistémico para la investigación de la corrupción .....	10
<b>2. Recomendaciones Específicas</b> .....	<b>12</b>
2.1 Fiscalía General de la Nación.....	12
2.1.1 Ampliar la conceptualización interna de corrupción y tenerla en cuenta al aplicar la política de priorización.....	12
2.1.2 Fortalecer y focalizar la presencia regional de la Fiscalía.....	12
2.1.3 Reconsiderar el enfoque de las propuestas incluidas en el Proyecto de Ley 016/17 "por medio del cual se adoptan medidas en materia penal en contra de la corrupción" presentado por la FGN .....	13
2.1.4 Construir y publicar estadísticas sobre la aplicación del principio de oportunidad y la celebración de preacuerdos, y generar un indicador de la gestión institucional mediante el cual se evalúe la legalidad en la aplicación de estos beneficios .....	14
2.2 Procuraduría General de la Nación.....	15
2.2.1 Conceptualizar el fenómeno de la corrupción para articular las faltas disciplinarias que están relacionadas .....	15
2.2.2 Adopción de planes de intervención focalizada en regiones y sectores.....	16
2.2.3 Adoptar criterios de priorización para elevar la importancia de las investigaciones disciplinarias relacionadas con corrupción .....	16
2.2.4 Fortalecer las capacidades de la Unidad de Investigaciones Especiales .....	17
2.2.5 Reconsiderar la utilidad de la función de intervención de la Procuraduría en procesos penales para así liberar recursos y destinarlos a la lucha contra la corrupción.....	17
2.2.6 Fortalecer las acciones encaminadas a velar por el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública .....	18
2.3 Contraloría General de la República .....	19
2.3.1 Formular criterios que permitan identificar las conductas generadoras de responsabilidad fiscal que están relacionadas con actos de corrupción.....	19

2.3.2	Generar y transparentar criterios objetivos tanto para la <i>selección</i> de los entes que serán objeto de control fiscal para cada vigencia, como para la <i>priorización</i> de los procesos de responsabilidad fiscal .....	20
2.3.3	Aprovechar las capacidades institucionales y organizacionales con las que cuenta la CGR en materia de seguimiento al Sistema General de Participaciones y de Regalías, para ejercer también vigilancia y control sobre los cupos indicativos.....	21
2.3.4	Explotar las herramientas de control interno de las entidades y las de especial seguimiento de la CGR, para generar alertas sobre riesgo de daño patrimonial cuando aún se desarrollan los actos de gestión fiscal .....	23
2.3.5	Aprovechar los bienes que sean incautados con fines de comiso por la FGN, para hacer exigible el derecho a la reparación del Estado, en su calidad de víctima de los delitos y conductas generadoras de responsabilidad fiscal que estén relacionados con actos de corrupción. ....	24
2.3.6	Articular las estrategias de focalización territorial en función de las regiones priorizadas en la recomendación general 3.1.5 y ejercer la función de armonización de los sistemas de control fiscal	25
2.3.7	Intervenir las contralorías delegadas sectoriales en función de los sectores focalizados en la recomendación general 3.1.5.....	27
2.3.8	Garantizar la independencia del control fiscal territorial frente a los poderes políticos.....	27

## INTRODUCCIÓN

En el Cuaderno No. 56 de Fedesarrollo titulado “Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política”<sup>1</sup>, se sostiene que en Colombia la corrupción puede ser analizada a través de la siguiente caracterización:

$$C = M + D - A - S$$

Contexto cultural

Así, en dicho estudio se partió de la teoría de Robert Klitgaard<sup>2</sup>, quien considera que la corrupción florece cuando alguien tiene poder de monopolio sobre una determinada decisión (M), tiene discrecionalidad para decidir (D), y en donde la rendición de cuentas y la transparencia (accountability) (A) son débiles. Sin embargo, se consideró que además de la débil rendición de cuentas, también era necesario tener en cuenta si el sistema legal/judicial ofrecía una probabilidad de detección y/o sanción suficientemente baja para las conductas corruptas (S= sanción), tal y como lo afirma Arvind Jain<sup>3</sup>. Así mismo, se planteó que en el caso colombiano las anteriores condiciones institucionales estaban inmersas en un determinado contexto cultural de incumplimiento de reglas que favorecía la reproducción de las conductas de corrupción.

A partir de ese diagnóstico preliminar, el presente documento pretende ser un aporte a la discusión y solución de los obstáculos existentes en los principales órganos que investigan y sancionan la corrupción para cumplir efectivamente con sus funciones.

Para cumplir con este objetivo, realizamos un estudio de los retos y obstáculos que enfrentan la Fiscalía General de la Nación (en adelante “Fiscalía” o “FGN”), la Procuraduría General de la Nación (en adelante “Procuraduría” o “PGN”) y la Contraloría General de la República (en adelante “Contraloría” o “CGR”) para investigar y sancionar efectivamente la corrupción. De esta forma, se

<sup>1</sup> Newman, V. & Ángel, M.P. (2017). Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política. Cuaderno No. 56. Bogotá: Fedesarrollo.

<sup>2</sup> Klitgaard, R. (1998). International Cooperation Against Corruption. Finance and Development, 35 (1): 3-6.

<sup>3</sup> Jain, A.K. (2001). Corruption: a Review. Journal of Economic Surveys, 15 (1): 71-121.

trata de una contribución a que el diseño institucional y organizacional de los principales<sup>4</sup> órganos encargados de la investigación y sanción de la corrupción apunte a aumentar la probabilidad de investigación y sanción de la corrupción (S), y no se integre de manera negativa (-) a la ecuación de Klitgaard. Para el efecto, este capítulo ofrece un conjunto de recomendaciones que permitirán fortalecer las capacidades de estas tres entidades para aumentar la probabilidad de investigación y sanción de la corrupción. La metodología empleada para realizar esta segunda sección fue la revisión documental tanto de la normativa que regula a cada uno de las entidades analizadas, como de las políticas que han sido adoptadas y divulgadas por las últimas administraciones de las entidades para investigar y sancionar la corrupción. Así mismo, esta información fue complementada con revisión de literatura y con los datos recogidos a partir del envío de derechos de petición a la Fiscalía y a los órganos de control, y de la realización de entrevistas con algunos altos funcionarios o exfuncionarios de estas tres entidades.

## **1. Recomendaciones Generales**

### **1.1 Conceptualizar y caracterizar de forma completa, precisa e institucional las conductas que constituyen corrupción**

Después de entrevistar a altos funcionarios de la FGN y la PGN, y de recibir respuestas a derechos de petición de las tres entidades, notamos que ninguna de las entidades tiene una conceptualización multidimensional del concepto de corrupción. A pesar de que hay esfuerzos para conceptualizarla, notamos que ninguna cuenta con una definición de corrupción que abarque la complejidad del fenómeno, que sea conocida por el grueso de los funcionarios de la entidad, que guíe la estrategia de lucha contra la corrupción, ni que permita identificar y priorizar adecuadamente los casos relacionados con corrupción.

Frente a esto, consideramos que el marco conceptual presentado en el Cuaderno No. 56 de Fedesarrollo es útil para entender los rasgos más importantes de la corrupción. A partir de él, podemos definir la corrupción como *el abuso o desviación de un poder delegado (que puede ser público o privado) para obtener un beneficio económico privado (directo o indirecto y que puede ser personal o para un tercero), en detrimento del interés general*. En nuestra opinión, esta definición abarca los elementos más relevantes de la corrupción, y por eso recomendamos, en la medida de lo posible, adoptarla como conceptualización interna en las diferentes entidades aquí estudiadas. Del mismo modo, la definición antes transcrita puede ser utilizada en cada caso concreto para identificar los actos que se enmarcan en delitos, faltas disciplinarias y conductas generadoras de responsabilidad fiscal, que al cumplir con todos los elementos allí incluidos, pueden considerarse como actos de corrupción. Esto fortalecerá las capacidades de la FGN, la PGN y la CGR para investigar y sancionar la corrupción, pues permite que haya priorización de conductas investigadas y ejecución estratégica de los recursos. Con esto en mente, en la sección especial de este capítulo sugerimos una selección de faltas para cada una de las entidades.

### **1.2 Traducir los acuerdos de cooperación interinstitucional en programas y pautas operacionalizables**

Hace falta que las iniciativas de cooperación y las declaraciones de voluntad de la FGN, la PGN y la CGR se traduzcan en instrumentos operacionalizables, que empoderen a la masa crítica que investiga

---

<sup>4</sup> Si bien hay otros órganos que también vigilan, investigan y sancionan la corrupción (v.g. la Superintendencia de Industria y Comercio, la Auditoría General de la República, las Personerías Municipales, e incluso, las oficinas de control interno), por razones de espacio y de tiempo en el presente documento seleccionamos únicamente a la Fiscalía, la Procuraduría y la Contraloría.

y sanciona en cada una de las instituciones, y que permitan que las actividades de cooperación interinstitucional no dependan de la discrecionalidad y voluntad política del correspondiente Contralor, Fiscal o Procurador de turno. Para ello, es necesario que **las entidades que investigan y sancionan la corrupción adopten la voluntad política para implementar y cumplir las iniciativas y compromisos que ya han adquirido.**

Uno de los acuerdos interinstitucionales celebrados por la FGN, PGN y CGR en materia de corrupción es el **Convenio Marco de Cooperación Institucional** (2015). Tras dos años de vigencia, sus disposiciones no se han materializado de forma adecuada. Para cumplir con los compromisos allí pactados se requiere de resoluciones y manuales que creen y regulen los grupos de trabajo interinstitucionales o los operativos de alto impacto contra la corrupción. Así mismo, proponemos la creación de una macro base de datos compartida entre la FGN, la PGN y la CGR que permita unificar los criterios de sistematización de información de estos órganos, lo que optimizaría la coordinación y articulación de las entidades que investigan la corrupción. Esto, siempre y cuando se proteja la información con carácter reservado o clasificado. Este mecanismo puede brindar insumos para el diseño del Sistema de Alertas Tempranas por Casos de Corrupción, cuya creación es parte de los compromisos adoptados por las entidades en el Convenio Marco de Cooperación Institucional. Según la cláusula tercera del convenio, la PGN, la FGN y la CGR deberán “[d]iseñar, de común acuerdo, un Sistema de Alertas Tempranas por Casos de Corrupción, con base en los mapas de riesgo de las entidades del Estado, de las denuncias de los Jefes de Control Interno y de Control Disciplinario, de las denuncias de la ciudadanía y los medios de comunicación y de cualquier información de la que tengan conocimiento las Partes en desarrollo de sus competencias institucionales”.

En el mismo sentido, es necesario que, con base en los mapas de riesgo de las entidades del Estado, en las denuncias de los jefes de control interno y control disciplinario, en las denuncias de la ciudadanía y los medios de comunicación y en cualquier información de la que se tenga conocimiento, las partes del convenio (FGN, PGN, CGR y la Presidencia de la República) pongan en marcha las acciones encaminadas a implementar el **Sistema de Alertas Tempranas por Casos de Corrupción**, que podrá alimentarse además de la información incluida en la macro base de datos compartida.

Otro de los escenarios de acción que comparten las tres entidades es el **Comando Anticorrupción (C4)**, un grupo que "prioriza casos de corrupción que requieran una respuesta e investigación inmediatas, y coordina visitas in situ a las entidades cuestionadas, para revisar documentos y procedimientos"<sup>5</sup>. Lamentablemente, no es posible identificar las acciones concretas que el C4 ha llevado a cabo en sus casi tres años de existencia, pues no hay ningún informe de gestión que permita saber cómo ha sido la articulación para dar cumplimiento a sus objetivos que, además, tampoco son públicos. Por esa razón, **recomendamos mejorar la publicidad de las acciones que lleva a cabo** este Comando. Las entidades integrantes del C4 deben contar con los correspondientes informes de gestión en sus páginas web. Así es posible identificar cuántas visitas *in situ* han realizado, qué criterios de priorización están siendo utilizados para intervenir en determinados casos y cuáles son las acciones que cada órgano ha implementado.

En tercer lugar, tenemos a las Comisión Nacional de Moralización (CNM) y las Comisiones Regionales de Moralización (CRM) que son grupos interinstitucionales creados por el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011). Como recomendaciones para mejorar sus capacidades de lucha contra la corrupción, sugerimos crear indicadores de gestión que permitan una autoevaluación constante y una evaluación de la ciudadanía. También consideramos útil la recomendación contenida en *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia* según la cual **es necesario el intercambio de prácticas entre las CRM para “facilitar el aprendizaje mutuo y ayudar a atender los problemas de corrupción interregional”**<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> OCDE (2017), Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para alcanzar la paz y el desarrollo, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, Paris. p. 25.

<sup>6</sup> Ibid. p. 38. Este estudio propone concretamente formar una red de CRM, a través de la implementación de un “foro virtual o chat, en el que las unidades de apoyo técnico o las personas de la CRM pudieran llevar a cabo intercambios informales y solicitar orientación ad hoc al personal de la Secretaría de Transparencia”.

Finalmente, queremos recalcar la importancia de que el C4, la CNM y las CRM cumplan con sus deberes de transparencia y publicidad, pues con ello permiten que la ciudadanía pueda evaluar su gestión y ejercer presión para que mejoren su desempeño y atiendan a las necesidades públicas.

### **1.3 Eliminar las restricciones de acceso que tienen la FGN, la PGN y la CGR a la información reservada de la UIAF**

Dentro de los procesos penales, disciplinarios y de responsabilidad fiscal la identificación de los bienes derivados de la corrupción tiene gran importancia, en la medida en que permite probar la conducta punible y reparar a las víctimas. Además, en el caso penal tiene fines de comiso o de extinción del derecho de dominio. Para el efecto, la “inteligencia financiera nacional e internacional es la única herramienta eficaz y eficiente para la identificación y ubicación de bienes provenientes de la corrupción”<sup>7</sup>. En ese sentido, “la actuación coordinada con la [Unidad de Información y Análisis Financiero -] UIAF en Colombia, y por intermedio suyo con las unidades de inteligencia financiera a través del mundo (asistencia jurídica internacional), (...), resulta esencial para la identificación y ubicación de bienes”<sup>8</sup>.

Sin embargo, actualmente la información de la UIAF se encuentra reservada por el párrafo del artículo 34 la Ley Estatutaria 1621 de 2013, incluso para las entidades públicas en cumplimiento de sus funciones legales. Siendo así, la única entidad legalmente autorizada para solicitarle información a la UIAF sobre el manejo de fondos y las transacciones efectuadas por los presuntos responsables de actos de corrupción es la FGN, y sólo para efectos de investigar los delitos de lavado de activos o sus delitos fuente y financiación del terrorismo, o para ejercitar la acción de extinción de dominio.

Dada la importancia que tiene la información que recoge y produce la UIAF para el resto de las autoridades de vigilancia y control, creemos conveniente que su reserva sea inoponible a las dependencias de la FGN, la PGN y la CGR encargadas de investigar y sancionar los actos de corrupción. Para el efecto, consideramos necesario que la inoponibilidad de la reserva de la información de la UIAF deje de estar regulada de manera especial. En su lugar, proponemos que le sea aplicable la regla general de inoponibilidad de la reserva de información de inteligencia ya consagrada en el primer inciso del artículo 34 de la Ley 1621 de 2013, y según la cual: “[e]l carácter reservado de los documentos de inteligencia y contrainteligencia no será oponible a **las autoridades judiciales, disciplinarias y fiscales que lo soliciten para el debido ejercicio de sus funciones**, siempre que su difusión no ponga en riesgo la seguridad o la defensa nacional, ni la integridad personal de los ciudadanos, los agentes, o las fuentes. Corresponderá a dichas autoridades asegurar la reserva de los documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo establecido en el presente artículo”<sup>9</sup> (negrilla fuera del texto). En consecuencia, proponemos que se derogue el párrafo del artículo 34 de la Ley 1621 de 2013.

### **1.4 Reformar los mecanismos de elección del Fiscal y el Procurador, y volver más exigentes las calidades para ocupar esos cargos, así como para ocupar el cargo de Contralor**

Actualmente, el Fiscal General de la Nación es elegido por la Corte Suprema de Justicia, de **terna** enviada por el Presidente de la República<sup>10</sup>. Por su parte, el Procurador es elegido por el Senado de

---

<sup>7</sup> Martínez, W. (s.f.). Persecución de bienes provenientes de la corrupción. Disponible en Internet a través de: [http://www.urosario.edu.co/Subsitio/VII-Jornadas-de-Derecho-Penal/documentos/Persecucion\\_bienes/](http://www.urosario.edu.co/Subsitio/VII-Jornadas-de-Derecho-Penal/documentos/Persecucion_bienes/). p. 9.

<sup>8</sup> Ospina, J. (2016). La persecución de activos ilícitos derivados de la corrupción en Colombia como una herramienta eficaz en la prevención de la corrupción. Revista Via Iuris, 20, pp. 81-104. p. 99.

<sup>9</sup> Evidentemente, esta reforma legal debe venir acompañada de decisiones internas de la Fiscalía, la Procuraduría y la Contraloría, encaminadas a asegurar que en la respectiva entidad se cuente con expertos financieros capaces de analizar la información recibida. De lo contrario, la reforma legal propuesta resultará inútil.

<sup>10</sup> Artículo 249 de la Constitución Política.

la República, de **terna** integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado<sup>11</sup>. Por último, el Contralor General de la República es elegido por el Congreso de la República de lista de elegibles conformada por **convocatoria pública**<sup>12</sup>. En los tres casos, su período es de cuatro (4) años (aunque en el caso del Contralor el mismo debe ser además coincidente con el del Presidente de la República), y a partir del Acto Legislativo 02 de 2015 ninguno puede ser reelegido.

El hecho de que tanto el Fiscal como el Procurador sean elegidos de ternas hace que estos dos procesos de elección se vean fuertemente influenciados por la discrecionalidad de quienes elaboran las ternas. Por eso, con el fin de contribuir a la despolitización de estos dos mecanismos de elección, proponemos reemplazar las ternas por listas de elegibles conformadas por convocatorias públicas. Convocatorias que, tal y como se establece en el artículo 126 de la Constitución Política, deben incluir requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección. En particular, sugerimos que las mismas incluyan la publicación del peso específico de cada uno de los criterios de evaluación a utilizar.

Así, si bien el Fiscal y el Procurador continuarían siendo elegidos por la Corte Suprema y el Senado de la República, respectivamente, los posibles candidatos tendrían que pasar por un filtro previo de acceso ciudadano (convocatoria pública) que asegura publicidad, participación, equidad de género y la aplicación de los criterios mencionados. Al respecto, cabe destacar que en el caso del Procurador, la elección de los candidatos presentados por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado también se hace hoy en día por medio de mecanismos de convocatoria pública. Sin embargo, esto no sucede en virtud de una obligación legal o constitucional, sino debido a procedimientos internos diseñados por estas mismas corporaciones.

En el caso de la elección del Procurador, el reemplazo de la terna de candidatos por la listas de elegibles conformada por convocatoria pública encuentra sustento en el artículo 126 de la Constitución Política<sup>13</sup>. Así, dado que la facultad de elegir al Procurador recae en una corporación pública (Senado de la República), es coherente con la Constitución que su elección sea precedida de una convocatoria pública, y no de la construcción de una terna. Por su parte, la reforma sugerida para la FGN tiene sustento en el caso comparado de Chile, en donde el Fiscal es designado por el Presidente, con la aprobación de dos tercios del Senado, de cinco candidatos propuestos por la Corte Suprema a partir de un **concurso público**. Si bien en el caso colombiano el mecanismo propuesto involucra menos actores, el fondo de la dinámica es el mismo: asegurar la utilización de criterios de mérito y no únicamente políticos.

En lo que respecta a las calidades exigidas para ocupar estos cargos, los requisitos impuestos a los candidatos a Fiscal<sup>14</sup> o Procurador<sup>15</sup> son más exigentes, en términos técnicos, que los que se exige a los candidatos a Contralor<sup>16</sup>. Por eso, consideramos que las calidades que hoy se exigen para ser Fiscal, Procurador o Contralor deben **unificarse** y volverse en general **más exigentes**. Para el efecto, planteamos aquí una propuesta de requisitos que serían aplicables a los tres cargos, y que

---

<sup>11</sup> Artículo 276 de la Constitución Política.

<sup>12</sup> Artículo 267 de la Constitución Política.

<sup>13</sup> norma que a partir de la modificación introducida por el Acto Legislativo 02 de 2015 señala que “[s]alvo los concursos regulados por la ley, **la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública** reglada por la ley, en la que se fijan requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección” (negrilla fuera del texto).

<sup>14</sup> Artículo 249 de la Constitución Política.

<sup>15</sup> Artículo 4 de la Ley 201 de 1995.

<sup>16</sup> Específicamente, al Contralor se le exige: i) ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; ii) tener más de 35 años de edad; iii) no haber sido condenado a pena de prisión por delitos comunes; iv) tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; v) no ser o haber sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, **en el año inmediatamente anterior a la elección**; y, iv) acreditar las calidades adicionales que exija la Ley. Sin embargo, hasta el momento la ley no ha exigido calidades adicionales.

parten tanto de los mejores requisitos que existen hoy en esas elecciones, como de los incluidos en el texto del articulado propuesto en el libro *Control Fiscal Territorial. Validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y los resultados de las contralorías territoriales en Colombia*<sup>17</sup>.

Proponemos que para poder ser elegido Fiscal, Procurador o Contralor se requiera: i) ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio; ii) no haber sido condenado por sentencia judicial por delitos comunes; iii) tener título universitario; iv) “acreditar formación profesional avanzada a nivel maestría o doctorado en áreas relacionadas con el cargo”<sup>18</sup>; v) haber desempeñado, durante quince años, “cargos en el sector público, en el ejercicio de la actividad profesional y/o en la cátedra universitaria [en materias afines con la materia del cargo, según corresponda] (...). El cumplimiento de este requisito se contará a partir de la obtención del título profesional”<sup>20</sup>; y vi) no ocupar o haber ocupado cargos públicos de elección popular. Este último requisito se inspira en uno de los requisitos hoy existentes para ser candidato a Contralor, que exige “no ser o haber sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección”<sup>21</sup>. Sin embargo, nuestra propuesta es distinta pues: a) sólo se refiere a los cargos de elección popular y no al resto de cargos público, pero incluye todos y no únicamente los del Congreso; y, b) no limita la restricción a un período específico de tiempo, sino que la establece indefinidamente.

En nuestra opinión, las exigencias relacionadas con experiencia, estudios y publicaciones contribuirán a asegurar la idoneidad y el carácter técnico de los candidatos. Por su parte, la restricción referente a la ocupación previa de cargos públicos de elección popular intenta evitar, en la medida de lo posible, la selección de candidatos con intereses políticos o afiliaciones partidistas. Sin embargo, para reforzar este segundo objetivo, también se propone que dentro de los requisitos exigidos a los candidatos que se postulen a las convocatorias públicas arriba propuestas, se incluya la obligación de exteriorizar de antemano los eventuales conflictos de interés que podría llegar a tener el candidato con las materias que tendrá que asumir durante el ejercicio del cargo. Para el efecto, sería conveniente exigir, por ejemplo, la declaración de: i) todos los cargos ocupados durante su vida profesional; ii) las principales personas naturales y jurídicas a las que ha asesorado profesionalmente; y, iii) las sociedades en las que ha participado y en qué calidad. Además de contribuir a transparentar estas relaciones, el contenido de estas declaraciones de eventuales conflictos de interés podría ser tenido en cuenta como un criterio adicional a la hora de evaluar el perfil del candidato. Lo anterior, para evitar, en la medida de lo posible, que el elegido pueda ser influenciado en la realización de su trabajo por consideraciones personales.

Por último, y en relación con los conflictos de interés del Fiscal y el Procurador que sean finalmente electos, sugerimos que por medio de un Proyecto de Ley se exploren fórmulas para que cuando se concreten los mencionados conflictos de interés, sea una autoridad independiente (y no el Vice fiscal<sup>22</sup> o el Viceprocurador<sup>23</sup>) quién asuma la competencia del respectivo caso. Esto, para prevenir que quien se haya declarado impedido o haya sido recusado, por su calidad de superior jerárquico de quien asume la competencia pueda tener algún tipo de injerencia o poder sobre su decisión.

---

<sup>17</sup> Ver: Restrepo, M.A., Araújo, R.M. & Tuta, G.E. (2010). *Control Fiscal. Validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y los resultados de las contralorías territoriales en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

<sup>18</sup> Restrepo, M.A., Araújo, R.M. & Tuta, G.E. (2010). *Control Fiscal. Validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y los resultados de las contralorías territoriales en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. p. 184.

<sup>19</sup> Frente a este requisito, sugerimos que el mismo pueda obtener un mayor peso en caso de que se logre acreditar “la publicación de obras arbitradas en temas relacionados con el cargo”. Al respecto, ver: Restrepo, M.A., Araújo, R.M. & Tuta, G.E. (2010). *Control Fiscal. Validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y los resultados de las contralorías territoriales en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. p. 184.

<sup>20</sup> Restrepo, M.A., Araújo, R.M. & Tuta, G.E. (2010). *Control Fiscal. Validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y los resultados de las contralorías territoriales en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. p. 184.

<sup>21</sup> Artículo 267 de la Constitución Política.

<sup>22</sup> Inciso 2° del artículo 58 de la Ley 906 de 2004.

<sup>23</sup> Artículo 88 de la Ley 734 de 2002.



### **1.5 Adoptar una intervención focalizada de la acción penal, disciplinaria y fiscal, que priorice regiones y sectores en cada una de las entidades**

Se ha demostrado que en las regiones con menor presencia o fortaleza institucional, hay más posibilidades de que las instituciones sean cooptadas por poderes políticos o económicos, o de que se imponga otro tipo de institucionalidad, lo que genera un mayor riesgo de clientelismo y transacciones corruptas. Como lo sostiene el investigador Luis Jorge Garay, “[e]l clientelismo y la captura institucional prosperan allí donde las instituciones son más débiles y eso sucede sobre todo en los municipios afectados por el conflicto armado”<sup>24</sup>. Una forma de explicar cómo las instituciones son capturadas por actores distintos al Estado es a través de los conceptos de Cooptación del Estado (CdE) y Reconfiguración Cooptada del Estado (RcdE)<sup>25</sup>. A pesar de que las regiones con debilidad institucional precisan de un cambio estructural en materia de políticas sociales para zonas periféricas y rurales, consideramos que la presencia de instituciones fuertes que se encarguen de investigar y sancionar la corrupción puede ser un primer paso para neutralizar actos de corrupción y, a su vez, evitar la CdE y RcdE.

A pesar de que las regiones focalizadas y los sectores priorizados pueden cambiar dependiendo de las labores misionales de cada una de las entidades y el nivel de riesgo en materia penal, disciplinaria o fiscal, consideramos que hay ciertas regiones y sectores que por su debilidad institucional y/o riesgo de corrupción, pueden ser comunes para las tres entidades y funcionar como guía para la priorización interna.

#### ***Focalización territorial***

Sabemos que los recursos son limitados y es necesario focalizar la acción a través de la **adopción de un criterio territorial**, por medio del cual se priorice la intervención en los municipios con más riesgo de corrupción.

En nuestro criterio, la focalización debe realizarse teniendo en cuenta dos tipologías de sectorización ya existentes. En primer lugar, creemos que, en el marco del posacuerdo, es necesario tener en cuenta la tipología de municipios con capacidad local crítica construida por Mauricio García Villegas y su equipo en el libro “Los territorios de paz: la construcción del Estado local en Colombia”<sup>26</sup>. Del mismo modo, hemos considerado la tipología que se extrae de los municipios priorizados para implementar los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDETs). Estos programas buscan priorizar los

---

<sup>24</sup> Mauricio García Villegas & Javier Eduardo Revelo, Estado Alterado: clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia. (Bogotá: Colección Dejusticia, 2010), p. 19

<sup>25</sup> Mientras la CdE es un concepto que sirve para “explicar la manera como actores sociales se apoderan de las instituciones y de sus rentas”, la RcdE consiste en “la acción de organizaciones por lo general ilegales —excepcionalmente legales— que mediante prácticas ilegítimas buscan modificar, desde adentro, el régimen político de manera sistemática e influir en la formación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas de juego y de las políticas públicas, para obtener beneficios sostenibles y lograr que sus intereses sean validados política y legalmente, y legitimados socialmente en el largo plazo, aunque estos no obedezcan al interés rector del bienestar social”. Ver: Luis Joege Garay et al. La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia (Bogotá: Grupo Interdisciplinario de Ciencias Sociales, AVINA y Transparencia por Colombia, 2008), p. 9. Disponible en: [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/CD/Otros%20mapas%20y%20documentos/Captura%20y%20Reconfiguraci%F3n%20Cooptada%20del%20Estado%20Colombiano.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/Otros%20mapas%20y%20documentos/Captura%20y%20Reconfiguraci%F3n%20Cooptada%20del%20Estado%20Colombiano.pdf)

<sup>26</sup> Esta tipología está construida a partir de la conjugación de tres indicadores dirigidos a medir la capacidad institucional de los municipios del país: el índice de desempeño institucional del DNP, el índice de capacidad tributaria local (ICTL), y el índice de desempeño de la justicia local (IDJL). El ICTL se construye con base en las tarifas efectivas. Estas se calculan a partir del valor de los predios en los municipios y de su recaudo predial. Miden la relación entre el valor de los predios y los ingresos del municipio obtenidos por el cobro del impuesto. Para calcularla, los investigadores usaron dos variables de la siguiente forma: se dividió el recaudo predial por el valor total de los predios urbanos y rurales (avalúos) y, dado que el impuesto se maneja en una tarifa por mil, se multiplicó esta división por mil. Por su parte, el IDJL se construyó a partir de la combinación de dos dimensiones: presencia y eficacia del sistema de justicia en los municipios.

territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono. Los mismos hacen parte de los compromisos adoptados en el Punto 1 del Acuerdo de Paz (Reforma Rural Integral) que busca sentar las bases para la transformación estructural del campo, crear condiciones de bienestar para la población rural y, de esa manera, contribuir a la construcción de una paz estable y duradera. La importancia de tener en cuenta los municipios priorizados para la implementación de PDETs es que muchos de los municipios más golpeados por el conflicto también son los más vulnerables en términos de debilidad estatal. Además, como lo ha comprobado la literatura comparada, los procesos de transición son momentos de vulnerabilidad institucional en los que la corrupción puede aumentar y, en muchos casos, frustrar los ánimos de regeneración y reconciliación de un país. Como lo menciona la profesora Susan Rose-Ackerman, los Estados en transición a la paz suelen tener una alta debilidad institucional en muchas de sus regiones, lo que sirve de incentivo para el surgimiento de la corrupción. Esto, según Rose-Ackerman, se debe a que el conflicto armado generalmente crea una “cultura de secretismo e impunidad, en la que las transacciones en beneficio propio se pueden ocultar fácilmente”<sup>27</sup>.

A partir del estudio y cruce de las tipologías de municipios con capacidad local crítica y municipios priorizados para implementar los PDETs, hemos encontrado que, en el corto y mediano plazo, **la focalización de la acción penal, disciplinaria y fiscal debería realizarse al menos en los municipios priorizados en el Anexo 1**. Varios de estos municipios, a su vez, se encuentran en los departamentos que, según Saavedra, Zuleta & Medellín<sup>28</sup>, tienen bajos indicadores de desempeño institucional (desempeño integral, desempeño fiscal y desempeño en gestión de regalías), riesgo de corrupción (índice de transparencia e índice de gobierno abierto) y bajas condiciones de vida (NBI)<sup>29</sup>. De igual forma, muchos de estos municipios coinciden con los municipios priorizados por la FGN para fortalecer sus capacidades y presencia regionales<sup>30</sup>.

Para dar cumplimiento a esta focalización, se recomienda, en primer lugar, fortalecer los recursos y capacidades de las dependencias de la FGN, PGN, y CGR que trabajan en estas zonas, con el fin de tener personal capacitado para llevar a cabo la investigación de las conductas de corrupción. Este fortalecimiento implica, al menos, las siguientes acciones: i) garantizar la presencia institucional si aún no existe; ii) renovar la infraestructura y las sedes regionales en caso de que ya existan pero sean obsoletas; iii) capacitar a funcionarios e investigadores; iv) garantizar la presencia de un equipo de trabajo especializado, especialmente de policía judicial; v) fortalecer los recursos tecnológicos con los que cuentan los funcionarios; y vi) garantizar la protección de los funcionarios y su equipo de investigación.

Esta propuesta, sin embargo, no desconoce la realidad de algunos municipios del país que se encuentran cooptados por poderes ilegales, grupos armados y élites locales, y en los cuales existen diferentes manifestaciones de corrupción<sup>31</sup>. Por eso, recomendamos **implementar un plan piloto de monitoreo y control reforzado** en estos departamentos, que se base en el control y supervisión sobre las actividades de las dependencias más vulnerables. Algunas de las medidas que pueden tomarse como parte de esta medida son las siguientes: i) visitas periódicas de monitoreo por parte de funcionarios del nivel central encargados de la realización de esta tarea; ii) mayores garantías de

---

<sup>27</sup> Rose-Ackerman, Susan, "Corruption and Post-Conflict Peace-Building" (2008). Faculty Scholarship Series. Paper 593. [http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/593](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/593)

<sup>28</sup> [pendiente]

<sup>29</sup> Los autores agruparon los departamentos en tres grupos: mientras al Grupo 1 pertenecen las entidades territoriales con las mejores condiciones de desempeño institucional y riesgo de corrupción, en el Grupo 3 están aquellas con los peores comportamientos en esas materias.

<sup>30</sup> Ver: Fiscalía General de la Nación (2016). *Direccionamiento Estratégico 2016-2020*, p. 42. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Direccionamiento-estrategico-2016-2020-df-1.pdf>

<sup>31</sup> Ver: Luis Jorge Garay et al. *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia* (Bogotá: Grupo Interdisciplinario de Ciencias Sociales, AVINA y Transparencia por Colombia, 2008), p. 9. Disponible en: [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/CD/Otros%20mapas%20y%20documentos/Captura%20y%20Reconfiguraci%F3n%20Cooptada%20del%20Estado%20Colombiano.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/Otros%20mapas%20y%20documentos/Captura%20y%20Reconfiguraci%F3n%20Cooptada%20del%20Estado%20Colombiano.pdf)

seguridad para funcionarios y, iii) trasladar las investigaciones a una dependencia de otra ciudad cuando haya coacción o amenaza a los funcionarios.

### ***Priorización sectorial***

Para aumentar la probabilidad de sanción de actos de corrupción **es necesario que la FGN, PGN y CGR prioricen algunos sectores administrativos en los que puede haber un mayor riesgo de conductas corruptas**. Para proponer un modelo de priorización sectorial hemos escogido tres criterios. En primer lugar, los sectores con más riesgo de corrupción según el Índice de Transparencia de Entidades Públicas 2015-2016 construido por Transparencia por Colombia<sup>32</sup>, según el cual los sectores más débiles fueron: interior, agricultura y desarrollo rural, y justicia y Derecho.

En segundo lugar, es importante considerar los sectores con más destinación de presupuesto en 2018, pues debido a la cantidad de recursos con los que cuentan, pueden convertirse en caldos de cultivo de corrupción. En particular, los sectores de Educación, Salud y Agua Potable se llevan una de las asignaciones presupuestales de mayor incidencia para el periodo de 2018<sup>33</sup>. Es preciso tenerlos en cuenta no solo por la alta partida presupuestal que reciben, sino por su relación con la satisfacción de derechos fundamentales y la atención a poblaciones de especial protección.

En tercer lugar, consideramos que los órganos objeto de estudio deben prestar especial atención a los sectores que, en el marco del posacuerdo, tengan las mayores responsabilidades en materia de implementación de los acuerdos de paz: tierras, participación política, seguridad y defensa y justicia. Esto último, con el fin de evitar que el proceso de implementación de los acuerdos se convierta en un escenario de florecimiento de la corrupción.

En resumen, consideramos que **la priorización sectorial de la FGN, PGN y CGR debería concentrarse en los sectores de Interior, Agricultura y Desarrollo Rural, Justicia y Derecho, Salud, Educación, Agua Potable, Tierras, Seguridad y Defensa y Participación Política**.

## **1.6 Adoptar un enfoque sistémico para la investigación de la corrupción**

La corrupción no es un fenómeno simple que pueda ser analizado desde un único punto de vista. Por el contrario, la aproximación para investigar este fenómeno debe darse desde una perspectiva multimodal. Entender la corrupción como un hecho sistémico es aceptar que se trata de una práctica que no solo afecta ciertos sectores económicos, sino que afecta la totalidad del aparato político, estatal y corporativo, lo que pone en riesgo el desarrollo económico y el sistema democrático de los países con altos índices de corrupción<sup>34</sup>. Por esa razón, para eliminar la corrupción sistémica de raíz es necesario un profundo cambio económico y cultural que debe reflejarse en las instituciones encargadas de investigar y sancionar la corrupción quienes a su vez deben implementar métodos de investigación que permitan abordar la complejidad de este tipo de actos.

---

<sup>32</sup> Transparencia por Colombia (2015-2016) Índice de Transparencia de las entidades públicas. Disponible en: <http://indicedetransparencia.org.co>. Este índice se construye a partir de información primaria (del proceso de gestión de las entidades y simulacros de petición a través de las líneas de atención y derechos de petición) y secundaria (información solicitada por Transparencia por Colombia a las entidades de control y regulación a nivel nacional y territorial) sobre el desempeño de las entidades públicas del país. La información usada para la elaboración de este índice se recolecta a través de formularios enviados por Transparencia por Colombia a cada una de las entidades públicas. Posteriormente, esta organización hace un escrutinio de la veracidad de la información proporcionada. En concreto, el índice busca medir tres aspectos: visibilidad, institucionalidad y control y sanción de las entidades públicas.

<sup>33</sup> Ministerio de Hacienda (2017) *Boletín no. 151. Presupuesto de 2018 por \$235 billones: sensato, realista, responsable, que cumple con la regla fiscal y el compromiso social*. Disponible en: [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-087865%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-087865%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

<sup>34</sup> Ver: John Joseph Wallis, "The Concept of Systematic Corruption in American Political and Economic History". Working Paper. National Bureau of Economic Research (2004)

En los últimos años, los casos más emblemáticos de corrupción (v.g. Odebrecht, Agro Ingreso Seguro, Carrusel de la Contratación, Cartel de la Toga, entre otros) han demostrado que el análisis aislado de los casos escapa a la lógica de estructuras criminales que muchas veces sustentan y encubren actos de corrupción de escala global. Se requiere entonces un análisis que tenga en cuenta casos de corrupción a gran escala o corrupción cometida por organizaciones criminales transnacionales.

En el contexto nacional, lograr un análisis sistémico implica adoptar una metodología de investigación más compleja que el análisis individual caso por caso. Un buen ejemplo de este tipo de metodologías integrales es el trabajo que ha adelantado la FGN para realizar investigaciones basadas en un **análisis contextual** que “pretende construir explicaciones sistemáticas sobre la actuación de la organizaciones criminales”<sup>35</sup>. Este tipo de investigaciones permiten esclarecer las relaciones entre distintos casos y entender los complejos procesos de criminalidad en las diferentes regiones y sectores. La metodología de investigación aplicada por la FGN implica: i) la construcción de contextos sociohistóricos útiles para estudiar los factores sociales, culturales, políticos, económicos, ideológicos e históricos que permitieron el surgimiento y mantenimiento de las organizaciones criminales; ii) la caracterización de la organización criminal, que “pretende determinar su composición, estructuración interna y su funcionamiento, sus planes criminales y *modus operandi*”<sup>36</sup>; y, iii) la identificación preliminar de los planes criminales de la organización, entendiendo plan criminal como “el conjunto de acciones coordinadas y concertadas de una o varias personas u organizaciones criminales para la consecución de un objetivo concreto, que se valen de los recursos a disposición de la organización”<sup>37</sup>. Este tipo de investigación es uno de los logros de la FGN en la última década que recomendamos profundizar así como su calidad de insumo para que la PGN y la CRG implementen mecanismos y metodologías contextuales de investigación.

Otro enfoque útil para aproximarse a la corrupción desde un enfoque sistémico es el estudio de la criminalidad desde las redes sociales, un método que para el caso colombiano ha sido estudiado y aplicado a las redes criminales por el investigador Luis Jorge Garay<sup>38</sup>. El análisis de redes sirve para identificar las relaciones y actores más importantes de una macro-red criminal. Así, una red está construida a partir de relaciones sociales entre agentes sociales disímiles (desde narcotraficantes y paramilitares hasta funcionarios públicos y líderes políticos), que pueden cumplir roles legales, ilegales o *grises* dentro de la organización criminal. Estos últimos se refieren a aquellos que cumplen un rol social legal pero un rol funcional ilegal dentro de la organización criminal (v.g. grupos de abogados o de banqueros que colaboran a que la red criminal cumpla sus objetivos). Consideramos que la adopción de este tipo de análisis sirve para identificar las principales relaciones y agentes de una organización criminal, lo que permite entender su funcionamiento y planear mejores estrategias para la captura y judicialización de los responsables.

Para lograr un enfoque sistémico en la investigación de los actos de corrupción recomendamos la creación de un protocolo o política de análisis de contexto o redes criminales, que permita a las dependencias de la PGN y la CGR encargadas de investigar la corrupción la construcción de este tipo de análisis y dejar de lado la racionalidad caso a caso en el estudio de la corrupción, en los casos en los que es razonable presumir que se trata de redes criminales y macrocriminalidad. En el caso de la FGN, ésta ya cuenta con la Dirección de Investigación y Análisis de Contexto que está legalmente encargada de cumplir esta función. No obstante, sugerimos que esta dirección además de contar con las capacidades técnicas para investigar contextualmente casos de corrupción, trabaje en conjunto con otras dependencias, como la Dirección Nacional Anticorrupción y, especialmente, las Direcciones Seccionales, con el fin de establecer mecanismos que permitan aplicar la metodología de priorización y análisis de contexto en las regiones.

---

<sup>35</sup> ICTJ, Manual para la Dirección de Investigación de Análisis y Contextos. 2014. p. 30.

<sup>36</sup> Ibid. p. 37.

<sup>37</sup> Ibid. p. 43.

<sup>38</sup> Ver: Luis Jorge Garay y Eduardo Salcedo Albarán. *Redes ilícitas y reconfiguración de Estados* (Bogotá: ICTJ, 2012), 25-32.

Por último, consideramos pertinente crear mecanismos de cooperación interestatal y fortalecer los ya existentes. Muchos de los casos de macrocorrupción son indiferentes a las fronteras espaciales y su comisión se produce en diversos países. Especialmente en los temas de recolección de pruebas y persecución de bienes, es fundamental que la FGN, la PGN y la CGR puedan acceder a asistencia internacional y tener contacto con las autoridades judiciales y administrativas de otros países en los que se cometen actos de corrupción juzgables en Colombia.

## 2. Recomendaciones Específicas

### 2.1 Fiscalía General de la Nación

#### 2.1.1 Ampliar la conceptualización interna de corrupción y tenerla en cuenta al aplicar la política de priorización.

Actualmente la FGN contempla la corrupción como uno de los fenómenos criminales priorizados en el Plan Estratégico 2016-2020. Sin embargo, institucionalmente hay una noción acotada de corrupción, entendida únicamente como los delitos a la administración pública. Esta caracterización deja de lado otras conductas punibles que también se insertan dentro del concepto de corrupción, tales como la corrupción privada, el lavado de activos o la omisión de control. Es preciso que la FGN adopte una noción menos cerrada que permita evaluar en cada caso concreto si se está frente a un acto de corrupción. Sumado a esto, sugerimos que la FGN genere tipologías de corrupción que sean útiles para el desarrollo de la investigación. Estas tipologías deberán basarse en las particularidades de las diferentes formas de corrupción y los contextos en los que se gestan y, preferiblemente, ser construidas en conjunto con la UIAF, la PGN y la CGR.

Adicionalmente, la caracterización interna de corrupción puede mejorar el entendimiento que tiene la FGN con respecto a las dinámicas, causas y consecuencias de este fenómeno. Esta comprensión es fundamental para implementar acciones y modelos de investigación con una mayor probabilidad de éxito, así como para implementar la focalización de la acción penal en temas de corrupción, de acuerdo con los objetivos del Plan Estratégico 2016-2020 de la Fiscalía.

#### 2.1.2 Fortalecer y focalizar la presencia regional de la Fiscalía

Para fortalecer las capacidades de la FGN en materia de lucha contra la corrupción en las regiones, **especialmente en las priorizadas** (ver sección 1.5), recomendamos la presencia de **funcionarios judiciales competentes y especializados para conocer sobre delitos que constituyen corrupción**. De lo contrario, deben otorgarse las competencias legales necesarias para conocer delitos de corrupción a los funcionarios que actualmente están presentes en los municipios, al menos de manera transitoria. Lo importante es que tanto jueces como fiscales estén legalmente facultados y técnicamente calificados para investigar y juzgar delitos de corrupción, algo que hoy en día no sucede en muchos municipios del país<sup>39</sup>.

Sin embargo, consideramos que la presencia de jueces y fiscales competentes tampoco sería suficiente si no hay investigadores de policía judicial o peritos especializados en corrupción<sup>40</sup>. La

---

<sup>39</sup> Las competencias de los fiscales para investigar están definidas por las competencias de los jueces para juzgar y, generalmente, en los municipios únicamente hay presencia de jueces municipales, quienes solo pueden conocer de las siguientes materias: i) delitos de lesiones personales; ii) delitos contra el patrimonio económico en cuantía equivalente a una cantidad no superior en pesos en ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la comisión del hecho; iii) procesos por delitos que requieren querrela aunque el sujeto pasivo sea un menor de edad e implique investigación oficiosa (artículo 37 de la Ley 906 de 2004). El principal problema es que, por su complejidad, la mayoría de conductas de corrupción grave no caben dentro de estos presupuestos fácticos y normativos.

<sup>40</sup> Como lo muestran los investigadores Carolina Villadiego y Sebastián Lalinde, los municipios tienen una precaria presencia de policía judicial, peritos forenses, o defensores públicos.

implementación de esta propuesta, sin embargo, **debe ser precedida por un diagnóstico de las necesidades de cada región**, el número de casos que son denunciados en cada municipio, el número de casos que los fiscales reciben, la cercanía entre municipios que cuentan con funcionarios especializados y competentes y los que no, entre otras consideraciones.

De forma subsidiaria, recomendamos mejorar la comunicación y el trabajo coordinado entre los fiscales y la policía judicial de los municipios de una misma región. El propósito de este trabajo coordinado es que los recursos de un municipio puedan servir directamente a las necesidades de los municipios aledaños que aún no cuentan con las capacidades suficientes para investigar la corrupción.

En segundo lugar, recomendamos que la FGN **focalice la acción penal en los territorios**. Consideramos que la lógica centralista de construcción de Estado ha homogenizado las necesidades de los territorios y no ha tenido en cuenta las condiciones y necesidades contextuales de las regiones. Las dinámicas criminales de corrupción no necesariamente son equiparables en los diferentes territorios y pueden cambiar según la región del país, pues dependen de factores culturales, históricos, económicos y políticos propios de cada área geográfica. Por esa razón, las Direcciones Seccionales y Unidades Locales podrían especializarse en entender las causas, dinámicas y actores relevantes de la corrupción en la región en la que operan y, de tal manera, intervenir de forma más temprana y efectiva en las investigaciones.

En tercer lugar, se necesita implementar un **enfoque regional** que permita a las Direcciones Nacionales concentrarse en investigar principalmente los casos con mayor relevancia pública. Por estas razones, recomendamos hacer efectiva la **desconcentración propia de la FGN** y focalizar la acción penal en los territorios. Para ello, proponemos que haya criterios más estrictos en la asignación de casos a direcciones nacionales, de suerte que excepcionalmente se asigne un caso a una dirección nacional cuando, por ejemplo: i) el caso debería involucrar a dos o más seccionales o ii) exista un peligro para el fiscal seccional que asume el caso.

Por tal razón, consideramos que el enfoque regional podría articularse con los tres criterios de priorización con los que ya cuenta la FGN: i) objetivo<sup>41</sup>; ii) subjetivo<sup>42</sup>; y, iii) complementario<sup>43</sup>. Aunque la FGN ya ha propuesto algunas acciones para la regionalización de la política de priorización, aún no se han visto resultados concretos.<sup>44</sup> Recomendamos además que en la eventual implementación de estos planes **se adopte un criterio geográfico**, según las dinámicas, actores y problemáticas concretas de cada zona, que acompañe a los criterios subjetivos, objetivos y complementarios, y que se concentre en las zonas priorizadas que ya mencionamos.

De la misma forma, si el plan “Bolsillos de Cristal” llegase a continuar, es necesario que esté acompañado de un fortalecimiento y articulación en las regiones, y de la creación de criterios de priorización de los casos que se recogen a través de este sistema. A través de “Bolsillos de Cristal” la FGN busca acercarse a las regiones a partir de la celebración de audiencias públicas en las que el Fiscal y sus delegados recogen directamente las quejas de los ciudadanos. Así, proponemos que los casos priorizados a partir de este plan deben asignarse a las Direcciones Seccionales por regla general y, solo excepcionalmente, a las Direcciones Nacionales.

### **2.1.3 Reconsiderar el enfoque de las propuestas incluidas en el Proyecto de Ley 016/17 "por medio del cual se adoptan medidas en materia penal en contra de la corrupción" presentado por la FGN**

---

<sup>41</sup> Según la Directiva 002 de 2015 de la Fiscalía, el criterio **objetivo** se refiere a la “gravedad de las conductas criminales y a la importancia de adelantar su investigación y judicialización”.

<sup>42</sup> Según la Directiva 002 de 2015 de la Fiscalía, el criterio **subjetivo** se refiere a la “caracterización de las personas o grupos que realizan (victimarios) o que se ven afectados (víctimas) por un fenómeno criminal”.

<sup>43</sup> Según la Directiva 002 de 2015 de la Fiscalía, los **criterios complementarios** son “aquellos que se enfocan en evaluar la dificultad que representa investigar y judicializar determinadas situaciones y casos”.

<sup>44</sup> En efecto, el Plan Estratégico 2016-2020 de esta entidad menciona que dos objetivos primordiales son “**adoptar planes de priorización locales y regionales**” y “**adoptar planes de priorización regional en las interdependencias**”. Fiscalía General de la Nación (2016). *Direccionamiento Estratégico 2016-2020*, p. 42. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Direccionamiento-estrategico-2016-2020-df-1.pdf>

Durante el último año, el Fiscal General ha insistido en la necesidad de implementar una política de aumento de penas como parte de su estrategia para combatir la criminalidad y, especialmente, la corrupción<sup>45</sup>. El año pasado el Fiscal presentó ante el Congreso el Proyecto de Ley “por medio del cual se adoptan medidas en materia penal en contra de la corrupción” en el cual se enfoca principalmente en el aumento de penas de delitos contra la administración pública y en ampliar las hipótesis delictivas para que un mismo tipo penal sea aplicado a supuestos fácticos más amplios. Concretamente, el proyecto de ley incluye: i) nueve (9) modificaciones a tipos penales que son, en su mayoría, ampliaciones de las hipótesis delictivas; ii) siete (7) nuevos tipos penales; iii) cinco (5) nuevas agravantes; y, iv) cuatro (4) aumentos de penas a tipos penales ya existentes<sup>46</sup>.

En nuestra opinión, una gran parte de los hechos constitutivos de corrupción puede traducirse en conductas punibles ya existentes en el Código Penal y las penas establecidas actualmente para estas conductas cumplen con el principio de proporcionalidad de la pena. En ese sentido, su aumento no se encamina a la dirección más idónea y, por el contrario, sí puede causar perjuicios en el sistema penitenciario que ya sufre de altas tasas de hacinamiento.

El Proyecto de Ley 016/17 incluye varias medidas que en nuestra consideración deben reevaluarse, pues respaldan una lógica de maximalismo penal que puede ser nocivo tanto en el plano instrumental como en el plano simbólico. En el caso de la creación de tipos penales, además, se crea una abundancia de normas que generan confusión y caos entre los operadores jurídicos encargados de aplicarlas, lo que en muchos casos desemboca en la inaplicabilidad de la ley.

En general, notamos que la mayor parte de las medidas contenidas en esta ley no tiene un sustento empírico y dogmático que permita justificar su creación, sino que son una reacción a los recientes escándalos relacionados con corrupción que han permeado la opinión pública. Como respuesta a esto, creemos que, desde la FGN, **la solución no debería ser un aumento de penas o la creación de tipos penales, sino el fortalecimiento de las etapas de indagación e investigación, así como de los mecanismos existentes para identificar conductas de corrupción.** Además, como ya se mencionó, es preciso considerar la importancia de enfocarse no solo en la persecución individual sino en la desarticulación y la descapitalización de las organizaciones criminales.

#### **2.1.4 Construir y publicar estadísticas sobre la aplicación del principio de oportunidad y la celebración de preacuerdos, y generar un indicador de la gestión institucional mediante el cual se evalúe la legalidad en la aplicación de estos beneficios**

Actualmente, la FGN no cuenta con **estadísticas públicas y actualizadas** sobre la aplicación del principio de oportunidad<sup>47</sup> y la celebración de preacuerdos<sup>48</sup> por parte de fiscales. De igual forma,

---

<sup>45</sup> “Fiscal propone revisar la laxitud de penas para combatir la corrupción” *El Espectador*, noviembre 24, 2017, <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/fiscal-propone-revisar-laxitud-de-penas-para-combatir-la-corrupcion-articulo-724978>; Sebastián Londoño “Fiscal Néstor Humberto Martínez abre la puerta al aumento de penas” *El Tiempo*, noviembre 24, 2017, <http://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/fiscal-nestor-humberto-martinez-abre-la-puerta-para-aumentar-penas-154940>

<sup>46</sup> Según el reciente estudio del Ministerio de Justicia y el Observatorio de Política Criminal titulado *La Proporcionalidad de las Penas en la Legislación Penal Colombiana*, desde 2000 hasta 2016, se ha expedido un total de cincuenta y tres (53) leyes tendientes a aumentar las penas o ampliar las hipótesis delictivas<sup>46</sup>. Específicamente, en el mencionado periodo se introdujeron ochenta y seis (86) aumentos punitivos, se crearon sesenta y seis (66) nuevos tipos penales y se amplió el espectro de aplicación de noventa y tres (93) tipos penales. Estas cifras, según el citado estudio, hacen referencia al valor total de modificaciones realizadas durante 2000 y 2016. Se tienen en cuenta tanto las modificaciones que se encuentran actualmente vigentes, como aquellas que fueron excluidas del ordenamiento jurídico, ya sea por derogatoria o declaratoria de inconstitucionalidad.

<sup>47</sup> El principio de oportunidad es uno de los mecanismos que posee la FGN para terminar anticipadamente el proceso penal. Su aplicación consiste en la suspensión, interrupción o renuncia de la acción penal por parte de la FGN en determinado caso, previa comprobación de que su aplicación coincide con una de las causales consagradas en el artículo 324 del Código de Procedimiento Penal y se cumplen las condiciones legales que este código exige.

<sup>48</sup> La FGN puede celebrar preacuerdos con la persona imputada/acusada en los que esta se declara culpable a cambio de la modificación en los términos de la imputación, siempre y cuando reintegre al menos el cincuenta por ciento (50%) del valor

tampoco es posible saber por qué delito estaban siendo juzgados los procesados a quienes se les otorgan estos beneficios o en qué regiones del país están siendo aplicados. Nuestra primera recomendación sobre este asunto está encaminada a aumentar la publicidad de los procesos misionales de la FGN. En ese sentido, **sugerimos que la FGN publique estadísticas sobre la forma en que se aplica el principio de oportunidad y los preacuerdos**, con el fin de saber en qué regiones aplican más estos beneficios, por qué delitos es más frecuente aplicarlos o cuántos principios de oportunidad son declarados ilegales por parte del juez. De esta forma, no solo la ciudadanía adquiere un mapa más amplio de la aplicación de estas figuras y puede hacer control a la labor misional de la FGN, sino que esta entidad estaría en capacidad de crear estrategias dirigidas a mejorar la aplicación de principios de oportunidad y la celebración de preacuerdos, y así evitar la captura del sistema penal.

En el mismo sentido, consideramos fundamental que la FGN **incluya dentro de la medición de su gestión institucional un criterio de “eficacia en la aplicación de los principios de oportunidad y celebración de preacuerdos”** que evalúe: i) el nivel de cumplimiento de los requisitos legales para la aplicación del principio de oportunidad y la celebración de preacuerdos por parte de fiscales; ii) activos que han sido recuperados gracias a la aplicación del principio de oportunidad o la celebración de preacuerdos; iii) víctimas que han sido reparadas como parte de la aplicación del principio de oportunidad; y iv) sujetos activos que se han judicializado gracias a la aplicación del principio de oportunidad. En todo caso, queremos aclarar que nuestro objetivo no es desincentivar el uso de estas figuras, sino salvaguardar la integridad de su aplicación. Esto es necesario para potenciar su eficacia como mecanismos de política criminal y como herramientas para dismantelar las redes criminales de corrupción.

## 2.2 Procuraduría General de la Nación

### 2.2.1 Conceptualizar el fenómeno de la corrupción para articular las faltas disciplinarias que están relacionadas

Actualmente, la PGN no cuenta con una definición interna de corrupción ni con una lista de faltas disciplinarias que se asimilen a corrupción. Esta falta de precisión tiene implicaciones negativas en la investigación y sanción de la corrupción, puesto que las dependencias no cuentan con una caracterización institucionalizada que les permita unificar las estrategias de priorización de las faltas disciplinarias. Por ello, proponemos que la PGN adopte una definición concordante con los actos de corrupción incluidos en el artículo VI de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CACC)<sup>49</sup>. En efecto, en el fallo del 15 de noviembre de 2017, el Consejo de Estado se remite a estos actos para delimitar la competencia de la Procuraduría en el juzgamiento de funcionarios públicos elegidos popularmente, a quienes únicamente puede investigar y sancionar por actos de corrupción.

---

equivalente al incremento patrimonial que obtuvo a partir de la comisión de un delito y cumpla con la reparación correspondiente. Ver: Ley 906 de 2004. Artículos 349-352.

<sup>49</sup> Los actos a los que se refiere este artículo son los siguientes: “[...] a) El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;<sup>[L1]SEP;b)</sup> El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;<sup>[L1]SEP;c)</sup> La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;<sup>[L1]SEP;d)</sup> El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y e) La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.<sup>[L1]SEP</sup>”



## 2.2.2 Adopción de planes de intervención focalizada en regiones y sectores

En primer lugar, recomendamos que la PGN **adopte un plan de intervención regional**. Hasta ahora, no ha publicado ningún plan de gestión para el período vigente en el que se muestre a las regiones como focos de intervención importantes. De igual forma, consideramos que es deseable que aumente su presencia en los departamentos priorizados, para lo cual la recomendación 1.5 es una posibilidad a considerar, pues sería deseable mayor presencia territorial de la PGN<sup>50</sup>. Como la FGN, consideramos que la PGN también debe aumentar sus capacidades de investigación. Para esto es necesario que se cuente con personal especializado, y en particular con presencia de policía judicial, en estas regiones. Por ello, recomendamos que la Unidad de Investigaciones Especiales –dependencia de la PGN encargada de prestar apoyo técnico-científico para las investigaciones disciplinarias y que tiene funciones de policía judicial por delegación expresa del Procurador– pueda tener una mayor intervención en las regiones.

En cuanto a la priorización sectorial, **recomendamos la construcción de un plan de intervención en el que se prioricen los sectores con más riesgo de corrupción** y se presenten reportes de gestión periódicos. Para esto, sugerimos tener en cuenta los sectores que previamente mencionamos en la recomendación 1.5.

Tanto en la focalización regional como en la priorización sectorial, la PGN debe desplegar proactivamente sus tres funciones (preventiva, disciplinaria y de intervención). De igual forma, recomendamos que refuerce su función de órgano garante de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, principalmente en los sectores priorizados y en las zonas focalizadas, teniendo en cuenta que muchos de estos obtuvieron un puntaje bajo en el Índice de Transparencia de Entidades Públicas<sup>51</sup>, y que el cumplimiento de esta ley por parte de las entidades territoriales y las dependencias regionales de las entidades públicas es aún muy precario.

## 2.2.3 Adoptar criterios de priorización para elevar la importancia de las investigaciones disciplinarias relacionadas con corrupción

La PGN ha hecho esfuerzos de priorización y ha creado el Grupo Élite Anticorrupción, un grupo que surge para conocer exclusivamente de ciertos procesos disciplinarios relacionados con corrupción cuya competencia sea del Procurador General y este se los haya encargado especialmente. Sin embargo, los criterios que adopta este grupo para determinar los casos de su competencia, no pueden entenderse como verdaderos criterios de priorización, pues no son aplicados por todas las dependencias y, por ende, no son una política transversal de la entidad.

Consideramos que la PGN puede priorizar los casos más importantes a través de la **canalización de recursos y capacidades a la investigación y sanción de los hechos que considera más relevantes para la lucha contra la corrupción**. Siendo así, **proponemos que la PGN, luego de conceptualizar y transversalizar la noción de corrupción, adopte criterios de priorización que se enfoquen en dos aspectos:** i) la **gravedad** de la falta disciplinaria; y ii) los **actores** que cometen las faltas disciplinarias (v.g. funcionarios de la rama legislativa, funcionarios de la rama ejecutiva, funcionarios elegidos popularmente) y que son afectados por faltas disciplinarias (v.g. poblaciones vulnerables como niños, niñas y adolescentes, comunidades minoritarias, etc.). En todo caso, también sugerimos que la PGN otorgue un peso específico a cada uno de estos criterios, con el fin de evitar el exceso de discrecionalidad en la priorización.

---

<sup>50</sup> En los informes de gestión y planes estratégicos de esta entidad no es posible encontrar planes de focalización o intervención territorial. Actualmente, el país cuenta con menos de ochenta (80) Procuradurías Regionales, Distritales y Provinciales, ubicadas en ciudades y municipios del país. Frente a la priorización sectorial, hasta ahora la PGN no ha publicado aún los sectores en los que pretende tener mayor vigilancia e investigación de la corrupción.

<sup>51</sup> Transparencia por Colombia. Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016. Disponible en: <http://indicedetransparencia.org.co/Resultados2015-2016>

Frente al primer criterio, consideramos que las conductas priorizables pueden ser aquellas que afecten en mayor medida a poblaciones vulnerables y que tengan un mayor impacto en el patrimonio público o en los recursos de las entidades territoriales. En cuanto al segundo criterio, las investigaciones de la PGN deberían enfocarse en los actores responsables de las faltas disciplinarias que constituyen corrupción en los sectores y regiones con más repercusiones negativas a causa de la corrupción, como ya se mencionó en una de las recomendaciones generales. Este tipo de priorización también deberá tener en cuenta el enfoque sistémico que mencionamos más arriba y concentrarse en casos que permitan conocer la estructuración de redes criminales de corrupción.

En todo caso, somos conscientes de que la existencia de criterios de priorización puede ser ineficaz si no se acompaña de una instancia que coordine su aplicación. Por ende, sugerimos que el Procurador General<sup>52</sup> cree un grupo especial encargado de velar por el cumplimiento de los criterios de priorización por parte de las distintas dependencias de la PGN. Este grupo también estaría encargado de recolectar y sistematizar la información que permita dar cuenta de las dinámicas y causas estructurales de las faltas disciplinarias constitutivas de corrupción.

#### **2.2.4 Fortalecer las capacidades de la Unidad de Investigaciones Especiales**

A pesar de que esta dependencia es fundamental en la investigación de la corrupción, pues presta una colaboración técnica que muchas dependencias necesitan para llevar a cabo sus investigaciones, consideramos que el talento humano de la Unidad Anticorrupción al interior de la Unidad de Investigaciones Especiales de la PGN puede no ser suficiente para atender el número de casos de corrupción que vigila disciplinariamente esta entidad<sup>53</sup>. Según datos de los Sistemas de Información SIRI y SIGDEA de la PGN, entre 2008 y 2016 se registraron alrededor de 1400 sanciones de las faltas disciplinarias que en el Cuaderno No. 56 de Fedesarrollo se caracterizan como actos de corrupción<sup>54</sup>. Teniendo en cuenta que la Unidad de Investigaciones Especiales se encarga de apoyar la investigación de conductas relacionadas con todo tipo de faltas disciplinarias, consideramos que las capacidades de esta dependencia son insuficientes para brindar un apoyo técnico de calidad en las investigaciones de alto impacto relacionadas con corrupción.

Por lo tanto, como parte de la política de priorización y canalización de recursos previamente propuesta, **recomendamos aumentar la asignación de recursos y capacidades de la Unidad Anticorrupción de la Dirección de Investigaciones Especializada y que este recurso también esté disponible en las Procuradurías Regionales y Provinciales.**

#### **2.2.5 Reconsiderar la utilidad de la función de intervención de la Procuraduría en procesos penales para así liberar recursos y destinarlos a la lucha contra la corrupción**

Frente a la intervención de la PGN en el proceso penal, consideramos que **debe ser revaluada**, pues en la mayoría de casos puede resultar innecesaria debido a las características del modelo adversarial propio del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2014)<sup>55</sup>. Este tema fue considerado por el

<sup>52</sup> Ver la función que le otorga el numeral 30 del artículo 7 del Decreto 262 de 2000.

<sup>53</sup> La Unidad Anticorrupción cuenta con tres áreas de especialidad para fines de distribución interna del trabajo: i) área de ingeniería civil, arquitectura y obras; ii) área financiera; iii) área de informática y criminalística. Mientras la primera cuenta con diez (10) funcionarios, la segunda tiene diez y seis (16) y la tercera nueve (9). Además, esta nómina de la Unidad Anticorrupción también cuenta con la siguiente planilla de siete (7) Técnicos Investigadores Grado 11; dos (2) Técnicos Investigadores Grado 17 y un (1) Técnico Investigador Grado 15.

<sup>54</sup> Esta información se basa en los datos proporcionados por la Procuraduría General de la Nación como parte de la respuesta a una solicitud de información pública hecha por Dejusticia.

<sup>55</sup> Como hemos dicho previamente, consideramos que no es necesaria la PGN en un sistema penal de partes y mucho menos con la presencia de un juez que ya se encarga de la mayor parte de funciones que el artículo 111 de la Ley 906 de 2004 le otorga a la PGN. Incluso en su naturaleza residual y excepcional, consideramos que la intervención del Ministerio Público no tiene la vocación de generar impacto en el proceso penal y mucho menos en aumentar la probabilidad de sanción de los

Gobierno Nacional en la exposición de motivos del Acto Legislativo 02 de 2003, al considerar que en el nuevo esquema de juzgamiento penal el rol del Ministerio Público debía ser revaluado<sup>56</sup>. De forma similar, la Corte Suprema de Justicia ha manifestado que, desde la entrada en vigencia de este sistema, la intervención de la PGN “es contingente –en tanto puede o no ejercerla–<sup>57</sup>. Es decir, el Ministerio Público no tiene una función lo suficientemente activa en el proceso del sistema penal acusatorio, pues sus funciones se asimilan directamente a las del juez, especialmente al de control de garantías<sup>58</sup>. Además, no cuenta con facultades lo suficientemente vinculantes para asegurar la garantía de los derechos procesales de las partes e intervinientes, pues excepcionalmente puede solicitar pruebas y sus intervenciones no tienen la suficiente vinculatoriedad para considerarse fundamentales en el proceso penal.

En nuestra opinión, esta consideración es relevante para este estudio en la medida en que, a través de la función de intervención en materia penal, la PGN no ejerce una labor lo suficientemente determinante para potenciar la investigación y sanción de la corrupción. Por el contrario, los recursos, capacidades y talento humano que actualmente son destinados a la intervención penal podrían ser redirigidos –al menos en parte– a fortalecer la función de prevención y la función disciplinaria, mediante las cuales su probabilidad de éxito e incidencia para luchas contra la corrupción es mayor.

La materialización de esta propuesta no implica un simple cambio organizacional, sino una modificación institucional y normativa. En efecto, consideramos que esta propuesta conlleva una modificación del artículo 250 de la Constitución Política, la Ley 906 de 2004 y el Decreto 262 de 2000.

### **2.2.6 Fortalecer las acciones encaminadas a velar por el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

Debe recordarse que una de las condiciones para que florezca la corrupción, según la fórmula de Klitgaard, es la falta de rendición de cuentas (accountability). La transparencia, entendida como la divulgación de información pública y de interés público a través de distintos medios, es una forma de rendición de cuentas social y permite potenciar la confianza en las instituciones. Consideramos que la transparencia constituye un arma en la lucha contra la corrupción en la medida en que es una condición necesaria pero no suficiente para prevenirla<sup>59</sup>. Por esa razón, como medida preventiva de la corrupción, es necesario fomentar el cumplimiento de las obligaciones consagradas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014), cuya entidad garante es el Ministerio Público en cabeza de la Procuraduría.

Por lo tanto, como medida general, sugerimos que la PGN se **empodere de su facultad de líder del Ministerio Público y haga uso de sus funciones preventivas, disciplinarias y de**

---

delitos relacionados con corrupción, pues no debe ni está facultado para intervenir directamente en las decisiones que toman los fiscales o jueces.

<sup>56</sup> Al respecto, se dijo: “(...)es evidente que al modificarse el sistema, trasladando algunas de las funciones judiciales que desempeña la Fiscalía a la judicatura (...) el papel del Ministerio Público dentro del esquema propuesto, al menos durante las etapas previas es innecesaria”. Ver: Congreso de la República. Gaceta 134 de 2002, folio 223.

<sup>57</sup> Corte Suprema de Justicia. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia del 5 de octubre de 2011. M.P. Leonidas Bustos (Sentencia No. 357).

<sup>58</sup> Esto se puede ver directamente en las atribuciones que el artículo 11 de la Ley 906 de 2004 le concede a la Procuraduría, pues se refieren principalmente a una obligación de procurar que el proceso se lleve a cabo con integridad y en respeto del debido proceso, y no tiene herramientas para que sus decisiones tengan algún peso vinculante. Además el juez de control de garantías tiene facultades expresas para garantizar los derechos fundamentales de las partes e intervinientes, pues la legitimidad de muchos de los actos en la etapa de investigación –recolección de elementos materiales probatorios, captura en flagrancia, etc– depende del estudio de legalidad que realice este juez (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-643 del veintiuno (21) de noviembre de dos mil dieciséis (2016). Expediente No. T-5550893. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

<sup>59</sup> Ver: Catharina Lindstedt & Daniel Naurin, “Transparency is not enough: making transparency effective in reducing corruption”, *International Political Science Review* 31, no. 3 (2010): 301-322; Mehmet Bac, “Corruption, Connections and Transparency: Does a Better Screen Imply a Better Scene?”, *Public Choice Review* 107, no.1 (2001): 87-96.

**intervención para cumplir con los deberes que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (Ley 1712 de 2014)**<sup>60</sup>. Específicamente, consideramos que la PGN debe **establecer qué sanciones y/o faltas disciplinarias deben aplicarse ante el incumplimiento de esta ley**, pues actualmente no existe un régimen de sanciones sistematizado y público. Si el incumplimiento se juzga a partir de las faltas disciplinarias incluidas en el Código Disciplinario Único, entonces deberá delimitar cuáles son aplicables para tal fin. Si, por el contrario, se trata de sanciones distintas, la PGN tendrá que construirlas y proponer un proyecto de ley en el que se incluyan.

Así mismo, debe **establecer planes anuales de prevención y seguimiento en materia de promoción de la Ley de Transparencia**. En concreto, se recomienda que estos planes sean públicos e incluyan las actividades, las entidades a las que se hará seguimiento y las regiones donde se focalizarán las iniciativas de prevención. Como medida preventiva, además, creemos que la PGN debe promover en las demás entidades el cumplimiento de deberes como la **divulgación proactiva de información obligatoria**<sup>61</sup> y la **carga de la prueba** referida en el artículo 28 de la Ley de Transparencia.

En segundo lugar, notamos que existe un retraso generalizado en la divulgación de planes, informes y reportes misionales del Comité Interinstitucional o de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información<sup>62</sup> y del Grupo de Transparencia, Integridad y Cultura de lo Público<sup>63</sup>. Por ello, **recomendamos la elaboración y publicación de informes periódicos de gestión**<sup>64</sup>. Además, recomendamos incrementar la periodicidad de la publicación de los informes de tutela y acceso a la información y publicar informes relativos al cumplimiento y las decisiones de recursos de insistencia.

Finalmente, hay que recordar que, más allá de la su función de órgano garante del derecho de acceso a la información pública, la PGN también debe cumplir con las exigencias y deberes que impone la Ley de Transparencia a todas las entidades públicas. Actualmente el cumplimiento de la ley por parte de la PGN es insuficiente, lo que resta legitimidad a su función de órgano garante y muestra un desinterés por apropiarse de los postulados de la transparencia y el acceso a la información.

## **2.3 Contraloría General de la República**

### **2.3.1 Formular criterios que permitan identificar las conductas generadoras de responsabilidad fiscal que están relacionadas con actos de corrupción**

Entre los cinco (5) objetivos corporativos planteados en el Plan Estratégico 2014-2018 de la CGR se encuentra la “[l]ucha frontal, oportuna y efectiva contra la corrupción e inadecuada gestión de los recursos públicos”. Sin embargo, no es claro cuáles son las conductas investigadas a las que se les piensa dar ese tratamiento frontal, oportuno y efectivo, pues la CGR no parece haber definido una postura institucional sobre lo que significa corrupción en materia fiscal.

Por una parte, existen algunos indicios que nos permitirían concluir que en lugar de hacer referencia a la corrupción, el objetivo corporativo antes citado constituye un propósito general de mejora de la efectividad y oportunidad de la investigación y sanción de todas las conductas que investiga la entidad. Por ejemplo, si bien todas las preguntas de nuestro primer derecho de petición estuvieron enfocadas a averiguar sobre “los hechos generadores de responsabilidad fiscal **que según la Contraloría constituyen actos de corrupción**”, las respuestas dadas por esta entidad omitieron

<sup>60</sup> Ver: artículo 23 de la Ley 1712 de 2014, Resolución 282 de 2014 y Resolución 077 de 2017

<sup>61</sup> Ver: artículos 9, 10 y 11 de la Ley 1712 de 2014.

<sup>62</sup> Este comité es creado por la Resolución 282 de 2014.

<sup>63</sup> Este grupo es creado por la Resolución 077 de 2017 y está encargado de coordinar el cumplimiento de las obligaciones relativas a la garantía de la Ley de Transparencia.

<sup>64</sup> . Actualmente es posible encontrar tres informes de gestión realizados por el Grupo de Transparencia, Integridad y Cultura de lo Público que corresponden a 2014, 2015 y 2016. Sin embargo, no hay información acerca de las acciones que se han realizado en 2017, lo cual demuestra que la Procuraduría entiende la rendición de cuentas, al menos en lo que atañe su rol de transparencia, como un ejercicio anual y aislado en lugar de un ejercicio constante de cara a la ciudadanía

de manera sistemática esta especificación, refiriéndose, en general, a los hechos generadores de responsabilidad fiscal de los que conoce la entidad. De hecho, en una de las respuestas la entidad fue clara al señalar que “una vez se encuentran determinados los elementos de que trata el artículo 41 de la ley 610 de 2000, se da inicio a un proceso de responsabilidad fiscal (...), **sin que sea requisito establecer adicionalmente si la conducta desplegada por el gestor fiscal configura a su vez actos de corrupción como se indica en su pregunta**” (negrilla fuera del texto).

Sin embargo, otros hallazgos de la investigación dan a entender que el carácter corrupto de una conducta generadora de responsabilidad fiscal es determinado por la CGR a partir de su cuantía, su trascendencia y de las circunstancias especiales de cada caso. Así, actualmente la investigación y sanción de los llamados “casos de corrupción” es asumida por la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción (en adelante Unidad Anticorrupción) o por los Grupos de Reacción Inmediata (en adelante GRI). Sin embargo, para determinar qué procesos de responsabilidad fiscal se abren bajo la competencia de estas dos dependencias, lo que hace la CGR es seleccionar los *casos que tienen especial trascendencia social y económica en el país y frente a la opinión pública y por ende, generen gran impacto social y económico a los intereses patrimoniales del Estado*. En esa medida, el Contralor cuenta con discrecionalidad para escoger los casos que, a partir de esos criterios deben ser declarados de impacto nacional, y en consecuencia, deben ser asumidos por alguna de estas dos dependencias.

En nuestra opinión, tanto la ausencia de criterios objetivos de identificación de los casos de corrupción, como la excesiva discrecionalidad que radica en el Contralor pueden eventualmente mermar las capacidades que tiene la CGR para priorizar la investigación y sanción de la corrupción. Por ello, es indispensable que se generen criterios que permitan identificar, de manera objetiva, las conductas generadoras de responsabilidad fiscal que están relacionadas con actos de corrupción, y que por ende, deben ser asumidas por la Unidad Anticorrupción o por los GRI. Para el efecto, consideramos aconsejable que la Contraloría articule los elementos que integran la responsabilidad fiscal<sup>65</sup> con los tres elementos que componen un acto de corrupción, a saber: i) un abuso o desviación de un poder encomendado (que puede ser público o privado); ii) un beneficio económico privado (directo o indirecto y que puede ser personal o para un tercero); y, iii) en detrimento del interés general.

### **2.3.2 Generar y transparentar criterios objetivos tanto para la selección de los entes que serán objeto de control fiscal para cada vigencia, como para la priorización de los procesos de responsabilidad fiscal**

Dos de las funciones más relevantes de la CGR son: i) ejercer el control fiscal, y, ii) establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma. De conformidad con el artículo 267 de la Constitución Política, el control fiscal se ejerce en forma **selectiva**, es decir, a partir de la elección de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades. Por el contrario, el proceso de responsabilidad fiscal debe abrirse de manera **obligatoria** en todos los casos en los que se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado e indicios serios sobre los posibles autores de la misma<sup>66</sup>. Sin embargo, eso último no es óbice para que la CGR pueda **priorizar** determinados procesos de responsabilidad fiscal, para poder atenderlos con mayor celeridad que los demás<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> A saber: i) una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal; ii) un daño patrimonial al Estado; y, iii) un nexo causal entre los dos elementos anteriores. Una vez se comprueba la existencia de esos tres elementos, la CGR puede proceder a declarar la responsabilidad fiscal.

<sup>66</sup> Artículo 40 de la Ley 610 de 2000.

<sup>67</sup> Cabe aclarar que dicha priorización no implica la posibilidad de que la CGR pueda decidir si investiga o no un determinado hallazgo fiscal o denuncia, sino que simplemente permite la reorganización del talento humano y los recursos de la CGR de manera estratégica, buscando así aumentar la eficiencia y eficacia de la acción fiscal. Esto, en virtud del

Desafortunadamente, tanto la *selección* de los entes que serán objeto de control fiscal como la *priorización* de los procesos de responsabilidad fiscal son adelantados con excesiva discrecionalidad, haciendo que gran parte de la selección y priorización pase a depender del carácter mediático de ciertos escándalos de corrupción, y en general, de las decisiones del Contralor en curso. Por eso, para dotar de transparencia y objetividad al ejercicio de ambas funciones, es indispensable que se generen y exterioricen criterios que permitan determinar de manera objetiva y transparente los entes que serán objeto de control fiscal para cada vigencia y los procesos de responsabilidad fiscal que deben ser priorizados. Además, debe ser claro el peso específico que se le otorga a cada criterio. Al respecto, si bien somos conscientes de que la discrecionalidad del Contralor es un factor importante a tener en cuenta, durante la ponderación de los diferentes criterios su opinión no debe tener un peso mayor que el de los criterios técnicos utilizados<sup>68</sup>.

En el caso de la *selección* de los entes que serán objeto de control fiscal para cada vigencia, los parámetros establecidos en la Guía de Auditoría con Enfoque Integral son un gran avance. Sin embargo, es necesario: i) que los indicadores financieros y no financieros que se utilizan en la *Matriz de Importancia Relativa* sean siempre los mismos, independientemente del año, y sean expuestos en la mencionada Guía. Esto, sin perjuicio de que cada año la Alta Dirección de la CGR pueda introducir nuevos indicadores, lo cuales sin embargo deben estar debidamente sustentados, para asegurar que no respondan a intereses particulares del Contralor; ii) que se defina de forma taxativa los posibles insumos o fuentes (resultados de auditorías anteriores, de la atención de denuncias, de los controles en tiempo real, informes sectoriales, etc.) a partir de los cuales se asignarán los pesos de cada macroproceso, proceso y factor de riesgo introducido en la *Matriz de nivel de Riesgo* para cada entidad, así como el peso específico que tiene cada insumo o fuente. Nuevamente, sin perjuicio de que cada año la Alta Dirección de la CGR pueda introducir nuevos indicadores, con la debida sustentación; y, iii) que las prioridades nacionales que define la Alta Dirección de la CGR tengan un peso igual que los demás criterios utilizados, y no los subordinen.

Por su parte, en la *priorización* de los procesos de responsabilidad fiscal sugerimos motivar la idea de “impacto” de los casos, cuyo contenido depende actualmente de la discrecionalidad del Contralor. Somos conscientes de que en su decisión el Contralor toma en consideración factores como la cuantía, la trascendencia y las circunstancias especiales de cada caso. Sin embargo, no existen parámetros que permitan determinar claramente cuáles cuantías resultan de impacto, qué hechos revisten trascendencia, o qué circunstancias especiales tienen más relevancia que otras. Por eso, proponemos definir criterios que sean medibles, y que permitan identificar los casos que requieren de una mayor celeridad tanto en la asunción como en la recolección de pruebas, y que por ende, deben ser asumidos por la Unidad Anticorrupción o por los GRI. Para el efecto, proponemos tener en cuenta tanto lo que resulte de la articulación de los elementos que integran la responsabilidad fiscal con los dos elementos que componen un acto de corrupción, como los criterios objetivos, subjetivos y complementarios que fueron incluidos en la estrategia de priorización adoptada por la FGN en la Directiva 001 de 2012 y modificada en la Directiva 002 de 2015.

### **2.3.3 Aprovechar las capacidades institucionales y organizacionales con las que cuenta la CGR en materia de seguimiento al Sistema General de Participaciones y de Regalías, para ejercer también vigilancia y control sobre los cupos indicativos.**

---

artículo 34 del Decreto Ley 267 de 2000, que le asigna al Contralor General de la República la función de definir los instrumentos de organización del sistema de trabajo para el cumplimiento de la misión institucional de la CGR.

<sup>68</sup> A saber: i) su nivel de importancia relativa; ii) su nivel de riesgo; y, iii) una matriz de control.

La CGR tiene competencia para ejercer de forma prevalente<sup>69</sup> y en coordinación con las contralorías territoriales, la vigilancia sobre el **Sistema General de Participaciones**<sup>70</sup>, constituido por los recursos que, por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, la Nación transfiere a las entidades territoriales para la financiación de los servicios de salud y educación, y los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico que estén a su cargo (más un porcentaje de libre destinación). Así mismo, es competente para ejercer vigilancia y control sobre los recursos del **Sistema General de Regalías**<sup>71</sup>, compuesto por las contraprestaciones económicas que se causan a favor del Estado por la explotación de un recurso natural no renovable<sup>72</sup>, que sean asignados para los departamentos, municipios o distritos<sup>73</sup>.

Para el ejercicio de estas competencias, la CGR cuenta con el Sistema de Vigilancia Especial al Sistema General de Participaciones<sup>74</sup>, cuya coordinación general está a cargo y bajo la responsabilidad del Grupo del Sistema Especial de Vigilancia al Sistema General de Participaciones, adscrito a la Contraloría Delegada para la Vigilancia Fiscal del Sector Social de la CGR. Por su parte, en materia de regalías la CGR cuenta con el Grupo para el conocimiento y trámite de Procesos de Responsabilidad Fiscal del Sistema General de Regalías, adscrito a la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción<sup>75</sup>.

En materia organizacional, durante la administración del Contralor Edgardo Maya (2014-2018) se ha diseñado una estrategia que permite evaluar el control de gestión (procesos administrativos, presupuestal, contractual), control de resultados (cumplimiento de planes, programas, proyectos y metas), control financiero, de legalidad y de los mecanismos de control en los 32 departamentos, las 32 capitales y mínimo tres municipios de cada departamento, priorizados por la existencia de eventos de riesgo que pueden afectar la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones y el cumplimiento de las metas establecidas por el Gobierno Nacional. Así mismo, en la actualización de marzo de 2015 de la Guía de Auditoría de la CGR se incorporó un capítulo con un procedimiento especializado para la vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías, como primer procedimiento por tipología, en donde la unidad de evaluación principal para las entidades territoriales son los proyectos de inversión.

Siendo así, consideramos que la CGR debe aprovechar las fortalezas institucionales y organizacionales con las que ya cuenta para vigilar las participaciones y regalías, para ejercer vigilancia y control sobre la distribución, administración y manejo de los recursos provenientes de las Partidas de desarrollo regional del Presupuesto General de la Nación. En concreto, sugerimos que a los Grupos de Vigilancia Especial que existen en materia de regalías y participaciones, se les asigne también la tarea de vigilar y ejercer control fiscal sobre la distribución y ejecución de estas partidas regionales. Así mismo, que para su vigilancia y control se utilicen los procedimientos especializados que como ya se dijo, han sido originalmente diseñados para la vigilancia y control fiscal de los recursos de los Sistemas Generales de Regalías y Participaciones. Lo anterior, para asegurar que esa asignación de recursos públicos sea la más conveniente para maximizar sus resultados, que en

---

<sup>69</sup> De acuerdo con el artículo 7 de la Resolución Orgánica 5678 de julio de 2005, tiene competencia prevalente para avocar las acciones de vigilancia y control fiscal de dichos recursos cuando exista falta de capacidad para el ejercicio de la competencia concurrente por una Contraloría Departamental, Distrital o Municipal; cuando la CGR tenga graves indicios de la falta de efectividad u objetividad de la auditoría que se haya practicado para la vigencia anterior; o, en el evento de presentarse incumplimiento de sus obligaciones de reporte por parte de las contralorías territoriales, que impidan el seguimiento, control y verificación a los recursos del Sistema General de Participaciones.

<sup>70</sup> Artículo 89 de la Ley 715 de 2001.

<sup>71</sup> Artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994.

<sup>72</sup> Artículo 361 de la Constitución Política.

<sup>73</sup> Incluso, en esa materia la ley ha dotado a la CGR de la facultad de acceder, a través de las entidades públicas competentes, a la información financiera, tributaria, aduanera y contable concerniente a las empresas titulares de licencias de explotación de recursos naturales no renovables y a terceros contratistas de la misma, para verificar la veracidad de la información suministrada por las empresas licenciatarias o cuando existan graves indicios de defraudación al Estado por parte de las mismas o del grupo empresarial al que pertenezcan. Parágrafo 3º del artículo 14 de la Ley 1530 de 2012.

<sup>74</sup> Resolución Orgánica 5678 de 2005.

<sup>75</sup> Resolución Orgánica 7317 de 2013 y Resoluciones OGZ 0169 y 170 del 5 de febrero de 2015.

igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo, y que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con las necesidades de las entidades territoriales receptoras, y no con las necesidades de campaña electoral de los congresistas.

### **2.3.4 Explotar las herramientas de control interno de las entidades y las de especial seguimiento de la CGR, para generar alertas sobre riesgo de daño patrimonial cuando aún se desarrollan los actos de gestión fiscal**

Si bien la Corte Constitucional declaró la inexecutable de la función de advertencia con la que contaba la CGR, aún existen en el ordenamiento jurídico otras alternativas para generar una alerta sobre el riesgo de ocurrencia de un daño al patrimonio del Estado cuando aún se desarrollan los actos de gestión fiscal.

Por un lado, se encuentra el sistema de control denominado “**evaluación del control interno**”, por medio del cual la CGR efectúa “el análisis de los sistemas de control de las entidades sujetas a la vigilancia, con el fin de determinar la calidad de los mismos, el nivel de confianza que se les pueda otorgar y si son eficaces y eficientes en el cumplimiento de sus objetivos”<sup>76</sup>. Así, la CGR tiene la capacidad de influir en el mejoramiento de los sistemas de control interno que las propias entidades y organismos del Estado<sup>77</sup> están obligados a diseñar e implementar<sup>78</sup>. A diferencia del control fiscal externo, el control interno se entiende como parte del proceso administrativo y corresponde adelantarlo a los administradores. En esa medida, cuenta con oportunidades propias en todos los momentos del cumplimiento de la función administrativa, pudiendo ejercerse de manera previa, concomitante o posterior. Sin embargo, para aprovechar esas oportunidades es necesario mejorar los sistemas de control fiscal interno actuales y su articulación con el sistema de control fiscal de las Contralorías, para lo cual es indispensable que el Contralor haga un uso provechoso de la facultad que tiene para conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado<sup>79</sup>.

Por otro lado, en virtud de sus atribuciones constitucionales de información, observación y verificación de la gestión fiscal<sup>80</sup> la CGR también cuenta con la figura del **especial seguimiento**<sup>81</sup>, que consiste en “el examen continuo y sistemático sobre el avance y el logro de objetivos de una política, programa o proyecto, formulados para un periodo determinado y un presupuesto específico, con el fin de determinar el modo como están siendo implementados. Esta modalidad implica la recolección y análisis permanente de información útil para tomar decisiones de vigilancia y control fiscal, durante la implementación de la política, programa o proyecto, con base en la comparación

---

<sup>76</sup> Contraloría General de la República. (2015). *Guía de Auditoría de la Contraloría General de la República*. Disponible en Internet a través de: <http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/595338/0.+GUIA+AUDITOR%C3%8DA+CGR+05-05-15.pdf/340ca4d1-6617-46a0-a296-955c7d0b7bd4?version=1.0> p. 12.

<sup>77</sup> Según el artículo 5° de la Ley 87 de 1993, el Sistema de Control Interno “se aplicará a todos los organismos y entidades de las Ramas del Poder Público en sus diferentes órdenes y niveles así como en la organización electoral, en los organismos de control, en los establecimientos públicos, en las empresas industriales y comerciales del Estado en las sociedades de economía mixta en las cuales el Estado posea el 90% o más de capital social, en el Banco de la República y en los fondos de origen presupuestal”.

<sup>78</sup> Ver artículos 209 inciso 2° y 269 de la Constitución Política.

<sup>79</sup> numeral 6° del artículo 268 de la Constitución Política

<sup>80</sup> Al respecto, el Contralor General de la República Edgardo Maya Villazón considera que “[s]i bien es cierto que por virtud de la sentencia C-103 de 2015, se privó a la Contraloría de la potestad de advertir sobre casos de inminente afectación al patrimonio público, también es cierto que, con fundamento en las atribuciones constitucionales de información, observación y verificación de la gestión fiscal y en ejercicio de la potestad reglamentaria, que se le confiere al Contralor General de la República, se han implementado **nuevos y adicionales procedimientos de auditoría** que le permitirán contribuir a la toma de conciencia por parte de los gestores fiscales y de la comunidad misma, sobre los deberes de una verdadera rentabilidad social en la administración de recursos públicos a cargo de los sujetos públicos y privados”. Ver: Contraloría General de la República. (2017). Informe de Gestión 2016-2017. p. 24.

<sup>81</sup> Creada por el numeral 8° del artículo 55 del Decreto Ley 267 de 2000 y en la Resolución Orgánica 6680 de 2012



entre los resultados esperados y el Estado de avance de los mismos<sup>82</sup> (subraya fuera del texto). En particular, dicho seguimiento se encuentra asociado al monitoreo en tiempo real de los aspectos operativos del programa o proyecto que se esté siguiendo, generando así datos de forma periódica que pueden ser usados para el seguimiento o la evaluación de dichos programas o proyectos. Además, los resultados de estos seguimientos se consignan en informes que deben ser publicados periódicamente en el portal de la Contraloría, convirtiéndose en una importante fuente documental de alertas<sup>83</sup>.

En conclusión, consideramos que la CGR debe sacar provecho de las figuras actualmente existentes, que sin llegar a co-administrar, le permiten generar alertas tempranas sobre posibles irregularidades en la gestión fiscal. Lo anterior, sin perder de vista que para asegurar la confianza de los sujetos auditados en la segunda herramienta mencionada, se debe asegurar que los resultados de los informes de auditoría que se produzcan posteriormente en función del control posterior, sean coherentes con los informes de especial seguimiento que se hayan producido durante la gestión fiscal auditada.

### **2.3.5 Aprovechar los bienes que sean incautados con fines de comiso por la FGN, para hacer exigible el derecho a la reparación del Estado, en su calidad de víctima de los delitos y conductas generadoras de responsabilidad fiscal que estén relacionados con actos de corrupción.**

A pesar de que el artículo 12 de la Ley 610 de 2000 faculta a la CGR para decretar medidas cautelares sobre los bienes de la persona presuntamente responsable de un detrimento al patrimonio público, esta facultad solamente puede ser ejercida desde el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Así, es probable que cuando la CGR esté habilitada para ordenar las medidas cautelares de incautación, ocupación o suspensión del poder dispositivo sobre los bienes del presunto responsable fiscal, el mismo ya los haya sacado del país o transferido a un tercero. Evidentemente, esto va en detrimento del que debe ser el principal objetivo de esta entidad, a saber, la recuperación del patrimonio.

Por eso, consideramos necesario que la CGR saque provecho de las medidas cautelares con fines de comiso que pueda llegar a dictar la FGN en los procesos penales que también se adelanten contra los presuntos responsables fiscales, y que tienen por objeto “los bienes y recursos del penalmente responsable que provengan o sean producto directo o indirecto del delito, o sobre aquellos utilizados o destinados a ser utilizados en los delitos dolosos como medio o instrumentos para la ejecución del mismo”<sup>84</sup>. En especial, la CGR debe poner especial atención sobre las medidas materiales de incautación y ocupación que pueda llegar a dictar la FGN, pues a diferencia del resto de medidas cautelares, estas últimas pueden ser ordenadas durante las etapas de Indagación o Investigación del Proceso Penal, y cuentan con control de legalidad posterior por parte del juez de control de garantías<sup>85</sup>. En esa medida, son la única herramienta con la que cuentan los entes de vigilancia y control para tomar medidas **oportunas** sobre los bienes del presunto responsable fiscal.

Si bien somos conscientes de que “la naturaleza y fin que persigue el comiso no es la satisfacción de los derechos de las víctimas, sino “[...] que obedece con mayor acierto a una medida de política criminal que involucra una finalidad preventiva (especial y general) frente al fenómeno

---

<sup>82</sup> Artículo 11 de la Resolución Orgánica 6680 de 2012.

<sup>83</sup> Así, por ejemplo, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana ha realizado especial seguimiento a los recursos del Fondo Adaptación, entidad pública creada en 2011 para ejecutar proyectos integrales de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático con un enfoque multisectorial y regional, además de los relacionados con el fenómeno de La Niña. En concreto, esta Contraloría Delegada le ha hecho un seguimiento en tiempo real a la gestión fiscal de las asignaciones presupuestales que se realizan a través del proyecto de inversión "Construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal 2010-2011". Ver: Informes Consolidados de Especial Seguimiento al Fondo Adaptación, correspondientes a 2015, 2016 y a junio de 2017.

<sup>84</sup> Artículo 82 de la Ley 906 de 2004.

<sup>85</sup> Artículo 84 de la Ley 906 de 2004.

delictivo (Corte Constitucional, 2012)”<sup>86</sup>, resaltamos que de acuerdo con el artículo 82 del Código de Procedimiento Penal el comiso procede “sin perjuicio de los derechos que tengan sobre ellos los sujetos pasivos o los terceros de buena fe”<sup>87</sup>. De hecho, al interpretar esta disposición, en la sentencia C-782 de 2012 la Corte Constitucional señaló claramente que “la regulación reseñada hace énfasis en que la incautación de bienes (sic) con fines de comiso, debe efectuarse sin perjuicio de los derechos de las víctimas o de los terceros de buena fe, lo que implica que el legislador previó la posibilidad de que en las actividades de incautación de bienes podrían salir afectados los derechos de las víctimas, ya sea porque aquellas recayeran sobre bienes objeto de restitución, o porque la incautación de bienes del penalmente responsable pudiera afectar las posibilidades de garantizar la reparación integral del daño ocasionado con el delito”<sup>88</sup>. En particular, señaló la Corte, “las decisiones sobre comiso de bienes pueden afectar las posibilidades de la víctima de obtener una reparación integral, comoquiera que dicha medida implica el desplazamiento del bien, del patrimonio del condenado al Estado, por lo que podrían verse mermadas las posibilidades de garantizar la compensación del daño y los perjuicios”<sup>89</sup>.

Entonces, teniendo en cuenta la importancia que pueden tener los bienes decomisados para hacer efectivo el derecho a la reparación del Estado por delitos de corrupción, proponemos que en los casos en los que el presunto responsable fiscal esté siendo procesado también penalmente, la CGR: i) solicite que se le reconozca como representante del Estado, en su calidad de víctima; y, ii) una vez dictada la condena, se pronuncie sobre los bienes decomisados, bien sea para solicitar la adición de la sentencia cuando en la misma o en decisión con efectos equivalentes se haya omitido el pronunciamiento definitivo sobre los bienes afectados con fines de comiso<sup>90</sup>; o para asegurar la satisfacción de su derecho a la reparación durante el incidente de reparación integral de los daños ocasionados con la conducta punible. Si bien en este último caso el proceso de reparación del Estado puede tomar un largo tiempo, al menos se asegurará la posibilidad de garantizar la compensación del daño sufrido, a partir del valor de los bienes decomisados por la FGN.

### **2.3.6 Articular las estrategias de focalización territorial en función de las regiones priorizadas en la recomendación general 3.1.5 y ejercer la función de armonización de los sistemas de control fiscal**

En la medida de lo posible, las gerencias departamentales de la CGR y la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana deben articular sus diferentes estrategias de focalización territorial en función de los departamentos a los que se hizo referencia en la sección 3.1.5 de este documento. En esa medida, se recomienda que esas sean las regiones priorizadas tanto para la ubicación de contralores provinciales, como para el desarrollo de los Procesos de Control Fiscal Participativo (CFP).

Del mismo modo, se exhorta a que el Contralor ejerza su función de armonización de los sistemas de control fiscal<sup>91</sup> y, en particular, en lo que tiene que ver con las Contralorías ubicadas en

<sup>86</sup> Ospina, J. (2016). La persecución de activos ilícitos derivados de la corrupción en Colombia como una herramienta eficaz en la prevención de la corrupción. *Revista Via Iuris*, 20, pp. 81-104. p. 99.

<sup>87</sup> Artículo 82 la Ley 906 de 2004.

<sup>88</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-782 del diez (10) de octubre de dos mil doce (2012). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>89</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-782 del diez (10) de octubre de dos mil doce (2012). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>90</sup> Artículo 90 de la Ley 906 de 2004, el cual fue declarado exequible en la sentencia C-782 de 2012 “en el entendido que también la víctima podrá solicitar en la audiencia de que trata esta norma, la adición de la sentencia o de la decisión con efectos equivalentes, que omita un pronunciamiento definitivo sobre los bienes afectados con fines de comiso, con el fin de obtener el respectivo pronunciamiento”.

<sup>91</sup> El ejercicio de esta prerrogativa de armonización no choca con el carácter descentralizado de las Contralorías Territoriales. Por el contrario, es concordante con el **control de tutela** que la CGR puede ejercer sobre las Contralorías Territoriales, en su calidad de entidades descentralizadas. Tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional, este control “implica un poder de supervisión y orientación que se ejerce para la constatación de la armonía de las decisiones de los órganos de las entidades descentralizadas con las políticas generales adoptadas por el sector, y que es llevado a cabo por una autoridad sobre otra, o

esos departamentos priorizados. Al igual que el Contralor Edgardo Maya Villazón, tenemos dudas sobre la conveniencia de continuar con las Contralorías Territoriales. Somos conscientes de que la descentralización en materia de control fiscal tiene fundamento en el principio de autonomía territorial<sup>92</sup> y “supone la **capacidad de gestionar los intereses propios**; es decir, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general”<sup>93</sup> (negrilla fuera del texto). Sin embargo, la misma Corte Constitucional ha señalado que “no desconoce la Corte la dificultad que existe en el sentido de precisar cuál es el contenido exacto de los conceptos de “descentralización y autonomía” en materia de control fiscal”<sup>94</sup>.

En el mismo sentido de la Corte Constitucional, cuando declaró la inexecutable de la función preventiva en cabeza de la CGR, consideramos que la justificación de la descentralización del control fiscal tiene problemas tanto teóricos como prácticos. A *nivel teórico*, dudamos de que la descentralización fiscal deba ser extendida hasta la descentralización del control fiscal. En esa medida, si bien reconocemos la necesidad de que las entidades territoriales puedan gestionar sus propios recursos, cuestionamos que las Contralorías Territoriales tengan intereses propios que deban ser gestionados con independencia de los intereses nacionales, y que requieran de una regulación particular para lo específico de los recursos que ellas controlan.

A *nivel práctico*, consideramos que la heterogeneidad del desarrollo de las distintas entidades territoriales del país dificulta la consecución de un control fiscal descentralizado efectivo en todo el territorio colombiano. De acuerdo con los partidarios de la descentralización del control fiscal, “[a]umentar la distancia entre administración y administrado se traduciría en un déficit democrático, ineficiencia, ineficacia y baja legitimidad”<sup>95</sup>. Al respecto, consideramos que si bien el carácter democrático y la legitimidad de las contralorías territoriales son factores a tener en cuenta si se trata de un control fiscal que es por esencia participativo, en materia de eficacia y efectividad la realidad nos ha mostrado que “la efectividad del control fiscal es limitada en las áreas del país donde el presupuesto tiene graves problemas de ejecución y donde algunas rentas de las entidades son capturadas por grupos al margen de la ley, sin que las contralorías territoriales hagan un efectivo control a estos recursos”<sup>96</sup>.

Por esas razones, coincidimos en que el país está en mora de dar un debate serio y despolitizado sobre la viabilidad teórica y práctica de las Contralorías Territoriales. Pero, mientras no se tome una decisión al respecto, el Contralor está en la obligación de seguir ejerciendo su función de armonización de la CGR con las Contralorías Departamentales y Municipales. En particular, y tal y como bien lo señalan Ochoa y Charris, se requiere de “líneas de mando definidas que les permit[an] a las unidades ejercer sus funciones con suficiente autonomía del resto de la corporación, para prestar un mejor servicio a sus públicos, pero conservando y definiendo unas líneas funcionales centralizadas que son las que permiten que esas unidades actúen de manera integral”<sup>97</sup>.

En ese sentido, consideramos urgente la adopción de un **sistema mixto de estándares homogéneos y enfoque diferencial** como el que se venía proponiendo en las dos últimas administraciones de la CGR. Tal y como bien lo señalan Restrepo et al., “sería pertinente la

---

sobre una entidad, control que el constituyente avaló cuando acogió esta forma de organización administrativa”. Ver: Restrepo, M.A., Sánchez, C.A., Araújo, R., Peña, E., & Dineiger, P. (2008). *Control Fiscal Territorial. Construcción de un modelo de contraloría tipo*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. p. 26.

<sup>92</sup> artículo 287 de la Constitución Política

<sup>93</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-720 de 1999.

<sup>94</sup> Corte Constitucional. sentencia C-403 de 1999.

<sup>95</sup> Morelli, S. (2017). *La mala idea de abolir las contralorías regionales*. Disponible en Internet a través de: <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/10070-la-mala-idea-de-abolir-las-contralor%C3%ADas-regionales.html>

<sup>96</sup> López, C., Sánchez, C.A., y Peña, E. (2007). Diagnóstico y perspectivas del control fiscal territorial. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 9 (2): 29-55. p. 43.

<sup>97</sup> Ochoa, H. & Charris, S. (2003). Propuesta de un Modelo de Control Fiscal para el Estado colombiano: El sistema de control fiscal nacional. *Revista Estudios Gerenciales*, 19 (89): 13-42- p. 35.

elaboración de metodologías proforma para el control fiscal territorial por parte de la CGR a título de colaboración técnica, las cuales serían adoptadas formalmente y adaptadas a las circunstancias propias por las contralorías territoriales que lo requieran<sup>98</sup>. En particular, en relación con los departamentos que aquí se ha propuesto focalizar.

### **2.3.7 Intervenir las contralorías delegadas sectoriales en función de los sectores focalizados en la recomendación general 1.5**

Con el fin de aplicar a la CGR la focalización sectorial propuesta en la recomendación general 1.5, proponemos en primer lugar el fortalecimiento de los recursos económicos y humanos con los que cuentan las Contralorías delegadas para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, y el Sector Agropecuario. Adicionalmente, proponemos la creación de las siguientes Contralorías Delegadas Sectoriales, que puedan enfocar sus esfuerzos en los otros sectores administrativos que según los datos más arriba mencionados figuran con los mayores riesgos de corrupción, a saber: Interior, Servicios Básicos (Salud, Educación, Agua Potable) y Tierras. Todo esto, de la mano con la Unidad para el Posconflicto, que fue recientemente creada mediante el Decreto ley 888 de 2017 para la vigilancia y control de los recursos que sean destinados al cumplimiento del Acuerdo Final de Paz.

### **2.3.8 Garantizar la independencia del control fiscal territorial frente a los poderes políticos**

En primer lugar, para garantizar la independencia de las Contralorías Territoriales frente a los poderes políticos de sus respectivas regiones, así como la idoneidad de quienes hacen parte de estas entidades, consideramos necesario que el Congreso regule cuanto antes la convocatoria pública a la que se refiere el artículo 272 de la Constitución Política. A través del Acto Legislativo 05 de 2015 y del Concepto 2274 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ya quedó claro que: i) la elección de los Contralores está a cargo de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales y Distritales; ii) éstos últimos eligen a partir de una lista de elegibles que es producto de una convocatoria pública; iii) al igual que el concurso de méritos, dicha convocatoria debe basarse en la libre concurrencia, la publicidad, la transparencia, la objetividad, la eficiencia, la eficacia, la confiabilidad y el mérito ; y, iv) a diferencia del concurso de méritos, dicha convocatoria pública no obliga a escoger al candidato de la lista que tenga el mayor puntaje<sup>99</sup>. Sin embargo, ni en el Acto Legislativo 05 de 2015 ni en el Concepto del Consejo de Estado quedó claro quién es la autoridad competente para organizar dicha convocatoria pública. Por eso, y con miras a evitar que, como está sucediendo actualmente, las corporaciones públicas sean quienes terminen organizando esas convocatorias, y estableciendo formas de nominación que se presten a manipulaciones políticas, sugerimos que en la ley que el Congreso está en mora de expedir, se establezca que la CGR es la encargada de organizar y realizar dicha convocatoria pública<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup>p. 27.

<sup>99</sup>En nuestra opinión, este último punto hace que se justifique la preferencia que tuvo el constituyente derivado por la convocatoria pública. Lo anterior, pues si se hubiese escogido un concursos de méritos, las Asambleas y Concejos en la práctica hubiesen terminado en una posición de simples notarios, sin capacidad real de elegir al Contralor. Situación que, resultaría inconveniente teniendo en cuenta la calidad de delegantes del control fiscal territorial que estas corporaciones públicas tienen. Al respecto, cabe destacar lo dicho por los Magistrados Jaime Araujo Rentería y Rodrigo Escobar Gil en el salvamento de voto a la sentencia C-127 de 2002, en donde manifestaron que “el control sobre la gestión fiscal corresponde a los órganos de elección popular: Congreso de la República, asambleas y consejos. (...) En este orden de ideas, y como quiera que tales órganos electivos no funcionan permanentemente, desde el punto de vista político las contralorías son delegatarias de la función controladora que le atañe al Congreso, a las asambleas y a los consejos. Y no podría ocurrir de otra manera, pues siendo los órganos de elección popular representantes de los intereses de la comunidad, sólo a ellos les cabe la titularidad primigenia y eminente en materia del control fiscal” (negrilla fuera del texto).

<sup>100</sup> Esta propuesta coincide parcialmente con lo expresado hace unos años por Ochoa y Charris, quienes en su momento propusieron que los Contralores Territoriales “deberían ser seleccionados mediante un riguroso proceso de **concurso público, conducido por la Contraloría General de la República**, con la participación de las universidades de las

Consideramos que la organización de la convocatoria pública por parte de la CGR<sup>101</sup> es adecuada pues: i) preserva la independencia de las Contralorías Territoriales frente al Ejecutivo; y, ii) al tratarse de una convocatoria pública y no de un concurso de méritos, se preserva la potestad de las corporaciones públicas de deliberar y debatir la decisión, sin estar atadas a una lista rígida e inflexible de puntajes. Sin embargo, para impedir que la participación de las corporaciones públicas en la fase final de la elección de paso a injerencias políticas indebidas en la gestión de los contralores electos, consideramos que la expedición de la ley sugerida debe venir acompañada de las siguientes reformas.

Por un lado, es necesario ampliar el **tiempo de ejercicio** de los contralores en el cargo para que los mismos se desliguen de posibles vínculos clientelistas con el órgano de elección popular que los eligió. También podría proponerse la modificación de la fecha de su elección, para que su período no coincida con el del gobierno al que tienen que vigilar<sup>102</sup>.

Por otro lado, consideramos necesario poner límites a la discrecionalidad con la que cuentan las Asambleas y los Concejos para tomar decisiones en relación con el funcionamiento de las Contralorías. Para ello, en primer lugar se propone crear un **mecanismo objetivo de determinación del presupuesto de las Contralorías**, que no se encuentre al arbitrio de los órganos de elección popular. Por ejemplo, Ochoa y Charris sostienen que se “debe regular la forma de establecer los aportes de los departamentos y municipios para sufragar los gastos de operación de las respectivas contralorías, **con base en un factor que se aplique al presupuesto de gastos de la entidad sobre la cual se ejerce la vigilancia**”<sup>103</sup>(negrilla fuera del texto). En forma similar, cuando Clara López Obregón era Auditora General de la República propuso “establecer en el nivel territorial un esquema [de financiamiento] semejante al que rige para la Contraloría General de la República orientada a garantizar la autonomía del contralor, con la **asignación de una cuota de fiscalización** estructurada con criterios de austeridad”<sup>104</sup>. Partiendo de estas ideas, consideramos conveniente que el presupuesto de las Contralorías Territoriales pueda determinarse a partir de una especie de cuota porcentual que se aplique al presupuesto anual de la entidad territorial, y cuyo cambio por parte de las Asambleas y los Concejos deba ser fundamentado de manera empírica.

En segundo lugar, consideramos que deben existir **criterios objetivos de conformación de la planta de personal** de las Contralorías Territoriales, que respondiendo únicamente a las necesidades del servicio, permitan a las Asambleas y a los Consejos definir las de manera **técnica y uniforme**. Así, si bien somos conscientes de que la estructuración de la planta por parte de las

---

localidades que dispongan de programas acreditados por el Ministerio de Educación y por los Tribunales Superiores y supervisado tanto por la Auditoría General de la República como por los Comités de Vigilancia Ciudadana, para garantizar la transparencia y equidad del proceso en cada uno de los departamentos y ciudades donde se requiera el servicio”. Ochoa, H. & Charris, S. (2003). Propuesta de un Modelo de Control Fiscal para el Estado colombiano: El sistema de control fiscal nacional. *Revista Estudios Gerenciales*, 19 (89): 13-42- p. 35.

<sup>101</sup> No desconocemos que existen otras visiones que apuntan a que sea la Comisión Nacional del Servicio Civil la que organice dichas convocatorias. De hecho, algo similar fue propuesto en la primera versión del Acto Legislativo 05 de 2015, en donde se proponía que los contralores fueran seleccionados **por la Comisión Nacional del Servicio Civil, aunque mediante concurso público de méritos**. Sin embargo, hay que recordar que en la ponencia para primer debate del Proyecto en la Cámara de Representantes (primera vuelta), los ponentes sostuvieron, de manera acertada, que “no resulta adecuado que sea un comisión que pertenece a la Rama del Poder Público respecto de la cual se va a ejercer la vigilancia fiscal, **quien postule los candidatos para ocupar dicho cargo**” (negrilla fuera del texto). Congreso de la República. Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo 153 de 2014 Cámara “por medio del cual se adopta una reforma de Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional y se dictan otras disposiciones”. Gaceta del Congreso 694 del 10 de noviembre de 2014.

<sup>102</sup>Al respecto, en el Foro *Reformar el Control Fiscal Territorial: Necesidad inaplazable para optimizar las finanzas territoriales*, organizado por la Auditoría General de la República en 2010, el Presidente de la Asociación de Servidores Públicos de las Contralorías de Colombia (Asdecop) Henry Torres Castro propuso “que [se] adelante la **fecha de elección** para que no sean los concejos ni las asambleas que llegan los que elijan, sino quienes están en ejercicio. Eso de alguna manera libera los compromisos que se puedan suscribir y desata las manos a algunos contralores que realmente quieren hacer gestión” p. 91.

<sup>103</sup> Ochoa, H. & Charris, S. (2003). Propuesta de un Modelo de Control Fiscal para el Estado colombiano: El sistema de control fiscal nacional. *Revista Estudios Gerenciales*, 19 (89): 13-42- p. 38.

<sup>104</sup> López, C. (2003). Hacia un control fiscal orientado a resultados. p. 197.

Asambleas y los Concejos responde a fines constitucionales <sup>105</sup>, consideramos que la iniciativa en cabeza del Contralor Territorial puede ser utilizada para pagar favores a los concejales y diputados que lo eligieron, ya sea creando cargos nuevos o manteniendo algunos necesarios para cumplir con esos compromisos. Por eso, partiendo del “**modelo de contraloría tipo**” que fue diseñado en el libro *Control fiscal territorial. Construcción de un modelo de contraloría tipo*<sup>106</sup>, proponemos que se le exija al Contralor Territorial sustentar adecuadamente su propuesta de planta de personal. Específicamente, consideramos necesario que cada nuevo puesto que se proponga sea acompañado de su respectiva descripción, manual de funciones y ubicación en el organigrama. Lo anterior, para que tanto las Asambleas y Concejos como la ciudadanía en general puedan verificar que dichos cargos nuevos tienen una directa relación con las tareas de la Contraloría Territorial, las cuales deben estar también adecuadamente documentadas (con base en cifras de gestión). Así, en caso de que no se presente dicha evidencia, las corporaciones de elección popular no estarán habilitadas para aprobar plantas de personal distintas a las del año anterior.

**Anexo 1: Municipios priorizados a partir de la combinación de dos tipologías de sectorización**

Departamento	Municipio
Nariño	Roberto Payán
Nariño	Mosquera
Sucre	Sucre
Chocó	Acandí
Bolívar	Barranco de Loba
Bolívar	San Martín de Loba
Nariño	La Tola
Córdoba	Chimá
La Guajira	El Molino
Córdoba	Puerto Libertador
Nariño	Cumbal
Nariño	Magüi
Nariño	Santa Bárbara

<sup>105</sup> Según la Corte Constitucional en la sentencia C-272 de 1996, la definición de las plantas de personal por los concejos municipales y distritales no afecta la autonomía de las Contralorías Territoriales ni constituye un factor de perversión por la posible injerencia política de los concejos en las contralorías, pues: “I) dicha iniciativa reafirma y consolida ésta, dado que las necesidades en materia de personal la señalan dichos contralores al proponer los proyectos de plantas a los mencionados concejos; II) la autonomía, no supone aislamiento, desconexión absoluta con los demás órganos de la administración municipal y distrital y no se opone a la colaboración armónica que debe existir entre los referidos órganos; en este caso, entre las contralorías y los concejos; III) la función de control fiscal, en cuanto tiende a vigilar y asegurar la correcta utilización, inversión y disposición de los fondos y bienes de los municipios y distritos, antes que ajena, interesa y guarda relación estrecha con las funciones que le corresponden a los concejos según el art. 313; IV) no se opone al criterio de especialización técnica, ajeno a las vicisitudes de la política partidista, la circunstancia de que los concejos determinen las referidas plantas de personal, porque la provisión de los empleos debe hacerse según el régimen de la carrera administrativa (art. 125, 272 inciso 6 y 268-10 C.P.) ; V) y finalmente, es indudable que la determinación de las plantas de personal en la administración tiene necesaria relación con el gasto público, que requiere ser regulado a través de la adopción de los respectivos presupuestos. Tanto es así, que la Constitución recurrentemente alude a que los empleos de carácter remunerado deben estar contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente y que no se podrán crear obligaciones que excedan al monto fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado (arts. 150-14, 305-7 y 315-7). En tal virtud, como a los concejos les corresponde aprobar el presupuesto de rentas y gastos de los municipios y de los distritos, es apenas natural que también les corresponda como función la determinación de las plantas de personal de las referidas contralorías”.

<sup>106</sup> Restrepo, M.A., Sánchez, C.A., Araújo, R., Peña, E., & Dineiger, P. (2008). Control Fiscal Territorial. Construcción de un modelo de contraloría tipo. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Nariño	Los Andes
Nariño	Leiva
Nariño	Mallama
Antioquia	Murindó
Cauca	Jambaló
Meta	Cabuyaro
Caldas	Norcasia
La Guajira	Albania
Cundinamarca	Bojacá
Guaviare	El Retorno
La Guajira	Uribia
La Guajira	Manaure
Guainía	Inírida
Caquetá	Valparaíso
Cauca	Toribio
Valle del Cauca	Buga la grande
Tolima	Anzoátegui
Córdoba	Canalete
Cesar	Pelaya
Bolívar	Córdoba
La Guajira	Hatonuevo
Cauca	San Sebastián
Putumayo	Orito
Valle del Cauca	Versalles
Bolívar	Zambrano
Nariño	Puerres
Cundinamarca	Sopó
Cundinamarca	Carmen de Carupa
Meta	La Macarena
Santander	Cerrito
Meta	Mapiripán
Antioquia	Anza
Meta	Uribe
Santander	Concepción
Tolima	Santa Isabel
Cesar	La Jagua de Ibirico
Arauca	Araucuita
Cauca	Bolívar
Putumayo	San Miguel
Cundinamarca	Anolaima
Valle del Cauca	San Pedro

Cundinamarca	Susa
Cauca	Caldono
Norte de Santander	Convención
Boyacá	Tibaná
Meta	Vistahermosa
Caquetá	La Montañita
La Guajira	Dibulla
Boyacá	Macanal
Norte de Santander	El Tarra
Cundinamarca	Apulo
Antioquia	Cocorná
Meta	Puerto Gaitán
Bolívar	Río Viejo (1)(3)
Guaviare	Miraflores
Chocó	Alto Baudó
Córdoba	Valencia
Sucre	Majagual
Nariño	Olaya Herrera
Meta	Puerto Concordia
Córdoba	Buenavista
Magdalena	Santa Ana
Cauca	Puracé
Cesar	Astrea
Córdoba	Los Córdoba
Bolívar	San Jacinto
Magdalena	El Piñon
Córdoba	San Andrés Sotavento (1) (3)
Arauca	Puerto Rondón
Bolívar	Arenal
Bolívar	Cantagallo
Cesar	Tamalameque
Norte de Santander	Hacarí
Bolívar	Calamar
Sucre	Tolú Viejo
Norte de Santander	San Calixto
Putumayo	Santiago
Atlántico	Ponedera
Sucre	Los Palmitos
Córdoba	Ayapel
Putumayo	San Francisco
Bolívar	El Guamo



Bolívar	Villanueva
Antioquia	Nechí
Nariño	San Andres de Tumaco
Putumayo	Puerto Caicedo
Norte de Santander	Villa Caro
Cauca	Argelia
Cesar	Chiriguaná
Bolívar	Santa Rosa del Sur
Córdoba	Purísima
Bolívar	Santa Catalina
Cauca	Buenos Aires
La Guajira	Barrancas
Córdoba	Montelíbano(1)(3)
Córdoba	Tierralta
Nariño	Barbacoas
La Guajira	Maicao
Córdoba	Cotorra
Norte de Santander	Bucarasica
Sucre	Buenavista
Bolívar	San Pablo
Cauca	Sucre
Cesar	Chimichagua
Putumayo	Valle del Guamuez
Antioquia	Zaragoza
Antioquia	Cáceres
Magdalena	Sitionuevo
Bolívar	San Juan Nepomuceno
Atlántico	Repelón
Nariño	Cumbitara
Boyacá	Labranzagrande
Norte de Santander	Teorama
Atlántico	Tubará
Boyacá	Mongua
Atlántico	Santo Tomás
Nariño	Samaniego
Nariño	La Llanada
Cesar	Pailitas
Boyacá	Chitaraque
Nariño	Sapuyes
Cundinamarca	Yacopí
Vaupés	Caruru

Chocó	San José del Palmar
Guaviare	Calamar
Cundinamarca	San Cayetano
Casanare	Sabanalarga
Santander	Suratá
Cauca	Corinto
Meta	Mesetas
Valle del Cauca	Trujillo
Nariño	Ricaurte
Santander	Encino
Guaviare	San José del Guaviare
Tolima	Suárez
Antioquia	Vegachí
Cundinamarca	La Mesa
Amazonas	El Encanto (ANM)
Amazonas	La Chorrera (ANM)
Chocó	El Litoral del San Juan
Chocó	Carmen del Darien
Antioquia	Vigía del Fuerte
Nariño	El Charco
Nariño	Funes
Sucre	Coloso
Vichada	Cumaribo
Cauca	Santa Rosa