

2023

NADAR EN MAR ABIERTO

Obstáculos y buenas prácticas
de la Fiscalía General de la
Nación en la investigación
de la corrupción

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

CONSEJO RECTOR

Carlos Eduardo Angulo Galvis
José Alejandro Cortés Osorio
Andrés Echavarría Olano
Margarita Garrido Otoyá
Guillermo Carvajalino Sánchez
Juan Francisco Lozano Ramírez
Rosa Inés Ospina Robledo
Sylvia Escobar Gómez

JUNTA DIRECTIVA

María Elisa Bernal Bueno
Eulalia Arboleda de Montes
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila
Carolina Calderón Guillot
Daniel Ricardo Uribe Parra
Guillermo Vargas Ayala
Eduardo Wills Herrera

DIRECTOR EJECUTIVO

Gerardo Andrés Hernández Montes

COORDINACIÓN E INVESTIGACIÓN

Claire Launay Gama – Directora
programática Iniciativas con Sociedad Civil
Johana Cabra Mancipe - Coordinadora
Centro de Asesoría Legal Anticorrupción
(ALAC)



Calle 35 No. 24-19 (Barrio La Soledad)
Teléfono +57 (601) 477 8282
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
Bogotá, Colombia.

DEJUSTICIA – CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHOS, JUSTICIA Y SOCIEDAD

AUTORES

Juan Sebastián Hernández Moreno -
Estudiante de maestría en la Escuela
de Mente y Cerebro de la Humboldt
Universität zu Berlin, Alemania.
Ex-Investigador de la línea de Sistema
Judicial de Dejusticia.

César Augusto Valderrama Gómez -
Profesor en la Universidad Remington
(sede Medellín). Profesor en la
Universidad de Antioquia. Investigador
asociado de Dejusticia. Ex-Director de
investigación de la línea de Sistema
Judicial de Dejusticia.

Daniel Ospina Celis - Estudiante de la
maestría en Estudios de Desarrollo y
Política Social de la Erasmus University
Rotterdam – ISS. Ex-Investigador de la
línea de Transparencia, Tecnología y
Derechos Humanos de Dejusticia.

Christy Crouse - Investigadora de la
línea de Transparencia, Tecnología
y Derechos Humanos.

Vivian Newman Pont - Investigadora
asociada de Dejusticia y actual directora
de la línea de Transparencia, Tecnología
y Derechos Humanos.



Proyecto “Hacia un ejercicio
del poder más transparente
y responsable”

Somos el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional -TI-, la Organización de la Sociedad Civil líder en el mundo en la lucha contra la corrupción que trabaja en más de 100 países.

Contenido

I. Nadar en mar abierto: la investigación penal de la corrupción en Colombia	6	III.1	La literatura sobre la investigación de delitos de corrupción	32	
I.1	Introducción	7			
I.2	Metodología	11	III.1.1	Buenas prácticas en la investigación de la corrupción en el contexto internacional	35
	a) Metodología para el análisis de la literatura	12	III.2	Análisis de datos estadísticos sobre el desempeño de las investigaciones sobre corrupción.	39
	b) Metodología de análisis de datos estadísticos	12	III.2.1	Procesos en la Fiscalía General de la Nación	40
	c) Metodología para las entrevistas	14		a) Hallazgos sobre entradas: la denuncia como la forma de detección principal de casos de corrupción	40
	d) Alcances y limitaciones de la investigación	14		b) Fases procesales en la judicialización de la corrupción	43
	e) Estructura del documento	15		c) Datos sobre el uso del principio de oportunidad y los preacuerdos	52
II. Marco conceptual: ¿qué es la corrupción, cuáles son sus tipos penales y quién la investiga?	17		d) Tasas de sentencias condenatorias y absolutorias	54	
II.1	El concepto de corrupción y sus tipos penales	19	III.2.2	Datos sobre procesos por corrupción ante la Corte Suprema de Justicia	56
II.2	Diseño institucional de la Fiscalía para investigar actos de corrupción	22		a) Inventario de procesos de la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema	57
II.3	Consideraciones finales sobre qué delitos constituyen actos de corrupción	28		b) Actuaciones procesales en procesos ante la Corte Suprema de Justicia	61
II.4	¿Qué es una buena práctica en la investigación de la corrupción?	30			
III. Hallazgos: literatura, estadísticas y percepciones sobre la investigación de la corrupción	31				

Contenido

c) Sentencias condenatorias y absolutorias de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia	62	f) Sobredependencia en la denuncia y reactividad frente a medios de comunicación	82
d) Sentencias condenatorias, absolutorias o mixtas de la Sala de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia	65	g) Fallas en la protección a denunciantes de hechos irregulares o en los sistemas de whistleblowing	83
III.3 Análisis de entrevistas	67	h) Los beneficios de la justicia premial son difíciles de materializar en la práctica	85
a) Percepciones sobre obstáculos en la investigación de la corrupción	68	IV.2 Buenas prácticas en la investigación de la corrupción	85
b) Percepciones sobre buenas prácticas en la investigación de la corrupción	72	IV.3 Recomendaciones	89
IV. Conclusiones y Recomendaciones.	74	IV.3.1 Recomendaciones a corto plazo	90
IV.1 Conclusiones sobre obstáculos para investigar la corrupción.	75	IV.3.2 Recomendaciones a mediano plazo	92
a) Falta de incentivos para investigar casos de corrupción.	75	IV.3.3 Recomendaciones a largo plazo	94
b) Uso politizado de la discrecionalidad del cargo de Fiscal General.	78	Bibliografía	95
c) Insuficiencia de especialización o experiencia en temas de corrupción	79	Anexos	102
e) Necesidad de integrar un enfoque contextual	81		



I. Nadar en mar abierto: la investigación penal de la corrupción en Colombia

I.1 Introducción

Investigar adecuadamente los hechos de corrupción es fundamental para sancionarlos cuando sea el caso y, así, desincentivar su reproducción. En el entramado institucional colombiano son varias las entidades encargadas de investigar hechos de corrupción y cada entidad puede imponer distintos tipos de sanciones: electoral, disciplinaria, fiscal o penal. En los primeros tres casos, las mismas instituciones que tienen funciones de investigación tienen funciones sancionatorias, lo que supone una doble responsabilidad: la investigación debe ser exhaustiva y la sanción proporcional. La sanción penal, en cambio, se encuentra dividida en dos. La entidad que realiza la investigación es la Fiscalía General de la Nación (en adelante Fiscalía o FGN), mientras que los jueces penales son los encargados de la sanción. Por su relevancia social y su trascendencia jurídica, este estudio se concentrará únicamente en la investigación penal a cargo de la FGN. El uso de la sanción penal para castigar a los corruptos es el mecanismo más severo con el que cuenta el Estado para combatir la corrupción, de ahí que sea fundamental conocer cómo opera, cuáles son sus obstáculos y cuáles sus ventajas. Esta investigación busca identificar los obstáculos y buenas prácticas de la FGN en la investigación de la corrupción en Colombia con el fin de generar recomendaciones de política pública que permitan mejorar su funcionamiento.

El rol de la FGN

La FGN debe investigar los hechos delictivos cometidos en territorio nacional y acusar ante los jueces penales cuando encuentre motivo para ello, según el artículo 250 de la Constitución Política.¹ Esto incluye las conductas de corrupción que revistan características de un delito. Sin embargo, el régimen jurídico colombiano no contiene una definición penal de corrupción. Por eso, son múltiples los delitos potencialmente relacionados con la corrupción, sin que exista una única lista que los agrupe. Por lo general, se considera que los delitos contra la administración pública (Título XV del Código Penal) son delitos asociados a corrupción, pues reflejan la

1 Artículo 250. La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo. No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías. Se exceptúan los delitos cometidos por Miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio.

coima o el soborno y la relación con la función pública, conceptos que internacionalmente se entienden como la representación del intercambio corrupto que más afecta el interés público.² Ese intercambio corrupto envuelve a muchos actores, en muchas posiciones y en una situación compleja, por lo que es difícil conceptualizarlo. Asimismo, supone el paso de dineros por muchas cuentas bancarias en múltiples intercambios entre el sector privado y el sector público. Cuando la corrupción echa raíces en la administración pública, una oculta “expectativa de coimas orienta el gasto público, así como otras decisiones públicas y la redistribución y reinversión de ingresos ilegales define carreras políticas y económicas”³.

Más adelante, se discutirán los problemas que genera no tener una clasificación clara sobre los delitos que se relacionan con la corrupción. Por ahora, basta tener en cuenta dos circunstancias: i) que la FGN es la entidad encargada de investigar y acusar los delitos asociados a corrupción; y ii) que cuenta con el apoyo del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), además de los demás organismos de policía judicial o el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses para recabar indicios o elementos probatorios.

Percepciones sobre la investigación penal de la corrupción

A pesar de su importante rol en la lucha contra la corrupción, parece existir un gran descontento con la forma en la que las entidades estatales encargadas de investigar y sancionar los hechos de corrupción realizan su labor. Según los datos para Colombia que ofrece el Barómetro Global de la Corrupción, América Latina y el Caribe 2019, casi el 60% de las personas encuestadas considera que el Gobierno no hace un buen trabajo en la lucha contra la corrupción. Esta opinión negativa de la labor de las instituciones colombianas encargadas de investigar y sancionar hechos de corrupción se ha mantenido estable al menos desde 2017.

También es negativa la percepción que tiene la comunidad internacional de los esfuerzos que hace la institucionalidad colombiana por combatir la corrupción. El Índice de Percepción de la Corrupción preparado por Transparencia Internacional compara la visión que hasta 13 entidades internacionales tienen de la labor anticorrupción de cada país y los organiza en una escala de 0 (muy corrupto) a 100 (muy limpio). En su edición de 2022, Colombia obtuvo 39 puntos y se ubicó en el puesto 91, apenas por encima de Etiopía, Tanzania o Argentina⁵. Los resultados del país en este índice han cambiado muy poco en los últimos años⁶.

2 Así, por ejemplo, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, en su capítulo III sobre penalización y aplicación de la ley promueve la tipificación de la siguientes conductas que se asocian con delitos contra la administración pública: el soborno (incluso el privado), el peculado o apropiación indebida, el abuso de funciones, el blanqueo del producto del delito, el encubrimiento y la obstrucción de la justicia. Ver: Naciones Unidas [ONU]. (2021). Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

3 Della Porta, D. and Vannucci, A. (2012). *The Hidden Order of Corruption, An Institutional Approach*. *Advances in Criminology*. Ashgate.

4 Transparency International. (2019). *Barómetro Global de la Corrupción América Latina y el Caribe 2019: Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción*. <https://files.transparencycdn.org/images/Global-Corruption-Barometer-Latin-America-and-the-Caribbean-2019-ES.pdf>

Además, de acuerdo con el índice de capacidad para combatir la corrupción de Americas Society, Council of the Americas y Control Risks (CCC)⁷, que mide la eficacia en la capacidad de detectar, prevenir y castigar la corrupción en 15 países de América Latina, Colombia ocupó el puesto número 8 en 2022 (bajó un nivel desde 2020 y 2021). Este índice consta de 3 dimensiones compuestas a su vez por 14 variables que resultan del análisis de datos globales y de una encuesta a expertos de Control Risks, los medios de comunicación, el sector privado, el mundo académico y la sociedad civil. En la dimensión legal, con una puntuación de 4.69, se encuentran 3 variables relevantes para la valoración del avance o retroceso de las capacidades investigativas de la Fiscalía en temas de corrupción. En efecto, en las variables (i) independencia y recursos de la FGN y de los agentes de investigación y (ii) calidad de instrumentos de delación premiada, desde el 2020, Colombia se encuentra por debajo de la media. Y en la variable (iii) nivel de conocimiento y recursos para combatir delitos de cuello blanco, se encuentra el país por encima de la media desde el 2020 hasta la actualidad. Este indicador arroja elementos para comenzar a ubicar a la FGN en la región: más allá de las percepciones, la entidad está en un nivel medio, con deficiencia de recursos y de independencia, así como mala calidad de delación premiada, pero buenas capacidades para combatir corrupción de alto nivel.

La difícil tarea de la Fiscalía

La información disponible sobre la eficacia de la FGN para llevar a juicio a quien es acusado de cometer un delito y lograr una sentencia condenatoria en firme parece confirmar las anteriores percepciones. En 2019, la misma FGN reportó que en general perdía más del 50% de los casos que llevaba a juicio⁸. Además, un análisis realizado por el Instituto Anticorrupción encontró que solo el 5,1% de los procesos que adelantó la FGN por delitos contra la administración pública entre 2014 y 2021 terminaron con sentencia condenatoria⁹. Al mirar específicamente a la Dirección Especializada Contra la Corrupción, se observa que apenas el 2% de los procesos a su cargo terminaron con sentencia condenatoria en el mismo periodo¹⁰. A nivel territorial, se presentan diferencias en los porcentajes de sentencias condenatorias en delitos contra la administración pública, dependiendo de la Dirección Seccional que se mire. La mayor

5 Transparency International. (2022). *Corruption perceptions index*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/col>.

6 El Espectador. (2023). *Colombia sigue estancada en la lucha contra la corrupción*. <https://www.elespectador.com/politica/colombia-sigue-estancada-en-la-lucha-contra-la-corrupcion/>

7 Winter, B., y Aalberr, G. (2022). *El índice de capacidad para combatir la corrupción (CCC): Evaluando la capacidad de América Latina para detectar, castigar y prevenir la corrupción*. Anticorruption working group. https://www.as-coa.org/sites/default/files/inline-files/CCC_Reportaje_2022.pdf

8 Fiscalía General de la Nación (2020). *Análisis de la tasa de absolución en Colombia 2009-2019*. Documento N°5 de Política Pública y Política Criminal. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Analisis-de-la-tasa-de-absolucion-en-Colombia-2009-2019.pdf>.

9 Instituto Anticorrupción. (2023). *Boletín Judicial # 1*. p. 11.

cantidad de sentencias condenatorias se encuentran en las seccionales de Cauca (7%) y Antioquia (6.5%), mientras que Atlántico, Córdoba y Bolívar presentan la menor cantidad de sentencias con solo 0.4% o menos en cada uno de estos departamentos del total de las noticias criminales. Para el Instituto Anticorrupción, esto “permite levantar una alerta de impunidad en estos tres departamentos”¹¹.

Como si fuera poco, los escándalos de corrupción al interior de la FGN no han ayudado a que ésta aumente su legitimidad. En 2018, el entonces director de la Fiscalía Nacional Especializada contra la Corrupción fue condenado a cuatro años de prisión por haber sido declarado responsable como autor de los delitos de concusión (artículo 404 del C.P.) y utilización indebida de información oficial privilegiada (artículo 420 del C.P.)¹². Cuando la Corte Suprema de Justicia determinó que ya había cumplido su pena, la Revista Semana calificó su libertad como un “escándalo impune”¹³.

Es fácil desilusionarse con este contexto, pero investigar la corrupción es más complejo de lo que parece. La FGN debe ser capaz de analizar y ahondar en millares de casos, con un presupuesto limitado y con la opinión desfavorable. Los casos de corrupción suelen involucrar a varios sujetos activos y la comisión de distintas conductas típicas, generalmente a través de redes criminales muy poderosas dentro y fuera de la legalidad.

Por esto, cuando avanzamos en la investigación y nos fuimos dando cuenta de los múltiples obstáculos, nos pareció pertinente situar la tarea de la Fiscalía como la de los nadadores en aguas marinas abiertas. El mar abierto representa inmensidad e incertidumbre y se equipara a la corrupción pues conocemos parte de su tamaño por denuncias o por percepción, pero ignoramos el universo total de la corrupción. Cuando las aguas son profundas y desconocidas como en la corrupción sistémica, se requiere perseverancia y resistencia además de avistamiento o perspectiva contextual, para entender cuáles son las metas, mantenerse enfocado en el contexto y evitar el agotamiento de dar brazadas sin avanzar. A mar abierto hay corrientes y mareas en constante cambio asimilables a los cambios de administración en la Fiscalía General que afectan los recursos de las investigaciones iniciadas. Puede esta tarea finalmente encontrarse con obstáculos inesperados como tormentas y depredadores marinos que están representados por la interferencia política, la cooptación estatal por parte del crimen organizado, la intimidación de testigos y denunciadores y la falta de cooperación.

10 Instituto Anticorrupción. (2023). Boletín Judicial # 1. p. 25.

11 Instituto Anticorrupción. (2023). Boletín Judicial # 1. p. 30.

12 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Radicación 51482, SP621-2018, 7 de marzo de 2018.

13 <https://www.semana.com/nacion/articulo/exfiscal-anticorrupcion-luis-gustavo-moreno-condenado-por-corrupcio-ya-tiene-derecho-a-la-libertad-por-orden-de-la-corte-suprema-escandalo-impune/202257/>

La tarea no es fácil y por eso estudiar cómo se investigan los delitos de corrupción puede ayudar a mejorar las prácticas de indagación y fortalecer el trabajo de la FGN. Esta investigación busca explorar los principales obstáculos a los que se enfrenta la FGN a la hora de investigar delitos relacionados con la corrupción, entre 2010 y 2021, para buscar soluciones innovadoras y proponer recomendaciones cuya implementación sea posible teniendo en cuenta las limitaciones institucionales y del contexto nacional. Así mismo, la investigación pretende analizar algunas buenas prácticas o iniciativas prometedoras que ha desarrollado la FGN para investigar este tipo de delitos con el fin de identificar qué debe seguir haciéndose.

En este texto, luego de presentar la metodología (I.2) y el marco conceptual de nuestra propuesta investigativa (II), compartiremos los hallazgos derivados de entrevistas, datos y literatura, así como un análisis de dicha información (III). Propondremos finalmente unas recomendaciones y conclusiones que puedan servir para abordar los retos que enfrenta la Fiscalía (IV).

La presente investigación surge de una colaboración con Transparencia por Colombia gracias al apoyo de ASDI a través del proyecto “Hacia un poder más transparente y responsable”.

I.2 Metodología

Como en el estudio de cualquier disciplina, para entender la natación a mar abierto, debemos partir del conocimiento técnico existente, el análisis de los datos recogidos y las vivencias de nadadores y exnadadores. Así, para identificar cuáles son los obstáculos y las buenas prácticas de la FGN en materia de investigación de delitos relacionados con la corrupción, se recurrió a tres fuentes de información.

Primero, se realizó una revisión de la literatura especializada en técnicas de investigación de la corrupción y se recopilaron los principales hallazgos relacionados con la pregunta de investigación, siempre y cuando los mismos salieran de contextos similares al colombiano. Segundo, se analizaron datos estadísticos oficiales sobre el desarrollo de las investigaciones de delitos relacionados con corrupción, tanto de aquellos que investiga la FGN como de los que conoce la Corte Suprema de Justicia en fase de indagación, con el objetivo de tener una mirada agregada y general de cada una de las etapas de investigación y poder inferir respuestas a la pregunta. Para obtener estos datos, se presentaron solicitudes de acceso a la información pública ante la FGN y la Corte Suprema.

Tercero, se entrevistaron a funcionarios actuales y retirados de la FGN, para comprender “desde adentro” el funcionamiento de estas investigaciones, con sus limitaciones y fortalezas. Se consultaron principalmente a funcionarios que, en el marco de su labor, trabajaron asuntos



relacionados con casos de corrupción. Por último, se presentaron los avances de la investigación en dos mesas de expertos en sistema judicial y/o lucha contra la corrupción, con el objeto de discutir los hallazgos y propuestas principales, sin dejar de recoger insumos adicionales.

a) Metodología para el análisis de la literatura

La búsqueda de literatura incluyó una revisión de fuentes disponibles al público como artículos en revistas académicas, investigaciones hechas por entidades gubernamentales e informes de organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil. Algunas de las plataformas usadas para buscar fuentes fueron JSTOR, ResearchGate, SpringerLink, ScienceDirect, Google Scholar, Scielo, bibliotecas universitarias virtuales y otras revistas académicas virtuales. También, se consultaron documentos de las Naciones Unidas, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y organizaciones regionales como la Red Ibero Americana de Fiscales contra la Corrupción. Las palabras claves fueron “investigación de la corrupción” y “buenas prácticas”; “herramientas de investigación” y “corrupción”; “buenas prácticas”, “Fiscalía” y “corrupción”; “investigación de la corrupción” y “estudio comparativo”; “cómo investigar la corrupción”; “obstáculos” y “investigación de corrupción”. Hicimos una búsqueda bilingüe de estas palabras en español e inglés.

La literatura acerca de las buenas prácticas y los obstáculos en la investigación de la corrupción se ha concentrado en entender cómo las labores de investigación judicial pueden incidir positivamente en la sanción de la corrupción. Esta literatura es un poco dispersa y suele mezclarse con estudios sobre el combate y el control de la corrupción, dentro de los cuales forma parte la etapa de investigar. Sin embargo, hay pocos estudios que se enfocan exclusivamente en la investigación de la corrupción. Este campo de estudios se puede dividir en dos subcampos: i) estudios generales y comparativos sobre el rol que cumplen las investigaciones que realizan jueces y fiscales en la lucha contra la corrupción y ii) casos de estudio en donde se evalúan los mecanismos de investigación de delitos asociados a la corrupción en ciertos países y en niveles subnacionales. Este estudio se ubica en este último campo de investigaciones.

b) Metodología de análisis de datos estadísticos

El análisis de información agregada sobre el desempeño de las investigaciones en cada una de las etapas procesales ofrece buenas pistas sobre las instancias en que puede haber obstáculos y buenas prácticas. Por ello, se recopilaron y analizaron estos datos para los delitos contra la administración pública que se tramitaron tanto en la FGN como en la Corte Suprema de Justicia, entre 2010 y 2021. Así, este análisis abarcó los procesos adelantados por la FGN en términos generales (es decir, los de la jurisdicción penal ordinaria y los adelantados en procesos ante la Corte Suprema de Justicia a través de la Fiscalía Delegada), así como los abordados por



Corte Suprema de Justicia dentro de sus competencias de investigación y juzgamiento contra funcionarios que gozan de fuero especial (a saber, en contra de gobernadores, funcionarios diplomáticos, congresistas, entre otros).

Estos datos fueron obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información pública dirigidos a la FGN y a la Corte Suprema de Justicia en el segundo semestre de 2022. En ellas, se solicitó información sobre el número de noticias criminales recibidas para los delitos de corrupción seleccionados (delitos contra la administración pública), así como las fases procesales (imputaciones, acusaciones, medidas de aseguramiento, condenas o absoluciones, entre otras) correspondientes desde 2010 hasta 2021. También se solicitó que la información se discriminara por el tipo de funcionario público involucrado en el proceso penal y la modalidad de creación de la noticia criminal (a través de denuncia, de oficio, por asignación especial, entre otros).

Para su análisis, los datos fueron organizados por el tipo delictivo. Además, se construyeron tasas de archivo, preclusión, imputación, acusación, de principios de oportunidad, preacuerdos y de sentencias condenatorias y absolutorias, entre otros, para cada uno de los delitos. Estas tasas permiten analizar la evolución en el tiempo del rendimiento de la Fiscalía en la investigación y judicialización de casos de corrupción, así como el porcentaje de casos de éxito (condenas) o de fracaso (absolución) en estos procedimientos. A continuación, se explican las fórmulas para la construcción de estas tasas:

- i) Tasas de archivo y de preclusión: corresponde a la proporción de archivos o preclusiones frente al total de noticias criminales durante un periodo. Su fórmula es $(\text{archivos o preclusiones} / \text{noticias criminales}) * 100$. Indica en términos globales la tendencia a cerrar procesos penales por archivos o preclusiones.
- ii) Tasa de imputación: corresponde a la proporción de formulaciones de imputación frente al total de noticias criminales durante un periodo. Su fórmula es $(\text{formulaciones de imputación} / \text{noticias criminales}) * 100$. Indica en términos globales la proporción de noticias criminales que vincularon formalmente a una persona imputada y el inicio de la fase de investigación formal.
- iii) Tasa de acusación: corresponde a la proporción de escritos de acusación formulados frente al número de imputaciones hechas durante un periodo. Su fórmula es $(\text{acusaciones} / \text{imputaciones}) * 100$. Indica en términos globales el porcentaje de investigaciones cerradas en las que la Fiscalía considera poder ganar en juicio.
- iv) Tasas de condena, absolución y sentencia: corresponde a la proporción de sentencias condenatorias, absolutorias y en general emitidas frente a las imputaciones durante un periodo determinado. Su fórmula es $(\text{sentencia condenatoria o absolutoria, o ambas} / \text{imputaciones}) * 100$.



imputaciones) * 100. Indica en términos generales el porcentaje de imputaciones que llegaron a una sentencia en general, a condenas o absoluciones durante un periodo determinado.

c) Metodología para las entrevistas

No es suficiente con conocer las buenas prácticas y obstáculos que se reseñan en la literatura o que surgen del análisis de los datos estadísticos de la Fiscalía y la Corte Suprema. Si no se comprende cómo los/as operadores judiciales llevan a cabo sus investigaciones, quedarán por fuera buena parte de los factores que impactan el desempeño del proceso judicial. Para cubrir este frente de información, se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios activos y retirados de la FGN con funciones de investigación relacionadas con delitos de corrupción, para conocer sus percepciones sobre los obstáculos y buenas prácticas que enfrentan en su quehacer investigativo.

Se construyó una lista de potenciales entrevistados a partir de cargos claves para este tipo de investigaciones, o por ser referenciados como actores clave y se les contactó por correo electrónico, brindando la opción de entrevista presencial o virtual. Aunque se encontró una importante resistencia para concretar las entrevistas, se lograron realizar nueve entrevistas, un número mucho menor a la mitad de los actores contactados. Sin embargo, los actores entrevistados capturan una amplia variedad en los perfiles: se entrevistó a personas que detentan o detentaron cargos de incidencia nacional y también a funcionarios que cuentan con amplia experiencia territorial; se entrevistó a personas que cuentan con vinculación tanto por carrera judicial como de libre nombramiento y a funcionarios actuales como retirados. Esta variedad de perfiles resultó valiosa por la diversidad de información que se logró recolectar.

d) Alcances y limitaciones de la investigación

La metodología seleccionada para el análisis de datos estadísticos presenta limitaciones. En primer lugar, aunque permite hacer análisis agregados del rendimiento de la FGN y otras instituciones de justicia año a año, no permite analizar la evolución de casos individuales. Un proceso individual puede estar registrado varias veces, por involucrar varios delitos, o pueden tener un número plural de personas involucradas en el proceso. De igual modo, la noticia criminal puede haber sido registrada en un año particular, pero los actos procesales, como la imputación o la acusación, pudieron haber tomado lugar en los años siguientes. Sin embargo, desde una óptica global, estos datos permiten identificar potenciales cuellos de botella u obstáculos en el procesamiento de casos en el sistema penal – por ejemplo, identificar si existen brechas importantes entre tipos delictivos, o entre el porcentaje de casos recibidos y aquellos que efectivamente llegaron a fase de imputación o juicio, entre otros. En segundo lugar, la información tuvo dos fuentes diferentes: los datos de la FGN fueron extraídos del



SPOA (el sistema de información del Sistema Penal Oral Acusatorio), mientras que los datos de la Corte Suprema de Justicia sobre procesos a su cargo (contra aforados) tuvieron su origen en las bases de datos propias de las salas. Por esta razón, se debe tener en cuenta que ambas fuentes no son asimilables entre ellas y que operan sobre sistemas sometidos a competencias jurisdiccionales diferentes. Además de esto, el enfoque de la investigación fue nacional, por lo que no se reportan obstáculos y buenas prácticas que pueden presentarse de manera diferenciada a nivel territorial.

Una segunda limitación en los datos tiene que ver con la relación entre la totalidad de noticias criminales que recibe la Fiscalía General de la Nación por delitos de corrupción y los casos que efectivamente vale la pena investigar. De todas las noticias criminales recibidas, no todas corresponden a hechos típicos sobre los que se pueda iniciar un proceso penal. Además, el ente acusador no tiene la capacidad para llevar adelante todos los casos que revistan las características de un delito, por lo que debe priorizar ciertos casos en virtud de su relevancia. Una adecuada priorización permite concentrar los esfuerzos en un número reducido de casos con el fin de mejorar la efectividad de la Fiscalía. Sin embargo, este proceso de priorización (y sobre todo su importancia en la lucha contra la corrupción) no es identificable en los datos recibidos. Aunque la FGN ha creado criterios para priorizar los casos que a su juicio son más prometedores, los datos no permiten determinar cuáles son los casos que han sido priorizados y cómo ha sido el avance procesal de los mismos.

Por otro lado, la forma en la que se estructuraron las preguntas de las entrevistas y la selección de personas a entrevistar únicamente permite conocer sobre obstáculos y buenas prácticas en investigaciones relacionadas con la corrupción. Es posible que algunos de estos obstáculos o buenas prácticas sean comunes a las investigaciones de otros delitos, pero la metodología empleada no permite determinarlo. Además, este estudio se podría enriquecer con la visión de los jueces penales sobre los obstáculos y las buenas prácticas de la Fiscalía, que se hacen evidentes al momento del juicio. Lastimosamente, este documento no incluye esta perspectiva, por lo que solo se cuenta con la visión que desde los propios datos o desde algunos funcionarios o exfuncionarios que la misma institución tiene de lo que sale bien y lo que sale mal en las investigaciones de corrupción.

e) Estructura del documento

Este texto se divide en cuatro secciones, incluyendo la presente introducción, en la que se avanzan algunos de los hallazgos y se presenta la metodología. En la segunda sección, se presenta el marco conceptual y analítico que guía la investigación. En un primer momento se discute el concepto de corrupción y su relación con el régimen penal colombiano. Posteriormente, se presenta el diseño institucional que ha creado la Fiscalía General de la Nación para organizar su trabajo en asuntos de corrupción. En tercer lugar, se discute la



extensión del fenómeno de corrupción a otros tipos de delitos más allá de los delitos contra la administración pública. Por último, se expone qué debe entenderse por “buena práctica”, en tanto este concepto será transversal a lo largo del documento.

La tercera sección presenta los principales hallazgos de la investigación. Para tal efecto, los hallazgos se encuentran diferenciados según el tipo de fuente que los suministran. En ese sentido, primero se analiza la literatura relevante sobre investigación penal de la corrupción. Luego, se analizan los datos estadísticos sobre los procesos por delitos contra la administración pública suministrados por la Fiscalía y por la Corte Suprema de Justicia. Tercero, se presentan los resultados de las entrevistas realizadas, discriminando los obstáculos identificados y las buenas prácticas percibidas. En la última sección se proponen algunas conclusiones y recomendaciones basadas en la información obtenida.





II. Marco conceptual:

¿qué es la corrupción,
cuáles son sus tipos
penales y quién la
investiga?

La corrupción es un término comprensible en el lenguaje ordinario pero difícil de definir desde una perspectiva teórica, principalmente por la amplitud de conductas, actores y comportamientos que abarca. Esto ha sido un obstáculo importante, pues, por una parte, usar definiciones muy amplias de corrupción puede llevar a considerar que toda conducta ilícita o ilegal sea considerada como un acto de corrupción (haciendo que la definición no sea operativa para estrategias estatales para su investigación y sanción), Por otro lado, las definiciones demasiado específicas pueden llevar a que prácticas de corrupción nuevas no sean cubiertas por la definición y no sean investigadas de manera adecuada¹⁴.

Por esto, analizar el concepto de corrupción siempre trae consigo una tensión entre los objetivos prácticos que debe cumplir una definición (como permitir que el Estado priorice sus esfuerzos sobre ciertos fenómenos y conductas) y la pretensión de una definición que abarque todo lo que se puede entender por corrupción. Esto ha llevado a que, por ejemplo, algunos instrumentos opten por definir cuáles son actos de corrupción sin dar una definición específica.

Así, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción no contempla una definición específica de este fenómeno, sino que optó por incorporar una lista de delitos que son considerados como corrupción, como el soborno, la malversación de bienes públicos, la obstrucción a la justicia, el lavado de activos, entre otros¹⁵. Sin embargo, plantear una lista de delitos de la legislación penal que constituyen actos de corrupción también presenta dificultades: algunos pueden considerarse conductas de corrupción dependiendo de si es cometida por un funcionario público o un particular (por ejemplo, conductas asociadas a mercados ilegales, como el narcotráfico), según su finalidad (como el uso de tortura para obtener confesiones falsas en un proceso penal) o sus circunstancias (como delitos electorales). A pesar de estas dificultades, en el marco de esta investigación, se considera que la discusión del concepto de corrupción no deja de ser un punto relevante para analizar cómo los Estados la investigan y sancionan –lejos de ser un problema meramente teórico, tiene consecuencias importantes en la práctica. Así, aunque no pueda ser zanjado de manera definitiva, el debate teórico enriquece la comprensión de qué es corrupción y ayuda, en suma, a que los Estados puedan afinar y mejorar sus estrategias.

Por ello, en este capítulo se busca aportar a esta discusión mediante una reconstrucción breve del concepto de corrupción, en el que se mostrará cómo la literatura ha intentado definir y clasificar sus diferentes tipos. Con esto, más que dar una definición estática, se busca

14 GTC (2021). Poder judicial. Sistema integrado de gestión. Directrices para la implementación de la NTC 6256. https://www.ramajudicial.gov.co/documents/8957139/8958832/GTC_286-2021.pdf/aeb461c0-c4ff-4f17-867c-f6058a170e23

15 Naciones Unidas [ONU]. (2021). Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo16.pdf

dar un marco conceptual útil para entender la corrupción y los factores que la estimulan o desincentivan, sin pretender que esto sea una definición definitiva. Luego, para insertar esta discusión al contexto colombiano, se analizarán las pocas definiciones que la legislación colombiana ha ofrecido de corrupción y cuál es el diseño institucional adoptado por la Fiscalía para investigar delitos asociados a la corrupción. Posteriormente, con base en una lectura de todas las conductas del Código Penal, se presentarán algunas consideraciones sobre los delitos que se pueden entender como corrupción. Finalmente, se ofrecerán unas consideraciones adicionales sobre qué es una buena práctica en la lucha contra la corrupción, lo cual será el fundamento para el análisis de buenas prácticas en la investigación que se hará en el siguiente capítulo.

II.1 El concepto de corrupción y sus tipos penales

La literatura académica se ha enfrentado a que la corrupción, como fenómeno, es difícil de abarcar en una sola definición. La literatura suele utilizar los elementos esenciales de algunos actos de corrupción para definirla, pero estas suelen dejar las características de otros por fuera¹⁶. Por ejemplo, algunos autores definen la corrupción en términos del incumplimiento o desviación de deberes de un servidor público¹⁷, lo que excluye la posibilidad de la corrupción privada, mientras que otros han apelado a la afectación del interés público o colectivo¹⁸, pero no abordan el rol del actor corrupto (por ejemplo, las definiciones de David Bayley¹⁹ o de Garzón Valdés²⁰). Esto ha hecho que no exista un consenso claro en la literatura sobre la definición, los actos que la constituyen, ni los actores (públicos o privados) que participan en ella.

Por esta razón, Dejusticia ha propuesto adoptar provisionalmente una definición funcional de la corrupción, que parta desde una visión flexible que permita analizar sus dinámicas, incentivos y desincentivos, entre otros. Así, Dejusticia adoptó la definición abstracta de corrupción de Transparencia Internacional, según la cual ésta es el “abuso de un poder encomendado para el beneficio privado”,²¹ que cobija tanto la corrupción por servidores públicos como por actores privados y entiende el poder encomendado de forma flexible. A su vez, también ha

16 Tanzi, V. (1998). *Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures*. *International Monetary Fund*.

17 Nye, J. S. (1967). *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*. *American Political Science Review*, 61, 417-427. <https://doi.org/10.2307/1953254>

18 Friedrich, C. (1989). *Corruption Concepts in Historical Perspective*. In *Political Corruption: A Handbook*, ed. Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, and Victor T. Levine. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, pp. 15-24.

19 Bayley, D. H. (1966). *The Effects of Corruption in a Developing Nation*. *The Western Political Quarterly*, 19(4), 719. [doi:10.2307/445147](https://doi.org/10.2307/445147).

20 Garzón Valdés, E. (1997). *Acerca del concepto de corrupción*. Editorial Alianza.

21 *What is corruption?* Transparency International. [WEB]. <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>

propuesto articular esta definición con la fórmula propuesta por Klitgaard²² para analizar su funcionamiento, según la cual la corrupción (C) aparece cuando un decisor cuenta con un poder monopólico (M) sobre ciertas decisiones, tiene discrecionalidad para tomarlas (D), y está sometido a pocos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (A, de *accountability*). Aun cuando según ciertas interpretaciones la sanción forma parte de la rendición de cuentas, siguiendo a A. Jain (2001)²³, Dejusticia agrega a esta fórmula la probabilidad de que los actos corruptos sean investigados y sancionados (S), todo lo cual a su vez depende del contexto cultural (Cu) permisivo a la ilegalidad de una sociedad, que entendemos como el nivel de cumplimiento de las reglas de convivencia (García Villegas, 2009)²⁴ y que hace referencia al costo social. Esto lleva a la fórmula definitiva de análisis **C = (M + D - A - S) Cu**²⁵.

Además de estas herramientas conceptuales, el análisis de la corrupción en un sistema concreto también debe abordar los diferentes tipos de corrupción que pueden aparecer según su funcionamiento. Villadiego y Hernández²⁶ consideran que el análisis de la corrupción en determinadas áreas, como la administración de justicia, exige analizar los riesgos particulares asociados a las diferentes funciones de la institucionalidad²⁷ y la distribución de decisiones que pueden adoptar sus integrantes. Por ejemplo, en la Rama Judicial se pueden distinguir los riesgos de corrupción diferenciados por las competencias y funciones de distintos actores: funcionarios como jueces, fiscales o empleados toman decisiones con diferentes alcances y sometidas a diferentes riesgos de corrupción, así como a diferentes niveles de poder y discrecionalidad.

En este punto, se debe resaltar que la literatura también ha propuesto diversas tipologías de la corrupción, las cuales cuentan con características sociológicas diferentes y, por ello, pueden requerir acciones diferentes por parte del Estado para combatirla. Así, por ejemplo, la corrupción esporádica o la de baja cuantía²⁸ corresponden a actos de baja escala cometidos por funcionarios de bajo nivel, los cuales pueden ser combatidos con mayores controles individuales. Por el contrario, formas de corrupción esporádicas, sistémicas o institucionalizadas²⁹—como los “conos” de corrupción sistémica e institucionalizada localmente

22 Klitgaard, R. (1998). *International Cooperation against Corruption*. *Finance & Development*, 35.

<https://www.imf.org/external/Pubs/FT/fandd/1998/03/pdf/klitgaar.pdf>

23 Jain, A.K. (2001) *Corruption: A Review*. *Journal of Economic Surveys*, 15, 71-121. <http://dx.doi.org/10.1111/1467-6419.00133>

24 Villagas, M. G. (2009). *Normas de papel: La cultura del incumplimiento de reglas (1st ed.)*. Siglo del Hombre Editores S.A. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt14bs5xm>

25 Newman Pont, V. & Ángel Arango, M.P. (2017). *Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política*. Bogotá: Fedesarrollo, p. 222.

26 Villadiego, C. & Hernández, J. (2018). *Aproximación al análisis de la corrupción en la Rama Judicial colombiana*. Bogotá: Fedesarrollo. p. 36.

27 Buscaglia, S. (2007). *Más allá de la superficie: arqueología y geofísica en Floridablanca (Patagonia, siglo XVIII)*. Teseo.

28 Amundsen, I., et.al. (2001). *Corruption: A review of contemporary research*. Report - Chr. Michelsen Institute.

que permite y resulta del desarrollo del narcotráfico y el lavado de dinero³⁰ o la cooptación del Estado por estructuras criminales³¹ – requerirían cambios de cultura institucional o la priorización de investigaciones de estructuras o redes de corrupción más complejas que los casos individuales.

A raíz de todo lo anterior, para analizar cómo el sistema de justicia cumple su función de investigar y sancionar actos de corrupción de otras ramas del poder público y de sí misma, es importante tener en cuenta una distinción adicional de los actos de corrupción según su intención: por una parte, los actos de corrupción simple –cualquier acto de corrupción– y, por otra, aquellos que buscan ocultar o evitar el juzgamiento de estos actos –que pueden llamarse corrupción derivada– y que son obstáculos para que el sistema de justicia investigue la corrupción de manera efectiva. En la tabla 1 se resume esta tipología:

Tabla 1. Clasificación de los diferentes tipos de corrupción

CONCEPTO GENERAL DE CORRUPCIÓN	CONDICIONES DE LA CORRUPCIÓN	TIPOS DE CORRUPCIÓN	
El abuso de un poder encomendado para beneficio privado	C=(M+D-A-S) Cu	Por la frecuencia e intensidad de ocurrencia.	Corrupción esporádica, que implica actos aislados y pequeños de corrupción
			Corrupción sistémica e institucionalizada, que implica actos generalizados y organizados de corrupción
		Por el objetivo que persigue	Corrupción simple - actos de corrupción ordinarios
			Corrupción derivada - actos para ocultar un acto de corrupción de la justicia.
		Por los actores involucrados	Pública
			Privada

³⁰ Thoumi, F.E. (1999). *La relación entre corrupción y narcotráfico: Un análisis general y algunas referencias a Colombia*, Revista de Economía de la Universidad del Rosario, II, 11-33.

³¹ Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E., De León-Beltrán, I., & Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Grupo Método, Transparencia por Colombia y Avina. <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/01/Captura-y-Reconfiguracion-Cooptada-del-Estado-en-Colombia.pdf>

II.2 Diseño institucional de la Fiscalía para investigar actos de corrupción

Como se mencionó anteriormente, la legislación colombiana no establece una definición clara y única de corrupción. Esto se debe, en parte, a que el Estado cuenta con cinco tipos de controles sobre actos de corrupción, los cuales tienen cada uno sus propias lógicas, alcances y regulaciones específicas. Hay tres controles principales: el primero es el control fiscal, ejercido por la Contraloría General de la República, que cuenta con mecanismos para salvaguardar los recursos públicos e intervenir entidades; el segundo, el control disciplinario, ejercido internamente por todas las instituciones en todas las ramas del poder³² y de manera independiente y preferente por la Procuraduría General de la Nación que puede sancionar, suspender y destituir a funcionarios públicos o a particulares que cumplen funciones públicas; y, el tercero, el control penal, ejercido por la Rama Judicial y que opera con sanciones penales —la investigación está a cargo de la Fiscalía General de la Nación³³ y su juzgamiento por los jueces y magistrados de la especialidad penal de la jurisdicción ordinaria—.

Además de estos, podría considerarse que un cuarto control en materia de corrupción electoral es ejercido por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, y que puede operar sobre funcionarios elegidos popularmente y sobre los partidos o movimientos políticos. También existe un quinto control que ejercen las Superintendencias sobre los distintos actores sujetos a su inspección, vigilancia y control y sobre los cuales pueden imponer sanciones económicas a prácticas que configuran corrupción. Estos cinco controles, a pesar de que se pueden interrelacionar (por ejemplo, una sanción disciplinaria o una investigación fiscal pueden dar origen a un procedimiento penal), no cuentan con una definición unificada de actos de corrupción, aunque pueden tener reglamentaciones internas para efectos operativos.

a) La corrupción en la legislación colombiana

A nivel legal, aunque no plantea una definición, la Ley 1474 de 2011 (denominada ley anticorrupción) introdujo algunas disposiciones que comenzaron a enfocar la acción del Estado sobre ciertos actos de corrupción. Así, su artículo 1 menciona los “actos de corrupción” para definir las inhabilidades que genera para los funcionarios públicos cometer ciertas conductas y en el capítulo III, elimina beneficios para actos de corrupción pública y privada. La Ley 1474 de 2011 incluyó conductas corruptas como i) los delitos contra la administración pública; ii)

³² En el caso de la Rama Judicial, por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

³³ Constitución Política de 1991. Art. 250.

los delitos o faltas creados por esta ley (crea la corrupción privada y varias relacionadas) y sus normas modificatorias;³⁴ y iii) las conductas delictivas contempladas por las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia. También incluyó, para efectos de la inhabilidad para contratar, a las personas jurídicas responsables administrativamente por soborno transnacional.

Posteriormente, la Ley 2195 de 2022 introdujo una lista adicional de actos de corrupción para definir los casos en que los particulares que ejercen función administrativa y servidores públicos son responsables extracontractualmente de daños al patrimonio público y estableció que las entidades afectadas pueden repetir por reparación directa contra estos para reparar el daño. Para estos efectos, el parágrafo 1 de su artículo 59 estableció como actos de corrupción i) los delitos contra la administración pública, ii) contra el medio ambiente; iii) contra el orden económico y social, iv) financiación del terrorismo y de grupos de delincuencia organizada, v) la administración de recursos relacionados con actividades terroristas y de la delincuencia organizada, vi) los creados por la ley 1474 de 2011, vii) los delitos electorales y viii) cualquier conducta punible relacionada con el patrimonio público.³⁵

Como puede observarse, estas clasificaciones presentan algunos problemas. En primer lugar, la de la Ley 2195 de 2022 apeló a bienes jurídicos tan amplios que terminó por clasificar como corrupción actos que difícilmente podrían considerarse como tales —por ejemplo, delitos ambientales como el tráfico de fauna y la caza y pesca ilegal (arts. 328A, B y C del Código Penal) o la financiación del terrorismo por privados (en donde no hay un poder encomendado, art. 345). En segundo lugar, son normas que tienen una aplicación limitada, pues son regulaciones específicas para efectos de inhabilidades para contratar con el Estado y para la reparación de daños contra el patrimonio público, por lo cual no tienen una incidencia directa sobre la investigación y sanción penal de la corrupción. Finalmente, la lista es tan amplia que impide el enfoque en aquellos delitos que realmente apalancan al entramado corrupto que afecta con mayor profundidad y gravedad a nuestra sociedad.

Aunque la legislación colombiana no cuenta con una definición única de corrupción, debe destacarse que la FGN ha delimitado lo que entiende por corrupción para efectos operativos. El Plan Nacional Contra la Corrupción 2021 de las Direcciones Especializadas contra el Crimen Organizado (DCCO) y contra la Corrupción (DECC) limita la órbita de esta última a los delitos contra la administración pública (los delitos de los arts. 397 al 434 del Código Penal).

³⁴ A saber, la estafa sobre recursos públicos (art. 247 del Código Penal), corrupción privada (art. 250A), la administración desleal (art. 250B), la utilización indebida de información privilegiada (art. 258), especulación de medicamentos y dispositivos médicos (art. 298), agiotaje con medicamentos y dispositivos médicos (art. 301), evasión fiscal (art. 313), omisión de control en el sector de la salud (art. 325B), peculado culposo frente a recursos de la seguridad social integral (art. 400A), fraude de subvenciones (art. 403A), acuerdos restrictivos de la competencia (art. 410A), tráfico de influencias de particular (art. 411A), entre otros.

³⁵ Congreso de la República. Ley 2195 de 2022. Art. 59, parágrafo 1.

Esta lista no incluye de manera explícita fenómenos de corrupción importantes, como los delitos electorales (pieza clave de las redes de corrupción en Colombia) o los delitos contra la administración de justicia, que pueden configurar corrupción derivada, dado que tienen como objetivo dificultar su investigación y sanción (como la fuga de presos, amenazas a testigos, el soborno en actuaciones penales, el fraude procesal, el favorecimiento, entre otros). Igualmente, tampoco incluye fenómenos de corrupción como la evasión fiscal que configuran el abuso del poder delegado al definir el impuesto a pagar. En todo caso, delimitar los delitos de corrupción a los delitos contra la administración pública puede ser una estrategia adecuada con el fin de priorizar la labor investigativa de la Fiscalía y con base en ella desarrollaremos gran parte de este estudio.

b) El diseño institucional para la lucha contra la corrupción de la Fiscalía General de la Nación

La cantidad de tipos penales que hemos identificado como asociados a actos de corrupción da cuenta de que, si la labor de investigación que realiza la FGN no es eficiente, si en el mar abierto se dan brazadas hacia todas las direcciones, todo el andamiaje de control penal tambalea. La institución parece consciente de esto, por lo que ha delineado políticas estratégicas y creado un complejo diseño institucional para fortalecer su capacidad de investigación de actos de corrupción. Por ejemplo, el actual fiscal general, Francisco Barbosa, estableció la lucha contra la corrupción como uno de los cuatro objetivos estratégicos de la institución entre 2020 y 2024. Según la estrategia cuatrienal que fijó en su *Direccionamiento Estratégico 2020-2024*, cinco iniciativas permitirían fortalecer la labor anticorrupción de la institución: lucha contra la corrupción; priorización de investigaciones contra la corrupción; corrupción y criminalidad organizada; corrupción e investigaciones financieras; y priorización de casos en materia de corrupción que involucran aforados constitucionales. Aunque la lucha contra la corrupción aparece en su *Direccionamiento Estratégico*, este documento no ofrece mucha información sobre la manera en la que se desarrollará esta iniciativa.

En su plan general, la FGN se propuso implementar políticas para priorizar adecuadamente casos de corrupción en sectores como la salud, la educación, el medio ambiente, la contratación pública, la infraestructura y la administración de justicia. La priorización también se extendió a los casos que supongan un elevado detrimento patrimonial e impacten negativamente en la satisfacción de necesidades básicas. Asimismo, el Fiscal General estableció que la institución “implementará estrategias de intervención temprana dirigidas a la identificación de los casos de corrupción sistemática, priorizará la persecución de los recursos derivados de los actos de corrupción, desarrollará alianzas interinstitucionales para combatir de manera conjunta este fenómeno criminal y generará lineamientos de investigación articulada de todas las personas que intervienen en la comisión de estos delitos”³⁶.

36 *Fiscalía General de la Nación. (2020). Direccionamiento estratégico: en la calle y en los territorios. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Direccionamiento-estrategico-2020-2024.pdf>*

Un enfoque interesante de la aproximación que desde el sector central y directivo de la FGN se le dio a la lucha contra la corrupción en el cuatrienio actual y el anterior es la idea de llegar a todas las regiones del país, incluso los lugares más alejados. El plan busca que la FGN haga esfuerzos especiales para hacer presencia en regiones con control estatal débil donde hay riesgo de captura del sector público por parte de organizaciones criminales. Este modelo aparentemente tiene en cuenta las dinámicas delictivas particulares de cada región y la insuficiencia de recursos presupuestales, técnicos y humanos, que en el pasado han imposibilitado la investigación de la corrupción en ciertas zonas del país³⁷.

Ante la dimensión y variedad de actos de corrupción que revisten características delictivas, la FGN ha modificado su diseño institucional para facilitar la investigación de casos de corrupción y materializar la priorización de la que hablan las políticas generales. El organigrama de la institución refleja que los tomadores de decisión han considerado estratégico contar con fiscales especializados en la materia. El despacho del Vicefiscal General de la Nación tiene a su cargo la coordinación de tres fiscalías delegadas: Delegada Contra la Criminalidad Organizada, Delegada para las Finanzas Criminales y Delegada para la Seguridad Territorial.

La Delegada Contra la Criminalidad Organizada se compone de los siguientes equipos de trabajo:

- Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis Contra la Criminalidad Organizada;
- Dirección Especializada Contra las Organizaciones Criminales;
- Dirección Especializada Contra la Corrupción;
- Dirección Especializada Contra el Narcotráfico;
- Dirección Especializada Contra las Violaciones a los Derechos Humanos;
- Dirección de Justicia Transicional;
- Dirección Especializada para los Delitos Contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente;
- Dirección Especializada contra los Delitos Informáticos.

La Delegada para las Finanzas Criminales se compone de los siguientes equipos de trabajo:

- Dirección Especializada Contra el Lavado de Activos;
- Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio;
- Dirección Especializada de Investigaciones Financieras;
- Dirección Especializada Contra los Delitos Fiscales.



37 Fiscalía General de la Nación. (2020). *Direccionamiento estratégico: en la calle y en los territorios*. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Direccionamiento-estrategico-2020-2024.pdf>

La Delegada para la Seguridad territorial se compone de los siguientes equipos de trabajo:

- Dirección de Atención al Usuario, Intervención Temprana y Asignaciones;
- Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis para la Seguridad Ciudadana;
- Dirección de Apoyo Territorial;
- Direcciones Seccionales (35 en total).

Dentro de esta división funcional al interior del despacho del Vicefiscal, los asuntos de corrupción están a cargo de la Dirección Especializada Contra la Corrupción (DECC). Esta dependencia ha priorizado su labor de investigación al conocer especialmente de delitos que afectan la provisión de recursos para satisfacer necesidades básicas, los delitos relacionados con la recta impartición de justicia y los delitos de corrupción a gran escala.

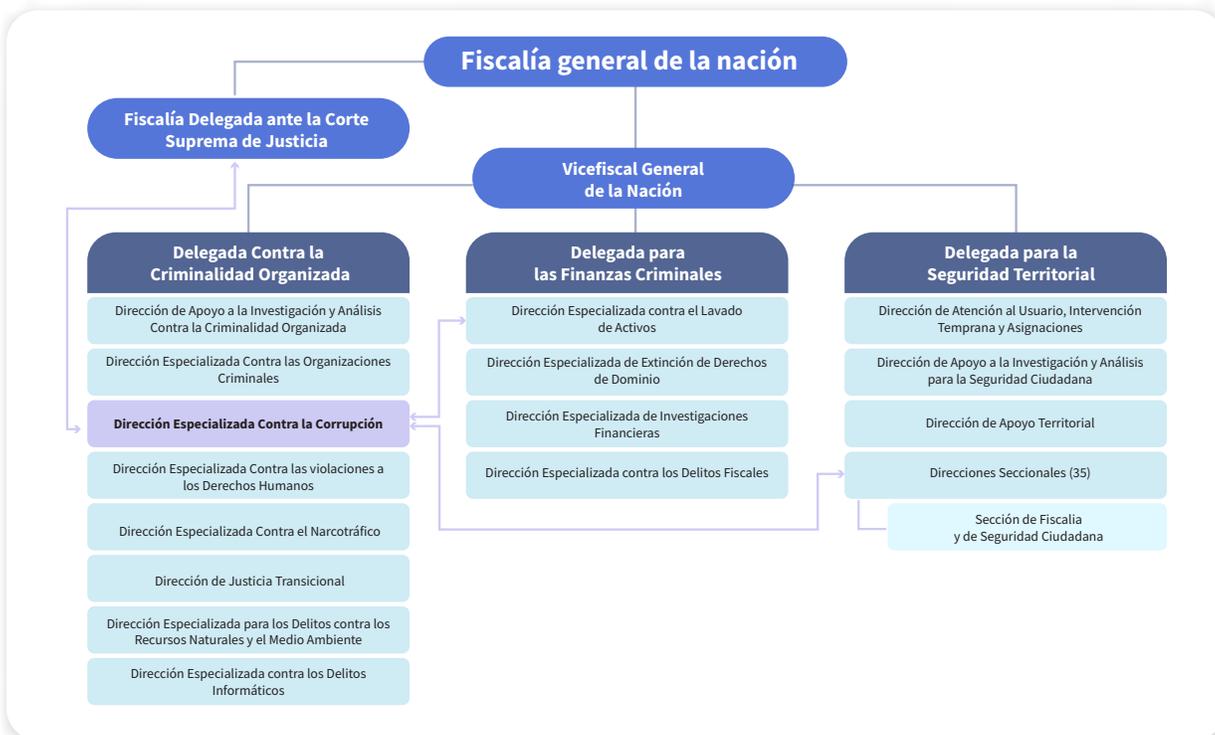
En concreto, la DECC se especializa en los siguientes tipos penales, que corresponden en su mayoría a los delitos contra la administración pública³⁸: Peculado por apropiación (art. 397 del C.P.); Peculado por uso (art. 398 del C.P.); Peculado por aplicación oficial diferente (art. 399); Peculado por aplicación oficial diferente recursos de salud (art. 399a del C.P.); Peculado culposo (art. 400 del C.P.); Peculado culposo recursos salud (art. 400a del C.P.); Concusión (art. 404 del C.P.); Cohecho propio (art. 405 del C.P.); Cohecho impropio (art. 406 del C.P.); Cohecho por dar u ofrecer (art. 407 del C.P.); Violación al régimen de inhabilidades (art. 408 del C.P.); Interés indebido en la celebración de contratos (art. 409 del C.P.); Contrato sin cumplimiento de requisitos legales (art. 410 del C.P.); Acuerdos restrictivos de la competencia (art. 410A del C.P.); Tráfico de influencias de servidor (art. 411 del C.P.); Enriquecimiento ilícito de servidor (art. 412 del C.P.); Prevaricato por acción (art. 413 del C.P.); Prevaricato por omisión (art. 414 del C.P.); y Asociación para la comisión de un delito contra la administración pública (art. 434. del C.P.). Sin embargo, si bien estos delitos son los que definen la competencia de la dirección, esta también conoce los delitos cometidos como medio para la comisión de actos de corrupción, por ejemplo, falsedades documentales (que son delitos contra la fe pública), así como delitos específicos contra la administración de justicia (por ejemplo, el fraude procesal).

Esta priorización no quiere decir que todas las investigaciones sobre estos delitos sean necesariamente llevadas por la DECC. La Dirección debe articularse tanto con las Direcciones Seccionales que se encuentran repartidas a lo largo del territorio nacional como con la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia. Fue sumamente complejo establecer con claridad cómo la DECC selecciona las investigaciones que llevará autónomamente y cuáles se mantendrán en cabeza de las Unidades de Delitos contra la Administración Pública de las Direcciones Seccionales. Algunos entrevistados hicieron referencia a la existencia de criterios objetivos que le otorgan competencia a la DECC sobre los casos de las seccionales, mientras que otros afirmaron que la priorización la dicta el Fiscal General dependiendo de lo que informen los medios.

38 Fiscalía General de la Nación. (2022). Radicado 20221400004441, 2 de noviembre de 2022.

La Resolución 0985 de 2018 promete resolver esta laguna en tanto se propone establecer los criterios para el reparto de casos. Sin embargo, las dudas persisten. El artículo 3 de esta norma indica que la noticia criminal siempre se repartirá a la Dirección Seccional correspondiente al lugar de ocurrencia de los hechos. A reglón seguido, el artículo 4 determina que las Direcciones Especializadas sólo podrán conocer de noticias criminales “conforme las directrices que imparta el Fiscal General” o cuando les sean asignadas directamente por el Fiscal. ¿Cómo pasa un caso de una Dirección Seccional a la Dirección Especializada Contra la Corrupción? Según uno de los entrevistados, que actualmente hace parte de la FGN, es el Fiscal General quien determina cuándo un caso se traslada de una dirección seccional a la Dirección Especializada Contra la Corrupción, lo que usualmente responde a la relevancia del caso o a su notoriedad en medios de comunicación.

Actualmente, la DECC a nivel central cuenta con 98 fiscales, 88 asistentes de fiscal y 26 personas en labores administrativas³⁹. Según la información recopilada a través de solicitudes de información y entrevistas con actores clave, la DECC se relaciona principalmente con la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, la Dirección Especializada contra el Lavado de Activos y las distintas Direcciones Seccionales, sobre todo con los fiscales encargados de la investigación de delitos contra la administración pública. Estas relaciones se ven orgánicamente así:



Elaboración propia basada en el organigrama de la Fiscalía General de la Nación, disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/la-entidad/organigrama/>

II.3 Consideraciones finales sobre qué delitos constituyen actos de corrupción

Como se pudo observar, la dificultad para definir la corrupción tiene implicaciones teóricas y operativas en las estrategias y políticas anticorrupción, lo que enreda el reparto de casos al interior de la Fiscalía. Así, mientras los esquemas de corrupción pueden adquirir un alto nivel de especialización e involucrar múltiples negocios delictivos (como vínculos con organizaciones de narcotráfico, la comisión de delitos electorales para asegurar el poder político, la creación de redes en la Rama Judicial para evitar investigaciones y condenas), la institucionalidad tiene problemas para crear esquemas que aborden todas las aristas de la corrupción. En efecto, definir la lista de delitos que constituyen corrupción puede llevar a que ciertos fenómenos y prácticas corruptas no sean priorizadas e investigadas de manera preferente.

Esta dificultad se debe a dos razones. En primer lugar, las definiciones de corrupción usadas en la academia —incluida la de este documento— tienden a comprender la corrupción como un fenómeno sociológico, pero no a la luz de conceptos jurídicos del derecho penal. Así, la definición de la corrupción como la desviación del poder encomendado para el beneficio privado, puede identificar de manera genérica los componentes de lo que se entiende como corrupción en la sociedad, y es ciertamente útil para comprender en qué consiste la corrupción, pero, no ilustra lo que jurídicamente debería tratarse como corrupción ni en qué fenómenos deberían concentrarse los esfuerzos estatales para combatirla.

En segundo lugar, volver operativa esta definición para construir una lista de delitos que constituyen actos de corrupción se hace difícil, pues la legislación penal no está construida para definir las conductas de este modo. Por el contrario, los tipos penales se construyen para cumplir el principio de legalidad estricta (definir de manera clara qué conducta está prohibida y distinguirla de los comportamientos permitidos). Por esto, identificar los tipos penales que acarrear la desviación del poder encomendado por el beneficio privado no es sencillo; el texto de los tipos penales puede no mencionarlos explícitamente, sin embargo, la conducta que describen los conlleva implícitamente. Así, por ejemplo, el prevaricato no menciona un poder encomendado ni el beneficio privado como un elemento en el texto del tipo penal, pero los implica porque sólo puede ser cometido por servidores públicos (que son quienes tienen la autoridad para tomar decisiones) y este se comete usualmente a cambio de un beneficio.

Por su parte, también ocurre que un mismo tipo penal puede cobijar conductas que caben dentro de la definición de corrupción y conductas que no. Esto ocurre en ciertos tipos penales en Colombia que, como la tortura o la fuga de presos, son comportamientos delictivos que puede cometer cualquier persona, pero que en ciertos sectores adquieren connotaciones de corrupción. Por ejemplo, cuando operadores de seguridad o de justicia utilizan la tortura para obtener una confesión falsa y favorecer a una de las partes del proceso, esta tendría la



connotación de corrupción, pero no cuando es cometida entre particulares con otros fines. De igual modo, la fuga de presos puede implicar corrupción cuando un funcionario penitenciario facilita la fuga de una persona privada de la libertad para sustraerla de la justicia (pues desvía su poder y obligación de custodiarla), pero no cuando un particular la comete (pues no implica un abuso de poder encomendado).

Por esto, algunos tipos penales requieren ser analizados interpretativamente para identificar si conllevan una desviación del poder encomendado y el beneficio privado e, incluso luego de este ejercicio, se presentan conductas que pueden cobijar en algunos casos actos de corrupción y en otros no. Así, esto lleva a comprender que existen algunos tipos penales que siempre tienen una connotación de corrupción —los que se podrían denominar “delitos de corrupción propia”— y aquellos que sólo lo hacen en ciertos casos y circunstancias —que podemos llamar “delitos de corrupción impropia”—.

Sin embargo, la clasificación de los delitos de corrupción, más allá de aplicar o no una definición, tiene utilidad en la medida en la que permite enfocar los esfuerzos del Estado en la investigación y sanción de la corrupción que se da en la realidad, por ejemplo, al definir la competencia de delitos especializados. En la analogía de la natación a mar abierto, se recomienda poner boyas para delimitar el espacio, como guías en la trayectoria de nado que evitan perderse o alejarse demasiado de las metas. Por ello, aunque la lista permite identificar otros fenómenos de corrupción que pueden ser relevantes en ciertos sectores (por ejemplo, la corrupción en el sistema penitenciario y carcelario, en el sistema de justicia, en las relaciones diplomáticas, en la función notarial, entre otros), resulta más importante que la definición de delitos responda a los objetivos específicos de la lucha anticorrupción, a saber, atacar las prácticas y los esquemas de corrupción que, siendo complejos y de alto impacto, más afectan al funcionamiento del Estado y de la sociedad.

Con esto en mente, se propone una clasificación de cuatro grandes esferas de corrupción que agrupan actividades delictivas del Código Penal, la cual busca reflejar las actividades delictivas de las grandes redes de corrupción en Colombia y que, por tanto, deberían ser atendidas con particular atención por el Estado en su lucha anticorrupción. Así, más allá de dar una lista exhaustiva y definitiva de qué delitos son o no corrupción, estos buscan identificar los delitos más característicos que cometen las redes de corrupción en Colombia para establecerlas como prioridad.

Estas clasificaciones planteadas se presentan en el Anexo 1, donde también se muestran en detalle las conductas delictivas que más se relacionan con cada esfera y se especifica si cada delito es de corrupción propia (siempre son actos de corrupción) o impropia (si adquieren esta connotación de manera específica).



II.4 ¿Qué es una buena práctica en la investigación de la corrupción?

Finalmente, para efectos de analizar y evaluar la investigación de la corrupción en Colombia, es necesario aclarar lo que se puede considerar como una “buena práctica” al investigar la corrupción. Siguiendo una definición que ofreció la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en 2017, se entiende que una buena práctica para lograr transformaciones sociales debe ser innovadora, efectiva, sostenible y replicable. Más concretamente, esto quiere decir:

- **Innovadora** - una buena práctica desarrolla soluciones nuevas y creativas a problemas comunes.
- **Efectiva** - una buena práctica demuestra un impacto positivo y tangible sobre la mejora del problema.
- **Sostenible** - una buena práctica, por sus exigencias sociales, económicas y medioambientales, puede mantenerse en el tiempo y producir efectos duraderos.
- **Replicable** - una buena práctica sirve como modelo para desarrollar intervenciones en otros lugares.⁴⁰

Una buena práctica, además de ayudar a mejorar una situación efectivamente, sirve como modelo para generar políticas e iniciativas. Para ser replicada, es imperativo que la información sobre la buena práctica sea accesible “para que el mayor número de personas pueda adaptarla y adoptarla”⁴¹.

Este concepto de buena práctica en la investigación de la corrupción es útil por dos motivos. Primero, porque permite identificar las buenas prácticas de la Fiscalía colombiana, que deben fortalecerse y fomentarse. Segundo, porque permite identificar las buenas prácticas que se han implementado en otros países similares y de las cuales Colombia puede aprender bastante.



⁴⁰ UNESCO Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). (2017). *Los deberes sociales y territoriales de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Revista educación superior y sociedad: nueva época. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265531.locale=en>

⁴¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2023). *Cómo captar e intercambiar buenas prácticas para generar cambios*. <https://www.fao.org/capacity-development/resources/practical-tools/como-captar-e-intercambiar-buenas-practicas-para-generar-cambios/es/>



III. Hallazgos:

literatura, estadísticas
y percepciones sobre
la investigación de la
corrupción

III.1 La literatura sobre la investigación de delitos de corrupción

La literatura sobre la investigación de delitos de corrupción no es tan amplia como la literatura sobre estrategias de lucha contra la corrupción. De hecho, es fácil confundir ambos cuerpos teóricos porque tienen múltiples vasos comunicantes. Al fin y al cabo, la investigación y sanción efectiva de las conductas de corrupción desincentiva su reproducción. Recuérdese la fórmula de Klitgaard que Dejusticia ha adaptado en donde la S corresponde a investigación y sanción: **C = (M + D - A - S) Cu**. Para esta investigación se hizo especial énfasis en encontrar textos que analizaran especialmente el proceso de investigación de delitos de corrupción. Se encontró que esta literatura se trata principalmente de estudios generales y comparativos sobre el rol que cumplen las investigaciones que realizan jueces y fiscales en la lucha contra la corrupción. Existen, además, algunos casos de estudio en donde se evalúan los mecanismos de investigación de delitos asociados a la corrupción en ciertos países y en niveles subnacionales, pero se trata de una literatura muy incipiente y que en Colombia es casi inexistente.

Las prácticas de investigación criminal son importantes, aunque también lo es el escenario político e institucional en el que se implementan. Algunos textos que se ocupan de la relación entre la investigación de hechos de corrupción y su disminución han encontrado que la adopción de buenas prácticas en la investigación y sanción de la corrupción no necesariamente ayuda a disminuir la corrupción si no se acompaña de otras estrategias para lograrlo⁴². Otro estudio determinó que las causas y consecuencias de la corrupción tienden a estar interrelacionadas con las soluciones necesarias para investigar y reducirla, así que el desarrollo de soluciones adecuadas depende mucho del contexto⁴³.

Aun así, ciertas prácticas han generado aprendizajes para mejorar la investigación y avanzar en la natación del mar abierto de la corrupción. Por ejemplo, se halló útil tener investigadores profesionales y dedicados que deben ser especialmente eficaces en las técnicas de entrevista e investigación financiera; hacer mayor uso de métodos de investigación proactivos, como las operaciones encubiertas; y fomentar la cooperación internacional ayudan en la investigación de la corrupción⁴⁴. Al comparar entidades anticorrupción de cuatro países asiáticos, Quah⁴⁵ encontró que los países que mostraban más voluntad política de investigar y combatir la corrupción, junto con mayor presupuesto y cantidad de empleados, tenían entidades anticorrupción más efectivas.

42 Baez-Camargo, C., & Passas, N. (2017). *Hidden agendas, social norms and why we need to re-think anti-corruption* (No. Working Paper No 22). Basel Institute on Governance, Basel; Mungiu-Pippidi, A. (2011). *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned*. Norwegian Agency for Development Cooperation.

43 Herzfeld, Thomas & Weiss, Christoph. (2003). *Corruption and Legal (In) Effectiveness: An Empirical Investigation*. *European Journal of Political Economy*. 19. 621-632. 10.1016/S0176-2680(03)00018-1.

44 Man-wai, T.K. (2016). *Investigation of Corruption Cases*. https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No79/No79_19VE_Man-wai2.pdf

45 Quah, J.S.T. (2008) *Curbing Corruption in India: An Impossible Dream?*, *Asian Journal of Political Science*, 16:3, 240-259, DOI: 10.1080/02185370802504266

Por otro lado, varios investigadores han hecho estudios a través de los años sobre la investigación de la corrupción en países específicos. Estos estudios cuentan experiencias específicas de investigación (penal y disciplinaria) de casos asociados a conductas de corrupción en contextos domésticos, y a veces comparan sus experiencias con entidades de investigación de corrupción en otros países. Existen investigaciones sobre Singapur⁴⁶; Perú⁴⁷; Italia⁴⁸; Kenia⁴⁹; Sudáfrica y Brasil⁵⁰; Indonesia⁵¹; Nigeria⁵² entre muchos más casos.

Igualmente, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito propone un conjunto de conclusiones y recomendaciones no vinculantes basadas en enseñanzas extraídas del Mecanismo de Seguimiento de la aplicación de los capítulos III y IV de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC)⁵³. Se trata de los resultados de los 169 exámenes de países del primer ciclo del Mecanismo de Examen de la Aplicación con recomendaciones, buenas prácticas observadas y observaciones formuladas por los Estados partes interesados.

En América Latina, el caso de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) ha sido ejemplo de estudio por ser una entidad novedosa en la investigación de la corrupción. La entidad existió del 2006 al 2019 y cambió bastante sus enfoques y técnicas a través de los años. “Del 2007 al 2015, la CICIG investigó más de 200 casos y obtuvo órdenes de arresto contra 160 funcionarios públicos en funciones (o retirados) incluyendo expresidentes, ministros del interior y de defensa, miembros prominentes del ejército y de la policía nacional, así como líderes de bandas criminales” y este éxito puede atribuirse a sus decisiones sobre “a quién perseguir, cómo hacerlo y con qué combinación de recursos”⁵⁴. La CICIG implementó ciertas técnicas investigativas como capacitar a los fiscales en investigación de la corrupción y redes criminales; realizar investigaciones grupales de redes criminales en vez de investigar

- 
- 46 Baez-Camargo, C., & Passas, N. (2017). *Hidden agendas, social norms and why we need to re-think anti-corruption* (No. Working Paper No 22). Basel Institute on Governance, Basel; Mungiu-Pippidi, A. (2011). *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned*. Norwegian Agency for Development Cooperation.
- 47 Herzfeld, Thomas & Weiss, Christoph. (2003). *Corruption and Legal (In) Effectiveness: An Empirical Investigation*. *European Journal of Political Economy*. 19. 621-632. 10.1016/S0176-2680(03)00018-1.
- 48 Man-wai, T.K. (2016). *Investigation of Corruption Cases*. https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No79/No79_19VE_Man-wai2.pdf
- 49 Quah, J.S.T. (2008) *Curbing Corruption in India: An Impossible Dream?*, *Asian Journal of Political Science*, 16:3, 240-259, DOI: 10.1080/02185370802504266
- 50 Baez-Camargo, C., & Passas, N. (2017). *Hidden agendas, social norms and why we need to re-think anti-corruption* (No. Working Paper No 22). Basel Institute on Governance, Basel; Mungiu-Pippidi, A. (2011). *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned*. Norwegian Agency for Development Cooperation.
- 51 Herzfeld, Thomas & Weiss, Christoph. (2003). *Corruption and Legal (In) Effectiveness: An Empirical Investigation*. *European Journal of Political Economy*. 19. 621-632. 10.1016/S0176-2680(03)00018-1.
- 52 Man-wai, T.K. (2016). *Investigation of Corruption Cases*. https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No79/No79_19VE_Man-wai2.pdf
- 53 Oficina De Las Naciones Unidas Contra La Droga Y El Delito [UNDOC] (2020). *Conjunto de conclusiones y recomendaciones no vinculantes basadas en enseñanzas extraídas de la aplicación de los capítulos III y IV de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/20-02337_Non-binding_Recommendations_SP_Ebook.pdf
- 54 Zamudio González, L. (2018). *La comisión internacional Contra la impunidad en Guatemala (CICIG). Una organización autodirigida*. *Foro internacional*, 58(3), 493-536.

caso por caso; sistematizar el *modus operandi* de redes criminales para entender mejor sus estructuras; y crear unidades policiales para apoyar a la Fiscalía Especial y a la Comisión⁵⁵.

A pesar de que no hay un relativo consenso en cuanto a cuáles prácticas deberían ser implementadas de manera prioritaria para investigar la corrupción, pues los estudios suelen ser muy contextuales y depender de la situación específica de corrupción en cada país, es posible hacer una selección de aquellas que funcionaron en casos similares al contexto colombiano, así como de aquellas recomendaciones generales de entidades supranacionales que se basan en prácticas generales.

En Colombia, se han estudiado mucho las características de la corrupción y los intentos de investigarla. La falta de una política integral de lucha contra la corrupción ha sido un problema en el pasado⁵⁶. Villamil⁵⁷ hizo un estudio de la Contraloría General de la República, la Procuraduría y la FGN para el periodo 2010-2014 “buscando determinar en qué consiste su labor y cuál es su rol, dentro de la lucha contra la corrupción, así como, sus principales aportes, resultados, limitaciones y desafíos institucionales,” y dando recomendaciones.

La literatura también ha encontrado que la FGN, la Procuraduría y la Contraloría en Colombia no se han coordinado lo suficiente en la investigación de la corrupción; no han identificado conjuntamente el significado de corrupción ni los delitos que constituyen corrupción⁵⁸. Algunos obstáculos en la investigación de la corrupción por la FGN son “el enfoque tradicional caso por caso, insuficiente uso de análisis de datos y de la información de contexto, y falta de coordinación con entidades como la UIAF y DIAN”⁵⁹.

Una investigación de la corrupción en el ámbito judicial en Colombia recomendó “analizar la información relativa a los distintos casos de corrupción judicial que se han sancionado, y diseñar una estrategia articulada que permita combatir la corrupción y dismantelar los esquemas que fomentan la corrupción en la justicia”⁶⁰. En general, también se ha notado la necesidad de fortalecer y focalizar la presencia regional de la Fiscalía⁶¹. El presente estudio da continuación a este análisis en los años más recientes, específicamente a las investigaciones

55 WOLA (2015). *La CICIG: Un instrumento innovador contra redes criminales y para el fortalecimiento del Estado de Derecho*. https://www.wola.org/wp-content/uploads/2015/03/WOLA_CICIG_3.25.15.pdf

56 Copello, A. M., & Ejecutivo, R. (2011). *La lucha contra la corrupción en Colombia: La carencia de una política integral*. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08285.pdf>

57 Villamil, J. (2017). *La lucha por el poder y el discurso de la paz*. *Revista de Economía Institucional*, 19(36), 383-386. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/4901/5827>

58 Newman Pont, V. & Ángel Arango, M.P. (2017) *Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política*. Bogotá: Fedesarrollo, 222 p. Cuadernos de Fedesarrollo No. 56.

59 Kahn, T. & Saavedra, V. (2021). *La corrupción en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para controlarla*. Documento elaborado en el marco de la Comisión de Expertos Anticorrupción de Fedesarrollo. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, 51, pp. 115-172.

60 Villadiego, C. & Hernández, J. (2018). *Aproximación al análisis de la corrupción en la Rama Judicial colombiana*. Bogotá: Fedesarrollo. p. 36.

61 Newman Pont, V., Ángel Arango, M., & Dávila Contreras, M. (2018). *Víctimas y prensa después de la guerra. Tensiones entre intimidad, verdad histórica y libertad de expresión*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, *Dejusticia*, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=738074>

de la FGN. Aquí, además de rastrear en la literatura las prácticas y obstáculos en la investigación sobre la corrupción, se recurrió a dos fuentes adicionales de información: i) entrevistas a funcionarios(as) actuales y retirados de la FGN y ii) datos estadísticos tanto de la Corte Suprema de Justicia como de la FGN sobre delitos relacionados con corrupción.

III.1.1 Buenas prácticas en la investigación de la corrupción en el contexto internacional

Algunas entidades internacionales han estudiado y determinado que existen buenas prácticas en la investigación de corrupción que deberían seguir los países. La Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) ha identificado como una buena práctica –particularmente en la investigación de delitos de corrupción por su naturaleza única a comparación con otros tipos de delitos– la capacitación de un equipo de investigación con conocimientos, experiencia y capacidad organizativa significativos⁶². El delito de corrupción tiende a ser complicado, con muchas piezas moviéndose a la vez. Para ello, el fortalecimiento de la cooperación interinstitucional entre los órganos de control del país es esencial⁶³.

Aunque estas buenas prácticas internacionales son relevantes para Colombia, en esta sección se ahonda en los ejemplos de buenas prácticas en América Latina que fueron recopilados por la Red Iberoamericana de Fiscales contra la Corrupción en su informe *Buenas Prácticas. Lucha contra la Corrupción*⁶⁴. Por tratarse de un documento producido desde y para la región, sus experiencias son similares a las que vive la Fiscalía colombiana. Sin embargo, es importante notar que este trabajo debe tomarse con cuidado, en tanto los autores de cada capítulo nacional son funcionarios de las fiscalías de sus respectivos países, lo que puede limitar su imparcialidad y llevarlos a sobredimensionar las buenas prácticas que han desarrollado en su propio trabajo. En todo caso, estas experiencias ofrecen algunas ideas sobre los tipos de intervenciones que pueden constituir buenas prácticas en la investigación de la corrupción.

En el caso brasilero, el éxito de los resultados del destape de la corrupción sistémica conocida como Lava Jato evidenció la conveniencia de articular medidas legales que incentiven la colaboración eficaz con la justicia en la lucha contra la corrupción nacional e internacional. Estas medidas, que también se denominan “justicia premial” o de “arrepentidos” (que

62 Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC). (2021). *Module 6: Detecting and Investigating Corruption*. https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Corruption_Module_6_Detecting_and_Investigating_Corruption.pdf

63 Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Financieras Superiores (OLACEFS). (2021). *Handbook of good practices to fight corruption: Specialized Working Group on the Fight Against Transnational Corruption (GTCT)*. <https://olacefs.com/wp-content/uploads/2021/05/Manual-de-Buenas-Practicas-de-Lucha-contra-la-Corrupcion-ingles.pdf>.

en Colombia conocemos como principio de oportunidad o pre-acuerdos) se refieren a las confesiones y delaciones de criminales que ofrecen información valiosa y evidencias del acto ilícito del que formaron parte, así como de los bienes ilícitos resultado del mismo⁶⁵. Si bien existen discusiones sobre los beneficios por delación, una justicia premial bien regulada, transparente y en beneficio del interés público, puede arrojar altos beneficios sobre todo en lo que se refiere a la delincuencia económica, financiera o de cuello blanco⁶⁶.

Para el efecto, vale la pena revisar el contexto de corrupción y mafias en Italia, que muestra un considerable descenso del número de homicidios en los últimos 30 años en correlación con un aumento de casos en los que se han encontrado a los autores de los mismos. En 1992, la cifra de homicidios fue 1,442 por cada 100,000 habitantes, en el 2021 fue de 303, mostrando una reducción más pronunciada en regiones como Sicilia, Catania y Campania, donde se encuentran las diferentes organizaciones mafiosas como la Cosa Nostra, la 'Ndrangheta y la Camorra⁶⁷. Esta disminución pronunciada y constante contrasta con el aumento del número de homicidios con autor conocido que pasa de menos de 140 en 1992 a cerca de 215 en 2016. Según el sociólogo italiano Barbagli, el descenso en homicidios italianos tiene causa parcial en los mayores éxitos conseguidos con la aprobación en 1991-2 de leyes contra la criminalidad organizada que han incentivado la delación premiada en la investigación criminal. Esta causa debe conjugarse, en todo caso, con el incremento de operaciones policiales, investigaciones judiciales y una mayor cooperación internacional, así como con mejoras de seguridad, la posibilidad de que hayan disminuido las guerras intestinas mafiosas, y el muy importante descenso sostenido de la justicia por mano propia en los homicidios italianos desde mediados del siglo XIX⁶⁸.

La Fiscalía de Chile ha desarrollado sistemas de interconexión entre distintas entidades para la obtención de información. Esta interconexión informática permite que la Fiscalía acceda de forma directa a varias bases de datos de varios servicios públicos⁶⁹. Para lograrlo, se suscribieron convenios con el Servicio de Registro Civil e Identificación, el Servicio de Impuestos Internos (Agencia Tributaria), la Tesorería General de la República (órgano recaudador), la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, el Fondo Nacional de Salud, entre otros. En vez de hacer peticiones de información escrita, la Fiscalía ya puede acceder a esta información de manera directa e implementar medidas cautelares con rapidez. Con este esfuerzo, han podido “congelar a tiempo bienes, evitando su traspaso, detectar e imputar maniobras de lavado de activos, determinar supuestos de asociaciones ilícitas y cesar los flujos financieros a grupos criminales, fortaleciendo las imputaciones”⁷⁰. Esta práctica

65 Ortiz Pradillo, J.C. (2017). *La delación premiada en España: instrumentos para el fomento de la colaboración con la justicia*. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, vol. 3(1).

66 Korejo, M.S., Rajamanickam, R., Md. Said, M.H. & Korejo, E.N. (2023), “Plea bargain dilemma, financial crime and asset recovery”, *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 26(3), pp. 628-639. <https://doi.org/10.1108/JMLC-01-2022-0009>

67 Colombo, A. (2011). *Gli omicidi in Italia. Tendenze e caratteristiche dall'unità a oggi*. *Rassegna italiana di criminologia*. Anno V No. 4.

68 Cicchetti, E. (2019). *In Italia gli omicidi non sono mai stati così pochi. Anche in famiglia*. <https://www.ilfoglio.it/dati-e-statistiche/2019/08/17/news/in-italia-gli-omicidi-non-sono-mai-stati-cosi-pochi-anche-in-famiglia-269716/>

69 Chong Campusano, X. (2020). Video: Chile: “Sistemas de interconexión y equipos multidisciplinarios”. *EUROSociAL en YouTube*. <https://www.youtube.com/watch?v=sYISCw81zDg>

70 Red Iberoamericana de Fiscales contra la Corrupción. (2019). *Buenas prácticas lucha contra la corrupción*. Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos. https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2019/09/14_19_Livro_Boas_Praticas_Contra_Corruptcao.pdf

cumple con el criterio de efectividad por facilitar el intercambio de información necesaria. Además, es innovadora porque no muchas más fiscalías parecen tener un acceso tan directo a la información. Este modelo es replicable y sostenible, pues se puede usar como modelo en otros lugares y usa mínimos recursos. Por lo tanto, cumple con los requisitos de una buena práctica adoptados en esta investigación.

México ha invertido tiempo y recursos en tener presencia o representaciones de la Fiscalía General en el extranjero⁷¹. Algunas de sus funciones han sido asistencias jurídicas internacionales, extradiciones, intercambio de información, localización de fugitivos y solicitudes de colaboración. La Fiscalía tiene representación en el extranjero con seis agregadurías legales ubicados en los Estados Unidos (abarca todo el territorio de los Estados Unidos y Canadá), España (Europa), Austria (Austria y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD)), Colombia (América del Sur), Guatemala (Centroamérica y el Caribe) y California, Estados Unidos (Asia y el Pacífico)⁷². Además, tiene cuatro agregadurías regionales ubicadas en los Estados Unidos. Estas oficinas tienen el deber de “estrechar los lazos de cooperación internacional con las autoridades e instituciones públicas y privadas de la circunscripción que le corresponda, sobre aspectos que interesen a la procuración de justicia mexicana”.⁷³ Por ejemplo, en el ámbito del intercambio de información, se han fortalecido vínculos internacionales en materia de justicia para encontrar las mejores herramientas para enfrentar fenómenos delincuenciales de corrupción. Estas representaciones con autoridades de países extranjeros han coordinado la localización de fugitivos mexicanos para que sean presentados ante las autoridades mexicanas. Esta práctica sirve para mejorar la efectividad de las investigaciones porque implica que México reflexiona en sus prácticas y puede compararlas con otras para implementar las que denomina mejores. Si esta colaboración está hecha de forma eficiente y sin gastar recursos innecesarios, suele ser sostenible. Otros países pueden

71 Lucena Rojas, A., “México: Funcionamiento de las Representaciones de la Fiscalía General de la República de México en el Extranjero”. *Red Ibero Americana de Fiscales contra la Corrupción*. (2019). *Buenas prácticas lucha contra la corrupción*. Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos. https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2019/09/14_19_Livro_Boas_Praticas_Contra_Corrupcao.pdf.

72 Acuerdo del Procurador General de la República, por el cual se establece la organización y funcionamiento de las agregadurías legales, agregadurías regionales y oficinas de enlace de la Procuraduría General de la República en el exterior. ACUERDO A/304/09. Secretaría de Gobernación de México. (2009). https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5109872&fecha=17/09/2009#gsc.tab=0 “Las Agregadurías de la Procuraduría General de la República en el exterior se iniciaron en el año 1987 y a la fecha, la Institución cuenta con seis agregadurías legales, las cuales se encuentran ubicadas en la ciudad de Washington, D.C., para los Estados Unidos de América, en la ciudad de Guatemala, para Centroamérica y el Caribe, en la ciudad de Madrid, para Europa, en la ciudad de Viena, Austria, para la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), en la ciudad de Los Angeles para Asia-Pacífico, y en la ciudad de Bogotá, Colombia, para América del Sur; cuatro agregadurías regionales, en Los Angeles, California y en San Antonio, Texas, en San Diego, California y en El Paso, Texas; y cinco oficinas de enlace, en Riverside, California, en Brownsville, Texas, en El Paso Intelligence Center (EPIC) El Paso, Texas, en la Organización de los Estados Americanos (OEA), Washington, D.C. y en Bureau of Alcohol Tobacco Firearms and Explosives (ATF), en Phoenix, Arizona.”

73 Acuerdo del Procurador General de la República, por el cual se establece la organización y funcionamiento de las agregadurías legales, agregadurías regionales y oficinas de enlace de la Procuraduría General de la República en el exterior. ACUERDO A/304/09. Secretaría de Gobernación de México. (2009). https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5109872&fecha=17/09/2009#gsc.tab=0

replicar esta práctica porque todos tienen relaciones exteriores y la práctica es innovadora porque muchos países no colaboran con la comunidad internacional en esta materia. Otra buena práctica identificada (esta vez en Panamá) es la formación del Equipo Interdisciplinario de la Fiscalías Especializadas para la Investigaciones de Casos Complejos. Este equipo está compuesto por “fiscales, investigadores, asistentes operativos, auditores forenses, contadores, analistas, personal de secretaría y de apoyo administrativo” y varía en número y estructura dependiendo de la complejidad de los casos que tiene. Los auditores y contadores ayudan para crear informes preliminares que identifiquen nuevas líneas de investigación, que después son utilizados para aumentar la base de datos de las fiscalías en sus investigaciones. Esta práctica es efectiva en la medida en que recopila habilidades y esfuerzos en un mismo equipo para atacar el problema de la corrupción, es replicable porque otros países tienen los mismos puestos y empleados, por lo general, y es sostenible porque no añade posiciones o personas, sino que las va dirigiendo a una meta común. Finalmente, es innovadora porque requiere esfuerzo de recursos humanos con una meta muy clara de diversificar y hacer más interdisciplinario los equipos de fiscales, lo que no suele pasar en muchas fiscalías.

Finalmente, del seguimiento a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se desprenden elementos valiosos para el presente estudio como la importancia de aumentar la capacidad de las autoridades competentes y adoptar mecanismos para lograr rápidamente la localización, la incautación y el embargo preventivo de bienes, y asegurar que las medidas provisionales que contribuyan al decomiso, acompañada de la buena práctica de propiciar cambios en los criterios o presunciones probatorios que faciliten el decomiso. Igualmente, se propone abordar las cuestiones de superposición de mandatos y los problemas de coordinación entre las autoridades competentes respecto de los casos de blanqueo de dinero, tal y como se ha recomendado en Dejusticia⁷⁴, aunque no solo respecto de la UIAF. Así, vale la pena rescatar dos observaciones sobre prácticas que existen pero que son muy débiles: fortalecer todas las formas de protección eficaz de testigos, peritos y víctimas, así como de sus familiares o demás personas cercanas, y facilitar o ampliar la práctica de la transmisión espontánea (es decir, sin que medie solicitud previa) de información que pueda ayudar a iniciar o concluir con éxito investigaciones y actuaciones penales en otros Estados parte o pueda dar lugar a la presentación de solicitudes oficiales de asistencia judicial recíproca por otros Estados parte⁷⁵.



⁷⁴ Newman, V., Ángel, M.P., & Dávila Contreras, M.X. (2018). *Recomendaciones para investigar y sancionar la corrupción. Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas*. Fedesarrollo. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3642/LIB_2018_Corrupción_Colombia.pdf?sequence=12&isAllowed=y

⁷⁵ Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Financieras Superiores (OLACEFS). (2021). *Handbook Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito*. (2016). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Guía de recursos sobre buenas prácticas en la protección de los denunciantes*. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2016/16-02538_S_ebook.pdf

III.2 Análisis de datos estadísticos sobre el desempeño de las investigaciones sobre corrupción

Para continuar con nuestra analogía, los datos recopilados en la forma como se hace la natación en mar abierto contribuyen a conocer mejor las condiciones y los patrones del ecosistema de la corrupción. Para realizar este análisis, se procesaron los datos estadísticos sobre noticias criminales, actuaciones procesales y sentencias por delitos contra la administración pública, es decir, aquellos delitos en los que la FGN ha enfocado su estrategia anticorrupción. Así, estos datos comprenden la actividad de la Fiscalía y se presentan de manera separada los hallazgos sobre la labor de la Fiscalía en general (es decir, incluyendo los fiscales seccionales y nacionales que conocen estos delitos) y aquellos propios de la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia (que adelanta investigaciones contra ciertos funcionarios, como magistrados de tribunales, ciertos funcionarios del Gobierno, gobernadores, entre otros). También se analizaron los datos de los casos investigados y juzgados por la Corte Suprema de Justicia contra funcionarios con fuero, en los cuales no interviene la FGN (congresistas).⁷⁶ Aquí se muestran los hallazgos generales, pero las tablas con el análisis en detalle se pueden consultar en el Anexo 2. En el Anexo 3 también se incluyeron algunos datos sobre la judicialización de delitos electorales y delitos contra la recta administración de justicia, que, si bien no hacen parte la estrategia anticorrupción actual, reflejan dos prácticas importantes de las redes de corrupción. Sin embargo, estos datos no reflejaron diferencias importantes con los referentes a los delitos contra la administración pública, por lo cual no se incluyó su análisis en este documento.

Adicionalmente, siguiendo a La Rota y Bernal (2013)⁷⁷, el análisis estadístico buscó identificar comportamientos asimétricos en los datos de conductas de corrupción entendiendo que los diferentes delitos presentan retos investigativos muy diferentes. Mientras que ciertos delitos tienen más facilidad de obtener evidencia pues pueden ser conductas más o menos complejas, bien porque dejan más evidencia o porque los responsables suelen ser capturados en flagrancia, otros pueden plantear retos particulares para la investigación y la obtención de material probatorio (porque la conducta no deja rastros fácilmente detectables, por ejemplo). La Rota y Bernal (2013) también señalan que en la mayoría de casos existe una relación entre la gravedad de las conductas y su dificultad para ser investigadas. En corrupción, por ejemplo, un delito que afecta el dinero de un contrato estatal de infraestructura será más difícil de investigar que un acto pequeño de peculado, pues el primero puede involucrar la investigación de un gran conjunto de documentación y estructuras complejas de contratación. Como se muestra más adelante, esta dificultad que destaca la literatura es también mencionada por funcionarios activos y retirados de la Fiscalía.

⁷⁶ Constitución Política de 1991. Art. 234 num. 3.

⁷⁷ La Rota, M., Bernal, C. (2013). *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada. Los casos de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú. Dejusticia.*

Con esto en mente, es importante señalar que los delitos de corrupción son difíciles de investigar por regla general, dado que son conductas con un carácter “encubierto” en el cual se busca ocultar la actuación ilícita, bien sea porque no deja rastros (como el tráfico de influencias) o porque se le da una apariencia de legalidad (por ejemplo, en delitos contractuales). Además, esto también se debe a que la corrupción se puede presentar en cualquier esfera de operación del Estado, por lo cual su investigación requiere un alto grado de especialización en la materia; después de todo, investigar actos en un sector determinado exige conocer el funcionamiento y las normas específicas de cada sector (infraestructura, salud, hidrocarburos, etc.).

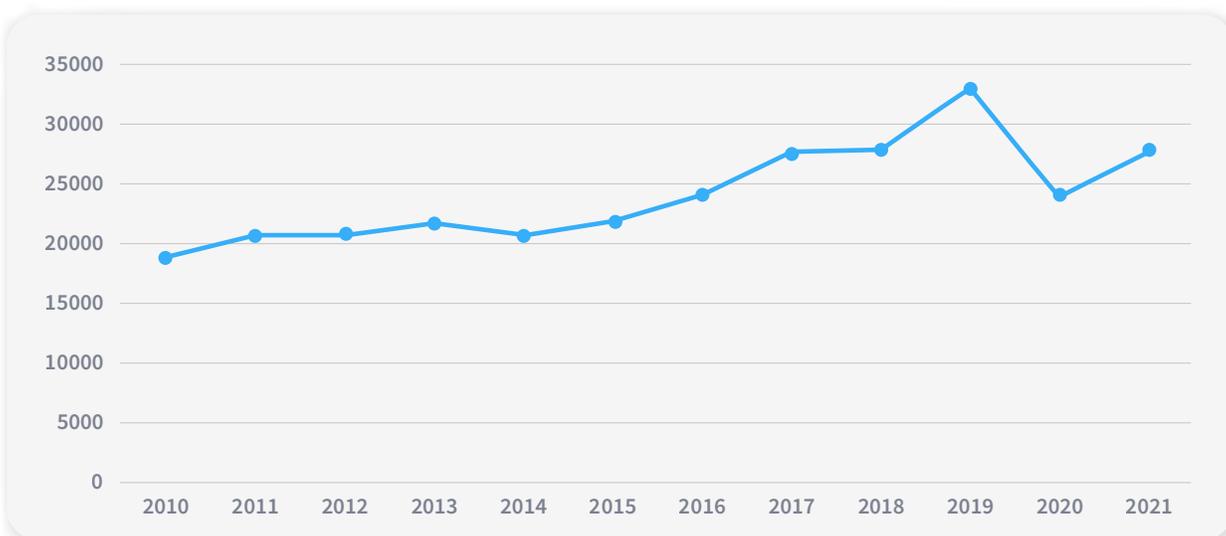
III.2.1 Procesos en la Fiscalía General de la Nación

En este subcapítulo se analizan los datos correspondientes a los delitos contra la administración pública investigados por todos los fiscales, salvo los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia. Estos conocen de los delitos cometidos por altos funcionarios del Estado como cónsules, gobernadores, magistrados de tribunales o procuradores.

a) Hallazgos sobre entradas: la denuncia como la forma de detección principal de casos de corrupción

Entre el 2010 y el 2021 se registraron un total de 311.273 noticias criminales en el SPOA por delitos contra la administración pública —entre cerca de 19.000 y 32.000 noticias por año. A pesar de que en el periodo estas tuvieron una tendencia al alza, como se muestra en la gráfica 1, estas alcanzaron un pico en 2019 (con 32.907 noticias criminales abiertas), pero sufrieron una reducción en el 2020 y 2021.

Gráfica 1. Noticias criminales abiertas (2010-2021)

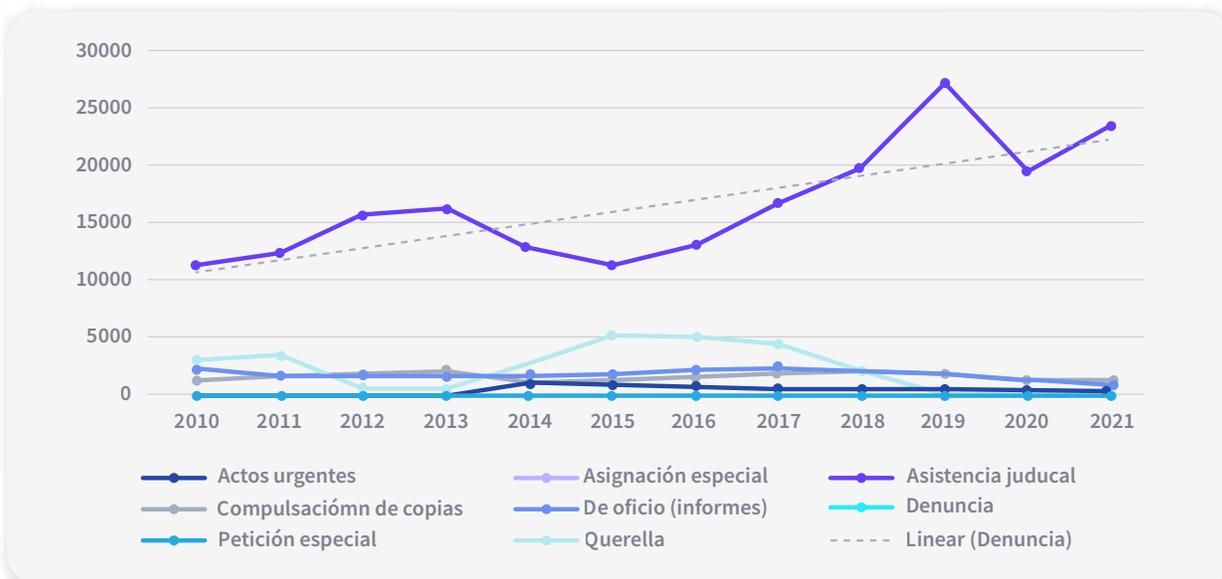


Fuente: Elaboración propia con datos del SPOA suministrados por la FGN en respuesta a solicitud de acceso a la información.

Los datos del SPOA mostraron que la mayoría de las noticias criminales tuvieron origen en una denuncia, la cual representó el 72,12% de todas las entradas, a saber, 224.476 de las 311.273 noticias. Esto puede explicar la reducción de noticias criminales en 2020 y 2021, pues la pandemia de Covid-19 impuso nuevas barreras para el acceso a la justicia y, así, para el ingreso de nuevas denuncias. Adicionalmente, como lo muestra la gráfica 2, esta fue la única forma de apertura de procesos con una tendencia al alza, mientras que las otras formas de apertura tuvieron participaciones mucho menores: la segunda más usual fue la querrela (9,77% de las noticias criminales), la tercera, las abiertas de oficio (7,93%) y las cuartas, las compulsas de copias (7,15%). Frente a estas, la apertura a través de actos urgentes (2,36), asignación especial (0,1%) y asistencia judicial (0,27%) fueron marginales, representando menos del 3% del total de noticias criminales para todo el periodo.

Estos datos contrastan ligeramente con los datos recogidos por Transparencia por Colombia a través de su Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC). ALAC “es un servicio de asesoría legal gratuito, independiente y confidencial que se brinda a las personas que deseen denunciar ante las autoridades competentes presuntos casos de corrupción”⁷⁸. En ese sentido, se podría pensar que los casos que acompaña sirven como proxy de los casos denunciados ante la Fiscalía. Por eso, contrasta que mientras la Fiscalía recibió en 2020 menos denuncias que en 2019, el Centro de Asesoría Legal de Transparencia por Colombia recibiera más casos en 2020 que en los dos años inmediatamente anteriores⁷⁹.

Gráfica 2. Evolución de noticias criminales según forma de entrada (2010-2021)



Fuente: Elaboración propia con datos del SPOA suministrados por la FGN en respuesta a solicitud de acceso a la información.

⁷⁸ Transparencia por Colombia. (2020). *La ciudadanía denuncia la corrupción: Balance de la asesoría a la denuncia del Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC) e informe especial en tiempos de pandemia*. Bogotá, Colombia.
⁷⁹ Transparencia por Colombia. (2020). *Alertas de corrupción en tiempos de pandemia: Denuncias ciudadanas de corrupción Covid-19 atendidas por el Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC)*. Bogotá, Colombia.

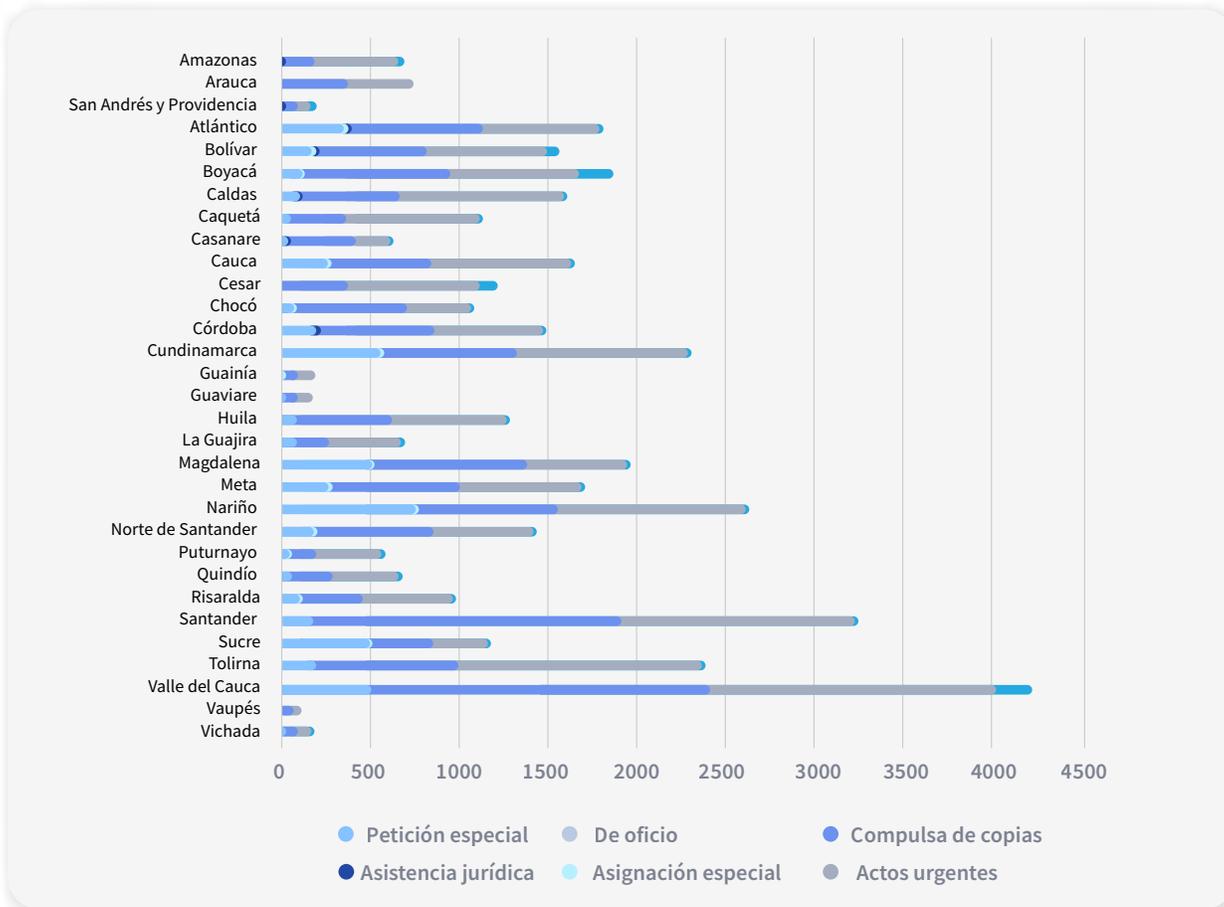
Estos datos permiten concluir que la gran mayoría de noticias criminales son abiertas con base en denuncias o querellas y no por la iniciativa de la FGN u otras instituciones, lo que muestra una clara tendencia a abrir indagaciones de manera reactiva a la demanda ciudadana de justicia. Sin olvidar el rol fundamental que tiene la ciudadanía al alertar de posibles hechos de corrupción, la Fiscalía no debería depender casi exclusivamente de la denuncia porque puede perder de vista asuntos igualmente importantes que por distintos motivos (miedo, sobornos, etc.) no se denuncian. A pesar de ser la tercera y cuarta forma más común de apertura de investigaciones, las investigaciones de oficio y la compulsas de copias tuvieron una participación relativamente baja, sobre todo desde el 2018 en adelante.

En cuanto a las entradas por hechos delictivos, los datos del SPOA mostraron que el 80,5% de las noticias criminales estuvieron concentradas en solo seis delitos: i) Omisión del agente retenedor o recaudador, art. 402 del C.P. (23%), ii) Abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto, art. 416 del C.P. (22.4%); iii) Prevaricato por acción, art. 413 del C.P. (10.2%), iv) prevaricato por omisión, art. 414 C.P. (8.5%); v) Celebración de contrato sin el cumplimiento de requisitos legales, art. 410 C.P. (8.4%) y vi) Peculado por apropiación, art. 397 (8%). Por debajo de estos delitos, sólo los siguientes delitos tuvieron una representación superior al 1%: el cohecho por dar u ofrecer (3,43%, con 10.671 noticias), la concusión (3,07%, con 9.556), el interés indebido en la celebración de contratos (1,93%, con 6.015) y el lavado de activos por cuantía inferior a 100 salarios mínimos (1,31%, con 4.082). Los otros 49 delitos contra la administración pública tuvieron un impacto marginal en las noticias criminales de la FGN, con menos de 4.000 noticias entre 2010 y 2021, aun cuando entre estos había delitos representativos de estructuras complejas de corrupción, como el tráfico de influencias y el lavado de activos de grandes cuantías.

Finalmente, la distribución de noticias criminales en el territorio mostró pocos datos atípicos. Los departamentos con mayor número de noticias criminales fueron Bogotá (21,3%, con 66.244 noticias), Antioquia (10,2%, con 31.705) y Valle del Cauca (7,8%, con 24.114), lo cual es congruente, pues estas son las tres entidades territoriales más pobladas del país. Sin embargo, aunque Santander (6,2%, con 19,405) tiene una población menor que Atlántico (4,4%. Con 13.552) y Cundinamarca (4,4%, con 13.551), este presentó una concentración levemente mayor que estos, al igual que Bolívar (4,9%, con 15.121). Las demás entidades territoriales presentaron una participación inferior al 4%.



Gráfica 3. Noticias criminales por departamento (2010-2021, sin Bogotá y Antioquia, sin denuncia)



Fuente: Elaboración propia con datos del SPOA suministrados por la FGN en respuesta a solicitud de acceso a la información. No se muestran los datos de denuncias y los de Bogotá y Antioquia para visualizar los datos en el territorio.

b) Fases procesales en la judicialización de la corrupción

Para el análisis de los datos de fases procesales, se construyeron tasas de archivo, preclusión, imputación, acusación y un porcentaje de datos de las noticias criminales que se mantuvieron en indagación para los años escogidos. Sin embargo, dado que los datos se encuentran desagregados en más de 50 modalidades delictivas contra la administración pública, las cuales, además, tienen en el SPOA registros que se repiten de forma genérica⁸⁰, aquí se presentará una versión abreviada de los datos. Estos incluyen los 6 delitos que más tuvieron noticias criminales, así como los tipos penales que describen las conductas más representativas de la corrupción⁸¹. Se omitieron los datos de los delitos culposos o de conductas que no son tan relevantes. La totalidad de estos pueden ser consultados en el Anexo 2.

⁸⁰ Por ejemplo, algunas entradas sólo registraron el delito de forma genérica (p. ej., “del abuso de autoridad” o “del prevaricato”).

⁸¹ Estas son: el cohecho, la concusión, el tráfico de influencias, el contrato sin cumplimiento de los requisitos legales, el enriquecimiento ilícito, la intervención en política, el lavado de activos, el peculado, el prevaricato, el soborno, el tráfico de influencias, la utilización de influencias o información obtenidas en el ejercicio de la función pública y la violación al régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades.

En primer lugar, en términos globales, los datos muestran un rendimiento bajo en el procesamiento de delitos contra la administración pública. Como se observa en la Tabla 3, los datos del SPOA muestran que la forma más común de cierre de las noticias criminales es el archivo (29,3%, lo que equivale a 91.206 de 311.273 noticias criminales para el periodo analizado), mientras que las preclusiones fueron sustancialmente menores (5,2%, es decir, 16.053 noticias criminales). Por su parte, entre 2010 y 2021 se registraron 30.838 formulaciones de imputación, para una tasa de 9,9%. De estas, 25.684 alcanzaron la fase de escrito de acusación, para una tasa del 83,3%. Al analizar el número de casos que se mantuvieron en indagación, se encontró que 173.176 noticias criminales no tuvieron una actuación de cierre (bien un archivo o preclusión) ni tampoco llegaron a fase de imputación, es decir, un 55,6% de las noticias criminales registradas en este periodo.

Tabla 2. Noticias criminales, archivos, preclusiones y formulaciones de imputación en delitos contra la administración pública (2010 -2021)

FASE PROCESAL	NÚMERO DE ACTUACIONES	TASA
Archivo	91.206	29,3%
Preclusión	16.053	5,2%
Formulación de imputación	30.838	9,9%
Casos en indagación	173.176	55,6%
TOTAL NOTICIAS CRIMINALES	311.273	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del SPOA suministrados por la Fiscalía General de la Nación en respuesta a solicitud de acceso a la información pública.

Estos datos permiten evidenciar que, en términos generales, el principal cuello de botella se presenta en el trámite de las noticias criminales antes de la imputación, por lo cual más de la mitad se mantuvieron en fase de indagación para el periodo analizado. Así, si bien la Fiscalía abre un número alto de noticias criminales (principalmente por denuncias ciudadanas), menos de la mitad (44,4%) tuvieron un cierre, bien sea un archivo o preclusión. Tan sólo en el 9,9% se logró vincular formalmente a una persona al proceso penal en calidad de imputada, lo cual es un valor particularmente bajo si se compara con las tasas de imputación de otros delitos. La Rota y Bernal (2013) encontraron que, en delitos violentos, la Fiscalía logró entre 2005 y 2012 una tasa de imputación global del 14,9%, y en delitos como el homicidio en persona protegida alcanzó incluso tasas del 40,4% (p. 32). Mientras tanto, la tasa de acusación llegó al 83,3%, lo que evidencia que, cuando una persona es vinculada al proceso penal, en la mayoría de casos es llevada por la Fiscalía a juicio.

Adicionalmente, los datos permitieron identificar comportamientos asimétricos por tipo de delito, lo cual sugiere que, dependiendo del tipo penal, la Fiscalía tiene más o menos efectividad en la investigación. Por ejemplo, ciertos delitos registraron tasas de archivo mucho más altas que otros. En las siguientes tablas, analizaremos la información de los delitos agrupándolos por el tipo de conducta que estos involucran, por ejemplo, la apropiación del patrimonio público, los delitos contractuales, entre otros. En estas, las casillas marcadas en verde son las de los datos que superaron el promedio global y las rojas las que fueron inferiores, mientras que las marcadas con gris son aquellas que presentaron tasas distorsionadas (por ejemplo, por tener tasas superiores al 100%, lo cual se debe a que se dieron actuaciones procesales superiores a las noticias criminales en el mismo periodo, por rezagos de procesos de periodos anteriores).⁸²

Tabla 3. Actuaciones procesales por delitos relacionados con el abuso o la desviación de funciones públicas⁸³ (2010-2021)

DELITO	TOTAL NOTICIAS CRIMINALES	ARCHIVO	% ARCHIVO	PRECLUSIÓN	% PRECLUSIÓN	FORMULACIÓN DE IMPUTACIÓN	% IMPUTACIÓN	EN INDAGACIÓN	% EN INDAGACIÓN
Abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto (art. 416)	69716	14941	21,4	321	0,5	173	0,2	54281	77,9
Abuso de función pública (art. 428)	2191	824	37,6	51	2,3	133	6,1	1183	54,0
Del tráfico de influencias	74	28	37,8	0	0,0	0	0,0	46	62,2
Intervención en política (art. 422)	563	261	46,4	12	2,1	2	0,4	288	51,2
Prevaricato por acción (art. 413)	31611	14448	45,7	839	2,7	1618	5,1	14706	46,5

⁸² No se debe confundir este código de colores con que el valor sea positivo o negativo para la investigación de la corrupción, pues, idealmente, una mayor tasa de imputación podría considerarse positiva, mientras que una tasa de archivo o de casos en indagación más altas del promedio puede reflejar problemas en la investigación de estos casos.

⁸³ El título agrupa varias conductas bajo el título de abuso de funciones públicas en genérico, no del tipo penal específico de "abuso de función pública" del artículo 428 del Código Penal.

DELITO	TOTAL NOTICIAS CRIMINALES	ARCHIVO	% ARCHIVO	PRECLUSIÓN	% PRECLUSIÓN	FORMULACIÓN DE IMPUTACIÓN	% IMPUTACIÓN	EN INDAGACIÓN	% EN INDAGACIÓN
Prevaricato por omisión (art. 414)	26582	12708	47,8	630	2,4	846	3,2	12398	46,6
Tráfico de influencias de particular (art. 411A)	290	92	31,7	2	0,7	19	6,6	177	61,0
Tráfico de influencias de servidor público (art. 411)	1747	783	44,8	23	1,3	87	5,0	854	48,9
Utilización indebida de influencias derivadas de la función pública (art. 432)	17	4	23,5	0	0,0	0	0,0	13	76,5
Prevaricato por acción (art. 413)	31611	14448	45,7	839	2,7	1618	5,1	14706	46,5
Utilización indebida de información obtenida de función pública (art. 431)	31	14	45,2	1	3,2	0	0,0	16	51,6

Fuente: Elaboración propia con datos del SPOA suministrados por la Fiscalía General de la Nación en respuesta a solicitud de acceso a la información.

En este primer grupo se reunieron los datos de los delitos que involucran algún tipo de abuso de funciones de un servidor público, desde el abuso de autoridad y de función pública, hasta conductas más específicas, como la intervención en política, el tráfico de influencias, el prevaricato y la utilización de información o influencias derivadas de la función pública. Como tendencia general, los delitos en este grupo tendieron a tener niveles de archivo por encima del promedio (entre el 30% y el 50% de los casos), mientras que todos presentaron tasas de imputación inferiores al promedio global.

El primer comportamiento asimétrico importante se presentó en el delito de abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto, el cual fue el segundo comportamiento delictivo con más noticias criminales durante el periodo analizado. En este se encontró que un porcentaje importante de los casos (el 77,9%) se mantuvieron en indagación durante el periodo analizado, mientras que también presentó una tasa de imputación baja (tan sólo del 0,2%), o 173 imputaciones de un total de 69.716 noticias criminales. Una dinámica similar se presenta en el abuso de función pública: si bien este tuvo un porcentaje más alto de archivo (37,6%), tuvo una tasa baja de imputación (6,1%) y un porcentaje importante de casos que permanecen en indagación (si bien un poco menor que el promedio, dada la alta tasa de archivo).

Es importante resaltar que estos delitos pueden agrupar un porcentaje importante de casos de corrupción o actuaciones irregulares de funcionarios que son de bajo perfil (corrupción “petty”), lo cual puede explicar que la FGN no destine muchos recursos a su investigación y sanción. Sin embargo, aunque es posible que un porcentaje importante de las noticias criminales sean sobre comportamientos atípicos (por ejemplo, por denuncias temerarias o que reflejan inconformidad con la decisión, mas no su ilegalidad), el que estas no reciban cierres es problemático. Por ejemplo, que incluso la tasa de archivo del abuso de autoridad sea menor al promedio global puede representar un problema de acceso a la justicia y de impunidad, pues el que la ciudadanía denuncie casos de abuso de autoridad y estos no sean tramitados por la FGN (sea para archivarlos, precluirlos o para avanzar en la investigación) implica que existe un control penal pobre sobre los funcionarios que adoptan decisiones arbitrarias.

En cambio, en el abuso de función pública, la tasa de archivo (37,6%) más alta contribuyó a que el porcentaje de casos que se mantuvieron en indagación fuera ligeramente menor al promedio (54%). Otro caso anómalo es la intervención en política, delito que registró una tasa de archivo de 46,4%, pocas imputaciones (0,4%) y un gran inventario de noticias que se mantienen en indagación (51,2%). Lo anterior puede indicar una tolerancia con expresiones políticas de funcionarios públicos, pero también el uso de este delito como instrumento de presión sobre funcionarios en época electoral.

Por su parte, los delitos asociados al tráfico de influencias se caracterizaron por tener altos niveles de archivo de casos, bajos niveles de imputación y un porcentaje importante de casos que se mantuvieron en indagación. Así, el tráfico de influencias que no registró modalidad tuvo una tasa de archivo del 37,8%, mientras que no tuvo ninguna imputación en el periodo y el 62,2% de los casos se mantuvieron en indagación. El tráfico de influencias de particular siguió esta misma tendencia, pues el 31,7% de los casos fueron archivados y el 61% se mantuvieron en indagación. En el caso del tráfico de influencias de servidor público fue en el único en el que el porcentaje de casos en indagación fue más bajo (del 48,9%) que el promedio, pero en los tres se presentaron niveles de imputación particularmente bajos (del 0% en los que no registraron modalidad, del 5% para el de servidor público y del 6,6% cuando se trató de un particular).

Lo anterior parece indicar que la FGN tiene particulares problemas para investigar el tráfico de influencias, lo cual se puede deber a dos factores cruciales. Primero que, por su naturaleza encubierta, es un delito difícil de detectar, ya que la influencia puede ser conocida sólo para los involucrados. Pero, en segundo lugar, pueden existir obstáculos para que terceros que conozcan del uso de estas influencias denuncien (por ejemplo, por el alto perfil de los funcionarios), y la evidencia de la influencia puede ser difícil de recabar (bien sea por



testimonios o por interceptaciones de comunicaciones). En todo caso, los bajos niveles de imputación por estos delitos son preocupantes, ya que este delito describe conductas que son clave en el funcionamiento de redes organizadas y complejas de corrupción, en particular si se trata de funcionarios públicos de alto nivel dentro del Estado.

El caso del prevaricato es más complejo de analizar, pues este puede denotar conductas de corrupción graves (como la compra de sentencias para obtener decisiones contrarias a derecho), pero también es una estrategia usual para presionar a funcionarios que toman decisiones con las que no se está de acuerdo (como abogados o fiscales que no concuerdan con la decisión tomada por el juez). Además, el prevaricato, como el abuso de autoridad, abarca un grupo amplio de decisiones en áreas especializadas, por lo cual su análisis requiere que los fiscales (usualmente abogados penalistas) evalúen las decisiones que escapan de su experticia y que además se dan dentro del amplio poder discrecional que tienen las autoridades sobre las decisiones que les conciernen. Lo anterior puede ser un obstáculo importante para controlar penalmente las decisiones de los funcionarios públicos, lo que explica que este conjunto de delitos tenga tasas de imputación bajas y tasas de archivo altas: los fiscales pueden no tener los conocimientos o la experticia necesaria para valorar las decisiones, e incluso pueden, por esto mismo, presumir que la decisión cuestionada fue acorde a derecho. También es posible que exista una tolerancia de los fiscales frente a decisiones que se desvían de la ley, pero que son vistas como apropiadas por factores extrajurídicos (por ejemplo, porque se cometen contra personas privadas de la libertad, personas que “no fueron respetuosas”, por prejuicios de los operadores, entre otros). En todo caso, resulta relevante que el prevaricato sea de las conductas más denunciadas pero que sean, a su vez, de las que más reciben archivos.

Finalmente, los delitos asociados a la utilización de influencias y de información derivadas de la función pública se caracterizaron por no tener ninguna imputación en el periodo analizado, mientras que un porcentaje importante se mantuvieron en indagación (cuando se trató de influencias) o tuvieron un número importante de archivos (en el de la información). Estos datos sugieren que la Fiscalía no tiene un particular interés en dedicar recursos a la investigación de estos delitos, lo cual puede, incluso, sugerir que existe cierto grado de tolerancia a que los funcionarios utilicen la información o influencias derivadas de su cargo sin que se considere que esto constituya una conducta grave que amerite ser sancionada penalmente.



Tabla 4. Actuaciones procesales y tasas de los delitos de la demanda de remuneración (soborno)⁸⁴ (2010-2021)

DELITO	TOTAL NOTICIAS CRIMINALES	ARCHIVO	% ARCHIVO	PRECLUSIÓN	% PRECLUSIÓN	FORMULACIÓN DE IMPUTACIÓN	% IMPUTACIÓN	EN INDAGACIÓN	% EN INDAGACIÓN
Cohecho impropio (art. 406)	843	277	32,9	7	0,8	206	24,4	353	41,9
Cohecho por dar u ofrecer (art. 407)	10671	4275	40,1	760	7,1	4602	43,1	1034	9,7
Cohecho propio (art. 405)	2261	714	31,6	29	1,3	754	33,3	764	33,8
Concusión (art. 404)	9556	3052	31,9	143	1,5	1997	20,9	4364	45,7
Soborno (art. 444)	277	98	35,4	4	1,4	15	5,4	160	57,8
Soborno en la actuación penal (art. 444A)	162	42	25,9	5	3,1	28	17,3	87	53,7
Soborno transnacional (art. 433)	8	1	12,5	0	0,0	0	0,0	7	87,5

Fuente: Elaboración propia con datos del SPOA suministrados por la Fiscalía General de la Nación en respuesta a solicitud de acceso a la información.

Por el contrario, los delitos que involucran el intercambio o exigencia de dinero u otra utilidad (lo que se entiende como soborno en el lenguaje coloquial) presentaron una mayor efectividad de la FGN en la investigación. Todos los delitos de este grupo, que incluyen el cohecho en sus diferentes modalidades y la concusión, tuvieron tasas de imputación entre el 20 y el 43%: los dos con mayores niveles de imputación fueron el cohecho propio (33,3%) y el cohecho por dar u ofrecer (43,1%), mientras que el cohecho impropio (que involucra el pago de dinero para cumplir una función) y la concusión (la exigencia del pago de un soborno) tuvieron tasas más bajas (24,4% y 20,9% respectivamente). Estos delitos, aunque tuvieron tasas de archivo más altas que el promedio, tienen niveles mucho más bajos de casos que se mantuvieron en indagación que el promedio global.

Lo anterior permite inferir, primero, que la FGN dedica un mayor esfuerzo en perseguir estos delitos de corrupción y en darle trámite a las noticias criminales. La mayor tasa de imputación sugiere que la FGN dedica más recursos a investigar estas conductas, mientras que los altos niveles de archivo sugieren que la Fiscalía busca tramitar estas noticias, bien sea para archivarlas porque no pudo encontrar evidencia del intercambio o porque consideró que la conducta realmente fue atípica.

⁸⁴ Nos referiremos con “soborno” al pago de dinero, según se usa en el lenguaje ordinario, y no al delito de “soborno”, que corresponde al pago de testigos en el marco de un proceso judicial.

En todo caso, estos datos soportan que la FGN encuentra más dificultad para demostrar cuándo el soborno es exigido por el funcionario (concusión) o cuándo es para cumplir las funciones propias del servidor público (cohecho impropio), dado que estas conductas pueden dejar menos rastros. En la concusión, por ejemplo, el denunciante puede no tener medios de prueba diferentes a su testimonio para justificar que el funcionario exigió el pago de un soborno. Mientras tanto, el bajo número de noticias criminales por cohecho impropio se puede deber a que, en este delito, la persona que paga el soborno lo hace para que el funcionario cumpla una función que le es propia (siendo un soborno “facilitador” de la decisión), lo que hace que la persona que lo paga no esté interesada en denunciar y que detectar la irregularidad sea más difícil.

Finalmente, los delitos de soborno (art. 444) y de soborno en la actuación penal presentaron comportamientos peculiares. Por una parte, el delito de soborno (que opera sobre el pago de dinero para un testigo en un proceso judicial) tuvo tasas de archivo (35,4%) y de casos en indagación (57,8%) ligeramente por encima del promedio, pero una tasa de imputación relativamente baja (del 17,3%). En cambio, el soborno en la actuación penal tuvo tasas de imputación relativamente altas (del 17,3%) y tasas de archivo y de casos en indagación menores al promedio. Esto sugiere que, en materia penal, los fiscales tienden a identificar mejor cuando un testigo recibe un soborno, pero los casos fuera de la especialidad penal no reciben el mismo nivel de investigación y persecución penal.

Esto puede deberse a que los fiscales pueden prestar más atención sobre los testigos en esta especialidad, pueden tener más conocimiento en la valoración de testigos en estos escenarios e, incluso, puede existir cierta solidaridad de cuerpo frente a testigos que afectan una investigación. En todo caso, dado que el soborno en la actuación penal tiene una mayor gravedad (después de todo, puede involucrar un yerro en la justicia punitiva del Estado y generar afectaciones graves a los derechos de las personas), esta asimetría también puede responder a que la gravedad de la conducta lleva a que los fiscales investiguen estos casos con mayor rigor.

Tabla 5. Actuaciones procesales y tasas para delitos asociados a dinero de origen delictivo (2010-2021)

DELITO	TOTAL NOTICIAS CRIMINALES	ARCHIVO	% ARCHIVO	PRECLUSIÓN	% PRECLUSIÓN	FORMULACIÓN DE IMPUTACIÓN	% IMPUTACIÓN	EN INDAGACIÓN	% EN INDAGACIÓN
Enriquecimiento ilícito (art. 412)	2173	715	32,9	39	1,8	361	16,6	1058	48,7
Lavado de activos cuantía inferior a 100 SM (art. 323)	4082	1224	30,0	51	1,2	1115	27,3	1692	41,5
Lavado de activos cuantía superior a 100 SM (art. 323)	1420	70	4,9	12	0,8	503	35,4	835	58,8

Fuente: Elaboración propia con datos del SPOA suministrados por la Fiscalía General de la Nación en respuesta a solicitud de acceso a la información.

En los delitos asociados a dinero de origen delictivo, las conductas analizadas corresponden al enriquecimiento ilícito y al lavado de activos en dos modalidades, según sean de cuantías inferiores o superiores a los 100 salarios mínimos legales. En estos, se presentó una dinámica similar a los delitos asociados al soborno: tuvieron, por regla general, tasas de imputación y de archivo por encima del promedio, y correlativamente, una menor proporción de casos que se mantienen en indagación. El único delito que tuvo un comportamiento diferente fue el lavado de activos de mayor cuantía, pues en estos la tasa de archivos fue menor y hubo un porcentaje mayor de casos en indagación, lo cual se puede deber a varios factores, como la dificultad de analizar volúmenes grandes de información financiera (lo que requiere conocimientos especializados) o a la complejidad de los esquemas para ocultar el origen ilícito de los ingresos, lo que también puede explicar el que las tasas de acusación sean inferiores.

Tabla 6. Actuaciones procesales y tasas para delitos contractuales (2010-2021)

DELITO	TOTAL NOTICIAS CRIMINALES	ARCHIVO	% ARCHIVO	PRECLUSIÓN	% PRECLUSIÓN	FORMULACIÓN DE IMPUTACIÓN	% IMPUTACIÓN	EN INDAGACIÓN	% EN INDAGACIÓN
Contrato sin cumplimiento de requisitos legales (art. 410)	26184	6424	24,5	258	1,0	3648	13,9	15854	60,5
Interés indebido en la celebración de contratos (art. 409)	6015	1452	24,1	21	0,3	899	14,9	3643	60,6
Violación al régimen legal y constitucional de inhabilidades e incompatibilidades (art. 408)	1072	331	30,9	37	3,5	253	23,6	451	42,1

Fuente: Elaboración propia con datos del SPOA suministrados por la Fiscalía General de la Nación en respuesta a solicitud de acceso a la información.

En los delitos asociados a dinero de origen delictivo, las conductas analizadas corresponden al enriquecimiento ilícito y al lavado de activos en dos modalidades, según sean de cuantías inferiores o superiores a los 100 salarios mínimos legales. En estos, se presentó una dinámica similar a los delitos asociados al soborno: tuvieron, por regla general, tasas de imputación y de archivo por encima del promedio, y correlativamente, una menor proporción de casos que se mantienen en indagación. El único delito que tuvo un comportamiento diferente fue el lavado de activos de mayor cuantía, pues en estos la tasa de archivos fue menor y hubo un porcentaje mayor de casos en indagación, lo cual se puede deber a varios factores, como la dificultad de analizar volúmenes grandes de información financiera (lo que requiere conocimientos especializados) o a la complejidad de los esquemas para ocultar el origen ilícito de los ingresos, lo que también puede explicar el que las tasas de acusación sean inferiores.



Tabla 7. Delitos de apropiación del patrimonio público (2010-2021)

DELITO	TOTAL NOTICIAS CRIMINALES	ARCHIVO	% ARCHIVO	PRECLUSIÓN	% PRECLUSIÓN	FORMULACIÓN DE IMPUTACIÓN	% IMPUTACIÓN	EN INDAGACIÓN	% EN INDAGACIÓN
Peculado culposo (art. 400)	1829	552	30,2	88	4,8	168	9,2	1021	55,8
Peculado culposo atenuado (art. 400 y 401)	22	6	27,3	0	0,0	1	4,5	15	68,2
Peculado por aplicación oficial diferente (art. 399)	2910	1059	36,4	124	4,3	123	4,2	1604	55,1
Peculado por apropiación (art. 397)	24763	5679	22,9	268	1,1	5358	21,6	13458	54,3
Peculado por uso (art. 398)	1465	561	38,3	38	2,6	200	13,7	666	45,5

Fuente: Elaboración propia con datos del SPOA suministrados por la Fiscalía General de la Nación en respuesta a solicitud de acceso a la información.

Finalmente, en el último grupo de delitos, los delitos de apropiación del patrimonio público, los datos ilustran que las conductas de peculado tuvieron un comportamiento similar. Por una parte, los delitos de peculado por apropiación y por uso (que son conductas que denotan más claramente conductas de corrupción dolosas) tuvieron tasas de imputación elevadas y un porcentaje de casos en indagación por debajo del promedio: en particular, el peculado por apropiación presentó una tasa de imputación del 21,6% y el de uso del 13,7%. En cuanto a los archivos, en cambio, el peculado por uso y por apropiación estuvieron por encima del promedio, posiblemente porque estas conductas pueden incluir casos atípicos o conductas culposas. En cambio, el peculado por apropiación tuvo archivos por debajo del promedio, lo cual puede indicar que la FGN, dentro de su ejercicio de priorización, enfoca sus esfuerzos de investigación en el peculado que afecta el patrimonio público, más que en peculados que pueden ser abusos de los recursos del estado o conductas culposas. Esto quiere decir que los esfuerzos de la Fiscalía se centran en los delitos que afectan sobre todo el presupuesto estatal y no tanto en los delitos de peculado que, si bien impactan en la función pública, no tienen un carácter pecuniario tan evidente.

c) Datos sobre el uso del principio de oportunidad y los preacuerdos

La FGN también remitió información sobre el uso de dos instrumentos claves en la investigación de la corrupción: el principio de oportunidad y el preacuerdo. La primera figura, regulada en el artículo 321 y siguientes de la Ley 906 de 2004, permite que los fiscales puedan suspender o

extinguir la acción penal contra una persona cuando se cumplen ciertas causales. Entre ellas, además de algunas causales para racionalizar el uso del derecho penal (por ejemplo, cuando la conducta es de una lesividad mínima o la aplicación de la pena se hace desproporcionada), se encuentra la colaboración con la justicia. Por su parte, la figura del preacuerdo permite que una persona haga un acuerdo con el fiscal del caso para que, a cambio de declararse culpable y de colaborar con la justicia, este pueda recibir una sanción más leve.

La información recibida no permite determinar si los principios de oportunidad o preacuerdos se debieron a la colaboración con los investigadores o por otras razones. Debido a esto, aunque se pueden consultar el total desagregado de principios de oportunidad y preacuerdos por tipo de delito en el Anexo 2, aquí sólo se presentan los datos generales.

De acuerdo con la información suministrada por la FGN, entre 2010 y 2021, fueron declarados un total de 5.739 principios de oportunidad por delitos contra la administración pública, y se celebraron un total de 7.474 preacuerdos. Así, en términos globales, estas figuras fueron utilizadas en menos del 1,86% y 2,42% de las noticias criminales creadas en este periodo por estos delitos, lo cual hace que su uso formal sea marginal respecto al número de noticias criminales. Al comparar su frecuencia con el número de imputaciones, encontramos que en el 18,6% de los casos se aplicó el principio de oportunidad y en el 24,3% el preacuerdo (ver Tabla 8).

Sin embargo, una comparación de los datos de los principios de oportunidad y preacuerdos con las imputaciones puede ser más provechosa, pues, si bien estas figuras se pueden utilizar incluso desde antes de la imputación, su uso es más probable cuando la Fiscalía ha logrado identificar y vincular a una persona con un hecho potencialmente delictivo. Por esto, aunque no se puede identificar como una fase procesal, compararlas con los datos sobre la imputación puede dar una idea aproximada de la magnitud en la que esta figura es usada en el marco de investigaciones de corrupción. Como se muestra en la siguiente tabla, su uso comparado con el número de imputaciones sigue mostrando su poco uso en casos de corrupción, en donde la colaboración con la justicia debería ser una de las formas más comunes para dismantelar redes de corrupción o recuperar bienes habidos ilícitamente. Fortalecer los mecanismos de delación premiada, de hecho, es una de las buenas prácticas resultantes del ejercicio citado de la Red Iberoamericana de Fiscales contra la Corrupción.



Tabla 8. Número y tasas de uso del principio de oportunidad y de preacuerdos en delitos contra la administración pública (2010-2021)

ACTUACIÓN	NÚMERO DE ACTUACIONES	TASA
Noticias criminales	308.834	NA
Imputaciones	30.784	9,9%
Principios de oportunidad	5.739	18,6%
Preacuerdos	7.474	24,3%

Fuente: Elaboración propia con datos del SPOA suministrados por la Fiscalía General de la Nación en respuesta a solicitud de acceso a la información

d) Tasas de sentencias condenatorias y absolutorias

En lo referente a los datos sobre sentencias condenatorias y absolutorias, la información suministrada por la FGN y el Consejo Superior de la Judicatura correspondió sólo a los procesos entre 2015 y 2020, por lo cual su alcance temporal es diferente. Además, el registro de los datos no siguió las mismas líneas que los suministrados para las fases procesales: las sentencias de algunos tipos penales fueron registradas bajo títulos genéricos (por ejemplo, “de la celebración indebida de contratos”, “del abuso de autoridad”, e incluso “Delitos contra la administración pública”, entre otros) o bajo títulos más específicos (por ejemplo, en formas atenuadas). Lo anterior hizo imposible hacer coincidir estos datos con el número de noticias criminales o de imputaciones por tipo de delito. Por esto, aquí se presentan sólo los datos globales de sentencias, aunque los datos por tipo de delito se pueden encontrar en el Anexo 2.



Tabla 9. Sentencias condenatorias y absolutorias por delitos contra la administración pública (2015-2020)

TIPO DE ACTUACIÓN O SENTENCIA	NÚMERO DE SENTENCIAS O ACTUACIONES	TASA
Noticias criminales	157.712	NA
Imputaciones	19.341	12,3%
Sentencias condenatorias	2.425	12,7%
Sentencias absolutorias	636	3,4%

Fuente: Elaboración propia con datos del SPOA suministrados por la FGN en respuesta a solicitud de acceso a la información.

Estos datos muestran que, entre 2015 y 2020, el 16,1% de los casos de delitos contra la administración pública que tuvieron una formulación de imputación llegaron a una sentencia: el 12,7% a sentencias condenatorias y el 3,4% a sentencias absolutorias. Así, si bien la mayoría de imputaciones tuvieron éxito y culminaron en condenas, esta es la minoría de los casos. Que sólo el 16,1% de las imputaciones entre 2015 y 2020 llegaran a sentencia en un periodo de 5 años indica demoras importantes en el sistema de justicia para adelantar los procesos de manera pronta y oportuna, pero no necesariamente atribuibles a la FGN: algunas se derivan propiamente de la congestión en los juzgados y tribunales, otras a prácticas dilatorias de los acusados, o a la dificultad para realizar las audiencias por asuntos logístico-administrativos que escapan al sistema judicial (dificultades para el traslado a las audiencias de las personas privadas de la libertad por parte del INPEC, o para coordinar agendas con los defensores públicos son algunos ejemplos).



En términos generales, los anteriores datos sugieren que también existen problemas para que los casos que llegan a imputación puedan recibir una sentencia, bien sea absolutoria o condenatoria. A pesar de que el principal obstáculo reside, como se mencionó anteriormente, en la dificultad para superar la fase de indagación para imputar formalmente a una persona, una tasa de sentencia del 16,1% para 5 años no refleja un trámite eficiente de los casos posteriores a la imputación, pues esto significa que, de manera aproximada, sólo 16 de cada 100 imputaciones alcanzan una sentencia en este lapso de tiempo. Lo anterior se puede deber a múltiples factores: por ejemplo, que los delitos de corrupción involucran investigaciones complejas, por lo cual la fase de investigación formal (luego de la imputación) se extiende en el tiempo, o también por fenómenos externos como la congestión judicial. No se pueden avanzar más hipótesis por el momento en tanto incluso es posible que una estrategia para favorecer a los imputados sea no avanzar en los procesos.

Adicionalmente, como se puede ver en el Anexo 2, las asimetrías por tipo de delitos también sugieren que existe una tendencia en el sistema penal a tramitar los casos de abuso de autoridad y de prevaricato que favorece a los servidores públicos involucrados. Incluso si fueron imputados por los fiscales, estos presentan tasas de absolución superiores al promedio, lo que no ocurre con sus tasas de condena (salvo en el abuso de autoridad por omisión de denuncia). Mientras tanto, delitos que denotan conductas graves de corrupción, como el tráfico de influencias, el peculado por apropiación y el cohecho propio tienen tasas de condena, absolución y sentencia más bajas que el promedio, a pesar de tener tasas de imputación altas, lo cual sugiere que, a pesar de haber imputado a una persona, los fiscales tienen problemas para lograr condenas en juicio, posiblemente por deficiencias en la investigación y el material probatorio. Estas deficiencias deben en todo caso leerse en el contexto general de congestión judicial y falta de recursos de la FGN.

III.2.2 Datos sobre procesos por corrupción ante la Corte Suprema de Justicia

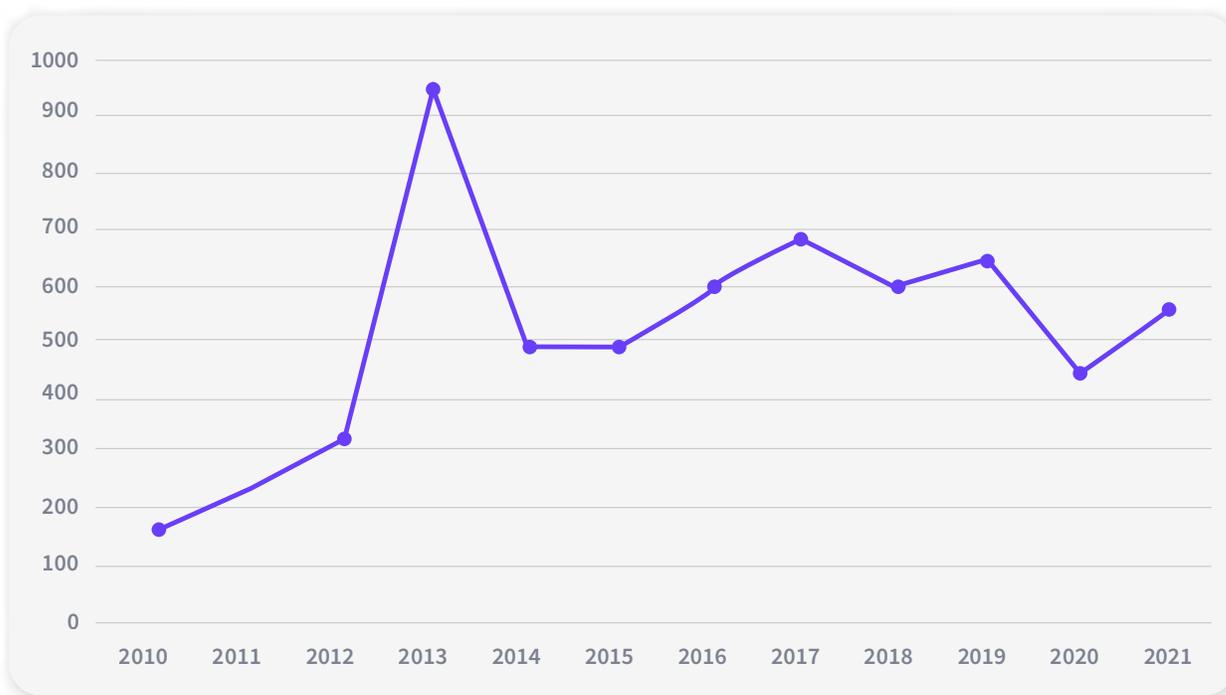
En este subcapítulo se analizarán los datos suministrados por la FGN y la Corte Suprema de Justicia. Estos datos versan sobre los procesos penales contra aforados, que cobijan casos contra gobernadores, cónsules, congresistas, fiscales, ministros y demás funcionarios que son investigados y juzgados por estas instancias, pero no incluye a aforados constitucionales a la competencia previa del Congreso de la República para el antejuicio político, a saber, presidentes de la república, magistrados de altas cortes, fiscales generales, entre otros.



a) Inventario de procesos de la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema

En primer lugar, la información suministrada por la FGN permitió determinar el número de procesos penales que fueron abiertos contra funcionarios públicos por delitos contra la administración pública. Según estos, entre 2010 y 2021 se registró un total de 9.487 funcionarios investigados, con un total de 6.156 procesos penales. Debido a que la información de 2022 no fue del año completo, se presentará la evolución sólo hasta el 2021.

Gráfica 5. Procesos iniciados ante la Fiscalía DACSJ (2010-2021)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Fiscalía DACSJ en respuesta a solicitud de acceso a la información.

Como se puede observar, el comportamiento del inicio de procesos ante la Corte Suprema de Justicia tuvo variaciones importantes en el tiempo: si bien comenzó en 2010 con menos de 200 procesos, tuvo un pico importante en 2013, que registró un total de 949 procesos iniciados. Sin embargo, con posterioridad, el número de procesos iniciados osciló aproximadamente entre 450 y 700 procesos al año.



Tabla 8. Número y tasas de uso del principio de oportunidad y de preacuerdos en delitos contra la administración pública (2010-2021)

DELITOS	PROCESOS INICIADOS	PORCENTAJE
Abuso de función pública (art. 428)	33	0,54%
Concusión (art. 404)	35	0,57%
Contrato sin cumplimiento de requisitos legales (art. 410)	926	15,04%
Corrupción privada (art. 250A)	1	0,02%
De la celebración indebida de contratos	59	0,96%
De la utilización indebida de información y de influencias	2	0,03%
Del abuso de autoridad	101	1,64%
Del asesoramiento y otras actuaciones ilegales	6	0,10%
Del cohecho	98	1,59%
Del lavado de activos	9	0,15%
Del peculado	406	6,60%

DELITOS	PROCESOS INICIADOS	PORCENTAJE
Del prevaricato	4.013	65,19%
Del soborno	6	0,10%
Del tráfico de influencias	141	2,29%
Enriquecimiento ilícito (art. 412)	67	1,09%
Interés indebido en la celebración de contratos (art. 409)	206	3,35%
Intervención en política art. 422)	14	0,23%
Omisión del agente retenedor o recaudador (art. 402)	3	0,05%
Revelación de secreto (art. 418, Inc. 1)	7	0,11%
Utilización de asunto sometido a secreto o reserva (Art. 419)	1	0,02%
Utilización indebida de información oficial privilegiada (art. 420)	1	0,02%
Violación al régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades (art. 408)	21	0,34%
TOTAL	6.156	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Fiscalía DACSJ en respuesta a solicitud de acceso a la información.



Como se puede observar, de los 6.156 procesos iniciados, la mayoría de las conductas investigadas fueron de prevaricato (65,2%), seguida por el contrato sin cumplimiento de requisitos legales (15,04%) y de peculado (6,6%). El resto de las conductas representaron menos del 5% de procesos ante la Corte Suprema.

Por su parte, los datos suministrados también permitieron identificar el tipo de funcionarios involucrados en estos procesos, si bien no identificaron la institución en particular. Como se muestra en la tabla 11, la gran mayoría de funcionarios investigados fueron del Gobierno nacional (en ejercicio o de gobiernos anteriores, siendo el 20,6%) y de la Rama Judicial (38,2%), si bien el número de funcionarios sobre los que no se registró información fue alto (34%).

Tabla 11. Tipo de funcionarios vinculados a investigaciones ante la CSJ (2010-2021)

TIPO DE FUNCIONARIO	TOTAL	PORCENTAJE
Asignación Especial	160	1,8%
Fuerza Pública	234	2,7%
Gobierno o Exgobierno	1.797	20,6%
Justicia	3.331	38,2%
Sin información	2.963	34,0%
Otros	235	2,7%
TOTAL	8.720	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Fiscalía DACSJ en respuesta a solicitud de acceso a la información.

b) Actuaciones procesales en procesos ante la Corte Suprema de Justicia

De acuerdo con la información de la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia (FDACSJ), esta presenta variaciones importantes respecto del comportamiento de la FGN en general

Tabla 12. Actuaciones procesales y tasas de archivo, imputación y acusación de la Fiscalía DACSJ (2010-2021)

ACTUACIÓN	NÚMERO DE ACTUACIONES	TASA
Casos en indagación	1.461	21,6%
Formulaciones de imputación	306	4,5%
Escritos de acusación	165	2,4%
Archivos	4.769	70,6%
Preclusiones	179	2,7%
TOTAL NOTICIAS CRIMINALES	6.715	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Fiscalía DACSJ en respuesta a solicitud de acceso a la información⁸⁵.

En cambio, conductas delictivas que involucran directamente el patrimonio público sí tuvieron tasas de imputación más altas que el promedio, como la concusión (7,7%), la celebración de contrato sin cumplimiento de los requisitos legales (13,7%), la celebración indebida de contratos (4,6%), el cohecho (16,1%) y el peculado (10,3%). Esto

⁸⁵ Datos entregados por la Fiscalía General de la Nación el 4 de mayo de 2023 en respuesta a una solicitud de acceso a la información. Radicado No. 20231400000995.

puede mostrar un interés particular de la FGN en investigar afectaciones al patrimonio público, en contraste con conductas que, como el tráfico de influencias, el prevaricato o el abuso de autoridad, son desviaciones o abusos del poder público, pero no necesariamente implican una afectación patrimonial directa del Estado. Otros delitos, como el enriquecimiento ilícito, tuvieron bajas tasas de archivo y de imputación, con una tasa alta de casos en indagación, posiblemente por la mayor dificultad de encontrar evidencia de este delito.

Frente a la preclusión, es importante señalar que los delitos que más preclusiones recibieron fueron los de soborno (14,3%), de intervención en política (13,3%) y de revelación de secreto (14,3%). Lo anterior sugiere que existe una tendencia a evaluar la conducta de los funcionarios en fase de indagación, pero posteriormente estas investigaciones son cerradas, lo cual puede ser por la denuncia de hechos que se determinó que eran atípicos.⁸⁶ Sin embargo, sobre la intervención en política y la revelación de secretos, esto podría sugerir que existe una tolerancia ante abusos del poder público que no son vistos como relevantes por los funcionarios.

c) Sentencias condenatorias y absolutorias de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia

En materia de sentencias, la información suministrada por la Corte Suprema de Justicia no permitió construir tasas de condena, absolución y sentencia de manera apropiada, pues la información no estaba registrada de manera compatible con los datos suministrados por la FDACSJ, por ejemplo, porque los delitos fueron registrados de manera diferente. Por esto, para consultar los datos detallados por tipo de delito, se puede consultar el Anexo 2. Sin embargo, se pudo establecer el número de sentencias condenatorias y absolutorias impuestas por la Corte desde 1991 hasta 2018 en única instancia, y las sentencias impuestas por la Sala Única de Primera Instancia creada desde 2018 (esta última con sentencias desde 2018).



⁸⁶ “El archivo de las diligencias corresponde al momento de la averiguación preliminar sobre los hechos y supone la previa verificación objetiva de la inexistencia típica de una conducta, es decir la falta de caracterización de una conducta como delito”. Corte Suprema de Justicia, 2011.

Tabla 13. Sentencias condenatorias y absolutorias Sala de Casación Penal en única instancia (1991-2018)

TIPO DE ACTUACIÓN O SENTENCIA	NÚMERO DE SENTENCIAS O TASAS	PORCENTAJE
Sentencias condenatorias	269	89,4%
Sentencias absolutorias	32	10,6%
TOTAL DE SENTENCIAS	301	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de Corte Suprema de Justicia en respuesta a solicitud de acceso a la información.

Antes de la reforma constitucional que garantizó la doble conformidad, en los procesos de única instancia, la Corte Suprema de Justicia registró un total de 301 sentencias, de las cuales el 89,4% fueron sentencias condenatorias (269) y el 10,6% sentencias absolutorias (32). Esto indica, en términos globales, un alto índice de éxito para la FDACSJ, con una efectividad de casi el 90% de condena cuando los casos alcanzaron una sentencia. En el comportamiento por tipo de delitos, en la gran mayoría las condenas superaron las absoluciones, pues sólo en el caso del cohecho impropio sólo hubo absoluciones y, en otros, la distribución fue de un 50% de absoluciones y 50% de condenas (como en la revelación de secreto y la celebración indebida de contratos).

Sin embargo, llama la atención que, si llegaban a juicio, los delitos que presentaron pocas imputaciones sí llegaban a tasas altas de condena. Por ejemplo, los delitos de prevaricato por acción (21,9% de absoluciones, 78,1% de condenas), de tráfico de influencias (28,6% y 71,4%), de abuso de autoridad (25% y 75%), intervención en política (0% y 100%) lograron en su mayoría condenas, a pesar de ser delitos que tienen pocas imputaciones. Los delitos que mostraban tener tasas de imputación más altas que el promedio también tuvieron tasas de condena altas, como el cohecho propio (14,3% de absoluciones, 85,7% de condenas), la celebración de contrato sin cumplimiento de los requisitos legales (10,8% y 89,2%) y el peculado por apropiación (8,9% y 91,1%). Lo mismo ocurre con el delito de abuso de autoridad, el cual si bien tuvo pocas sentencias (sólo 4), estas fueron en su mayoría condenatorias (25% y 75%). Lo anterior muestra que, aunque la Corte conoció pocos casos de delitos con tasas de imputación bajas, estos demostraron en su mayoría la responsabilidad penal del acusado.



Tabla 14. Tipo de funcionarios sancionados por la Sala de Casación Penal en única instancia (1991-2018)

TIPO DE FUNCIONARIO		ABSOLUCIÓN	CONDENA	TOTAL	%
EJECUTIVO	Almirante/ Contraal.	1	1	2	0,8%
	Brigadier General	1	0	1	0,4%
	Cónsul	0	9	9	3,7%
	Director DAS	0	5	5	2,0%
	Embajador	0	2	2	0,8%
	Gobernador	5	74	79	32,1%
	Ministro	0	2	2	0,8%
	General Policía	0	1	1	0,4%
	Total	7	94	101	41,1%
JUDICIAL	Fiscal	4	19	23	9,3%
	Conjuez	0	1	1	0,4%
	Magistrado	6	9	15	6,1%
	Total	10	29	39	15,9%
LEGISLATIVO	Senador	6	39	45	18,3%
	Representante	5	52	57	23,2%
	Total	11	91	102	41,5%
ÓRGANOS DE CONTROL	Procurador	1	1	2	0,8%
	Procurador General	0	1	1	0,4%
	Contralor General	0	1	1	0,4%
	Total	1	3	4	1,6%
TOTALES		29	217	246	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de Corte Suprema de Justicia en respuesta a solicitud de acceso a la información.

Como se puede observar, entre 1991 y 2018, la Sala de Casación Penal reportó haber emitido sentencias sobre un total de 246 funcionarios por delitos de corrupción, siendo estos, en su mayoría, funcionarios del Ejecutivo (41,1%) o del Congreso de la República (41,5%), seguidos por funcionarios de la Rama Judicial (15,9%). Entre estos, la mayoría de las sentencias fueron condenatorias (217 condenas), mientras que la mayoría de las absoluciones se concentraron en congresistas (11 absoluciones, de 102 sentencias) y de funcionarios judiciales (10 absoluciones de 39 sentencias). En cuanto al tipo de funcionario más sancionado, la mayoría de condenas recayeron sobre gobernadores (74), seguidos por representantes a la cámara (52), senadores (39) y por fiscales (19). Como se observa, la mayoría de condenas recaen sobre funcionarios elegidos popularmente.

d) Sentencias condenatorias, absolutorias o mixtas de la Sala de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia

Como se explicó, luego de la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2018, la Sala Especial de Primera Instancia fue creada dentro de la Corte Suprema de Justicia para garantizar el derecho a la doble conformidad de los funcionarios bajo su competencia, quienes antes eran juzgados en única instancia por la Sala de Casación Penal. La tabla detallada por tipo de delito se puede consultar en el Anexo 2.

Tabla 15. Sentencias condenatorias, absolutorias y mixtas de la Sala Especial de Primera Instancia de la CSJ (2018-2021)

TIPO DE ACTUACIÓN O SENTENCIA	NÚMERO DE SENTENCIAS	PORCENTAJE
Sentencias condenatorias	269	89,4%
Sentencias absolutorias	32	10,6%
Sentencias mixtas	26	23,2%
TOTAL DE SENTENCIAS	301	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de Corte Suprema de Justicia en respuesta a solicitud de acceso a la información.



Como se puede observar, la Sala Especial de Primera Instancia ha registrado una distribución de condenas y absoluciones con un porcentaje mayor de absolución (31,3%) y una distribución entre condenas (45,5%) y sentencias mixtas que condenan y absuelven de diferentes cargos (23,2%). Sin embargo, incluso si se suman las sentencias condenatorias y mixtas (un 68,7%), esta sala presenta el triple de absoluciones de las que presentó la Sala de Casación Penal cuando estos procesos eran tramitados en única instancia.

A pesar de esta diferencia, la Sala Especial de Primera Instancia sigue mostrando una tendencia mayor hacia la condena, sea esta parcial o total, que hacia la absolución, incluso en los delitos que tienen pocas imputaciones, como el tráfico de influencias (con 25% de absoluciones, 25% de condenas totales y 50% de sentencias mixtas). Esto parece indicar que los casos que lleva la Fiscalía Delegada ante la CSJ es muy efectiva en demostrar la culpabilidad. En la concusión y el cohecho propio, la distribución de sentencias también tiende hacia la condena total (40%) o parcial (40%). Sin embargo, en el peculado por apropiación y el prevaricato se encuentra un porcentaje grueso de absoluciones: para el primero el 30% de absoluciones, opuesto al 45% de condenas totales y un 25% de condenas parciales, y para el segundo un 46,7% de absoluciones, opuesto a un 40% de condena total y un 13,3% de sentencias mixtas. Aun así, dado el corto periodo de tiempo analizado para esta Sala (tan sólo de 4 años desde su creación), estos datos todavía no muestran tendencias marcadas y pueden cambiar conforme la Sala avanza en su conocimiento de más casos.

Tabla 17. Tipo de funcionarios sancionados por la Sala Especial de Primera Instancia de la CSJ (2018-2021)

TIPO DE FUNCIONARIO		ABSOLUCIÓN	CONDENA	MIXTAS	TOTAL	%
EJECUTIVO	Cónsul	0	1	0	1	1,4%
	Gobernador	16	18	10	44	62,9%
	Total	16	19	10	45	64,3%
JUDICIAL	Fiscal	2	1	0	3	4,3%
	Conjuez	0	1	0	1	1,4%
	Magistrado	1	4	1	6	8,6%
	Total	3	6	1	10	14,3%

TIPO DE FUNCIONARIO		ABSOLUCIÓN	CONDENA	MIXTAS	TOTAL	%
LEGISLATIVO	Senador	1	1	2	4	5,7%
	Representante	2	5	1	8	11,4%
	Total	3	6	3	12	17,1%
ÓRGANOS DE CONTROL	Procurador	3	0	0	3	4,3%
	Total	3	0	0	3	4,3%
TOTALES		25	31	14	70	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de Corte Suprema de Justicia en respuesta a solicitud de acceso a la información.

En cuanto al tipo de funcionario, los datos de la Sala Especial de Primera Instancia muestran que la mayoría corresponden al Ejecutivo, en particular a funcionarios de elección popular: el 62,9% de los procesados son gobernadores (45), que fueron seguidos por congresistas (12) (el 11,4% de los funcionarios con sentencias de la sala), mientras que los funcionarios judiciales representan sólo el 8,6% (10).

III.3 Análisis de entrevistas

Por último, como se indicó en el segundo apartado, se entrevistaron a 9 funcionarios activos y retirados de la FGN, en su calidad de nadadores con experiencia en el mar abierto de la corrupción. Su percepción desde dentro de la institución sobre la forma en la que ésta se enfrenta a la investigación de delitos de corrupción permite conocer de primera mano qué puede seguir haciéndose y cuáles son los retos más significativos que debe superar la FGN. Aunque se obtuvo información valiosa de estas entrevistas, hubo múltiples inconvenientes para acceder a personas que estuvieran dispuestas a participar en la investigación. Algunos funcionarios activos con quienes se intentó establecer contacto decidieron no conceder la entrevista, mientras que muchos otros nunca respondieron. La dificultad para acceder a la información pone de relieve que los asuntos de corrupción son delicados y ponen en alerta a los funcionarios. Además, puede mostrar una incomodidad de la entidad en comunicar abiertamente o ser transparentes con organizaciones de la sociedad civil que puedan criticar sus métodos u objetivos.



El perfil de las personas entrevistadas es el siguiente:

- 3 mujeres y 6 hombres;
- 4 funcionarios retirados y 5 funcionarios activos;
- 4 en cargos de libre nombramiento o remoción, 3 en cargos de carrera y 2 en cargos en provisionalidad;
- 3 funcionarios del nivel directivo, 1 funcionario de la Dirección Especializada de Extinción de Derechos de Dominio, 1 funcionario de la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, 1 funcionario de una Dirección Seccional y 3 funcionarios de la Dirección Especializada Contra la Corrupción.

Para conducir adecuadamente las entrevistas, se creó un cuestionario semi-estructurado que abordase al menos cuatro asuntos. Primero, una descripción general del entrevistado, con el fin de conocer su tipo de vinculación a la FGN y su experiencia en asuntos de corrupción. Segundo, preguntas dirigidas a entender cómo es el proceso de investigación de la corrupción, qué dependencias de la FGN participan en él, qué entiende la institución por corrupción y cómo se articula el trabajo en torno a los delitos priorizados. Tercero, preguntas sobre los obstáculos que cada entrevistado percibe que existen para investigar adecuadamente delitos de corrupción. Cuarto, preguntas sobre las percepciones de buenas prácticas que ha desarrollado la institución para investigar los delitos asociados a la corrupción.

Esta estructura permitió sistematizar los hallazgos y comparar la percepción que tienen funcionarios actuales y retirados de la FGN sobre la práctica de investigación de la corrupción. En general, las personas entrevistadas identificaron más obstáculos que buenas prácticas en las investigaciones sobre corrupción que adelanta la FGN. De hecho, cuando se habló de buenas prácticas los entrevistados adoptaron un tono dubitativo. Por el contrario, la conversación sobre los obstáculos fue más fluida y nutrida. Las personas entrevistadas mencionaron al menos 35 obstáculos y 8 buenas prácticas. Aunque estos números no indican por sí solos cuál es el desempeño de la investigación contra la corrupción, sí brindan una pista sobre hacia qué lado de la balanza se inclinan los entrevistados: tienden a mencionar más obstáculos que buenas prácticas y a ser más pesimistas sobre la posibilidad de desarrollar investigaciones que pongan fin a la corrupción en el país.

A continuación, se presenta en detalle las percepciones de los entrevistados sobre los obstáculos y las buenas prácticas en la investigación de delitos asociados a la corrupción.

a) Percepciones sobre obstáculos en la investigación de la corrupción

Se encontraron al menos 35 obstáculos significativos que dificultan la investigación en casos de corrupción. Algunos de estos obstáculos fueron mencionados por un único entrevistado,

mientras que otros fueron compartidos por la mayoría. Todas las personas entrevistadas coincidieron en que no existe suficiente capacidad técnica para investigar los casos, incluso al interior de la DECC. La complejidad propia de los delitos contra la administración pública así como su alta carga probatoria supone que los fiscales que adelantan las investigaciones deben ser los más competentes. Según los mismos funcionarios de la FGN, no es así. Se trata, además, de un obstáculo de larga data en tanto que funcionarios activos y retirados hace más de 5 años coinciden en esto.

A esto se suma que quienes trabajan en la FGN no tienen una visión positiva del trabajo de la DECC. Tanto exfuncionarios como miembros activos que laboran en dicha dirección especializada dejaron claro que solo muy pocas personas ven con buenos ojos hacer parte de este grupo de investigación. La situación se debe en parte a la baja legitimidad que tiene la dirección especializada luego del escándalo de corrupción de su exdirector y en parte a la dificultad técnica que tienen los casos que allí se estudian, lo que desincentiva a los fiscales a trabajar allí.

Otro obstáculo reportado de manera generalizada fue la falta de voluntad política y de incentivos institucionales que tienen los fiscales para adelantar una investigación en temas de corrupción. Según los entrevistados, la priorización formal que realiza la FGN y el rol central que cumple la lucha contra la corrupción en los planes directivos no se traduce en un mayor acompañamiento a los fiscales o a un aumento en la fuerza de trabajo. De hecho, funcionarios que llevan vinculados más de 10 años a la institución comentaron que el impulso con el que llega un fiscal general rápidamente decae y ocasiona que se pierda el apoyo a investigaciones que en un momento se consideraron de alta importancia.

Lo anterior se complementa con dos obstáculos que se encuentran relacionados en tanto se alimentan mutuamente y que mencionaron más o menos la mitad de los entrevistados. Las investigaciones de corrupción son muy extensas y requieren de muchos recursos investigativos, por lo que usualmente toman mucho tiempo y se deben recolectar múltiples y diversos medios de prueba. Por su magnitud y dificultad, cada fiscal estudia simultáneamente un número reducido de casos. Sin embargo, la forma en la que se evalúa el desempeño de los funcionarios de la Fiscalía se basa, sobre todo, en la cantidad de actuaciones procesales (imputación, preclusión, archivo, etc.) que adelantaron durante un año. Esto supone una presión para llevar a juicio los casos más sencillos y que tomen menos tiempo, dejando los grandes entramados de corrupción a un lado. Estos macro casos le representan al funcionario una gran carga de trabajo que no se ve reconocida en sus evaluaciones de desempeño. No en vano, algunos funcionarios actuales sienten que la institución no valora su trabajo.

Las personas entrevistadas también hicieron énfasis en que la estructura y naturaleza de los delitos de corrupción (principalmente los delitos contra la administración pública) hace difícil realizar investigaciones satisfactorias que lleven a condenas certeras. Estos delitos requieren



grandes capacidades analíticas y un gran trabajo en la recolección de evidencia. Este obstáculo fue principalmente compartido por funcionarios retirados, aunque los funcionarios activos también reconocieron que la investigación de la corrupción es muy compleja por la amplitud y diversidad de los tipos penales.

También vale la pena resaltar un obstáculo que relataron todos los entrevistados, salvo quienes hacen parte de la Dirección Especializada Contra la Corrupción. Incluso cuando intentamos dirigir las preguntas hacia este obstáculo, este grupo de personas indicó que no se trataba de un problema mayor porque esa es la única forma de hacer las cosas. Que el resto de los entrevistados identifique este asunto como un obstáculo puede indicar que un alto nivel de autonomía es necesario para que éste se reporte. Se trata de la excesiva dependencia de la Fiscalía de la denuncia ciudadana y de los reportes de medios de comunicación para iniciar investigaciones. Según una exfuncionaria del nivel directivo de la FGN, es problemático que el esquema de investigación sea tan reactivo a lo que detecta la ciudadanía porque en la corrupción existe una cifra oculta de criminalidad muy alta. En sus palabras, “¿qué buena estructura de corrupción —funcionando, aceitada, organizada, bien armada— se denuncia? ¡Ninguna! Eso es imposible”. Esto demuestra la importancia de contar con investigaciones de oficio y no solo de investigar lo denunciado por la ciudadanía activa y preocupada.

A continuación, se presentan otros obstáculos identificados solo por unos cuantos de los entrevistados. Que no se trate de un lugar común no implica que no sean obstáculos de gran envergadura. Se trata, más bien, de que estos obstáculos los identifican las personas que se encuentran en circunstancias especiales que los hacen, por ejemplo, estar más cerca de las investigaciones que se hacen en terreno o tener mayor familiaridad con la forma en la que se toman decisiones de política criminal. Se trata de los siguientes obstáculos:

- Existe cierta escasez de creatividad en la forma de recoger evidencia y en los medios de prueba usados en las investigaciones de la corrupción.
- Pocas veces se realiza un análisis sistémico o de macro-criminalidad para analizar los casos, lo que lleva a que sea difícil conectar dos casos de corrupción que en el fondo responden a dinámicas comunes. Aunque la FGN ha adoptado las “investigaciones espejo” en las que dos fiscales que llevan casos distintos pero relacionados comparten información y evidencia, todavía predominan los análisis caso-a-caso y no los estudios de grandes entramados de corrupción.
- Los fiscales se ven obligados a investigar cada caso que reciben, aunque este sea de baja importancia o cuantía, lo que impide dedicar recursos a los casos más trascendentales.
- El fiscal general de la Nación tiene gran incidencia en las investigaciones de corrupción en tanto es quien define qué casos conocerá la Dirección Especializada Contra la Corrupción



y cuáles casos se deben priorizar. Sin embargo, el proceso de nombramiento del fiscal general de la Nación lo hace susceptible a la corrupción o a usar su poder discrecional para impulsar o retrasar las investigaciones que convengan a quienes lo eligieron.

- Los fiscales que se encuentran en las Direcciones Seccionales son muy vulnerables a las dinámicas políticas regionales, lo que dificulta que un caso de corrupción llegue a buen término en estas unidades territoriales.
- Los medios de comunicación y los grupos de poder ejercen un gran poder sobre la agenda investigativa de la FGN en asuntos de corrupción.
- Los fiscales y testigos que se encuentran en zonas de alta criminalidad o en donde operan grupos armados ponen en riesgo su vida al discutir casos de corrupción. Los denunciantes tienen un miedo fundado de participar en las investigaciones en tanto es común que se los amenace directamente o se amenace a su familia.
- En algunas zonas del país, grupos al margen de la ley han capturado las instituciones judiciales, lo que repercute en la forma en la que la FGN investiga casos de corrupción.
- En general, la ciudadanía desconfía de la justicia y del sistema penal por su ineficacia, lo que dificulta la colaboración en las investigaciones.
- La falta de presupuesto de la FGN y en general del sistema se traduce en que no hay suficientes fiscales ni miembros de Policía Judicial para investigar los casos de corrupción, que además requieren de grandes esfuerzos en la etapa de indagación.
- Si bien el principio de oportunidad y la justicia premial podría ser una herramienta fundamental para desarticular bandas de corrupción y hacer que las investigaciones sean más eficientes, este tipo de recursos se usa muy poco. Por un lado, la legislación hace que solo se pueda acudir a este mecanismo si se cumplen supuestos muy estrictos. Por otro lado, las personas que son investigadas o acusadas de cometer un delito asociado a la corrupción saben que la FGN tiene una carga muy alta por cumplir y que no lo logra en todos los casos, lo que las hace menos abiertas a buscar salidas negociadas al proceso penal.
- Las personas que son investigadas o acusadas de cometer un delito asociado a la corrupción suelen ser personas con cierto poder económico en la sociedad, lo que les permite contratar a los mejores abogados defensores que conocen formas para dilatar los procesos y que, en algunos casos, son más preparados o competentes que los mismos fiscales encargados de la investigación y acusación.



- Debido a la escala salarial de la FGN, esta tiene dificultades para atraer el mejor talento disponible. En algunas ocasiones, los funcionarios incluso se ven tentados a recibir dinero a cambio de entorpecer ciertas investigaciones.

b) Percepciones sobre buenas prácticas en la investigación de la corrupción

Al preguntar por buenas prácticas en la investigación de la corrupción, la mayoría de los entrevistados se mostraron dubitativos. Tanto, que en ocasiones se quedaban pensando hasta encontrar algo digno de mención. Esto refuerza un hallazgo importante: que el número de buenas prácticas identificadas sea mucho menor que el número de obstáculos identificados: 8 frente a 35. Como mostramos en el apartado conceptual, lo dicho por los entrevistados no constituye realmente buenas prácticas: se refieren más bien a iniciativas que han salido bien o ideas que podrían funcionar si se desarrollan adecuadamente. En todo caso, vale la pena presentar las prácticas que nuestros entrevistados perciben como buenas prácticas. Estas son las siguientes:

- Cinco funcionarios, de los cuales cuatro hacen parte en este momento de la institución, mencionaron que una estrategia que ha funcionado muy bien para mejorar la calidad de la investigación es contar con criterios para priorizar ciertos delitos o casos. Se refieren, por un lado, a seleccionar ciertos delitos sobre los que se centrará la investigación penal en corrupción. La priorización implica, por otro lado, establecer ciertos elementos de los casos que permita identificar casos a los que se les prestará más atención (su cuantía, su temática o la calidad de su sujeto activo, por ejemplo).
- Si bien los entrevistados indicaron que esto no sucede tan frecuentemente, cuatro funcionarios activos que se dedican a la investigación de delitos contra la administración pública coincidieron en que es una buena estrategia identificar y asociar casos que tienen patrones de criminalidad similares con el fin de dismantelar entramados grandes de corrupción.
- Una funcionaria retirada de la Fiscalía presenta la justicia premial y la aplicación de figuras como el principio de oportunidad como una iniciativa exitosa. Sin embargo, funcionarios vinculados actualmente a la institución indicaron que la aplicación de estos mecanismos se da muy poco, aun cuando en la teoría podrían ser un gran aliado para la investigación en asuntos de corrupción.



- Varios funcionarios actuales y retirados mencionaron la creación por parte de la Dirección Especializada Contra la Corrupción de grupos de trabajo especializados focalizados en sectores estratégicos en los que se denuncian muchos hechos de corrupción. Esta práctica ayuda a que las investigaciones sean más eficientes y exitosas.
- Como indicaron funcionarios activos y retirados, la cooperación internacional es fundamental para fortalecer las investigaciones de delitos asociados a la corrupción y la Fiscalía cuenta con una experiencia positiva en esta materia. En las entrevistas encontramos dos vertientes de esta práctica exitosa. Primero, la ayuda económica y técnica que recibe la Fiscalía General de la Nación de parte de gobiernos como el de los Estados Unidos ha fomentado que los funcionarios de la institución incrementen sus capacidades. Segundo, la cooperación ha incidido positivamente en la investigación de casos de corrupción transnacional en tanto permite que se comparta información y se estructuren las indagaciones de manera conjunta.





IV. Conclusiones y Recomendaciones

Esta sección sintetiza los resultados del capítulo de hallazgos y a partir de ellos se extraen recomendaciones para mejorar la investigación judicial contra la corrupción que hemos comparado con la natación en mar abierto y sus dificultades. La sección está dividida en tres partes. La primera se concentra en las conclusiones sobre: i) los obstáculos y ii) las buenas prácticas para investigar la corrupción. En la segunda se presentan las recomendaciones, clasificadas por la temporalidad que requiere su implementación: corto, mediano y largo plazo. En la tercera y última planteamos un mecanismo de seguimiento a las recomendaciones.

IV.1 Conclusiones sobre obstáculos para investigar la corrupción

Al analizar los hallazgos de la literatura, las entrevistas y los datos estadísticos, es posible concluir que la Fiscalía presenta varios obstáculos importantes para identificar, investigar y conducir a una sanción de la corrupción. Estos se pueden agrupar en siete:

a) Falta de incentivos para investigar casos de corrupción

Los tipos penales asociados a hechos de corrupción pertenecen a una lista extensa. Un gran número de delitos se pueden configurar por medio del abuso de un poder encomendado para el beneficio propio o de un tercero. Al analizar el Código Penal se identificaron casi 100 tipos penales que pueden estar relacionados con la corrupción, lo cual excede la acotada equivalencia entre corrupción y delitos contra la administración pública. Evidentemente, se trata de un análisis maximalista que, a pesar de su interés teórico, en la práctica generaría múltiples dificultades. Por eso, la Fiscalía ha priorizado su actuar en asuntos de corrupción a los delitos contra la administración pública. La DECC concentra su trabajo en una veintena de tipos penales, que además prioriza según el impacto que la conducta tiene en la garantía de derechos humanos y en la adecuada prestación de servicios públicos para cubrir necesidades básicas de la población. Lastimosamente, esta priorización no la conocen necesariamente todos los servidores públicos que potencialmente pueden llegar a investigar casos de corrupción. Como comentó una ex funcionaria del nivel directivo de la Fiscalía, el alcance del concepto de “corrupción” es difícil de definir y los intentos que se han hecho desde la dirección de la institución parecen insuficientes⁸⁷. Este problema no es nuevo y Dejusticia ya lo había identificado. En 2018, Newman, Ángel y Dávila recomendaron “conceptualizar y caracterizar de forma completa, precisa e institucional las conductas que constituyen corrupción”⁸⁸.

87 Entrevista G1.

88 Newman, Ángel y Dávila, M.X. (2018). Recomendaciones para investigar y sancionar la corrupción. en *Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas*. Fedesarrollo. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3642/LIB_2018_Corrupti%C3%B3n_Colombia.pdf?sequence=12&isAllowed=7

Para solventar esta deficiencia, la dirección de la FGN no solo encomendó un estudio detallado del Código Penal a la luz del concepto de corrupción en 2018, sino que ha creado directrices generales que apuntan a fortalecer la investigación de casos de corrupción al interior del órgano acusador. El enfoque anticorrupción del Direccionamiento Estratégico de 2020-2024 es un buen ejemplo de un documento que presenta ideas interesantes pero incipientes, por lo que no logra transformar las prácticas de investigación de los funcionarios encargados de investigar delitos contra la administración pública. Estas políticas directivas no son de largo aliento, cambian cada cuatro años y por eso no han logrado calar en la institución; su impacto es muy limitado. Funcionarios y exfuncionarios del nivel directivo y del sector descentralizado coinciden en que, en general, falta voluntad política desde la dirección para investigar casos asociados a la corrupción⁸⁹. Argumentan que la priorización que promueven los Fiscales Generales y la DECC no ha logrado generar cambios sustanciales en la forma en la que se investiga el tema. Según algunos, esto se debe a que los fiscales no cuentan con los incentivos adecuados ni con el apoyo suficiente de la dirección para embarcarse en una investigación que en ciertos casos puede ponerlos en riesgo y consumir gran parte de su tiempo, sin arrojar los resultados esperados. Parece haber una desconexión entre el discurso (la lucha contra la corrupción es una de las prioridades de la Fiscalía) y la práctica (los casos de corrupción no avanzan y los fiscales no tienen apoyo ni incentivos).

Esta tesis es corroborada por algunos hallazgos del análisis estadístico. Por ejemplo, la alta tasa de casos que se mantienen en indagación (55,6%) sin que hayan recibido archivos o imputaciones evidencia obstáculos para que los fiscales tramiten todas las noticias criminales que son abiertas, las cuales pueden conllevar investigaciones amplias que afectan su carga de trabajo. Así, los fiscales pueden estar enfocándose en “casos menos difíciles” porque mejoran su reporte de resultados, tal como lo evidencian las altas tasas de condena. Mientras tanto, las indagaciones más complejas se mantienen abiertas indefinidamente porque afectan su desempeño sin dar resultados en el corto plazo.

Lo anterior, además, puede evidenciar dificultades importantes enfrentadas por los fiscales: el gran número de denuncias por abuso de autoridad y prevaricato, que pueden ser conductas de bajo impacto, representan gran parte de la carga de trabajo, mientras que delitos más exigentes en la investigación (como los relacionados con la celebración indebida de contratos, la concusión y el lavado de activos) representan pocas entradas. Así, si bien las tasas de imputación más altas muestran un interés particular de la Fiscalía en avanzar en delitos graves —como el cohecho, la concusión, el enriquecimiento ilícito, el lavado de activos y delitos contractuales—, estos consumen la mayor parte de su tiempo, lo cual afecta poco el inventario de casos que ingresan año a año.

89 Entrevista G1, Entrevista M1, Entrevista J1, Entrevista J2.

En este contexto, los datos del prevaricato y del abuso de autoridad también sugieren que la falta de voluntad para investigar de fiscales puede ser parte del problema. En el caso del abuso de autoridad, el que la mayoría de casos se mantengan en indagación en un periodo promedio de 11 años muestra poco interés de la Fiscalía en darles trámite (bien para archivo o para imputación). En el prevaricato ocurre algo similar: mientras el grueso de denuncias se archiva (más del 45%), el 46% se mantienen en indagación, pero sólo el 5,1% llegaron a la fase de imputación. Esto puede deberse, por una parte, a que la mayoría de las denuncias sean injustificadas (por inconformidad con la decisión, por ejemplo), pero también a una falta de voluntad de fiscales de entrar a evaluar la legalidad de las decisiones de otros funcionarios. En todo caso, lo anterior sugiere que la Fiscalía no ejerce un control penal efectivo sobre las potenciales ilegalidades que afectan las decisiones de los servidores públicos.

Por otro lado, el rendimiento de los fiscales se mide a la luz de las actuaciones procesales que permite el proceso penal. Investigar un caso durante años sin que haya avances significativos en términos procesales impide ver que tal vez sí ha habido avances en el esclarecimiento de los hechos y en la vinculación de más personas⁹⁰. Sin embargo, presionados por la necesidad de mostrar resultados, los fiscales prefieren asegurar una imputación o un archivo en un caso evidente que continuar una investigación que tal vez destape un gran entramado de corrupción. Los avances investigativos no cuentan como un resultado según las métricas actuales de la FGN, lo que genera incentivos perversos para avanzar únicamente en lo que genere resultados, desatendiendo casos estructurales como los de corrupción y priorizando los casos más sencillos⁹¹.

De este modo, la lógica de operar “según la demanda” de justicia y el afán de mostrar resultados visibles termina por encaminar la operación de la Fiscalía en sanciones aisladas que impactan poco en las redes de corrupción. Así, la sobredependencia en la denuncia y la búsqueda de resultados incentiva que la Fiscalía destine sus recursos a los casos “ya detectados” por denuncias, sin que pueda dirigir sus recursos para adelantar investigaciones de oficio a profundidad. Por esto, incluso si se logra aumentar la tasa de imputaciones (actualmente de 9,9%) y de condenas (12,7%) de manera importante, estas tendrán poco efecto sobre la operación de redes de corrupción.



⁹⁰ Entrevista M1, Entrevista J2.

⁹¹ Entrevista M1.

b) Uso politizado de la discrecionalidad del cargo de Fiscal General

Por su parte, varios de los funcionarios entrevistados señalaron que los fiscales que investigan corrupción, a pesar de gozar de independencia formal, reciben en ocasiones presiones por parte de funcionarios de mayor nivel —incluyendo el Fiscal General— para reorientar e incluso desestimar casos de corrupción. En este punto, algunos entrevistados mencionaron que el traslado de fiscales a zonas peligrosas ha sido utilizado como mecanismo sancionatorio cuando no ceden a estas presiones, lo cual también ha sido reportado en medios de comunicación.⁹² Así, el uso de estos traslados e incluso su mera posibilidad desincentiva que los fiscales inicien y adelanten investigaciones por casos de corrupción por miedo a que, de encontrar mérito para imputar, esto implique su despido o traslado. Esta situación refleja que existen pocas medidas de protección para fiscales y denunciadores, que si bien es un tema que merece un análisis más pormenorizado, impacta la investigación de delitos asociados a la corrupción. La precaria situación de fiscales y denunciadores de hechos de corrupción se complementa con la escasez de información pública en este asunto⁹³.

Adicionalmente, la proliferación de la provisionalidad en los cargos de la Rama Judicial, incluida la Fiscalía, aumenta la vulnerabilidad de los funcionarios a este tipo de medidas, pues los funcionarios no cuentan con las protecciones usuales brindadas a funcionarios de carrera. Algunos entrevistados también mencionaron que el procedimiento de selección del Fiscal General —el cual involucra ternas de la Presidencia de la República— ha incentivado la politización del cargo, lo cual ha contribuido a que factores políticos incidan en las investigaciones, sobre todo en las investigaciones de corrupción.

La politización del cargo del Fiscal General no sólo ha sido producto de los problemas en su proceso de selección (el cual, luego de la modificación del Decreto 450 de 2016, vio reducidos sus mecanismos de transparencia y meritocracia), sino también porque este cargo cuenta con factores institucionales que permiten su uso politizado. Entre estos están, por ejemplo, la enorme planta de personal disponible en la Fiscalía, lo cual la ha convertido en un fortín burocrático. Los funcionarios entrevistados coinciden en que en las investigaciones de corrupción el Fiscal General cumple un rol importante. Por un lado, es quien decide cuándo un proceso se traslada de una dirección seccional a la Dirección Especializada Contra la

92 Morales, F. (2 de abril de 2022) Radiografía de los traslados en la Fiscalía: ¿castigo o “necesidad del servicio?”. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/judicial/radiografia-de-los-traslados-en-la-fiscalia-castigo-o-necesidad-del-servicio/>

93 Newman, Ángel y Dávila, M.X. (2018). *Recomendaciones para investigar y sancionar la corrupción*. en *Lucha integral Transparencia por Colombia*. (2022). *El perfil de los denunciadores de corrupción en Colombia*. Bogotá, Colombia.

Corrupción. Por el otro, tiene la capacidad (respetando la autonomía e independencia de los fiscales) de impulsar o de frenar las investigaciones en ciertos casos. Una forma de impulsar un caso es descargar de otras responsabilidades al funcionario que lo tiene a su cargo, encomendándole especialmente que dedique su tiempo a dicha investigación.

El rol del Fiscal General en el ejercicio de la acción penal ha tenido dos efectos importantes: i) visibilizar a este funcionario en la opinión pública, debido a la preocupación generalizada por la criminalidad; y ii) convertirlo en una plataforma de participación e intervención en política. Así, por ejemplo, los últimos dos fiscales generales comenzaron a utilizar su visibilidad pública para intervenir en debates políticos. Néstor Humberto Martínez, por ejemplo, participó activamente en discusiones públicas relacionadas con la creación y funcionamiento de la JEP⁹⁴, incluso pudiendo estar involucrado en posibles acciones de entrapamiento en contra de esta jurisdicción.⁹⁵

Por su parte, Francisco Barbosa ha utilizado su cargo para levantar cargos contra el entonces candidato Gustavo Petro durante las elecciones de 2022, lo cual podría constituir una intervención indebida en política.⁹⁶ Este uso del cargo no ha culminado luego de las elecciones, pues el Fiscal Barbosa ha continuado formulando ataques contra políticas promovidas desde el Ejecutivo con argumentos altamente politizados y sin fundamento – por ejemplo, al acusar a una reforma que busca crear tratamientos penales diferenciados contra pequeños cultivadores como intentos de “legalizar el narcotráfico” por parte del Presidente.⁹⁷

c) Insuficiencia de especialización o experiencia en temas de corrupción

Con todo y eso, lo cierto es que la DECC priorizó más o menos veinte tipos penales como los más relevantes y sobre los cuales ejerce principalmente su trabajo, luego de que los casos sean remitidos desde las direcciones seccionales. Aunque son apenas veinte y se trate principalmente de los delitos contra la administración pública, cada uno se puede configurar de distintas maneras, sobre todo cuando los sujetos activos son conscientes de la ilegalidad de la conducta y buscan cubrir sus pasos. Por eso, quienes investigan actos de corrupción deben tener grandes capacidades técnicas y jurídicas para identificar cómo la desviación del poder encomendado supone la comisión de un delito.

94 RCN (2017, 5 de julio). *Fiscal pide hacer modificaciones a la Justicia Especial de Paz*. Noticias RCN. <https://www.noticiasrcn.com/nacional-dialogos-paz/fiscal-pide-hacer-modificaciones-justicia-especial-paz>

95 Redacción Judicial. (2023, 6 de marzo). *La JEP denunció a funcionarios de Néstor H. Martínez por haber ocultado información*. El Espectador. <https://www.elespectador.com/judicial/la-jep-denuncio-a-funcionarios-de-nestor-h-martinez-por-haber-ocultado-informacion/>

96 Redacción Política. (2022, 22 de abril). *Fiscal Francisco Barbosa también es denunciado por presunta participación política*. El Espectador. <https://www.elespectador.com/politica/elecciones-colombia-2022/fiscal-francisco-barbosa-tambien-es-denunciado-por-presunta-participacion-politica/>

97 RED+ NOTICIAS (2023, 15 de marzo). *Fiscal Barbosa denuncia que ley de humanización legaliza el narcotráfico en Colombia*. Red+ Noticias.

Sin embargo, la mayoría de los entrevistados consideran que los fiscales encargados de la investigación de hechos de corrupción no cuentan con la suficiente especialización o experiencia en la materia⁹⁸. Esto sucede incluso al interior de la Dirección Especializada Contra la Corrupción, en donde se esperaría que todos sean expertos. Sumado a su cantidad, la estructura y naturaleza de los delitos de corrupción es compleja, por lo que se necesitan grandes capacidades técnicas para construir un acervo probatorio suficiente que permita determinar la antijuridicidad y culpabilidad del sujeto activo de la conducta⁹⁹. Además, como se reseñó en la sección de literatura, para investigar un número importante de casos de corrupción es necesario conocer la legislación y el funcionamiento específico del sector de la contratación que se esté estudiando, lo que supone una carga adicional.

En este punto, algunos de los entrevistados¹⁰⁰ consideraron que un obstáculo importante son los problemas que ocasiona el relevo generacional de fiscales e investigadores de policía judicial: mientras que funcionarios que llevan varios años en estas labores se han resistido a actualizar sus conocimientos o adoptar prácticas de investigación nuevas, las instituciones han tenido problemas para atraer nuevos funcionarios con perfiles específicos para las investigaciones - por ejemplo, expertos en el análisis de voces en grabaciones, para el análisis de información, entre otros.

Esta tesis también encuentra sustento en los datos analizados, pues los delitos que requieren investigaciones complejas usualmente tienen menores tasas de imputación - en particular aquellos que dependen en gran medida de testimonios o del análisis de pruebas documentales complejas. Entre estos se encuentran los delitos de tráfico de influencias (se requiere evidenciar la influencia indebida ejercida sobre un funcionario público). En este delito, por ejemplo, las tasas de archivo fueron altas (44,8% para servidor público), pocas imputaciones (del 5%) y un grueso de casos que se mantienen en indagación - datos preocupantes si se tiene en cuenta que este delito está asociado a graves fenómenos de cooptación del estado y al funcionamiento de redes de corrupción.

Algo similar se encuentra en los delitos contractuales. Mientras que el contrato sin cumplimiento de requisitos legales y el interés indebido en la celebración de contratos tienen pocos archivos (24,5% y 24,1% respectivamente), las altas tasas de imputación (13,9% y 14,9%) muestran un interés particular de la Fiscalía en avanzar en estos casos. Sin embargo, el elevado número de casos que se mantienen en indagación (del 60,5% y 60,6%) sugieren que la Fiscalía no cuenta con la capacidad para investigarlos de manera rápida - especialmente

98 Entrevista G1, Entrevista M1, Entrevista J1, Entrevista J2, Entrevista J3, Entrevista L1.

99 Entrevista G1, Entrevista J2.

100 Entrevista F1, Entrevista E1.

porque su investigación requiere el análisis de negocios jurídicos complejos, de valorar grandes cantidades de información y de detectar irregularidades que pueden ser objeto de ocultamientos sofisticados.

Pero no sólo son las capacidades de investigación de los Fiscales, sino también el número de personas técnicas en investigación. Como varios entrevistados lo mencionaron, la policía judicial ha tenido problemas para aumentar su personal, especialmente en perfiles altamente especializados, y en evitar la pérdida del conocimiento técnico cuando el personal altamente especializado abandona la institución – por ejemplo, en el reconocimiento de voces en grabaciones, el análisis de datos, entre otros.¹⁰¹ Según un entrevistado, esto ha implicado demoras importantes en el avance de las investigaciones: los fiscales pueden tardar varios meses, e incluso años, en que les sea asignado el apoyo técnico de policía judicial para el levantamiento de evidencia, pues estos equipos (de Medicina Legal, el CTI y otras instituciones) tienen una sobrecarga de solicitudes por múltiples fiscales y un personal limitado.

Lo anterior limita de manera importante las capacidades investigativas de la Fiscalía, pues con el tiempo, el aumento de la demanda de justicia ha venido acompañado de una reducción en los investigadores con perfiles técnicos. Además, los entrevistados también reportaron que las instituciones no han tenido éxito en reemplazar varios de estos perfiles especializados, pues no han logrado atraer y formar nuevos profesionales en este tipo de técnicas de investigación – y, aún más, para formarlos en nuevas técnicas de investigación.

e) Necesidad de integrar un enfoque contextual

Para enfrentar la corrupción sistémica, es importante reconocer que los delitos de corrupción no son delitos aislados, sino que responden a prácticas que se enmarcan en un contexto más amplio que puede incluir diversos actos realizados por diferentes actores en distintos lugares o momentos, pero articulados dentro de esquemas complejos de corrupción y de relaciones con organizaciones criminales. Por eso es fundamental que en la investigación de casos de corrupción la FGN adopte un enfoque contextual que permita ir más allá del caso concreto en donde se evidencia la configuración de una conducta típica, para estudiar la manera en la que dicha conducta hace parte de un entramado de corrupción. Según las entrevistas, esto ocurre en muy pocos casos. Para dos altos funcionarios de la Fiscalía, la incapacidad de estructurar investigaciones que superen un hecho típico y se encaminen a desarticular una red de corrupción con múltiples implicados es de los mayores obstáculos a los que se enfrenta la lucha contra la corrupción¹⁰².

¹⁰¹ Entrevista F1, Entrevista E1.

¹⁰² Entrevista G1, Entrevista J3.

Esto se encuentra corroborado por los datos sobre delitos que se pueden considerar “nodos” en el funcionamiento de entramados complejos de corrupción - por ejemplo, el tráfico de influencias, que evidencia arreglos ocultos entre funcionarios y/o privados para incidir en ciertas decisiones, como el nombramiento de funcionarios o la asignación de contratos. En este delito, las tasas de archivo fueron particularmente altas (31,7% para el de particulares, 44,8% para el de servidores públicos), mientras que las tasas de imputación fueron relativamente bajas (de 6,6% y 5% respectivamente). Si se persiguen activa, contextualmente y a largo plazo conductas que representan “nodos” en la corrupción sistémica, como el tráfico de influencias, el lavado de activos, los delitos contractuales y electorales, podría la FGN tener un mayor impacto en el desmantelamiento de redes criminales.

f) Sobredependencia en la denuncia y reactividad frente a medios de comunicación

La información analizada también permite concluir que la Fiscalía es particularmente sensible a fenómenos mediáticos y de opinión pública. Como lo evidenciaron varias entrevistas, los daños reputacionales de la Fiscalía debido a escándalos de corrupción en su interior – el llamado “Cartel de la Toga”, que involucró a un exdirector anticorrupción, así como casos de fiscales trasladados para asegurar la impunidad en casos de ciertos políticos o empresarios, entre otros – han tenido impactos importantes en el trabajo y articulación interna de fiscales dedicados a casos de corrupción con otras dependencias. Del mismo modo, los altos índices de impunidad percibidos por la ciudadanía han generado una desconfianza en la eficacia y legitimidad de la institución.

La excesiva centralidad en la investigación de casos aislados o independientes se debe también a la forma en la que la Fiscalía conoce de casos de corrupción. Por un lado, algunas personas entrevistadas hicieron énfasis en que, para que la lucha contra la corrupción sea efectiva, la FGN debe dejar de depender de denuncias o de sucesos que la prensa divulga. Su labor debe ser principalmente de oficio en los casos donde existen riesgos de corrupción y campañas generalizadas de alarma, con el fin de poder centrar sus recursos en casos de corrupción a gran escala en donde no necesariamente medien las denuncias. Lo que se denuncia, como nos comentó una exfuncionaria, es solo lo que sale mal porque “en una máquina bien aceiteada de corrupción no hay denuncias”¹⁰³.



103 Entrevista J2.

Esta percepción se ve completamente corroborada con los datos estudiados, en los que el 72,12% de todas las noticias criminales durante el periodo 2010-2021 fueron por denuncias, mientras que las investigaciones de oficio (7,93%) fueron la gran minoría. Sin embargo, algunos entrevistados explicaron que incluso estas investigaciones de oficio fueron motivadas por denuncias de medios de comunicación que se hicieron públicas. Es decir, que, aunque técnicamente son investigaciones abiertas de oficio, su apertura se debió a que la ciudadanía y medios de comunicación identificaron posibles actos de corrupción, no por iniciativa propia de la Fiscalía.

La reactividad de la institucionalidad en asuntos de corrupción también ha sido identificado por la literatura. Un documento reciente de Transparencia por Colombia reconoce que “los esfuerzos anticorrupción en Colombia continuamente se han visto marcados por una acción reactiva ante escándalos de corrupción”¹⁰⁴. Esto lleva a que no exista articulación dentro y entre la institucionalidad anticorrupción nacional, reduciendo su capacidad para responder a un fenómeno complejo.

Lo anterior demuestra que el modelo actual de investigación de la Fiscalía está centrado en dar justicia “según la demanda”, y gran parte de la agenda investigativa de alto nivel está influida por las denuncias de medios de comunicación. Para investigar la corrupción esto es particularmente problemático, pues muestra que la Fiscalía entra a operar de manera reactiva cuando los hechos ya fueron identificados por terceros, y no porque la institución busque activamente detectarlos e investigarlos. La falta de recursos dificulta que la Fiscalía adelante investigaciones de gran envergadura, obligándola a ser principalmente reactiva a los escándalos denunciados por la ciudadanía o los medios de comunicación.

g) Fallas en la protección a denunciantes de hechos irregulares o en los sistemas de whistleblowing

Aunque el principal insumo, y en algunos aspectos el más efectivo, de la Fiscalía para iniciar investigaciones de corrupción son las denuncias, el sistema de protección a los denunciantes o *Whistleblowing* continúa presentando graves fallas. Este obstáculo fue reportado no solo en las entrevistas sino también en la literatura consultada. Colombia no cuenta con un programa robusto de protección al denunciante que articule adecuadamente las necesidades de los denunciantes: asesoría, orientación, evaluación del riesgo y medidas de protección¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Transparencia por Colombia. (2023). *Arquitectura Institucional Anticorrupción: Propuesta para combatir la corrupción en el sector público desde un enfoque sistémico*. Bogotá, Colombia.

¹⁰⁵ Transparencia por Colombia. (2020). *La denuncia de la corrupción y la protección al denunciante en Colombia*. Bogotá, Colombia.

Además del énfasis en el reconocimiento social del importante rol del *whistleblower*, que en el escenario colombiano y latino presenta mayores dificultades culturales¹⁰⁶, tanto la ONU¹⁰⁷ como la OEA¹⁰⁸ y la OCDE¹⁰⁹ recomiendan fuertes canales de denuncia y protección. En Colombia, además, los canales de denuncia que ofrece la Fiscalía no cuentan con un componente pedagógico que permita que la ciudadanía se informe de cómo, por qué y para qué denunciar actos de corrupción¹¹⁰. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera a los denunciantes y testigos de corrupción, sujetos de especial protección, junto con los periodistas y defensores de DDHH¹¹¹. En EEUU, las normas prevén un sistema de recompensas que ha demostrado incluso mayores posibilidades en los resultados en la lucha internacional contra la corrupción¹¹². Con recompensas o sin ellas, las recomendaciones de estos entes supranacionales mencionados apuntan a romper el silencio solidario que existe entre los protagonistas de la corrupción y a proteger a quien toma la decisión valiente de hacerlo.

Sin embargo, es necesario que esta protección se aborde desde lo individual, como una protección efectiva que no solo no desmejore la situación del informante, sino que lo proteja integralmente de retaliaciones y desde lo colectivo, como un cambio en la exigencia de rendición pública de cuentas y la participación ciudadana, pues la tarea solitaria del *whistleblower* requiere de respaldo y confianza del público. El proyecto de ley de iniciativa de la Secretaría de Transparencia, que se pretende discutir en el Congreso de la República, es un paso positivo en la dirección correcta. Sin embargo, además de una acogida integral por parte de medios de comunicación y sociedad, el articulado debe considerar en qué consiste una protección efectiva¹¹³, así como tener en cuenta observaciones de la sociedad civil, tales como la inclusión de garantías para quién acude a canales externos y a medios informativos para denunciar o de medidas de protección judicial frente a denuncias de injuria o calumnia, revelación de secretos, delitos informáticos o acciones civiles contra el denunciante como retaliación¹¹⁴.

106 Sallaberry, J. D., & Flach, L. (2022). *Analysis of whistleblower beliefs in Latin America*. *Revista Criminalidad*, 64(1), 133-153.

107 Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2016). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Guía de recursos sobre buenas prácticas en la protección de los denunciantes*. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2016/16-02538_S_ebook.pdf

108 Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos, consultada en marzo 8 de 2023: http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_proteccion.pdf

109 OECD (2009). "The recommendation of the council for further combating bribery of foreign public officials in international business transactions." <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Anti-Bribery-Recommendation-ENG.pdf> (accessed 23 November 2022)

110 Transparencia por Colombia. (2022). *Los mecanismos institucionales de denuncia de corrupción en Colombia*. Bogotá, Colombia.

111 CIDH, *Corrupción y derechos humanos: estándares interamericanos*. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2019: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>

112 Elina Karpacheva and Branislav Hock School of Criminology and Criminal Justice, University of Portsmouth, Portsmouth, UK, *Foreign whistleblowing: the impact of US extraterritorial enforcement on anti-corruption laws in Europe*.

113 Apaza, C.R. & Chang, Y. (2011) *What Makes Whistleblowing Effective*, *Public Integrity*, 13(2), 113-130.

114 <https://transparenciacolombia.org.co/poco-avance-en-los-proyectos-anticorrupcion-2023/>

h) Los beneficios de la justicia premial son difíciles de materializar en la práctica

Los hallazgos sobre ventajas de la delación premiada en Italia y en Brasil y el bajo nivel de calidad en los instrumentos de justicia premial en el índice para combatir la corrupción (CCC) que reportamos previamente son un llamado de atención para la investigación criminal de la corrupción de alto impacto en Colombia. Existen al menos dos razones de eficiencia por las cuales promover esta colaboración a través de principios de oportunidad y preacuerdos. Por un lado, y bajo determinadas circunstancias, los altos niveles de congestión judicial no justifican continuar un juicio respecto de un participante menor que se ha declarado culpable de un determinado delito y ofrece información sustancial. Los altos niveles de impunidad y la escasez de recursos judiciales sugieren la necesidad de utilizar criterios de valoración y priorización debidamente parametrizados. Por otro lado, obtener información del “arrepentido” añade material probatorio en la investigación de responsables mayores, la respectiva red criminal y la consecución de sus bienes.

A pesar de que existen limitaciones en los datos de preacuerdos y principios de oportunidad recibidos, la comparación con el número de imputaciones denota un bajo uso en casos de corrupción y desmantelamiento de redes. Se desprende de la Tabla 8, que los fiscales tienen deficiencias en la investigación y en la consecución de material probatorio en tipos penales graves como el tráfico de influencias, el peculado por apropiación y el cohecho propio, delitos con tasas de condena más bajas que el promedio, a pesar de tener tasas de imputación altas. El bajo uso de principios de oportunidad y preacuerdos (tabla 8) también denota un campo para la profundización en la búsqueda de su efectividad en la recuperación de bienes y la comprensión del funcionamiento de la corrupción sistémica. Una investigación comparada y a fondo de las razones que puedan afectar el uso en Colombia de esta herramienta puede arrojar más luces y mejores resultados en la investigación criminal de la corrupción compleja.

IV.2 Buenas prácticas en la investigación de la corrupción

En las entrevistas se mencionaron varias prácticas prometedoras dentro de la FGN. Para ser buena, una práctica debería ser innovadora, efectiva, sostenible y replicable. Estas prácticas —si fueran realizadas a través de la FGN— tienen el potencial de conformar con esa definición, así que suelen llevar mejores resultados en las investigaciones de corrupción en Colombia.



Algo para notar es que nuestros entrevistados especificaron que estas buenas prácticas varían y son dependientes de los directores seccionales, ciertas unidades y el perfil y la experiencia de las personas que las ejecutan, con un nivel mínimo de institucionalización y por tanto con bajas posibilidades de permanecer en el tiempo y extenderse en la organización. Aunque sería deseable, parece que las buenas prácticas todavía no se encuentran generalizadas a través de toda la FGN. No parece efectivo ni sostenible mantener este acercamiento parcial a la implementación de las buenas prácticas, sino que deberían ser más sistemáticas y universales dentro de la FGN para no tener equipos muchos más capaces, eficientes y efectivos que otros. Entonces, los ejemplos que siguen no son casos de buenas prácticas, sino más bien de iniciativas que podrían dar lugar a buenas prácticas pero que es necesario institucionalizar. Estas prácticas tienen la potencialidad de ser innovadoras, efectivas, sostenibles y replicables, pero que todavía no lo son.

Adicionalmente, por lo general no hay evidencia sólida de estas buenas prácticas por parte de la FGN y esto en parte se debe a la falta de información u opacidad de la FGN. Se debe también a la dificultad práctica de medir la frecuencia y eficacia de estas prácticas. Igualmente, nos parece útil subrayar y enfatizar la utilidad de estas prácticas para fomentar su uso continuo y generalizado en la investigación de la corrupción.

a. Priorización¹¹⁵

Desde el 2014 la FGN ha priorizado la anticorrupción a través de sus Directrices Nacionales. A veces también ha sido un indicador de éxito para las seccionales. La priorización a través de las directrices parece ser una manera efectiva para, por lo menos, asegurar que el tema de corrupción esté en la agenda de varias direcciones y seccionales. Cuando ha sido un indicador de éxito, añade incentivos para que se enfoquen los fiscales en estos temas, especialmente cuando son temas complejos e investigaciones largas. Esta priorización también ejemplifica la voluntad de la FGN de atacar la corrupción. Sin la voluntad, las investigaciones no se mueven, pero con este nivel de voluntad, las investigaciones pueden lograr moverse más rápido con los recursos necesarios para avanzar. El Objetivo Estratégico 3 del Plan de Acción de 2022 es elevar la judicialización de delitos de corrupción a través del Plan Nacional de Priorización contra la Corrupción. La Dirección Especializada Contra la Corrupción es responsable de implementar esta estrategia con ciertos criterios como “atacar el detrimento patrimonial y el nivel de impacto negativo que estos delitos ocasionen en la satisfacción de necesidades básicas”¹¹⁶.

¹¹⁵ Entrevista G1; Entrevista J1; Entrevista J3.

¹¹⁶ Fiscalía General de la Nación. (2022). Plan de acción 2022. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj9mPqh5_79AhVyTDABHfKpBJsQFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.fiscalia.gov.co%2Fcolombia%2Fwp-content%2Fuploads%2FPlan-de-Accio%25CC%2581n-2022-FGN.docx&usg=AOvVaw2S5Tuv187-kyIwnZX7eLFG

b. Regionalización¹¹⁷

La práctica de regionalización a través de más presencia en los territorios ha sido muy buena para la FGN y su lucha contra la corrupción. La FGN ha ido desarrollando esta práctica desde hace unos años y no se había integrado este enfoque tan explícitamente antes, así que parece ser innovadora. Es efectiva en que los delitos de corrupción suelen tocar varios territorios a la vez en contextos distintos entonces es importante acercarse a la investigación de estos casos con un enfoque regional. En los objetivos estratégicos que la FGN se planteó en el Plan Estratégico 2016-2020 se incluye Fortalecer la acción penal en el territorio y, específicamente, en la meta de “Fortalecer la presencia y actuación de la FGN en 500 municipios, incluidos los 160 municipios con mayor riesgo en el post acuerdo”. En cuanto a su efectividad, un estudio encontró que “la FGN logró resultados importantes en materia de expansión territorial que parecen estar asociados a mejores resultados en los municipios a los que llegó en virtud de la política 500 municipios”¹¹⁸. A través de su política de regionalización, la FGN reforzó los equipos en 7 municipios que ya tenían sedes de la FGN, nombró 207 fiscales adicionales, formuló planes de priorización en al menos 187 municipios y logró tener presencia en 36 municipios que anteriormente no contaban con presencia de la FGN¹¹⁹.

c. Grupos de tarea y comités de estudio¹²⁰

En investigaciones complejas, incluso en las de corrupción, la FGN tiene grupos de tarea compuestos por diferentes direcciones. Un grupo de tarea o comité de estudio diverso con representantes de varias direcciones puede abordar investigaciones complejas con las herramientas necesarias para llevarlas a cabo. A los entrevistados les pareció estratégico esta técnica para hacer una investigación bien encaminada que brinde resultados. Un ejemplo de esto es el famoso caso en el que la constructora Odebrecht sobornó a servidores públicos para obtener contratos de obras públicas en varios países incluyendo a Colombia. La FGN cuenta que “[d]urante los primeros años, el ‘Caso Odebrecht’ fue abordado de manera dispersa, por varios grupos de fiscales de distintas dependencias de la Fiscalía”¹²¹. Pero, con el propósito

¹¹⁷ Entrevista G1.

¹¹⁸ Villamizar-Londoño, M. P. (2022). *El fortalecimiento de la presencia de la Fiscalía General de la Nación en el territorio nacional como un potencial aporte a la Construcción de Paz en Colombia*. Tesis de grado de la Maestría de Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo de la Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/65265/20230227%20Tesis%20Mar%C3%ADa%20Paola%20Villamizar%20L.%20-%20Publicaci3n%20biblioteca%20.pdf?sequence=6&isAllowed=y>

¹¹⁹ Villamizar-Londoño, M. P. (2022). *El fortalecimiento de la presencia de la Fiscalía General de la Nación en el territorio nacional como un potencial aporte a la Construcción de Paz en Colombia*. Tesis de grado de la Maestría de Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo de la Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/65265/20230227%20Tesis%20Mar%C3%ADa%20Paola%20Villamizar%20L.%20-%20Publicaci3n%20biblioteca%20.pdf?sequence=6&isAllowed=y>

¹²⁰ Entrevista M1; Entrevista L1.

¹²¹ Fiscalía General de la Nación. (2023). *Nuevas imputaciones en el caso Odebrecht: funcionarios de la ANI ante la justicia por presuntas irregularidades en la contratación del segundo “puente plato” en la denominada Ruta del Sol III*. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/nuevas-imputaciones-en-el-caso-odebrecht-funcionarios-de-la-ani-ante-la-justicia-por-presuntas-irregularidades-en-la-contratacion-del-segundo-puente-plato-en-la-denominada-ruta-del/>

de “integrar las acciones investigativas, establecer una unidad de criterio y tener una visión más amplia del fenómeno criminal”, el Fiscal General creó el Grupo de Tareas Especiales del Caso Odebrecht, dirigido por el coordinador de la Unidad de Fiscales Delegados ante la Corte Suprema de Justicia. Este grupo está conformado por 15 fiscales delegados, 10 asistentes y 15 investigadores del CTI. Además, al interior de la Dirección Especializada Contra la Corrupción se han creado grupos de trabajo con el fin de permitir que los fiscales concentren su experiencia en ciertos temas y hacer más eficiente la labor de investigación e imputación. Algunos ejemplos son el grupo de trabajo en salud, el grupo de trabajo en contratación Bogotá, el grupo de trabajo minero-energético y el grupo de trabajo en la administración de justicia.

En la literatura se reseñan ejemplos exitosos de esta práctica, como en Chile, que ha desarrollado sistemas de interconexión de información entre distintas entidades para mejorar las investigaciones.

d. Colaboración internacional¹²²

La colaboración con la comunidad internacional en la lucha contra la corrupción ha ayudado a fortalecer la FGN y sus investigaciones. Algunos gobiernos extranjeros han brindado preparación técnica y estratégica en la investigación a la FGN de Colombia donde los fiscales se han mostrado abiertos y receptivos a estas colaboraciones. Por ejemplo, en 2022, el Fiscal General de la Nación se reunió con la Directora Ejecutiva de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) “para fortalecer los lazos de cooperación en temas como el tráfico de migrantes, el narcotráfico, la corrupción y los delitos ambientales”¹²³. Tiene ahora cuatro proyectos de cooperación técnica relacionados con la protección del medio ambiente y de los derechos humanos, pero también muestra el interés en seguir colaborando en la asistencia mutua legal y la extradición para luchar contra la corrupción y el crimen organizado. Esta estrategia también se ha reportado como positiva en la literatura, donde países como México han adoptado la creación de oficinas o representación de la Fiscalía en países extranjeros para facilitar la coordinación, o Panamá ha creado el Equipo Interdisciplinario de la Fiscales Especializadas para la Investigaciones de Casos Complejos.

¹²² Entrevista L1.

¹²³ Fiscalía General de la Nación. (2022). *Fiscalía fortalece lazos de cooperación internacional con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-fortalece-lazos-de-cooperacion-internacional-con-la-oficina-de-las-naciones-unidas-contra-la-droga-y-el-delito/>

IV. 3 Recomendaciones

Los hallazgos de esta investigación muestran una situación preocupante: la estrategia de investigación de la Fiscalía se encuentra atrapada. Frente a los desafíos de nadar en un mar abierto lleno de incertidumbres y opacidad, las brazadas de la Fiscalía no le han permitido avanzar significativamente en la investigación de conductas asociadas a la corrupción. En términos sencillos, se da un círculo vicioso porque, por una parte, los escándalos de corrupción y la impunidad hacen que la Fiscalía pierda legitimidad, lo que hace que esta busque recobrarla a través de responder a la demanda de justicia y mejorar sus indicadores – por ejemplo, lograr más condenas, lograr tramitar más denuncias, entre otros. Pero, por otra, la corrupción es un macro-fenómeno que se estructura en redes de funcionarios, personas privadas y organizaciones criminales complejas y que se mantienen en el tiempo, por lo que la demanda de justicia (a saber, las denuncias) sólo visibiliza una parte mínima de estos esquemas. Así, la investigación aislada y “caso a caso” de la corrupción no tiene ningún impacto sobre estos esquemas complejos de corrupción, lo que inevitablemente da como resultado nuevos casos de corrupción – alimentando la sensación de que la Fiscalía es ineficaz en reducirla de manera efectiva.

Por supuesto, este círculo vicioso es una versión simplificada, pues la percepción de ineficacia de la Fiscalía depende de muchos factores (entre ellos, los escándalos de corrupción en su interior). Sin embargo, esto ejemplifica la dinámica perversa que se configura por la vulnerabilidad de la Fiscalía ante la opinión pública y el afán de resultados. Mientras tanto, factores más estructurales, tales como la falta de inversión en cuerpos técnicos de investigación, la falta de experticia de fiscales y otros funcionarios, entre otros, sólo profundizan esta dinámica.

Por lo tanto, una estrategia efectiva para fortalecer la investigación y sanción de la corrupción en Colombia debe partir de comprender que romper estas dinámicas cíclicas implica adoptar miradas sistémicas, de modo que se puedan limitar estas inercias y fomentar el mejoramiento de la entidad. Por ello, a continuación, proponemos algunas recomendaciones concretas estructuradas en el corto, mediano y largo plazo, las cuales esperamos sean de utilidad para romper estas inercias.

IV.3.1 Recomendaciones a corto plazo

- Mejorar el uso de estrategias mixtas de investigación: en el corto plazo, la Fiscalía podría adoptar de mejor manera una estrategia mixta de investigación, la cual mantenga una parte de sus recursos en la revisión de casos individuales de corrupción denunciada, y



otra para la investigación a largo plazo de esquemas complejos de corrupción. Así, esta estrategia debería privilegiar la asignación de recursos para la identificación de patrones macro-criminales de corrupción, lo que implica crear grupos de tarea y comités de estudio que agrupen no a dependencias dentro de la Fiscalía, sino también otras instituciones nacionales e internacionales que permita la creación de un sistema de interconexión de información e investigación.

- Modificar la evaluación de rendimiento de los funcionarios: como parte de esta nueva estrategia, será necesario adoptar nuevos esquemas de evaluación de los fiscales, los cuales tengan criterios transparentes y puedan ser consultados por la ciudadanía. Dado que no es posible desestimar las denuncias – pues involucra el derecho de acceso a la justicia de la ciudadanía -, la evaluación debería dividirse en dos parámetros independientes: i) el rendimiento en el procesamiento de noticias criminales para los cuerpos dedicados al procesamiento de demandas, de modo que se reduzca sustancialmente el inventario de casos que se mantienen en indagación y se puedan integrar en investigaciones macro o en procesos expeditos contra la corrupción esporádica; y ii) en la identificación de esquemas de corrupción complejos, los cuales tendrán un mayor impacto en reducir la corrupción en Colombia.
- Priorizar los recursos técnicos en la investigación de casos complejos: parte de la modificación de la estrategia implica brindar los recursos necesarios para la investigación de casos complejos, de modo que se pueda magnificar el impacto de las investigaciones de la Fiscalía y atacar fenómenos graves de corrupción. En la división de funciones entre investigaciones caso a caso (de demanda) y de casos complejos (de oficio), los cuerpos de investigación podrían distribuirse para asegurar que los casos con mayor impacto mantengan regularidad en los recursos disponibles, de modo que estos casos no se vean afectados por la insuficiencia de personal.
- Crear campañas de capacitación sobre nuevas técnicas de investigación: aunque la Fiscalía hace campañas de capacitación de manera reiterada, es importante que los fiscales conozcan y adopten nuevas estrategias de investigación de la corrupción. Estas capacitaciones deben buscar, en el mediano y largo plazo, aumentar la profesionalización de los fiscales al tiempo que su articulación para atender casos complejos.
- Mejorar la articulación efectiva con funcionarios fuera de la Rama Judicial con conocimientos e información específicos: dado que investigar la corrupción requiere el conocimiento de áreas altamente especializadas – por ejemplo, de contratación estatal, de herramientas de análisis de información, entre otros – fortalecer la articulación con instituciones que cuentan con información y profesionales expertos en estas áreas puede



aumentar sustancialmente la capacidad investigativa de la Fiscalía. Así, por ejemplo, la Fiscalía puede profundizar sus acuerdos de coordinación con profesionales de las Superintendencias, de la Contraloría y otras instituciones, de modo que se puedan agilizar las investigaciones. Sin embargo, como se verá en las propuestas de mediano plazo, el objetivo será que la Fiscalía – y la Policía – cuenten con cuerpos permanentes especializados en estas áreas.

- Reducir la provisionalidad y fortalecer la independencia en la Fiscalía: como parte de los esfuerzos para fortalecer la independencia de los fiscales, es importante que la Fiscalía adopte medidas para reducir la provisionalidad de los fiscales. De igual modo, una reforma interna de la Fiscalía que reduzca el control ejercido por el Fiscal General sobre los fiscales con casos asignados. Por ejemplo, reducir el número de cargos de libre nombramiento y remoción en los cargos de las direcciones nacionales, privilegiando el ascenso de carrera, puede limitar de manera importante la orientación politizada de los casos. Entre estas medidas, también se recomienda hacer una supervisión independiente de los traslados y despidos de fiscales, de modo que se elimine el uso del traslado sancionatorio y de los despidos injustificados como instrumentos de presión sobre las investigaciones.
- Ejercer un control efectivo sobre las acciones del Fiscal General de la Nación: como se mencionó en las conclusiones, el cargo de Fiscal General de la Nación ha sido utilizado de una manera altamente politizada, especialmente por los últimos dos fiscales. Así, aunque se hayan presentado casos en los que potencialmente incurrieron en delitos de corrupción – por ejemplo, de intervención en política, el uso de la Fiscalía según conflictos de interés, entre otros -, la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes ha sido una instancia de control inoperante frente a estos casos. Por ello, se recomienda modificar el fuero especial del Fiscal General de la Nación, el cual pueda estar sometido a la Corte Suprema de Justicia en materia penal (como los congresistas) y a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial en materia disciplinaria.
- Fomentar una estrategia anticorrupción transversal a varias entidades del Estado y que cuente con participación ciudadana amplia: el Direccionamiento Estratégico 2024-2028 de la Fiscalía, así como los otros documentos y políticas internas que determinan las prioridades investigativas en materia de corrupción deberían coordinarse con políticas públicas anticorrupción de mayor largo plazo construidas en conjunto con la sociedad civil y la academia. La planeación estratégica de la Fiscalía podría articularse con la política criminal del Estado, por lo que la priorización de las investigaciones de corrupción debería coordinarse con los lineamientos establecidos por Consejo Superior de Política Criminal y por la Comisión Asesora para la Política Criminal del Estado que coordina el Ministerio de Justicia y del Derecho. Lo anterior permitiría que los esfuerzos anticorrupción de la



Fiscalía se enmarquen en un esfuerzo mancomunado y no cambien drásticamente las prioridades en cada administración.

- Mejorar el flujo de información entre la UIAF y la FGN: según las entrevistas realizadas para esta investigación, no existe una forma eficiente y al alcance de cualquier fiscal para obtener información y trabajar en conjunto con la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF). Acceder a la información que dicha entidad conserva parece depender más de las capacidades de incidencia de cada fiscal que de una política común a toda la institución. Si se crean sistemas eficaces para compartir la información, la Fiscalía podría adquirir mejores elementos materiales probatorios y además disminuir el tiempo de las investigaciones, lo que incidiría positivamente en el esclarecimiento de delitos de corrupción. Esta recomendación no es nueva, sino que responde a un obstáculo que Dejusticia ya había identificado en el pasado.¹²⁴ Es preocupante que en cinco años no se haya avanzado satisfactoriamente en cerrar la brecha entre la Fiscalía y la UIAF.

IV.3.2 Recomendaciones a mediano plazo

- Aumentar la inversión en el personal de la Fiscalía y de la policía judicial: dado que la demanda de justicia en general ha tendido al aumento, es importante que a largo plazo, el Estado incremente la inversión en la Rama Judicial y la Fiscalía de manera proporcional. En particular, es importante que se aumente el personal con perfiles técnicos de investigación, ya que uno de los cuellos de botella es la ausencia de personal de policía judicial.
- Ahondar en el estudio sobre la investigación y sanción de la corrupción en Colombia, específicamente desde el control penal: es fundamental abrir nuevas líneas de investigación sobre algunos temas que no alcanzamos a cubrir en este texto. Algunos ejemplos de asuntos que todavía se deben estudiar son: la independencia judicial de los funcionarios judiciales que investigan hechos de corrupción; las iniciativas para superar los obstáculos que impiden construir macro-investigaciones; las dificultades asociadas al flujo de casos y la asignación de tareas para analizarlos ágilmente; los criterios de priorización de casos y su impacto en la lucha contra la corrupción; o el uso de herramientas de coordinación que permitan a distintas instancias de la Fiscalía General de la Nación identificar patrones criminales.

¹²⁴ Newman Pont, V. Ángel Arango, M.P. y Dávila Contreras, M.X. (2018). *Recomendaciones para investigar y sancionar la corrupción*. en *Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas*. Fedesarrollo, https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3642/LIB_2018_Corrupción_Colombia.pdf?sequence=12&isAllowed=y

- Promover la carrera de policía judicial: en el mediano plazo, es prioritario que el Estado promueva la policía judicial y la de fiscal como unas carreras deseables, con el fin de renovar el personal en estas áreas y fomentar la profesionalización de estos – especialmente en técnicas de investigación innovadoras, como el análisis de datos. Esto puede lograrse al aumentar la remuneración de estos perfiles, hacer campañas para llamar la atención de nuevas personas en colegios o universidades, entre otros. Aumentar el personal que cuente con estas capacidades técnicas permitirá que la Fiscalía aumente sustancialmente su capacidad para investigar casos complejos de corrupción.
- Formalizar sistemas de información que permitan identificar patrones de corrupción: otro de los problemas identificados fue la dificultad que tiene la Fiscalía para analizar un gran número de noticias criminales y encontrar en ellas patrones de corrupción institucionalizada – por ejemplo, la existencia de tolerancia institucional con prácticas corruptas en ciertas instituciones (como la SAE) o sectores (como en el sector carcelario). Así, formalizar un sistema de información que permita identificar el origen de las denuncias de manera detallada y pueda articularse con investigaciones relacionadas en otros órganos de control, investigación y sanción de la corrupción permitiría identificar estos patrones, y así orientar el trabajo de los cuerpos de investigación de largo aliento hacia focos de corrupción de alto impacto.
- Descentralizar los cuerpos de investigación de largo aliento: dada la historia de centralización en Colombia, uno de los problemas identificados por varios de los entrevistados fue la dependencia de las fiscalías seccionales sobre las direcciones nacionales y los investigadores en Bogotá. Por ello, a mediano plazo, la Fiscalía debería buscar descentralizar estos perfiles – por ejemplo, al crear cuerpos de investigación de largo plazo por departamento, los cuales podrían tener remuneraciones más altas para atraer a personal calificado. Lo anterior permitiría crear una forma más escalonada de abordar las investigaciones complejas – los funcionarios a nivel departamental apoyarían las investigaciones en territorio, y sólo para fenómenos entre departamentos o de muy alto perfil se podría requerir la intervención de funcionarios del nivel central. Adicionalmente, distribuir estas funciones puede aumentar el control sobre la corrupción interna de la Fiscalía, pues el nivel departamental y nacional pueden evitar que la cooptación de funcionarios específicos asegure la impunidad para esquemas poderosos de corrupción (como políticos locales asociados a fiscales). Además, se podría realizar un diagnóstico en el que se analice de forma comparada la forma de investigar delitos de corrupción en las Direcciones Seccionales con los mejores indicadores para identificar las prácticas y métodos que han ayudado a generar mejores resultados¹²⁵.



- Mejorar los sistemas de participación ciudadana y de protección a los denunciantes: Por el altísimo subregistro, el mar de hechos de corrupción en el que debe navegar la Fiscalía no solo tiene unas dimensiones de gran tamaño y bajas posibilidades de detección, sino que requiere del máximo de ayuda ciudadana, dentro y fuera de cualquier entramado. Para ello, se debe ofrecer dos mecanismos: i) el máximo de canales de recepción de información, partiendo del canal externo o posibilidad de denuncia de cualquier ciudadano/a pero con énfasis en el canal interno del posible ente corrupto que puede ser una fórmula importante para sacar a la luz las irregularidades del sector público y ii) la mayor garantía de protección a los informantes y sus familias, según el grado de riesgo que represente su denuncia. Si bien se encontró que es importante mejorar los sistemas de participación y protección a denunciantes, este no es el enfoque del presente texto, por lo que no se ahonda en las recomendaciones específicas para fomentar la denuncia. Algunas de estas recomendaciones se encuentran en *La denuncia de la corrupción y la protección al denunciante en Colombia* elaborado por Transparencia por Colombia¹²⁶.

IV.3.3 Recomendaciones a largo plazo

- Consolidar una estrategia mixta y descentralizada para la investigación de la corrupción: a largo plazo, la adopción de una estrategia mixta de investigación se puede consolidar a nivel de rangos en investigadores de policía judicial y de fiscales, de modo que los de menor rango se dediquen a investigaciones caso a caso por denuncias, y más adelante puedan ascender a investigaciones de largo aliento. Esta también debe consolidar la descentralización, de modo que la capacidad investigativa de la Fiscalía se distribuya en el territorio y no esté sólo concentrada en algunas ciudades capitales.
- Consolidar la carrera de policía judicial y de fiscal en el mercado laboral: lograr insertar las carreras de fiscal y de investigadores de policía judicial como carreras deseables en el mercado laboral, lo que a su vez pasa por buscar que las instituciones encargadas de esta formación – como la Escuela de Estudios e Investigación Criminal de la Policía Nacional – sean instituciones robustas que suplan la demanda del sistema de justicia de manera efectiva.

¹²⁵ Instituto Anticorrupción. (2023). *Boletín Judicial # 1*. p. 31.

¹²⁶ Transparencia Colombia. (2020). *La denuncia de la corrupción y la protección al denunciante en Colombia*. Bogotá, Colombia. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/doc-caracterizacion-denuncia.pdf>

Bibliografía

- Ah Leak, T. (1999). The experience of Singapore in Combating Corruption. En Stapenhurst, R., Kpyndeh, S (ed), *Curbing Corruption*. (pp. 59-66). The World Bank.
- Ah Leak, T. (1999). The experience of Singapore in Combating Corruption. En Stapenhurst, R., Kpyndeh, S (ed), *Curbing Corruption*. (pp. 59-66). The World Bank.
- Aliyu, M. (2022). Challenges to investigation and prosecution of corruption cases in Nigeria. *African Journal Of Criminal Law And Jurisprudence (Afjclj)*. Vol 7. <https://www.nigerianjournalonline.com/index.php/AFJCLJ/article/view/2733/2657>
- Amukowa, W. (2013). The Challenges of Anti-Corruption Initiatives: Reflections on Strategies of the Defunct Kenya's Anti-Corruption Commission. *Mediterranean Journal Of Social Sciences*, 4(2), 481. Retrieved from <https://www.mcser.org/journal/index.php/mjss/article/view/233>.
- Amundsen, I., et.al. (2001). Corruption: A review of contemporary research. Report - Chr. Michelsen Institute.
- Apaza, C.R. & Chang, Y. (2011) What Makes Whistleblowing Effective, *Public Integrity*, 13(2), 113-130.
- Baez-Camargo, C., & Passas, N. (2017). Hidden agendas, social norms and why we need to re-think anti-corruption (No. Working Paper No 22). Basel Institute on Governance, Basel
- Bayley, D. H. (1966). The Effects of Corruption in a Developing Nation. *The Western Political Quarterly*, 19(4), 719. doi:10.2307/445147.
- Buscaglia, S. (2007). Más allá de la superficie: arqueología y geofísica en Floridablanca (Patagonia, siglo XVIII). Teseo.
- Calderón Navarro, N., (2006) Fighting Corruption: The Peruvian Experience. *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, Issue 3, pp. 488-509, 2006, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1096956> or <http://dx.doi.org/10.1093/jicj/mql034>.



- Chong Campusano, X. (2020). Video: Chile: “Sistemas de interconexión y equipos multidisciplinarios”. EUROsociAL en YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=sYISCw81zDg>.
- Cicchetti, E. (2019). In Italia gli omicidi non sono mai stati così pochi. Anche in famiglia. <https://www.ilfoglio.it/dati-e-statistiche/2019/08/17/news/in-italia-gli-omicidi-non-sono-mai-stati-cosi-pochi-anche-in-famiglia-269716/>.
- CIDH, Corrupción y derechos humanos: estándares interamericanos. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2019: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>.
- Colombo, A. (2011). Gli omicidi in Italia. Tendenze e caratteristiche dall`unità a oggi. Rassegna italiana di criminologia. Anno V No. 4.
- Colombo, G. (2006). Investigating and Prosecuting Large-Scale Corruption: The Italian Experience. *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, Issue 3, pp. 510-521, 2006, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1096953> or <http://dx.doi.org/10.1093/jicj/mql030>.
- Copello, A. M., & Ejecutivo, R. (2011). La lucha contra la corrupción en Colombia: La carencia de una política integral. *Friedrich-Ebert-Stiftung* en Colombia. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08285.pdf>.
- Della Porta, D. and Vannucci, A. (2012). The Hidden Order of Corruption, An Institutional Approach. *Advances in Criminology*. Ashgate.
- El Espectador. (2023). Colombia sigue estancada en la lucha contra la corrupción.
- Elina Karpacheva and Branislav Hock School of Criminology and Criminal Justice, University of Portsmouth, Portsmouth, UK, *Foreign whistleblowing: the impact of US extraterritorial enforcement on anti-corruption laws in Europe*.
- Fiscalía General de la Nación (2020). Análisis de la tasa de absolución en Colombia 2009-2019. Documento N°5 de Política Pública y Política Criminal. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Analisis-de-la-tasa-de-absolucion-en-Colombia-2009-2019.pdf>.
- Fiscalía General de la Nación. (2022). Fiscalía fortalece lazos de cooperación internacional con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-fortalece-lazos-de-cooperacion-internacional-con-la-oficina-de-las-naciones-unidas-contra-la-droga-y-el-delito/>

- Fiscalía General de la Nación. (2023). Nuevas imputaciones en el caso Odebrecht: funcionarios de la ANI ante la justicia por presuntas irregularidades en la contratación del segundo “puente plato” en la denominada Ruta del Sol III. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/nuevas-imputaciones-en-el-caso-odebrecht-funcionarios-de-la-ani-ante-la-justicia-por-presuntas-irregularidades-en-la-contratacion-del-segundo-puente-plato-en-la-denominada-ruta-del/>
- Fiscalía General de la Nación. (2022). Plan de acción 2022. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj9mPqh5_79AhVyTDABHfKpBJsQFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.fiscalia.gov.co%2Fcolombia%2Fwp-content%2Fuploads%2FPlan-de-Accio%25CC%2581n-2022-FGN.docx&usg=AOvVaw2STuv187-kyIwnZX7eLFG
- Friedrich, C. (1989). Corruption Concepts in Historical Perspective. In *Political Corruption: A Handbook*, ed. Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, and Victor T. Levine. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers
- Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E., De León-Beltrán, I., & Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Grupo Método, Transparencia por Colombia y Avina. <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/01/Captura-y-Reconfiguracion-Cooptada-del-Estado-en-Colombia.pdf>.
- Garzón Valdés, E. (1997). *Acerca del concepto de corrupción*. Editorial Alianza
- GTC (2021). Poder judicial. Sistema integrado de gestión. Directrices para la implementación de la NTC 6256. https://www.ramajudicial.gov.co/documents/8957139/8958832/GTC_286-2021.pdf/aeb461c0-c4ff-4f17-867c-f6058a170e23.
- Herzfeld, Thomas & Weiss, Christoph. (2003). Corruption and Legal (In) Effectiveness: An Empirical Investigation. *European Journal of Political Economy*. 19. 621-632. 10.1016/S0176-2680(03)00018-1.
- Instituto Anticorrupción. (2023). Boletín Judicial # 1.
- Jain, A.K. (2001) Corruption: A Review. *Journal of Economic Surveys*, 15, 71-121. <http://dx.doi.org/10.1111/1467-6419.00133>
- Kahn, T. & Saavedra, V. (2021). La corrupción en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para controlarla. Documento elaborado en el marco de la Comisión de Expertos Anticorrupción de Fedesarrollo. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*. 51, pp. 115-172.



- Klitgaard, R. (1998). International Cooperation against Corruption. Finance & Development, 35. <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/fandd/1998/03/pdf/klitgaar.pdf>.
- Korejo, M.S., Rajamanickam, R., Md. Said, M.H. & Korejo, E.N. (2023), "Plea bargain dilemma, financial crime and asset recovery", *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 26(3), pp. 628-639. <https://doi.org/10.1108/JMLC-01-2022-0009>
- La Rota, M., Bernal, C. (2013). Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada. Los casos de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú. Dejusticia.
- Lucena Rojas, A., "México: Funcionamiento de las Representaciones de la Fiscalía General de la República de México en el Extranjero". Red Ibero Americana de Fiscales contra la Corrupción. (2019). Buenas prácticas lucha contra la corrupción. Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos. https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2019/09/14_19_Livro_Boas_Praticas_Contra_Corupcao.pdf.
- Man-wai, T.K. (2016). *Investigation of Corruption Cases*. https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No79/No79_19VE_Man-wai2.pdf
- Morales, F. (2 de abril de 2022) Radiografía de los traslados en la Fiscalía: ¿castigo o "necesidad del servicio"? El Espectador. <https://www.elespectador.com/judicial/radiografia-de-los-traslados-en-la-fiscalia-castigo-o-necesidad-del-servicio/>.
- Mungiu-Pippidi, A. (2011). Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned. *Norwegian Agency for Development Cooperation*.
- Nadelmann, E. (1999). Cops Across Borders. The internationalization of US Criminal Law Enforcement. University Park: *The Pennsylvania State University Press*.
- Newman Pont, V. & Ángel Arango, M.P. (2017). Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política. Bogotá: Fedesarrollo.
- Newman Pont, V., Ángel Arango, M.P. & Dávila Contreras, M.X. (2018). Víctimas y prensa después de la guerra. Tensiones entre intimidación, verdad histórica y libertad de expresión. *Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia*, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=738074>.
- Nye, J. S. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *American Political Science Review*, 61. <https://doi.org/10.2307/1953254>.

- OECD (2009), “*The recommendation of the council for further combating bribery of foreign public officials in international business transactions*”, disponible en: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Anti-Bribery-Recommendation-ENG.pdf> (accessed 23 November 2022)
- Oficina De Las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito [UNDOC] (2020). Conjunto de conclusiones y recomendaciones no vinculantes basadas en enseñanzas extraídas de la aplicación de los capítulos III y IV de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/20-02337_Non-binding_Recommendations_SP_Ebook.pdf.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2016). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Guía de recursos sobre buenas prácticas en la protección de los denunciantes. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2016/16-02538_S_ebook.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC). (2021). Module 6: Detecting and Investigating Corruption. https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Corruption_Module_6_Detecting_and_Investigating_Corruption.pdf.
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Financieras Superiores (OLACEFS). (2021). Handbook of good practices to fight corruption: Specialized Working Group on the Fight Against Transnational Corruption (GTCT). <https://olacefs.com/wp-content/uploads/2021/05/Manual-de-Buenas-Practicas-de-Lucha-contra-la-Corrupcion-ingles.pdf>
- Ortiz Pradillo, J.C. (2017). La delación premiada en España: instrumentos para el fomento de la colaboración con la justicia. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, vol. 3(1).
- Pillay, P. & Mantzaris, A. 2017. Corruption in the Health Sector in South Africa and India. *African Journal of Public Affairs*, 9(8): 48-62.
- Quah, J.S.T. (2008) Curbing Corruption in India: An Impossible Dream?, *Asian Journal of Political Science*, 16:3, 240-259, DOI: 10.1080/02185370802504266.
- Redacción Judicial. (2023, 6 de marzo). La JEP denunció a funcionarios de Néstor H. Martínez por haber ocultado información. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/judicial/la-jep-denuncio-a-funcionarios-de-nestor-h-martinez-por-haber-ocultado-informacion/>



RED+ NOTICIAS (2023, 15 de marzo). Fiscal Barbosa denuncia que ley de humanización legaliza el narcotráfico en Colombia. Red+ Noticias.

Red Ibero Americana de Fiscales contra la Corrupción. (2019). Buenas prácticas lucha contra la corrupción. Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos. https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2019/09/14_19_Livro_Boas_Praticas_Contra_Corruptcao.pdf.

RCN (2017, 5 de julio). Fiscal pide hacer modificaciones a la Justicia Especial de Paz. *Noticias RCN*. <https://www.noticiasrcn.com/nacional-dialogos-paz/fiscal-pide-hacer-modificaciones-justicia-especial-paz>

Sallaberry, J.D., & Flach, L. (2022). Analysis of whistleblower beliefs in Latin America. *Revista Criminalidad*, 64(1), 133-153.

Suramin, S. (2021). Indonesian Anti-Corruption Law Enforcement: Current Problems and Challenges. *Journal of Law and Legal Reform*, 2(2), 225-242. <https://doi.org/10.15294/jllr.v2i2.46612>.

Tanzi, V. (1998). Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures. International Monetary Fund.

Thoumi, F.E. (1999). La relación entre corrupción y narcotráfico: Un análisis general y algunas referencias a Colombia, *Revista de Economía de la Universidad del Rosario*, II.

Transparencia por Colombia. (2020). *La denuncia de la corrupción y la protección al denunciante en Colombia*. Bogotá, Colombia. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/doc-caracterizacion-denuncia.pdf>

Transparencia por Colombia. (2020). *La ciudadanía denuncia la corrupción: Balance de la asesoría a la denuncia del Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC) e informe especial en tiempos de pandemia*. Bogotá, Colombia.

Transparencia por Colombia. (2020). *Alertas de corrupción en tiempos de pandemia: Denuncias ciudadanas de corrupción Covid-19 atendidas por el Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC)*. Bogotá, Colombia.

Transparencia por Colombia. (2022). *El perfil de los denunciantes de corrupción en Colombia*. Bogotá, Colombia.



Transparencia por Colombia. (2022). *Los mecanismos institucionales de denuncia de corrupción en Colombia*. Bogotá, Colombia.

Transparencia por Colombia. (2023). *Arquitectura Institucional Anticorrupción: Propuesta para combatir la corrupción en el sector público desde un enfoque sistémico*. Bogotá, Colombia.

Transparency International. (2019). Barómetro Global de la Corrupción América Latina y el Caribe 2019: Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción. <https://files.transparencycdn.org/images/Global-Corruption-Barometer-Latin-America-and-the-Caribbean-2019-ES.pdf>

Transparency International. (2022). Corruption perceptions index. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/col>.

Transparency International. *What is corruption?* <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>

UNESCO Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). (2017). Los deberes sociales y territoriales de la educación superior en América Latina y el Caribe. *Revista educación superior y sociedad: nueva época*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265531.locale=en>.

Villadiego, C. & Hernández, J. (2018). *Aproximación al análisis de la corrupción en la Rama Judicial colombiana*. Bogotá: Fedesarrollo.

Villamil, J. (2017). La lucha por el poder y el discurso de la paz. *Revista de Economía Institucional*, 19(36), 383–386. <https://doi.org/10.18601/01245996.v19n36.18>.

Villamizar-Londoño, M. P. (2022). El fortalecimiento de la presencia de la Fiscalía General de la Nación en el territorio nacional como un potencial aporte a la Construcción de Paz en Colombia. Tesis de grado de la Maestría de Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo de la Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/65265/20230227%20Tesis%20Mar%C3%ADa%20Paola%20Villamizar%20L.%20-%20Publicación%20biblioteca%20.pdf?sequence=6&isAllowed=y>

Villegas, M. G. (2009). *Normas de papel: La cultura del incumplimiento de reglas* (1st ed.). Siglo del Hombre Editores S.A. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt14bs5xm>



Winter, B., y Aalberr, G. (2022). El índice de capacidad para combatir la corrupción (CCC): Evaluando la capacidad de América Latina para detectar, castigar y prevenir la corrupción. *Anticorruption working group*. https://www.as-coa.org/sites/default/files/inline-files/CCC_Reportaje_2022.pdf

WOLA(2015). *La CICIG: Un instrumento innovador contra redes criminales y para el fortalecimiento del Estado de Derecho*. https://www.wola.org/wp-content/uploads/2015/03/WOLA_CICIG_3.25.15.pdf.

Zamudio González, L. (2018). La comisión internacional Contra la impunidad en Guatemala (CICIG). Una organización autodirigida. *Foro internacional*, 58(3), 493-536.

Anexos

Anexo 1 - Delitos que constituyen corrupción

Anexo 2 - Tablas detalladas del análisis estadístico

Anexo 3 - Datos sobre delitos electorales y contra la recta administración de justicia a cargo de la Fiscalía General de la Nación (2010-2021)

Anexo 4 - Avances de la Fiscalía General de la Nación en asuntos de corrupción: Contraste entre las recomendaciones realizadas en 2018 y lo encontrado en 2023

Anexo 5 - Seguimiento a las recomendaciones de 2023

Anexo 6 - Fichas técnicas sobre iniciativas prometedoras de investigación en la Fiscalía





**TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA**

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

Calle 35 No. 24-19 (Barrio La Soledad)
Teléfono: (601) 4778282
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
Bogotá, Colombia