



# ASI SE MUEVE LA CORRUPCIÓN

RADIOGRAFÍA DE LOS HECHOS DE  
CORRUPCIÓN EN COLOMBIA

## 2016-2020

# Metodología

*Monitor Ciudadano de la Corrupción*



## Consejo Rector

**Carlos Eduardo Angulo Galvis**  
**José Alejandro Cortés Osorio**  
**Andrés Echavarría Olano**  
**Margarita Garrido Otoyá**  
**Guillermo Carvajalino Sánchez**  
**Juan Francisco Lozano Ramírez**

## Junta Directiva

**María Elisa Bernal Bueno**  
**Eulalia Arboleda de Montes**  
**Néstor Ricardo Rodríguez Ardila**  
**Bernardo Rodríguez Ossa**  
**Daniel Ricardo Uribe Parra**  
**Guillermo Vargas Ayala**  
**Eduardo Wills Herrera**

## Dirección ejecutiva

**Gerardo Andrés Hernández Montes**

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.

© Corporación Transparencia por Colombia



Calle 35 # 24-19, Barrio la Soledad, Bogotá. D.C.  
transparencia@transparenciacolombia.org.co  
www.transparenciacolombia.org.co  
Bogotá, Colombia.

## AUTORES

**Sandra Ximena Martínez Rosas**  
Directora Programática  
Iniciativas con Sistema Político y Estado  
**Camilo Andrés Peña Galeano**  
Coordinador de Proyecto – Monitor  
Ciudadano de la Corrupción  
**Ángela María Zarama Salazar**  
Profesional de Proyecto – Monitor  
Ciudadano de la Corrupción

## EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

**Sandra Ximena Martínez Rosas**  
Directora Programática  
Iniciativas con Actores Estatales y  
Políticos  
**Camilo Andrés Peña Galeano**  
Coordinador de Proyecto – Monitor  
Ciudadano de la Corrupción  
**Sebastián Romero Botero**  
Ingeniero de datos  
**Ángela María Zarama Salazar**  
Profesional de Proyecto – Monitor  
Ciudadano de la Corrupción  
**Jimmy Alexander Benito Molina**  
Profesional de Proyecto  
**Fabián Camilo Díaz Suárez**  
Profesional de Proyecto  
**Daniel Eduardo Sandoval**  
Profesional de Proyecto

## DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Cristian Mauricio Ruiz Parra

Fondation Charles Léopold Mayer pour  
le Progrès de l'Homme – FPH

Open Society Foundation – OSF

**El contenido de este informe es responsabilidad exclusiva de la Corporación Transparencia por Colombia y no refleja la opinión de sus financiadores.**

# Contenido

<b>1.</b>	<b>¿Qué es la Radiografía de Hechos de Corrupción?</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>¿Cómo se realiza la Radiografía de hechos de corrupción?</b>	<b>6</b>
2.1.	Identificación de los hechos a través de notas del Archivo Digital de Prensa de CINEP.	6
2.2.	Construcción de los hechos de corrupción.	8
2.3.	Categorización de los hechos.	8
2.4.	Complemento de hechos emblemáticos.	9
2.5.	Validación de los datos.	9
2.6.	Publicación de la información en formato de datos abiertos.	10
<b>3.</b>	<b>Marco conceptual</b>	<b>10</b>
3.1.	Información básica:	10
3.1.1.	Características generales:	10
3.1.2.	Características sociales y geográficas:	11
3.1.3.	Entorno para la Participación Ciudadana (EPC):	12
3.1.4.	Tipo de Corrupción:	14
3.4.1.1.	Corrupción Administrativa:	19
3.4.1.2.	Corrupción Política:	19
3.4.1.3.	Corrupción Privada:	21
3.4.1.4.	Corrupción Judicial:	22
3.1.5.	Sector:	22
3.1.6.	Entidad afectada:	23
3.1.7.	Delito:	25
3.2.	Consecuencias de la corrupción:	26
3.2.1.	Dinero comprometido, perdido y recuperado:	26
3.2.2.	Población afectada:	26
3.2.3.	Violación a los Derechos Humanos:	28
3.3.	Actores:	31
3.3.1.	Tipo de Actor:	31
3.3.2.	Tipo de participación:	31
3.3.3.	Otras categorías:	32
3.4.	Proceso sancionatorio:	33
3.4.1.	Estado procesal:	33
3.4.2.	Autoridad de conocimiento:	34
3.4.3.	Detalle de la sanción:	35

# Metodología

## *Así se mueve la corrupción:*

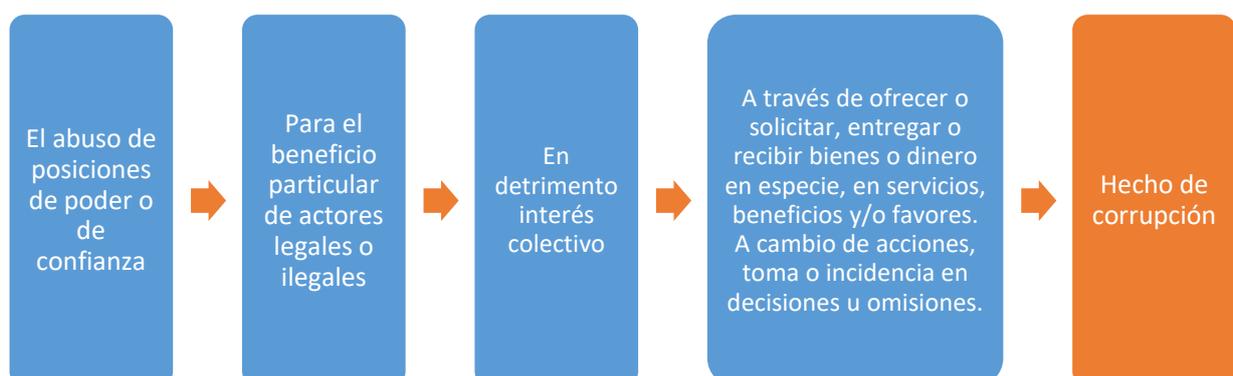
### *Radiografía de los Hechos de Corrupción en Colombia 2016-2020*

## 1. ¿Qué es la Radiografía de Hechos de Corrupción?

En 2016 Transparencia por Colombia dio inicio al proyecto Monitor Ciudadano de la Corrupción, con el objetivo de ahondar en el conocimiento sobre este fenómeno en el país, a través de la generación de datos e informes que contribuyeran al ejercicio del control ciudadano. A lo largo de los años, el Monitor Ciudadano se ha consolidado como un observatorio de la sociedad civil de hechos y riesgos de corrupción, así como de la Acción Pública Anticorrupción para hacer seguimiento y balance de las medidas tomadas por las autoridades en la materia.

Una de las formas para realizar este análisis es la *Radiografía de Hechos de Corrupción*, la cual busca identificar, sistematizar, categorizar y analizar los hechos de corrupción reportados en la prensa de alcance nacional y territorial. Los hechos son identificados a partir de los elementos estructurales de la definición de corrupción adoptada por Transparencia Internacional y por Transparencia por Colombia, se entiende ésta como el abuso de posiciones de poder o de confianza, para el beneficio particular de actores legales y/o ilegales, o en posible asocio entre estos, en detrimento del interés colectivo. Este se realiza a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes o dinero en especie, en servicios, beneficios y/o favores, a cambio de acciones, toma o incidencia en decisiones u omisiones.

**Gráfico 1: Definición corrupción.**



Hasta la fecha se han realizado tres ejercicios con esta metodología: *Territorios de paz*<sup>1</sup>, que reúne 187 hechos reportados entre 2010 a 2016 en 69 municipios de consolidación; *Radiografía 2016-2018*<sup>2</sup>, que analiza 327 hechos reportados en esos dos años en todo el país; y *Radiografía 2016-2020*<sup>3</sup>, que retoma los resultados del segundo ejercicio y añade nuevos hechos permitiendo dar cuenta del reporte de 967 hechos de corrupción a nivel nacional en cinco años. Cada uno de estos ejercicios ha permitido agudizar el ejercicio de seguimiento y análisis de la corrupción en el país por parte del Monitor Ciudadano y consolidar la metodología que acá se presenta.

En específico, en la *Radiografía 2016-2020* se documentan 967 hechos de corrupción reportados en 2.026 notas de prensa. Dicha información fue dispuesta a través de cuatro instrumentos: el primero, es la plataforma Monitor Ciudadano de la Corrupción que permite la visualización y el cruce de la información a través de mapas y gráficas interactivas. El segundo instrumento consiste en cuatro bases de datos abiertas (información general, hechos, actores y notas que sustentan los hechos) en las que se pone a disposición del público interesado toda la información recabada en el proceso. El tercero, es un informe que recoge algunos hallazgos de esta investigación. El cuarto es el presente documento metodológico que describe las características metodológicas y conceptuales que sustentan esta Radiografía. Toda esta información se encuentra de manera pública y gratuita en la página web del Monitor Ciudadano<sup>4</sup>.

La metodología utilizada en la *Radiografía de Hechos de Corrupción 2016-2020*, se describe en dos partes: en la primera se indica el proceso de investigación; y en la segunda, se explica el marco conceptual en el cual está basado el seguimiento. Se espera que esta metodología sirva de insumo para nuevas investigaciones, así como los datos y demás herramientas dispuestas en la página web del Monitor Ciudadano de la Corrupción.

---

<sup>1</sup> Transparencia por Colombia, “Corrupción En Territorios de Paz”, 2017, disponible en [https://www.monitorciudadano.co/docs/corrupcion\\_en\\_territorios\\_de\\_paz.pdf](https://www.monitorciudadano.co/docs/corrupcion_en_territorios_de_paz.pdf)

<sup>2</sup> Transparencia por Colombia. “Así se mueve la corrupción: Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018”, 2019, disponible en [https://www.monitorciudadano.co/docs/asi\\_se\\_mueve\\_la\\_corrupcion.pdf](https://www.monitorciudadano.co/docs/asi_se_mueve_la_corrupcion.pdf)

<sup>3</sup> Disponible en <https://www.monitorciudadano.co/>

<sup>4</sup> Transparencia por Colombia, “Monitor Ciudadano de La Corrupción,” 2021, disponible en <https://www.monitorciudadano.co/>.

## 2. ¿Cómo se realiza la Radiografía de hechos de corrupción?

El proceso para identificar, sistematizar y categorizar hechos de corrupción a partir del reporte de la prensa, se realiza en seis pasos, que se explican a continuación.

**Gráfico 2. Proceso de sistematización y categorización de hechos.**



### 2.1. Identificación de los hechos a través de notas del Archivo Digital de Prensa de CINEP.

La *Radiografía* se construye a partir de la revisión y análisis de las notas de prensa escrita alojadas en el Archivo Digital de Prensa del Centro de Investigación y Educación Popular-CINEP<sup>5</sup>. Este archivo reúne notas de prensa escrita de 25 medios de todo el país clasificados a través de un marco conceptual desarrollado para tal fin, el cual cuenta con descriptores analíticos y categorías de clasificación.

Al respecto, en la *Radiografía 2016-2018* se revisaron 14 descriptores analíticos clasificados en tres categorías y en la *Radiografía 2016-2020* un total de 72 descriptores clasificados en 16 categorías relevantes para la identificación de los hechos de corrupción.

<sup>5</sup> Centro de Educación Popular-CINEP, “Archivo Digital de Prensa,” s.f., disponible en <https://archivoprensa.cinep.org.co/>.

**Gráfico 3. Categorías y Descriptores del marco conceptual del CINEP utilizados.**

<b>BA1: Reformas del Estado</b> • Descriptores 5 al 7	<b>B3: Gobierno Nacional</b> • Descriptores 5 y 7	<b>B4: Administración departamental y municipal</b> • Descriptor 1, 5 y 6	<b>B5: Problemas de la Administración Pública</b> • Descriptores 1 al 4
<b>B7: Administración de Justicia</b> • Descriptores 1 al 8	<b>B8: Organismos de Control</b> • Descriptores 1 al 6	<b>B9: Fuerza Pública</b> • Descriptores 1 al 3	<b>B10: Partidos Políticos</b> • Descriptores 1 al 7
<b>B11: Conflicto Armado</b> • Descriptor 2	<b>B12: Elecciones y Candidatos</b> • Descriptores 1 al 4 y 7 al 10	<b>C1: Narcotráfico</b> • Descriptores 1 al 7	<b>D2: Conflictos de Trabajo</b> • Descriptor 7
<b>D3: Política y Desarrollo Urbano</b> • Descriptor 4 al 6	<b>D4: Servicios Públicos</b> • Descriptores 1 al 6	<b>D6: Política y Desarrollo Rural</b> • Descriptores 3, 4 y del 6 al 10	<b>E2: Condiciones Ambientales</b> • Descriptores 1 al 3

**Gráfico 4. Medios de prensa del CINEP utilizados<sup>6</sup>.**

Boyacá 7 días	Diario del Sur	El Colombiano	El Espectador	El Heraldito	El Mundo
El Nuevo Siglo	El País	El Tiempo	El Universal	La Nación	La Opinión
	La República	Llano 7 Días	Semanario Voz	Vanguardia	

Las notas de prensa allí contenidas que fueron publicadas entre 2016 y 2020 son tomadas en cuenta, siempre que den cuenta de la denuncia de un hecho de corrupción o de su investigación por parte de las autoridades competentes. Ello implica una diferencia temporal entre la ocurrencia del hecho, el conocimiento del mismo por parte de la ciudadanía y el avance de su investigación. Es así como se presentan hechos que ocurrieron antes de 2016, pero que son reportado o investigados en detalle por parte de prensa en el periodo de análisis de la presente Radiografía.

<sup>6</sup> Al respecto, se debe recalcar que no se hizo distinción alguna frente a los medios que contiene el Archivo Digital de Prensa del CINEP, pero las notas identificadas provienen de 16 de los 25 medios que nutren el archivo de CINEP.

Después de identificar las notas de prensa, éstas se agrupan en carpetas por meses de reporte y por temáticas, lo que permite asociar distintas notas de prensa correspondientes al mismo hecho. De esta forma, se identifican tendencias en la información, al tiempo que esta se consolida en función de un hecho en específico.

## **2.2. Construcción de los hechos de corrupción.**

Las notas de prensa agrupadas son revisadas para verificar que se ajustan con la definición de corrupción, la compatibilidad entre las notas asociadas y la posibilidad de que a través de éstas se pueda construir un hecho. Luego se genera una síntesis de la información reportada sobre los hechos de corrupción, uniendo los detalles mencionados a través de diferentes medios de comunicación y en distintos años.

De esta forma, se le otorga un título general de uso interno con aspectos técnicos como año y lugar de ocurrencia y el objeto del abuso de poder que permite identificar que efectivamente es un hecho de corrupción. Adicionalmente, se le adjudica un nombre público, para destacar de una forma creativa y llamativa el contenido del hecho. Por ejemplo, se utilizan juegos de palabras o refranes que llamen la atención e inviten a la lectura de la información allí consagrada.

## **2.3. Categorización de los hechos.**

La categorización de los hechos de corrupción se realiza a partir del Marco Conceptual (explicado en el siguiente apartado del presente documento). Este proceso se realiza a partir de la base interna de Monitor Ciudadano de la Corrupción.

Con el fin de evitar duplicados en la información, se tiene en cuenta algunas de sus características como lugar de ocurrencia<sup>7</sup>, sectores afectados, actores involucrados, entre otros<sup>8</sup>. Esto debido a que se ha evidenciado que un mismo hecho puede tener ocurrencia en distintos lugares a la vez o perpetuarse en el tiempo, pero con nuevos actores. En caso tal de que ya se tenga identificado el hecho en la base de datos interna, se alimenta con nuevas notas de prensa. Si es un nuevo hecho, se categoriza la información según sus características y las notas de prensa que lo sustentan.

---

<sup>7</sup> Frente al lugar de ocurrencia es importante aclarar que no se realiza la búsqueda con base en la totalidad de municipios por cada departamento, únicamente son sujeto de análisis los hechos de corrupción que arrojan los medios de prensa registrados en el Archivo de Prensa del CINEP.

<sup>8</sup> En el siguiente apartado se explica en detalle todas las categorías analíticas utilizadas para la clasificación de los hechos.

## 2.4. Complemento de hechos emblemáticos.

Debido al impacto que tienen en la lucha contra la corrupción, algunos de los hechos fueron seleccionados para ser actualizados o complementados periódicamente con notas de prensa de otros medios de comunicación diferentes a los del Archivo de Prensa del CINEP. A continuación, se citan las fuentes de comunicación utilizadas para fortalecer la información de las notas de prensa escrita:

**Gráfico 5. Medios de prensa utilizados no contemplados en el CINEP.**



Adicionalmente, se tuvo en cuenta algunos boletines de prensa de los órganos de control, investigación y sanción como la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, puesto que presentaban información de los procesos de investigación y sanción que no se mencionaba en las notas de prensa escrita.

## 2.5. Validación de los datos.

La información sistematizada en los distintos hechos es revisada, a través de técnicas de validación de datos. Además, se agregan palabras claves en los hechos que así lo requerían de manera que se facilitara la búsqueda por temáticas específicas.

**Gráfico 6. Palabras clave adicionales.**



## 2.6. *Publicación de la información en formato de datos abiertos.*

Los hechos de corrupción se publican en formatos de datos abiertos en la página web del Monitor Ciudadano de la Corrupción<sup>9</sup>. Estos pueden ser consultados en la sección de *Radiografía* en la pestaña de “Hechos de corrupción” o pueden ser descargados en formato Excel en la opción “Descarga los datos” para realizar otros cruces de información. Los datos se disponen a través de cuatro documentos: una base de datos de los hechos recopilados, una base de datos de los actores relacionados con los hechos, una base de datos de las notas recopiladas que sustentan los hechos y una base de datos general que relaciona los hechos y los actores.

## 3. Marco conceptual

A continuación, se presenta el marco conceptual utilizado para la sistematización y categorización de los hechos de corrupción. Este marco conceptual se construye a partir de lineamientos técnicos provenientes de Transparencia Internacional, de otras organizaciones y de lineamientos jurídicos como los contenidos en convenciones internacionales y el Código Penal colombiano. Además, se complementa con el conocimiento y experiencia adquirida por Transparencia por Colombia.

### 3.1. *Información básica:*

Comprende los elementos básicos de la descripción y ubicación de los hechos de corrupción, determinados a partir de la información registrada en las notas de prensa.

#### 3.1.1. Características generales:

**Tabla 1. Categorías características generales de los hechos.**

CATEGORÍA	DEFINICIÓN
<b>Título</b>	Destaca de una forma creativa y llamativa el contenido del hecho, por lo que se utilizan juegos de palabras o refranes que llamen la atención e inviten a la lectura de la información allí consagrada.
<b>Subtítulo</b>	Elementos adicionales que permiten entender mejor el hecho de corrupción por lo que buscan ser resaltados.
<b>No hecho</b>	Identificador único generado automáticamente al crear el hecho en la plataforma interna.

<sup>9</sup> Transparencia por Colombia, “Monitor Ciudadano de La Corrupción,” 2021, disponible en <https://www.monitorciudadano.co/>.

<b>Resumen</b>	A partir de las distintas notas de prensa recolectadas, se formula una síntesis de la información con la cual se busca destacar el abuso de poder o de confianza, para el beneficio particular en detrimento del interés colectivo.
<b>Fecha</b>	La fecha del hecho tiene tres componentes: Año inicial en el que comenzó la irregularidad; mes del hecho en caso de que se encuentre disponible la información; y año final del hecho.

### 3.1.2. Características sociales y geográficas:

**Tabla 2. Categorías características sociales y geográficas de los hechos.**

CATEGORÍA	DEFINICIÓN	FUENTE	ENLACE
<b>Lugar principal de ocurrencia</b>	Hace referencia al lugar principal de ocurrencia y origen de los hechos. Este se determina a partir de la latitud y longitud del departamento y/o municipio en cuestión.	Transparencia por Colombia-TPC	No Aplica
<b>Lugar de repetición</b>	Hay hechos que se originan en un lugar, pero repercuten o tienen un impacto en otros territorios durante su desarrollo, por lo que se creó la categoría lugar de repetición. Este se determina a partir de la latitud y longitud del departamento y/o municipio en cuestión.	Transparencia por Colombia-TPC	No Aplica
<b>Región</b>	Se clasifican los departamentos en seis regiones con base en la Ley 2056 del 2020 y la creación de la RAP-E <sup>10</sup> .	Congreso de la República	<a href="https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142858">https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142858</a>
<b>Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET</b>	De acuerdo al Decreto 893 del 28 de mayo de 2017, los PDET reúne a los 170 municipios más afectados por el conflicto.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	<a href="http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf">http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf</a>
<b>Libertad de Prensa</b>	A partir del aplicativo Cartografías de la Información de la Fundación para la Libertad de Prensa-FLIP, que da cuenta de la existencia o no de medios de comunicación locales en relación al número de habitantes. Este clasifica los municipios en Rojo (donde no existen medios de	Fundación para la Libertad de Prensa-FLIP	<a href="https://flip.org.co/cartografias-informacion/">https://flip.org.co/cartografias-informacion/</a>

<sup>10</sup> Aunque Huila y Tolima no hacen parte de la región Centro-Oriente sino Centro-Sur, se incluyeron en el primer grupo debido a que constituyen junto a los otros departamentos la RAP-E. Información disponible en <https://regioncentralrape.gov.co/quienes-somos/>

	comunicación o si existen, no cubren todo el territorio o no producen información local); Naranja (donde hay al menos un medio de comunicación que proporcione información local y cubra el territorio); y Verde (donde hay más de un medio de comunicación que proporcione información local) <sup>11</sup> .		
<b>Población</b>	Población censal ajustada por cobertura y porcentajes de omisión municipal por área de acuerdo al Censo 2018 <sup>12</sup> .	Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE	<a href="https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018">https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018</a>
<b>Pobreza</b>	A través del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del Censo 2018 <sup>13</sup> .	Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE	<a href="https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018">https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018</a>
<b>Categoría Fiscal</b>	A partir de la Ley 617 de 2000 que presenta una categorización presupuestal de los municipios para la vigencia 2019.	Departamento Nacional de Planeación-DNP	<a href="https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx">https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx</a>
<b>Grupo base Medición Desempeño Municipal-MDM</b>	Se determina a partir de la base de datos de los Resultados de la Medición de Desempeño Municipal vigencia 2019 del Departamento Nacional de Planeación.	Departamento Nacional de Planeación-DNP	<a href="https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx">https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx</a>

### 3.1.3. Entorno para la Participación Ciudadana (EPC):

En los ejercicios anteriores de revisión de prensa por parte del Monitor Ciudadano para la construcción de *Territorios de paz y Radiografía 2016-2018*, se constató que hay municipios que cuentan con extensa información sobre hechos de corrupción y otros que carecían de ésta. Como un elemento general, se encontró que aquellos municipios con poca o ninguna información, también corresponden a territorios que presentaban problemas estructurales como pobreza, inequidad, y/o violencia, entre otros. Por lo anterior, la ausencia de reportes de hechos de corrupción no necesariamente significa la inexistencia del mismo, pues la denuncia y el reporte de este fenómeno depende de condiciones estructurales y culturales que así lo permitan.

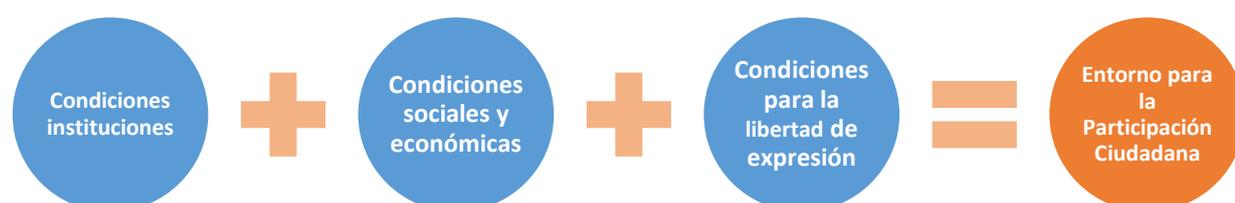
<sup>11</sup> Fundación para la Libertad de Prensa, “Resultados Cartografías de la información”, 2019, disponible en <https://www.flip.org.co/images/pdfs/Resultados-cartografas-de-la-informacin.pdf>

<sup>12</sup> Consultado en febrero de 2020.

<sup>13</sup> Consultado en febrero de 2020.

Es así como, las condiciones adversas para la denuncia en territorios o sectores específicos, pueden llevar al silenciamiento de los reportantes de hechos de corrupción y, con ello, al poco conocimiento público de las irregularidades. Por ejemplo, en el Barómetro Global de la Corrupción sobre América Latina y el Caribe para el año 2019, se constató que los mayores obstáculos para la denuncia son el temor a las represalias sociales y la falta de medidas para interponer una denuncia, pues los canales dispuestos para ello son ineficaces para la ciudadanía<sup>14</sup>.

Aunque estas condiciones abarcan diversos elementos, como mecanismos para denunciar, garantías de protección, entre otros, en la Radiografía 2016-2020 se busca resaltar algunos de ellos que desde la experiencia de Transparencia por Colombia permiten el reporte y la denuncia.



Para visibilizar esto, se presenta el indicador compuesto de Entorno para la Participación Ciudadana-EPC, el cual resume el conjunto de condiciones básicas para la intervención ciudadana. Este se construye a partir de las variables de Grupo base Medición de Desempeño Municipal, que da cuenta de las condiciones institucionales; el indicador de pobreza NBI, que permite visibilizar las condiciones sociales y económicas; y la libertad de prensa, desde la disponibilidad de información local (véase tabla 2). A partir del cruce entre estos tres indicadores, se dividieron los municipios en torno a cinco categorías:

**Gráfico 7. División municipios según EPC.**

Ciudades	Propicio	Adecuado	Regular	Débil
• 10 municipios	• 292 municipios	• 228 municipios	• 254 municipios	• 317 municipios

En la categoría de ciudades se tuvo en cuenta a Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Villavicencio, Ibagué, Manizales, Pasto y Pereira. Esto debido a que presentan características muy favorables, como un indicador de NBI menor a 10 y suficiente información local según la FLIP, que las llevan a distanciarse significativamente de los demás municipios del país.

<sup>14</sup> Transparency International, “Barómetro Global de la Corrupción América Latina y el Caribe 2019: opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción”, 2019, disponible en <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/gcb-lac-report-web.pdf>.

De esta forma, la categoría EPC busca contextualizar los resultados presentados en la *Radiografía de Hechos de Corrupción 2016-2020* y constatar que el reporte y la denuncia de hechos de corrupción exige medidas específicas. Por ejemplo, Transparencia por Colombia ha resaltado el vacío normativo que aún existe en el país frente a la protección a denunciantes de hechos de corrupción<sup>15</sup> y la necesidad de que las autoridades acompañen estos procesos en los territorios excluidos históricamente<sup>16</sup>.

### 3.1.4. Tipo de Corrupción:

Debido a que un hecho de corrupción puede tener participación de actores tanto del sector público como el privado o, incluso, tener distintas etapas; el equipo del Monitor Ciudadano de la Corrupción clasifica cada hecho a partir de la preponderancia del abuso de poder confiado, en cuatro tipos de corrupción: Administrativa, Política, Privada y Judicial<sup>17</sup>.

La categorización de las tipologías resulta difícil en algunos hechos de corrupción, en los que concurren intereses y actores estatales, políticos, privados y judiciales, por lo que, en dichos casos se optó por categorizar el hecho en función del tipo de corrupción que se hace más evidente o preponderante en el desarrollo del hecho.

Dicha tipología fue además subdividida en una serie de ámbitos referentes a las irregularidades que le compete a cada una. Los ámbitos dan cuenta de procesos y prácticas en los cuales se pueden presentar la corrupción según provenga de un hecho de tipo administrativo, político, privado o judicial. Estos fueron clasificados de acuerdo a la tipología con base en las tendencias evidenciadas en la *Radiografía 2016-2018*. A continuación, se destacará la definición de cada uno de los tipos de corrupción, así como sus ámbitos utilizados.

---

<sup>15</sup> Transparencia por Colombia, “La denuncia de la corrupción y la protección al denunciante en Colombia”, 2020, disponible en <https://transparenciacolombia.org.co/2020/07/01/denuncia-proteccion-denunciante/>

<sup>16</sup> De acuerdo al análisis realizado por Transparencia por Colombia (2020) sobre los riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz, se deben fortalecer las capacidades de los órganos de control a nivel Territorial, particularmente en los municipios PDET, para una comunicación más directa con la población que se encuentra ejerciendo un control ciudadano.

<sup>17</sup> En la Radiografía 2016-2018 se utilizó además la categoría Captura del Estado; sin embargo, tras dicho ejercicio se constata la dificultad de identificar este tipo a partir de un sólo hecho de corrupción y con los limitantes de las notas de prensa.

**Tabla 3: Tipos y ámbitos de corrupción.**

	Tipo de Corrupción	Administrativa	Política	Privada	Judicial
<b>Ámbitos</b>	<b>Definición</b>	Abuso de poder de una autoridad o servidor público con el fin de beneficiarse particularmente o a favor de un tercero, generando un detrimento del interés colectivo al poner en riesgo los recursos públicos o la provisión de bienes y servicios.	Abuso de poder a través de la manipulación de políticas, instituciones y reglas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los tomadores de decisiones políticas, quienes abusan de su posición para sostener su poder, estatus y/o riqueza.	Abuso de poder por parte de actores del sector privado generando un detrimento del interés general público o privado. El sector privado reúne a cualquier empresa, institución o propietario que no esté controlado por el sector público.	Abuso de poder desde la Rama Judicial para beneficio propio o de un tercero, interfiriendo en la independencia e imparcialidad del proceso judicial y en la impartición de la justicia.
<b>Planeación</b>	Es un proceso a través del cual se priorizan los retos o proyectos que se quieren abordar desde las entidades públicas.	Ejemplo: Un funcionario público acepta dinero para adecuar el Plan de Ordenamiento Territorial según fines privados.	Ejemplo: Un alcalde se ve envuelto en un conflicto de interés al aprobar un proyecto del cual buscaba ser beneficiado antes de llegar al poder.	–	–
<b>Presupuesto y Gasto Público</b>	Es la asignación y destinación de recursos públicos para garantizar la provisión de bienes y servicios.	Ejemplo: Un funcionario público utiliza los recursos públicos para un fin personal cuando estaban destinados para la provisión de un servicio.	Ejemplo: Un alcalde les paga a unos concejales para la aprobación de un proyecto.	–	–
<b>Contratación</b>	Se refiere al proceso de compra por parte de entidades públicas de bienes, servicios y/o obras a través de recursos públicos.	Ejemplo: Un funcionario público solicita un pago para direccionar un proceso de contratación pública.	Ejemplo: Un alcalde direcciona un contrato de su administración para beneficiar una empresa que es de su familia.	–	–

<b>Bienes y Servicios</b>	Elementos que conllevan a garantizar el bienestar de una población a través del cumplimiento de sus necesidades básicas.	Ejemplo: Un funcionario altera el registro de beneficiarios de un servicio para desviar recursos.	Ejemplo: Un alcalde utiliza la provisión de unos servicios para beneficiar a un grupo poblacional en específico.	-	-
<b>Empleo Público</b>	Es toda aquella posición que ocupa una persona en el Estado con el fin de cumplir con los objetivos y las funciones estatales.	Ejemplo: Un funcionario omite la selección objetiva para un puesto en una entidad para beneficiar a un tercero.	Ejemplo: Un mandatario nombra a un familiar para trabajar con él en la entidad pública.	-	Ejemplo: Una juez se encuentra fallando un caso a pesar de tener un conflicto de interés en el mismo.
<b>Regulación, licenciamiento y trámites</b>	Hace referencia al conjunto de actividades burocráticas llevadas para legalizar un procedimiento.	Ejemplo: Un funcionario falsifica permisos para la movilización de fauna y flora a cambio de un soborno.	Ejemplo: Un grupo de congresistas dificultan el trámite de un proyecto de Ley que perjudicaba a una empresa.	Ejemplo: Una empresa falsifica una licencia de construcción.	-
<b>Seguridad</b>	Se refiere a las iniciativas públicas que buscan salvaguardar la vida y la integridad de las personas o conservar el orden público.	Ejemplo: Un funcionario decide no intervenir ante un acto de microtráfico, a cambio de un pago.	Ejemplo: Un alto mando del Ejército se asocia con un grupo armado para realizar una operación que afecta una población.	-	-
<b>Electoral</b>	Engloba aquellos procesos utilizados dentro de un sistema democrático para la elección de autoridades públicas.	-	Ejemplo: Un candidato compra votos para llegar al poder.	-	-
<b>En relación con entidades públicas</b>	Relación que se produce entre privados y actores estatales con el fin de obtener un beneficio particular.	-	-	Ejemplo: Una empresa no entrega un servicio público para el cual fue contratada.	-

<b>Colusión y alteración a la libre competencia</b>	Relación que se produce entre actores del sector privado para no competir en el mercado y así obtener un beneficio particular, afectando al comprador.	-	-	Ejemplo: Varias empresas de un mismo sector se asocian para regular los precios y así obtener mayor ganancia.	-
<b>Lavado de activos y contrabando</b>	Cuando actores del sector privado buscan obtener un beneficio personal, tratando de legalizar un bien obtenido ilegalmente.	-	-	Ejemplo: Una empresa legalmente constituida utiliza insumos provenientes del contrabando porque son más baratos.	-
<b>En relación con otras entidades o individuos</b>	Cuando actores del sector privado se relacionan entre sí para obtener un beneficio personal generando una afectación al interés general.	-	-	Ejemplo: Una empresa simula transacciones para desviar dineros de sus socios.	-
<b>Pago de impuestos y otras obligaciones</b>	Cuando actores del sector privado omiten o falsifican el pago obligaciones como los impuestos, afectando el recaudo de recursos públicos.	-	-	Ejemplo: Cuando una empresa crea otra empresa de papel en un paraíso fiscal evadiendo pagar impuestos en el país de origen.	-
<b>Financiación de la política</b>	Cuando desde el sector privado se financia una campaña política, un partido o una organización electoral con el fin de obtener un beneficio personal omitiendo los procesos legales para ello.	-	-	Ejemplo: Una empresa financia una campaña electoral con el fin de asegurarse un contrato cuando el mandatario llegue al poder.	-

<b>Funciones jurisdiccionales</b>	Se refiere a los procedimientos dentro de la Rama Judicial para a impartición de la justicia de acuerdo a lo establecido en la ley.	-	-	-	Ejemplo: Cuando un juez acepta un soborno para fallar a favor de una de las partes de un conflicto.
<b>Trámites y servicios judiciales</b>	Se refiere al conjunto de actividades burocráticas dentro de la Rama Judicial para acceder a la justicia.	-	-	-	Ejemplo: Cuando un funcionario exige un pago para interponer una demanda cuando este es un servicio gratuito.

### 3.4.1.1. Corrupción Administrativa:

La Corrupción Administrativa es entendida como el abuso de poder de una autoridad o servidor público con el fin de beneficiarse particularmente o a favor de un tercero, generando un detrimento del interés colectivo al poner en riesgo los recursos públicos o la provisión de bienes y servicios<sup>18</sup>. En este tipo de corrupción pueden estar inmersos todos aquellos actores vinculados con la administración del Estado. Por ejemplo, cuando los funcionarios públicos aceptan sobornos “para acelerar los procesos burocráticos o acceder a los servicios públicos a los que tienen derecho”<sup>19</sup>. Éste se diferencia de la Corrupción Privada en tanto que el hecho parte de las debilidades de la Administración Pública para evitar que se presenten prácticas como el soborno, extorsión, cambio de reglamentación, acceso a trámites, etc. Acá los ámbitos de análisis son:

**Gráfico 8. Ámbitos Corrupción Administrativa.**



### 3.4.1.2. Corrupción Política:

De acuerdo a Transparencia Internacional<sup>20</sup>, la Corrupción Política es entendida como la manipulación de políticas, instituciones y reglas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los tomadores de decisiones políticas, quienes abusan de su posición para sostener su poder, estatus y/o riqueza. En ese sentido, se presenta en personas en los niveles más altos del poder y busca mantener la lealtad de los votantes, de personas a su cargo, entre otras<sup>21</sup>. La Corrupción Política puede

<sup>18</sup> 23U4 Anti-corruption Resource Centre, “Glossary”, Consultada el 3 de noviembre de 2021, en <https://www.u4.no/terms>

<sup>19</sup> Transparency International Anti-Corruption Helpdesk, “Successful approaches to tackle petty corruption”, 2019, disponible en <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/successful-approaches-to-tackle-petty-corruption>

<sup>20</sup> Transparency International, “CORRUPTIONARY A-Z,” 2021., disponible en <https://www.transparency.org/en/corruptionary>.

<sup>21</sup> U4 AntiCorruption Resource Center and Inge Amundsen, “Political Corruption”, 2006, disponible en <https://www.u4.no/publications/political-corruption>.

ser aún más imperceptible y tomar formas como el tráfico de influencias, afectaciones a la democracia o dar cuenta de la relación entre conflicto armado y corrupción<sup>22</sup>.

Por ello, esta puede ser cometida por una autoridad electa por voto popular que busca beneficiar a un amigo, familiar o financiador de su campaña; por el miembro de un partido u organización política a través de la compra de votos; o, incluso, por un miembro de las Fuerzas Armadas cuándo se generan usos inadecuados de la capacidad militar por razones políticas. Por ejemplo, cuando el Estado y, en especial las Fuerzas Armadas, abusan de su poder para beneficiar a un grupo particular con protección estatal<sup>23</sup>.

Por ello, en la Corrupción Política se incluyeron, entre otros aspectos, aquellos hechos de corrupción que tienen una relación directa con el conflicto armado en el país, puesto que, en esencia se entiende como un conflicto de carácter político fundamentado en la lucha por acceder al poder desde distintas vías legales e ilegales. De esta forma, se evidencia el uso de recursos o políticas que buscan salvaguardar la vida y la integridad de las personas con el fin de acceder al poder político para satisfacer intereses particulares, afectando el interés general de la población, entendiendo así que hay una relación simbiótica en donde la corrupción aumenta el riesgo de conflicto y el conflicto aumenta el riesgo de corrupción<sup>24</sup>.

Al respecto, se destaca que la corrupción que involucra a las Fuerzas Armadas puede ser tanto Administrativa como Política, pero se diferencia la segunda de la primera en tanto que involucra altos mandos de poder, quienes tienen la capacidad de alterar una política o una regla de procedimiento. En otras palabras, va más allá de una malversación de fondos<sup>25</sup> y requiere más que un enfoque técnico para tratarla<sup>26</sup>. Por ejemplo, la corrupción puede reproducir el conflicto recompensando a los beligerantes<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> Transparency International, “Informe global de la corrupción 2004”, 2004, disponible en

<https://www.transparency.org/es/publications/global-corruption-report-2004-political-corruption>

<sup>23</sup> Amundsen, Inge, “Political Corruption: An Introduction to the Issues”, 1999, Chr. Michelsen Institute, disponible en <https://www.cmi.no/publications/file/1040-political-coiTuption.pdf>

<sup>24</sup> Transparency International, “Corruption as a threat to stability and peace”, 2014, disponible en [https://ti-defence.org/wp-content/uploads/2016/03/2014-01\\_CorruptionThreatStabilityPeace.pdf#page=1&zoom=auto,-317,843](https://ti-defence.org/wp-content/uploads/2016/03/2014-01_CorruptionThreatStabilityPeace.pdf#page=1&zoom=auto,-317,843)

<sup>25</sup> Matt Herbert, “Corrupted militaries: Criminality, conflict, and coercion”, *Pilfering the Peace: The Nexus between Corruption and Peace Building*, 14, 25–26, 2009, disponible en <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewj3pcWHhP3zAhUoVTABHZ00A8AQFnoECAQQAQ&url=https%3A%2F%2Fbuildingintegrity.hq.nato.int%2FResources.aspx%3Fid%3D1122014964&usg=AOvVaw3bYKK1OYSUyXb-MAA3A7ng>

<sup>26</sup> U4 AntiCorruption Resource Center, & Inge Amundsen, “Political corruption”, 2006, disponible en <https://www.u4.no/publications/political-corruption>

<sup>27</sup> U4 AntiCorruption Resource Center, & Inge Amundsen, “Political corruption”, 2006, disponible en <https://www.u4.no/publications/political-corruption>

y, en el caso colombiano, se ha evidenciado cómo grupos al margen de la ley influyen en compra de votos y en la cooptación de instituciones estatales<sup>28</sup>. Debido a ello, los ámbitos de análisis son:

**Gráfico 9. Ámbitos Corrupción Política.**



### 3.4.1.3. Corrupción Privada

La Corrupción Privada se define como un abuso de poder o de confianza que parte de actores representantes del sector privado generando un detrimento del interés general. El sector privado es definido por Transparencia Internacional como cualquier empresa, institución o propietario que no esté controlado por el sector público<sup>29</sup>. En ese sentido, este tipo de corrupción puede darse dentro de una empresa, entre miembros del sector privado, en relación con entidades públicas, involucrar a organizaciones sin ánimo de lucro, entre otros. Además, puede incluir prácticas como el soborno, la competencia desleal, el contrabando, el lavado de activos o la evasión de impuestos. Acá los ámbitos de análisis son:

**Gráfico 10. Ámbitos Corrupción Privada.**



<sup>28</sup> U4 Anti-Corruption Resource Center, "Risks of corruption to state legitimacy and stability in fragile situations", 2012, disponible en <https://www.u4.no/publications/risks-of-corruption-to-state-legitimacy-and-stability-in-fragile-situations.pdf>

<sup>29</sup> Transparency International, "CORRUPTIONARY A-Z," s.f., disponible en <https://www.transparency.org/en/corruptionary>

### 3.4.1.4. Corrupción Judicial

La Corrupción Judicial parte de un abuso de poder o de confianza desde la Rama Judicial para beneficio propio o de un tercero, interfiriendo en la independencia e imparcialidad del proceso judicial y en la impartición de la justicia<sup>30</sup>. Puede incluir la desviación de un proceso judicial con el fin de beneficiar a una de las partes, exigencias de dinero para acceder a trámites ante la Justicia o abusos de poder y toma de decisiones de manera discrecional de altos cargos de la Rama Judicial. Por ello, acá los ámbitos de análisis escogidos son:

**Gráfico 11. Ámbitos Corrupción Judicial.**



### 3.1.5. Sector:

Con el fin de identificar el sector que se ve afectado por los hechos de corrupción, se tuvo en cuenta un enfoque económico-presupuestal, es decir en función de la asignación de los recursos que son apropiados o desviados y que debían ser destinados para la provisión de bienes y servicios públicos. Los sectores son<sup>31</sup>:

**Gráfico 12. Sectores contemplados para la categorización.**

<sup>30</sup> Transparency International, "Judicial corruption fuels impunity, corrodes rule of law, says new Transparency International report", 2007, consultado en noviembre 2021, disponible en <https://www.transparency.org/en/press/20070523-judicial-corruption-fuels-impunity-corrodes-rule-of-law-says-repor>

<sup>31</sup> Dentro de los principales cambios frente a la *Radiografía 2016-2018*, se encuentra el análisis en conjunto de Educación, ciencia y tecnología, anteriormente separados en sectores distintos. Asimismo, el sector Transporte anteriormente era analizado con infraestructura, pero en la *Radiografía 2016-2020* se clasifica la infraestructura de acuerdo a si se trata de hospitales (sector salud), colegios (sector educación), etc. Además, se incluye el sector Ambiente, separándolo de vivienda y servicios públicos, y el sector Paz, separándolo de Inclusión social.



### 3.1.6. Entidad afectada:

Más allá de quién comete el hecho de corrupción, éste afecta los recursos, la legitimidad, la eficiencia y la eficacia de las entidades públicas y privadas. Por ejemplo, al cometerse un hecho de corrupción por un miembro de una entidad, también se está afectando a dicha institución al apropiarse de los recursos destinados para su funcionamiento y debilitando también, la confianza de la ciudadanía sobre la misma<sup>32</sup>.

Por esto, se determinó una Entidad afectada por cada hecho de corrupción, a partir de una visión general de la institucionalidad del país. De esta forma, estas entidades se clasifican en cuatro grupos de acuerdo a la forma en la que se organiza el Estado, adicionando una categoría para el sector privado. Igualmente, la Rama Ejecutiva se divide de acuerdo a los distintos niveles de gobierno: nacional, departamental o municipal. Las subcategorías contempladas para clasificar las entidades son:

**Gráfico 13. Entidades contempladas para la categorización.**

ENTIDADES	SUBCATEGORÍAS
Rama Ejecutiva: Gobierno Nacional	Agencias Departamento Administrativo Entidades Adscritas Entidades Vinculadas

<sup>32</sup> O'Donnell, 2006, en U4 Anti-Corruption Resource Center, "Risks of corruption to state legitimacy and stability in fragile situations", 2012, disponible en <https://www.u4.no/publications/risks-of-corruption-to-state-legitimacy-and-stability-in-fragile-situations.pdf>

	Fuerza Pública Ministerios Despacho central <sup>33</sup>
Rama Ejecutiva: Gobernaciones	Agencias Entidades Industriales y Comerciales del Estado-EICE Entidad Adscrita Entidades Sociales del Estado-ESE Institutos Despacho central <sup>12</sup> Secretarías
Rama Ejecutiva: Alcaldías	Entidades Industriales y Comerciales del Estado-EICE Entidad Adscrita Entidades Sociales del Estado-ESE Institutos Despacho central <sup>12</sup> Secretarías
Rama Ejecutiva: Asociaciones de entidades territoriales	Provincias RAP
Rama Judicial	Altas Cortes Fiscalías Juzgados Tribunales Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y no Repetición-SIVJNR
Rama Legislativa y corporaciones públicas	Senado Cámara Asambleas Concejos
Entidades independientes	Comisión Nacional del Servicio Civil-CNSC Banco de la República Organismos de control Corporaciones Autónomas Entidades Electorales
Sector privado	Gremios y asociaciones de empresas Empresas privadas Entidad privada con funciones públicas Personas Partidos Políticos Tercer sector

<sup>33</sup> Se refiere al nivel más alto del Gobierno Nacional, las gobernaciones o las alcaldías, representado generalmente por el mandatario electo por votación popular y su equipo inmediato.

### 3.1.7. Delito:

A través de la corrupción se cometen prácticas ilegales, que pueden ser tipificadas de acuerdo al marco normativo colombiano. Por ello, se destaca en cada hecho los delitos cometidos de acuerdo al Código Penal Colombiano (Ley 599 del 2000<sup>34</sup>), a partir de la información disponible en las notas de prensa. En este caso no se toma en cuenta a quién le fueron imputados los delitos, sino que se prioriza la mirada en general del hecho de corrupción y qué le da el carácter de ilegalidad. A continuación, se listan los delitos seleccionados del Código Penal colombiano:

**Gráfico 14. Delitos contemplados para la categorización.**

TÍTULO	CAPÍTULO
<b>Delitos contra la administración pública</b>	Peculado
	Concusión
	Cohecho
	Utilización de información
	Abusos de autoridad y otras infracciones
	Celebración indebida de contratos
	Enriquecimiento ilícito por hechos de corrupción
	Prevaricato
	Soborno Transnacional
	Tráfico de influencias
	Usurpación y Abuso de funciones públicas
	De la utilización indebida de información y de influencias derivadas del ejercicio de función pública
	Del falso testimonio
	De la infidelidad a los deberes profesionales
	Del encubrimiento
	Fuga de presos
Fraude procesal	
Delitos contra medios de prueba y otras infracciones	
<b>Delitos contra el patrimonio económico</b>	De las defraudaciones
	Estafa
	Abuso de confianza
	De la usurpación
<b>Delitos contra la fe pública</b>	Hurto
	De la falsedad en documentos
<b>Delitos contra el orden económico social</b>	Del acaparamiento, la especulación y otras infracciones
	De los delitos contra el sistema financiero
	Del contrabando
	Del concierto
	Del lavado de activos

<sup>34</sup> Ley 599 del 2000, Código Penal Colombiano, Disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0599\\_2000.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html)

<b>De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente</b>	Delitos contra los recursos naturales y medio ambiente
<b>De los delitos contra la salud pública</b>	De las afectaciones a la salud pública
<b>Delitos contra mecanismos de participación democrática</b>	De la violación al ejercicio de mecanismos de participación democrática
<b>Delitos contra la vida y la integridad personal</b>	Delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario

## 3.2. Consecuencias de la corrupción:

### 3.2.1. Dinero comprometido, perdido y recuperado:

Un hecho de corrupción comúnmente se presenta a través del intercambio de dinero, bien o servicio. Con el fin de evidenciar dicho intercambio, se incluye un análisis sobre el dinero comprometido, perdido y recuperado. Ello en función de la información disponible en las notas de prensa escrita recolectadas por cada hecho, por lo que no siempre se puede determinar cuánto dinero estaba destinado, fue apropiado o recuperado.

**Gráfico 15. Categorías utilizadas para clasificar el dinero.**

CATEGORÍA	DEFINICIÓN
<b>Dinero comprometido</b>	El monto total de dinero en juego en cada hecho. Generalmente de los datos asociados a los valores totales de los contratos, obras o la prestación de servicios.
<b>Dinero perdido</b>	Esta cifra incluye el dinero que fue desviado, utilizado en algún objeto diferente o simplemente evadido como en el caso de los impuestos. Asimismo, se tiene en cuenta el pago de sobornos y extorsiones <sup>35</sup> .
<b>Dinero recuperado</b>	Reúne las obligaciones económicas, multas impuestas o montos recuperados por las autoridades competentes. Esta únicamente toma en cuenta las menciones específicas en las notas de prensa relacionadas con los hechos recopilados.

### 3.2.2. Población afectada:

Dentro de los nuevos abordajes para el análisis de la corrupción, se encuentra la identificación del daño social que genera este flagelo. Para ello, se propone identificar la *población que se ve directamente*

<sup>35</sup> Transparency International, "Curbing Corruption in Public Procurement: A Practical Guide," *Pacific Economic Review*, vol. 9200, 2014, <https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf>.

*afectada* por los hechos de corrupción, quien, de acuerdo a la experiencia de Transparencia Internacional, suele ser la población más vulnerable<sup>36</sup>. Al respecto, se identifican los siguientes grupos poblacionales, seleccionándolos cuando hay una mención específica en la nota de prensa:

**Gráfico 16. Categorías grupos poblacionales seleccionados.**

<b>Actores afectados</b>	Adultos mayores
	Denunciantes
	Desmovilizados
	Estudiantes
	Mujeres
	Niños, Niñas y Adolescentes
	Pacientes
	Periodistas
	Personas privadas de la libertad
	Población étnica
	Población LGTBIQ+
	Población vulnerable socioeconómicamente
	Usuarios de servicios públicos
	Víctimas del conflicto armado

Dichas categorías cualitativas cuentan con un enfoque interseccional para destacar si hay afectación a personas con condiciones simultáneas de vulnerabilidad. Por ejemplo, en algunos hechos una mujer afectada directamente por la corrupción puede pertenecer a una comunidad étnica o ser parte de la población vulnerable socioeconómicamente, “por lo que sufre más severamente las consecuencias de este fenómeno”<sup>37</sup>.

Adicionalmente, con el fin de cuantificar a las víctimas directas de estos hechos y la necesidad de reparación de las mismas, en la *Radiografía 2016-2020* se incluye la categoría *Número de actores afectados*. Esta se utiliza cuando se menciona en la nota de prensa la afectación directa a un número de personas, generalmente porque los recursos públicos o privados que fueron utilizados con beneficios particulares, estaban destinados a beneficiar específicamente a estos. Se debe tener en cuenta que una persona puede ser afectada por varios hechos de corrupción, por lo que esta cifra corresponde a la sumatoria de víctimas de los hechos recopilados.

<sup>36</sup> Transparency International, *Defying Exclusion Stories and Insights on the Links between Discrimination and Corruption*, 2021, disponible en [https://images.transparencycdn.org/images/2021\\_DefyingExclusion\\_Report\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2021_DefyingExclusion_Report_EN.pdf).

<sup>37</sup> Inter-American Commission on Human Rights, “Corruption and Human Rights”, 2019, disponible en <https://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/CorruptionHR.pdf>

### 3.2.3. Violación a los Derechos Humanos:

En los últimos años se ha hecho evidente las sinergias que hay entre las agendas de la lucha contra la corrupción y la de la promoción y garantía de los Derechos Humanos. A propósito, la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas reconoció que la corrupción atenta contra el goce de los Derechos Humanos<sup>38</sup> y el Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos expuso que un soborno a un juez, un médico o a un maestro afecta el derecho a un juicio justo, a la salud y a la educación, respectivamente<sup>39</sup>. También pueden verse violentados los derechos a la vida con un hecho de corrupción que involucre agentes estatales cuya función es velar por la seguridad, o el derecho al trabajo a través de prácticas como el nepotismo<sup>40</sup>.

Las investigaciones adelantadas sobre dicha relación dan cuenta de cómo coinciden altas tasas de percepción de la corrupción en países con un historial de violaciones de Derechos Humanos<sup>41</sup>. Además, se ha analizado cómo la corrupción impacta desproporcionadamente a los grupos más vulnerables afectando el principio básico de los Derechos Humanos sobre no discriminación y acentuando las desventajas en los grupos estructuralmente excluidos. Adicionalmente, se ha evidenciado cómo la corrupción va en contra de la obligación estatal<sup>42</sup> de defender los Derechos Humanos, por lo que requiere una acción positiva por parte del Estado<sup>43</sup>. Ello permite decir que la corrupción al ser un fenómeno complejo y multidimensional se vuelve a la vez causa y consecuencia de las vulneraciones de Derechos Humanos.

Con base en ello, el Monitor Ciudadano busca identificar los hechos asociados a la afectación en el goce de los Derechos Humanos y cuáles son los derechos vulnerados. Para ello, se toma en cuenta la *Carta Internacional de Derechos Humanos* que reúne la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>44</sup>, el

---

<sup>38</sup> Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, “LA CORRUPCIÓN Y SUS REPERCUSIONES EN EL DISFRUTE DE LOS DERECHOS HUMANOS, EN PARTICULAR LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES,” E/CN.4/Sub.2/2003/18, 2003, <https://undocs.org/es/E/CN.4/Sub.2/2003/18>.

<sup>39</sup> International Council on Human Rights Policy y Transparency International, “Corruption and Human Rights: Making the Connection,” 2009, <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08b6540f0b64974000b10/humanrights-corruption.pdf>.

<sup>40</sup> U4 AntiCorruption Resource Center, “Corruption and Human Rights”, s.f., disponible en <https://www.u4.no/topics/human-rights/basics>

<sup>41</sup> Peters, Anne, “Corruption and Human Rights”, 2015, disponible en <https://baselgovernance.org/publications/working-paper-20-corruption-and-human-rights>

<sup>42</sup> International Council on Human Rights Policy y Transparency International, “Corruption and Human Rights: Making the Connection”, 2009, disponible en <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08b6540f0b64974000b10/humanrights-corruption.pdf>

<sup>43</sup> Peters, Anne, “Corruption and Human Rights”, 2015, disponible en <https://baselgovernance.org/publications/working-paper-20-corruption-and-human-rights>

<sup>44</sup> Naciones Unidas, “La Declaración Universal de Derechos Humanos,” 1948, <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>45</sup> y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>46</sup>.

Los derechos consagrados en estos tres documentos son analizados por el equipo del Monitor Ciudadano de la Corrupción a la luz de los hechos de corrupción. La siguiente recoge los derechos revisados (para conocer descripción de los derechos aquí listados ir a Anexo B):

**Tabla 4. Derechos Humanos destacados para la categorización.**

DOCUMENTO	ARTÍCULO	RESUMEN
<b>Declaración Universal de Derechos Humanos</b>	Artículo 1	Igualdad al nacer
	Artículo 2	No discriminación
	Artículo 3	Vida y seguridad
	Artículo 4	No esclavitud
	Artículo 5	No tortura
	Artículo 6	Personalidad jurídica
	Artículo 7	Igualdad de protección
	Artículo 8	Acceso a tribunales
	Artículo 9	No detención
	Artículo 10	Justicia imparcial
	Artículo 11	Inocencia
	Artículo 12	Reputación.
	Artículo 13	Circulación libre
	Artículo 17	Propiedad
	Artículo 18	Pensamiento y creencias
	Artículo 19	Expresión e información
	Artículo 20	Reunión y asociación
	Artículo 21	Representación política
	Artículo 22	Seguridad social
	Artículo 23	Igualdad en el trabajo
Artículo 24	Descanso	
Artículo 25	Nivel de vida y protección infancia.	
Artículo 26	Educación	
Artículo 27	Cultura y ciencia	
Artículo 29	Deberes comunidad	
Artículo 30	Protección derechos	
<b>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</b>	Artículo 1	Determinación y recursos
	Artículo 3	Igualdad derechos
	Artículo 6	Vida
	Artículo 7	No tortura
	Artículo 8	No esclavitud
Artículo 9	Libertad y no prisión arbitraria	

<sup>45</sup> Naciones Unidas, "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos," 1966, <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

<sup>46</sup> Naciones Unidas, "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales," 1966, <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.

	Artículo 10	Trato humano en prisión
	Artículo 11	Cárcel motivos contractuales
	Artículo 12	Libre circulación
	Artículo 14	Igualdad ante la ley
	Artículo 15	Condena por delitos
	Artículo 16	Personalidad jurídica
	Artículo 17	Reputación
	Artículo 18	Pensamiento y creencias
	Artículo 19	Expresión e información
	Artículo 20	No propaganda guerra
	Artículo 21	Reunión pacífica
	Artículo 22	Asociación y sindicatos
	Artículo 23	Familia
	Artículo 24	Protección niñez
	Artículo 25	Participación política
	Artículo 26	Igualdad y protección
	Artículo 27	Vida cultural minorías
	Artículo 47	Recursos naturales
<b>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</b>	Artículo 1	Determinación y recursos
	Artículo 2	Garantía derechos
	Artículo 3	Igualdad de género
	Artículo 4	Limitaciones derechos por ley
	Artículo 5	Derechos sin restricciones
	Artículo 6	Trabajo libre y orientado
	Artículo 7	Remuneración, ascensos y descansos
	Artículo 8	Sindicatos y huelga
	Artículo 9	Seguridad social
	Artículo 10	Familia, madres y niñez
	Artículo 11	Nivel de vida, vivienda y alimentos
	Artículo 12	Salud, protección infantil y medio ambiente
	Artículo 13	Educación
	Artículo 14	Educación gratuita y obligatoria
	Artículo 15	Cultura y ciencia
	Artículo 25	Riquezas y recursos naturales

A partir de dicha clasificación, se selecciona el derecho vulnerado en los hechos que así lo permiten. De esta manera se identifica el derecho vulnerado, así como la declaración o pacto en el cual se encuentra recogido y el artículo en específico que lo contempla.

### 3.3. Actores:

#### 3.3.1. Tipo de Actor:

Con el fin de identificar el tipo de actor que presuntamente participa en las irregularidades, se beneficia de ellas o las denuncia, se clasifican los actores mencionados en las notas de prensa. Esta variable permite escoger si el actor es individual, es decir personas naturales; o colectivo, es decir organizaciones, como se observa en la siguiente tabla:

**Gráfico 16. Categorías utilizadas para la clasificación de actores.**

Actores individuales: Personas naturales	Servidor Público
	Autoridad electa por votación popular
	Alto dignatario no elegido por voto popular
	Miembro de la Fuerza Pública
	Miembro tercer sector
	Actor vinculado a economía ilegal o grupo armado ilegal
	Miembro de organización política
	Miembro sector privado
	Unipersonal
Actores colectivos: Organizaciones	Otros
	Actor vinculado a economía ilegal o grupo armado ilegal
	Entidades del Estado
	Empresas privadas
	Empresas privadas con funciones públicas
	Organizaciones políticas
	Otro
	Tercer sector
Agremiaciones	

#### 3.3.2. Tipo de participación:

Dentro de la tipología de actores ya sean individuales o colectivos, se hace otra clasificación de acuerdo a su participación en cada hecho de acuerdo a la información disponible en las notas de prensa:

**Tabla 5. Categorías utilizadas para clasificar la participación de los actores.**

PARTICIPACIÓN	DEFINICIÓN
<b>Involucrado</b>	Aquellos que son presuntamente responsables de haber cometido las irregularidades causantes del hecho de corrupción. Generalmente son mencionados en las notas de prensa porque las autoridades competentes adelantan un proceso en su contra.

<b>Beneficiado</b>	Aquel que es mencionado en las notas de prensa por recibir un beneficio directo por el hecho de corrupción. Usualmente no se ve involucrado en el hecho pero recibe un provecho del mismo.
<b>Denunciante</b>	Aquellos actores que realizan la denuncia de irregularidades o un presunto hecho de corrupción ante las entidades correspondientes.
<b>Víctima</b>	Aquellas personas que se ven directamente afectadas por el hecho de corrupción.

### 3.3.3. Otras categorías:

Debido a que la clasificación de los actores obedece a la información disponible, en el proceso de construcción de cada hecho se debe privilegiar la categorización del Tipo de Actor y Tipo de participación. No obstante, en ciertos hechos se puede ir más allá con otras categorías como la Rama del Poder Público a la cual pertenecen los actores o si se trata de una entidad municipal, departamental o nacional para el caso de servidores públicos. También, es posible determinar (si la información está disponible) a qué partido pertenecen los actores cuando han sido elegidos por voto popular o el cargo de aquellos del sector privado que se ven inmersos en hechos de corrupción. Para ello, se establece la siguiente categorización:

**Gráfico 17. Categorías utilizadas para clasificar otros aspectos de los actores.**

CATEGORÍA	DEFINICIÓN	SUBCATEGORÍAS
<b>Institución</b>	Entidad a la que se encuentran asociados los actores individuales y colectivos vinculados a hechos de corrupción.	Corporaciones autónomas regionales
		Corporaciones públicas
		Empresas con capital estatal
		Empresas e instituciones Prestadoras de Salud- EPS
		Empresas privadas con funciones públicas
		Empresas prestadoras de servicios públicos
		Empresas privadas
		Entidades de la rama judicial (fiscalía, juzgados, cárceles)
		Entidades departamentales
		Entidades municipales
		Entidades nacionales
		Fundaciones, corporaciones cívicas, ONG o asociaciones
		Instituciones de educación oficial
		Medios de comunicación
		No aplica
		No disponible
		Organizaciones políticas (partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos)
Órganos de control		
Otros (iglesias, aeropuertos, etc.)		
Sociedad de economía mixta		

		Uniones temporales y consorcios
<b>Cargo</b>	Sólo para actores individuales con el fin de identificar la posición de poder que ocupaban en el momento del hecho de corrupción.	Directivo
		Gerente
		Subdirector
		Candidato o aspirante
		Coordinador
		Profesional
		Asistencial
		Administrativo
		Operativo
		<b>Rama</b>
Rama Judicial		
Rama Legislativa		
Entidades Independientes		
No Aplica		
No Disponible		
<b>Partido</b>	Partido político al que pertenece el actor individual vinculado al hecho de corrupción.	Alianza Social Independiente-ASI
		Autoridades Indígenas de Colombia - AICO
		Centro Democrático
		Movimiento Alternativo Indígena y Social - MAIS
		Movimiento Independiente de Renovación Absoluta - MIRA
		No Aplica
		No Disponible
		Opción Ciudadana
		Otro
		Partido Alianza Verde
		Partido Cambio Radical
		Partido Conservador Colombiano
		Partido de la U
		Partido FARC
		Partido Liberal Colombiano
Polo Democrático Alternativo		
Unión Patriótica - UP		

### **3.4. Proceso sancionatorio:**

#### **3.4.1. Estado procesal:**

Con el propósito de realizar un análisis del proceso de investigación y/o sanción de los hechos de corrupción, se incluye la categoría Estado procesal. Esta permite evidenciar si el actor involucrado está siendo investigado y en qué etapa se encuentra el proceso adelantado por las autoridades competentes. Para ello se definen las siguientes categorías:

**Gráfico 18. Categorías etapa procesal según el tipo de investigación adelantada<sup>47</sup>.**

TIPO DE PROCESO	ETAPA PROCESAL
<b>Fiscal</b>	Indagación Imputación Fallo con responsabilidad fiscal Fallo sin responsabilidad fiscal Archivo
<b>Disciplinario</b>	Indagación Formulación de pliego de cargos Fallo sancionatorio Fallo absolutorio Archivo
<b>Penal</b>	Investigación preliminar Imputación de cargos Investigación Preclusión Fallo culpable Fallo inocente
<b>Administrativa</b>	Absolución Investigación Sanción
<b>No disponible</b>	No se tiene información sobre algún proceso adelantado por las autoridades competentes.

### 3.4.2. Autoridad de conocimiento:

En esta categoría se identifica cuál fue la entidad que lleva a cabo el proceso de investigación y/o sanción, según sea el caso, contra los actores involucrados en el hecho de corrupción. Para ello se utilizan las siguientes categorías:

**Gráfico 19. Autoridades que adelantan la investigación.**

CATEGORÍA	SUBCATEGORÍAS
<b>Autoridad de conocimiento</b>	Comisión de Acusación de la Cámara de Representantes
	Consejo de Estado
	Consejo Nacional Electoral-CNE
	Contraloría General de la República
	Contralorías territoriales
	Corte Suprema de Justicia
	Fiscalía General de la Nación
	Instancia internacional

<sup>47</sup> Para conocer mejor cada uno de los tipos de investigación ver ALAC, “Tipos de investigación”, Transparencia por Colombia, disponible en <https://transparenciacolombia.org.co/2019/08/27/tipos-de-investigacion/>

Juzgado
No Disponible
Procuraduría General de la Nación
Sala disciplinaria CSJ
Superintendencia
Tribunal
Oficinas de control interno disciplinario
Personerías

### 3.4.3. Detalle de la sanción:

De acuerdo a la información disponible en las notas de prensa, se anota la sanción o multa impuesta por la autoridad competente en cada hecho. Por ejemplo, se anota cuántos años de detención se determinaron, si hay una inhabilidad para celebrar contratos con el Estado o si la sanción comprende “casa por cárcel”. Ello con base en la información disponible en las notas de prensa revisadas en función del hecho de corrupción, es decir, no se realiza un seguimiento específico al proceso del actor involucrado.