

**Seminario**  
**Propuestas de política pública para la lucha contra la  
corrupción**

---

**Recomendaciones para la investigación, el procesamiento y la  
sanción de la corrupción**

**Resumen Ejecutivo**

**María Paula Ángel**

**Carolina Villadiego Burbano**

**María Ximena Dávila**

**Juan Sebastián Hernández**

**Vivian Newman**

Dejusticia

Bogotá, 10 de abril 2018



**FEDESARROLLO**

Centro de Investigación Económica y Social

# Recomendaciones para la investigación, el procesamiento y la sanción de la corrupción

## Resumen Ejecutivo

María Paula Ángel,<sup>[1]</sup>  
Carolina Villadiego Burbano,  
María Ximena Dávila,<sup>[2]</sup>  
Juan Sebastián Hernández,  
Vivian Newman

*Dejusticia*

Un buen punto de partida para estudiar la corrupción es la fórmula propuesta por Klitgaard,<sup>1</sup> según la cual, la corrupción (C) tiende a aparecer cuando un decisor detenta un poder monopólico sobre un conjunto de decisiones (M), existe discrecionalidad para que este decisor tome dichas decisiones (D), y en el sistema hay pocos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (A, de *accountability*). Y siguiendo a Arvind Jain, a esta fórmula se le puede agregar la probabilidad de que el acto corrupto sea sancionado (S),<sup>2</sup> por lo cual, las circunstancias que favorecen la corrupción pueden conceptualizarse en la fórmula  $C=M+D-A-S$ .<sup>3</sup>

Centrándose en este último elemento (S), este documento ejecutivo resume las recomendaciones de dos investigaciones realizadas por el equipo de Dejusticia, que analizó las capacidades que tienen los organismos encargados de investigar, procesar y sancionar la corrupción. El texto se divide en dos partes. La primera, recomienda algunas acciones a tres entidades que tienen competencia para investigar y sancionar la corrupción (Fiscalía, Procuraduría y Contraloría).<sup>4</sup> La segunda, realiza una aproximación conceptual a la corrupción judicial y recomienda algunas acciones para combatirla.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> KLITGAARD, Robert. *International Cooperation Against Corruption*. En: Finance and Development, 35(1), 3-6. p. 4.

<sup>2</sup> JAIN, Arvind. *Corruption: A Review*. En: Journal of Economic Surveys, 15(1), 71 – 121. p. 81.

<sup>3</sup> NEWMAN PONT, Vivian & ÁNGEL ARANGO, María Paula. *Sobre la corrupción en Colombia: Marco conceptual, diagnóstico y propuesta de política*. Bogotá D.C., Colombia: Fedesarrollo – La Imprenta Editores, 2017. pp. 42-43.

<sup>4</sup> Esta investigación fue realizada por María Paula Ángel, María Ximena Dávila y Vivian Newman, y el texto que recoge los hallazgos principales se llama “*Recomendaciones para la investigación, el procesamiento y la sanción de la corrupción*” (2018). En la investigación se revisaron las funciones, las políticas y los procedimientos de investigación y sanción de la Fiscalía, la Contraloría y la Procuraduría, se hicieron entrevistas a servidores públicos y se analizaron las respuestas a derechos de petición.

<sup>5</sup> Esta investigación fue realizada por Carolina Villadiego y Juan Sebastián Hernández, y el documento que recoge los hallazgos principales se denomina “*Aproximación al análisis de la corrupción en la Rama*

## A. RECOMENDACIONES PARA LAS ENTIDADES QUE INVESTIGAN Y SANCIONAN LA CORRUPCIÓN (FISCALÍA, CONTRALORÍA Y PROCURADURÍA)

### 1. Recomendaciones generales para todas las entidades

- Actualmente las entidades estudiadas no cuentan con los suficientes elementos conceptuales para traducir la definición sociológica de corrupción a conductas concretas que encarnen la complejidad del término. Por ello, recomendamos **conceptualizar y caracterizar de forma completa, precisa e institucional las conductas que constituyen corrupción**. La caracterización facilita los procesos de priorización de investigaciones y la ejecución estratégica de los recursos.
- También **recomendamos traducir los acuerdos de cooperación interinstitucional en programas y pautas operacionalizables**, pues aunque existen iniciativas de cooperación y acuerdos de voluntad entre la Fiscalía, la Procuraduría y la Contraloría, aún no hay evidencia de que se hayan materializado en acciones concretas.
- Dada la importancia que tiene la información que recoge y produce la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) para efectos de probar los actos de corrupción y perseguir los activos derivados de estos, creemos conveniente **eliminar las restricciones de acceso que tienen estas tres entidades para acceder a la información reservada de la UIAF**.
- Con el fin de contribuir a la despolitización de los mecanismos de elección de las cabezas de estas entidades, proponemos **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**.
- La corrupción debe investigarse desde un enfoque diferencial, que reconozca las particularidades regionales y sectoriales, por lo que sugerimos **adoptar una intervención focalizada de la acción penal, disciplinaria y fiscal, que priorice regiones y sectores con más riesgo de corrupción**.
- La complejidad de la corrupción exige la **adopción de un enfoque sistémico de investigación por parte de la Fiscalía, la Procuraduría y la Contraloría**.

### 2. Recomendaciones para la Fiscalía General de la Nación

---

*Judicial*” (2018). La metodología empleada para elaborar el documento consistió en revisar la literatura académica que se relaciona con el concepto de corrupción y su relación con las funciones de la Rama Judicial; analizar la información suministrada por la Sala Disciplinaria (Consejo Superior de la Judicatura) y la Fiscalía respecto de las noticias criminales y las faltas disciplinarias en casos en los que los indiciados o procesados fueron jueces, magistrados, empleados y fiscales; revisar información recopilada en medios de comunicación e indicadores internacionales sobre percepción y transparencia de la justicia.

- **Sugerimos ampliar la conceptualización interna de corrupción y tenerla en cuenta al aplicar la política de priorización**, de suerte que la noción trascienda los delitos contra la administración pública.
- Para robustecer las capacidades de la Fiscalía para investigar la corrupción se necesita **fortalecer y focalizar su presencia regional**. Iniciativas ya existentes, como la política de priorización y el programa Bolsillos de Cristal, deben articularse con esta focalización.
- **Debe reconsiderarse 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"**, pues respalda una lógica de maximalismo penal que puede ser nociva tanto en el plano instrumental como en el plano simbólico.
- Debe evitarse la cooptación de beneficios penales como el principio de oportunidad y el preacuerdo. Para ello, recomendamos **construir y publicar estadísticas sobre la aplicación de estos beneficios y generar un indicador de la gestión institucional mediante el cual se evalúe la legalidad en la aplicación de los mismos**.
- **Publicar los criterios institucionales utilizados para divulgar información de los casos en curso o guardar su reserva**.

### 3. Recomendaciones para la Procuraduría General de la Nación

- Hasta ahora no existe una caracterización de las faltas disciplinarias que constituyen corrupción, lo que genera obstáculos para realizar una política de priorización de estos casos e incluso para el cumplimiento de la función disciplinaria. Por ello, se recomienda **conceptualizar el fenómeno de la corrupción y articular las faltas disciplinarias que se adecúan a su definición**.
- Es importante que la Procuraduría **adopte planes de intervención focalizada en regiones y sectores con altos riesgos de corrupción**.
- Aunque no todos los casos de corrupción tienen la misma gravedad o las mismas repercusiones públicas, la Procuraduría no cuenta con planes públicos de priorización de la acción disciplinaria. Proponemos, entonces, **adoptar criterios de priorización para canalizar recursos y capacidades a la investigación y sanción de los hechos que considera más relevantes para la lucha contra la corrupción**.
- Debido a la naturaleza multicausal de la corrupción, es necesario el acompañamiento técnico-científico en las investigaciones disciplinarias, para lo cual es importante **fortalecer las capacidades de la Unidad de Investigaciones Especiales**, una dependencia de la Procuraduría que se encarga de prestar este tipo de apoyo a las procuradurías delegadas, pero que no cuenta con suficiente personal y recursos para hacer frente a la totalidad y magnitud de los casos.

- Recomendamos **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.** Este tipo de intervención debe ser revaluada en un sistema penal de corte acusatorio, pues entra en conflicto con el principio de igualdad de armas e implica el reconocimiento de atribuciones que ya son asumidas por el juez.
- La transparencia es una herramienta esencial para prevenir la corrupción. Por eso, una tarea importante es **fortalecer las acciones encaminadas a velar por el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** La Procuraduría, como órgano garante de esta ley, debe hacer uso de sus funciones preventivas, disciplinarias y de intervención para asegurar su cumplimiento por parte de las entidades públicas.

#### 4. Recomendaciones para la Contraloría General de la República

- La ausencia de “faltas fiscales” tipificadas no permite caracterizar una lista de conductas taxativas de corrupción. Aún así, **se debe determinar si los elementos que integran la responsabilidad fiscal pueden constituir a su vez un acto de corrupción,** es decir: i) un abuso o desviación de un poder encomendado (que puede ser público o privado); y, ii) un beneficio o ganancia privada (que puede ser personal o para un tercero).
- Es importante construir criterios que permitan determinar de manera técnica y transparente los entes objeto de control fiscal y los procesos de responsabilidad fiscal que deben ser priorizados. Para ello, **recomendamos 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.**
- Actualmente la Contraloría cuenta con fuertes mecanismos de vigilancia sobre los sistemas generales de participaciones y regalías, tales como grupos de vigilancia especial y estrategias de evaluación y control cuyas **fortalezas institucionales y organizacionales sugerimos aprovechar, para ejercer también vigilancia y control sobre los cupos indicativos.**
- A pesar de que la función de advertencia de la Contraloría fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, aún es posible acudir a otros medios para generar alertas sobre el riesgo de ocurrencia de un daño al patrimonio del Estado sin llegar al punto de co-administrar. Una de estas alternativas es **explotar las herramientas de control interno de las entidades y las de especial seguimiento y monitoreo en tiempo real de la Contraloría, para generar alertas sobre riesgo de daño patrimonial cuando aún se desarrollan los proyectos, programas o políticas.**
- Para garantizar que los bienes del presunto responsable de actos de corrupción sean congelados, es necesario que la Contraloría y la Fiscalía puedan cooperar para tomar medidas precautelativas sobre tales bienes. Este tipo de medidas están exclusivamente en poder de la Fiscalía, razón por la que proponemos que **se habilite a la Contraloría, en su calidad de representante de la víctima (el Estado), para solicitar a la Fiscalía la**

**aplicación de medidas cautelares cuando el presunto responsable fiscal esté siendo investigado también en materia penal.**

- Para materializar la focalización territorial se sugiere seguir armonizando la función de la CGR con las Contralorías Departamentales y Municipales, al igual que **fortalecer los recursos económicos y humanos con los que cuentan las Contralorías delegadas para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad y el Sector Agropecuario y crear Contralorías Delegadas Sectoriales para los sectores de Interior, Servicios Básicos y Tierras.**
- Para garantizar la independencia del control fiscal territorial frente a los poderes políticos recomendamos la **creación de un mecanismo objetivo de determinación de presupuesto de las Contralorías que no dependa de los órganos de elección popular y la construcción de criterios objetivos de escogencia de personal de las Contralorías territoriales.**

## **B. RECOMENDACIONES PARA CARACTERIZAR Y SANCIONAR LA CORRUPCIÓN JUDICIAL**

### **1. Recomendaciones para conocer y analizar la corrupción judicial**

- **Profundizar en el conocimiento de las características de la corrupción en el sistema judicial**, a partir de las **distintas funciones que se ejercen en la Rama** y el análisis de las funciones específicas asignadas a los funcionarios y empleados de la justicia. Esto permitirá, por un lado, evidenciar las funciones donde los funcionarios y empleados tienen mayor poder decisorio y son más propensos a cometer actos de corrupción, y por otro lado, caracterizar las prácticas que pueden incentivar y desincentivarlos.

El análisis de la corrupción judicial presenta una dificultad relacionada con la ausencia de criterios específicos para definir, identificar y cuantificar la ocurrencia de actos de corrupción en la Rama Judicial. La multiplicidad de funciones que se ejercen en la Rama, la cantidad y diversidad de funcionarios y empleados que trabajan en ella, y los diversos particulares que se relacionan con la justicia complejizan la caracterización de los actos de corrupción del sistema judicial.

- **Caracterizar los elementos que permiten identificar qué delitos y qué faltas disciplinarias se relacionan con actos de corrupción**, en especial aquellos que pueden ocurrir como consecuencia, o no, de un acto de corrupción (prevaricato, por ejemplo). Igualmente, sería recomendable realizar un análisis de contexto institucional y externo de las conductas delictivas y disciplinarias asociadas a la corrupción judicial, para determinar criterios que permitan establecer cuándo se relacionan con corrupción y la forma en la que los sistemas de información pueden identificarlos en las etapas procesales.

- Contar con un **sistema o mecanismo de recopilación de información sobre corrupción judicial** que permita conocer la magnitud del fenómeno, hacerle seguimiento y diseñar políticas de prevención, investigación y sanción con fundamentos empíricos más sólidos, pues las distintas dinámicas de corrupción pueden requerir respuestas institucionales diferentes.

## 2. Recomendaciones para prevenir la aparición de factores que favorecen o incentivan la corrupción judicial

- **Fortalecer el compromiso ético de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de quienes quieran ingresar a trabajar en la Rama** a través de fortalecimiento en la formación y sensibilización de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial en asuntos de ética pública, transparencia, la relevancia de sus funciones, entre otras.
- **Adoptar prácticas permanentes de transparencia en la Rama Judicial.** En particular, adoptar acciones concretas de transparencia, sobre todo de aquellos actos en los que los funcionarios y empleados tienen un poder decisorio monopólico y poco control externo. Pueden, por ejemplo, publicar las hojas de vida y las declaraciones de renta y de bienes de todos los magistrados titulares y auxiliares; publicar los salarios específicos de todos los cargos de la rama; los procedimientos y mecanismos empleados para definir las listas de conjuces (generales y específicas en los casos concretos); publicar los nombres de los magistrados con parientes que ocupan cargos de libre nombramiento y remoción o provisionalidad en altos cargos del Estado, entre otras acciones.<sup>6</sup>
- Avanzar hacia una **comprensión democrática del principio de independencia judicial**, para que funcionarios y empleados entiendan la importancia de los controles internos y externos de sus actuaciones, sin que dichos controles impliquen injerencias indebidas en sus funciones. Para ello, por ejemplo, la Rama Judicial puede adoptar políticas directas y permanentes para fomentar y promover el control ciudadano de la labor de la justicia, a través de la realización anual de encuestas de satisfacción de usuarios, entre otras.

## 3. Recomendaciones para fortalecer la investigación y sanción de la corrupción judicial

- **Adoptar una política pública encaminada a que la Fiscalía, la Rama Judicial y el Congreso rindan cuentas públicas, periódicas, sobre los casos de corrupción judicial**, particularmente sobre los procesos en materia penal y disciplinaria. Se debe fortalecer el escrutinio público, resguardando el derecho a la intimidad y las reservas de las investigaciones según las etapas procesales correspondientes.

---

<sup>6</sup> Estas y otras peticiones fueron presentadas a las altas cortes y a la Fiscalía en un comunicado conjunto elaborado por Dejusticia y la Corporación Excelencia en la Justicia. Puede consultarse en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/09/COMUNICADO-PARA-QUE-LA-RAMA-JUDICIAL-DESARROLLE-ACCIONES-comm-amrs-1.pdf>

- **Considerar la posibilidad de destacar un equipo encargado de analizar la información relativa a los distintos casos de corrupción judicial que se han presentado en la Rama Judicial**, que se encargue de diseñar una estrategia que permita combatir la corrupción al interior de la Rama y dismantelar los esquemas de corrupción organizada que pueden existir en ella. Esta acción podría considerarse en **la Fiscalía General de la Nación y en el Consejo Superior de la Judicatura** y en un espacio de jueces.