



RESOLUCIÓN No. 0 0738

24 FEB. 2017

"Por medio de la cual se aprueba el Direccionamiento Estratégico 2016-2020 para la Fiscalía General de la Nación"

LA FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN

En uso de sus atribuciones legales y en especial las que confiere el numeral 20 del artículo 4 del Decreto Ley 016 del 9 de enero de 2014, y

CONSIDERANDO QUE

La Ley 152 de 1994 establece lineamientos para los ejercicios de planificación de las entidades públicas.

El artículo 4°, numeral 20 del Decreto Ley 016 de 2014 establece como función del Fiscal General de la Nación aprobar el Direccionamiento Estratégico de la Entidad.

El artículo 6 del Decreto Ley 016 de 2014 definen las funciones de la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación que se incluyen dirigir la elaboración e implementación del plan estratégico y la prospectiva de la entidad, adoptar un modelo de gestión, seguimiento y evaluación basado en gerencia de planes, programas y proyectos, y definir directrices, metodologías, instrumentos y procedimientos para la formulación, seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos de la Fiscalía General de la Nación.

El Direccionamiento Estratégico 2016-2020 fue publicado en la página de internet de la entidad y en Fiscalnet, con el propósito de ponerlo a consideración de la ciudadanía en general y de los servidores de la entidad, para sus observaciones.

Las observaciones que se recibieron fueron analizadas para determinar su inclusión en el documento final.

Como resultado de esta construcción han sido modificados la Misión, Visión y Valores Institucionales para que estén alineados con la planeación estratégica de la entidad para los próximos 4 años.

En razón de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1°. Aprobar el Direccionamiento Estratégico de la Fiscalía General de la Nación para la vigencia 2016 – 2020 “la Fiscalía de la gente, por la gente y para la gente”.

ARTÍCULO 2°: Todos los planes, programas y proyectos de la entidad deben estar encaminados a cumplir el Direccionamiento Estratégico 2016 – 2020.

ARTÍCULO 3°. El Direccionamiento Estratégico 2016 – 2020 hace parte integral de esta Resolución y estará publicado en la página de internet de la Fiscalía General de la Nación, así como en Fiscalnet.

ARTÍCULO 4°. La presente resolución rige a partir de su publicación y deroga la resolución No. 0-1294 del 22 de julio de 2015 por la cual se adoptó el Direccionamiento Estratégico de la Fiscalía General de la Nación para la vigencia 2013 – 2016.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogota, D.C., a los **24 FEB. 2017**


NESTOR HUMBERTO MARTÍNEZ NEIRA
Fiscal General de la Nación

	Nombre	Firma	Fecha
Proyectó:	Adolfo Alexander Reyes		Febrero 17 de 2017
Revisó:	Gina Cabarcas		Febrero 17 de 2017
Revisó:	Luis E. Aguirre		Febrero 17 de 2017
Aprobó:	Miguel E. La Rota		Febrero 17 de 2017
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad, lo presentamos para la firma.			



Plan Estratégico 2016-2020

Fiscalía de la gente, para la gente y por la gente

Contenido

Prólogo	3
Presentación.....	5
Misión, visión y valores institucionales	7
La criminalidad actual y principios transversales.....	8
Objetivos estratégicos.....	17
Objetivo estratégico #1: Impactar de forma contundente el crimen organizado	18
Objetivo estratégico #2: Impactar la corrupción de mayor impacto.....	23
Objetivo estratégico #3: Combatir la violencia como fenómeno priorizado	26
Objetivo estratégico #4: Contribuir al fin del conflicto armado sin impunidad	33
Objetivo estratégico #5: Mejorar el acceso a la justicia	36
Objetivo estratégico #6: Fortalecer la acción penal en el territorio	40
Objetivo estratégico #7: Consolidar políticas de manejo estratégico de la carga de trabajo	43
Objetivo estratégico #8: Gestionar y optimizar los recursos financieros	44
Objetivo estratégico #9: Fortalecer la infraestructura tecnológica	46
Objetivo estratégico #10: Optimizar los procesos y fortalecer el Sistema de Gestión Integral.....	47
Objetivo estratégico #11: Desarrollar el talento humano	48
Anexo 1: Metodología de planeación estratégica.....	50
Anexo 2: Encuesta a servidores y funcionarios.....	52
Anexo 3: Desempeño de la Fiscalía General de la Nación—Primer informe: una mirada desde los indicadores	57

Prólogo

Colombia atraviesa el momento más importante de su historia reciente y en él la Fiscalía General de la Nación cumple un papel fundamental. Este Plan Estratégico está diseñado para hacerle frente a los retos del posconflicto y fue elaborado para lograr una Fiscalía más eficaz que garantice los derechos y libertades de todas las personas. El documento reúne los objetivos estratégicos, las metas de gestión y los resultados que cumpliremos en los siguientes cuatro años.

Como lo establecí en mi posesión como Fiscal General, la investigación y el ejercicio de la acción penal estarán focalizadas en el crimen organizado y sus economías ilegales, la corrupción de mayor impacto, la violencia homicida y la contribución al fin del conflicto armado sin impunidad. También concentraremos esfuerzos en garantizar un mejor servicio a la ciudadanía, una mejor atención a las víctimas y aumentaremos la presencia de la entidad. Todo esto, a partir de la consolidación de políticas para el manejo estratégico de la carga de trabajo, el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica, la optimización de los procesos internos de la FGN, el fortalecimiento del sistema de gestión integral y el buen desarrollo del talento humano.

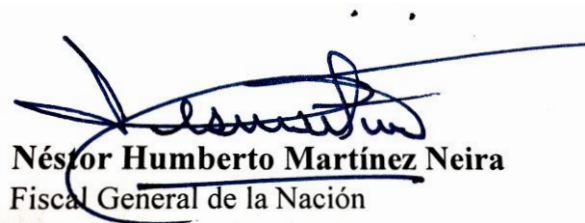
Este es un Plan ambicioso. En 2020, la Fiscalía General de la Nación responderá más y mejor a las necesidades jurídicas de los colombianos. Eso puede verse claramente en las metas que nos hemos impuesto. Como resultado de este Direccionamiento Estratégico, en cuatro años:

- Golpearemos estructuralmente las mil seiscientas organizaciones criminales de mayor riesgo para la sociedad. También llevaremos a juicio el doble de casos de organizaciones criminales que usan menores de edad para cometer sus delitos y aumentaremos en un 100 por ciento el valor de las propiedades y dinero que le incautemos a las organizaciones criminales y sus cómplices.
- En los casos de corrupción, tendrán decisión final todos los casos que priorizados por haber generado mayor daño al erario nacional, departamental y municipal.
- En cuanto a la violencia homicida, llevaremos a juicio el doble de casos de homicidios y duplicaremos el número de condenas por este delito. Para los casos de violencia sexual esperamos llevar a juicio el doble de los casos de violencia sexual y multiplicaremos por cuatro las condenas. Igualmente nos hemos trazado como meta reducir en un 50% los casos de homicidio de víctimas que en el pasado hayan denunciado violencia intrafamiliar o violencia sexual.
- Para contribuir al fin del conflicto armado sin impunidad, presentaremos al menos 25 informes sobre hechos representativos del conflicto armado a la Jurisdicción Especial para la Paz. Asimismo, entregaremos un inventario

integrado, electrónico y físico, de procesos relacionados con el conflicto armado y llevaremos a juicio a todos los paramilitares postulados en el proceso de Justicia y Paz. También tomaremos decisiones de fondo sobre todos los bienes denunciados, ofrecidos o entregados por los paramilitares en este proceso.

- Para mejorar el acceso a la justicia, haremos posible la denuncia en línea, sin que sea necesario desplazarse a la FGN o a la Policía Nacional. Garantizaremos que todas las denuncias que la FGN recibe sean asignadas a un fiscal en los primeros cinco días hábiles. Ubicaremos y asignaremos 85.000 casos que no han sido asignados en los últimos cuatro años y filtraremos y analizaremos los casos que recibimos para generar alertas tempranas, identificar patrones y asociar casos.
- El mejoramiento del acceso a la justicia también pasa por la productividad de los funcionarios. Por lo tanto, aumentaremos en 100 por ciento la productividad de los fiscales; lograremos que la FGN resuelva, al menos, el mismo número de casos que recibe en cada año; y finalizaremos todos los casos que sea posible evacuar y que se tramitan bajo el antiguo procedimiento penal.
- Igualmente, fortaleceremos la presencia de la Fiscalía en 500 municipios— incluidos 160 que tienen mayor riesgo después de la firma del Acuerdo de Paz— y priorizaremos diez regiones. Este fortalecimiento estará acompañado del traslado de 1800 funcionarios a las direcciones regionales para así cumplir con los objetivos misionales.
- Finalmente, el mejoramiento de la gerencia pública tiene un papel importante en este Plan. Por lo anterior, tendremos un nuevo sistema de información que facilite el trabajo investigativo y la gerencia de la Fiscalía. Contaremos con procesos estandarizados que hagan parte del Sistema de Gestión Integral, el cual será certificado con la norma técnica de calidad ISO 9001. En cuanto al desarrollo del talento humano, lograremos que en todos los despachos de fiscal cuenten con al menos un asistente y un investigador. También capacitaremos a los 25 mil funcionarios que hacen parte de la institución. Todos estos objetivos los conseguiremos en un ambiente de austeridad estratégica, donde se privilegie la inversión en las funciones misionales.

El compromiso que asumimos con la sociedad y las demás autoridades públicas es significativo. Lo asumimos confiando en que nuestra gestión aportará soluciones a los problemas de justicia de los colombianos. Esta será la Fiscalía de la gente, para la gente y por la gente.



Néstor Humberto Martínez Neira
Fiscal General de la Nación

Presentación

1. *Descripción del Plan.* El Plan Estratégico 2016-2020 describe las prioridades de la Fiscalía General de la Nación (en adelante FGN) y establece la forma como éstas se cumplirán en los siguientes cuatro años. Expone los objetivos estratégicos, los principales proyectos y las metas de gestión y de resultado fijados para este periodo por el Dr. Néstor Humberto Martínez Neira, Fiscal General de la Nación.
2. *Focalización de la acción penal.* Este Plan focaliza la investigación y el ejercicio de la acción penal en: i) la corrupción, ii) el crimen organizado y las economías ilegales que lo alimentan, incluyendo aquellos negocios criminales como el microtráfico o el narcomenudeo que afectan la seguridad ciudadana, iii) la violencia homicida y iv) la violencia basada en género, especialmente la violencia sexual y la violencia intrafamiliar. Lo anterior se logrará con el fortalecimiento de las capacidades de la FGN a nivel nacional, particularmente en los territorios más afectados por la criminalidad, así como con el mejoramiento del acceso a la justicia de las víctimas. Este Plan también plantea cómo la FGN apoyará de forma decidida los mecanismos de justicia excepcional para la transición a la paz y continuará con la investigación de v) los hechos relacionados con el conflicto armado.
3. *Mejor gerencia pública* El cumplimiento de estos objetivos misionales requiere del ajuste y la consolidación de las políticas públicas que buscan abordar de manera estratégica la carga de trabajo en todo el entramado de la FGN. También es necesario un proceso de reforma institucional que, bajo el principio de la austeridad estratégica, permita un manejo más racional del talento humano, de los recursos materiales y fortalezca la infraestructura tecnológica y profesionalice el talento humano.
4. *Metas 2020.* Con la focalización de la acción penal y el mejoramiento de la gerencia pública, la FGN logrará impactar 1.600 organizaciones criminales tipo A, B y C priorizadas, aumentar en un 100% el valor de los bienes de organizaciones criminales o de sus colaboradores que sean objeto de incautación y extinción de dominio y duplicar las tasas de imputación en la investigación del homicidio doloso, la violencia sexual e intrafamiliar. En 2020 la FGN también habrá obtenido una decisión de fondo en el 100% de casos de corrupción priorizados. Asimismo, el 100% de los casos se asignarán a un fiscal en menos de 5 días hábiles y todas las noticias criminales serán intervenidas tempranamente para lograr la asignación estratégica de casos. En cuanto al fortalecimiento de la presencia de la FGN en las regiones, 500 municipios habrán sido intervenidos y 10 regiones priorizadas. Con el cumplimiento de este Plan estratégico, la FGN entregará a la ciudadanía, por lo menos, 25 informes sobre hechos representativos del conflicto armado y logrará imputar cargos al 100% de los exparamilitares postulados a Justicia y Paz.

5. *Visión estratégica y de cambio.* Este Plan plasma una visión específica de cómo la FGN puede aportar mayor valor social en el cumplimiento de sus funciones y, en particular, la manera cómo va a contribuir a la satisfacción del derecho al acceso a la justicia de los colombianos. Así, este Plan expone la estrategia que la FGN seguirá en los siguientes cuatro años. No se trata solamente de un documento técnico que programa unas actividades de forma coherente con unos objetivos: este Plan hace un esfuerzo por explicar las apuestas clave de la entidad en el mediano plazo. Su cumplimiento requiere que la FGN replantee de forma estructural sus actividades y la manera en las que las realiza. No sólo es un cambio en los procedimientos: es una transformación profunda que busca que servidores y funcionarios adopten una renovada visión de la investigación, de la judicialización penal y de la extinción de dominio que aporte a una política criminal racional y coherente. También implica que toda la FGN se embarque en un proyecto ambicioso de gerencia pública.
6. *Hoja de ruta.* Los principios presentados en los párrafos 19 y siguientes de este Plan, junto con los objetivos estratégicos desarrollados a lo largo del documento, representan el camino a través del cual el Fiscal General de la Nación quiere conducir la institución. Las metas, actividades y pasos expuestos para cumplir cada objetivo estratégico corresponden a la formalización de esta estrategia.
7. *Flexibilidad del Plan.* Este Plan es flexible y puede adaptarse a un entorno cambiante. Esto es una consecuencia de la primacía del pensamiento estratégico sobre su puesta en marcha formal, además de la consciencia de que los cambios institucionales se logran a través de procesos incrementales e iterativos, cuya implementación necesita de un amplio espacio de flexibilidad para adaptarse al contexto y a los retos que están presentes en el país y sus regiones. La posibilidad de ajustar y complementar los objetivos y metas de este Plan es también un reconocimiento de que lo más importante para la implementación exitosa de nuevas iniciativas es el sentido común, la capacidad de adaptación y la persistencia.
8. *Contenido del documento.* El Plan Estratégico tiene cinco partes: en la primera de ellas se presenta un diagnóstico resumido de los principales focos de criminalidad que debe enfrentar la FGN en los siguientes años y plantea algunos principios transversales que orientarán el accionar institucional. La segunda parte describe la metodología utilizada para desarrollar la planeación estratégica concretada en este Plan. La tercera parte sintetiza la misión, visión y los valores de la institución. La cuarta y quinta parte describen los objetivos estratégicos y de gestión que la entidad logrará en los siguientes cuatro años. Por último, los anexos contienen la metodología de planeación estratégica utilizada para elaborar este Plan, los resultados de las encuestas que sirvieron como insumo y un informe cuantitativo de la gestión de la FGN a través de diversos indicadores.

9. *Síntesis de objetivos estratégicos y de gestión.* Este Plan desarrolla seis objetivos estratégicos que guiarán a la FGN en los siguientes cuatro años. Los objetivos 1, 2, 3 y 6 se focalizan en la investigación y judicialización de fenómenos criminales concretos de alto impacto (p. ej. crimen organizado y las economías ilegales que lo alimentan, la corrupción, la violencia y el conflicto armado). Los objetivos 4 y 5 se concentran en el fortalecimiento de la gestión misional en el territorio y en el acceso efectivo a la justicia. Por su parte, hay cinco objetivos de gestión planteados para apoyar la consecución de los objetivos estratégicos, los cuales priorizan el manejo racional, austero y estratégico de los recursos financieros, así como la estandarización de los procesos y procedimientos necesarios para el funcionamiento adecuado de la entidad. Además, ponen como meta principal el mejoramiento tecnológico y el desarrollo de un nuevo sistema de información. También, focalizan la atención en el manejo adecuado del talento humano planteando proyectos que adecuen la cultura organizacional a las metas y objetivos propuestos y promuevan un compromiso para el cumplimiento de este Plan en cada servidor de la FGN. Por último, contribuyen a la consolidación de la política de priorización para ampliar el manejo estratégico de la carga de trabajo al interior de la entidad e incidir en los debates de política criminal.

Misión, visión y valores institucionales

10. *Descripción.* El Plan estratégico 2016-2020 requiere de la reformulación de la misión, visión y valores institucionales de la entidad. Gracias al aporte de funcionarios y directivos, la misión, la visión y los valores institucionales de la entidad fueron establecidos de la siguiente manera:

Misión

La Fiscalía General de la Nación ejerce la acción penal y de extinción de dominio en el marco del derecho constitucional al debido proceso; participa en el diseño y la ejecución de la política criminal del Estado; garantiza el acceso efectivo a la justicia, la verdad y la reparación de las víctimas de los delitos; y genera confianza en la ciudadanía.

Visión

En 2020, la Fiscalía General de la Nación será reconocida por su modelo de gerencia pública, su transparencia y su apoyo decidido a la paz. Habrá reducido significativamente la impunidad mediante el combate y desmantelamiento de las organizaciones criminales, la lucha contra la corrupción y sus aportes a la seguridad ciudadana, apoyada en tecnologías de punta y un talento humano al servicio de la gente.

Valores Institucionales

Todos los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación cumplimos nuestras labores de acuerdo a los siguientes valores:

- **Transparencia.** Actuamos rectamente cumpliendo nuestro deber, de acuerdo con la Constitución y la ley, especialmente en lo referente al respeto por los recursos públicos, la transparencia en nuestras actuaciones y la rendición de cuentas de nuestro desempeño.
- **Servicio.** Asumimos nuestra responsabilidad de garantizar el derecho de acceso a la justicia de los usuarios de la entidad, así como de las víctimas del delito. Nuestras actitudes se orientan a brindarles una atención respetuosa, digna, amable y tolerante. Realizamos los ajustes necesarios para garantizar el acceso a la justicia de todos los usuarios.
- **Imparcialidad.** Actuamos con objetividad y equidad, sin prejuicios ni discriminaciones.
- **Diligencia.** Realizamos todas las actividades con calidad y de manera oportuna y eficiente.
- **Trabajo en equipo.** Demostramos articulación, coordinación y colaboración con otros servidores y entidades. Nuestras acciones aportan valor y se dirigen al cumplimiento de metas y objetivos compartidos.
- **Adaptación al cambio.** Tenemos la capacidad de ajustar nuestros comportamientos, hábitos y metodologías de trabajo a los cambios internos y demandas externas a la institución.

La criminalidad actual y principios transversales

Características de la criminalidad actual

11. *Criminalidad común, organizada y mutaciones en el posconflicto.* Actualmente, la FGN debe enfrentar la criminalidad en dos escenarios diferentes. El primero agrupa la criminalidad que se da en contextos ordinarios de violencia, mientras que el segundo está relacionado con el crimen organizado, las economías ilegales y las mutaciones que tenga la criminalidad asociada al conflicto armado una vez se implemente el Acuerdo de Paz. Ante la necesidad de responder de manera proactiva y eficiente a los dos escenarios, se han identificado seis focos de criminalidad: i) el conflicto armado, ii) el crimen organizado y las economías ilegales, iii) la violencia contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales, étnicos y políticos, iv) la violencia basada en género, v) la corrupción y vi) la criminalidad que impacta la seguridad ciudadana.
12. *Intersección entre focos de criminalidad.* Algunos de los focos de criminalidad identificados se intersectan. Sin embargo, la descripción de cada uno por separado permite destacar por qué se seleccionaron los objetivos estratégicos y específicos de este Plan. Por ejemplo, aunque la criminalidad organizada afecta la seguridad ciudadana, existen algunos fenómenos criminales que perturban la convivencia en las ciudades y el campo, pero que

no necesariamente tienen relación con organizaciones criminales complejas. Para estos casos es importante plantear estrategias específicas que tengan en cuenta los diferentes tipos de perpetradores. Algo similar ocurre con la violencia contra defensores de derechos humanos y miembros de organizaciones sociales, étnicas y políticas para la cual, si bien algunas investigaciones han demostrado que esta violencia es atribuible a organizaciones criminales complejas, otras sugieren que los responsables son agentes estatales y algunas asocian los casos a criminalidad común. A continuación, se describen los seis focos de criminalidad:

- a. *Conflicto armado*. Tres eventos ponen al país ante un posible escenario de posconflicto: la desmovilización de grupos paramilitares que se presentó entre el 2003 y el 2006, la posible desmovilización de la guerrilla de las FARC-EP y el inicio de los diálogos de paz con el ELN. De culminarse de manera exitosa los dos últimos, se estaría ante la dejación de las armas de los tres grupos armados ilegales que históricamente han dejado más víctimas en el marco del conflicto armado interno. Por esto, la FGN debe continuar preparándose para la apertura de un nuevo contexto de justicia transicional que permita el paso de los combatientes a la legalidad, garantizando justicia y contribuyendo a la verdad. Además, la FGN debe continuar con la investigación y judicialización efectiva de los casos relacionados con el conflicto armado y priorizar la desarticulación de las organizaciones criminales sucesoras del paramilitarismo.
- b. *Crimen organizado y economías ilegales*. La desarticulación de los grupos armados ilegales, su desmovilización y la reincorporación a la vida civil de sus integrantes dejará espacios libres en los mercados ilegales que pueden ser ocupados por redes de crimen organizado. Esto sucedió tras la desmovilización paramilitar y podría volver a presentarse tras una desmovilización de los grupos guerrilleros¹. Investigaciones recientes de organizaciones de la sociedad civil y de la FGN afirman que, en algunas zonas del país, ya está sucediendo este fenómeno. Por ejemplo, en zonas del Catatumbo y el Bajo Cauca Antioqueño se están pactando, al parecer, alianzas entre grupos insurgentes y organizaciones criminales. También se ha observado un reciclaje de organizaciones insurgentes al pasar capacidad instalada de las FARC-EP al ELN y/o al EPL². Esto mismo se ha evidenciado en Cauca y Nariño, donde disidentes de la Columna Móvil Daniel

¹ De acuerdo con sus investigaciones, la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada Contra el Crimen Organizado ha establecido que las Bandas Criminales tipo A (como El Clan Úsuga), las disidencias del ERPAC “Los Puntilleros” y “Los Pelusos” vinculan a disidentes de guerrillas y a exparamilitares que no se desmovilizaron o, que haciéndolo, se vincularon posteriormente a las nuevas estructuras.

² Ver: Juan Carlos Garzón, María Victoria Llorente, Eduardo Álvarez y Andrés Preciado, “Economías criminales en clave de postconflicto: Tendencias actuales y propuestas para hacerles frente” (Bogotá: Fundación Ideas para la Paz, 2016) Disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/56acd739de508.pdf>

Aldana, integrantes del ELN y del Clan del Golfo se han unido para conformar nuevas organizaciones criminales. De manera paralela, se ha presentado un incremento gradual de las organizaciones y redes criminales que se aprovechan de mercados ilegales para expandirse. Colombia está ante una situación en la que importantes mercados ilegales dejan de ser controlados por organizaciones claramente jerárquicas para ser administrados por redes que se articulan alrededor del negocio ilícito; esto significa un nuevo desafío para el Estado³. Las redes que mueven las economías criminales también impactan la institucionalidad en las regiones, alimentando la corrupción.

- c. *Evolución de mercados ilegales.* En los últimos años han aumentado los cultivos ilícitos (ver Tabla 1) y las economías ilegales paralelas (p.ej. la minería criminal)⁴. La FGN enfrenta el reto de priorizar blancos específicos de criminalidad organizada a partir de la comprensión del fenómeno y mediante el uso de metodologías de investigación en contexto y de análisis económico-financiero que permitan la persecución de finanzas y activos, distinguiendo entre los roles de las personas que participan de la cadena de valor del mercado ilegal, así como reconociendo las poblaciones vulnerables que sobreviven gracias a estos mercados y que pueden verse afectadas por la acción del Estado⁵.

Tabla 1 — Área afectada por cultivos de coca

Año	Número de Hectáreas Afectadas	Variación
2013	89.215	-
2014	109.788	23%
2015	126.952	16%

Fuente: Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito⁶

³ *Ibíd.*

⁴ El Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, junto a la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, ha identificado que en algunas zonas en las que se han disminuido los cultivos ilícitos ha aparecido una expansiva actividad minera criminal que permite la financiación de organizaciones criminales y el lavado de activos. Ver: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. “Colombia. Monitoreo de cultivos de coca 2014”. (Julio 2015 p 11). Disponible en: https://www.unodc.org/documents/cropmonitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2014_web.pdf

⁵ La Dirección Nacional de Policía Judicial Económico-Financiera (PEF) construyó el Índice de Severidad Criminal Económica para medir los riesgos y amenazas en el sector económico y financiero del desarrollo de economías ilegales. De acuerdo con este Índice, los departamentos con un mayor riesgo en 2015 fueron Cauca, Chocó, Meta, Valle del Cauca y Putumayo. Ver: PEF, Región Llanos orientales. Caracterización económico-criminal, Borrador de marzo de 2016.

⁶ Los datos fueron tomados de los informes anuales de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD). Estos informes son presentados en julio del año siguiente al corte. A febrero de 2017 no se conocen los resultados del año 2016. Para ONUDD, área afectada corresponde a la suma geográfica de los reportes sobre presencia de cultivos ilícitos derivados de la aspersión, la erradicación manual y el censo anual.

- d. *Violencia contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales, étnicos y políticos.* Aunque, en el agregado, la violencia en el país ha disminuido en los últimos años, existen casos de violencia a defensores de derechos humanos y miembros de movimientos sociales y políticos, así como de comunidades indígenas y afrodescendientes que deben priorizarse por el impacto que generan al interior de sus respectivos grupos y en la sociedad. Los índices actuales de victimización a defensores de derechos humanos⁷, reclamantes de tierras⁸ y otros miembros de movimientos sociales y políticos resultan preocupantes. Esta problemática muestra la necesidad de una acción inmediata que promueva la investigación efectiva de violaciones dirigidas contra estas poblaciones.
- e. *Violencia basada en género y contra las mujeres.* La violencia basada en género es aquella dirigida contra una persona en razón del género que él o ella tiene, así como de las expectativas sobre el rol que él o ella debería cumplir en un grupo social. La violencia sexual y la violencia intrafamiliar contra mujeres, población LGBTI, niñas, niños y adultos mayores son algunos de los fenómenos de este tipo de violencia⁹. La Tabla 2 muestra la variación en el promedio diario de denuncias por violencia intrafamiliar recibidas por la FGN en los últimos años. Si bien los hombres son las mayores víctimas del delito de homicidio, se ha demostrado que el 70% de las víctimas de homicidio relacionadas con violencia doméstica son mujeres¹⁰. Según

⁷ En relación con los casos de homicidios a defensores de derechos humanos, la FGN, a partir de la base datos construida en el subgrupo de investigaciones de la Mesa Nacional de Garantías, encontró que el sistema de información SPOA registra 25 casos en 2008 y 49 en 2009 de homicidios donde la víctima fue reportada por las organizaciones de la sociedad civil como defensor de derechos humanos. Desde 2011 hasta 2013, esta cifra aumentó anualmente. En 2011 se denunciaron 53 casos de homicidios, en 2012 aumentó la cifra a 62 y en 2013 se registró un total de 69 homicidios. Para 2014 y 2015, la cifra corresponde a 56 y 60 homicidios respectivamente. Finalmente, la FGN se encuentra verificando información aportada por la organización Somos Defensores, en la que se afirma que durante el primer semestre de 2016 se han cometido 35 homicidios contra defensores de derechos humanos.

⁸ Ver: Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y el DIH. Sistema de Alertas Tempranas (SAT) Agosto de 2015 Bogotá, D. C., Colombia. Disponible en:

<http://sisat.defensoria.org.co/subsitio/doc/informeTematico/IE%20Indicadores%20reclamantes%20.pdf>

⁹ En 2014, los registros de violencia sexual en los sistemas misionales de la FGN alcanzaron 31.591 casos, de los cuales 24.716 registraron víctimas mujeres. Por su parte, el INMLCF realizó 127.703 exámenes médico-legales por presunto delito sexual entre 2009 y 2014. De estos exámenes, 84,3% correspondieron a valoraciones en mujeres, lo que arroja una tasa por 100.000 mujeres evaluadas de 80,01 en 2009 y 74,45 en 2014. El grupo de edad que más casos presentó fue de 10-14 con una tasa de 325. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Masatugo 2009-2014, p. 243. Disponible en:

<http://www.medicinallegal.gov.co/documents/10180/2331290/Masatugo+2009-2014..pdf/1b5a8a14-ace6-46f3-ab7f-a947f042f005>

¹⁰ UNODC, Estudio Mundial, sobre el homicidio, 2013.

https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf

el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), los homicidios contra mujeres durante el sexenio 2009 - 2014 dejó 8.020 víctimas que perdieron la vida en diferentes circunstancias¹¹. Por último, es importante mencionar el incremento que se ha denunciado de homicidios a población LGBTI¹².

Tabla 2 — Aumento en denuncias de violencia intrafamiliar

Año	Promedio de Denuncias de Violencia Intrafamiliar Recibidas por Día
2014	271
2015	314
2016	313

Fuente: Sistema de información SPOA. Fecha de corte 1 de enero de 2017

- f. *Corrupción*. La corrupción afecta la efectividad y la legitimidad de las instituciones. Por lo general, los actos de corrupción corresponden con prácticas generalizadas que son utilizadas por múltiples y variados actores—desde grupos armados ilegales y organizaciones criminales que cooptan el Estado, hasta clanes familiares que se alían con partidos políticos para beneficiarse de los presupuestos de funcionamiento y de inversión pública—. Las prácticas corruptas impiden lograr los objetivos del Estado, reducen y ponen en manos de unos pocos los recursos disponibles para fines colectivos, distorsionan el proceso de decisiones a favor de intereses particulares, contaminan el ambiente del sector privado y público, aumentan los costos de administración de bienes y servicios, debilitan el respeto por la autoridad y deterioran la legitimidad de las instituciones y la confianza ciudadana¹³.
- g. *Entradas asociadas a la corrupción*. Entre 2010 y 2016, la FGN ha tenido, en promedio, 7.776 entradas efectivas¹⁴ cada año por delitos de corrupción¹⁵. Además, se conocen importantes fenómenos de corrupción que muestran la gravedad del problema. Algunos ejemplos son los “carruseles” denunciados en Bogotá y Córdoba, el vínculo del narco-paramilitarismo con un importante número de políticos

¹¹ La pareja o ex pareja fue el principal agresor en el 20%, equivalente a 731 casos. A esta categoría le sigue la de agresores pertenecientes a miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, policía judicial y servicios de inteligencia con el 10% (367 casos). De acuerdo con Masatugo, para 1816 casos el autor fue desconocido y en 4.382 no se cuenta con información.

¹² Santamaría Fundación, Caribe Afirmativo y Colombia Diversa encontraron que en 2015 se registraron 110 homicidios contra población LGBTI en todo el país. Mientras tanto, en 2014 y 2013, Colombia Diversa registró 97 y 104 homicidios respectivamente. Colombia Diversa, Caribe Afirmativo y Fundación Santamaría. *Cuerpos excluidos, rostros de impunidad. Informe de violencia contra personas LGBT*. (Bogotá: 2015)

¹³ Transparencia por Colombia, Los 9 desafíos en la lucha contra la corrupción, 2009.

¹⁴ Las entradas efectivas son el resultado de del total de entradas menos los casos archivados por atipicidad o inexistencia del hecho.

¹⁵ Consulta al sistema de información SPOA con corte 1 de enero de 2017.

nacionales, la corrupción de las entidades prestadoras de salud y las irregularidades en los programas de educación y distribución de alimentos. Los índices de percepción y riesgo de corrupción prenden las alertas con cifras considerables. El último Índice de Transparencia de entidades públicas realizado por Transparencia por Colombia para el período 2013-2014 concluyó que, de 85 entidades nacionales evaluadas, 20 tienen un riesgo moderado de corrupción, 40 tienen un riesgo medio, 14 un riesgo alto y una tiene un riesgo muy alto. La FGN se ubicó en el puesto 61 de 85 con un riesgo medio. Este Índice también concluyó que, de las 32 gobernaciones evaluadas, 19 (más del 50%) tienen un riesgo alto y muy alto de corrupción. Respecto de las 41 alcaldías analizadas, el Índice muestra que 20 tienen riesgo alto y muy alto de corrupción¹⁶. Por otra parte, en 2013, KPMG Colombia adelantó una encuesta de fraude que establece que, para ese año, el 31% de los crímenes económicos que impactaron compañías colombianas se relacionaron con prácticas de corrupción que implicaron un daño económico de alrededor de 800 millones de dólares¹⁷.

- h. *La criminalidad que impacta la seguridad ciudadana.* En un escenario de posconflicto se deberá fortalecer la seguridad ciudadana urbana y rural. El narcomenudeo, los delitos informáticos¹⁸, la estafa, la extorsión y el hurto se han incrementado en los últimos años. La mayor parte de estos delitos son atribuibles a bandas criminales de diferente tamaño, algunas más violentas que otras. En 2014 y 2015, las Direcciones Seccionales impactaron 864 organizaciones delincuenciales dedicadas al microtráfico que operaban en 242 municipios. A pesar de estos esfuerzos, las bandas criminales siguen afectando la seguridad ciudadana en la mayoría de los municipios del país¹⁹. La Tabla 3 presenta el comportamiento de entradas por los delitos de estafa, extorsión y hurto y delitos informáticos entre 2010 y 2016.

¹⁶ Toda la información del último reporte está disponible en: <http://indicedetransparencia.org.co/>

¹⁷ KPMG, Encuesta de fraude en Colombia 2013. Disponible en: <https://www.kpmg.com/CO/es/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Encuesta%20de%20Fraude%20en%20Colombia%202013.pdf>

¹⁸ En los últimos años se ha observado un aumento en las entradas por delitos informáticos, así como un aumento en el uso de medios electrónicos para cometer los delitos que afectan la seguridad ciudadana

¹⁹ La Dirección de Fiscalía Nacional Especializada Contra el Crimen Organizado, con el apoyo técnico de USAID, encontró que en municipios como Tumaco y Barbacoas la presencia de organizaciones criminales está relacionada principalmente con el narcotráfico y en segundo lugar con la extorsión. Ver: Dirección de Fiscalía Nacional Especializada Contra el Crimen Organizado, Contexto de la situación de violencia y captura del Estado en el municipio de Tumaco y Barbacoas, 2016.

Tabla 3 — Delitos que afectan la seguridad ciudadana

Delito	Año	Número de Denuncias
Estafa	2010	25.643
	2015	33.071
	2016	33.181
Extorsión	2010	4.655
	2015	9.535
	2016	8.590
Hurto	2010	243.660
	2015	299.178
	2016	316.124
Delitos informáticos	2010	5.529
	2015	9.749
	2016	11.170

Fuente: Sistema de información SPOA con corte 1 de enero de 2017

- i. *Violencia y seguridad ciudadana.* La criminalidad que ataca la seguridad ciudadana es más grave cuando incrementa los niveles de violencia. Aunque la tasa de homicidio ha disminuido a nivel nacional, la misma sigue siendo alta respecto de otros países de la región (ver párrafo 50). También hubo un incremento en algunos municipios y departamentos. Según el INMLF, la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes ha tenido una baja considerable durante los últimos 10 años. Mientras que en 2005 el número de homicidios llegó a 17.234 para una tasa de 40, para 2016 se registró un total de 10.677 homicidios, es decir una tasa de 22 aproximadamente. Esta tasa sigue siendo alta en comparación con otros países (ver Tabla 4)²⁰. Además, en algunas ciudades del país las tasas siguen siendo altísimas (Quibdó, 104,6; Cali, 53,7; Tibú, 106,8; o Tumaco, 69,6²¹). El 51% de estos homicidios tienen que ver con sicariato y, al parecer, en ciertas ciudades están relacionados con el microtráfico y el ajuste de cuentas entre y al interior de estructuras criminales de diferente tamaño y nivel de organización²².

²⁰ UNODC, Global Study on Homicide 2013

²¹ Cifras Preliminares Instituto Nacional de Medicina Legal, año 2016.

²² Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana, Censo delictivo presentado en los Comités Directivos de la FGN entre agosto y octubre de 2016.

Tabla 4 — Tasa de homicidios en diferentes países

País	Tasa de Homicidios (x1000 mil habitantes)	Tasa de esclarecimiento (año)
Canadá	1.6	76% (2013)
Chile	3.1	90% (2013)
Colombia	26.4	22% (2015)
Estados Unidos de América	4.7	62.5% (2012)
Uruguay	7.9	54% (2014)

Fuente: UNODC, Global Study on Homicide 2013

Principios o temáticas transversales al Plan Estratégico

13. *Problemas de política pública e institucional.* Para mejorar la administración de justicia y enfrentar la criminalidad, la FGN ha sido fortalecida: actualmente es una de las entidades estatales con mayor presupuesto²³ y cuenta con una planta de personal provista de 23.117 personas a septiembre de 2016. A pesar de este fortalecimiento y de los cambios normativos y organizacionales que ha atravesado la FGN²⁴, aún permanecen problemas importantes de política pública e institucional.
14. *Problemas de política pública en la labor misional.* Respecto de la labor misional de la entidad, los tiempos de respuesta a las demandas diarias de justicia siguen siendo largos y el desempeño en casos relevantes sigue siendo insuficiente. Además, casos similares tienen respuestas diferentes. A pesar de algunas mejoras en la investigación de algunos delitos, persiste una baja relación costo-beneficio entre lo que invierte el Estado en administración de justicia y la respuesta penal que la FGN ofrece a cambio.
15. *Falta de unidad de gestión en lo misional.* Aunque la reforma del procedimiento penal introdujo cambios que permiten una mayor unidad de gestión en la investigación y judicialización de casos, continúa siendo un reto dirigir la labor misional para garantizar estándares en el acceso a la justicia. En los últimos años se ha descuidado la formación de fiscales e investigadores y la carga laboral entre direcciones seccionales y nacionales especializadas no siempre corresponde a criterios claros y objetivos que puedan aplicarse en todos los casos.
16. *Problemas de política pública en la gestión institucional.* De la mano de los problemas en lo misional, la entidad enfrenta retos importantes de gestión que requieren de atención inmediata: desbalance entre el número de servidores dedicados a labores estratégicas y administrativas y el número de funcionarios

²³ En 2015, la FGN recibió \$2.821.897.015.147 equivalente al 1,3% del presupuesto nacional.

²⁴ Sólo para mencionar algunos cambios desde su creación en 1991, la FGN ha pasado por dos cambios fundamentales en el procedimiento penal ordinario (Ley 600 de 2000 y Ley 906 de 2004) y ha tenido que implementar un proceso de justicia transicional (Ley 975 de 2005). Por lo menos ha tenido dos reestructuraciones (Ley 938 de 2004 y Decreto Ley 016 de 2014).

cumpliendo labores misionales; ineficiente ejecución de los recursos y falta de coordinación entre los proyectos y planes administrativos con las prioridades estratégicas y misionales. Asimismo, hace falta gerencia en las labores cotidianas, lo cual está relacionado estrechamente con la ausencia de información oportuna y de calidad para toma de decisiones.

17. *La FGN como proyecto de gerencia pública.* Para resolver los problemas anteriores, en los siguientes cuatro años, la FGN se convertirá en un proyecto emblemático de gerencia pública con tres componentes principales: i) reducción de impunidad, ii) reingeniería institucional y iii) austeridad estratégica.
18. *Reducción de la impunidad, manejo estratégico de la carga de trabajo y política criminal.* Desde la entrada en vigencia del sistema penal acusatorio, la FGN ha mejorado su desempeño. Sin embargo, este sigue siendo insuficiente para reducir efectivamente los niveles de impunidad del país. Además, en 2012, la FGN adoptó criterios de priorización de casos y avanzó en la construcción de metodologías analíticas para la investigación penal. Esta perspectiva permitió mejorar las tasas de imputación de delitos priorizados; sin embargo, la mayor cantidad de casos resueltos de la FGN siguen siendo aquellos que no revisten complejidad y que no tienen un gran impacto social. Una medición adecuada de los niveles de impunidad, que tenga en cuenta la diferencia de impacto y dificultad entre tipos de delitos y los distintos resultados esperables, muestra que la FGN debe profundizar el manejo estratégico de su carga de trabajo para aumentar el desempeño en la investigación y judicialización de aquellos crímenes que más afectan a la sociedad. Esta visión más analítica y estratégica de la investigación y el ejercicio de la acción penal debe permear la política criminal del Estado. Por eso, la FGN procurará difundir la priorización entre las demás entidades encargadas de la persecución del delito.
19. *Reingeniería institucional y aumento de la productividad.* Un mejor manejo de la carga de trabajo implica aumentar la productividad de la entidad y hacer un seguimiento riguroso a las tareas de investigadores y fiscales. Aumentar la productividad y la eficiencia supone una reingeniería institucional profunda que permita que la definición de tareas y metas individuales sumadas a un efectivo trabajo en equipo contribuyan a los objetivos estratégicos de la entidad. Para lograr un aumento en la productividad se deben optimizar procesos, eliminando pasos innecesarios y contar con los recursos tecnológicos óptimos para aplicar criterios de priorización y desarrollar investigaciones más analíticas. Todo esto acompañado de mecanismos de control ágiles y que faciliten la comunicación. De igual manera se requieren programas de formación congruentes con las necesidades de la FGN y de carácter permanente para investigadores y fiscales. De esta forma se podrá alcanzar uno de los objetivos planteados por el Fiscal General cuando afirmó

que: “La FGN debe alcanzar estándares de productividad compatibles con la inversión que hace la sociedad para su adecuado funcionamiento”²⁵.

20. *Austeridad estratégica*. La situación fiscal del país requiere que el Plan de la FGN 2016-2020 se logre en un ambiente de austeridad estratégica. Así, el manejo estratégico de la carga de trabajo no sólo debe contribuir a mejorar el desempeño de la FGN en delitos más graves y más complejos, sino que esta aproximación a la investigación y ejercicio de la acción penal y de extinción de dominio debe traducirse en la asignación más eficiente de los recursos disponibles. En este sentido, la inversión se concentrará en aumentar la capacidad tecnológica de la entidad y los gastos de funcionamiento privilegiarán las labores misionales. Para materializar este principio, la FGN aportará recursos económicos significativos mejorando la investigación de las finanzas ilegales para así aumentar el comiso y la extinción del derecho de dominio.

Objetivos estratégicos

21. *Objetivos estratégicos*. La FGN tendrá once objetivos estratégicos entre 2016 y 2020. Estos incluyen: cuatro prioridades en investigación y judicialización; tres objetivos para mejorar la gestión misional de la entidad y fortalecer la presencia territorial de la FGN y cuatro objetivos para mejorar la gestión administrativa de manera tal que se logren administrar los recursos con austeridad estratégica.
22. *Prioridades en investigación y judicialización*. Estas prioridades combaten los seis focos de criminalidad descritos en los párrafos 11 y 12. Algunas por sí solas le apuntan a uno de esos focos, otras deben combinarse para impactar algunos de los focos de criminalidad identificados. Las prioridades para la investigación y judicialización de casos 2016-2020 son:
- Impactar de forma contundente el crimen organizado;
 - Impactar la corrupción;
 - Combatir la violencia como un fenómeno priorizado de la seguridad ciudadana; y
 - Contribuir a la terminación del conflicto armado sin impunidad.
23. *Objetivos para el mejoramiento de la gestión misional*. Estos objetivos fortalecen la gestión misional de la entidad y sientan las bases para aumentar la presencia territorial de la entidad. Los objetivos para el mejoramiento de la gestión misional son:
- Mejorar el acceso a la justicia;
 - Fortalecer la acción penal en el territorio; y

²⁵ Discurso de posesión del Dr. Néstor Humberto Martínez Neira como Fiscal General de la Nación.

- Consolidar las políticas de manejo estratégico de la carga de trabajo.
24. *Objetivos para el mejoramiento de la gerencia institucional.* Para viabilizar la priorización de focos de criminalidad en la investigación y judicialización y mejorar la gestión misional de la entidad, la FGN alcanzará cuatro objetivos para el mejoramiento de la gerencia administrativa de la entidad que son:
- Gestionar y optimizar los recursos financieros;
 - Fortalecer la infraestructura tecnológica;
 - Optimizar los procesos de la FGN y fortalecer el Sistema de Gestión Integral (SGI); y
 - Desarrollar el talento humano.
25. *Mapa estratégico.* Estos 11 objetivos estratégicos indican la hoja de ruta que debe articular los planes de acción y de priorización de todas las dependencias de la FGN en los siguientes cuatro años. Las prioridades en investigación y judicialización requieren de los objetivos para mejorar la gestión misional y administrativa para garantizar mejores resultados. A su vez, el segundo y tercer grupo de objetivos no pueden perder de vista las prioridades en la investigación y judicialización para garantizar que sus logros aporten a la función constitucional de la FGN. Por ejemplo, para fortalecer la infraestructura tecnológica de la entidad y los programas que desarrollan el talento humano es necesario que se gestionen y optimicen los recursos financieros. De esta forma es posible contar con tecnología y personal adecuado para que el desempeño de los procesos de la entidad sea óptimo y, así, los objetivos misionales logren los mejores resultados posibles. Por su parte, las decisiones de cómo fortalecer la infraestructura tecnológica y física deben corresponder, por ejemplo, con las prioridades de la entidad de mejorar la acción penal en el territorio e impactar de forma contundente el crimen organizado.
26. *Planes de Acción.* Este Plan y, en particular, los objetivos estratégicos son la base para que cada dependencia defina sus planes de acción y priorización. Los planes de acción y de priorización propondrán metas anuales. Estos planes serán monitoreados permanentemente para realizar las acciones de mejora de manera oportuna, buscando el logro del resultado planteado y la continuidad en el tiempo. Los planes de acción y priorización iniciarán el 01 de enero de 2017 y finalizarán el 31 de diciembre de 2020, con actualizaciones anuales.

Objetivo estratégico #1: Impactar de forma contundente el crimen organizado

27. *Descripción.* La FGN propone impactar de forma contundente la criminalidad organizada, desarticulando las organizaciones criminales seleccionadas, investigando los delitos más graves que cometen y atacando sus estructuras

financieras. Lo anterior para prevenir el arraigo de estructuras criminales que replacen los grupos armados ilegales (p. ej. las FARC-EP), contener las presiones de violencia producidas por los choques entre diferentes grupos y responder al desafío que dichas organizaciones representan para el Estado. Este objetivo se refiere a organizaciones de distinto tamaño, tipo y nivel de organización.

28. *Antecedentes de la lucha contra el crimen organizado.* En las últimas décadas, las autoridades colombianas han realizado esfuerzos significativos en la lucha contra el crimen organizado, buena parte de los cuales han sido exitosos: se ha logrado desarticular grandes carteles de narcotráfico; han sido neutralizadas las cabezas visibles de las organizaciones criminales más influyentes (desde los mencionados carteles hasta las bandas criminales más poderosas de los años recientes). Recientemente, la Policía Nacional y la FGN han podido capturar y judicializar a un número sin precedentes de miembros de grupos criminales²⁶. Por estas razones, es posible que las autoridades hayan logrado contener e incluso disminuir el poder económico, político y territorial de múltiples organizaciones que cuentan con cuantiosos recursos económicos, una gran influencia en la clase política en diferentes regiones del país y una alta capacidad para llevar a cabo actos violentos.
29. *Problemas en la lucha contra el crimen organizado.* A pesar de estos logros, los esfuerzos públicos no han conseguido los resultados pretendidos. Así, no han logrado afectar de manera importante los flujos de bienes o servicios ilegales (particularmente, los de estupefacientes y tráfico ilegal las armas). También persisten las estructuras ilegales que han ido tomando formas diferentes como respuesta a las estrategias de persecución policial e interdicción. Asimismo, han surgido negocios ilegales muy rentables (como la minería criminal y el tráfico de personas). En general, las organizaciones criminales han aprendido y han mutado a estructuras más difusas y difíciles de identificar. En otras palabras, han sabido adaptarse para evitar la acción represiva del Estado, mientras que las autoridades públicas no han actuado con la misma flexibilidad y agilidad.
30. *Violencia y crimen organizado.* Las estructuras actuales de crimen organizado aumentan los índices de violencia. El homicidio sigue teniendo niveles excesivamente altos si se compara con otros países similares (ver párrafo 12.i). Esto obedece, en parte, a que el homicidio es usado como mecanismo

²⁶ La Policía Nacional junto a la FGN clasificó a las organizaciones criminales por su tamaño e influencia. Se encuentran entonces las organizaciones criminales tipo A (que operan en más de un departamento), tipo B (con presencia en varios municipios) y tipo C (cuya operación se circunscribe a barrios o sectores). A partir de esta clasificación, la Fiscalía Nacional Especializada contra el Crimen Organizado se ha encargado de la judicialización de las estructuras con impacto nacional, mientras que las que tienen impacto regional y local son investigadas por la Dirección Nacional de Seccionales y de Seguridad Ciudadana. Esta metodología permitió aumentar las capturas efectivas: para los grupos tipo A y B, se realizaron 961 capturas en 2011, 1.681 en 2012, 2.020 en 2013, 2.140 en 2014, 2.339 en 2015 y 3.179 en 2016. Ver: Informe Fiscalía General de la Nación 2012-2016. p.148 Disponible en: http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Informe_Cuatrenio_corregido_2012-2016.pdf

para zanjar disputas entre organizaciones criminales y para ganar o mantener control territorial o de algún eslabón de mercados ilegales. Los menores son una fuente principal de las filas de estas organizaciones: los utilizan para la prestación de diferentes servicios—como sicariato o venta callejera de drogas—y después los reemplazan por otros menores. Adicionalmente, las estructuras criminales son responsables de desplazamiento forzado, extorsión y amenazas.

31. *Persecución de activos del crimen organizado.* El Estado colombiano ha tenido resultados muy escasos en la identificación y persecución de los bienes legales fruto de actividades ilegales. Sin embargo, en 2015 y 2016 hubo resultados importantes en contra de las finanzas del Clan del Golfo, los Rastrojos y la Oficina de Envigado²⁷.
32. *Desafíos actuales.* Los desafíos que enfrenta la FGN tienen una connotación especial ante una eventual desmovilización de las FARC-EP y de otros grupos como el ELN. Como se mencionó en el párrafo 12.b, los vacíos de poder que está dejando la inactividad de las FARC-EP en algunas zonas están siendo aprovechados por organizaciones criminales, el ELN y el EPL. Además, y posiblemente relacionado con lo anterior, existe información de regiones que están bajo un control relativamente consolidado de organizaciones criminales en las que existe una presencia sólida y afianzada de estos grupos sobre el comportamiento criminal (incluso sobre las relaciones sociales no delictivas). Este fenómeno de consolidación se caracteriza a veces por una repartición regulada y relativamente pacífica de mercados ilegales o de distintas partes del negocio ilícito.

Objetivos específicos

33. *Descripción.* El cumplimiento de este objetivo estratégico depende de la consecución de objetivos específicos mediante los cuales se logre una refocalización de los propósitos de lucha contra el crimen organizado, una aproximación flexible a los esfuerzos de investigación y judicialización que logre impactar a las estructuras criminales actuales, una mejor coordinación entre las diferentes autoridades involucradas y un fortalecimiento de las capacidades de investigación y análisis criminal de los delitos violentos atribuibles a estas organizaciones. Otro componente importante está relacionado con la identificación y persecución de bienes del crimen organizado.

²⁷ Según el informe de 20106 de la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, a la Oficina de Envigado le fueron afectados 105 bienes estimados en un valor de 1.071.000.000.000 (pesos moneda corriente). A las FARC-EP se le afectaron 1.475 bienes por valor de 392.000.000.000. Al Clan del Golfo 422 se le afectaron bienes por valor de 403.000.000.000. Estas cifras serán corroboradas en el 2017 a partir de la actualización de la base de datos de la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio.

34. *Estrategia de focalización.* La FGN diseñará e implementará una estrategia para lograr una mejor focalización de los esfuerzos en contra del crimen organizado. Esta estrategia considerará las estructuras, sus grupos y niveles y, de igual forma, observará las etapas y eslabones de mercados ilegales que más impacto generan en términos de vulneración de derechos constitucionales, producción de violencia o desafío al Estado, investigando el concierto para delinquir, así como los delitos atribuibles a estas organizaciones. Esta estrategia contendrá un diagnóstico de los esfuerzos de los últimos años y del impacto de los altos niveles de capturas logrados en este periodo. Esta estrategia incluirá mecanismos para i) que la selección estratégica de objetivos sea coordinada entre la FGN y las autoridades de la fuerza pública, especialmente la Policía Nacional, y ii) fortalecer la investigación penal—y dentro de esta, la analítica y en contexto—en contra del crimen organizado.

Priorización de organizaciones criminales tipo A, B y C

Desde 2014, la FGN incorporó la distinción entre organizaciones criminales Tipo A, B y C para distribuir la carga de trabajo entre la Dirección Nacional de Fiscalía Especializada Contra el Crimen Organizado y las Direcciones Seccionales. Esta distribución ha demostrado que las organizaciones criminales, independientemente de su tipología, se relacionan y actúan coordinadamente generando sinergias criminales.

En el marco de esta distribución de la carga de trabajo, en 2016, la Dirección Nacional de Fiscalía Especializadas Contra el Crimen Organizado impactó la estructura de “Los Rastrojos” que opera en el eje cafetero y zonas norte y centro del Valle del Cauca. Se logró la condena de su máximo líder con una pena principal de 30 años de prisión y una multa de \$1.478.400.000. Las direcciones seccionales, por su parte, impactaron 1.320 estructuras delincuenciales, capturando a 8.147 de sus integrantes. La Dirección Seccional de Quindío logró desarticular a la organización “Los sin nombre” que llevaba una década delinquir en la región. Capturaron a 32 integrantes, incluido su líder.

35. *Articulación entre diferentes direcciones misionales.* La FGN formulará y aplicará una directiva de articulación en la investigación, el ejercicio de la acción penal y la extinción de dominio, donde se definan mecanismos y criterios para la distribución de la carga en las direcciones seccionales y en las diferentes dependencias del nivel nacional. Entre estas dependencias están las direcciones nacionales especializadas contra el crimen organizado, antinarcóticos y contra el lavado de activos, de extinción del derecho de dominio y diversos ejes temáticos de la Dirección de Fiscalías Nacionales. También incluye la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atacan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las

organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. Además, se sumarán a esta estrategia las policías judiciales especializadas y el CTI nacional.

36. *Protección de víctimas y testigos.* Aunque en los próximos años, la FGN espera fortalecer la recolección y análisis de evidencia forense y técnica, es importante articular el programa de protección de víctimas y testigos con las prioridades en investigación y judicialización. Respecto del impacto contundente a la criminalidad organizada, la Dirección Nacional de Protección y Asistencia deberá coordinar con las dependencias misionales encargadas el otorgamiento de medidas de protección inmediata. Específicamente se podrá aumentar la protección de testigos no sólo para garantizar su aporte a investigaciones penales sino, además, en investigaciones de extinción de dominio.
37. *Articulación con la Policía Nacional.* Para impactar de forma contundente el crimen organizado, la FGN deberá construir un plan de trabajo con la Policía Nacional que mejore las articulaciones existentes y se dirija a armonizar criterios de priorización en la lucha contra organizaciones criminales de distinto tamaño e impacto.
38. *Fortalecimiento de la persecución de las finanzas del crimen organizado.* La FGN diseñará y ejecutará un plan de persecución robusta de las finanzas y activos del crimen organizado y sus colaboradores, dirigido a aumentar la extinción de bienes relacionados con actividades ilegales. El Plan establecerá criterios de priorización respecto de los activos a perseguir, concernientes con el valor de los bienes impactados efectivamente, las características de las organizaciones criminales perseguidas, el uso y/o destinación de los activos y la vocación reparadora de éstos. Para esto podrá crearse el Bloque Especial de Búsqueda de Activos y se fortalecerán las capacidades de las direcciones de fiscalías especializadas en lavado de activos y en extinción de dominio, así como la policía judicial económico-financiera.

Metas a 2020:

- i. Impactar 1.600 organizaciones criminales priorizadas de acuerdo con su composición y características.
- ii. Duplicar la tasa de imputaciones de los casos priorizados relacionados con el uso de menores de edad para la comisión de delitos.
- iii. Aumentar 100% el valor de los bienes de organizaciones criminales o de sus colaboradores que serán objeto de incautación y extinción de dominio.

Objetivo estratégico #2: Impactar la corrupción de mayor impacto

39. *Descripción.* En la vigencia de este Plan, la FGN concentrará sus esfuerzos en la investigación y judicialización de situaciones y casos de corrupción de mayor impacto para la economía del país y para el manejo de los recursos públicos.
40. *Antecedentes.* El fenómeno de la corrupción es investigado en la FGN por diferentes dependencias. Por un lado, la mayor parte de las entradas las reciben las direcciones seccionales de acuerdo con su competencia territorial. Por otro lado, la Dirección de Fiscalía Nacional Especializadas Contra la Corrupción investiga las asignaciones especiales hechas por el Fiscal General de la Nación y, en ocasiones, empieza la investigación de casos conocidos a prevención. Por último, la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia conoce los casos en los cuales está implicado un aforado de su competencia. La articulación entre todas estas dependencias es necesaria y ya existen algunos ejemplos de su efectividad. Por ejemplo, algunos fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia encargados de la investigación de casos de un determinado departamento se han comunicado con los directores seccionales respectivos para empezar ejercicios de coordinación. Por otro lado, la Dirección de Fiscalía Nacional Especializadas contra la Corrupción trabaja de la mano de algunas direcciones seccionales para impactar los fenómenos de mayor impacto en la región—como ocurrió en la Guajira—.
41. *Investigaciones integrales contra la corrupción.* Aunque en los últimos años se ha hecho un esfuerzo importante para investigar las redes criminales vinculadas con los casos de corrupción, la mayor parte de las entradas que se refieren a este fenómeno son abordadas de forma aislada. La investigación de los casos de corrupción debe tener en cuenta los sectores que afecta (educación, acueducto y alcantarillado, integración social, infraestructura, etc.), el nivel territorial en el que se da y sus posibles relaciones con otras regiones, así como los diferentes y variados actores involucrados. Por esto, la investigación de la corrupción debe aplicar criterios de priorización y técnicas de investigación analíticas.
42. *Desafíos.* La corrupción es un fenómeno complejo que se ha vuelto más sofisticado con el paso de los años (ver párrafo 12.f). Entre los desafíos que enfrenta la FGN para que su acción contra la corrupción sea efectiva se encuentran los siguientes:
 - a. Establecer relaciones entre corrupción, crimen organizado y mercados ilegales, pues cada vez más se evidencia que los actores asociados a la corrupción tienen vínculos con organizaciones criminales y comparten objetivos a largo plazo para afectar aspectos neurálgicos del Estado en sus distintos niveles y poderes. La FGN debe investigar estas relaciones.

- b. Lograr la investigación y judicialización de los actores que más se benefician y que planean las prácticas corruptas pero que no necesariamente son los autores visibles de los delitos. Estos primeros, por lo general, cuentan con la capacidad económica, la influencia política y el reconocimiento social necesario para evitar su investigación efectiva.
- c. Dar respuesta a las situaciones y casos de corrupción priorizados en tiempo real para garantizar una justicia pronta, oportuna y efectiva. La celeridad y certeza en la investigación y judicialización pueden convertirse en el principal mecanismo de prevención.

Plan “Bolsillos de cristal: tolerancia cero con la corrupción”

La estrategia de priorización para la investigación y judicialización de la corrupción apenas comienza. Hasta el momento, la FGN ha focalizado la atención en ciertos departamentos y municipios, así como en los sectores públicos que más afectan a la ciudadanía: salud, educación, acueducto y alcantarillado y construcción de viviendas. En estos municipios se pretende lograr una intervención integral contra la corrupción.

En 2016, el trabajo articulado entre la Dirección Seccional Guajira y la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada Contra la Corrupción permitió imputar cargos a redes de corrupción en materia de alimentación infantil, construcción de viviendas, prestación del servicio de salud a comunidades indígenas, construcción de colegios y de infraestructura para agua potable en Riohacha, Uribia y otros municipios. En varios casos se ha demostrado la participación de contratistas, funcionarios públicos, incluidos alcaldes. Inclusive, la intervención integral en la Guajira contra la corrupción permitió imputar cargos a funcionarios de la FGN por delitos de concusión y falsedad ideológica en documento público.

Objetivos específicos

43. *Diseño e implementación del Plan de Priorización Anticorrupción.* Para garantizar la selección coordinada y estratégica por parte de las dependencias encargadas de la investigación y judicialización del fenómeno de corrupción, la FGN diseñará e implementará el Plan de Priorización Nacional e Interdependencias para enfrentar este fenómeno. Esto deberá permitir la debida articulación entre fiscales e investigadores del nivel nacional y seccional para lo cual podrán programarse mesas de trabajo y grupos de tareas especiales. El Plan deberá contar con la identificación de victorias tempranas que generen confianza en la ciudadanía y con la planificación de medidas a mediano plazo que fortalezcan la investigación y el análisis de este fenómeno criminal. Además, el Plan identificará regiones y sectores de la administración

pública para focalizar los esfuerzos. Por último, el Plan planteará los criterios para la reasignación de casos entre las direcciones seccionales, la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema y la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada Contra la Corrupción. Estos estándares propenderán hacia un trabajo mancomunado al interior de la FGN, guiado por los principios de unidad, coherencia y razonabilidad. Con la creación de estos criterios se espera una distribución coherente de los casos relacionados con corrupción para que sean atendidos de manera eficiente y eficaz.

44. *Sectores y asuntos priorizados.* El Plan Nacional Anticorrupción focalizará la atención de acuerdo con sectores y asuntos priorizados. Por ejemplo, podrá priorizar la investigación de la corrupción que impacta el sector de la salud y la educación, entre otros. 2018 será un año electoral; por lo tanto, el Plan tendrá un capítulo que se especialice en la investigación de la corrupción electoral antes, durante y después de las elecciones. También incluirá la investigación priorizada de las inversiones de las regalías en el territorio.
45. *Evaluación y ajuste del eje temático de corrupción en la administración de justicia.* La lucha contra la corrupción debe empezar en casa. Por esto, la FGN evaluará la gestión del eje temático encargado de investigar y judicializar los casos de corrupción en la administración de justicia. Con base en esta evaluación se fortalecerá el equipo de trabajo garantizando la idoneidad de sus integrantes.
46. *Fortalecimiento de la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada Contra la Corrupción y de las unidades de Administración Pública de las direcciones seccionales.* Para tener resultados contundentes contra la corrupción, la FGN fortalecerá la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada Contra la Corrupción, así como las direcciones seccionales en las que se lleven casos representativos de corrupción. Este fortalecimiento privilegiará los recursos disponibles que estén siendo subutilizados e incluirá personal para vincular que tenga conocimiento en esta materia.
47. *Activación de las acciones de extinción de dominio como investigaciones espejo a las penales.* Con el objetivo de garantizar la recuperación de los recursos públicos se activarán investigaciones espejo en extinción de dominio que avancen de la mano de las investigaciones penales de los casos y situaciones priorizadas.

Meta a 2020

Obtener decisión de fondo en el 100% de los casos de corrupción priorizados, de acuerdo con los criterios y sectores establecidos en el Plan.

Objetivo estratégico #3: Combatir la violencia como fenómeno priorizado

48. *Descripción.* En el marco de este Plan Estratégico, la FGN focalizará mejor los recursos disponibles para combatir la criminalidad que genera mayores niveles de violencia y que afecta la seguridad ciudadana. Por un lado, priorizará la investigación del homicidio doloso tanto de aquellos casos relacionados con contextos ordinarios de violencia como los que son producto del crimen organizado y los mercados ilegales. También priorizará la investigación de la violencia sexual generada en el ámbito familiar y cercano a la víctima, así como la relacionada con asalto sexual por desconocido y crimen organizado. Por último, priorizará la investigación urgente y efectiva de los casos de violencia intrafamiliar.
49. *Transversalidad del enfoque de género y diferencial.* Las acciones diseñadas para lograr este objetivo estratégico deben incluir un enfoque de género y diferencial que reconozca el impacto de la violencia contra las mujeres, las niñas y los niños. El enfoque diferencial también permitirá reconocer los contextos de violencia que sufren comunidades indígenas y afrodescendientes, así como la población LGBTI. Así, las estrategias diseñadas por la FGN no pueden desconocer las particularidades de la violencia sufrida por poblaciones vulnerables con protección constitucional reforzada.

Priorización de la investigación del homicidio doloso

50. *Evolución del homicidio.* Aun cuando los homicidios dolosos en Colombia han bajado de forma casi constante desde 2002—cuando la tasa nacional por cien mil habitantes (PCMH) llegó a 70—, el país sigue siendo extremadamente violento. Con una tasa de homicidios en 2016 de 22 PCMH aproximadamente, Colombia tiene 10.677 homicidios al año, una cifra ligeramente superior que la observada en Estados Unidos (menos de 12 mil homicidios intencionales, con 320 millones de habitantes) y China (un poco más de 11 mil homicidios intencionales, con 1.350 millones de habitantes). A diferencia de algunas ciudades en donde las tasas de homicidio son menores que el promedio nacional (p. ej., Bogotá, con tasas de alrededor de 17 PCMH), varias ciudades y municipios tienen tasas altísimas, características que se asocian a lugares que han sufrido más el conflicto armado (p. ej., municipios del Valle del Cauca, Antioquia y Arauca).
51. *Desempeño en la respuesta penal al homicidio.* La impunidad de este delito es alta. Aunque las tasas de imputación han aumentado de forma constante, pasando de 10% a 22% de los casos efectivos, dicho nivel sigue siendo muy bajo en comparación de otros países. Adicionalmente, un poco más de 10 de cada 100 casos llegan a la obtención de una condena (ver un análisis más detallado en el Anexo 3). El bajo resultado en la investigación de estos delitos se debe, en parte, a que la investigación de los homicidios en Colombia es más compleja que en otros países (p. ej., alrededor de la mitad de los homicidios son perpetrados por sicarios, haciéndolos más difíciles de

investigar). Pero también inciden las bajas capacidades investigativas del homicidio. Por ello, el país debe hacer todos los esfuerzos posibles para perseguir mejor este delito. No sólo para responderle a las víctimas de familiares asesinados, sino porque en un posible escenario de reconfiguración del poder criminal en las regiones que dejaría las FARC-EP es probable que la escasa disuasión—relacionada con la baja judicialización—contribuya a producir más homicidios. Investigar o juzgar mejor los homicidios puede permitir que el país se beneficie de un círculo virtuoso: el menor nivel de homicidios debe ayudar a judicializar mejor los casos que sigue existiendo; y una mejor judicialización debe, a su vez, ayudar a disminuir el número de homicidios.

52. *Priorización de la violencia contra poblaciones específicas.* Finalmente, otro reto primordial es resolver las amenazas, homicidios y otras violaciones contra actores fundamentales para la transición a una paz estable y duradera (p. ej. defensores de derechos humanos, reclamantes de tierras y, eventualmente, personas desmovilizadas). La consolidación de una paz estable y duradera depende de que en Colombia pueda hacerse política sin miedo a ser amenazado o asesinado. En esta línea de razonamiento, la FGN tiene una responsabilidad fundamental, pues debe investigar, aclarar y sancionar eficazmente los actos de violencia.

Experimento para mejorar la investigación del homicidio doloso

La FGN implementó un plan piloto para mejorar la investigación del homicidio doloso en Bogotá. Su efectividad se mide de acuerdo con una metodología de experimento aleatorio (“*randomized trial*”) que establece de manera rigurosa el impacto del piloto en la investigación penal. Este experimento es único en el sector justicia en América Latina y constituye un avance en evaluación de políticas públicas en la región. El proyecto es acompañado por expertos del Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes (CESED) y del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

El piloto aplica una ruta alternativa para la investigación del homicidio doloso. Esta ruta introduce tres cambios principales: i) los casos se investigan bajo el liderazgo de un mismo fiscal; ii) se conforman equipos investigativos estables compuestos por el fiscal, dos investigadores y un laboratorio de criminalística; y iii) la responsabilidad de cada equipo investigativo por los casos cubre desde los actos urgentes hasta la presentación del escrito de acusación. Los primeros resultados muestran que, para el primer semestre de 2016, el número de casos con imputación por homicidio en la Seccional Bogotá incrementó en 21,5% respecto al mismo semestre del año anterior.

Objetivos específicos en la investigación del homicidio doloso

53. *Fortalecer las unidades de vida.* La FGN redoblará sus esfuerzos para, dentro de la política de priorización, fortalecer las unidades de fiscalías que en las direcciones seccionales deben judicializar el homicidio doloso. Ello se realizará no sólo focalizando sus recursos en dichas unidades sino depurando la carga de éstas y capacitando mejor a sus equipos.
54. *Crear y fortalecer los grupos de investigación de homicidio, y ajustar sus metodologías de trabajo.* Partiendo de que el cuello de botella más significativo para la persecución penal del homicidio es la etapa investigativa y construyendo sobre los esfuerzos realizados en los últimos años, la FGN creará (en donde no los hay) y fortalecerá los equipos de investigación forense y de vecindario del homicidio doloso. Para ello, dispondrá de más recursos relativos para dichos equipos, capacitará mejor a sus integrantes y, en general, mejorará ostensiblemente sus metodologías de trabajo.
55. *Elaboración de guías para estandarizar la recolección de evidencia.* La investigación exitosa de delitos como el homicidio depende de la recolección y análisis de la evidencia desde la puesta en conocimiento de los hechos. La FGN, en coordinación con la Policía Nacional y el INMLCF, elaborará guías de recolección y análisis de evidencia necesaria para investigar delitos como el homicidio y otros delitos violentos donde el manejo de la escena o de las escenas de los hechos sea importante.
56. *Fortalecer el mecanismo de búsqueda urgente y la investigación de las amenazas.* Para prevenir el homicidio, la FGN fortalecerá el mecanismo de búsqueda urgente evaluando el seguimiento del protocolo existente y su efectividad. Esta evaluación permitirá realizar los ajustes pertinentes. Además, la FGN identificará la ruta para investigar las amenazas, especialmente las recibidas por defensores de derechos humanos, líderes sociales y políticos. Esta ruta permitirá garantizar la investigación inmediata de este delito para así contribuir a la adopción de medidas de protección y a la judicialización rápida y efectiva.
57. *Promover la investigación integral del crimen organizado.* Buena parte de los homicidios no esclarecidos son atribuibles a organizaciones criminales complejas. Como parte de la estrategia contra el crimen organizado, las direcciones nacionales y seccionales deberán realizar investigaciones integrales para determinar la participación de miembros de organizaciones criminales en homicidios. Para lograr lo anterior, las direcciones nacionales y seccionales deberán articularse de forma efectiva.

Priorización de la investigación y judicialización de la violencia sexual

58. *Características de la violencia sexual.* La violencia sexual ocurre en diferentes escenarios, como en el marco del conflicto armado o por fuera de él; esta violencia afecta los derechos a la libertad y formación sexuales de mujeres y hombres de todas las edades. Por lo general, la violencia sexual está

asociada a patrones de discriminación por género y, aunque la denuncia de estos casos ha aumentado en los últimos años, sigue siendo un delito invisible (ver párrafo 12.e)²⁸.

59. *Violencia sexual y conflicto armado.* Respecto de la proporción de casos relacionados con el conflicto armado, ésta es aún difícil de calcular. Algunos organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, académicos y la misma Corte Constitucional han afirmado que la violencia sexual relacionada con el conflicto armado es generalizada, de gran magnitud y sistemática²⁹. Otras fuentes han encontrado que la violencia sexual ocurrida con ocasión del conflicto armado es menor a la ocurrida en contextos de violencia ordinaria. Según una encuesta efectuada en quince municipios afectados por el conflicto, 3,4% de las mujeres reportó haber sido víctima de violación entre los años 2000 y 2009. La tasa reportada de violaciones por parte de familiares fue casi tres veces más alta que la reportada por parte de combatientes y 50% más alta que la reportada respecto de extraños³⁰. En todo caso, lo cierto es que hay multiplicidad de formas de violencia sexual que deben ser develadas y judicializadas de forma prioritaria.
60. *Investigación y judicialización de la violencia sexual ocurrida en escenarios de violencia ordinaria.* Los delitos sexuales se encuentran entre los diez tipos de delitos con mayores entradas en la FGN. En los últimos cinco años, la tasa de imputaciones sobre entradas efectivas para los delitos sexuales se ha mantenido entre 17% y 18%. En 2015 y 2016, sin embargo, aumentó a 20% y 21%, respectivamente. Por su parte, la tasa de condenas sobre imputaciones decreció hasta 2015, pasando de 53% en 2010 a 36% en 2015, pero en 2016 aumentó a 46%. Al comparar la tasa de condenas para estos casos con la del agregado de delitos, que fue de 48% para el 2016, es evidente que se requiere continuar mejorando en la judicialización de la violencia sexual.
61. *Investigación y judicialización de la violencia sexual ocurrida con ocasión del conflicto armado.* Aunque se han logrado importantes sentencias dentro del procedimiento especial de la Ley 975 de 2005 (donde se determinó la existencia de un patrón de macro-criminalidad de violencia basada en género en algunos grupos paramilitares), aún no se han realizado investigaciones

²⁸ Ver: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Forensis 2015*. Capítulo Exámenes médico legales por presunto delito sexual. p. 355 y ss. Disponible en:

<http://www.medicinalegal.gov.co/documents/88730/3418907/6.+VIOLENCIA+SEXUAL.pdf/6c8bff03-1ec8-4c24-955a-393e28255398>

²⁹ Ver: Corte Constitucional, Auto 092 de 2008 y Auto 009 de 2015.

³⁰ Ver: Elizabeth Wood, “La violencia sexual asociada al conflicto y las implicaciones políticas de investigaciones recientes” Revista Estudios Socio-Jurídicos, vol. 18, núm. 2, julio-diciembre, 2016, pp. 13-46 Universidad del Rosario Bogotá, Colombia. La encuesta citada es de: Olga Amparo Sánchez et al., First Survey on the Prevalence of Sexual Violence Against Women in the Context of the Colombian Armed Conflict, 2001-2009: Executive Summary, Casa de la Mujer y Oxfam, Bogotá, 2011, Disponible en:

www.peacewomen.org/assets/file/Resources/NGO/vaw_violenceagainstwmenincolombiaarmedconflict_2011.pdf

integrales sobre prácticas de violencia sexual por parte de grupos insurgentes cometidas con ocasión del conflicto armado. También hay que continuar con las investigaciones por violencia sexual atribuibles a miembros de la fuerza pública y aquella que pueda contar con la participación de terceros.

62. *Desafíos.* Los desafíos en la investigación y judicialización de la violencia sexual son múltiples. Es necesario aumentar la recolección de evidencia en la etapa de investigación (sobre todo cuando los hechos acaban de ocurrir) para garantizar investigaciones más sólidas que complementen los testimonios de las víctimas. Desde la atención inicial hasta el juicio, la FGN debe garantizar los derechos de las víctimas, lo cual incluye mejorar la articulación con otras entidades responsables de la salud y atención psicosocial de las víctimas de violencia sexual, así como profundizar el enfoque diferencial en el programa de protección de la FGN. El mayor reto que tiene la FGN es aumentar una tasa de condenas inferior a la del agregado de delitos. Para esto hay que contar con estrategias de juicio vigorosas que tengan en cuenta el testimonio de la víctima fortalecido y complementado con otros medios probatorios.

Buenas prácticas en la investigación de la violencia sexual–Seccional Cali

La FGN ha diseñado estrategias para mejorar los resultados en la investigación de la *violencia sexual*. Por ejemplo, en la Dirección Seccional de Cali se destacó un fiscal para adelantar, desde los actos urgentes, la investigación de este tipo de delitos. Este cambio ha permitido el aumento en el primer semestre de 2016 la tasa de imputación en 5 puntos porcentuales respecto al mismo semestre del año anterior.

Objetivos específicos en la persecución de la violencia sexual

63. *Implementación del protocolo de investigación de violencia sexual.* La FGN cuenta con un protocolo de investigación y judicialización de la violencia sexual, el cual fue adoptado por medio de la Resolución 01774 de 2016. Este protocolo le brinda a los funcionarios herramientas para cumplir sus funciones con estándares de debida diligencia que promueven la superación de barreras en la investigación y judicialización de dichos delitos. Este protocolo requiere ser implementado en todas las direcciones nacionales y seccionales que investigan y judicializan este tipo de delitos. Para esto, la FGN hará talleres de socialización del protocolo en todas las direcciones seccionales, promoverá espacios de diálogo y articulación interinstitucional y difundirá instrumentos impresos y audiovisuales que faciliten la incorporación de las herramientas desarrolladas en el Protocolo en el trabajo de fiscales e investigadores. Además, evaluará el impacto de este protocolo en la investigación y judicialización.
64. *Fortalecimiento de seccionales para la investigación de la violencia sexual.* Las unidades de delitos sexuales, así como los centros de atención que actualmente priorizan la atención e investigación de la violencia sexual deben

ser fortalecidos con personal que se encuentra en otras dependencias y unidades. Asimismo, los funcionarios deben ser capacitados en técnicas de investigación y juicio especializadas en violencia sexual. También deberá priorizarse la atención de víctimas de violencia sexual.

65. *Priorización de la investigación de violencia sexual contra víctimas niñas, niños y adolescentes.* Los planes de priorización de las direcciones seccionales deberán plantear medidas concretas para mejorar los tiempos de respuesta en la investigación y judicialización de casos de violencia sexual contra víctimas menores de edad. Desde el nivel central, se dictarán lineamientos para la atención de los menores de edad y su tratamiento como testigos. Además, el nivel central podrá priorizar la investigación de casos especialmente complejos y de alto impacto, a través de la conformación de grupos de tareas especiales. Por último, podrán plantearse medidas de prevención.
66. *Introducción efectiva de criterios y enfoque diferencial en los programas de protección de la FGN.* Para garantizar los derechos de las víctimas de violencia sexual, es fundamental introducir de forma efectiva criterios que permitan valorar el riesgo en la vida de estas víctimas, así como el riesgo de volver a ser víctimas de violencia sexual mientras participan en el proceso judicial. Igualmente, debe incluirse un enfoque diferencial en la adecuación de las medidas de protección otorgadas.
67. *Priorización y análisis de la violencia sexual ocurrida con ocasión de conflicto armado.* Con el doble propósito de investigar y, al mismo tiempo, recopilar y analizar la información de hechos de violencia sexual atribuibles a miembros de grupos guerrilleros y a miembros de la fuerza pública, la FGN diseñará e implementará una estrategia de priorización para estos hechos y completará informes analíticos sobre este fenómeno criminal.

Priorización de la investigación de violencia intrafamiliar

68. *Gravedad de la violencia intrafamiliar.* La violencia intrafamiliar afecta a la víctima directa del delito y a su círculo familiar. Las víctimas de esta violencia son especialmente vulnerables. En muchos casos corresponden a menores de edad y algunas sufren de algún tipo de discapacidad. Además, puesto que este tipo de violencia ocurre en ámbitos privados de dominación donde el o la perpetradora tienen control sobre la víctima, se aumenta la vulnerabilidad de ésta última que tiene un alto riesgo de ser revictimizada si acude a la justicia. Por otro lado, en una importante cantidad de casos los hechos de violencia intrafamiliar son precedentes o concomitantes con el homicidio o el feminicidio de las víctimas, por cuanto hacen parte de un mismo círculo de violencia.
69. *Investigación y judicialización de la violencia intrafamiliar.* Las entradas efectivas a la FGN por violencia intrafamiliar aumentaron entre 2014 y 2015 en un poco más de 10.000 casos. Hasta el momento, 2016 parece tener la misma tendencia (ver Tabla 5). Aunque este comportamiento en las entradas puede deberse a una mayor denuncia, y no necesariamente a un aumento en el

fenómeno, es importante priorizar la investigación de la violencia intrafamiliar que, además de ser grave, se encuentra entre los primeros tres delitos con mayor número de entradas. Por otro lado, la investigación y judicialización de este fenómeno ha sido insuficiente: si bien la tasa de imputaciones sobre entradas efectivas ha aumentado—pasando de 3% en 2010 a 15% en 2016—, sigue siendo muy baja. Asimismo, la tasa de condenas sobre imputaciones es deficiente: en 2016, ésta fue de 24%, lo que implica que de diez imputaciones hubo condena en tan sólo un poco más de dos casos.

Tabla 5 — Investigación y judicialización de la violencia intrafamiliar

Año	Entradas efectivas	Imputaciones	Condenas	Tasa de imputaciones	Tasa de condenas
2010	67.159	1.690	497	3%	29%
2011	77.038	1.584	490	2%	31%
2012	77.550	2.801	342	4%	12%
2013	75.386	5.959	1.279	8%	21%
2014	74.899	7.488	1.693	10%	23%
2015	85.040	10.189	2.412	12%	24%
2016	76.878	11.873	2.882	15%	24%

Fuente: Consulta a SPOA 1 de enero de 2017

70. *Desafíos.* Dada la gravedad de este fenómeno y la cercanía del perpetrador y la víctima, uno de los principales desafíos de la investigación en estos casos es responder de forma inmediata y contundente para evitar la revictimización. También existen importantes desafíos en la construcción de la teoría de casos y la recolección de evidencia para evitar que las imputaciones se desestimen en juicio.

Jornadas de captura por delitos de violencia intrafamiliar

En 2016, las direcciones seccionales organizaron una jornada de capturas a responsables de violencia intrafamiliar. Esta jornada arrojó como resultado la captura de más de 300 personas, algunas reincidentes en el delito.

Objetivos específicos en la investigación de violencia intrafamiliar

71. *Fortalecimiento de la respuesta inmediata de la FGN en casos de violencia intrafamiliar.* Para agilizar la respuesta de la FGN se trabajará en la consolidación de la Política de Intervención Temprana de Entradas para que las acciones desplegadas en el momento en el que se tiene conocimiento de la noticia criminal sea eficiente y efectiva, independientemente de la forma como la FGN conoció los hechos.
72. *Priorización de casos de reincidentes.* De acuerdo con sus características, la violencia intrafamiliar es recurrente en la mayoría de los casos. Por eso,

deberán identificarse y priorizarse aquellos casos en los que estén involucradas personas reincidentes.

73. *Ajuste y aplicación del protocolo de análisis de riesgo de las víctimas de violencia intrafamiliar.* Se ajustará y aplicará el protocolo de análisis de riesgo de las víctimas de violencia intrafamiliar para mejorar la respuesta de la entidad en la investigación de este delito.
74. *Fortalecimiento del programa de protección a testigos.* Se fortalecerá el programa de protección de testigos y víctimas de la FGN para adecuar las medidas para la protección de las víctimas-testigos de violencia intrafamiliar.

Metas a 2020:

- i. Duplicar la tasa de imputaciones en los casos de homicidio doloso, manteniendo el mismo nivel de tasa de condenas sobre imputaciones.
- ii. Duplicar la tasa de imputaciones y la tasa de condenas por los delitos de violencia sexual.
- iii. Duplicar la tasa de imputaciones de los casos de violencia intrafamiliar y aumentar la tasa de condenas por este delito a 50%.
- iv. Reducir en un 50% los casos de homicidio de víctimas que en el pasado hayan denunciado violencia intrafamiliar o violencia sexual.

Objetivo estratégico #4: Contribuir al fin del conflicto armado sin impunidad

75. *Descripción.* Este objetivo estratégico está encaminado a organizar y analizar toda la información que la FGN ha recopilado sobre el conflicto armado con el propósito de dar cuenta de las responsabilidades penales de cada uno de los actores armados involucrados, la participación de agentes estatales y de terceros civiles que apoyaron el conflicto. Además, propone gestionar el cierre adecuado del proceso de Justicia y Paz y continuar con la priorización de los hechos más representativos ocurridos con ocasión del conflicto armado.
76. *Posconflicto.* La prioridad de la FGN es cerrar el conflicto armado sin impunidad. Por esto, y hasta que se acuerde de manera definitiva el mecanismo que se utilizará en un contexto de justicia transicional, la FGN asumirá la tarea de construir un conjunto de informes de las investigaciones relativas a las conductas cometidas con ocasión del conflicto armado, incluyendo un inventario de las mismas. Estos informes serán de gran utilidad para ambos escenarios, pues permiten dimensionar la magnitud de hechos e investigaciones.
77. *Investigación y judicialización del conflicto armado.* La FGN ha logrado importantes condenas en relación con hechos ocurridos con ocasión del conflicto armado tanto en el marco de la justicia ordinaria como de la justicia

transicional. En lo que respecta a la justicia ordinaria, actualmente el inventario de procesos construido por la FGN registra 2.194 sentencias condenatorias (Ver Anexo 3). Por otra parte, en el marco del proceso de Justicia y Paz, a 2015 la FGN había logrado 32 sentencias contra 130 postulados por 4.305 hechos (Ver Anexo 3).

Investigación en contexto y conflicto armado

Una aproximación analítica a la investigación penal ha permitido que la FGN resuelva atrocidades cometidas con ocasión del conflicto armado. Esta aproximación ha permitido la atribución de responsabilidad no sólo a los autores materiales del delito sino a aquellos que planearon, facilitaron o se beneficiaron de los hechos.

Así, la Dirección Nacional de Análisis y Contextos logró que un juez de control de garantías ordenara la captura de todos los miembros del Comando Central del ELN por el secuestro de Salud Hernández y cinco periodistas.

Por su parte, la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional terminó la audiencia de formulación de imputación contra 28 postulados desmovilizados del Bloque Calima por más de 1.800 hechos, así como la formulación de cargos contra 272 postulados desmovilizados del Bloque Central Bolívar por más de 4.000 hechos.

Asimismo, la Dirección de Fiscalía Especializada de Derechos Humanos y DIH logró la condena de 38 miembros de la fuerza pública que participaron en la desaparición forzada y homicidio de 9 de las 17 víctimas que fueron trasladadas de Soacha a Norte de Santander en 2008.

Objetivos específicos

78. *Terminación del proceso de Justicia y Paz y aplicación de Ley 1424 de 2010.*
El proceso especial de la Ley 975 de 2005 cumplió 11 años de funcionamiento en 2016. Este proceso está acompañado por la aplicación de la Ley 1424 de 2010 que establece el procedimiento para investigar y judicializar a los exparamilitares que no fueron postulados a la Ley de Justicia y Paz. La FGN se compromete a diseñar e implementar un mecanismo eficiente que permita dar un cierre adecuado a las investigaciones que se desarrollan contra aquellos postulados y desmovilizados exparamilitares. Para esto deberá ajustar las metodologías de trabajo utilizadas, así como fortalecer los equipos responsables. Adicionalmente, podrá promover modificaciones legislativas que faciliten el cierre adecuado de este proceso.
79. *Priorización de las investigaciones de terceros del conflicto armado.*
Actualmente, la FGN cuenta con más de 15.000 compulsas de copias originadas del proceso de Justicia y Paz sobre hechos atribuibles a combatientes que no se desmovilizaron, a postulados que no los han confesado, a agentes estatales y a terceros civiles. En los siguientes cuatro años, la FGN se compromete a priorizar las investigaciones seguidas contra

terceros civiles que sin hacer parte de las estructuras armadas ilegales colaboraron con éstas y participaron en la comisión de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH.

80. *Priorización de hechos representativos del conflicto armado.* Para contribuir al cierre del conflicto armado sin impunidad, la FGN debe continuar la priorización de las investigaciones sobre hechos violentos del conflicto armado que son representativos, bien sea por su sevicia, por la calidad de las víctimas o por tener una alta importancia reparadora o histórica.
81. *Investigación en contexto de casos de desplazamientos y desapariciones forzadas ocurridas con ocasión del conflicto armado.* La FGN ha empezado a investigar los hechos tipificados como desplazamientos y desapariciones forzadas en contexto. Para aportar a la Jurisdicción Especial para la Paz, la Dirección de Fiscalías Nacionales, así como las direcciones seccionales podrán priorizar el análisis de estos delitos para establecer asociaciones de casos y conexidades procesales.
82. *Consolidación y depuración del universo de personas dadas por desaparecidas de las que tiene conocimiento la FGN.* Existe dispersión e inexactitud en la información de personas desaparecidas. Igualmente, la FGN cuenta con un gran número de cadáveres sin identificar. La FGN depurará y consolidará la cifra total y la caracterización de las personas desaparecidas. Asimismo, identificará y entregará a sus familiares la totalidad de los cadáveres que a diciembre 31 de 2016 se encuentran con posible identidad.
83. *Priorización de la extinción de dominio de los bienes relacionados con el paramilitarismo.* La FGN cuenta con un listado de bienes denunciados, ofrecidos y entregados por los postulados exparamilitares. La FGN adelantará las acciones encaminadas a lograr la extinción de dominio de los bienes denunciados, ofrecidos y entregados al Fondo para la Reparación de Víctimas.
84. *Inventario de procesos relacionados con el conflicto armado.* Las investigaciones y procesos penales por hechos ocurridos con ocasión del conflicto armado se encuentran dispersas por todo el país. En diciembre de 2017, la FGN contará con un inventario de procesos sobre hechos ocurridos con ocasión del conflicto armado que permita establecer las principales características de cada uno de ellos y especifique su ubicación física. Algunos de estos procesos podrán estar digitalizados.
85. *Informes de graves violaciones a los derechos humanos, al DIH y otros hechos representativos del conflicto armado.* En los siguientes dos años, la FGN terminará la elaboración de 25 informes sobre graves violaciones a los derechos humanos, infracciones al DIH y otros hechos representativos de la historia del conflicto armado colombiano. Los informes destacarán la descripción detallada de las investigaciones que ha hecho la FGN respecto de las siguientes violaciones a los derechos humanos y conductas delictivas relacionadas:

- a. Reclutamiento de menores, secuestro, violencia basada en género, desplazamiento forzado, infracciones al DIH (incluye atentados a oleoductos y delitos ambientales), desaparición forzada, homicidios y masacres, financiación (incluye narcotráfico y minería ilegal) atribuibles a las FARC-EP;
- b. Falsos positivos, homicidios (incluye victimización a UP sindicalistas y grupos sociales), masacres, violencias basada en género, desplazamiento forzado, detenciones ilegales, tortura y persecución (énfasis en victimización a defensores de derechos humanos) y desaparición forzadas atribuibles a agentes estatales;
- c. Corrupción de la administración local regional y nacional, conductas de financiación y colaboración activa y determinante, y participación en homicidios y desapariciones forzadas, así como en despojo de tierras atribuibles a terceros civiles del conflicto armado.

Metas a 2020:

- i. Presentar al menos 25 informes sobre hechos representativos del conflicto armado a la Jurisdicción Especial para la Paz.
- ii. Presentar el inventario total electrónico y físico de procesos relacionados con el conflicto armado.
- iii. Radicar las imputaciones de la totalidad de los hechos registrados a diciembre 31 de 2016 contra todos los postulados paramilitares en la Ley 975 de 2005.
- iv. Definir la situación jurídica de la totalidad de los bienes denunciados, ofrecidos y entregados por los postulados en la Ley 975 de 2005.

Objetivo estratégico #5: Mejorar el acceso a la justicia

- 86. *Descripción.* En la vigencia de este Direccionamiento Estratégico, la FGN profundizará los esfuerzos para garantizar el pleno acceso de las víctimas a la justicia penal. Este objetivo estratégico no sólo está relacionado con el primer acercamiento de la víctima, sino que incluye disminuir los tiempos de investigación y judicialización de todos los casos para dar una respuesta adecuada en menor tiempo.
- 87. *Modelos y centros de atención existentes en la FGN.* El proceso de atención a víctimas y usuarios no ha sido estandarizado y subsisten varios modelos y centros de atención en el país. Entre estos pueden mencionarse los Centros Especializados en Atención a Víctimas de Violencia Sexual y Violencia Intrafamiliar (CAIVAS y CAVIF), los Centros de Atención a Víctimas (CAV) y las Salas de Atención al Usuario (SAU) (que por lo general reciben los delitos querellables), las Unidades de Reacción Inmediata (URI) donde llegan los casos en flagrancia y también reciben denuncias de víctimas, y los recién creados Centros de Atención Penal Integral a Víctimas (CAPIV), que

pretenden agrupar a varias entidades estatales que prestan servicios a las víctimas en un mismo lugar. Además, existen las Casas de Justicia y los centros de recepción de denuncias de la Policía Nacional y las Comisarías de Familia. Todos estos modelos y centros trabajan desarticuladamente y no cumplen lineamientos comunes.

88. *Situación actual de la asignación de casos.* Una de las barreras en el acceso a la justicia está relacionada con las demoras que existen en la asignación de los casos a los fiscales una vez los usuarios o las víctimas han presentado las denuncias. Por ejemplo, en los primeros semestres de 2015 y 2016, el 75% de las denuncias por hurtos fueron asignadas 16 días después de que los hechos fueron puestos en conocimiento. Una demora similar se presenta para los casos relacionados con lesiones personales: en este mismo periodo, la FGN tardó más de 10 días para asignar el 75% de las denuncias relacionadas con este delito. En todo caso, a 2016 existen 204.742 números de noticias criminales sin asignar en el sistema de información SPOA. Para los casos más antiguos, esto puede deberse a la falta de actualización de los sistemas. Para los casos más recientes es muy importante establecer cuál es la razón de la no asignación. Las demoras en la asignación de denuncias afectan la credibilidad de la institución y la calidad de la investigación criminal, pues retrasan la investigación y el recaudo de material probatorio y evidencia física.

Ciudades donde funcionan los CAPIV

Los Centros de Atención Penal Integral a Víctimas (CAPIV) empezaron a funcionar en los municipios con mayores índices de violencia como Buenaventura y Tumaco. También están en Barrancabermeja, Villavicencio y Bogotá. Estos Centros permiten la atención integral a las víctimas y garantizan el acceso efectivo a la justicia.

En la atención a víctimas, los CAPIV han logrado articular al INMLCF, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las alcaldías.

En 2016, el CAPIV de Bogotá logró medidas de protección para 1.958 víctimas de violencia intrafamiliar. Por su parte, el CAPIV de Tumaco realizó una jornada de servicios en el barrio Panamá en la que participaron 2.000 personas.

89. *Productividad y acceso a la justicia.* Una vez el caso es asignado a un fiscal, el usuario y/o víctima espera que el caso se tramite de forma sustancial en un tiempo relativamente corto. La culminación del proceso puede tardar un poco más. Pero lo que no es aceptable es que el caso no se mueva (al menos de forma sustancial) durante un periodo largo. Asumimos que las actuaciones relevantes que pueden mover inicialmente los casos incluyen los archivos, las imputaciones y las extinciones de la acción penal. Un cuarto de los casos tiene una primera actuación relevante en alrededor de 100 días aproximadamente. Un caso típico (mediana) pasó de demorarse para esta actuación inicial más de mil días en 2011 a menos de 500 en 2015. Y el 75 percentil de los casos

pasaron de estar por debajo de 1.700 a menos de 1.000 días (Ver Anexo 3). Cuando se analizan estos tiempos a la luz de lo que produce cada fiscal se evidencia que el tiempo podría reducirse si todos los fiscales aumentaran su productividad. El 82% de las actuaciones relevantes realizadas entre enero y agosto de 2016 fue reportado por sólo el 35% de los despachos con carga laboral. Del total de actuaciones realizadas por estos despachos, el 56% correspondió a archivos (21% fueron archivos por imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto activo), 7% fueron imputaciones, 5% fueron escritos de acusación, 3% fueron condenas, 1% fueron absoluciones, 5% fueron conciliaciones con acuerdo y el resto se distribuye en otras actuaciones de salida del proceso o que afectan la libertad del indiciado³¹.

Objetivos específicos

90. *Diseño e implementación de lineamientos para la atención de víctimas y usuarios.* En el primer año de este direccionamiento estratégico, la FGN establecerá los lineamientos para estandarizar los centros y modelos de atención a víctimas y usuarios. Esto requerirá de un diagnóstico y un inventario de todos los lugares y las formas de recepción de denuncias disponibles. Durante el cuatrienio, la FGN logrará implementar estos lineamientos a nivel nacional
91. *Fortalecimiento del personal encargado de la primera atención a las víctimas.* En el primer año de este direccionamiento estratégico, la FGN logrará aumentar el personal idóneo dedicado a la atención inicial de víctimas. Para esto, la FGN hará un estudio de flujos de usuarios en seccionales priorizadas.
92. *Consolidación de la política de intervención temprana de entradas.* Para alcanzar este objetivo estratégico, la FGN consolidará la Política de Intervención Temprana de Entradas en todo el territorio nacional. Esto implica introducir los lineamientos de intervención temprana en todos los centros que reciben denuncias en la FGN, así como fortalecer los grupos especiales de las direcciones seccionales que se encargan de realizar el análisis criminal inicial de las entradas y de aplicar los filtros correspondientes respecto de aquellas que no constituyen delito. Esta política busca aumentar la asignación estratégica de casos y estandarizar las actividades que deben llevarse a cabo en la recepción de denuncias en los diferentes modelos de atención existentes para mejorar la calidad de la información recolectada y hacer mejor análisis criminal.
93. *Ampliación de los mecanismos para interponer denuncias.* La FGN ampliará y fortalecerá los mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos ponen en conocimiento de la FGN las conductas que pueden constituir delitos. Para esto, desarrollará alternativas innovadoras, con la ayuda de las tecnologías en información y comunicación. Una de las iniciativas en las que se trabajará

³¹ Fuente: Sistema de información SPOA.

será la implementación de los mecanismos para la presentación de denuncias y comunicación con los usuarios en línea.

94. *Articulación con Policía Nacional para la recepción de denuncia.* Con el propósito de mejorar el acceso de la ciudadanía a la justicia penal, independientemente de que entidad sea la responsable de la administración de los centros de recepción de denuncias, la FGN impulsará un plan de articulación con la Policía Nacional para aplicar los mismos lineamientos de recepción de denuncia y atender integralmente a las víctimas.
95. *Articulación con autoridades locales y comisarías de familia.* Para mejorar el acceso a la justicia, la FGN coordinará con alcaldías y gobernaciones, así como con comisarías de familia la recepción de denuncias y la reacción inmediata ante una noticia criminal. Esto hará efectivo el principio de colaboración armónica entre entidades estatales y permitirá compartir recursos administrativos, así como talento humano.

Aplicación de la Política de “Intervención Temprana”.

La Política de Intervención Temprana de Entradas busca la asignación analítica de la carga de trabajo. Para ello, establece una ruta para: i) la orientación calificada e informada a los usuarios; ii) la recepción de denuncias con calidad; iii) el filtro y la intervención de denuncias que permitan la identificación de la necesidad de actos inmediato de investigación, incrementar su realización oportuna, así como realizar archivos e inadmisiones cuando se requiera; iv) el análisis para identificar *modus operandi* similares, posibles patrones criminales y asociar casos; y v) la asignación estratégica de los casos.

Para la implementación de esta Política, la Dirección Seccional Tolima creó la Unidad de Gestión de Alertas y Clasificación Temprana de Denuncias en la ciudad de Ibagué, que es liderada por una fiscal quien coordina las actividades realizadas por el personal destacado y articula con otras unidades de la Seccional. La aplicación de la Política permitió que, en el primer semestre de 2016, se individualizaran responsables en el 40% de los casos analizados e intervenidos. Esto demuestra que un tratamiento temprano puede repercutir positivamente en el éxito de las investigaciones.

96. *Diagnóstico y ajuste del procedimiento de asignación de casos.* La FGN se concentrará en la reducción del tiempo que transcurre entre la presentación de la denuncia y la asignación del caso al fiscal que lo conocerá. Para esto deberá hacer un diagnóstico de las dificultades que atraviesan las oficinas de asignaciones de todas las direcciones seccionales y deberá hacer un monitoreo permanente de estas oficinas y del personal destacado para esta labor.
97. *Descongestión Ley 600.* El acceso a la justicia, por otro lado, depende de los recursos humanos disponibles que puedan atender la totalidad de las denuncias. Así pues, la FGN pondrá en marcha un programa para la

descongestión de procesos judiciales que se tramitan bajo el régimen procesal anterior (Ley 600 de 2000). Este plan de descongestión busca que los fiscales depuren el inventario de casos de manera eficiente para que así puedan asumir la investigación de nuevos casos bajo el régimen procesal vigente.

98. *Descongestión Ley 906.* En el mismo sentido, las direcciones seccionales diseñarán un plan de descongestión para casos de Ley 906 que deberán ponderar con las estrategias de priorización incluidas en su plan anual.
99. *Aumento de la productividad e implementación del sistema de evaluación de funcionarios.* El acceso a la justicia incluye el tiempo que demora una víctima en recibir respuesta a sus solicitudes de justicia. La baja productividad de la gran mayoría de funcionarios impide que esto sea posible. Por eso, de la mano de la aplicación de criterios de priorización, es importante que todos los fiscales e investigadores aumenten su productividad de acuerdo con las características de su carga de trabajo y los objetivos de las unidades y grupos a los que pertenecen. Para esto deberá implementarse el Nuevo Sistema de Evaluación de Desempeño que privilegia la concertación de metas y permite un seguimiento más detallado del funcionario por parte de supervisores directos. La implementación y ajuste de este sistema de evaluación es un objetivo específico del cuarto objetivo de gestión (desarrollar el talento humano).

Metas a 2020:

- i. Diseñar e implementar un aplicativo para presentar denuncias en línea.
- ii. Asignar a fiscales, en menos de 5 días hábiles, el 100% de los casos radicados en la FGN.
- iii. Ubicar y/o asignar 85.000 casos que no han sido asignados en los últimos 4 años.
- iv. Intervenir la totalidad de las noticias criminales de forma temprana.
- v. Aumentar en un 100% las actuaciones relevantes (que incluyen archivos, imputaciones, extinciones de la acción penal y sentencias) y lograr que todos los fiscales aumenten su productividad.
- vi. Lograr que la Fiscalía evacúe al menos el mismo número de noticias criminales que recibe cada año.
- vii. Finalizar la totalidad de los casos de Ley 600 sujetos a descongestión.

Objetivo estratégico # 6: Fortalecer la acción penal en el territorio

100. *Descripción.* Este objetivo estratégico busca descentralizar la acción de la FGN, aumentando la presencia de fiscales e investigadores en las diferentes regiones del país, fortaleciendo la investigación y judicialización de fenómenos priorizados en algunos municipios, así como articulando la intervención de direcciones nacionales y seccionales en regiones con mayor riesgo de violencia en un escenario de posconflicto.

101. *Presencia de la FGN en el territorio.* En la actualidad, la FGN tiene presencia en los 32 departamentos de Colombia y en 433 de los 1.102 municipios del país. Es decir, el ente acusador no tiene presencia en más de la mitad de las cabeceras municipales (60.7%). La ausencia de fiscales en ciertos municipios es una barrera de acceso a la justicia de los ciudadanos residentes en un área significativa del territorio nacional, con especial repercusión en zonas rurales y en zonas fronterizas con difícil acceso a los lugares donde sí hay presencia de la entidad. Asimismo, la ausencia de la FGN en estos territorios puede tener repercusiones directas en la labor investigativa y, con ello, en la eficiencia del sistema judicial para sancionar a quienes cometen delitos. El paso del tiempo es un factor que juega en contra de la adecuada recolección de elementos probatorios y de evidencia física. Tales tiempos se acortarían mediante la presencia permanente del ente acusador en los lugares del país en los que las organizaciones criminales y la corrupción administrativa están operando. De igual modo, tener fiscales en esos municipios facilita la cooperación interinstitucional y el entendimiento de las dinámicas locales y aumenta la confianza de la ciudadanía hacia la FGN.

Priorización regional interdependencias

En 2016, la FGN implementó un Plan de Priorización Regional Interdependencias para focalizar la atención en fenómenos criminales de alto impacto y dificultad en cinco regiones del país: Sur del Pacífico (Tumaco, Barbacoas, Buenaventura), Urabá y Bajo Cauca Antioqueño, Guajira, Catatumbo y Llanos orientales. Para esto se conformaron coordinaciones regionales entre direcciones nacionales y seccionales.

La Coordinación Operativa de Buenaventura logró imputar la situación de desplazamiento forzado vivida por 9.052 familias entre 2012 y 2014 a 54 miembros de la Empresa y el Clan Úsuga. La macroimputación por la situación de desplazamiento forzado contribuye a una investigación y judicialización integral de la violencia ocurrida en los últimos años en Buenaventura.

Objetivos específicos

102. *Diseño y ejecución de plan de intervención en 500 municipios.* En atención a las razones antes expuestas, la FGN desarrollará en los próximos 2 años un plan de intervención en 500 municipios (que constituyen alrededor de la mitad de las cabeceras municipales del país), en los que fortalecerá su actuar investigativo, mediante la presencia permanente de fiscales o el aumento del número de funcionarios. A partir del conocimiento de las direcciones seccionales sobre las dinámicas criminales existentes en su jurisdicción y de información cuantitativa relevante disponible sobre los 1.102 municipios del país y de los corregimientos departamentales de la Orinoquía, se hará la selección de 500 municipios.

103. *Fortalecimiento de la presencia institucional en municipios con mayor riesgo en el posacuerdo.* El Gobierno Nacional identificó 160 municipios con mayor riesgo en el *posacuerdo*. La FGN fortalecerá su presencia en cada uno de ellos. Esto incluye asignar fiscales e investigadores en los 61 municipios que aún no cuentan con presencia física de la FGN.
104. *Planes de priorización locales y regionales.* Para que la presencia reforzada de la FGN en los 500 municipios seleccionados resulte exitosa, se requiere necesariamente que el manejo de la carga investigativa en tales entidades territoriales se haga de manera estratégica. Para tal fin, se elaborarán planes de priorización.
105. *Planes de priorización regional interdependencias.* Existen algunas regiones con mayores índices de criminalidad en las que confluye la presencia de grupos armados ilegales, organizaciones criminales y mercados ilegales. La FGN planteará e implementará un plan de priorización regional interdependencias cada año hasta el 2020 para coordinar y focalizar la investigación y judicialización a cargo de direcciones seccionales y nacionales. Este plan deberá incluir la conformación de mesas de trabajo o grupos de tareas y fijará metas concretas.
106. *Fortalecimiento del análisis criminal con enfoque territorial.* Resulta fundamental que el fortalecimiento de la acción penal en el territorio vaya acompañado de mayores capacidades analíticas con enfoque territorial. Para esto deberán fortalecerse las secciones de análisis criminal de las seccionales con personal idóneo y con las herramientas tecnológicas y de investigación de campo necesarias.
107. *Aumentar el talento humano de las direcciones seccionales.* El fortalecimiento de la acción penal en el territorio implica necesariamente el fortalecimiento del talento humano (fiscales, asistentes de fiscal y policías judiciales) con el que cuentan las direcciones seccionales para desarrollar las labores investigativas y atender a la ciudadanía. Para ello, la FGN realizará un diagnóstico y un plan de distribución estratégica de la planta de personal que permita fortalecer prioritariamente las direcciones seccionales.

Metas a 2020:

- i. Fortalecer la presencia y actuación de la FGN en 500 municipios, incluidos los 160 municipios con mayor riesgo en el posacuerdo de paz.
- ii. Priorizar 10 regiones del país.
- iii. Aumentar en 1.800 funcionarios las direcciones seccionales, a partir de la redistribución y vinculación de personal.

Objetivo estratégico #7: Consolidar políticas de manejo estratégico de la carga de trabajo

- 108.*Descripción.* Desde 2012, la FGN implementa políticas para aumentar el manejo estratégico de la carga de trabajo. En los siguientes cuatros años, la FGN consolidará esta política en todos los niveles territoriales. También contribuirá a los debates de política criminal del Estado para promover estrategias que permitan un uso racional, coherente y efectivo de la investigación y la acción penal.
- 109.*Antecedentes de la política de priorización.* Con la expedición de la Directiva 01 de 2012, la FGN adoptó una serie de criterios para priorizar situaciones y casos. Asimismo, se creó un nuevo sistema de investigación penal y se crearon el Comité Nacional y los Comités Seccionales de Priorización de Situaciones y Casos (por medio de la Resolución 1343 de 2014). Con estos criterios de priorización y las instancias internas de coordinación e implementación se desarrolló la política pública de priorización. Esta política busca hacer más efectiva la investigación y judicialización penal teniendo en cuenta los recursos disponibles de la FGN.
- 110.*Estado actual de la política de priorización.* La Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación ha apoyado a las direcciones nacionales y seccionales en la socialización³² e implementación de esta política pública. Con este apoyo, diversas dependencias misionales desarrollaron planes de priorización en 2013, 2014, 2015 y 2016. Esta política está siendo evaluada por el Departamento de Planeación Nacional. Por las evaluaciones parciales realizadas se sabe que esta política ha tenido resultados positivos, pero que debe ser ajustada y consolidada. Específicamente, se debe trabajar con más insistencia en la implementación de los planes de priorización en las direcciones de fiscalías nacionales.

Objetivos específicos

- 111.*Ajustar la política de priorización.* Con base en los resultados de la evaluación, la FGN ajustará esta política para lograr sus objetivos. Este proceso de evaluación y ajuste no se realizará en una sola ocasión: debido a su naturaleza, esta política será evaluada en dos ocasiones durante la vigencia de este Plan para así tener información empírica que permita el mejoramiento continuo de la política de priorización.
- 112.*Contribución en el diseño de la política criminal.* La política de priorización y el manejo estratégico de la carga de trabajo están íntimamente relacionados con la política criminal del país. En este sentido, la FGN seguirá

³² En la actualidad, la FGN cuenta con la primera versión de la “Caja de herramientas: guía práctica para la priorización.” Esta caja de herramientas incluye cinco cartillas con los siguientes contenidos: i) componentes básicos, ii) priorización intra e interdependencias, iii) planeación estratégica, iv) construcción y análisis de indicadores de carga de trabajo, v) herramientas analíticas para investigación y ejercicio de la acción penal.

contribuyendo en el diseño de esta política para que haya una coherencia entre los lineamientos generales de política criminal del Estado y la orientación de los recursos y el trabajo de la FGN.

Metas a 2020:

- i. Ajustar y mejorar la política de priorización.
- ii. Diseñar, implementar y ajustar anualmente Planes de Priorización para el 100% de las direcciones nacionales y seccionales de fiscalías que les permitan tener una aproximación estratégica a su carga de trabajo.
- iii. Diseñar e implementar Planes de Priorización para el 100% de las unidades locales de las direcciones seccionales.

Objetivo estratégico # 8: Gestionar y optimizar los recursos financieros

- 113.*Descripción.* Este objetivo busca gestionar los recursos financieros de tal manera que puedan resolverse los problemas de infraestructura física, tecnológica y de formación y capacitación de los servidores de la FGN bajo el principio de la austeridad estratégica. En concordancia con las prioridades en la investigación y judicialización y los objetivos para mejorar la gestión misional, este objetivo pretende aumentar el manejo racional e inteligente de los recursos. Esto incluye el diseño de planes maestros y proyectos para determinar las necesidades y prioridades de la entidad, así como la administración eficiente de los recursos financieros disponibles, incluyendo el Fondo Especial de Bienes.
- 114.*Necesidad de recursos para mejorar las condiciones laborales de todos los servidores.* Para que fiscales, policías judiciales, asistentes de fiscal y personal administrativo puedan desarrollar sus labores, es necesario que cuenten con sitios adecuados de trabajo, que la entidad les provea herramientas modernas para facilitar su labor y que estén debidamente capacitados y actualizados en las diferentes materias.
- 115.*Inventario de infraestructura.* El inventario de infraestructura demuestra que es necesario intervenir cerca de 300 de los 819 inmuebles en donde se encuentran ubicadas las unidades de fiscalías a nivel nacional. Además, evidencia que es necesario implementar un adecuado sistema de información en el que puedan mantenerse actualizados los puestos de trabajo de todos los funcionarios.
- 116.*Falta de capacitación.* Todos los servidores de la entidad deben ser capacitados regularmente. Especialmente, se observa la falta de capacitación en labores de investigación básica para toda la policía judicial. Además, son importantes las capacitaciones en análisis contextual y de evidencia, así como en direccionamiento de la investigación y estrategias de litigio.

- 117.*Reiteración del principio de austeridad estratégica.* Las soluciones de los problemas de infraestructura de la entidad superan los 3 billones de pesos, por lo que este objetivo busca gestionar los recursos financieros de tal manera que se puedan resolver los problemas de infraestructura física, tecnológica y de formación y capacitación de los servidores de la FGN bajo el principio de la austeridad estratégica.

Objetivos específicos

- 118.*Crear y administrar el Banco de Proyectos.* Tiene como propósito definir, inscribir y administrar los proyectos de la FGN, teniendo en cuenta, entre otros aspectos: el impacto sobre la estrategia de la entidad, así como los costos, fuentes de financiación, tiempos, priorización y grupos de interés. La meta de este objetivo es definir, inscribir y administrar los planes maestros para tecnología, construcciones, policía judicial y formación y capacitación, a más tardar el 31 de enero de 2017. Estos planes serán ajustados anualmente de acuerdo con las prioridades misionales. Es importante contar con un equipo especializado en el acompañamiento y desarrollo de temas de innovación y tecnología que podrá evaluar la inclusión de nuevos proyectos.
- 119.*Gestionar la obtención de recursos para el desarrollo de los planes maestros.* Consiste en gestionar, ante el gobierno nacional y organismos cooperantes nacionales o extranjeros, la consecución de recursos para financiar los planes maestros. Incluye el fortalecimiento permanente del Fondo Especial de Bienes de la Fiscalía, para lo cual la entidad viene incentivando la lucha contra el crimen organizado, en especial, persiguiendo los bienes producto de su acción criminal para proceder al comiso o a la extinción del dominio. La meta de este objetivo es la financiación total de los planes maestros a desarrollar en los cuatro años.
- 120.*Descongestión de bienes, elementos incautados y evidencias físicas.* Es necesario implementar y ejecutar un plan nacional de descongestión de bienes y elementos incautados, así como las evidencias físicas asociadas tanto a procesos penales de Ley 600 de 2000 como a las indagaciones de la Ley 906 de 2004. Lo anterior con el fin de evitar el detrimento patrimonial causado por la falta de decisión de manera oportuna por parte de los fiscales de conocimiento y los impactos ambientales y de salubridad causados por la alta concentración de estos elementos en las instalaciones de la FGN.
- 121.*Depuración cuenta vehículos en comiso e incautados del Fondo Especial de Bienes.* Tiene por objeto depurar el fondo especial de bienes los vehículos administrados por la entidad que han perdido su valor comercial y que, por ende, generan valores irreales en la cuenta. La meta consiste en tener valores reales de los vehículos para proceder a su enajenación en 2017.
- 122.*Fortalecimiento administrativo y financiero del Fondo Especial de Bienes.* Consiste en monetizar los bienes con vocación de enajenación con el propósito que la entidad cuente con recursos para financiar sus proyectos. Durante la vigencia de este Plan, la FGN contará con recursos monetizados,

en forma permanente, de los bienes que llegan al Fondo Especial de Bienes de la FGN. Para esto creará la Gerencia Especial para el Fondo de Bienes y fortalecerá las alianzas público-privadas.

123. *Transparencia y sistematización en el manejo de los recursos financieros.* La austeridad estratégica en el manejo de los recursos financieros requiere de la sistematización y debida socialización de los proyectos y planes de gestión ejecutados en la entidad.

Metas a 2020:

- i. Construir el edificio del Complejo Judicial de Paloquemao en Bogotá.
- ii. Fortalecer gerencial y financieramente el Fondo Especial de Administración de Bienes de la Fiscalía General.

Objetivo estratégico # 9: Fortalecer la infraestructura tecnológica

124. *Descripción.* Este objetivo tiene como finalidad lograr que la FGN cuente con un sistema de información unificado que garantice la integridad, disponibilidad, confidencialidad y oportunidad de la información a nivel nacional.
125. *Cambios en la legislación y sistemas de información.* En los más de 24 años de existencia de la Fiscalía, el sistema penal en Colombia ha tenido varias modificaciones, a tal punto que hoy en día la entidad, en cumplimiento de sus funciones de investigación y judicialización, debe dar aplicación, entre otras, las siguientes leyes: Ley 600 de 2000 (antiguo código de procedimiento penal), Ley 906 de 2004 (que implementó el sistema penal oral acusatorio), Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia Transicional), Ley 1098 de 2006 (conocida como Ley de Infancia y adolescencia) y la Ley 1448 de 2010 (Ley de Víctimas). Estos cambios han afectado la operación de la entidad y, por ende, los sistemas de información.
126. *Estado actual de los sistemas de información.* La FGN cuenta con varios sistemas de información misional que funcionan de forma dispersa y con poca comunicación entre ellos. Además, su principal sistema de gestión de casos (Sistema Penal Oral Acusatorio, SPOA) cumple once años de funcionamiento y con el tiempo ha tenido múltiples adiciones realizadas en su mayoría de forma inorgánica y desordenada.
127. *Arquitectura institucional.* Por lo anterior, la FGN debe realizar un diagnóstico y formular un plan tecnológico a mediano plazo que le permita i) gestionar adecuadamente los procesos penales, ii) aplicar herramientas vigorosas de análisis criminal y ii) tomar decisiones gerenciales y estratégicas con base en evidencia empírica sólida. Es necesario entonces definir e

implementar una arquitectura institucional que le permita a la FGN alinear su operación con la tecnología requerida.

Objetivos específicos

128. *Definir y diseñar la arquitectura institucional.* Consiste en definir, diseñar y documentar la arquitectura institucional requerida para la correcta operación de la FGN de acuerdo con la estrategia de gobierno en línea del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Este objetivo incluye la documentación de la arquitectura actual de la entidad y el diseño de las acciones a seguir para implementar la arquitectura definida y para adecuar el Plan Estratégico de Tecnología (PETI) de la FGN.
129. *Ampliar el acceso a base de datos para uso de los investigadores.* Para darle más herramientas al investigador, la FGN promoverá convenios con entidades públicas y privadas para acceder a bases de datos de manera directa.
130. *Implementar la Arquitectura Institucional.* Busca desarrollar, adaptar e implementar los sistemas de información, la estructura de datos, los procesos y la plataforma tecnológica de la entidad a la nueva arquitectura empresarial y ponerlos al servicio de los grupos de trabajo de la entidad.

Meta a 2020:

Contar con un nuevo sistema de información para optimizar el manejo de los procesos misionales de la entidad.

Objetivo estratégico # 10: Optimizar los procesos y fortalecer el Sistema de Gestión Integral

131. *Descripción.* Con este objetivo se busca estandarizar las actividades que desarrollan las diferentes áreas a partir de la definición de procesos que contengan mecanismos de medición. De esta forma también se pretende facilitar el control de la gestión y la mejora continua.
132. *Diferencia entre gestión por funciones y por procesos.* La FGN cuenta con un sistema de calidad integrado (SGI). Sin embargo, adelanta sus actividades a partir de una organización por funciones y no por procesos. Es decir, cada área realiza su trabajo sin tener en cuenta que el producto que ella genera es requerido por la dependencia que continúa la labor, hasta llegar al producto final. Esto desconoce la trazabilidad que deben tener los procesos. Tampoco hay indicadores que permitan medir y controlar la gestión de la entidad. Por tal razón, es de vital importancia identificar en forma adecuada los productos, describir los procesos, estandarizar tareas y definir indicadores que permitan medir su gestión.

Objetivos específicos

133. *Estandarizar las actividades de los procesos de la FGN.* Después de la reestructuración de la entidad en 2014, deben documentarse nuevos procesos y ajustar algunos existentes. Así pues, este objetivo busca establecer e implementar métodos de trabajo estándar para las diferentes tareas que realiza la entidad, los cuales deben estar enmarcados en procesos de calidad. Este objetivo inicia con la intervención y masificación de los procesos misionales y los procesos estratégicos, en especial los de acceso a la justicia, investigación y judicialización y políticas públicas, para continuar con los de apoyo.

Metas a 2020:

- i. Contar con procesos estandarizados e implementados en el Sistema de Gestión Integral (SGI).
- ii. Certificar el sistema de gestión de calidad en la NTC ISO 9001.

Objetivo estratégico # 11: Desarrollar el talento humano

134. *Descripción.* El activo más importante de la entidad es su talento humano. Este objetivo busca fortalecer las competencias de los servidores de la FGN a través de la formación y capacitación, así como de la generación de incentivos que motiven el logro de los resultados institucionales. También plantea estrategias para la renovación generacional y el adecuado manejo de las situaciones de salud ocupacional.
135. *Situación actual del talento humano.* Actualmente, la Fiscalía cuenta con 23.117 servidores, entre fiscales, policías judiciales del CTI, asistentes de fiscalías, y personal administrativo. La gestión de este talento humano es compleja y costosa. Por esto debe recurrirse a medios como la universidad virtual para aprovechar la red corporativa y poder llegar a todos los servidores ubicados en las 819 sedes que se encuentran distribuidas en todo el territorio.

Objetivos específicos

136. *Ajustar equipos de trabajo misional.* Este objetivo tiene como finalidad la correcta distribución de la planta de personal de la entidad de manera que permita el logro de las metas institucionales. Cada despacho de fiscalía contará con un equipo de trabajo compuesto por un fiscal, un asistente de fiscal y policía judicial, la cual hoy en día en promedio es de 1.7 policías judiciales por cada fiscal. Lo anterior se realizará a través del análisis de perfiles, de la medición de cargas de trabajo y de estrategias de renovación generacional y atención a situaciones de salud ocupacional.
137. *Análisis de carga de trabajo, perfiles y cargos.* Es importante que las labores que efectivamente cumplen los servidores sean las que corresponden con su perfil y cargo. Por esto, en los ajustes realizados a los equipos de trabajo

misional debe incluirse un análisis de carga de trabajo, perfiles y cargos que garantice la igualdad entre servidores.

138. *Implementar el sistema de evaluación de desempeño.* La FGN cuenta con el Nuevo Sistema de Evaluación de Desempeño que puede ser aplicado a todos los servidores de la entidad. En este cuatrienio, la FGN implementará y ajustará este sistema para medir el rendimiento laboral de los servidores con el objeto de fortalecer las competencias del personal, manejar estratégicamente la carga de trabajo y aumentar la productividad. Este sistema también será útil para identificar oportunidades de formación y capacitación.
139. *Implementar el régimen de carrera especial de la FGN.* Este objetivo busca incorporar personal idóneo y competente para el desarrollo de las labores de la FGN por medio de concursos de ingreso o ascenso. En los más de 24 años de creación de la entidad, del total de la planta de personal, únicamente 6.402 (27%) empleos de carrera administrativa han sido provistos por el sistema de mérito, por lo que el 73% de los cargos de la planta están siendo desempeñados por servidores en provisionalidad. Con la implementación de la carrera se responde al mandato de los artículos 125 y 253 de la Constitución que consagra que esta debe ser la regla general de acceso, permanencia y retiro del servicio público en la FGN.
140. *Implementar el plan de incentivos por méritos.* Este objetivo busca que el personal que presenta alto rendimiento en el desempeño de sus funciones tenga el reconocimiento por parte de la entidad a través de un adecuado plan de incentivos. Los incentivos laborales son una herramienta de motivación para que los servidores se encuentren a gusto en su trabajo y con ello se generen conductas similares en los demás empleados, lo que terminará mejorando la cultura organizacional.
141. *Mejorar las competencias de los servidores a través de capacitaciones internas y externas.* Este objetivo tiene como finalidad mantener, mejorar e incrementar las competencias del personal de la entidad a través de la identificación adecuada de necesidades de capacitación y formación. Se realizará principalmente a través de iniciativas que tengan en cuenta el conocimiento y la experiencia interna que ha generado la entidad en sus más de 24 años de operación y se combinará con la experiencia de otras organizaciones externas del nivel nacional y extranjero.
142. *Diseñar e implementar un plan de control preventivo disciplinario.* Este objetivo busca realizar una campaña de tipo preventivo acerca de los referentes éticos de los servidores públicos, las conductas de acoso laboral y el proceso disciplinario. Esta campaña estará dirigida a los funcionarios del nivel central y de las seccionales.

Metas a 2020:

- i. Lograr que el 100% de los despachos de cada fiscal cuenten con a lo menos un asistente y un investigador.
- ii. Desarrollar capacitaciones para el 100% de los servidores de la entidad

Anexo 1: Metodología de planeación estratégica

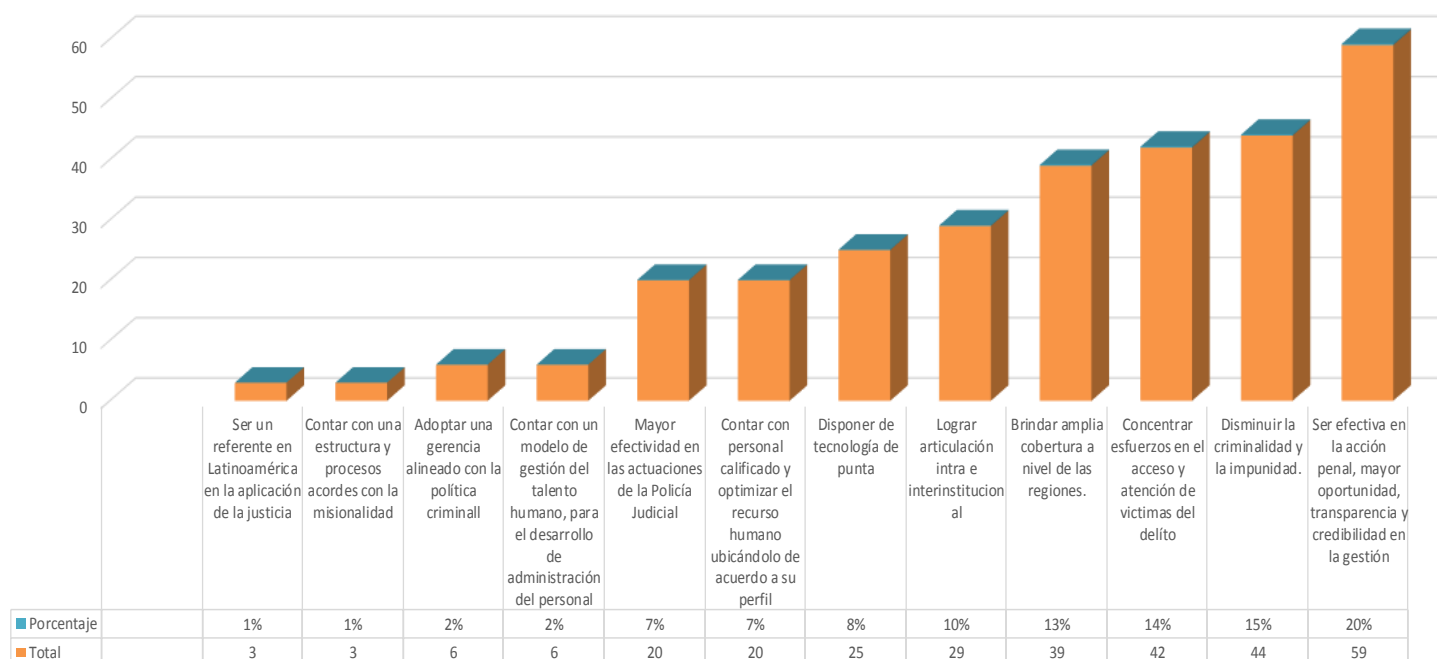
1. *Descripción.* La construcción de este documento partió de la aplicación de una metodología de planeación estratégica que facilitó la caracterización de los principios o temáticas transversales a la entidad y la identificación de metas.
2. *Participación de toda la entidad.* La metodología utilizada privilegió la construcción participativa del Plan Estratégico a partir de i) encuestas a funcionarios y servidores y ii) un ejercicio participativo de todos los directores de la entidad. En relación con las encuestas, la Subdirección de Planeación las distribuyó a tres grupos de servidores a quienes se les pidió que respondieran las siguientes preguntas: 1. *¿Qué expectativas tiene frente al futuro de la FGN?*, 2. *¿Qué obstáculos ha encontrado desde su área para lograr las metas trazadas?*, 3. *¿Cómo aportaría su área al logro de este futuro?*, 4. *¿Con qué fortalezas cuenta para apalancar el logro del futuro propuesto?* y 5. *¿Qué considera usted que debe mejorar la entidad?*
3. *Grupos de servidores encuestados y socialización de los resultados.* Las preguntas fueron definidas con un primer grupo de 171 directores, subdirectores y coordinadores de policía judicial de las diferentes seccionales. Luego de establecidas las preguntas, estas se hicieron a dos grupos de servidores: uno conformado por 30 directores y subdirectores del nivel central y otro compuesto por 95 servidores de los modelos de atención y unidades locales y seccionales de municipios alejados. Los resultados fueron presentados a los directivos del nivel central y seccional en el seminario de planeación llevado a cabo el 7 y 8 de octubre de 2016.
4. *Conclusiones.* De estos ejercicios, se concluyó que al menos una parte relevante de los funcionarios considera que es necesario disminuir la impunidad a través de una mayor cobertura de los servicios, un mejoramiento de la articulación entre dependencias, un fortalecimiento de la tecnología y una mayor efectividad de las actuaciones de policía judicial. Los funcionarios encuestados también consideran que los obstáculos más importantes para una buena labor se relacionan con la escasez de recursos, la falta de modelos integrales de atención, la resistencia al cambio, la insuficiencia de la formación y capacitación, y la poca aplicación de mecanismos de estímulo al desempeño. Los resultados también indican que la mejor forma de contribuir al futuro es, entre otras, mejorando la comunicación interna y aplicando estrategias de planificación que faciliten la persecución penal. Por otro lado, las fortalezas de la entidad, de acuerdo a los funcionarios encuestados, radican en las capacidades del equipo humano y el sentido de pertenencia y compromiso de los funcionarios y servidores. Las debilidades, por su parte, se concentran en una precaria distribución de la carga laboral y del talento humano, la congestión de los despachos y la debilidad relativa de las direcciones seccionales. La descripción detallada de la encuesta y sus respuestas se encuentra en el Anexo 2.

5. *Seminario de planeación estratégica.* En el seminario de planeación, los directores de área presentaron sus compromisos para el cuatrienio y las necesidades a atender para lograr las metas esperadas.
6. *Herramienta de Balanced Scorecard.* La herramienta de *Balanced Scorecard* es utilizada en el sector privado y en el sector público para convertir los objetivos estratégicos de una empresa o entidad en metas de desempeño adecuadas. Esta metodología busca aumentar la transparencia en la gestión, al contar con indicadores claros del logro de resultados y de la gestión necesaria para conseguirlos. Las principales ventajas de esta herramienta son: i) ofrece una imagen gráfica y clara de las operaciones de la organización; ii) ayuda a alinear los indicadores estratégicos de todas las dependencias y oficinas; iii) facilita la comprensión de los objetivos; y iv) posibilita la conversión de la estrategia en acciones.
7. *Modificaciones a la herramienta.* Este Plan aplica una versión modificada de la interpretación clásica del *Balanced Scorecard*, pues ésta se implementa en una entidad pública cuyos clientes son usuarios a quienes se deben garantizar derechos constitucionales y cuyo fin como organización no es procurar una rentabilidad financiera sino administrar justicia. Así, el *Balanced Scorecard* cambia la perspectiva de cliente por el de sociedad y entorno, nombre que es más armónico con la misión de la entidad. Asimismo, en la perspectiva de *procesos internos* se ubican los objetivos e indicadores claves que deben ser mejorados para alcanzar la satisfacción de las expectativas de los usuarios. Y la perspectiva de *aprendizaje y crecimiento* detalla los objetivos e indicadores que sirven como impulsores del desempeño futuro y que fortalecen la capacidad para adaptarse a nuevas condiciones.

Anexo 2: Encuesta a servidores y funcionarios.

1. *Descripción.* La encuesta a servidores y funcionarios se llevó a cabo con el fin de conocer sus percepciones acerca de temas esenciales que fueron concretados en las cinco preguntas que se presenta más abajo. Estas preguntas fueron definidas con un primer grupo de 171 directores, subdirectores y coordinadores de policía judicial de las diferentes seccionales (se enviaron en total 200 encuestas en esta primera ronda). Luego de establecidas las preguntas, éstas se hicieron a dos grupos de servidores: uno conformado por 30 directores y subdirectores del nivel central (en esta ronda se enviaron en total 35 encuestas) y otro compuesto por 95 servidores de los modelos de atención y unidades locales y seccionales de municipios alejados (en esta ronda se enviaron en total 100 encuestas). Todos los participantes fueron escogidos de manera aleatoria. Las encuestas se enviaron usando el aplicativo Kawak y, en aquellos lugares donde no se podía acceder a este aplicativo, las encuestas fueron enviadas por correo electrónico.

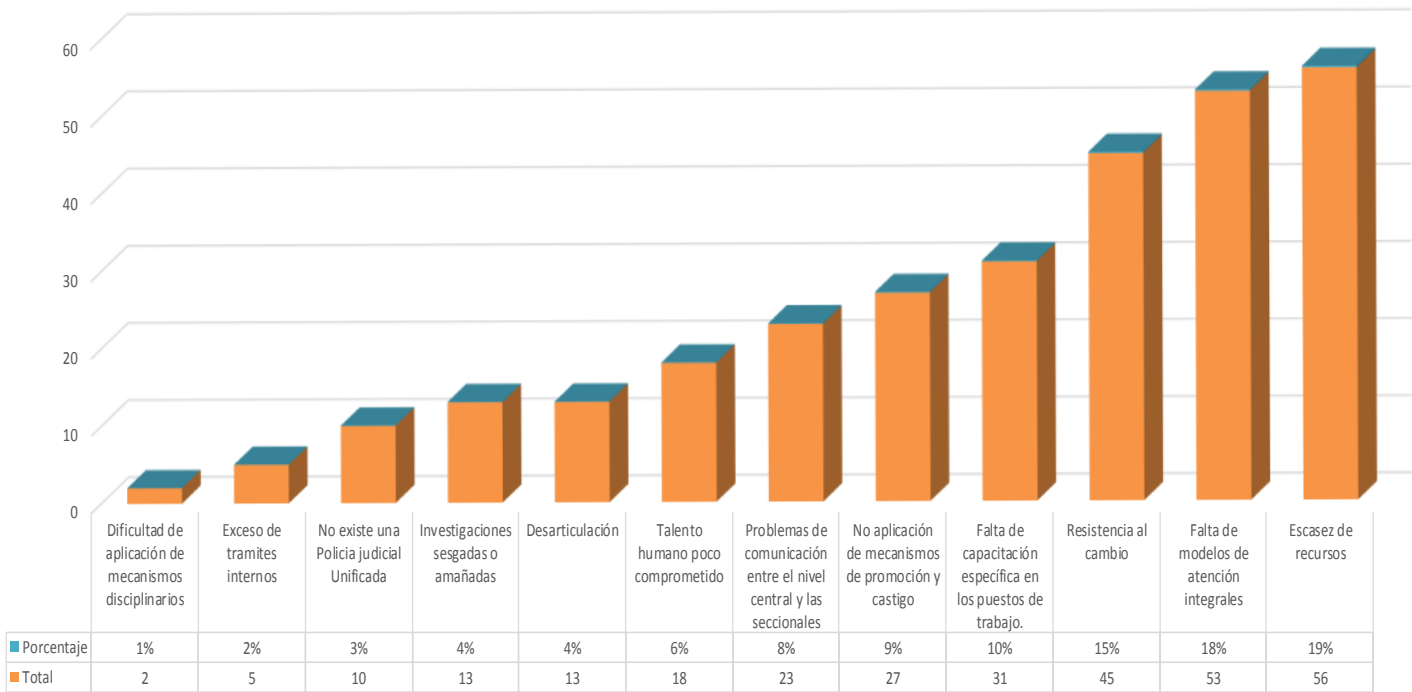
Pregunta 1. ¿Qué expectativas tiene frente al futuro de la Fiscalía General de la Nación?



2. *Resultados.* Un 20% de las personas considera que la entidad debe ser efectiva en la acción penal; el 15% que debe disminuir la criminalidad y la impunidad; el 14% que se debe dar mayor acceso y atención a las víctimas de los delitos; y el 12% que se debe brindar una mayor cobertura a nivel regional. Aunque en un menor porcentaje que las anteriores, también destacamos las respuestas sobre disponer de tecnología de punta, contar con personal calificado, y una mejor articulación de la entidad tanto en forma interna como interinstitucional.

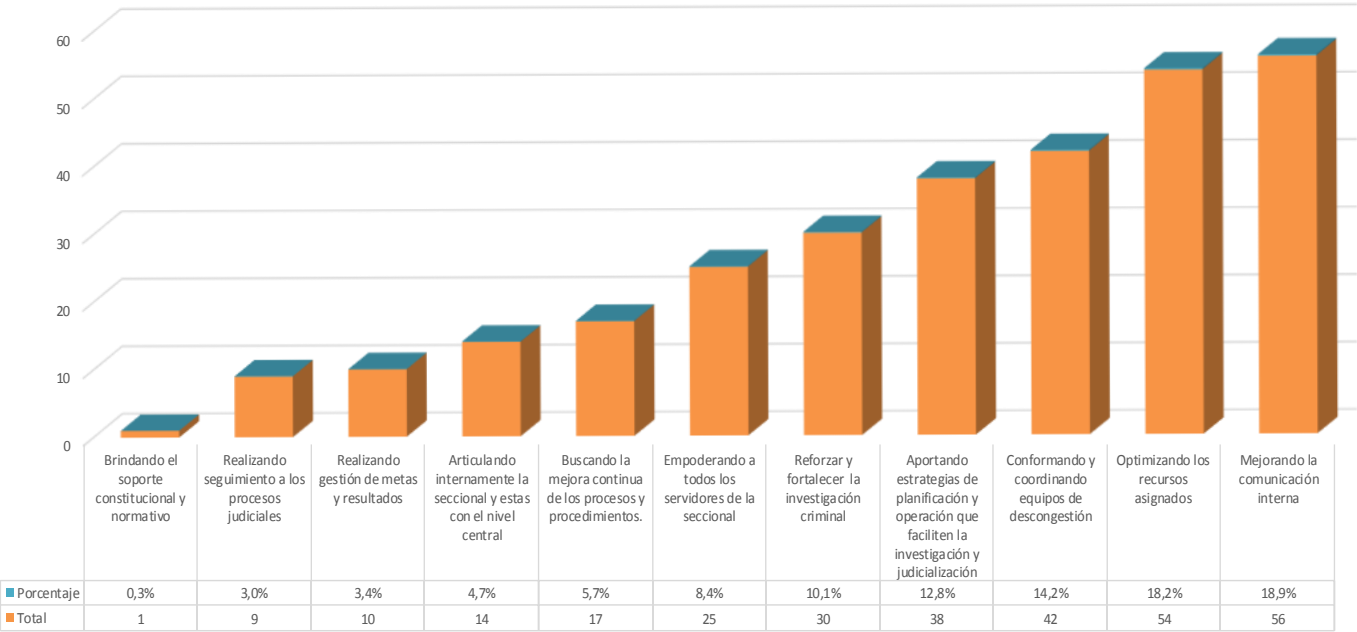
Pregunta 2. ¿Qué obstáculos ha encontrado desde su área para lograr las metas trazadas?

3. *Descripción.* Esta pregunta busca conocer la experiencia que han tenido los servidores de la entidad para lograr sus metas.



4. *Resultados.* Las respuestas de mayor calificación fueron: la escasez de recursos, la falta de modelos de atención integrados, la resistencia al cambio, la capacitación a servidores, la carencia de mecanismos de promoción y castigo, y los problemas de comunicación interna.

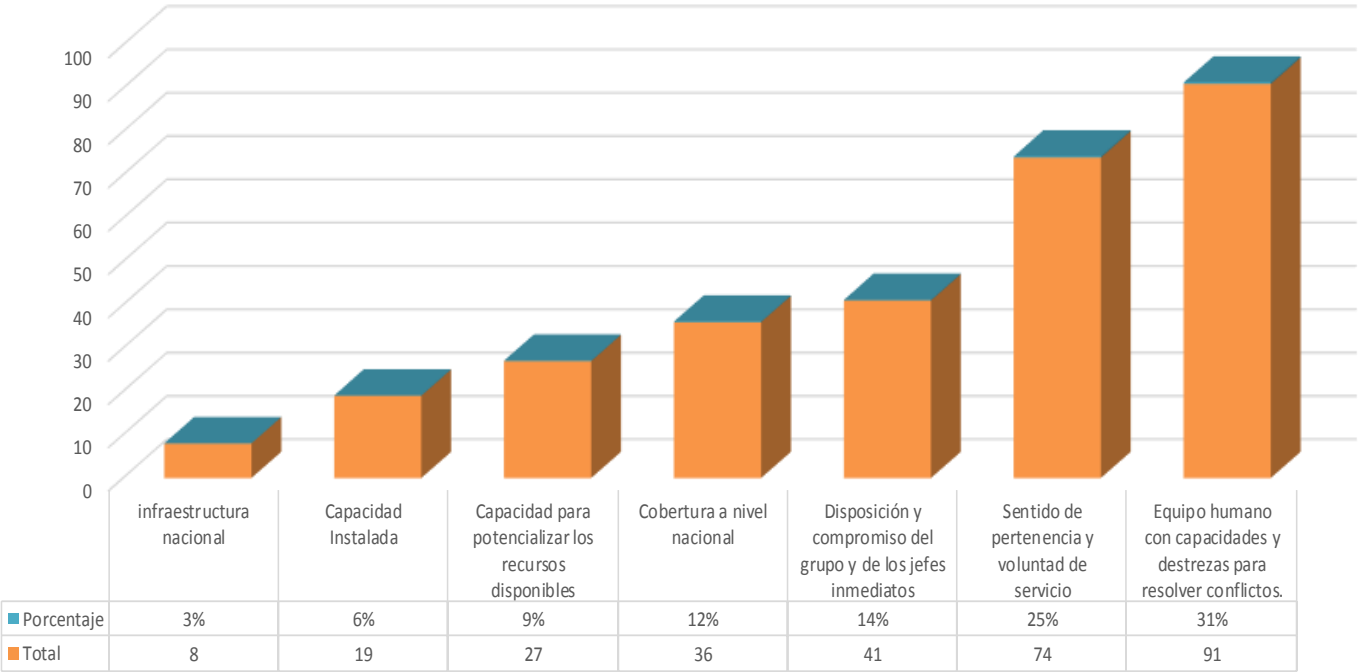
Pregunta 3. ¿Cómo aportaría su área al logro de este futuro?



5. *Resultados.* Las contribuciones principales están dirigidas a mejorar la comunicación interna, optimizar los recursos asignados, conformar equipos de descongestión, facilitar estrategias de investigación, empoderar al personal y mejorar los procesos de la entidad.

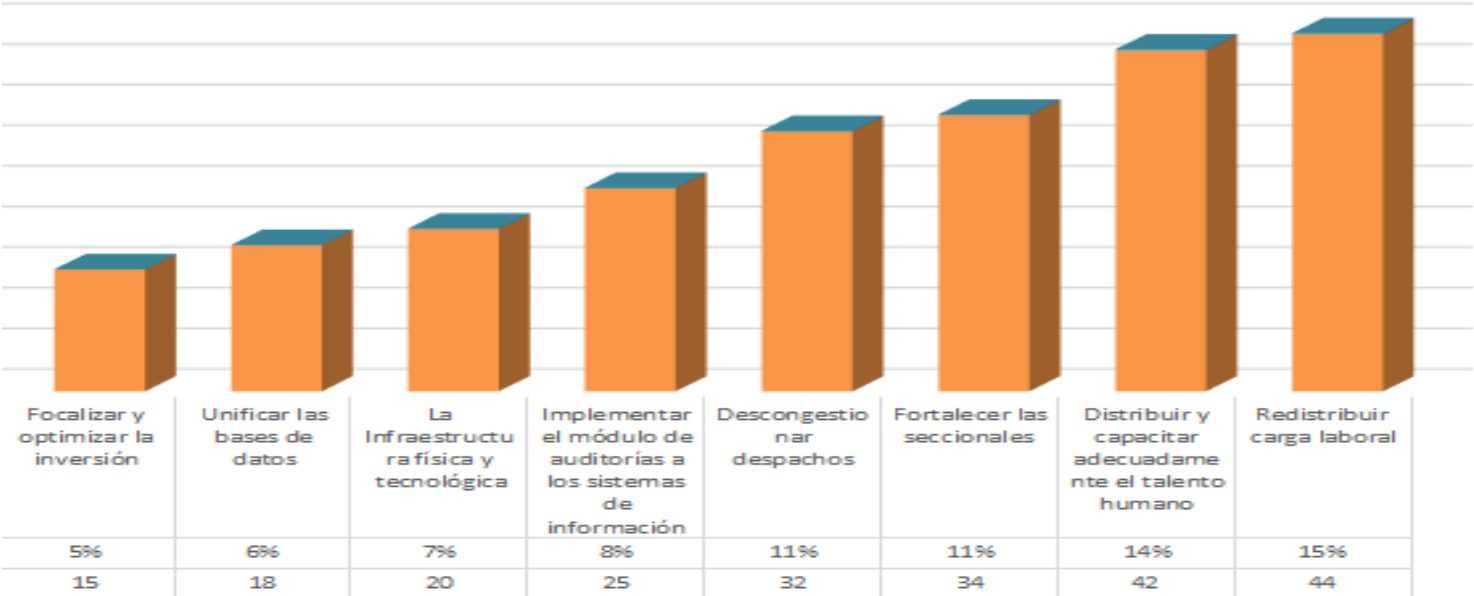
Pregunta 4. ¿Con qué fortalezas cuenta para apalancar el logro del futuro propuesto?

6. *Descripción.* Esta pregunta buscaba conocer las fortalezas de la entidad para lograr el futuro deseado.



7. *Resultados.* Se destaca: la capacidad, el sentido de pertenencia y la disposición y compromiso del recurso humano, y la cobertura de la entidad.

Pregunta 5. ¿Qué considera usted que debe mejorar la entidad?



8. *Resultados.* Las principales respuestas son: redistribuir la carga laboral, distribuir y capacitar el talento humano, fortalecer las seccionales y descongestionar los despachos.

Anexo 3: Desempeño de la Fiscalía General de la Nación—Primer informe: una mirada desde los indicadores

Contenido

Presentación.....	58
Antecedentes y asuntos metodológicos	59
Innovación organizacional: la SAASI	59
Aspectos metodológicos	60
Desempeño en el agregado de delitos.....	65
Desempeño en los delitos priorizados	77
Investigación y judicialización de homicidios dolosos.....	78
Investigación y judicialización de delitos sexuales	85
Comparación con otros delitos	90
Desempeño por direcciones misionales.....	94
Direcciones seccionales	94
Direcciones nacionales	101
Cargas y flujos de casos relacionados con el conflicto armado	105
Inventario de casos de justicia ordinaria relacionados con el conflicto armado.....	105
Homicidios cometidos por miembros de la Fuerza Pública y falsos positivos.....	108
Sentencias de homicidios cometidos por agentes estatales.....	112
Justicia y Paz.....	113
Enfoque diferencial y perspectiva de género.....	116
Agresiones en contra de defensores de derechos humanos	122
Medidas de aseguramiento y relación con sentencias y condenas	124
Apéndice 1. Desempeño direcciones seccionales.....	126
Apéndice 2. Desempeño direcciones nacionales	129
Apéndice 3. Inventario de procesos relacionados con conflicto armado	132

Presentación

1. *Contenido.* Este documento presenta un informe cuantitativo sobre los resultados de la Fiscalía General de la Nación (FGN), a partir de los mejores datos disponibles acerca de su carga de trabajo y su desempeño. El documento muestra una serie de estadísticas descriptivas y aporta una breve interpretación acerca de las implicaciones de estas cifras para la FGN, buscando que la información aportada tenga una clara relevancia para valorar los resultados de la institución y, en general, de la justicia penal. A partir de este informe, el lector tendrá una idea más clara de la cantidad de casos ingresados, el inventario de procesos penales y el desempeño de la FGN en la gestión de dicha carga de trabajo, tanto respecto del total de delitos, como de los fenómenos criminales priorizados en los últimos dos años. El documento también muestra la evolución de dicho desempeño en los últimos años, distingue el trabajo de las diferentes dependencias misionales y valora sus resultados en términos de salidas per cápita y tiempos de avance y resolución. Por último, estudia el estado de cosas respecto de diversos asuntos significativos en el debate actual, como lo son el enfoque diferencial y la perspectiva de género, los casos relacionados con el conflicto armado, la imposición de medidas de aseguramiento y las agresiones a defensores de derechos humanos.
2. *Problema a superar.* Muchos diagnósticos independientes y documentos de política³³ han establecido que, como parte esencial de la formulación y ejecución de la política criminal, la FGN debe tomar decisiones de gestión y de investigación penal con base en evidencia empírica de calidad. La esencia del problema es que, a pesar de contar con un sistema de información de casos apropiado, la FGN toma pocas decisiones con base en él. Esto se debe a varios problemas, que van desde la poca atención que la cultura organizacional le da a una evidencia estadística seria, hasta las dificultades para alimentar correctamente y analizar adecuadamente los sistemas de información y las bases de datos de la FGN. Este documento muestra unos primeros resultados del que será un proceso largo para superar estos problemas. Como se verá, el presente informe muestra datos que son útiles para tomar decisiones, los cuales actualmente son producidos, de manera consistente y convalidable, por un grupo de trabajo creado específicamente para coordinar la producción y el análisis de la información estadística de la entidad.
3. *Contenido y orden del informe.* El informe está compuesto por los siguientes contenidos que se encuentran en esta secuencia: primero, describe las limitaciones metodológicas que existen a la fecha para este tipo de análisis cuantitativo y las acciones ejecutadas para superar esta situación; segundo, estudia la carga de trabajo y el desempeño de la FGN respecto del total de

³³ Ver: Comisión Asesora para la Política Criminal del Estado Colombiano, *Informe Final: diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. 2012, Ministerio de Justicia y del Derecho. Bernal, C., La Rota, M., *El delito de inasistencia alimentaria: diagnóstico acerca de su conveniencia*. 2012, DeJusticia - USAID. Bernal, C., La Rota, M., *Esfuerzos irracionales: investigación penal del homicidio y otros delitos complejos*. 2014, DeJusticia - CEJA-ISCA. Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia*. 2015, Ministerio de Justicia y del Derecho. Corporación Excelencia en la Justicia, *Balance cinco años del funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia*. 2015, USAID. Corte Constitucional, Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

casos que ingresan a la institución; tercero, muestra los resultados de investigación y judicialización respecto de los delitos priorizados por la FGN en los últimos años; cuarto, analiza el desempeño de las direcciones seccionales y de las direcciones nacionales con funciones misionales; quinto, expone la situación actual de los casos relacionados con el conflicto armado colombiano; sexto, compara la forma como la delincuencia y la justicia penal afectan a hombres y mujeres; séptimo, analiza la carga de trabajo y el desempeño de la FGN frente a los homicidios de defensores de derechos humanos; y, octavo, analiza la imposición de medidas de aseguramiento y su eventual relación con la conclusión de los procesos penales. El documento incluye tres apéndices: el primer apéndice contiene las tablas desagregadas por seccionales de actuaciones (como imputaciones, acusaciones y condenas, entre otras) por caso; el segundo apéndice hace lo mismo respecto de las direcciones nacionales; y el tercer apéndice muestra las tablas de casos relacionados con el conflicto armado, distinguiendo entre departamento de ocurrencia de los hechos y dependencia a cargo del proceso.

Antecedentes y asuntos metodológicos

4. *Presentación.* Este informe es parte de una iniciativa para mejorar la calidad de los datos estadísticos del desempeño misional de la FGN. El presente apartado hace una breve presentación de los cambios institucionales realizados para alcanzar este objetivo y describe las fuentes y las particularidades metodológicas de los datos presentados en el documento.

Innovación organizacional: la SAASI

5. *Descripción de la SAASI.* La resolución 1708 de 2015 creó, dentro de la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación (DNPPP), la Sección de Administración y Análisis de los Sistemas de Información (SAASI) para superar los problemas de estos sistemas, a partir de un grupo de trabajo interdisciplinario. La lógica de esta nueva estructura es que la solución de los problemas de información de la entidad requiere superar la brecha que existe entre funcionarios de disciplinas disímiles que no actúan de manera interdisciplinaria: de una parte, muchos de los abogados le dan poca importancia a los datos cuantitativos como herramientas de gestión e investigación penal; y, de otra parte, los ingenieros de las unidades de tecnología no tienen en cuenta las realidades legales dentro de las que actúan los funcionarios misionales de la entidad. Para cerrar esta brecha, la SAASI está conformada por abogados, ingenieros, estadísticos y economistas que, teniendo en cuenta la lógica cotidiana de los fiscales y considerando las exigencias del análisis estadístico, trabajan en conjunto para satisfacer las necesidades técnicas y de información de la entidad.
6. *Principales actividades de la SAASI.* La SAASI realiza principalmente tres tipos de tareas: i) la administración de las variables y las categorías que componen los sistemas de información, así como de los perfiles de quienes acceden a ellos³⁴; ii) el desarrollo de aplicativos para el

³⁴ Para superar el problema de subregistro de los sistemas de información, la DNPPP creó una estrategia para generar incentivos para actualizar adecuadamente el sistema, simplificar y hacer más claras las variables del SPOA y ofrecer una serie de capacitaciones acerca del funcionamiento básico del sistema. En últimas, se espera que las evaluaciones

análisis útil de la información de estos sistemas³⁵; y iii) el análisis estadístico que otorgue evidencia empírica útil en la toma de decisiones en la FGN y respecto de la política criminal en general. Este informe muestra los resultados de esta última actividad.

Aspectos metodológicos

7. *Fuentes de los datos contenidos en este informe.* Los datos contenidos en este informe han sido recogidos y analizados por la SAASI a lo largo de los últimos dos años. Incluyen: indicadores de desempeño provenientes de los sistemas de información SPOA y SIJUF, indicadores provenientes de bases de datos y una matriz construida individualmente por la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (en adelante, Dirección DDHH). Cada uno de los capítulos de este informe menciona las fuentes y los métodos de conteo de los datos correspondientes. Los siguientes párrafos describen inicialmente los sistemas de información que son la fuente de la mayoría de datos, los indicadores utilizados, las características de los conteos y de las unidades de análisis utilizadas, así como las bases de datos adicionales que nutrieron algunas partes del informe.
8. *Batería coherente y permanente de indicadores de desempeño.* El desempeño de la FGN en la investigación y judicialización de los delitos de los que tienen conocimiento debe medirse a través de una batería de indicadores estandarizada, que esté alimentada por los sistemas de información de la entidad y que sea comparable a través del tiempo y de diferentes unidades geográficas. Varios de estos indicadores, desarrollados por la SAASI, son los que se muestran en este documento.
9. *Sistemas de información de la FGN.* La FGN tiene varios sistemas de información para registrar, contabilizar y analizar las actividades realizadas por la entidad. Ello incluye sistemas (i) de gestión de casos, como el SPOA (para los procesos que se tramitan de acuerdo con la Ley 906 de 2004 y la Ley 1098 de 2006), el SIJUF (para aquellos que se siguen por la Ley 600 de 2000), y el SIJYP (para los procesos de la Ley 975 de 2005 -Ley de Justicia y Paz-); (ii) de gestión de actividades de policía judicial –el SIG–; (iii) para el análisis criminal de la información de las investigaciones penales –el SISAC–; (iv) de anotaciones judiciales – el SIAN–; (v) para la gestión administrativa –el SIAF–; (vi) para la gestión del Fondo Especial de Bienes –el FEAB–, y (vi) de gestión de los procesos de extinción de dominio –el SICNEXT–. La mayoría de la información de los indicadores contenidos en este informe proviene de los sistemas de gestión de casos, sobre todo el SPOA y el SIJUF.
10. *Limitaciones de los sistemas de información.* El SPOA es el sistema de información más relevante para la medición del desempeño misional de la FGN. Puede ser alimentado de forma

de dependencias y funcionarios se basen en la información contenida en el SPOA y que esto sea un incentivo para aumentar el nivel de actualización del sistema.

³⁵ La DNPPP desarrolló con sus propios recursos un módulo básico de consulta al SPOA que le permite a todas las direcciones realizar consultas respecto de los procesos que tienen a su cargo. Con esto, las direcciones misionales pueden autónomamente utilizar el SPOA para analizar información de sus procesos, lo que a su turno es un estímulo adicional a alimentar el sistema rigurosamente. Este informe es en parte realizado con la información proveniente de este módulo.

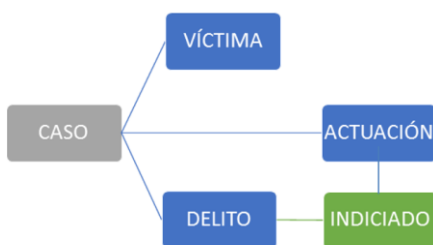
descentralizada por cualquier funcionario con acceso a él. El SPOA abarca todos los casos que entran a la FGN, los cuales comprenden hechos que pueden ser delitos: la unidad de registro del SPOA es la noticia criminal (cada caso recibe un Número Único de Noticia Criminal). Y contiene un sinnúmero de variables, entre otras, acerca de las características de los delitos, las víctimas y las personas indiciadas o procesadas, así como las múltiples actuaciones que pueden realizarse en el marco de un proceso penal. A su vez, la información contenida en el SPOA puede extraerse y analizarse dependiendo de diferentes unidades de medida, como lo pueden ser las noticias criminales o las personas indiciadas. A pesar de estos aspectos positivos, este sistema tiene varias limitaciones que es necesario tener en cuenta al momento de extraer, interpretar y analizar los datos de él. Las principales limitaciones son:

11. *Exceso y desorden de las variables.* Desde su creación, el SPOA ha sido administrado de una forma dispersa y poco lógica. Con el tiempo, se le han añadido múltiples módulos y variables, como consecuencia de solicitudes puntuales de diferentes direcciones, y que no necesariamente consultan la lógica general o la capacidad técnica del sistema. Esto ha conducido a la existencia de un exceso inorgánico de variables y categorías, que se traslapan entre ellas y que resultan en un sistema complejo difícil de actualizar o analizar en su totalidad. La pretensión de incluir mucha información, además de forma desordenada, ha debilitado la capacidad básica del SPOA como sistema de gestión de casos.
12. *Subregistro.* Múltiples variables del SPOA tienen un bajo nivel de registro o actualización y, por lo tanto, son poco útiles para la caracterización veraz y detallada de la carga de la FGN. Los funcionarios de la entidad alimentan el sistema de manera juiciosa sólo respecto de algunas de las variables; y lo alimentan muy poco respecto de otras. Esto se debe a varias razones: primero, el exceso y desorden de las variables le resta claridad a la forma como los fiscales deben llenar el sistema; segundo, la FGN ha sido relativamente inconstante en la capacitación de los funcionarios acerca del funcionamiento y la actualización del SPOA; y, tercero, como se ha mencionado, la FGN –como cualquier autoridad de tipo judicial latinoamericana– está afectada por una cultura organizacional poco consciente de la importancia de un sistema de gestión que permita tomar decisiones adecuadas de investigación y de política pública. Este informe presenta los resultados de conteos de variables respecto de las cuales hoy el SPOA tiene un buen nivel de actualización: la entrada de noticias criminales, los delitos y las principales actuaciones que se realizan respecto de ellos. Pero el alto nivel de subregistro respecto de otras variables hace más difícil la medición de aspectos cruciales, como lo son el sexo, la identidad de género o la orientación sexual de las víctimas, su raza o pertenencia a un grupo étnico³⁶, como también su actividad, profesión o rol social³⁷.

³⁶ Por ejemplo, el 23% de los indiciados y el 15% de las víctimas no tienen registrado el sexo. El 81% de los indiciados y el 91% de las víctimas no tienen registrada la actividad, el oficio ni la profesión. El 55% de las víctimas y el 75% de los indiciados no tienen registrado el nivel educativo.

³⁷ A pesar de estas limitaciones, este informe recurre a otras formas de identificación de casos para poder dar cuenta del desempeño de la FGN en fenómenos criminales particulares, como el de falsos positivos o las agresiones cometidas contra defensores (as) de derechos humanos.

13. *Dificultades y heterogeneidad de los conteos.* No es fácil pasar de los datos contenidos en el SPOA a indicadores que sean consistentes en el tiempo y que reflejen adecuadamente la realidad de la carga y el desempeño de la FGN. Esta dificultad se debe a dos razones: primero, hasta hace poco la FGN no contaba con un aplicativo que de forma descentralizada, automática y homogénea recogiera los datos en el SPOA de acuerdo con órdenes y filtros prediseñados. Este problema ha sido parcialmente solucionado con la creación del módulo de consultas de la SAASI³⁸. Segundo, las consultas han sido tradicionalmente realizadas con esfuerzos de programación de pocos ingenieros que conocen el sistema, pero aplicando criterios de conteo y filtro divergentes. Hasta ahora no existían estándares sobre el tipo de conteos que reflejan adecuadamente la realidad de la FGN. Por ejemplo, existe divergencias sobre si un proceso que surgió como consecuencia de una ruptura procesal se cuenta como un caso nuevo, cuando ya se está contando el proceso inicial que dio lugar a la ruptura. O si las actuaciones se cuentan con referencia a los casos o a las personas indiciadas (cobijadas por la actuación)³⁹.
14. *Desconexión entre delitos y víctimas y casos querellables.* La estructura lógica de la base de datos del SPOA establece relaciones entre víctimas, casos, delitos y actuaciones, según se muestra en el siguiente esquema:



15. *Relación casos y víctimas.* Como se observa, el SPOA no relaciona a la víctima directamente con el delito o con las actuaciones del caso. Por esto, el conteo de víctimas por delitos o por actuaciones sólo puede hacerse de manera indirecta a través de la relación víctima - caso. Así, se puede asumir que si en un caso se registra cierta actuación o delito, las víctimas de este caso se vinculan de manera indirecta con dicha actuación o delito. Además, el SPOA no puede dar cuenta de los casos por delitos querellables. Existen tres formas de contar este tipo de casos y todas las formas tienen inconvenientes. Primero, en la “etapa” del proceso se puede registrar que es “querellable”, pero este registro se pierde cuando el proceso avanza a la etapa de investigación o juicio. Segundo, en el “tipo de entrada” existe la opción “querrela” (junto a denuncia, actos urgentes, compulsas de copias, etc.); sin embargo, entre los casos que entran por actos urgentes o compulsas de copias pueden existir procesos por delitos querellables que no

³⁸ Esta aplicación permite obtener sábanas de información de acuerdo a los filtros que se apliquen, obteniendo un grupo de registros que puede ser trabajado desde herramientas como Excel o Access y ser usado para la georreferenciación, la estadística o el análisis criminal. Los filtros pueden ser generados a partir de las variables de caso, intervinientes (personas), la gestión del caso y organizaciones o grupos.

³⁹ El grupo de análisis de datos de la SAASI ha venido construyendo y socializando un conjunto de reglas de conteo para establecer un estándar de generación de cifras misionales en el SPOA. Esto disminuye el riesgo de contradicciones internas cuando se calcula una cifra, mientras se cuenta con un aplicativo que genere reportes cuantitativos automáticos y de acceso descentralizado.

serían contabilizados atendiendo exclusivamente al tipo de entrada. Por último, pueden contarse los casos por los delitos que la ley establece como querellables; no obstante, algunos delitos son querellables sólo cuando su cuantía es inferior a cierta cifra y en el SPOA no se registra suficientemente la cuantía de los perjuicios de los crímenes.

16. *Dos unidades de análisis.* Los conteos de SPOA y SIJUF pueden realizarse a partir de dos unidades de análisis básicas: las noticias criminales, que se refieren a los casos que ingresan a la FGN y que comprenden hechos que posiblemente pueden ser un delito⁴⁰; o las personas indiciadas. Lo importante es que los indicadores sean consistentes en comparar noticias criminales con actuaciones que se refieran a noticias criminales y personas con actuaciones que se refieran a personas. Para los indicadores expuestos en este informe, hemos decidido que mientras no haya personas individualizadas –en los indicadores de imputación o archivo, por ejemplo–, la unidad de análisis será la noticia criminal. Aunque cada caso puede referirse a varios indiciados, el bajo nivel de entradas con personas individualizadas hace que el universo respecto del cual es mejor medir el desempeño de la FGN sea el número de noticias criminales. A partir de la imputación (en Ley 906) o la apertura de instrucción (en Ley 600), hay un universo completo de personas vinculadas formalmente a procesos penales. Lo que permite que la unidad de análisis pase a ser la persona y no la noticia criminal. Dos ejemplos de lo anterior: la tasa de imputación se mide a partir de *noticias criminales* en las que se logra al menos una imputación. Y la “tasa de condena respecto de imputaciones” se mide con base en las *personas* imputadas que finalmente son condenadas.
17. *Evacuación de casos en periodos de tiempo.* Los indicadores de desempeño de la FGN pueden tener dos medidas, dependiendo de si se están contando las actuaciones que se dan para unos casos específicos o las actuaciones que suceden en un periodo de tiempo determinado (más allá de a qué casos se refieran). El *flujo de vida de los procesos* mide el número de casos o personas que entraron a la entidad en un periodo de tiempo y sobre los que se ejecutó un tipo específico de actuación (por ejemplo, imputación, acusación, condena, etc.). Mientras que la comparación de *inventario de actuación y procesos independientes* confronta el número de casos o personas de un periodo, con el número de actuaciones realizadas en dicho periodo, independientemente del caso para el que se realizaron dichas actuaciones. Para este informe, teniendo en cuenta que la desagregación en el tiempo es a través de los años, hemos seleccionado la segunda metodología. Aunque con ella las actuaciones pueden referirse a casos que sucedieron en periodos diferentes, esta metodología hace una comparación adecuada entre el volumen de oferta institucional que logra prestar la FGN en un año y el volumen de demanda a la que debe responder –necesidades jurídicas por resolver– en el mismo año. Haciendo un contraste, la primera metodología (aunque más precisa en la comparación de universos de oferta y demanda) puede prestarse a engaños en su interpretación debido a que, a medida que los años analizados se acercan al presente, el nivel relativo de actuaciones baja, sin que el desempeño sea peor.

⁴⁰ Los diferentes tipos de entrada que permite registrar el sistema son: denuncias, compulsas de copias, actos urgentes, casos abiertos de oficio, petición especial, asistencia judicial o querellas.

18. *Reglas y tipos de consulta.* Las reglas de conteo se pueden agrupar en cuatro tipos: i) Procesos penales: el número de procesos corresponde al conteo de los Números Únicos de Noticia Criminal (NUNC) existentes. ii) Delitos: el número de delitos en el periodo objeto de referencia corresponde al conteo de los NUNC creados para ese periodo que contienen el delito o los delitos objeto de análisis. Un caso tiene un delito principal (o de reparto) y puede tener otros delitos secundarios (o conexos). iii) Actuaciones judiciales: el conteo de actuaciones se puede hacer por caso, por delito o por indiciado. iv) Indiciados: corresponde al número de personas que están siendo investigadas en un caso, es decir, por su presunta participación en la comisión de un delito. Si el indiciado está siendo investigado en dos noticias criminales se cuenta como dos personas distintas. Si un indiciado está siendo investigado por su participación en la comisión de dos delitos diferentes se cuenta como dos personas distintas.
19. *Diferencias con conteos anteriores.* Los datos presentados en este informe pueden tener unas pequeñas diferencias nominales con series presentadas recientemente en otros documentos – como *La Fiscalía del siglo XXI: Informe de gestión cuatrienio 2012-2016*–. Dichas diferencias son menores al uno por ciento de los conteos y se dan sobre todo en los conteos de casos que entraron o actuaciones realizadas en 2015. Las diferencias **no** tienen la suficiente magnitud para afectar las tendencias o los indicadores analizados a lo largo del documento. Estas diferencias pueden explicarse principalmente por los momentos de extracción de datos. El corte de la extracción de datos de sistemas de información para este documento fue el 30 de abril de 2016, a diferencia de otros documentos para los que la extracción de datos se realizó el 30 de enero de 2015. Durante estos meses pueden darse actualizaciones de los sistemas que afectan ligeramente los conteos⁴¹.
20. *Datos e indicadores de matrices y bases de datos de direcciones misionales.* La mayoría de indicadores analizados en este informe tienen como fuente los sistemas de información. Pero algunos fenómenos connotados no están adecuadamente registrados en el SPOA ni en el SIJUF. Se trata del flujo e inventario de procesos de Justicia y Paz –que se adelantan bajo un régimen procesal diferente al de las leyes 906 y 600, y cuyo sistema de información no registra actuaciones–, y de las ejecuciones extrajudiciales, bajo la modalidad de falsos positivos, cuya caracterización como casos de dicho fenómeno en los sistemas de información se inició recientemente y aún no hay resultados aceptables de esta actividad. Para los indicadores de estos fenómenos, hemos acudido a las matrices elaboradas por las Direcciones de Justicia Transicional y de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, respectivamente. No es lo ideal que la medición de la carga o del desempeño se mida con base en matrices estáticas, las cuales se desactualizan muy rápido y no pueden analizarse sistemáticamente a través del tiempo. Pero acudir a este tipo de fuentes es inevitable hasta que los sistemas de información no den cuenta adecuada de este tipo de procesos.
21. *Muestreo de sentencias de falsos positivos.* Una última fuente de información fue construida por la SAASI, en el marco de su proyecto de inventariar y sistematizar los datos de casos sobre

⁴¹ También es posible que la migración de los datos de los sistemas de información a la nueva estructura organizacional de la entidad (establecida por el Decreto Ley 016 de 2014) implique conteos distintos en diferentes momentos de consulta.

hechos relacionados con el conflicto armado. Se trata de una sistematización analítica de sentencias de homicidios perpetrados por miembros de la fuerza pública, suministradas por la Dirección DDHH. En este estudio se analizaron con detalle 357 sentencias de homicidios (y otros delitos conexos) donde se declararon responsables a miembros de la fuerza pública; y se aplicó para cada una de estas sentencias un protocolo de 164 variables que sistemáticamente evalúan las características de los hechos, los móviles, los procesos, las personas sentenciadas y las víctimas. Los párrafos 92 y 93 ofrecen mayor explicación de esta base de datos analítica.

Desempeño en el agregado de delitos

22. *Presentación.* El primer grupo de indicadores se refiere a todos los delitos que entraron a la FGN entre 2008 y 2015⁴². Estos indicadores muestran la evolución de la totalidad de la carga de trabajo ingresada y tramitada de acuerdo con el sistema acusatorio y el de responsabilidad penal de adolescentes (Leyes 906 y 1098).
23. *Números de casos.* Las tablas 1, 2 y 3 presentan los principales indicadores de desempeño respecto del agregado de delitos que entraron a la FGN. Primero, la Tabla 1 expone el número de noticias criminales, de noticias archivadas –y dentro de éstas, de archivos por inexistencia del hecho o atipicidad de la conducta y por imposibilidad de identificar al sujeto activo–, además de las noticias en las que se realizó, al menos, una imputación, acusación, preclusión, condena o absolución.
24. *Entradas efectivas.* Segundo, la Tabla 1 incluye las entradas efectivas, es decir, las noticias criminales ingresadas en un periodo, con respecto a las cuales no se realizó un archivo por atipicidad ni por inexistencia y que no salieron a otra jurisdicción. Esto permite excluir los casos en los que la FGN determina que los hechos no ocurrieron, no hubo un delito o corresponden a una jurisdicción diferente. Dicho de otro modo, las entradas efectivas corresponden al universo de casos frente a los que se espera que la FGN realice actuaciones de investigación y de eventual judicialización.
25. *Números de personas.* Por su parte, la
26. Tabla 2 muestra la cantidad de personas respecto de las que se tomaron decisiones de imputación, acusación, preclusión, absolución y condena. Como lo explica el párrafo 16, el análisis pasa de un conteo de casos a uno de personas desde que existe un universo de personas vinculadas formalmente a un proceso penal -a través de la formulación de imputación-. Este universo es la base que permite analizar el desempeño de la FGN en las etapas de investigación y juicio del proceso penal, en las que el número de personas acaba siendo un conteo más completo que el de casos; puesto que la acusación de cada persona requiere de esfuerzos importantes del fiscal y su equipo de trabajo. En efecto, uno de los factores para evaluar la complejidad de casos es el número de personas indiciadas.

⁴² Todos los datos provenientes del SPOA empiezan en 2008. Entre 2005 y 2007 el sistema acusatorio se implementó de manera gradual por distritos judiciales y la información estadística para dichos años no es confiable.

27. *Indicadores de desempeño.* A partir del número de casos y personas respecto de los que realizan diversas actuaciones a lo largo del proceso penal, es posible construir una serie de indicadores que comparan qué tantas actuaciones se han realizado con los universos casos y personas en los que se deben ejecutar dichas actuaciones. Los indicadores escogidos muestran razonablemente el éxito o fracaso del trabajo de la FGN en las diferentes etapas del proceso. Específicamente, se muestra el éxito o fracaso de la entidad con respecto a los distintos tipos de decisión que puede tomarse en cada etapa del proceso penal.

- i. *Tasas de archivo.* Muestra el número de casos que la FGN decidió archivar en comparación con el total de casos ingresados en un periodo de tiempo. Dentro de los casos archivados se desagrega de acuerdo con los archivos más comunes y más útiles para estudiar el desempeño de la FGN: los archivos por inexistencia de un hecho o atipicidad de la conducta⁴³, respecto de los cuales no debe esperarse una investigación penal y que se restan del total de ingresos para obtener las entradas efectivas; y los archivos por imposibilidad de encontrar al sujeto activo o al pasivo, en los que la FGN reconoce la imposibilidad, según los recursos disponibles, para identificar al responsable del delito o a la víctima.
- ii. *Tasa de imputación.* Esta tasa compara los casos en los que se realiza una imputación con las entradas efectivas (ver definición en párrafo 239). Mide básicamente el éxito en la investigación, asumiendo que una investigación exitosa es aquella en la que la FGN logra realizar una imputación, mostrando al juez que un delito existió y que de los elementos probatorios (que descubrirá posteriormente) se concluye razonablemente que una persona participó en la comisión del delito y procede a vincularla formalmente a un proceso penal⁴⁴.
- iii. *Tasa de acusación.* Calcula el número de personas acusadas en comparación con las personas imputadas. Muestra el desempeño de la FGN en llevar a juicio a quienes vinculó formalmente a un proceso.
- iv. *Tasa de preclusión (vs. Imputaciones).* Muestra el número de casos precluidos respecto de los casos imputados. Se trata de casos en los que el paso del tiempo o el surgimiento de algunos sucesos o elementos materiales probatorios claves obligan a la FGN a desistir de llevar a juicio a una persona previamente vinculada a un proceso.
- v. *Tasa de condena (vs. imputaciones).* Describe la relación entre el número de personas imputadas y el número de personas que finalmente son condenadas. Muestra el

⁴³ Art. 79 de la Ley 906 de 2004, a su vez, de acuerdo con las categorías establecidas por la Corte Suprema de Justicia en Auto del 5 de julio de 2007.

⁴⁴ De acuerdo con el art. 287 de la Ley 906, el fiscal formula imputación cuando “*de los elementos materiales probatorios, evidencia física o de la información legalmente obtenida, se pueda inferir razonablemente que el imputado es autor o partícipe del delito que se investiga*”.

desempeño de la FGN en lograr la declaración de responsabilidad penal de quienes han sido vinculados formalmente a un proceso⁴⁵.

- vi. *Tasa de condenas vs. entradas efectivas.* Compara el número de noticias criminales ingresadas –y no archivadas– con respecto de las que se logra proferir una sentencia condenatoria. Muestra la efectividad de la FGN y de la Judicatura en lograr la declaración de responsabilidad penal de alguna persona, frente a la demanda por justicia penal. Ahora bien, no todos los casos, respecto de todos los delitos, merecen una condena. Un sistema penal racional, que respete el principio de lesividad del derecho penal, sensible a los derechos constitucionales y que utiliza la cárcel como último recurso, asume las salidas alternativas como decisiones legítimas y exitosas para múltiples fenómenos delictivos no graves⁴⁶. Es incorrecto pretender, sobre todo para los indicadores que utilizan el agregado de delitos que entran al aparato de justicia penal, que la condena es la única conclusión esperable y exitosa.
- vii. *Tasa de absolución.* Muestra la proporción de personas en cuyas sentencias el juez de conocimiento tomó una decisión absolutoria y no condenatoria. Muestra el fracaso de la FGN en lograr la condena de quienes lleva a juicio. Eventuales niveles atípicos de absolución pueden sugerir falencias en el trabajo de la FGN en juicio, en su recolección de material probatorio idóneo o excesos al imputar y acusar personas respecto de las que no se cuenta con pruebas suficientes para superar su presunción de inocencia.

Tabla 1—Noticias criminales y actuaciones para el agregado de casos

Año	Entradas	Archivado atípico o inexistente	Archivado imputado	Total archivos	Entradas efectivas	Casos con imputación	Casos con acusación	Casos con preclusión	Casos con absolución	Casos con condena
2008	763.968	87.868	77.264	171.398	650.530	56.819	47.632	8.187	1.675	38.517
2009	1.082.318	149.066	146.696	324.544	880.583	75.209	55.580	15.960	3.296	49.913
2010	1.094.743	222.858	229.997	511.424	812.436	86.680	58.193	20.712	3.658	55.602
2011	1.158.022	245.635	260.753	586.029	845.651	92.008	59.822	24.040	5.006	54.822
2012	1.170.040	238.193	241.580	554.537	866.812	96.231	63.270	23.123	4.525	43.600
2013	1.238.694	284.634	248.807	625.028	893.529	106.381	65.939	26.888	5.873	46.667

⁴⁵ Desde 2005, por la sentencia C-591/05, se puede precluir un proceso en cualquier momento, incluso antes de la imputación. La tasa de preclusión propuesta mide las personas sobre las cuales se decidió no continuar la acción penal y que ya habían sido vinculadas formalmente al proceso.

⁴⁶ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Manual sobre Programas de Justicia restaurativa*. 2006, Naciones Unidas. Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, *Informe de la reunión del Grupo de Expertos sobre Justicia Restaurativa*. 2002, 11º período de sesiones Viena. Ver también: Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), *Tribunales de Tratamiento de Drogas: Una Respuesta Internacional para Infractores Dependientes de Drogas*. 2013, CICAD- Departamentos de Programas de Justicia, Facultad de Asuntos Públicos, American University.

2014	1.179.2 81	275.95 9	235.67 1	618.62 0	841.93 8	105.351	72.056	28.695	6.685	46.584
2015	1.176.8 50	266.50 3	240.53 7	620.05 3	852.31 0	110.285	77.376	35.914	8.954	53.746
Total	8.863.9 16	1.770.7 16	1.681.3 05	4.011.6 33	6.643.7 89	728.964	499.868	183.519	39.672	389.45 1

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 18 de enero de 2016.

Nota 1: Noticias criminales que ingresaron a la FGN y en las cuales se realizó, al menos, una de las actuaciones estudiadas en el año referido.

Nota 2: No incluye todas las posibles actuaciones o salidas. Sólo las relevantes para los indicadores.

Nota 3: Las entradas efectivas resultan de restar al total de entradas, los casos que se archivaron por atipicidad e inexistencia del hecho y las salidas a otras jurisdicciones. Una forma adicional de calcular las entradas efectivas es restar, además de lo anterior, los casos en donde el querellante desistió. Con este cálculo, la tasa de imputaciones aumenta en el año 2015 aproximadamente un punto y medio porcentual para el agregado.

Tabla 2—Personas respecto de las cuales se realizó una actuación

Año	Personas imputadas	Personas acusadas	Personas absueltas	Personas condenadas
2008	64.365	54.003	1.989	44.582
2009	86.665	63.933	3.833	58.846
2010	99.787	66.650	4.410	65.811
2011	107.034	66.893	6.070	65.176
2012	112.269	70.556	5.381	52.146
2013	124.112	72.683	6.960	55.823
2014	123.269	79.445	7.747	55.074
2015	135.530	87.933	10.127	65.279
Total	853.031	562.096	46.517	462.737

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 18 de enero de 2016.

Tabla 3—Principales indicadores para el agregado de noticias criminales

Indicador	Tasa archivo atíp. – inexist.	Tasa archivo imposib. suj. activo	Tasa de archivos	Tasa de imputación	Tasa de acusación	Tasa de preclusión	Tasa de condenas (vs. imputaciones)	Tasa de absolución	Tasa de condenas (vs. entradas)
Unidad de análisis	Caso	Caso	Caso	Caso	Persona	Caso	Persona	Persona	Caso
Proporción entre	Noticias archivadas por atipicidad o inexistencia	Noticias archivadas por imposibilidad suj. activo	Noticias archivadas	Noticias con al menos una imputación	Personas acusadas	Noticias que precluyeron	Personas condenadas	Personas absueltas	Noticias en que se profiere al menos una condena
	Total noticias	Total noticias	Total noticias	Entradas efectivas	Personas imputadas	Noticias con al menos una imputación	Personas imputadas	Personas con sentencia	Entradas efectivas
2008	11,5%	10,1%	22,4%	8,7%	83,9%	14,4%	69,3%	4,3%	5,9%
2009	13,8%	13,6%	30,0%	8,5%	73,8%	21,2%	67,9%	6,1%	5,7%
2010	20,4%	21,0%	46,7%	10,7%	66,8%	23,9%	66,0%	6,3%	6,8%
2011	21,2%	22,5%	50,6%	10,9%	62,5%	26,1%	60,9%	8,5%	6,5%
2012	20,4%	20,6%	47,4%	11,1%	62,8%	24,0%	46,4%	9,4%	5,0%
2013	23,0%	20,1%	50,5%	11,9%	58,6%	25,3%	45,0%	11,1%	5,2%
2014	23,4%	20,0%	52,5%	12,5%	64,4%	27,2%	44,7%	12,3%	5,5%
2015	22,6%	20,4%	52,7%	12,9%	64,9%	32,6%	48,2%	13,4%	6,3%
Total	20,0%	19,0%	45,3%	11,0%	65,9%	25,2%	54,2%	9,1%	5,9%

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 18 de enero de 2016.

Nota: Los casos o personas del numerador y los casos o personas del denominador no necesariamente son los mismos (ver párrafo 17).

28. *Entradas y archivos.* El número total de noticias criminales aumentó de forma constante entre 2008 y 2013. En 2014, las entradas descendieron en un 5% y este nivel de entradas prácticamente se mantuvo en 2015, con un poco menos de un millón doscientos mil casos. En estas entradas, desde 2010, se ha mantenido un nivel más o menos similar de archivos por inexistencia o atipicidad, a saber, entre un cuarto y un quinto de los casos ingresados. Por su parte, la tasa total de archivos aumentó inicialmente de un cuarto de las entradas en 2008 a más de la mitad en 2011 y, desde entonces, se ha mantenido más o menos en ese nivel.

29. *Imputaciones.* Las imputaciones y acusaciones han crecido de forma casi constante. En 2008, la FGN logró realizar imputaciones en menos de 57.000 casos; en 2011 lo hizo en 92.000; y en 2015 en 110.000. La FGN casi dobló el nivel de casos con imputaciones. Hoy en día, la FGN imputa alrededor de 135.000 personas al año. En esa línea, la tasa de imputaciones ha

aumentado de manera permanente, pasando de 8,7% en 2008, a 10,9% en 2011 y a 12,9% en 2015. Éste ha sido un aumento constante, aunque gradual y pequeño.

30. *Acusaciones y preclusiones.* Como se ha indicado en otros escritos⁴⁷, una vez imputado un caso, las probabilidades de condena aumentan de forma significativa. Sin embargo, la tasa de acusación disminuyó inicialmente, pasando de 84% de las imputaciones en 2008 a 59% en 2013. En 2014 y 2015 hay un quiebre de tendencia, volviendo a un nivel cercano al de 2010, en 65%. En suma, hoy en día se acusa anualmente a un equivalente de dos tercios de las personas imputadas. A la vez, el número y la proporción de casos precluidos (en comparación con los imputados) han crecido de forma permanente –con una ligera excepción en el año 2012–. La FGN pasó de precluir 8.000 casos en 2008, a 24.000 en 2011, y a 35.000 en 2015. Actualmente quedan precluidos alrededor de un tercio de los casos que se imputan⁴⁸.
31. *Condenas.* El número de condenas tuvo inicialmente un aumento, pasando de 38.000 casos con condena en 2008 a casi 55.000 en 2011. Luego hubo un descenso fuerte a menos de 44.000 casos con condena en 2012 y, desde ese año, un crecimiento gradual a 53.000. Se destaca el aumento entre 2014 y 2015 de un poco más de 7.000 casos con condena, equivalente a un 15% de los casos de 2014. Hoy en día, la FGN logra condenar a más de 65.000 personas al año. A nivel relativo, la tasa de condena disminuyó de un poco más de dos tercios de las personas imputadas en 2008, a 61% en 2011 y a 45% en 2014. Esta tendencia a la baja puede haber cambiado a partir del 2015, cuando las personas condenadas aumentaron a un 48% de quienes fueron imputados. En suma, hoy en día la FGN logra condenar a alrededor de la mitad de las personas que imputa.
32. *Absoluciones.* Las tablas anteriores muestran un leve aumento de la tasa de absolución, que pasó de menos de cinco por cada cien personas sentenciadas en 2008, a alrededor de diez entre 2011 y 2013 y a 13% en 2015. Aunque este nivel relativo de absoluciones es esperable y normal dentro de algunos de los parámetros internacionales⁴⁹, es necesario estudiar las posibles razones por las que se dio este aumento en la proporción de absoluciones.

⁴⁷ Ver: Bernal, C. y La Rota, M., *Esfuerzos irracionales: Investigación penal del homicidio y otros delitos complejos*. Op cit.

⁴⁸ Es necesario analizar detenidamente esta tendencia, ya que puede deberse a diversos factores que, a su turno, tienen diferentes implicaciones para el comportamiento de la FGN: por ejemplo, el aumento de preclusiones puede deberse a una disminución de la calidad de las imputaciones. También, puede ser la consecuencia de la imputación de diversos delitos para los mismos casos, lo cual aumenta las preclusiones por algunos delitos, manteniéndose el nivel las acusaciones para otros. O también, puede ser la consecuencia de una interpretación legal, según la cual algunas decisiones de atipicidad o ausencia antijuricidad o culpabilidad no pueden evacuarse por una decisión de archivo por parte del fiscal correspondiente, sino que deben discutirse en una eventual preclusión ante un juez de conocimiento. Esto hace que la preclusión no necesariamente tenga una interpretación que refleje el fracaso de la investigación, puede tratarse de una decisión que le otorga más seguridad jurídica al indiciado.

⁴⁹ En todo México de acuerdo con el Índice Global de Impunidad del Centro de Estudios sobre impunidad y Justicia de la Universidad de las Américas de Puebla, de las personas que recibieron sentencia en 2015, para el 10.7% ésta fue absolutoria (ver http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/IGI-MEX_CESIJ_2016.pdf). En Estados Unidos, según el Bureau of Justice Statistics en el informe “Federal Justice Statistics, 2011–2012” publicado en enero de 2015, para el año 2012 de los casos llevados ante Cortes de Distrito, un 91.3% terminaron con condena, mientras que el restante 8.7% en absolución (ver: <http://www.bjs.gov/content/pub/pdf/fjs1112.pdf>).

Tabla 4—Tasa de evacuación marginal para agregado de casos ingresados a la FGN

2008	47,5%
2009	60,2%
2010	80,8%
2011	86,0%
2012	79,0%
2013	77,2%
2014	78,3%
2015	78,3%
Total	74,7%

Fuente: SPOA.

Fecha de
consulta: 30 de
abril de 2016.

33. *Tasa de evacuación.* La Tabla 4 muestra la proporción de las entradas para las que se realizó una actuación que constituye razonablemente la finalización del proceso. Estas actuaciones son: la sentencia, el archivo⁵⁰, la extinción de la acción penal (que incluye desistimientos, prescripciones, conciliaciones, entre otros) y las salidas a otras jurisdicciones. Se observa que la tasa de evacuación aumentó considerablemente entre 2008 y 2011, bajó de forma fuerte en 2012 y, desde entonces, se ha mantenido más o menos en el mismo nivel. Anualmente, la FGN evacúa alrededor de cuatro quintos de las noticias criminales que ingresan. La tasa de archivo ha aumentado y la de condena (vs. entradas) se ha mantenido. La Tabla 5 muestra la evolución de las conciliaciones, tanto nominalmente como con relación a las entradas efectivas⁵¹. El número de casos con conciliación acordada aumentó de 78.000 en 2008 a 131.000 en 2011 y desde 2012 ha ido bajando a 64.000 en 2015. Esto explica que, a pesar del aumento en los archivos, la proporción del total de salidas se haya mantenido igual en los últimos años. Por su parte, la disminución de las conciliaciones puede deberse a los cambios legales que han agregado requisitos a esta salida y, a la vez, han restringido los delitos respecto de los cuales es posible conciliar aumentando aquellos en los que hay que adelantar una investigación de oficio independientemente de la denuncia de la víctima⁵².

⁵⁰ Legalmente los archivos no constituyen una finalización del caso. El art. 79 de la Ley 906 de 2004 establece que “*si surgieren nuevos elementos probatorios la indagación se reanuda mientras no se haya extinguido la acción penal*”. Sin embargo, para los objetivos del conteo, se asumió que los archivos son una forma razonable de dar por terminado el caso. Aunque algunos pocos casos archivados pueden –y deben– reabrirse al encontrarse nuevos elementos, los procesos archivados en general no tienen la expectativa de actuaciones adicionales.

⁵¹ Es necesario hacer un mejor cálculo de este indicador tomando como universo los casos por delitos que efectivamente pueden conciliarse. Pero, como se indicó en la introducción metodológica, el SPOA no permite hacer correctamente dicha desagregación al no establecer, por ejemplo, los casos por delitos querellables.

⁵² La Ley 1453 de 2011 en su artículo 108 modificó parcialmente los delitos que requerían querrela. Pero el mayor impacto se produjo con la expedición de la Ley 1542 de 2012 que suprime como delitos querellables (y los constituye como delitos de oficio) a la violencia intrafamiliar (art. 229 C.P.) e inasistencia alimentaria (art. 233 C.P.).

Tabla 5—Conciliación con acuerdo respecto de entradas efectivas

Año	Casos	Porcentaje
2008	78.316	13,8%
2009	115.227	15,5%
2010	121.941	18,6%
2011	131.062	19,7%
2012	109.084	15,8%
2013	80.860	11,0%
2014	67.811	9,4%
2015	64.086	8,3%
Total	768.387	13,8%

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 30 de abril de 2016.

34. *Breve análisis.* Respecto del agregado de delitos, la FGN mantuvo en los últimos años un nivel relativamente alto de respuesta en términos de evacuación o salida de casos⁵³. Además, se logró hacer frente a las mayores dificultades para realizar conciliaciones y compensó la disminución de dichas salidas a través de un mayor número de archivos. Por su parte, la FGN logró aumentar el número y la proporción de imputaciones, lo cual sugiere un mayor nivel de eficacia en la investigación penal. Sin embargo, la proporción de imputaciones en las que se logra una acusación o una condena ha disminuido y, a la vez, la cantidad relativa de preclusiones ha aumentado. En particular, hubo un decremento importante entre 2011 y 2012, caída que se estudia en los siguientes capítulos. Por último, es importante considerar que el análisis de lo que sucede con el agregado de delitos, por lo genérico de este universo de casos, no otorga información suficientemente detallada acerca del éxito o fracaso que implican diferentes tipos de salidas. Es necesario analizar el desempeño de la FGN respecto de fenómenos criminales priorizados y para los cuales la actuación esperable es la condena. Y, a su vez, se requiere estudiar con detalle la manera cómo delitos de menor impacto social pueden estar teniendo salidas alternativas que restringen las libertades en menor medida y que producen menos costos a los aparatos de investigación, judicialización y vigilancia penitenciaria.
35. *Cargas y flujos por fiscal.* De los sistemas de información y de los datos enviados por la Subdirección de Recursos Humanos de la FGN, hemos obtenido el número total de despachos de fiscales nombrados en la FGN para 2014 y 2015⁵⁴, así como el número de fiscales con carga activa en SPOA (Ley 906) y en SIJUF (Ley 600)⁵⁵. La Tabla 6 muestra para 2014 y 2015 las

⁵³ No se espera que las tasas de evacuación para la justicia penal deba ser equivalente a la exigible para otros regímenes como el civil o el laboral. Es razonable pensar que una proporción pequeña, pero importante, de casos no tenga una respuesta inmediata y pase a ser parte de un inventario. Con el tiempo, la FGN debe adoptar estrategias de depuración, que archive casos no priorizados y, a la vez, que implemente planes coherentes, integrales y consistentes para revisar la investigación de casos fríos de alto nivel de prioridad.

⁵⁴ La FGN no tiene datos confiables ni comparables del número de fiscales nombrados y con carga de trabajo activa para años anteriores a 2014.

⁵⁵ Algunos fiscales pueden tener carga activa de SPOA y SIJUF. Por lo que la suma de quienes tienen carga activa en los dos sistemas de información es mayor al número total de despachos.

entradas, la carga pendiente por evacuar y la carga activa al finalizar el año por fiscal. De ello resulta que la entrada de casos por fiscal se mantuvo, más o menos igual, entre 307 en 2014 y 296 en 2015. La evacuación promedio también se mantuvo en 231 casos en 2014 y 229 en 2015. La carga pendiente por evacuar al año fue en promedio de 58 casos en 2014 y de 66 en 2015. Por su parte, la carga activa promedio por fiscal de SPOA fue de 407 casos en 2014 y de 423 en 2015. Y el inventario promedio de casos de SIJUF fue de 64 y 65 casos en 2014 y 2015 respectivamente. Estos son promedios que dan una idea general de la carga per cápita, pero no contemplan las enormes diferencias de entradas e inventario por fiscal que hay dentro de la FGN.

Tabla 6—Entradas, evacuación y carga pendiente por fiscal.

Variable	2014	2015
Entradas promedio por fiscal	307	296
Evacuación promedio por fiscal	231	229
Carga pendiente por evacuar promedio del año por fiscal	58	66
Carga activa promedio por fiscal al finalizar el año (SPOA)	407	423
Carga activa promedio por fiscal al finalizar el año (SIJUF)	64	65

Fuente: SPOA, SIJUF y Subdirección de Recursos Humanos. Fecha de consulta: 30 de abril de 2016.

36. *Tiempo de las actuaciones.* Otro asunto importante para el desempeño de la justicia es el tiempo que se demora el trámite de los casos. Éste es un tema crucial en la garantía al acceso a la justicia. La medición del transcurso del tiempo tiene principalmente dos discusiones metodológicas relacionadas con lo que se mide. De una parte, es necesario medir por separado dos fenómenos relacionados pero distintos: la proporción de casos que tienen cierta actuación y la del tiempo que tarda dicha actuación. Desde luego, una baja proporción de casos con actuación hace que aumenten los tiempos de trámite del agregado de casos. Pero eso no muestra cuánto se demoran los procesos que sí tienen trámite. Es necesario medir ambas cosas, pero no confundirlas. De otra parte, en la medición de tiempos como parte del desempeño de la FGN es más relevante calcular la demora de las actuaciones que dependen en mayor medida de la FGN. Si se miden sólo las actuaciones que representan salidas, se está valorando también la demora del poder jurisdiccional -que parece estar aumentando, al menos para los delitos priorizados-. En este documento se muestra el tiempo que transcurre para cuatro tipos de actuaciones: i) la primera actuación, ii) lo que se puede denominar la primera “actuación relevante”, iii) la imputación y iv) una actuación de salida. Todos estos datos están expuestos en las tablas 7, 8, 9 y 10.

Tabla 7—Tiempo entre entradas de noticias criminales y su primera actuación

Año de noticia criminal	Días para la primera actuación (universo: total de noticias)			% casos que toman menos de un mes
	25 percentil	Mediana	75 percentil	
2008	15	68	338	36%
2009	17	73	334	34%
2010	12	45	189	43%
2011	10	32	110	49%
2012	10	30	94	50%
2013	8	25	74	56%
2014	8	23	69	57%
2015	9	24	57	58%

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 30 de abril de 2016.

Tabla 8—Tiempo para primera actuación relevante

Año de noticia criminal	Días para actuación relevante (universo: total de noticias)			% casos que toman menos de 6 meses
	25 percentil	Mediana	75 percentil	
2008	378	1.421	2.801	16%
2009	329	1.328	2.473	18%
2010	194	1.112	2.104	24%
2011	153	1.064	1.741	27%
2012	133	860	1.395	29%
2013	110	701	1.013	31%
2014	105	520	680	31%
2015	112	217	337	31%

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 30 de abril de 2016.

i. Tiempo entre la entrada de la noticia criminal y la primera actuación. La primera actuación reportada en los sistemas de información puede corresponder con cualquier movimiento investigativo o procesal que se le dio a un caso. Por lo general, se refiere a órdenes de trabajo a policía judicial expedidas por el fiscal del caso. La primera actuación reportada en los sistemas muestra cuánto se demora un fiscal en empezar a investigar el caso. Como lo muestra la el porcentaje de casos en los que se realiza una primera actuación en menos de un mes ha aumentado de 36% en 2008 a 50% en 2012 y casi 60% en 2015.

ii. *Tiempo para una “actuación relevante”*. Como “actuación relevante” entendemos una que indica un primer avance sustancial en el caso. La lógica detrás de esta elección es que la víctima de un delito espera que el caso tenga un progreso sustancial en un tiempo relativamente corto. La culminación del caso puede tardar un poco más. Pero lo que, con razón, puede generar profunda insatisfacción a muchos usuarios es que el caso no avance -de forma sustancial- durante un periodo largo. Se asumió que las actuaciones relevantes que pueden impulsar inicialmente los casos incluyen el archivo, la imputación y la extinción de la acción penal (por sus distintas causales legales)⁵⁶. La muestra un claro descenso de los días que requieren estas actuaciones. Un cuarto de los casos tiene una primera actuación relevante en alrededor de 100 días. Un caso típico (mediana) pasó de demorarse para esta actuación más de mil días en 2011 a menos de 500 en 2015. Y el 75 percentil de los casos pasaron de estar por debajo de 1700 a menos de 1000 días. En los últimos tres años, un tercio de los casos ha tenido dicha actuación en menos de seis meses. En todo caso, es necesario tener en cuenta que estos tiempos se están midiendo para todos los casos. Incluye también aquellos casos para los que no hubo una de estas actuaciones. Lógicamente, los tiempos calculados sólo para los casos con estas actuaciones son más cortos⁵⁷.

Tabla 9—Tiempo entre entradas e imputaciones

Año de noticia criminal	Días que se tardó la imputación (universo: total de imputaciones ⁵⁸)			% casos que toman menos de 6 meses
	25 percentil	Mediana	75 percentil	
2008	1	2	504	64,1%
2009	1	2	482	64,5%
2010	1	2	396	66,6%
2011	1	2	390	66,4%
2012	1	2	385	66,3%
2013	1	2	315	67,9%
2014	1	1	170	75,8%

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 30 de abril de 2016.

ii. *Tiempo para la imputación*. Como lo mostró el párrafo 29, la proporción de casos efectivos que se imputan pasó de 8% en 2008 a 13% en 2015. Sin que la imputación sea el único avance legítimo para algunos delitos y casos, es relevante saber cuándo hay imputación, cuánto tiempo pasa entre el registro de la noticia criminal y la formulación de imputación.

⁵⁶ Muchas otras actuaciones (como las acusaciones, preclusiones y sentencias) impulsan sustancialmente los procesos. Pero las mencionadas en el cuerpo del texto son las que pueden darse al inicio del proceso, como primera “actuación relevante”.

⁵⁷ La mediana de días para los casos que tuvieron una actuación relevante en el año 2008 -tomando como referencia el conjunto de todos los casos que tuvieron alguna de estas actuaciones- fue de 187, mientras que para el 2015 fue de 207 días.

⁵⁸ Nótese que en este caso el conjunto de referencia para calcular los tiempos corresponde a los casos que han tenido, al menos, una imputación y no sobre todos los casos que entraron a la entidad.

Como se muestra en la Tabla 9, un cuarto de los casos con imputación (25 percentil) se demoran un día o menos; en el caso típico (mediana) no transcurren más de dos días entre la noticia criminal y la formulación de imputación. Y para el 75% de los casos transcurren menos de 170 días. No se tienen en cuenta los casos de 2015, ya que en el momento del levantamiento de los datos (mayo de 2016) había transcurrido menos tiempo del que se necesitaba (170 días) para hacer el análisis. A su vez, al medir la proporción de casos con imputación para los que se da esta actuación en menos de seis meses, se concluye que dicha proporción ha ido aumentando con los años, pasando de dos tercios en 2012 a tres cuartos en 2014. Las conclusiones son interesantes: la eficacia del sistema (medido en imputaciones) no puede calificarse como baja por la lentitud de las actuaciones que se realizan, sino porque, en general, se dan pocas de estas actuaciones. Poniéndolo de otro modo, un alza en las imputaciones, algo que es esperable, al menos para los delitos priorizados, puede traer consigo un *aumento* de los tiempos en los que dichas actuaciones suceden. La rapidez de las imputaciones constatada acá deja entrever que dichas actuaciones están compuestas en buena parte de flagrancias y casos fáciles de solucionar. A medida que la FGN pueda imputar casos que requieren de una investigación más compleja, es posible que pase más tiempo para la vinculación formal del responsable.

- iii. *Tiempo para la salida.* Por último, se mide el tiempo que tardan los casos en obtener una actuación que termina los procesos. Entre las salidas se incluyeron sentencias, archivos, extinciones de la acción penal (que incluyen desistimientos, conciliaciones con acuerdo, prescripciones, entre otros) y salidas por competencia o jurisdicción. La Tabla 10 muestra el número de días que toman los casos desde la entrada de la noticia criminal hasta alguna de estas actuaciones. También expone la proporción de casos que toman menos de un año en finalizar respecto de todo lo que ingresó, tomando como referencia el año de la entrada. Como resultado se tiene que los días transcurridos entre la entrada y la salida han venido disminuyendo para cada uno de los percentiles mostrados. En particular, para el caso típico (mediana) se ha pasado de 358 días en 2008 a 122 en 2014⁵⁹. Además, el porcentaje de casos que salieron en menos de un año respecto de todas las entradas aumentó entre 2008 y 2012 de 43% a 53%, respectivamente, y tuvo un descenso entre 2013 y 2014, año en el cual fue de 50%. Es decir, que al momento de consultar los datos⁶⁰, para los casos que entraron en 2014, la mitad salió en menos de 1 año.

⁵⁹ No se muestra 2015 dado que el tiempo de referencia tomado para los cálculos es para aquellos casos que se demoraron menos de un año entre la entrada y la salida.

⁶⁰ Abril 30 de 2016.

Tabla 10. Tiempo entre entrada de noticias y salida

Año de noticia criminal	Días que tarda la terminación (universo: total de casos)			% casos que toman menos de un año
	25 percentil	Mediana	75 percentil	
2008	106	358	866	43%
2009	86	298	735	47%
2010	60	204	577	54%
2011	51	164	485	57%
2012	54	169	461	53%
2013	48	157	398	51%
2014	41	122	292	50%

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 30 de abril de 2016.

Desempeño en los delitos priorizados

37. *Delitos o fenómenos priorizados en la carga cotidiana de la FGN.* La Directiva 02 de 2015 del Fiscal General de la Nación indica que existen diversas formas de priorizar. La FGN puede realizar varios tipos de actividades para manejar estratégicamente su carga de trabajo⁶¹, incluyendo la reasignación de casos a unidades o direcciones especializadas, o la selección inteligente de sospechosos u organizaciones criminales para investigar y judicializar. Tal vez la más importante de estas actividades es la focalización de recursos en aquellas dependencias o grupos de funcionarios que manejan los fenómenos criminales priorizados. Esto es crucial para las direcciones seccionales que, incluso hoy, no suelen distribuir los recursos según la prioridad de los diferentes delitos. De acuerdo con la Política de Priorización, las direcciones deben realizar planes de priorización, aprobados por el Subcomité Nacional para la Aprobación de Planes de Priorización⁶², los cuales, entre otras, identifican los fenómenos sobre los que focalizarán sus recursos. Dentro de estos, el homicidio y la violencia sexual, entre otros delitos, quedaron priorizados en los planes de todas las direcciones seccionales, los cuales establecen actividades concretas para asignar de forma coherente sus recursos, para alcanzar el objetivo de aumentar las tasas de imputación y condena por estos delitos.
38. *Lo que no incluye este apartado.* Los cálculos expuestos acá no incluyen dos tipos de indicadores. En primer lugar, deja por fuera aquellos fenómenos que son priorizados, pero cuyas mediciones no hacen parte de los indicadores construidos y monitoreados por la DNPPP. La cifras de estos fenómenos han sido ampliamente divulgadas por otros medios; entre ellos se encuentran los datos de crimen organizado (sobre capturas y organizaciones afectadas) que divulga periódicamente la Dirección Nacional de Seccionales y de Seguridad Ciudadana. Otro

⁶¹ Estas actividades son: (i) Establecer un *orden* en la atención de las situaciones o casos que conoce la FGN, dando prelación a algunos sobre otros; (ii) destinar mayores recursos técnicos, operativos, logísticos o humanos para la investigación de ciertas situaciones o casos; (iii) ajustar el tipo de *respuesta* que han de recibir ciertos casos o situaciones, de acuerdo con las circunstancias particulares de cada uno; (iv) aplicar herramientas de *análisis en contexto* en el trámite, la investigación y la judicialización de situaciones o casos; (v) enfocar los esfuerzos de investigación y judicialización en *ciertos casos o hechos delictivos*; y (vi) enfocar los esfuerzos de investigación y judicialización en *algunas de las personas* presuntamente responsables

⁶² Literal a) del art. 22 de la Resolución 1343 de 2014 proferida por el Fiscal General de la Nación.

aspecto excluido es el de fenómenos criminales no priorizados que, aunque puedan ser importantes en la carga cotidiana de la FGN, no tienen el nivel de impacto suficiente para ser incluidos dentro de los planes de priorización. Por ejemplo, una parte importante de la carga de la FGN es la judicialización de casos por el delito de porte ilegal de armas (los cuales usualmente se inician por una captura en flagrancia). Algo que, como fenómeno autónomo, no ha quedado dentro los planes de priorización de las direcciones seccionales, y que no se mide en este informe⁶³.

Investigación y judicialización de homicidios dolosos

39. *Priorización del homicidio doloso.* La investigación y sanción de homicidios dolosos es una prioridad en cualquier sistema penal. Es probablemente la conducta sobre la que más consenso intercultural hay respecto de su tipificación y castigo como delito. Además, en la mayoría de países la investigación del homicidio tiene normalmente altas probabilidades de éxito; sus móviles son fácilmente identificables y generalmente la víctima y el victimario se conocen entre sí. Esto hace que la destinación de recursos para perseguir homicidios sea muy eficiente: el impacto del delito –y de su judicialización– son altos y las probabilidades de éxito de la investigación son también elevadas. Ahora bien, esto no sucede en Colombia en donde persisten tasas altas de homicidio doloso y donde buena parte de los asesinatos ocurren en situaciones difíciles de investigar (relacionadas con el conflicto armado, el crimen organizado o perpetradas por sicarios)⁶⁴. De acuerdo con lo anterior, en Colombia buena parte de los homicidios son difíciles de investigar, lo que explica parcialmente el alto nivel de fracaso en la persecución de estos delitos. Ahora, eso no quiere decir que la FGN no pueda mejorar y lo esté haciendo. Al contrario, están documentadas las falencias que impiden una investigación y judicialización adecuadas de delitos complejos como éste, las cuales van desde una limitada estrategia de asignación de recursos a delitos graves, hasta problemas particulares con el manejo de las pesquisas judiciales. Algunos de esos problemas se intentan superar con la Política de Priorización. Ante la insuficiente asignación relativa de recursos a este tipo de delitos, todos los planes de priorización de las direcciones seccionales establecen actividades

⁶³ El desempeño respecto de cada uno de los delitos puede ser consultado en los sistemas de información de la FGN. Para este informe, hemos decidido sólo incluir los indicadores para los delitos priorizados y su comparación.

⁶⁴ De acuerdo con la revista *Forensis* de Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, durante el año 2014, en Colombia se registraron un total de 12.626 homicidios. De esta cifra solo en el 31,6% fue posible identificar al agresor y de este porcentaje el 4,2% (216) fueron cometidos por miembros de grupos armados al margen de la ley, 2,8% (146) por delincuencia común y 1,5% (77) por miembros de grupos de delincuencia organizada. Con respecto a las circunstancias en las cuales ocurrieron los hechos, Medicina Legal logró determinar que el 14% de los hechos fueron causados por violencia sociopolítica, registrando que: el 46,3% (253) fueron generados por la acción de grupos armados al margen de la ley, 27,8% (152) por acción militar, 20,5% (112) por enfrentamiento armado, 2,4% (13) por artefactos explosivos, 1,5% (8) por agresión en contra de grupos marginales o descalificados, 1,3% (7) por retención ilegal y 0,2% (1) por asesinato político. Por último, es importante resaltar que en el año 2014 el 8,5% (322) de los homicidios ocurrieron a causa de violencia económica, siendo el atraco callejero la causa más común con 212 casos (65,8% de los homicidios por violencia económica), seguido por el hurto -actividad que generó 110 homicidios (34,2%)-. (Medicina Legal, *Revista Forensis 2014: Datos para la Vida*. 2015. Disponible en: <<http://www.medicinalegal.gov.co/documents/88730/1656998/Forensis+Interactivo+2014.24-JUL.pdf/9085ad79-d2a9-4c0d-a17b-f845ab96534b>>)

concretas para focalizar sus recursos en la resolución de los homicidios dolosos⁶⁵. Ésta es, entre otros proyectos⁶⁶, la apuesta para mejorar la persecución de este delito.

Tabla 11—Noticias criminales y actuaciones para casos de homicidio doloso

Año	Entradas	Archivado atípico o inexist.	Archivado imp.suj.ac.	Total archivos	Entradas efectivas	Casos con imputación	Casos con acusación	Casos con preclusión	Casos con absolución	Casos con condena
2008	29.310	7.045	5.105	12.031	21.743	2.188	1.948	158	125	1.171
2009	33.593	8.563	5.870	14.388	24.649	2.821	2.431	220	214	1.710
2010	34.229	9.489	7.690	17.219	24.303	3.137	2.578	284	295	2.124
2011	33.972	10.333	10.566	21.168	23.149	3.377	2.726	334	287	2.244
2012	33.278	10.484	10.613	21.553	22.304	3.384	2.552	307	234	1.755
2013	31.731	11.033	10.499	22.372	20.235	3.715	2.610	357	253	1.800
2014	29.167	9.095	11.420	21.159	19.752	3.742	2.783	395	243	1.985
2015	28.606	10.313	10.270	20.911	18.000	3.996	3.004	480	277	2.478
Total	253.906	76.355	72.033	150.801	174.155	26.360	20.632	2.535	1.928	15.267

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 18 de enero de 2016.

Nota 1: Noticias criminales que ingresaron a la FGN y en las cuales se realizó, al menos, una de las actuaciones estudiadas en el año referido.

Nota 2: No incluye todas las posibles actuaciones o salidas. Sólo las relevantes para los indicadores.

Nota 3: Las entradas efectivas resultan de restar al total de entradas, los casos que se archivaron por atipicidad e inexistencia del hecho y las salidas a otras jurisdicciones.

Tabla 12—Personas respecto de las cuales se realizó una actuación en casos por homicidio doloso

Año	Personas imputadas	Personas acusadas	Personas absueltas	Personas condenadas
2008	2.364	2.098	149	1.357
2009	3.240	2.834	275	1.947
2010	3.574	2.919	363	2.476
2011	3.927	2.983	348	2.578

⁶⁵ En mayo de 2015, el Subcomité Nacional de Aprobación de Planes de Priorización de Comités Seccionales ordenó incorporar en todos los planes de priorización de las direcciones seccionales estrategias y actividades relacionadas con el delito de homicidio. Para ello, el Subcomité solicitó tener en cuenta, al menos, los siguientes aspectos: i) diferenciar las actividades y estrategias relacionadas con homicidios cometidos presuntamente por estructuras delincuenciales y grupos armados organizados al margen de la ley, de aquellas diseñadas para homicidios no asociados a este tipo de organizaciones (culposos y dolosos); ii) identificar todos los casos reportados en la respectiva dirección seccional por homicidios en niñas, niños y adolescentes e impulsar de manera efectiva las investigaciones mediante herramientas como los comités técnicos jurídicos e informes de análisis, entre otros. Por último, es importante resaltar que muchos planes de priorización incluyen actividades y estrategias adicionales como: el fortalecimiento y consolidación de las unidades de vida; focalización de recursos en casos de alto impacto; implementación de sistemas de intervención temprana y asociación de casos; y destinar funcionarios para adelantar las investigaciones, hacer seguimiento u obtener resultados en los casos con enfoque diferencial.

⁶⁶ Desde diciembre de 2015, la DNPPP está implementando una prueba piloto en la Unidad de vida de la Dirección Seccional de Bogotá aplicando un protocolo, de acuerdo con el cual una pareja de investigadores, junto con un equipo constante de criminalística y un fiscal destacado desarrollan como equipo la investigación del caso desde los actos urgentes hasta la acusación. Este cambio en la gestión de la investigación de los homicidios dolosos garantiza equipos estables que velan por el buen término del proceso, en la medida en que son los directos responsables del caso desde su inicio. El piloto se está realizando bajo una metodología de experimento aleatorio, que permite una medición de impacto estadísticamente rigurosa.

2012	3.915	2.775	299	2.041
2013	4.147	2.695	327	2.034
2014	4.167	2.949	303	2.237
2015	4.654	3.140	336	2.832
Total	29.988	22.393	2.400	17.502

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 18 de enero de 2016.

Tabla 13—Principales indicadores para casos por homicidio doloso

Indicador	Tasa archivo atip. – inexist.	Tasa archivo imposib. suj. activo	Tasa de archivos	Tasa de imputación	Tasa de acusación	Tasa de preclusión	Tasa de condenas (vs. imputaciones)	Tasa de absolución	Tasa de condenas (vs. entradas)
Unidad de análisis	Caso	Caso	Caso	Caso	Persona	Caso	Persona	Persona	Caso
Proporción entre.... y...	Noticias archivadas por atipicidad o inexistencia	Noticias archivadas por imposibilidad suj. activo	Noticias archivadas	Noticias con, al menos, una imputación	Personas acusadas	Noticias precluidas	Personas condenadas	Personas absueltas	Noticias en las que se profirió, al menos, una condena
	Total noticias	Total noticias	Total noticias	Entradas efectivas	Personas imputadas	Noticias con, al menos, una imputación	Personas imputadas	Personas con sentencia	Entradas efectivas
2008	24,0%	17,4%	41,0%	10,1%	88,7%	7,2%	57,4%	9,9%	5,4%
2009	25,5%	17,5%	42,8%	11,4%	87,5%	7,8%	60,1%	12,4%	6,9%
2010	27,7%	22,5%	50,3%	12,9%	81,7%	9,1%	69,3%	12,8%	8,7%
2011	30,4%	31,1%	62,3%	14,6%	76,0%	9,9%	65,6%	11,9%	9,7%
2012	31,5%	31,9%	64,8%	15,2%	70,9%	9,1%	52,1%	12,8%	7,9%
2013	34,8%	33,1%	70,5%	18,4%	65,0%	9,6%	49,0%	13,9%	8,9%
2014	31,2%	39,2%	72,5%	18,9%	70,8%	10,6%	53,7%	11,9%	10,0%
2015	36,1%	35,9%	73,1%	22,2%	67,5%	12,0%	60,9%	10,6%	13,8%
Total	30,1%	28,4%	59,4%	15,1%	74,7%	9,6%	58,4%	12,1%	8,8%

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 18 de enero de 2016.

Nota: Los casos o personas del numerador y los casos o personas del denominador no necesariamente son los mismos (ver párrafo 17).

40. *Presentación.* Las tablas anteriores muestran los casos ingresados, archivados, imputaciones, acusaciones, preclusiones, condenas y absoluciones por el delito de homicidio doloso. Se muestran los datos nominales, en términos de casos (Tabla 11) y de personas (Tabla 12), y los indicadores de desempeño (Tabla 13), específicamente las tasas de archivo, imputación,

preclusión, condena y absolución⁶⁷. Para el contenido de estos indicadores, ver el párrafo 27. En general, los datos muestran un aumento importante (aunque no suficiente) de los niveles de evacuación y éxito en la investigación y judicialización del homicidio doloso.

41. *Entradas*. El número de casos por homicidio doloso ingresados a la FGN aumentó hasta el año 2010, cuando empezó a descender de forma pausada, y entre el 2012 y el 2014 de forma más acelerada. Esto es consistente con la variación de las tasas de homicidio doloso en el país⁶⁸. En 2015, el número de casos se mantiene prácticamente igual. Ahora, el lector puede apreciar que el número de entradas es mucho mayor que los homicidios reportados para Colombia por Medicina Legal y la Policía Nacional. Esto se debe al ingreso de muchos casos “por establecer”, los cuales son personas que mueren sin contar con la atención de un médico, por accidentes, problemas de salud o suicidios y que en el sistema de información son registrados como homicidios⁶⁹.
42. *Archivos*. Los casos “por establecer” corresponden a alrededor de dos tercios del total de ingresos, dependiendo de la ciudad. Estos ingresan como hechos respecto de los cuales es necesario hacer una investigación penal, como homicidio doloso, y posteriormente la mayoría son archivados por inexistencia del hecho o atipicidad, puesto que el fiscal concluye que los hechos no ocurrieron o no se trata de un delito. Ahora, muchos de los archivos pueden demorarse en ser proferidos cuando los casos son remitidos a Medicina Legal para la realización de una autopsia o simplemente por la congestión de las fiscalías encargadas de este tipo de procesos. Alrededor de un tercio de las noticias criminales son archivadas por atipicidad o inexistencia del hecho, proporción que aumentó de 24% en 2008 a 35% en 2013, bajando a 31% en 2014 y aumentando nuevamente a 36% en 2015. La mayor proporción de los archivos refleja probablemente una mayor celeridad de la FGN en archivar los casos cuyos hechos no constituyen un delito. No obstante, el nivel actual todavía es insuficiente, dado que las entradas efectivas siguen siendo bastante mayores al nivel de homicidios dolosos reportados por las autoridades forenses o policíacas⁷⁰.

⁶⁷ Estos son los datos reportados en el SPOA por los delitos de homicidio arts. 103-104 y homicidio en persona protegida art. 135 del Código Penal, excluyendo las tentativas.

⁶⁸ Según la revista *Forensis* del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la tasa de homicidios ha tenido una baja considerable durante los últimos 10 años. Mientras que en 2005 el número de homicidios en Colombia llegó a 17.234 para una tasa de 40.18 por 100.000 habitantes, para 2014 se registró un total de 12.626 homicidios, es decir, una tasa de 26,49 por 100.000 habitantes. De acuerdo con el Ministerio de Defensa Nacional, para 2015 la tasa fue de 25,2 por 100.000 habitantes. Esta tasa sigue siendo alta en comparación con otros países del continente como Chile (3.1), Uruguay (7.9), Ecuador (12.4), Perú (9.6), Canadá (1.6) o Estados Unidos (4.7) (cifras tomadas de UNODC, *Estudio Mundial sobre el Homicidio 2013*). Además, en algunas ciudades del país las tasas siguen siendo altísimas como en Quibdó (70.99), Cali (68.45), Mocoa (50.84) o Arauca (46.56). Medicina Legal, *Revista Forensis 2014: Datos para la Vida*. 2015. Disponible en: <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/88730/1656998/Forensis+Interactivo+2014.24-JULpdf.pdf/9085ad79-d2a9-4c0d-a17b-f845ab96534b>>

⁶⁹ Esto excluye las muertes por accidente de tránsito, para los cuales en buena parte del país existe un procedimiento particular y que son normalmente ingresados como hechos de homicidio culposos.

⁷⁰ Por ejemplo, en 2014 se cuentan como entradas efectivas 19.000 casos, cifra mucho mayor que los 12.626 homicidios dolosos reportados por Medicina Legal en la revista *Forensis* del año 2014 (Op. cit.).

43. *Imputaciones.* Como se describió en el párrafo 27, la tasa de imputaciones mide el número de casos por homicidios dolosos en los que se realizó, al menos, una imputación. La Tabla 11 expone cómo dicho número ha aumentado de forma constante desde 2008. En ese año, la FGN realizó, al menos, una formulación de imputación en 2.188 casos; mientras que, ocho años después, lo hizo en 3.996 casos⁷¹. Entre 2008 y 2011, la FGN logró imputaciones en un promedio de 2.881 casos por año. Mientras que, entre 2012 y 2015, lo hizo en 3.709 casos por año. Este es un aumento de 29% entre los dos periodos. Ahora, comparando el número de imputaciones con el número de entradas efectivas, se constata que la tasa de imputación también creció de forma constante, pasando de 10,1% en 2008 a 22,2% en 2015. De nuevo, comparando los dos cuatrienios 2008-2011 y 2012-2015, la FGN pasó de hacer imputaciones en un promedio anual de 12,3% de los casos a 18,5%. Este es un avance que merece resaltarse: hoy en día la FGN imputa en un 50% más de casos que antes. De este aumento, llaman la atención los crecimientos de 21% de 2012 a 2013 y de 17% de 2014 a 2015. Pasar a imputar en un quinto más de los casos en un año no es poca cosa. En efecto, las tasas de imputación de homicidios pasaron de ser parecidas a las del agregado de delitos (10,1% para homicidios vs 8,7% para el agregado) a ser ostensiblemente superiores (22% para homicidios vs 12,9% para el agregado).
44. *Análisis comparado.* El aumento descrito en el párrafo anterior no desconoce que falta mucho para que Colombia se ubique dentro de los niveles internacionales de resolución de homicidios dolosos. El indicador utilizado de forma prevalente para medir el éxito de la investigación penal es la tasa de esclarecimiento, que corresponde a la proporción de delitos para los que se identifica y captura a un sospechoso –existiendo entre países diferencias importantes en el contenido de esta definición–, algo equivalente al acto de individualización y vinculación que sucede con la imputación. En la mayoría de países este indicador está muy por encima de la tasa de imputación de Colombia. De acuerdo con el *Estudio Mundial sobre el Homicidio 2013* de UNODC, “[a] nivel mundial, la tasa de homicidios esclarecidos está por encima de 60 por ciento, [...]” encontrándose los niveles más altos en Asia y Europa (entre el 80 y el 85%) y descendiendo en las Américas a alrededor del 50%⁷². Dentro de los países del continente, Uruguay tiene una tasa de esclarecimiento del 54% (2014)⁷³; Chile de 90%⁷⁴; Estados Unidos de 64%⁷⁵; Canadá de 76% (2013)⁷⁶. Mientras que en España hay una tasa de 91% de “hechos

⁷¹ Comparando el número de casos con imputación con el número de personas imputadas, se concluye que el número de personas imputadas por caso se ha mantenido a través de los años en 1,1.

⁷² United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Estudio Mundial sobre el Homicidio 2013*. 2014, United Nations. p. 92.

⁷³ Según el Ministerio del Interior de ese país, se entiende que un caso se ha “aclarado” cuando se ha iniciado el proceso contra una persona determinada por el delito de homicidio. Ver: Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, *Informe anual sobre violencia y criminalidad en todo el país*. 2014, Ministerio del Interior de Uruguay. Disponible en:

<https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/stories/2014_completo.pdf>

⁷⁴ Casos que han sido “judicialmente resueltos” y no la simple captura de un sospechoso. Ver: Fiscalía de Chile, *Fiscal Nacional y reforma a la Reforma*. 31 de enero de 2013. Disponible en:

<http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/sala_prensa/noticias_regional_det.do?id=2756>

⁷⁵ Según el “Uniform Crime Reporting” del FBI, un caso se entiende “cleared” con (i) el arresto de un sospechoso o (ii) la convicción de que se ha identificado al responsable, pero aún no ha sido capturado. Criminal Justice Information

esclarecidos”⁷⁷ y en Japón la tasa de casos resueltos es del 98%⁷⁸. Ahora bien, algunas regiones de países latinoamericanos muestran resultados peores que los de Colombia. Esto sucede en los lugares en donde las altas tasas de homicidios son la consecuencia de altos niveles de crimen organizado. Por ejemplo, según algunos reportes de México, en Acapulco se cometieron 1.170 homicidios en 2013 para los que sólo se dieron 24 condenas; y en Torreón se consiguieron 10 condenas para 462 homicidios en el mismo año⁷⁹.

45. *Acusaciones y preclusiones*. De la mano de las imputaciones, las acusaciones también aumentaron constantemente en todos los años, salvo en el 2012, pasando de 1.948 en 2008 a 3.004 en 2015. Ahora, éste ha sido un aumento menor al reportado para las imputaciones, lo cual se explica en buena parte por una disminución de las acusaciones de 6,4% en el año 2012. El párrafo 48 ofrece un análisis de las posibles explicaciones de esta disminución. En términos relativos, comparando el número de personas imputadas con el de personas acusadas, se constata una tasa en 2008, 2009 y 2010 por encima de 80%, la cual baja en 2011, 2012 y 2013 a 76%, 71% y 65%, respectivamente, y vuelve a aumentar a 71% y 68% en 2014 y 2015, respectivamente. En la tasa de preclusión (casos con preclusión vs. casos con imputación) también se encuentra un aumento de 7% a 12% entre 2008 y 2015; asimismo, hubo una disminución, parecida a la tasa de acusación, de 9,9% a 9,1% entre 2011 y 2012. Obsérvese que el aumento de la tasa de preclusión entre 2008 y 2015 (66%) es la mitad del aumento de la tasa de imputaciones para el mismo periodo (121%). También, a través de los años, la tasa de preclusión es mucho menor para los homicidios que para el agregado de delitos, lo cual sugiere un mayor nivel de éxito en los procesos por homicidio que llegan a una imputación (por encima que los procesos por los demás delitos).
46. *Condenas*. El comportamiento de las condenas por homicidio doloso sigue una tendencia parecida a la de las acusaciones, empezando en 1.357 personas condenadas en 2008 y finalizando en 2.832 en 2015 (un aumento de 109%). Al igual que con las acusaciones y preclusiones, el año 2012 muestra una baja en condenas, bajando 21% en comparación con el año anterior, manteniéndose prácticamente igual en 2013 y retomando un aumento importante en 2014 y 2015. La tasa de condenas (que compara personas condenadas con personas

Services Division. Federal Bureau of Investigation –FBI– Offenses Cleared. Disponible en:

<<https://www.fbi.gov/about-us/cjis/ucr/crime-in-the-u.s/2010/crime-in-the-u.s.-2010/clearances>>

⁷⁶ Se entiende que el caso ha sido resuelto con la imposición o recomendación de cargos por homicidio contra el acusado, por el suicidio del acusado o por “otros medios”, por ejemplo, muerte del acusado por medio distinto al suicidio. Canadian Centre for Justice Statistics, *Homicide in Canada*. 2013. Disponible en: <<http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2014001/article/14108-eng.htm>>

⁷⁷ Lo que implica la detención en flagrancia, identificación plena del autor (esté o no privado de la libertad) o confesión sobre el hecho. Ver: Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior*. 2014. Disponible en:

<http://www.interior.gob.es/documents/642317/1203602/Anuario_estadistico_2014_126150729.pdf/112c5a53-cb2d-4b5d-be12-4a3d5b5d057e>

⁷⁸ Dicha tasa no se limita a los casos con captura, sino que se requiere una decisión judicial de fondo. Ver:

<[https://www.npa.go.jp/english/kokusai/\(full_text\)POJ2015_web_.pdf](https://www.npa.go.jp/english/kokusai/(full_text)POJ2015_web_.pdf)>

⁷⁹ Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal, *X Reunión Nacional de Órganos Implementadores, seguimiento y evaluación del Nuevo Sistema de Justicia Penal –NSJP–*. 2015. Disponible en: <<http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/Resource/1473/1/images/2-1.pdf>>

imputadas) tiene un aumento inicial de 57% a 69% entre 2008 y 2011, disminuyendo ligeramente en 2011 a 65%, de forma fuerte en 2012 a 52%, en 2013 a 49% y volviendo a crecer a 54% y 61% en 2014 y 2015. Estos son unos niveles y una evolución muy parecidos al agregado de delitos, al parecer, respondiendo a una tendencia general para la judicialización de todos los casos imputados.

47. *Éxito o fracaso en la condena del homicidio doloso.* Finalmente, ¿qué proporción de los casos que entran reciben condena? En 2015, de cada 100 entradas efectivas por homicidio doloso, la FGN logró, al menos, una condena en 13,8 de ellas. Esta proporción ha aumentado de forma considerable desde 2008, cuando era de 5,4%. El aumento ha sido de 156%. La excepción a dicho crecimiento, de nuevo, fue el 2012. En este año la tasa de condena (vs. entradas efectivas) disminuyó a 7.9%, viniendo de 9,7% en el año anterior. Este nivel de condenas es insatisfactorio, en comparación con la judicialización de este delito en otros países. Sin embargo, se tiene una buena tendencia, pasando de una tasa de condena menor a la del agregado de delitos en 2008, a una de más del doble. Dentro de esta evolución, el año 2015 sobresale porque en este año la tasa de condena aumentó un 37% en comparación con el año anterior.
48. *¿Qué pasó en el 2012?* Los párrafos anteriores muestran que, a pesar del aumento importante de las imputaciones -medidas tanto nominal como relativamente-, las acusaciones y condenas aumentaron en menor medida entre 2008 y 2015. A su vez, el año 2012 es peculiar, puesto que las tendencias de las acusaciones y condenas disminuyen de forma drástica. El número de personas acusadas y condenadas decrece en este año y las tasas de dichas actuaciones (en comparación con las personas imputadas, que consistentemente aumentaron) se desplomaron. ¿Qué sucedió en dicho año? Por ahora, se plantean dos hipótesis preliminares:
 - i. Con el aumento del número de imputaciones, bajó la calidad de estas actuaciones, resultando en menores niveles de acusación o condena. Las cifras presentadas en este apartado hacen dudar de esta primera hipótesis. Si la calidad de las imputaciones disminuyó, es esperable que, de forma asociada, las tasas de preclusión y absolución aumenten. Esto, debido a que más casos con imputación finalizarían sin ir a juicio sino precluidos y, a la vez, más casos llevados a juicio terminarían con absolución y sin condena. Pero esto no sucede. En el 2012 la tasa de preclusión disminuye, en vez de aumentar. Esta tasa decrece en un nivel similar a la disminución que tuvo la tasa de acusación. Igualmente, la tasa de absolución muestra unas variaciones que no parecen asociadas a las de acusación, condena o preclusión, aumentando de forma importante en 2009, bajando en 2011, aumentando en 2012 y volviendo a bajar en 2014 y 2015. En general, desde el 2009, la proporción de personas absueltas se ha mantenido en alrededor de 11%-12%, nivel esperable de acuerdo a la situación de otros países (ver párrafo 32). Es decir, en Colombia no parece existir un mal desempeño de la FGN en la etapa de juicio, cuando los casos llegan a este punto.

- ii. Una segunda hipótesis es que la congestión judicial aumentó de forma considerable en el 2012, impidiendo la pronta judicialización de las personas imputadas⁸⁰. Esto parece tener más sentido, teniendo en cuenta que todas las actuaciones que necesitan ser presentadas ante juez de conocimiento (acusaciones, preclusiones y sentencias) disminuyó de forma abrupta en 2012. A su vez, ello puede tener una explicación adicional con la expedición de algunas leyes que modificaron el régimen penal aumentando penas, creando nuevos tipos penales, ampliando el concepto de flagrancia y reduciendo la posibilidad de acceder a subrogados penales⁸¹.

Investigación y judicialización de delitos sexuales

49. *Priorización de los delitos sexuales.* Al igual que el homicidio doloso, los delitos sexuales fueron priorizados en los planes de priorización de todas las direcciones seccionales. En particular, se establecieron actividades de focalización de recursos en la investigación y judicialización de este fenómeno, como: i) La destinación específica de personal para investigar y judicializar casos que requieren de enfoque diferencial; ii) dar prelación a delitos sexuales cuyas víctimas sean niños, niñas o adolescentes; iii) fomentar la utilización de los comités técnico-jurídicos (establecidos por la Ley 1719 de 2014); iv) y, entre otras, la articulación con entidades externas y otras direcciones seccionales para prestar atención psicosocial adecuada a las víctimas. La Tabla 14, 15 y 16 muestran los principales resultados en la judicialización de la violencia sexual⁸².

⁸⁰ Existe la siguiente tercera hipótesis: el paro judicial de 2012 disminuyó los niveles de judicialización de casos. Pero esta explicación es fácilmente refutable; porque el paro tuvo lugar entre el 11 de octubre y el 29 de noviembre de 2012 y afectó tanto a la FGN como al poder jurisdiccional. Pero otro paro tuvo lugar en 2014, año en el que no se observa una disminución parecida a la de 2012. Estos no son datos concluyentes. Pero sí abren dudas sobre el efecto que finalmente puede tener un paro en la administración de justicia.

⁸¹ Ejemplo de este tipo de medidas es la Ley 1453 de 2011 que aumentó las penas de varios delitos, creó nuevos delitos, extendió la flagrancia, flexibilizó los criterios para la imposición de medidas de aseguramiento y aumentó los términos de detención preventiva. También, la Ley 1474 de 2011 creó nuevos tipos (como la corrupción privada y los relacionados con el manejo de recursos del sector salud), amplió los términos de prescripción penal y excluyó de subrogados penales los delitos contra la administración pública. Este ejercicio descriptivo no aporta evidencia definitiva para llegar a estas conclusiones. Pero sí ayuda a construir una hipótesis razonable y sólida, la cual debe someterse a prueba a través de ejercicios estadísticos más profundos y detallados.

⁸² La “violencia sexual” incluye los delitos contenidos en el título IV de la parte especial del Código Penal *Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales* y los delitos relacionados con esta temática del título II de la parte especial del Código Penal *Delitos contra personas y bienes protegidos por el DIH*, particularmente los artículos 138, 138A, 139, 139A, 139B, 139C, 139D, 139E, 141, 141A y 141B.

Tabla 14—Noticias criminales y actuaciones para casos de delitos sexuales

Año	Entradas	Archivo atípico o inexist.	Archivo imp.suj.ac.	Total archivos	Entradas efectivas	Casos con imputación	Casos con acusación	Casos con preclusión	Casos con absolución	Casos con condena
2008	22.119	3.696	1.214	5.089	18.098	2.102	1.963	199	201	1.122
2009	27.613	4.812	1.908	7.386	22.359	2.735	2.515	345	337	1.392
2010	26.250	8.465	3.279	13.909	17.379	3.211	2.721	391	485	1.702
2011	30.662	8.039	2.791	13.258	22.160	4.053	3.142	427	509	1.858
2012	31.301	7.605	2.831	13.391	23.230	4.151	3.305	463	490	1.776
2013	33.133	8.311	2.858	14.536	24.369	4.563	3.368	515	613	1.721
2014	34.690	8.199	3.023	15.434	26.064	4.509	3.293	564	586	1.798
2015	36.538	7.297	2.395	12.850	28.789	5.801	3.969	615	666	2.103
Total	242.311	56.424	20.299	95.853	182.453	31.125	24.276	3.519	3.887	13.472

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 18 de enero de 2016.

Nota 1: Noticias criminales que ingresaron a la FGN y en las cuales se realizó, al menos, una de las actuaciones estudiadas en el año referido.

Nota 2: No incluye todas las posibles actuaciones o salidas. Sólo las relevantes para los indicadores.

Nota 3: Las entradas efectivas resultan de restar al total de entradas, los casos que se archivaron por atipicidad e inexistencia del hecho y las salidas a otras jurisdicciones.

Tabla 15—Personas respecto de las cuales se realizó una actuación en casos de delitos sexuales

Año	Personas imputadas	Personas acusadas	Personas absueltas	Personas condenadas
2008	2.167	2.033	218	1.176
2009	2.827	2.622	355	1.458
2010	3.337	2.869	521	1.779
2011	4.239	3.292	552	1.960
2012	4.345	3.453	523	1.864
2013	4.748	3.485	659	1.808
2014	4.725	3.413	616	1.880
2015	6.066	4.126	709	2.184
Total	32.454	25.293	4.153	14.109

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 18 de enero de 2016.

Tabla 16—Principales indicadores para casos de delitos sexuales

Indicador	Tasa archivo atip. – inexist.	Tasa archivo imposib. suj. activo	Tasa de archivos	Tasa de imputación	Tasa de acusación	Tasa de preclusión	Tasa de condenas (vs. imputaciones)	Tasa de absoluciones	Tasa de condenas (vs. entradas)
Unidad de análisis	Caso	Caso	Caso	Caso	Persona	Caso	Persona	Persona	Caso
Proporción entre...	Noticias archivadas por atipicidad o inexistencia	Noticias archivadas por imposibilidad suj. activo	Noticias archivadas	Noticias con, al menos, una imputación	Personas acusadas	Noticias que precluyeron	Personas condenadas	Personas absueltas	Noticias en que se profirió, al menos, una condena
y...	Total noticias	Total noticias	Total noticias	Entradas efectivas	Personas imputadas	Noticias con al menos una imputación	Personas imputadas	Personas con sentencia	Entradas efectivas
2008	16,7%	5,5%	23,0%	11,6%	93,8%	9,5%	54,3%	15,6%	6,2%
2009	17,4%	6,9%	26,7%	12,2%	92,7%	12,6%	51,6%	19,6%	6,2%
2010	32,2%	12,5%	53,0%	18,5%	86,0%	12,2%	53,3%	22,7%	9,8%
2011	26,2%	9,1%	43,2%	18,3%	77,7%	10,5%	46,2%	22,0%	8,4%
2012	24,3%	9,0%	42,8%	17,9%	79,5%	11,2%	42,9%	21,9%	7,6%
2013	25,1%	8,6%	43,9%	18,7%	73,4%	11,3%	38,1%	26,7%	7,1%
2014	23,6%	8,7%	44,5%	17,3%	72,2%	12,5%	39,8%	24,7%	6,9%
2015	20,0%	6,6%	35,2%	20,2%	68,0%	10,6%	36,0%	24,5%	7,3%
Total	23,3%	8,4%	39,6%	17,1%	77,9%	11,3%	43,5%	22,7%	7,4%

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 18 de enero de 2016.

Nota: Los casos o personas del numerador y los casos o personas del denominador no necesariamente son los mismos (ver párrafo 17).

50. *Entradas y archivos.* Salvo un leve descenso en 2010, las noticias criminales por delitos de violencia sexual han aumentado de forma constante, pasando de 22.119 entradas en 2008 a 36.538 en 2015. Éste es un aumento de 65% en siete años. En los últimos años hubo un aumento menor (6%, 5% y 5% en 2015, 2014 y 2013, respectivamente), en comparación con 2009 y 2011 (25% y 17%, respectivamente). Ahora, los archivos por atipicidad o inexistencia han variado, aumentando inicialmente de 17% en 2008 a 32% en 2010, bajando a 24% y 25% en 2012 y 2013 (respectivamente) y bajando a 20% en 2015. Actualmente, un quinto de las noticias criminales por estos delitos se archivan porque el fiscal considera que los hechos no corresponden a la comisión de un delito. En todo caso, es necesario ser precavido con el aumento de los archivos por atipicidad o inexistencia del hecho, ya que detrás de estas

decisiones pueden ocultarse sesgos y prejuicios de operadores judiciales sobre las características y la gravedad de estos delitos⁸³.

51. *Imputaciones*. El número de imputaciones por violencia sexual también se ha elevado a través de los años: de 2.102 en 2008 a 5.801 en 2015. Este crecimiento fue del 176%, mucho mayor al aumento de las entradas y constante en el tiempo, salvo para el año 2014, en el que las imputaciones se mantuvieron prácticamente al mismo nivel que el año anterior. Comparando el promedio anual de imputaciones de 3.025 entre 2008 y 2011, con el observado para el periodo 2012-2015 de 4.756, se constata un aumento de 57% entre los dos periodos. Se destaca el año 2015, en el que se lograron casi 1.300 imputaciones más que en el 2014; un crecimiento de casi 29%. Al comparar con las entradas efectivas, la tasa de imputación de delitos de violencia sexual tuvo un aumento desde el 2008. Pero este aumento ha sido menos constante que el observado para el homicidio doloso, pasando de 12% a 18% entre 2008 y 2010, manteniéndose entre 17% y 18% hasta 2014 y aumentando a 20% en 2015. Comparando la tasa promedio anual de los últimos dos cuatrienios, se aprecia un aumento de 22%. En todo el periodo 2008-2015 la tasa de imputación aumentó en un 73%.
52. *Acusaciones y preclusiones*. En comparación con las personas imputadas, la FGN no ha logrado mantener un mismo nivel de crecimiento en las acusaciones. En 2008, 94% de las personas imputadas fueron acusadas. Mientras que en 2015 dicha proporción fue de 68%, una tasa parecida a la del homicidio y ligeramente superior a la del agregado de delitos. En particular, el número de personas acusadas de 4.126 en 2015 creció en 713 casos con respecto a 2014 (un aumento de 21%). Pero el mayor número de personas acusadas fue insuficiente frente al aumento de personas imputadas, resultando en una disminución de la tasa de acusación de 72% a 68% en los últimos dos años. Desde 2009, la tasa de preclusión se ha mantenido en un rango de 10%-12%.
53. *Condenas*. El número de personas condenadas creció de 1.176 a 1.960 entre 2008 y 2011, bajó a 1.808 en 2013 y volvió a aumentar a 2.184 en 2015. Esto constituye un crecimiento de 21% en dos años y, en particular, de 16% en 2015 en comparación con el año anterior. El número de personas condenadas aumentó 86% entre 2008 y 2015. Sin embargo, como las acusaciones, este crecimiento es menor al aumento de las imputaciones. La tasa de condenas (vs. imputaciones) disminuyó de forma importante en todo el periodo analizado, pasando de 54% a 36% entre 2008 y 2015. Ésta es una caída de 34%.
54. *Balance del éxito (o fracaso) en la persecución de la violencia sexual*. En términos generales, la tasa de imputación aumentó, mientras que las tasas de acusación y condena bajaron. ¿Qué resultados deja esto? Al comparar las entradas efectivas con los casos con condena se concluyó que la FGN no ha mejorado en el resultado final buscado: la sanción penal de las personas responsables de cometer delitos de violencia sexual. La tasa de condenas (vs. entradas efectivas) aumentó de 6,2% a 9,8% en 2010, bajó de manera continua a 6,9% en 2014 y retomó un aumento en 2015 a 7,3%. Estas diferencias no son grandes. Además, muestran que el

⁸³ Para una mayor explicación, ver el capítulo 1º del *Protocolo de Investigación de Violencia Sexual*, publicado por la Fiscalía General de la Nación y adoptado por medio de la Resolución 0-1774 de 2016 del Fiscal General de la Nación.

aumento de imputaciones no ha estado acompañado con un aumento significativo de las sentencias condenatorias. Como se observó en los párrafos anteriores, esto se debe, al menos en parte, a un menor nivel relativo de acusaciones y a un ligero mayor nivel relativo de preclusiones. También puede estar relacionado con un aumento de la tasa de absolución. Por cada 100 sentencias, se pasó de 16 absoluciones en 2008 a 24 en 2015. Esta es una proporción alta en comparación con las tasas de absolución para el agregado de delitos y para el homicidio. Todo esto sugiere que la FGN no ha podido llevar exitosamente a juicio a las personas vinculadas con actos de violencia sexual. Para este delito, el reto es doble, no sólo relacionado con la necesidad de aumentar el éxito de la investigación a través de las tasas de imputación, sino también en convertir las imputaciones en acusaciones y los juicios en condenas. El desempeño insatisfactorio que se ha tenido hasta este momento puede deberse a dificultades relacionadas con el material probatorio que la FGN presenta en juicio, así como con la falta de contextualización de los hechos. Por ejemplo, en el proceso de elaboración del *Protocolo de investigación de violencia sexual*, la Subdirección de Políticas Públicas encontró que, en muchas ocasiones, los fiscales sólo se valen del testimonio de la víctima para desvirtuar en juicio la presunción de inocencia del acusado, olvidando acudir a otro tipo de pruebas. En este contexto, la adopción del *Protocolo de investigación de violencia sexual* es determinante para mejorar el desempeño de la entidad en este tipo de delitos.

55. *¿La priorización ha servido?* Es demasiado pronto para saber. En todo caso, los resultados no son tan positivos como para el homicidio doloso. En todo caso, el año 2015, que es aquel en el que de manera explícita se incluyó la violencia sexual como delito priorizado en los planes de priorización, muestra unos resultados prometedores. Un aumento importante de los números y las tasas de imputación; un crecimiento de los números de acusaciones y condenas; y una disminución de las tasas de preclusión y absolución.
56. *Evacuación.* Pese a los resultados ambivalentes para este fenómeno, se observa que la FGN sí logra impulsar más los casos de violencia sexual. Mientras que en 2008 la FGN tenía una actuación de salida en una proporción equivalente a un tercio de las entradas, en 2015 dicha equivalencia fue de alrededor de la mitad de los casos ingresados.

Tabla 17—Tasa de evacuación marginal en delitos sexuales

2008	31,6%
2009	36,1%
2010	64,8%
2011	54,4%
2012	53,4%
2013	54,3%
2014	54,6%
2015	46,1%
Total	50,0%

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 18 de enero de 2016.

Comparación con otros delitos

57. *Relevancia de la comparación.* Uno de los componentes principales de la Política de Priorización es la focalización de recursos en la persecución de algunos fenómenos delictivos (ver párrafo 37). La lógica es, en resumen, que la FGN debe destinar un mayor esfuerzo a resolver los delitos de mayor impacto. Por ello es que en la evaluación de esta Política se le otorga tanta importancia a la evolución del desempeño en los delitos priorizados, como el homicidio doloso y la violencia sexual. Sin embargo, la priorización tiene el riesgo de disminuir el desempeño respecto de fenómenos que no están en los mayores niveles de priorización, pero que, en todo caso, son importantes en términos de costos sociales y seguridad ciudadana. Por lo tanto, es necesario observar la evolución del desempeño para, al menos, algunos de estos delitos. Ésta es la relevancia del análisis de la persecución del hurto presentado en los siguientes párrafos. Ahora, una disminución del desempeño en este delito no significa, necesariamente, que la Política esté funcionando mal. Esta disminución puede ser la consecuencia previsible de enfocar más recursos en fenómenos delictivos que tienen un mayor impacto en los derechos constitucionales de los ciudadanos. Pero, al ser una consecuencia negativa, es necesario monitorear su evolución, con el fin de eventualmente aplicar paliativos e, incluso, pensar en cambiar de estrategia.
58. *Dificultades metodológicas para desagregar los hurtos.* Uno de los problemas del SPOA es que la tipificación del delito en el sistema de información impide la desagregación entre diferentes hurtos. Las categorías de hurto, sus agravantes, calificaciones y los montos del bien hurtado se traslapan. Además, el registro en estas categorías es inconsistente. Por lo que la única manera de contar los hurtos es tomando el conjunto de todas las categorías en total. Éste es un déficit de información importante, puesto que impide comparar lo sucedido entre distintos hurtos (con violencia y sin violencia, por ejemplo). Éste es un problema que se está solucionando con la nueva información entrante, pero que es casi imposible de superar respecto de la información de años anteriores⁸⁴.

Tabla 18—Noticias criminales y actuaciones para casos de hurto

Año	Entradas	Archivo atípico o inexist.	Archivo imp.suj.ac.	Total archivos	Entradas efectivas	Casos con imputación	Casos con acusación	Casos con preclusión	Casos con absolución	Casos con condena
2008	174.560	14.958	52.793	68.415	157.976	9.280	7.008	669	208	6.771
2009	249.285	20.733	105.329	132.842	225.055	16.431	10.806	907	374	11.100
2010	242.937	31.847	164.885	215.516	206.366	19.597	10.723	1.189	470	13.517
2011	263.570	30.042	184.112	243.255	229.064	21.120	10.702	1.703	616	14.409
2012	266.20	27.799	162.43	212.88	234.75	21.723	10.398	2.094	523	12.575

⁸⁴ En efecto, la SAASI solicitará este desarrollo para el SPOA en la variable de registro de los delitos, lo cual permitirá que a futuro el hurto sea clasificado de mejor manera.

	3		1	6	7					
2013	277.65 9	26.686	157.63 0	210.95 9	247.65 8	22.361	10.316	2.576	764	13.428
2014	281.87 2	26.302	148.03 6	197.84 3	252.02 4	22.867	12.150	2.203	745	11.081
2015	282.60 7	25.947	161.74 5	206.26 0	253.21 1	23.268	13.703	2.674	1.495	14.059
Total	2.038.6 93	204.31 4	1.136.9 61	1.487.9 76	1.806.1 11	156.647	85.806	14.015	5.195	96.940

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 18 de enero de 2016

Nota 1: Noticias criminales que ingresaron a la FGN y en las cuales se realizó, al menos, una de las actuaciones estudiadas en el año referido.

Nota 2: No incluye todas las posibles actuaciones o salidas. Sólo las relevantes para los indicadores.

Nota 3: Las entradas efectivas resultan de restar al total de entradas, los casos que se archivaron por atipicidad e inexistencia del hecho y las salidas a otras jurisdicciones.

Tabla 19—Personas respecto de las cuales se realizó una actuación en casos de hurto

Año	Personas imputadas	Personas acusadas	Personas absueltas	Personas condenadas
2008	12.204	9.144	264	9.120
2009	21.093	13.688	471	14.785
2010	24.911	13.520	619	17.630
2011	27.101	12.984	826	18.830
2012	27.847	12.331	688	16.287
2013	28.400	12.172	951	17.376
2014	29.017	14.472	946	14.075
2015	29.874	16.591	1.792	18.065
Total	200.447	104.902	6.557	126.168

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 18 de enero de 2016.

Tabla 20—Principales indicadores para casos de hurto

Indicador	Tasa archivo atíp. – inexist.	Tasa archivo imposib. suj. activo	Tasa de archivos	Tasa de imputación	Tasa de acusación	Tasa de preclusión	Tasa de condenas (vs. imputaciones)	Tasa de absolución	Tasa de condenas (vs. entradas)
Unidad de análisis	Caso	Caso	Caso	Caso	Persona	Caso	Persona	Persona	Caso
Proporción entre...	Noticias archivadas por atipicidad o inexistencia	Noticias archivadas por imposibilidad suj. activo	Noticias archivadas	Noticias con, al menos, una imputación	Personas acusadas	Noticias que precluyeron	Personas condenadas	Personas absueltas	Noticias en que se profirió, al menos, una condena
y...	Total noticias	Total noticias	Total noticias	Entradas efectivas	Personas imputadas	Noticias con al menos una imputación	Personas imputadas	Personas con sentencia	Entradas efectivas
2008	8,6%	30,2%	39,2%	5,9%	74,9%	7,2%	74,7%	2,8%	4,3%
2009	8,3%	42,3%	53,3%	7,3%	64,9%	5,5%	70,1%	3,1%	4,9%
2010	13,1%	67,9%	88,7%	9,5%	54,3%	6,1%	70,8%	3,4%	6,6%
2011	11,4%	69,9%	92,3%	9,2%	47,9%	8,1%	69,5%	4,2%	6,3%
2012	10,4%	61,0%	80,0%	9,3%	44,3%	9,6%	58,5%	4,1%	5,4%
2013	9,6%	56,8%	76,0%	9,0%	42,9%	11,5%	61,2%	5,2%	5,4%
2014	9,3%	52,5%	70,2%	9,1%	49,9%	9,6%	48,5%	6,3%	4,4%
2015	9,2%	57,2%	73,0%	9,2%	55,5%	11,5%	60,5%	9,0%	5,6%
Total	10,0%	55,8%	73,0%	8,7%	52,3%	8,9%	62,9%	4,9%	5,4%

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 18 de enero de 2016.

Nota: Los casos o personas del numerador y los casos o personas del denominador no necesariamente son los mismos (ver párrafo 17).

59. *Entradas y archivos.* Los casos ingresados por hurto tuvieron un aumento importante entre 2008 y 2013, de 174 mil a 277 mil casos. Desde entonces, el número de entradas se ha mantenido en alrededor de 280 mil noticias criminales. A su vez, entre 2008 y 2010, los archivos por atipicidad o inexistencia pasaron de 7% a 13% de las noticias criminales y, desde entonces, disminuyeron de forma gradual a menos del 10% de las noticias. Llama la atención el aumento de los archivos por imposibilidad de identificar al sujeto activo, que pasaron del 20% al 80% entre 2008 y 2011 y, desde entonces, bajaron a un poco más del 60%.

60. *Imputaciones y condenas.* La tasa de imputación por hurto aumentó de 5,9% a 9,5% entre 2008 y 2010, disminuyó a 9,0% en 2013 y se ha mantenido un poco más arriba de 9% desde entonces. Entre 2011 y 2015 no se observan cambios significativos en el número de imputaciones, el cual ha oscilado entre 21 mil y 23 mil casos al año, y cuya proporción de

casos efectivos con imputación se ha mantenido entre 9,0% y 9,3%. A diferencia de las imputaciones en casos de homicidio doloso o violencia sexual -para los cuales su tasa de imputación aumentó de forma significativa-, las imputaciones por hurto se mantuvieron en el mismo nivel.

61. *Acusaciones y condenas.* La proporción de personas imputadas que fueron acusadas bajó de forma permanente entre 2008 y 2013, de 75% a 43%, aumentando a 50% en 2014 y a 55% en 2015. Este comportamiento es parecido al de la tasa de condenas (vs. imputaciones), que pasó de 75% en 2008 a 58% en 2012, subió a 61% en 2013, bajó a 48% en 2014 y aumentó de forma importante a 60% en 2015. Así, las variaciones de las tasas de acusación y condena pueden ser agudas, incluso cuando las tasas de imputación se mantienen en niveles más o menos iguales. Estas variaciones parecen responder a factores diferentes al nivel de imputaciones, lo cual puede incluir congestión en la judicatura.
62. *Análisis.* La proporción de archivos por atipicidad o inexistencia es mayor para los homicidios que para los hurtos. Algo esperable, teniendo en cuenta lo dicho en el párrafo 42. También es previsible que los archivos por imposibilidad de identificar el sujeto activo sean mayores para los hurtos que para los homicidios. A su vez, las tasas de imputación han sido siempre menores para hurto en comparación con homicidio. Pero, de forma significativa, los homicidios dolosos han tenido un aumento de los niveles de imputación más elevado que los de hurtos, sobre todo en los últimos años de implementación de la Política de Priorización. Esto sugiere que la priorización ha tenido un efecto positivo en la efectividad de la investigación de los delitos priorizados frente a los no priorizados. Pero, en todo caso, el desempeño de los delitos no priorizados se ha mantenido en los mismos niveles históricos.
63. *Salidas alternativas y, especialmente, el principio de oportunidad.* No parece relevante comparar las tasas de acusación y condena de hurto con las de homicidio. La efectividad de la administración de justicia en los delitos contra el patrimonio económico no requiere obligatoriamente llevar el proceso hasta el juicio o la condena. Sin embargo, ¿qué tanto se están aplicando salidas alternativas? El principio de oportunidad –sobre todo en la modalidad de suspensión– es un mecanismo jurídico muy útil para aplicar en casos de hurtos de menor cuantía sin violencia. Como se dijo inicialmente, el sistema de información no permite distinguir este tipo de hurtos de los hurtos calificados por violencia. En todo caso, el número de casos donde se aplicó el principio de oportunidad es sumamente bajo. El número de personas imputadas por hurto a quienes se les ha aplicado un principio de oportunidad bajó de 723 en 2010 a menos de 100 en 2015. Una proporción de menos del uno por ciento de las personas imputadas por hurto. Esto debe llevar a buscar alternativas institucionales para promover la aplicación del principio de oportunidad que, aunque se ha impulsado en los últimos años, aún hace falta promover más mecanismos efectivos para incentivar el uso de esta medida.
64. *Evacuación.* La evacuación de hurtos disminuyó de más del 100% en 2011 –lo cual se explica por la evacuación anual de más de la totalidad de los casos que entraron en este año– a 86% en 2015. Sin embargo, dicha tasa de evacuación sigue siendo más alta que la que ha sido históricamente reportada para homicidios. Mientras que la tasa de evacuación de homicidios

aumentó de forma constante llegando a 86% en 2015, la de hurtos disminuyó también constantemente desde 2011, también encontrándose en 86% en 2015.

Desempeño por direcciones misionales

Direcciones seccionales

65. *Presentación.* El desempeño de la FGN varía de forma importante entre direcciones seccionales. No sólo porque éstas deben perseguir fenómenos criminales que a veces son distintos o que tienen una intensidad disímil; sino, también, porque las direcciones seccionales cuentan con niveles diferentes de recursos e, incluso, tienen una disparidad muy amplia de eficiencia y productividad. Es útil entonces comparar las características (número de fiscales, carga de trabajo promedio de los fiscales y fiscales por cada 100 mil habitantes del territorio cubierto) y los resultados de estas direcciones. Los siguientes párrafos muestran, de una parte, unas medidas del tamaño relativo de las direcciones seccionales y, de otra parte, los resultados de los últimos dos años con respecto al agregado de delitos y, en particular, al homicidio y la violencia sexual (como delitos priorizados).
66. *Tamaño nominal y relativo de las direcciones seccionales.* La Tabla 21 muestra el número de fiscales por dirección seccional y expone tres indicadores que relacionan esta cifra con la población del territorio que cubre cada seccional, los casos que ingresan a estas direcciones y el área del territorio en que ejercen competencia. Estos indicadores buscan medidas del tamaño relativo de las direcciones seccionales y, en esa línea, comparan el número de funcionarios que trabajan en ellas con tres medidas diferentes de la demanda o las necesidades a las que éstas deben responder.

Tabla 21—Número de fiscales por dirección seccional e indicadores correspondientes

Seccional	Entradas 2015	Número de fiscales	Entradas por fiscal	Fiscales por 100 mil habitantes	Fiscales por cada 1.000 km2
Amazonas	1.909	6	318	8	0,06
Antioquia	40.375	136	297	5	2,38
Arauca	6.006	24	250	9	0,96
Atlántico	49.826	126	395	5	38,05
Bogotá	248.741	594	419	8	305,54
Bolívar	34.900	104	336	5	6,21
Boyacá	25.097	111	226	9	5,42
Caldas	23.933	69	347	7	8,68
Cali	77.922	283	275	9	54,31
Caquetá	10.210	38	269	8	0,42
Casanare	12.133	30	404	8	0,68
Cauca	29.491	103	286	8	3,42
Cesar	19.142	40	479	5	2,35
Choco	7.294	29	252	6	0,7
Córdoba	22.250	66	337	4	2,64
Cundinamarca	66.628	171	390	7	8,9
Guainía - Vaupés	933	5	187	6	0,04
Guaviare	2.334	7	333	5	0,11

Huila	30.387	76	400	7	4,19
La Guajira	9.799	34	288	4	1,65
Magdalena	21.000	57	368	4	2,32
Magdalena Medio	24.509	44	557	5	1,46
Medellín	120.708	415	291	11	288,89
Meta	34.123	95	359	10	1,1
Nariño	36.401	98	371	6	3,11
Norte de Santander	31.109	92	338	7	4,34
Putumayo	7.204	16	450	5	0,59
Quindío	15.294	39	392	7	20,18
Risaralda	23.186	78	297	8	21,91
San Andrés, Provid.	2.381	7	340	9	140,8
Santander	51.172	161	318	9	7,39
Sucre	15.790	42	376	5	3,92
Tolima	42.613	133	320	9	5,51
Valle del Cauca	25.994	95	274	7	4,47
Vichada	1.037	5	207	7	0,05

Fuentes: SPOA para el cálculo de entradas, DNSSC para el número de fiscales de 2015, DANE para el número de habitantes de 2015 e IGAC para el cálculo de área en kilómetros cuadrados. El número de habitantes y el área corresponde al ámbito territorial de cada seccional, según los municipios que debe atender. La fecha de consulta de los datos fue el 30 de abril de 2016.

67. *Desempeño de las direcciones seccionales en el agregado de delitos.* A continuación se presenta el desempeño de las direcciones seccionales en el trámite de todos los procesos que entraron en 2014 y 2015. Se observa el número de casos ingresados y archivados, el número de procesos respecto de los que se logró una imputación, una acusación o una sentencia (condenatoria o absolutoria). También se exponen el número de actuaciones relevantes realizadas –entendiendo por actuaciones relevantes los archivos, las imputaciones, las conciliaciones con acuerdo, las actuaciones que extinguen la acción penal y las condenas–, el número de actuaciones que constituyen una salida, además de la tasa de evacuación marginal (que compara el número de casos que tuvieron una actuación de salida con el número de entradas) y las tasas de actuaciones relevantes y de salidas por fiscal. De la comparación entre 2014 y 2015 se resaltan las siguientes tres observaciones:

- i. Como se indicó en el párrafo 27, la tasa de evacuación marginal para el agregado de delitos se mantiene igual en los últimos años. Pero evaluando por seccionales, se concluye que 14 direcciones seccionales aumentaron dicha tasa más de dos puntos porcentuales, mientras que 17 empeoraron la tasa en menos de dos puntos. Esto implica que la continuidad de un mismo nivel en todo el país no da cuenta de las diferencias en el desempeño de las direcciones seccionales. Varias direcciones, como Atlántico, Chocó, Medellín, Norte de Santander y Tolima, tienen una caída importante en su tasa de evacuación del último año.
- ii. Se observa que 21 de 35 direcciones seccionales registran un aumento de salidas por fiscal. El último año en la mayoría de las seccionales del país hubo un crecimiento en la productividad con que tramitan el agregado de noticias criminales.

- iii. Se constata una mejoría importante, tanto en el número de actuaciones relevantes, como en la tasa de actuaciones relevantes por fiscal. 25 de 30 direcciones seccionales muestran un progreso en estos dos aspectos.

Tabla 22—Indicadores de desempeño en la judicialización del agregado de delitos por seccionales

Dirección seccional	Tasa de Imputación		Tasa de Acusación		Tasa de Condena		Tasa de Absolución		Salidas Por Fiscal		Act. Relevantes Por Fiscal		Tasa de Evacuación Marginal	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Antioquia	12,3 %	12,4 %	65,7 %	65,9 %	66,0 %	58,9 %	13,0 %	13,3 %	210,6	186,8	180,3	161,4	72,8%	62,9%
Arauca	9,3%	11,2 %	70,2 %	81,5 %	56,0 %	51,7 %	7,9%	4,2%	108,0	130,7	97,0	120,5	41,7%	52,2%
Atlántico	13,0 %	11,9 %	55,8 %	57,5 %	18,1 %	18,8 %	10,3 %	8,1%	254,8	234,4	265,5	242,5	70,5%	59,3%
Bogotá	9,9%	10,3 %	68,2 %	70,1 %	33,0 %	51,2 %	20,7 %	25,7 %	350,5	382,1	333,4	360,5	90,5%	91,3%
Bolívar	6,7%	7,2%	57,2 %	56,9 %	42,5 %	42,2 %	7,5%	7,5%	268,6	256,8	222,1	226,4	80,5%	76,5%
Boyacá	9,4%	11,9 %	75,1 %	65,8 %	51,2 %	51,6 %	7,9%	6,7%	180,4	193,0	139,4	150,2	80,4%	85,4%
Caldas	18,7 %	19,0 %	79,1 %	78,3 %	71,3 %	69,3 %	11,7 %	13,7 %	365,4	294,0	314,0	253,0	93,7%	84,8%
Cali	13,0 %	13,4 %	53,9 %	69,2 %	49,8 %	66,5 %	7,6%	7,3%	243,0	261,3	221,8	238,6	83,1%	94,9%
Caquetá	14,7 %	16,0 %	64,7 %	63,8 %	37,9 %	46,4 %	10,4 %	10,7 %	225,3	233,8	214,0	224,2	94,9%	87,0%
Casanare	7,7%	6,9%	54,4 %	58,9 %	45,9 %	52,8 %	10,4 %	14,0 %	253,5	274,5	221,7	229,4	70,3%	67,9%
Cauca	14,0 %	16,5 %	64,4 %	66,5 %	34,6 %	45,8 %	12,1 %	6,6%	151,8	169,1	148,9	166,0	60,6%	59,1%
Cesar	12,3 %	12,0 %	55,3 %	67,3 %	26,9 %	34,3 %	10,4 %	9,5%	346,2	373,1	308,4	345,7	71,2%	78,0%
Chocó	10,4 %	12,1 %	44,0 %	42,6 %	45,1 %	43,8 %	2,2%	8,4%	165,4	145,4	142,5	124,4	73,2%	57,8%
Córdoba	6,4%	7,5%	60,4 %	55,1 %	48,3 %	30,3 %	9,1%	8,8%	295,8	258,8	244,7	201,6	86,5%	76,8%
Cundinamarca	6,8%	7,1%	47,6 %	52,3 %	46,0 %	49,6 %	9,5%	11,9 %	289,3	315,3	251,1	275,5	75,6%	80,9%
Huila	19,2 %	17,4 %	78,6 %	83,3 %	45,1 %	42,9 %	12,8 %	11,4 %	226,1	256,8	209,2	239,5	58,8%	64,2%
La Guajira	9,1%	11,8 %	21,1 %	29,7 %	36,9 %	30,6 %	5,7%	3,4%	86,9	66,3	75,1	77,7	31,2%	23,0%
Magdalena	7,2%	8,0%	45,0 %	40,5 %	41,4 %	45,2 %	14,4 %	8,2%	197,7	186,9	152,0	163,6	57,2%	50,7%
Magdalena Medio	12,0 %	12,3 %	80,9 %	77,7 %	40,0 %	38,8 %	11,1 %	9,1%	296,0	370,5	269,3	334,8	61,9%	66,5%
Medellín	12,5 %	11,2 %	74,4 %	71,1 %	55,3 %	55,9 %	15,2 %	19,5 %	219,9	175,4	198,5	161,8	78,6%	60,3%
Meta	9,5%	9,5%	62,1 %	61,6 %	32,5 %	45,0 %	8,9%	5,7%	302,9	285,2	252,1	253,8	87,1%	79,4%
Nariño	9,1%	12,7 %	58,5 %	60,0 %	58,0 %	52,0 %	4,3%	4,2%	353,8	322,8	317,2	299,4	96,5%	86,9%
Norte De Santander	13,7 %	12,6 %	42,5 %	57,3 %	32,6 %	32,5 %	10,2 %	13,7 %	230,9	200,2	212,8	180,3	69,7%	59,2%
Putumayo	8,0%	12,0 %	59,2 %	64,2 %	67,6 %	47,5 %	9,4%	7,1%	284,7	359,6	248,6	325,4	71,0%	79,9%
Quindío	16,7 %	18,2 %	88,4 %	91,5 %	72,6 %	63,0 %	16,7 %	16,9 %	347,1	350,4	293,9	299,5	91,3%	89,3%
Risaralda	16,9 %	16,3 %	64,6 %	59,7 %	46,3 %	43,4 %	13,3 %	19,7 %	312,6	260,6	261,4	214,3	93,4%	87,7%
Santander	17,0	20,4	87,8	92,2	37,8	48,0	12,2	15,6	206,7	318,3	183,6	286,3	66,4%	100,1%

	%	%	%	%	%	%	%	%						
Sucre	10,3 %	10,9 %	85,4 %	84,5 %	35,9 %	52,6 %	6,9%	9,4%	310,9	331,8	252,4	287,1	87,4%	88,3%
Tolima	14,3 %	15,5 %	69,0 %	80,7 %	51,1 %	45,9 %	12,4 %	9,3%	242,7	218,3	199,4	185,8	79,4%	68,1%
Valle Del Cauca	15,6 %	16,3 %	62,5 %	70,9 %	46,0 %	52,9 %	14,7 %	10,3 %	209,2	217,9	197,3	206,5	74,9%	79,6%
Promedio	11,9 %	12,7 %	63,2 %	65,9 %	45,7 %	47,0 %	10,6 %	10,7 %	251,2	254,3	220,9	227,9	75,0%	73,3%

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 30 de abril de 2016.

Tabla 23—Indicadores de desempeño en la judicialización de homicidio doloso por seccionales

Dirección seccional	Tasa de Imputación		Tasa de Acusación		Tasa de Condena		Tasa de Absolución		Salidas Por Fiscal		Act. Relevantes Por Fiscal		Tasa de Evacuación Marginal	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Antioquia	15,0 %	18,7 %	68,4%	69,6 %	67,5 %	60,8%	16,4 %	10,1 %	11,3	8,4	11,3	8,9	81,4%	58,4%
Arauca	9,6%	7,8%	70,6%	75,0 %	47,1 %	100,0 %	0,0%	14,3 %	4,8	4,2	4,0	4,0	49,8%	46,3%
Atlántico	15,3 %	16,1 %	89,3%	68,5 %	54,5 %	54,1%	12,9 %	9,2%	4,0	2,0	4,4	2,4	55,0%	24,5%
Bogotá	16,5 %	21,9 %	71,7%	65,7 %	44,6 %	79,3%	11,9 %	10,2 %	6,2	8,5	6,5	8,6	91,9%	126,0 %
Bolívar	18,2 %	18,0 %	45,7%	52,8 %	41,0 %	44,9%	12,2 %	9,1%	3,5	3,9	4,0	4,3	46,3%	53,4%
Boyacá	42,2 %	47,8 %	62,8%	70,8 %	53,8 %	69,8%	0,0%	2,9%	4,1	4,4	4,4	4,7	81,6%	84,7%
Caldas	40,7 %	43,8 %	84,2%	87,9 %	99,5 %	89,1%	6,7%	10,9 %	9,5	8,1	9,2	8,0	91,0%	86,5%
Cali	16,9 %	18,1 %	67,3%	75,5 %	45,0 %	60,9%	15,6 %	14,0 %	11,4	11,2	12,0	11,7	97,5%	91,2%
Caquetá	19,6 %	22,7 %	92,5%	62,7 %	45,3 %	61,2%	14,3 %	12,8 %	12,1	10,2	12,2	10,3	110,9 %	91,7%
Casanare	13,4 %	14,4 %	44,4%	59,3 %	63,0 %	66,7%	19,0 %	14,3 %	5,5	2,8	5,6	3,1	51,7%	34,3%
Cauca	12,7 %	19,9 %	72,5%	74,3 %	57,8 %	56,8%	11,3 %	10,6 %	6,2	7,2	6,4	7,5	58,4%	69,1%
Cesar	28,0 %	21,7 %	68,7%	91,5 %	25,4 %	30,5%	0,0%	14,3 %	4,9	5,2	6,0	6,0	57,2%	57,1%
Chocó	23,4 %	21,4 %	67,2%	74,1 %	39,1 %	64,8%	0,0%	5,4%	7,0	8,5	8,3	8,9	57,5%	66,8%
Córdoba	8,6%	9,4%	73,9%	60,0 %	45,7 %	36,0%	12,5 %	18,2 %	7,8	8,5	7,9	8,8	82,1%	81,9%
Cundinamarca	15,3 %	19,6 %	47,0%	47,0 %	60,4 %	66,1%	7,2%	7,6%	5,1	5,7	5,4	6,0	57,5%	62,9%
Huila	27,6 %	63,6 %	71,9%	80,7 %	77,8 %	51,3%	13,2 %	11,5 %	7,2	11,3	7,3	12,0	67,5%	107,9 %
La Guajira	3,6%	8,4%	0,0%	45,8 %	30,0 %	33,3%	0,0%	11,1 %	1,5	0,5	1,8	0,9	16,3%	6,2%
Magdalena	10,6	11,8	69,2%	51,1	56,4	51,1%	18,5	7,7%	4,0	3,2	4,2	3,5	45,4%	35,6%

	%	%		%	%		%							
Magdalena Medio	23,7 %	17,3 %	71,9%	88,1 %	47,2 %	44,6%	10,6 %	13,5 %	10,8	13,6	11,7	14,3	74,3%	81,2%
Medellín	18,9 %	32,7 %	71,6%	56,5 %	95,6 %	80,0%	8,0%	9,8%	5,7	5,1	5,7	5,3	141,7 %	133,7 %
Meta	11,6 %	12,3 %	43,1%	66,7 %	38,9 %	73,8%	3,4%	3,1%	5,9	4,3	6,1	4,3	62,7%	45,3%
Nariño	10,3 %	15,2 %	81,9%	79,9 %	65,7 %	59,7%	5,5%	7,5%	15,3	16,0	15,4	16,3	94,5%	105,8 %
Norte De Santander	13,3 %	20,4 %	63,5%	44,1 %	52,9 %	43,2%	16,7 %	15,8 %	7,5	5,5	7,7	6,0	75,0%	57,4%
Putumayo	9,4%	13,7 %	65,4%	80,0 %	69,2 %	36,7%	10,0 %	8,3%	17,7	13,2	17,0	13,6	78,4%	73,3%
Quindío	16,8 %	22,1 %	105,2 %	93,0 %	60,3 %	56,3%	10,3 %	13,0 %	5,9	9,3	6,3	9,8	44,5%	68,6%
Risaralda	22,5 %	24,7 %	52,9%	58,1 %	44,2 %	71,0%	14,8 %	16,5 %	8,2	6,4	8,7	6,5	100,6 %	86,9%
Santander	33,2 %	43,6 %	102,5 %	97,3 %	53,5 %	75,8%	9,4%	12,4 %	3,2	4,2	3,7	4,4	54,1%	75,7%
Sucre	14,0 %	32,5 %	106,1 %	89,7 %	48,5 %	74,4%	15,8 %	3,3%	5,0	8,2	5,3	8,3	62,1%	102,1 %
Tolima	15,5 %	16,9 %	73,9%	76,6 %	78,9 %	97,2%	10,4 %	4,1%	4,9	5,1	5,0	5,0	58,5%	55,5%
Valle Del Cauca	10,1 %	16,0 %	76,4%	96,3 %	40,9 %	38,8%	25,0 %	20,0 %	13,1	9,8	13,5	10,5	97,0%	81,8%
Promedio	17,9 %	22,4 %	69,4 %	71,3 %	55,0 %	60,9 %	10,4 %	10,7 %	7,3	7,2	7,6	7,5	71,4 %	71,7 %

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 30 de abril de 2016.

Tabla 24—Indicadores de desempeño en la judicialización de delitos sexuales por seccional

Dirección seccional	Tasa de Imputación		Tasa de Acusación		Tasa de Condena		Tasa de Absolución		Salidas Por Fiscal		Act. Relevantes Por Fiscal		Tasa de Evacuación Marginal	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Antioquia	23,6 %	22,0 %	65,4 %	72,8 %	55,1 %	48,9 %	20,0 %	26,7 %	3,4	2,7	6,2	5,5	23,8 %	17,7 %
Arauca	11,6 %	20,5 %	93,1 %	86,4 %	41,4 %	32,2 %	29,4 %	9,5 %	1,5	0,4	2,4	2,9	13,7 %	3,5%
Atlántico	4,5 %	6,2 %	41,5 %	62,1 %	26,2 %	20,7 %	32,0 %	10,0 %	4,4	3,1	4,9	3,7	34,5 %	25,0 %
Bogotá	21,8 %	25,0 %	87,7 %	68,5 %	26,3 %	31,7 %	30,4 %	34,2 %	5,4	5,2	6,7	7,0	58,3 %	48,6 %
Bolívar	9,8 %	13,6 %	80,0 %	77,9 %	28,0 %	11,7 %	22,2 %	15,0 %	6,0	6,1	6,8	7,1	47,1 %	46,9 %
Boyacá	20,7 %	32,4 %	74,8 %	66,2 %	77,8 %	56,5 %	18,0 %	10,7 %	3,6	4,3	4,7	6,0	42,6 %	47,2 %
Caldas	31,4 %	31,7 %	99,4 %	82,8 %	85,9 %	66,5 %	31,8 %	31,3 %	7,4	6,2	9,2	8,9	60,3 %	44,7 %
Cali	11,8 %	16,9 %	85,2 %	77,6 %	38,6 %	27,7 %	28,4 %	22,2 %	5,9	4,0	6,4	4,9	73,5 %	48,3 %
Caquetá	23,9 %	33,3 %	87,0 %	61,2 %	50,0 %	33,7 %	28,9 %	40,0 %	8,2	6,9	9,4	9,3	96,0 %	67,3 %
Casanare	13,6 %	12,8 %	55,1 %	62,5 %	49,0 %	53,6 %	11,1 %	9,1 %	5,9	1,1	7,4	3,0	42,1 %	7,3%
Cauca	18,8 %	25,9 %	73,7 %	81,4 %	26,3 %	30,0 %	18,2 %	10,8 %	3,2	3,1	4,3	5,3	37,4 %	29,2 %
Cesar	14,3 %	16,1 %	77,8 %	61,0 %	18,5 %	27,0 %	28,6 %	30,8 %	6,9	6,0	8,8	8,1	42,5 %	35,0 %
Chocó	23,9 %	31,4 %	60,3 %	47,5 %	22,4 %	33,8 %	0,0 %	27,0 %	6,0	5,3	7,9	7,9	57,2 %	49,5 %
Córdoba	13,2 %	18,4 %	58,9 %	60,9 %	24,4 %	18,8 %	33,3 %	38,1 %	6,8	6,1	7,9	8,0	49,5 %	40,5 %
Cundinamarca	12,5 %	15,2 %	43,0 %	52,5 %	49,3 %	40,6 %	16,8 %	22,6 %	4,0	4,2	5,1	5,5	31,9 %	33,6 %
Huila	13,4 %	20,0 %	84,6 %	79,3 %	20,3 %	31,4 %	46,8 %	24,4 %	2,0	2,9	3,4	5,2	15,6 %	21,4 %
La Guajira	16,7 %	16,8 %	40,0 %	24,6 %	22,0 %	23,1 %	31,3 %	6,3 %	2,2	0,5	3,6	2,3	22,4 %	4,1%
Magdalena	7,6 %	14,0 %	56,0 %	44,8 %	22,0 %	12,5 %	50,0 %	40,0 %	1,0	1,2	1,8	2,8	8,1%	9,1%
Magdalena Medio	29,9 %	33,5 %	86,2 %	82,2 %	42,7 %	27,4 %	17,0 %	20,5 %	4,3	5,9	9,0	11,3	22,7 %	30,5 %
Medellín	12,9 %	15,1 %	78,2 %	63,9 %	56,1 %	45,1 %	20,5 %	16,1 %	3,3	2,3	3,9	3,2	49,7 %	29,9 %
Meta	10,4 %	10,1 %	61,6 %	77,8 %	25,3 %	43,5 %	16,7 %	11,3 %	5,5	4,0	6,5	5,0	47,8 %	36,0 %
Nariño	12,5 %	17,5 %	70,8 %	70,0 %	41,7 %	30,6 %	21,6 %	11,9 %	3,6	3,2	4,5	4,8	38,9 %	27,7 %
Norte De Santander	13,9 %	16,3 %	60,6 %	66,9 %	33,0 %	39,6 %	16,3 %	12,7 %	1,8	1,7	2,9	3,1	18,5 %	16,9 %

Putumayo	20,6 %	29,3 %	77,6 %	56,0 %	42,9 %	13,2 %	27,6 %	45,5 %	7,8	6,2	10,5	11,4	40,8 %	27,3 %
Quindío	13,3 %	17,1 %	92,3 %	82,1 %	74,4 %	57,1 %	12,1 %	3,0 %	8,1	6,5	9,1	7,8	71,3 %	57,7 %
Risaralda	20,2 %	20,2 %	79,4 %	81,3 %	36,5 %	40,6 %	38,7 %	31,6 %	12,3	9,8	13,7	11,3	94,4 %	79,3 %
Santander	23,0 %	24,6 %	77,4 %	77,7 %	39,7 %	39,3 %	10,1 %	10,1 %	3,5	3,5	5,1	5,2	36,0 %	34,8 %
Sucre	27,6 %	25,4 %	97,3 %	91,5 %	17,7 %	17,9 %	31,0 %	44,1 %	9,2	10,2	11,5	12,3	65,4 %	64,6 %
Tolima	18,6 %	15,7 %	68,6 %	78,5 %	42,4 %	56,6 %	27,1 %	19,4 %	4,1	3,3	5,7	4,9	34,7 %	25,0 %
Valle Del Cauca	15,0 %	18,1 %	59,5 %	78,0 %	38,8 %	43,3 %	35,7 %	27,8 %	3,1	2,1	4,2	3,6	33,6 %	22,2 %
Promedio	17,0 %	20,5 %	72,4 %	69,2 %	39,2 %	35,2 %	25,1 %	22,1 %	5,0	4,3	6,5	6,2	45,0 %	35,9 %

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 30 de abril de 2016.

68. Desempeño de las direcciones seccionales en la persecución del homicidio doloso. La

69. Tabla 23 compara las tasas de archivo, imputación, acusación, condena y absolución de los años 2014 y 2015 para las direcciones seccionales⁸⁵. El aspecto más relevante a destacar es que, de 2014 a 2015, la tasa de imputación aumentó más de dos puntos porcentuales en 19 direcciones seccionales; en tres direcciones disminuyó más de dos puntos; y en nueve se mantuvo entre menos dos y dos puntos porcentuales. Se destaca el desempeño de direcciones seccionales como Bogotá, Boyacá, Cundinamarca, Santander y Sucre, que lograron subir simultáneamente la tasa de imputación y la tasa de condena. Así, no sólo se logran imputaciones en una mayor proporción de casos, sino que también se consigue que las personas imputadas sean condenadas en mayor medida. Ahora, como es de preverse del análisis del homicidio en toda la FGN, el desempeño en acusaciones y condenas es inferior. De las 30 direcciones seccionales comparadas, en 16 aumentaron las tasas de acusación y condena más de dos puntos porcentuales. En 11 direcciones disminuyó más de dos puntos la tasa de acusación y en 12 sucedió lo mismo con la tasa de condena. En 3 seccionales se mantuvo la tasa de acusación y en 2 la tasa de condena. En 12 direcciones aumentó la tasa de evacuación marginal para este delito, en 16 disminuyó y en 2 se mantuvo. En la mayoría se mantuvo o aumentó tanto el número de actuaciones relevantes como la tasa de actuaciones relevantes por fiscal. Pero en 14 direcciones seccionales disminuyó el número de actuaciones relevantes realizadas y en diez decreció la tasa de actuaciones relevantes por fiscal. Se observa entonces una clara mejoría en las actuaciones necesarias para el éxito de los procesos (como la imputación), pero unos resultados ambiguos, a nivel de las diferentes seccionales, en relación con las actuaciones que efectivamente terminan los procesos. El progreso en estas últimas actuaciones es inferior a dicha mejoría en actuaciones de fondo.

⁸⁵ La tabla excluye las cinco seccionales más pequeñas (Amazonas, Guanía-Vaupés, San Andrés y Providencia, Vichada y Guaviare), cuyos universos de casos son muy bajos y respecto de las cuales pueden presentarse resultados atípicos y difíciles de interpretar.

70. *Desempeño de las direcciones seccionales en la persecución de la violencia sexual.* El número de actuaciones relevantes y los indicadores de desempeño para las direcciones seccionales están expuestos en la Tabla 24. Lo primero relevante es que, de 30 direcciones seccionales para las que se calculan estos indicadores, en 20 seccionales aumentó la tasa de imputación más de dos puntos porcentuales. Dicha tasa disminuyó más de dos puntos en sólo 2 direcciones seccionales; y en 8 se mantuvo entre menos dos y dos puntos porcentuales. Ahora, la tendencia para las acusaciones y las condenas es diferente. En 18 seccionales disminuyó la tasa de acusación en más de dos puntos; en diez aumentó y en dos se mantuvo moderadamente constante. En 17 seccionales disminuyó la tasa de condena (vs. imputaciones); en 11 aumentó esta tasa y en dos se mantuvo moderadamente constante. Así, en general la mayoría de las seccionales han mejorado en el trámite que le dan a estos delitos. Pero ello no se ha manifestado en una mejor capacidad de finalizar los casos. Esta conclusión puede confirmarse al observar que, mientras que 20 de 30 seccionales aumentó en el número de actuaciones relevantes realizadas en casos de violencia sexual, en 21 de 30 direcciones disminuyó en más de dos puntos la tasa de evacuación marginal.

Direcciones nacionales

71. *Presentación.* Valorar de forma estandarizada el desempeño de las direcciones nacionales es más difícil que hacerlo para las direcciones seccionales. Cada dirección nacional tiene un tipo de carga y unos objetivos misionales diferentes. Por esto, la mayoría de las cifras de actuaciones e indicadores no son comparables entre sí. Por ejemplo, la Dirección Nacional contra el Crimen Organizado cotidianamente recibe y tramita muchos más casos que la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Mientras que la primera tiene un flujo de casos y actuaciones diarios muy importante para la lucha contra el crimen organizado, a la segunda dirección ingresan menos casos, pero tiene el reto de resolver varias de las graves violaciones de derechos humanos sucedidas en la historia reciente del país. Entre estas direcciones son muy distintos tanto el flujo de procesos como lo esperado para cada uno de ellos. Este apartado muestra el número de actuaciones principales en las direcciones de fiscalías nacionales especializadas⁸⁶, en los ejes temáticos que hacen parte de la Dirección de Fiscalías Nacionales⁸⁷ y en la Unidad de fiscalías delegadas ante la Corte Suprema de Justicia. También, se compara la cantidad de actuaciones de diferentes tipos que logró realizar cada dirección nacional en los años 2014 y 2015. El análisis depende entonces de la comparación, no entre direcciones, sino entre los dos últimos años al interior de las mismas direcciones. Estos indicadores pueden encontrarse en las Tablas 25 y 26.

72. *Número de actuaciones por dirección nacional 2008-2015.* Entre el 2008 y el 2015, el número de casos que tienen, al menos, una imputación, resolución de apertura de instrucción o condena ha variado para cada una de las direcciones nacionales. Aunque el agregado de estas actuaciones para las direcciones nacionales ha aumentado, este comportamiento no ha sido

⁸⁶ Se excluyen de esta medición la Dirección Nacional de Justicia Transicional (ver análisis de Justicia y Paz en los párrafos 96 y 97), la Dirección Nacional de Extinción del Derecho de Dominio y la Dirección de Análisis y Contexto.

⁸⁷ Se excluyen los ejes temáticos de Delitos informáticos y de Protección de mecanismos de participación democrática, que son nuevos y respecto de los que las actuaciones realizadas aún no son representativas.

igual para cada una de las dependencias. En el caso de las condenas se destaca el aumento en el número de actuaciones de la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra el de Crimen Organizado que, desde el año 2012, viene aumentando de manera progresiva el número de casos con al menos una sentencia condenatoria, seguido en menor medida por la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra el Terrorismo y el eje temático de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Dirección de Fiscales Nacionales. Preocupa el desempeño de la Dirección Nacional de Derechos Humanos y DIH; sin embargo, es importante resaltar que en esta Dirección es posible observar un aumento en el número de casos con al menos una condena para el periodo 2014-2015. Para las imputaciones y resoluciones de apertura de instrucción, las cifras de actuaciones muestran un comportamiento más estable, pese a esto es posible observar tendencias similares a las condenas, siendo la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra el Crimen Organizado la dependencia con mejor desempeño en este componente. Por último, debe resaltarse que uno de los principales hallazgos obtenidos a partir de las cifras descritas en la Tabla 25 es la diferencia que se obtiene al estudiar el desempeño de las direcciones de manera agregada y desagregada, ya que el aporte de la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra el Crimen Organizado a los resultados globales es esencial.

Tabla 25—Condenas, imputaciones y apertura de instrucción para las direcciones nacionales 2008-2015

	Condena								Imputación / Apertura de Instrucción							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dir. contra la corrupción	2	2	1	8	7	10	8	19	189	136	165	204	84	182	162	120
Dir. antinarcóticos y lavado de activos	60	90	97	139	138	156	131	203	161	173	153	201	208	254	240	194
Eje corrupción admón. de justicia	0	2	2	7	2	5	7	10	9	9	40	23	26	49	28	44
Dir. crimen organizado	63	131	123	219	360	516	635	902	164	250	244	575	914	1485	1461	1182
Unidad delegada ante la Corte Suprema	0	0	1	4	3	7	10	18	68	68	45	23	32	51	88	45
Dir. derechos humanos y DIH	56	162	191	234	151	132	112	187	484	566	385	355	280	260	215	175
Eje desaparición y desplazamiento			3	5	3	7	6	7	8	13	22	10	35	41	40	23
Eje medio ambiente y recursos naturales					7	35	72	101		1	5	3	36	179	168	151
Eje propiedad intelectual	25	42	48	63	33	47	51	55	74	55	84	76	70	102	77	100
Dir. terrorismo	94	122	99	122	105	152	280	257	194	167	197	205	226	386	408	334
Total	300	551	565	801	809	1067	1312	1759	1351	1438	1340	1675	1911	2989	2887	2368

Fuente: SPOA y SIJUF. Fecha de consulta: 30 de abril de 2016.

73. *Medición del desempeño de las nacionales, a través del número de actuaciones por fiscal.* Como se plantea en el párrafo 71, para las direcciones nacionales la medición del número de casos con actuación puede, más que para las direcciones seccionales, resultar insuficiente para evaluar el desempeño. Esto porque las direcciones nacionales tienen a su cargo casos más complejos que requieren mayor análisis e investigación. Al menos en teoría, un caso con

condena en las direcciones nacionales debe corresponder a la resolución de una situación delictiva de alto impacto y dificultad. Por lo anterior, el menor número de actuaciones o salidas en las direcciones nacionales –en comparación con las seccionales– no es necesariamente indicador de un rendimiento menor⁸⁸. Tabla 26 muestra los principales indicadores de actuaciones por fiscal realizadas en las dependencias nacionales analizadas, en los años 2014 y 2015.

Tabla 26—Actuaciones por fiscal en direcciones nacionales

	Apertura de instrucción / Imputación		Acusación		Condena		Absolución		Salidas por fiscal		Actuaciones relevantes por fiscal	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Dir. contra la corrupción	4,2	3,1	2,8	2,7	0,2	0,5	0,0	0,1	7,9	3,8	10,2	5,7
Dir. antinarcóticos y lavado de activos	5,3	4,3	4,0	4,1	2,9	4,5	0,2	0,1	19,9	18,7	21,5	19,2
Eje corrupción admón. de justicia	1,6	2,4	1,4	1,2	0,4	0,6	0,1	0,0	7,2	5,3	8,3	7,6
Dir. crimen organizado	15,7	12,7	14,4	15,9	6,8	9,7	0,3	0,3	11,5	12,5	26,7	24,9
Unidad delegada ante la Corte Suprema	7,3	3,8	2,4	3,3	0,8	1,5	0,0	0,1	36,2	31,7	42,1	34,0
Dir. derechos humanos y DIH	1,9	1,5	1,7	1,4	1,0	1,6	0,1	0,2	3,6	3,9	3,3	2,9
Eje desaparición y desplazamiento	0,6	0,4	0,4	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0	8,5	5,2	8,7	5,0
Eje medio ambiente y recursos naturales	7,3	6,6	5,3	4,0	3,1	4,4	0,2	0,1	17,2	14,9	24,3	21,3
Eje propiedad intelectual	8,6	11,1	8,9	8,3	5,7	6,1	0,2	0,1	27,1	19,3	35,0	30,0
Dir. terrorismo	8,5	7,0	5,7	5,1	5,8	5,4	0,4	0,5	24,6	24,0	32,4	29,8
Promedio	5,1	4,5	4,0	3,9	2,2	2,9	0,1	0,1	13,7	11,7	17,8	15,2

Fuentes: SPOA y SIJUF. Fecha de la consulta: 30 de abril de 2016.

74. *Entradas*. Uno de los objetivos planteados en la modernización de la entidad fue limitar al máximo la entrada de casos a las direcciones nacionales. “Cerrar el grifo” de procesos a la mayoría de estas direcciones para que pudieran concentrarse en los casos de gran importancia de su inventario. Como lo indica la
75. Tabla 27, esto se cumplió, pero con algunas excepciones. Un primer grupo de las direcciones nacionales recibió miles de casos: alrededor de 2.400 para la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra el Crimen Organizado, entre 1.800 y 1.300 para la Dirección de Fiscalía Nacional contra el Terrorismo, 1.000 para la Dirección de Antinarcóticos y Lavado de Activos (DFALA) y alrededor de 350 para la Unidad de fiscalías delegadas ante la Corte Suprema de

⁸⁸ No obstante, el lector puede consultar el Informe de gestión del período 2012-2016, titulado *La Fiscalía del siglo XXI: un camino hacia la modernización*, que muestra cómo las tasas de imputación y apertura de instrucción crecieron desde 2012 a 2014 en las direcciones nacionales y disminuyeron en 2015; y cómo las tasas de condena crecieron hasta 2015 de forma constante. En contraste con lo dicho en ese informe, las tablas acá presentadas muestran indicadores de productividad por fiscal solo para 2014 y 2015. Fiscalía General de la Nación, *La Fiscalía del siglo XXI: un camino hacia la modernización*. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Informe_Cuatrenio_corregido_2012-2016.pdf>, pp. 230-239.

Justicia (UdCSJ). Ahora, el nivel de entradas para estas últimas dependencias no debe sorprender, puesto que ellas tramitan un número importante de casos comunes, que, por ejemplo, incluyen las denuncias contra personas aforadas o los procesos individuales contra muchos miembros de bandas criminales. Por eso, en dichas dependencias el número de entradas por fiscal es mayor que en el resto de las direcciones nacionales. Ahora, las direcciones, que deben tener una carga más o menos estable y de largo plazo –por ser las responsables de resolver casos de envergadura nacional que no tienen un flujo cotidiano-, tuvieron un nivel de entradas menor y decreciente. La Dirección DDHH, por ejemplo, recibió 173 casos en 2014 y 111 en 2015. En este sentido, aunque casi todas las dependencias tuvieron un decrecimiento de las entradas, es posible que el flujo pueda disminuirse aún más. En síntesis, todas las dependencias analizadas muestran un mantenimiento o una disminución de las entradas por fiscal. Sobresale el eje temático de corrupción en la administración de justicia, que pasó de 12 casos ingresados por fiscal a cinco.

Tabla 27—Número de entradas en las direcciones nacionales

Dirección	2014	2015
Dir. contra la corrupción	102	120
Dir. antinarcoóticos y lavado de activos	1.053	968
Eje corrupción admón. de justicia	217	85
Dir. crimen organizado	2.456	2.294
Unidad delegada ante la Corte Suprema	332	290
Dir. derechos humanos y DIH	169	111
Eje desaparición y desplazamiento	123	31
Eje medio ambiente y recursos naturales	309	206
Eje propiedad intelectual	164	124
Dir. terrorismo	1.783	1.378
Total	6.712	5.663

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 30 de abril de 2016.

76. *Actuaciones 2014 - 2015.* Casi todas las dependencias tuvieron una disminución del número de casos en los que se profirió una resolución de apertura de instrucción o se formuló imputación –entendiendo éstas como las actuaciones por las que, en Ley 600 o Ley 906, se vincula formalmente a un sospechoso al proceso penal-. La excepción son los ejes temáticos para la corrupción en la administración de justicia y el de delitos contra la propiedad intelectual. A su vez, se constata que, en los dos últimos años, todas las dependencias analizadas tuvieron una baja de actuaciones relevantes –que incluyen imputaciones, el total de archivos, conciliaciones con acuerdo, extinciones de la acción penal, extinción de la querrela y condenas-. La productividad, medida por el número de actuaciones relevantes por fiscal, también cayó en todas las direcciones analizadas. Además, vale la pena detenerse en los niveles de actuaciones relevantes por fiscal de algunas dependencias. La Dirección de DDHH, por ejemplo, tiene alrededor de tres actuaciones relevantes por fiscal –una cada cuatro meses por fiscal-. O los ejes temáticos de desplazamiento forzado y desaparición forzada o de corrupción en la administración de justicia tienen entre ocho y cinco actuaciones relevantes por fiscal. Entre 1,5 y 2,5 meses por actuación relevante por fiscal.

77. *Salidas 2014 - 2015.* A diferencia de la disminución de las actuaciones relevantes, todas menos una de las dependencias del orden nacional aumentaron el número de casos para los que se logró, al menos, una condena. Esto sugiere que en 2015 se alcanzó la condena en muchos de los procesos en los que se lograron avances parciales en 2014. El mayor número de actuaciones de avance en el 2014 culminó en el 2015 con un mayor número de casos con condena. Ahora, si se toman, no solo las condenas, sino el total de casos con salidas, se concluyó que todas menos dos de las dependencias nacionales tuvieron una disminución. Analizando por fiscal, todas las direcciones nacionales tuvieron una tasa de salidas por fiscal igual o menor en 2015 en comparación con el 2014.

Cargas y flujos de casos relacionados con el conflicto armado

78. *Explicación.* En diciembre de 2014, la FGN adoptó una Estrategia de Paz, buscando prepararse para un eventual acuerdo entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP. Dicha Estrategia tiene tres componentes principales: i) empezar a prepararse para un eventual proceso de justicia transicional; ii) priorizar algunos casos o situaciones muy representativas con el fin de judicializarlas antes de que empiece un régimen transicional; y iii) prepararse para los retos del posconflicto no relacionados con la justicia transicional. A su turno, del punto 5 del Acuerdo de Paz (firmado en diciembre de 2015) se conocen a grandes rasgos cuáles serán las obligaciones de la FGN frente al Sistema Integral de Justicia, Verdad, Reparación y No Repetición y, en especial, en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). La FGN debe construir informes respecto de casos, situaciones o fenómenos criminales relacionados con el conflicto y, de manera crucial, preparar la información de los casos específicos de los que tiene o ha tenido conocimiento. Este capítulo muestra los avances de este esfuerzo en tres partes: primero, la actualización de los sistemas de información en relación con casos asociados con el conflicto armado; segundo, el análisis de la información existente respecto de homicidios cometidos por miembros de la fuerza pública y, en particular, del fenómeno de falsos positivos; y, tercero, la descripción de los inventarios y del flujo de Justicia y Paz⁸⁹.

Inventario de casos de justicia ordinaria relacionados con el conflicto armado

79. *Descripción.* Uno de los principales retos es actualizar en los sistemas de información los casos relacionados con el conflicto armado. Esto es necesario para que la FGN y la JEP puedan consultar el contenido básico de los procesos y, en casos particulares, ubicar los expedientes correspondientes. El problema es que los sistemas de información están desactualizados, al menos en dos tipos de variables. Primero, está desactualizado en la caracterización de los indiciados como miembros de la Fuerza Pública o de actores armados ilegales, lo cual es central para el propósito de esta información. Sin esta caracterización es imposible siquiera identificar la mayoría de casos relacionados con el conflicto armado. Segundo, es necesario

⁸⁹ Los procesos de Justicia y Paz en contra de miembros de estructuras paramilitares no serán parte de la JEP. Pero el análisis de la carga y los avances de la jurisdicción creada por las leyes 975, 1424 y 1592 puede aportar información valiosa para el diseño del nuevo sistema de justicia transicional.

actualizar unas variables mínimas descriptivas de los procesos, como la cédula de las personas indiciadas o la descripción de los hechos⁹⁰.

80. *Metodología de actualización.* Para mejorar el estado de esta información, en abril de 2015 la DNPPP y la DNSSC iniciaron una campaña de actualización de los casos relacionados con el conflicto en los sistemas de información. Para ello se difundió un instructivo de aquello que debía actualizarse y se realizaron algunas visitas a direcciones seccionales para hacerle seguimiento al proceso de alimentación de sistemas. Dicho proceso fue exitoso: entre julio de 2014 y marzo de 2016, el número de casos que tienen reportado que los indiciados son miembros de las Farc-EP, pasó de 6.636 a 18.243 (un aumento de 175%); el de miembros del ELN pasó, entre diciembre de 2014 y marzo de 2016, de 1.083 a 2.549 (135%); y el de miembros de la Fuerza Pública, entre junio de 2015 y marzo de 2016, de 41.817 a 42.462 (1.5%). A pesar de este esfuerzo, los sistemas de información no se encuentran totalmente actualizados. La comparación con otras fuentes de información de la FGN muestra que todavía faltan muchos procesos por identificar. El apéndice 3 muestra los listados de casos de delitos cometidos por miembros de actores insurgentes o de la Fuerza Pública.
81. *Identificación de casos en los sistemas.* Los datos provienen de los sistemas SPOA y SIJUF y tienen como fecha de corte el 31 de marzo de 2016. Incluyen todos los casos en los que las variables descriptoras⁹¹ de, al menos, un indiciado o sindicado lo caracterizan como miembro de las Farc-EP, el ELN o la Fuerza Pública –que contiene Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Policía Nacional, y excluye otros agentes del Estado–. Incluye también aquellos casos en los que los nombres o apellidos de los indiciados contienen información que indican su pertenencia a los grupos subversivos⁹².
82. *Procesos contra miembros de las Farc-EP.* En los sistemas SPOA y SIJUF se encuentran 27.566 procesos en contra de miembros de las Farc-EP, que incluyen un agregado de 37.142 indiciados y 34.238 víctimas⁹³. De estos procesos, 12.087 están activos y 15.479 inactivos⁹⁴. La gran mayoría de casos son por hechos que sucedieron en los departamentos de Antioquia y Meta. Y la gran mayoría se encuentran a cargo de fiscales de las diferentes direcciones seccionales del país, salvo un poco más de 2.000, cuyo trámite está a cargo de fiscales de

⁹⁰ Otras variables sí se encuentran en un mejor nivel de actualización: éstas incluyen normalmente los delitos por los que se sigue el caso y las principales actuaciones realizadas para éste.

⁹¹ Estas variables están en los siguientes campos del indiciado o sindicado: grupo, actividad, profesión, oficio, empresa, cargo o calidad.

⁹² Por ejemplo, respecto de las Farc-EP, en los campos de nombres o apellidos se incluyen expresiones como “FARC”, “F.A.R.C.” o “Fuerzas Armadas Revolucionarias”. Para el ELN, se incluyen expresiones como “ELN”, E.L.N.” o “Ejército de Liberación”.

⁹³ Estos no son indiciados o víctimas únicas. Hay diferentes procesos en contra de una misma persona y se cuenta como indiciados diferentes.

⁹⁴ Los procesos inactivos corresponden a aquellos que ya tienen reportada una salida del sistema, tales como sentencia, archivo, preclusión, salida por competencia, extinción de la acción penal, conciliación con acuerdo y desistimiento de la querrela; o se encuentran conexados procesalmente y subsumidos en otro caso. Los procesos activos son aquellos cuya investigación o juicio se encuentra en curso.

alguna dirección nacional⁹⁵. Por su parte, un 17% de los delitos registrados para estos procesos corresponde a rebelión; un 14% a desplazamiento forzado; cerca de un 10% a homicidios; 6% a desaparición forzada; y 7,6% a secuestro (simple o extorsivo).

83. *Procesos contra miembros del ELN*. Contra estas personas se registran en los sistemas de información 3.664 procesos, con un agregado de 4.662 indicados y 4.471 víctimas. 1.212 procesos se encuentran activos; 2.452 inactivos. Se resalta la alta proporción de casos por hechos sucedidos en Antioquia, Norte de Santander, Cesar, Chocó, Arauca y Santander. A su vez, todos menos 171 casos están en direcciones seccionales. Un cuarto de los delitos registrados en estos casos es por rebelión; otro cuarto por secuestro (simple o extorsivo); 7% por homicidio, otro tanto por terrorismo; y 5% por desplazamiento forzado.
84. *Procesos contra miembros de la Fuerza Pública*. Contra miembros de la Fuerza Pública, los sistemas de información registran 44.710 procesos, contra 62.262 indicados y con 30.032 víctimas. Éste es un universo muy amplio, que no distingue qué delitos pueden tener o no una relación con el conflicto armado⁹⁶. Filtrando sólo los casos por tipos penales que pueden tener una relación con el conflicto⁹⁷, obtenemos 8.978 casos, en contra de 21.637 indiciados y con 7.710 víctimas. De estos procesos, 3.018 están activos y 5.960 inactivos. La mayor cantidad de hechos sucedieron en Antioquia, Valle del Cauca, Bogotá, Tolima, Santander y Norte de Santander. Más de 2.000 casos se encuentran en direcciones nacionales (sobre todo, la Dirección DDHH). Un tercio de los delitos registrados en estos casos son homicidio doloso (simple, agravado o en persona protegida); 15% son porte o tráfico de estupefacientes; 7,6% son violencia sexual; y menos de 7% por delitos relacionados con la fabricación, el porte o el comercio de armas ilegales.
85. *Otros procesos relacionados con el conflicto armado*. Adicionalmente, es posible identificar casos que en los sistemas de información se encuentran caracterizados como relacionados con el conflicto armado, sin que el indiciado o sindicado aparezcan como pertenecientes a un grupo armado ilegal o a la Fuerza Pública. Esto sucede con aquellos procesos en los que el delito de reparto o algún delito conexo pertenece al Título II de la parte especial del Código Penal, “Delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario”, y

⁹⁵ Esto es independiente y diferente (por las fuentes y metodología usadas) de los hechos que están siendo documentados por la Dirección de Análisis y Contexto para la elaboración de los informes que la FGN entregará a la JEP en relación con los delitos cometidos por las Farc-EP y el ELN.

⁹⁶ Para miembros de Farc-EP y ELN, se asume que todos los casos están relacionados con el conflicto armado. Dicho supuesto no puede sostenerse para miembros de la Fuerza Pública.

⁹⁷ Luego de una revisión exhaustiva de la parte especial del Código Penal, se seleccionó una lista de tipos penales que, al ser cometidos por miembros de la Fuerza Pública, tienen una mayor probabilidad de tener relación con el conflicto armado. Por ejemplo, se dejó de lado tipos como la inasistencia alimentaria y se incluyeron los homicidios dolosos y homicidios agravados. Es posible que haya procesos por delitos incluidos en la lista que no tienen relación con el conflicto, pero se prefirió el error de incluir procesos que no tienen relación con el conflicto al de excluir aquellos que sí la tienen. El listado se compone de los artículos: 101, 102, 103, 104, 123, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 174, 176, 178, 179, 180, 181, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 331, 332, 333, 338, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 366, 375, 376, 384, 387, 413, 414, 415, 442, 443, 444, 444A, 446, 453, 454, 454A, 454B, 467, 468, 469, 471, 472 y 473. Para las motivaciones de la selección de los tipos penales, ver Apéndice 3.

aquellos en los que en la variable “Categoría” del proceso se escogió la opción “Conflicto armado”. Este conjunto adicional incluye 5.041 procesos, en contra de 9.207 indiciados y con 10.737 víctimas. Un quinto de estos procesos se siguen por el delito de homicidio en persona protegida; un poco más de un décimo por desplazamiento forzado, otro tanto por desaparición; 8,4% por secuestro simple o extorsivo; y un veinteavo por reclutamiento ilícito.

Tabla 28—Agregado procesos relacionados con el conflicto armado

Grupo	Procesos	Indiciados	Víctimas
FARC	27.566	37.142	34.238
ELN	3.664	4.662	4.471
Fuerza Pública	8.978	21.637	7.710
Sin actor identificado	5.041	9.207	10.737
Total	40.208	63.441	46.419

Fuente: SPOA y SIJUF. Fecha de consulta: 31 de marzo de 2016.

86. *Resumen de los hallazgos en sistemas de información.* La

87. Tabla 28 muestra el agregado de los procesos descritos en los párrafos anteriores. A marzo de 2016, en los sistemas de información SPOA y SIJUF, se encuentran registrados 40.208 procesos penales que probablemente están relacionados con el conflicto armado, en contra de un agregado de 63.441 personas indiciadas y con un agregado de 46.419 víctimas. Como se dijo, es posible que los sistemas de información todavía no hagan un retrato totalmente exhaustivo de los procesos a cargo de la FGN relacionados con el conflicto. Estos son los casos que actualmente pueden identificarse en los sistemas.

Homicidios cometidos por miembros de la Fuerza Pública y falsos positivos

88. *Explicación.* Uno de los conjuntos de casos que componen el universo de hechos relacionados con el conflicto armado es el de homicidios cometidos por miembros de la Fuerza Pública y, en particular, entre estos homicidios los que son falsos positivos. Sin embargo, la FGN continúa estableciendo con certeza la magnitud y las características de este grupo de delitos. Un problema trascendental ha sido que los sistemas de información y las matrices de la Dirección DDHH no incluyen variables con características no penales que permitan distinguir entre homicidios cometidos por miembros de la Fuerza Pública y falsos positivos (ver las diferencias entre estos fenómenos en el párrafo 89). Por estas razones, la DNPPP y la Dirección DDHH emprendieron un esfuerzo de clasificación de los homicidios cometidos por miembros de la Fuerza Pública. Esta iniciativa aprovechó la existencia de dos fuentes de información: una matriz de estos casos en la Dirección DDHH que se encuentra más o menos actualizada y es útil para hacer análisis criminal y estratégico; y un conjunto de 357 sentencias por homicidios cometidos por miembros de la Fuerza Pública.

Tabla 29—Homicidios presuntamente cometidos por miembros de la Fuerza Pública

	Dirección DD.HH.			Direcciones seccionales y otras nacionales (excepto DD.HH.)			Total Ley 600	Total Ley 906	Gran total FGN
	Ley 600	Ley 906	Total	Ley 600	Ley 906	Total			
Inventario de procesos en FGN	1.746	820	2.566	1.049	1.184	2.233	2.795	2.004	4.799
Archivos o inhibitorios por inexistencia	3	1	4	3	2	5	6	3	9
Archivos o inhibitorios por atipicidad	11	4	15	6	64	70	17	68	85
Procesos con, al menos, una preclusión	309	5	314	242	45	287	551	50	601
Procesos con imputación o instrucción	1.188	147	1.335	600	365	965	1.788	512	2.300
Personas imputadas o con instrucción	12.006	537	12.543	1.651	897	2.548	13.657	1.434	15.091
Procesos con, al menos, una acusación	586	116	702	253	284	537	839	400	1.239
Personas con acusación	7.356	370	7.726	549	682	1.231	7.905	1.052	8.957
Procesos con sentencia absolutoria	46	1	47	11	23	34	57	24	81
Personas absueltas	826	5	831	15	49	64	841	54	895
Procesos con sentencia condenatoria	205	12	217	43	164	207	248	176	424
Personas condenadas en estos procesos	1.189	25	1.214	101	202	303	1.290	227	1.517

Fuente: SPOA y SIJUF. Fecha de consulta: 31 de marzo de 2016.

Tabla 30—Principales indicadores para homicidios presuntamente cometidos por miembros de la Fuerza Pública

Tasas	Dirección DD.HH.			Direcciones seccionales y nacionales (excepto DD.HH.)			Total Ley 600	Total Ley 906	Gran total FGN
	Ley 600	Ley 906	Total	Ley 600	Ley 906	Total			
Procesos efectivos	1.732	815	2.547	1.040	1.118	2.158	2.772	1.933	4.705
Preclusión por procesos	17,8	0,6	12,3	23,3	4,0	13,3	19,9	2,6	12,8
Imputación o apertura de instrucción por procesos	68,6	18,0	52,4	57,7	32,6	44,7	64,5	26,5	48,9
Acusación por procesos	49,3	78,9	52,6	42,2	77,8	55,6	46,9	78,1	53,9
Acusación por personas	61,3	68,9	61,6	33,3	76,0	48,3	57,9	73,4	59,4
Condena por procesos (vs. casos imputados)	17,3	8,2	16,3	7,2	44,9	21,5	13,9	34,4	18,4
Condena por personas (vs. personas imputadas)	9,9	4,7	9,7	6,1	22,5	11,9	9,4	15,8	10,1

Fuente: Para los procesos tramitados por la Ley 600 se utilizó una consulta del SIJUF con información actualizada al 18 de abril de 2016; para procesos tramitados por la Ley 906 se usó una consulta del SPOA con información actualizada al 31 de marzo de 2016.

89. *Homicidios presuntamente cometidos por miembros de la fuerza pública.* En las direcciones seccionales y nacionales de la FGN se registran 4.799 procesos por homicidios presuntamente cometidos por miembros de la fuerza pública. Específicamente, en los sistemas de información misional⁹⁸ se reportan 2.566 de estos procesos asignados a la Dirección DDHH y 2.233 a cargo

⁹⁸ Esta información fue obtenida de consultas a los dos principales sistemas de información misional de la FGN. Se utilizó una consulta del SIJUF con información actualizada al 18 de abril de 2016 y una consulta del SPOA con información actualizada al 31 de marzo de 2016.

de despachos de las direcciones seccionales y algunas direcciones nacionales adicionales. Del total de estos procesos, 2.795 son tramitados por la Ley 600 de 2000 y 2.004 por la Ley 906 de 2004.

90. *Actuaciones en procesos de homicidios presuntamente cometidos por miembros de la Fuerza Pública.* En los 4.799 procesos mencionados, la FGN ha realizado, al menos, una imputación o apertura de instrucción en 2.300, lo que equivale a una tasa de imputación o instrucción de 49%⁹⁹. Un nivel de efectividad considerablemente más alto que el observado en mediciones de desempeño de la investigación de homicidios dolosos (ver párrafo 43) o para la mayoría de los fenómenos de asesinatos de personas que hacen parte de grupos constitucionalmente protegidos, como los sindicalistas¹⁰⁰. Por su parte, los casos a cargo de fiscales de la Dirección DDHH muestran un mejor desempeño (tasa de imputación o instrucción de 52%), en comparación con los procesos que se encuentran en las direcciones seccionales y otras direcciones nacionales (45%). Esto permite pensar que en la investigación de este fenómeno, la FGN ha sido exitosa implementando técnicas de análisis en contexto. En contraste con los buenos resultados posteriores a la etapa de indagación y de investigación preliminar, la FGN ha logrado condenas en 424 de estos procesos, en contra de 1.517 personas. Esto constituye una tasa de condena (sobre imputaciones) relativamente baja, en comparación con lo constatado para todos los homicidios dolosos del país (ver párrafo 46). Queda entonces el siguiente interrogante: ¿por qué la tasa de imputación es inusualmente alta y, a la vez, la tasa de condena inusualmente baja? Ofrecemos algunas posibles hipótesis:

- i. *Mayor facilidad de las investigaciones.* Un factor que puede contribuir a la alta tasa de imputación es que muchos de estos casos son, al menos parcialmente, más fáciles de resolver que el promedio de homicidios dolosos. En estos casos se sabe, no solo que la víctima murió de forma violenta, sino quién provocó dicha muerte. Se tienen identificadas las personas que produjeron la muerte, así no sean claras las circunstancias en las que ésta se produjo¹⁰¹. Éste es un elemento crucial: saber quién disparó es la gran incógnita de muchos de los homicidios no resueltos. Esto facilita las labores probatorias necesarias para conseguir imputaciones¹⁰².

⁹⁹ Como se realiza normalmente el indicador de tasa de imputación, del universo de entradas se restan los casos archivados por inexistencia o atipicidad.

¹⁰⁰ En 2010, DeJusticia estudió el desempeño de la justicia en la judicialización de delitos contra trabajadores sindicalizados. En este análisis, con base en cifras de la FGN, dicho Centro de Estudios muestra que la tasa de instrucción a mayo de 2010 para dicho fenómeno era de 25%. Vid. DEJUSTICIA. *Evaluación de la judicialización de delitos contra trabajadores sindicalizados*. Bogotá: DeJusticia, 2010. p. 20. Disponible en: <<http://www.ens.org.co/sitio/wp-content/uploads/2015/10/Informe-Final-DEJUSTICIA.pdf>>.

¹⁰¹ No todo en estas investigaciones es más fácil. Por el contrario, el hecho que las autoridades judiciales no tengan acceso directo e inmediato a la escena del crimen y al arma que provocó la muerte puede dificultar muchas de las investigaciones.

¹⁰² El análisis de las tasas de preclusión normalmente permite identificar si hay cambios en la proporción de imputaciones que fracasan, a su vez, aumentando la proporción de casos imputados que posteriormente precluyen. De una parte, la tasa de preclusión de homicidios dolosos conocidos por la FGN entre 2008 y 2015 es de 9,6% (ver párrafo 45); en cambio, la tasa de preclusión de los homicidios presuntamente cometidos por miembros de la fuerza pública tramitados por la Ley 906 es de 2,5%. Esto puede sugerir que estas imputaciones no son de peor calidad que

ii. *Estrategias de imputación diferentes.* A la vez, las investigaciones penales han demostrado que estos homicidios son cometidos con el concurso de varias personas, en virtud de que los miembros de la Fuerza Pública operan en unidades tácticas compuestas de múltiples individuos y se requiere de la participación de varios de ellos para preparar y cometer el hecho, así como, en ocasiones, para ocultarlo. Así pues, a diferencia de las imputaciones de homicidios comunes, en estos casos la FGN suele imputar a muchos de los miembros de unidades tácticas que presuntamente participaron en la comisión del delito¹⁰³. Esto explica el alto número de personas imputadas o instruidas y la alta tasa de personas vinculadas por caso. Pero también puede ayudar a entender el elevado número relativo de casos imputados o con apertura de instrucción. La mayor cantidad de personas vinculadas aumenta la disponibilidad de procesados que pueden colaborar con la justicia, otorgando información que no sólo se refiere al caso particular por el cual están siendo procesados, sino a otros procesos de los que tuvieron conocimiento. De esta forma, la estrategia de vincular a una mayor cantidad de personas por proceso puede aumentar los niveles de imputación de casos. Pero a su vez, ello puede mermar la calidad de las investigaciones a largo plazo: la imputación o instrucción de sospechosos, con base en la pertenencia a unidades tácticas, o el enjuiciamiento de personas con fundamento en el testimonio de sus compañeros, son estrategias que pueden ser válidas procesalmente, pero que tienen debilidades probatorias que muchos de los procesos por homicidios comunes no tienen. Esto puede ayudar a explicar los bajos niveles relativos de sentencia.

iii. *Mayor demora y congestión en juzgados.* A su vez, la FGN debe acusar y probar en juicio la responsabilidad de varias personas en un sólo proceso (a excepción de los casos donde se realizan rupturas procesales). Esto provoca juicios más complejos y demorados, lo cual a su vez puede contribuir a menores niveles relativos de condena. Por supuesto, la audiencias se realizan en varias sesiones y los jueces se ven obligados a aplazar y reprogramar su continuación de acuerdo a la disponibilidad de sus despachos. De esa forma, la congestión de los juzgados penales que conocen de los procesos afecta la judicialización de este tipo de homicidios, en mayor medida que para los homicidios dolosos comunes, para los que generalmente no existen grupos amplios de imputados o procesados.

91. *Distinción e identificación de falsos positivos.* La DNPPP realizó para la matriz de la Dirección DDHH y para los sistemas de información un estudio para distinguir otros homicidios atribuibles a miembros de la Fuerza Pública de aquellos en los que, en consideración del operador judicial, de forma fraudulenta miembros de la Fuerza Pública hicieron pasar a la víctima como una baja en combate. Para superar las carencias de información, todos los fiscales de la Dirección DDHH recibieron unos criterios para que clasificaran sus casos de

las de los homicidios promedio. Pero esta conclusión no es tan sólida. La tasa de preclusión para los casos llevados por la Ley 600 sí es comparativamente alta. Lo que deja entrever que sí hay un alto nivel de aperturas de instrucción fracasadas para estos casos.

¹⁰³ Varios fiscales abren instrucción o formulan imputación contra todos los miembros de la unidad táctica presentes en el lugar de los hechos, ya que existe una alta probabilidad de que hayan conocido de la conducta delictiva y se hayan abstenido de denunciarla.

homicidios cometidos por miembros de la Fuerza Pública. Este proceso se centró, por ahora, en los casos asignados a fiscales de la Dirección DDHH, a quienes se preguntó de forma sistemática sobre los procesos que tienen a cargo¹⁰⁴. De acuerdo con este ejercicio, se estima que, del total de 2.566 procesos por homicidios presuntamente cometidos por miembros de la fuerza pública investigados en la Dirección DDHH, 2.136 procesos corresponden a presuntos falsos positivos.

Sentencias de homicidios cometidos por agentes estatales

92. *Descripción.* La Subdirección de Políticas Públicas, con la colaboración de funcionarios del Despacho del Fiscal General y de la Dirección del Sistema Acusatorio y de la Articulación en Materia Penal, realizó un análisis de todas las sentencias disponibles de homicidios dolosos y desapariciones cometidos por agentes estatales. A 357 sentencias se les aplicó una ficha estandarizada con 164 variables para caracterizar de forma consistente las personas, los hechos y las actuaciones incluidas y reportadas en las providencias judiciales¹⁰⁵. Se trata de una descripción rigurosa de la verdad judicial de este fenómeno. El corte del análisis es el 18 de agosto de 2015. El informe completo ha sido socializado por la DNPPP al interior de la entidad.
93. *Condenas y víctimas de homicidios presentados como bajas.* De un primer filtro a las 357 sentencias, se clasificaron 292 sentencias que corresponden con 270 procesos adelantados por homicidios presentados como bajas por la Fuerza Pública. De estos, en 256 procesos se logró, por lo menos, una condena e incluyen 429 víctimas. De las víctimas, 20 son mujeres y 379 hombres; la gran mayoría está entre los 18 y 30 años de edad; y se identificaron 26 NNA, 11 personas con discapacidad, 8 indígenas, 4 adultos mayores, 1 desplazado y 9 sindicalistas.
94. *Personas procesadas y condenadas por falsos positivos.* La revisión y clasificación de las sentencias permitieron identificar 695 personas procesadas y 609 condenadas por hechos identificados como falsos positivos¹⁰⁶. Los hechos relativos a estos procesos en su mayoría

¹⁰⁴ A los fiscales de la Dirección DDHH se les hizo una encuesta, con respecto a cada uno de los procesos que están a su cargo. Entre las preguntas incluidas en esta encuesta, se encontraba una pregunta cerrada sobre la clasificación de los hechos de los que trata cada uno de los procesos a cargo del o de la fiscal encuestada. Una de las posibles respuestas frente a esta pregunta era “Muerte/homicidio presentado como baja por la Fuerza Pública”, la cual coincide con el concepto de “falso positivo” que se utiliza en este documento.

¹⁰⁵ Para la recolección de la información, se aplicó una ficha con 164 variables cuyas opciones de respuesta habían sido definidas previamente y con algunos campos abiertos para registrar información relevante que no estaba cubierta por lo anterior. Dicho instrumento se diseñó para recolectar información relacionada con cinco aspectos fundamentales del fenómeno: (i) la caracterización, modalidad y motivaciones del fenómeno de falsos positivos de acuerdo con las consideraciones del juez; (ii) los delitos por los cuales fueron judicializados los responsables; (iii) los procesados que han sido judicializados, su caracterización y el tipo de responsabilidad atribuido a cada uno; (iv) la caracterización de las víctimas; y (v) los actores involucrados que se identifican como relevantes en el desarrollo del fenómeno, pero que no son judicializados en la sentencia.

¹⁰⁶ Para ello, el protocolo clasificaba los hechos descritos en las sentencias de acuerdo con cinco tipologías: (i) homicidio de civil por miembros de la fuerza pública *con la intención* de reportar dichas ejecuciones como bajas en combate (con los elementos característicos de 1. muerte de una persona; 2. víctima civil; 3. homicidio cometido por miembros de la fuerza pública; y 4. homicidio cometido con la intención premeditada de presentar a la víctima como positivo de la fuerza pública); (ii) homicidio por agente externo a la fuerza pública para que ésta lo presentara como

ocurrieron en el departamento de Antioquia (96 procesos) y en Norte de Santander (25 procesos) y corresponden mayoritariamente a hechos sucedidos entre 2004 y 2007, siendo el año 2007 el de mayor número de hechos. El promedio de personas condenadas por proceso fue de 2.4. Del total de procesados, 565 fueron identificados como miembros del Ejército; 279 eran miembros de la 7ª División, 169 de la IV Brigada y 44 del Batallón de Artillería No. 4, los cuales tienen jurisdicción en el departamento de Antioquia. De los condenados, un poco más del 65% ostentaba el rango de soldado o cabo al momento de los hechos. El casi 40% restante incluye sargentos, subtenientes, tenientes, capitanes, mayores, 4 tenientes coronel y 1 coronel. Los delitos más judicializados han sido el homicidio agravado (279 procesos), el homicidio en persona protegida (212 procesos) y la desaparición forzada (68 procesos).

95. *Caracterización del fenómeno de falsos positivos en la verdad judicial.* Las sentencias leídas y sistematizadas incluyen 215 procesos con víctimas civiles, ejecutadas por miembros de la fuerza pública que, según lo indica la misma sentencia, planearon la conducta *con el objetivo premeditado* de presentarlas como bajas legítimas en combate. Adicionalmente, en 86 procesos las víctimas fueron engañadas para ser trasladadas al sitio donde serían ejecutadas y en 90 procesos fueron trasladadas en contra de su voluntad. Además de describir *modus operandi* similares en los hechos judicializados, los jueces han destacado la existencia de un plan criminal en 130 sentencias, la distribución de responsabilidades en desarrollo del mismo en 106 sentencias y la existencia de una orden clara de un superior para cometer las conductas o de una conducta instigadora en 107 sentencias. En 168 (65%) de los 256 procesos condenatorios, el juez reconoció, al menos, un móvil para cometer el falso positivo que incluye aumentar la efectividad de la unidad militar a partir de resultados operacionales (91 procesos); recibir vacaciones, permisos y otros beneficios (70 procesos); obtener reconocimiento personal, ascensos y condecoraciones (58 procesos); y obedecer una orden (55 procesos). Estos datos demuestran que la misma judicatura, gracias al trabajo investigativo de la FGN, ha reconocido la existencia de un fenómeno criminal de falsos positivos que no puede ser analizado de manera aislada sino en contexto.

Justicia y Paz

96. *Explicación.* Los siguientes párrafos muestran los datos acerca de los hechos juzgados a través del procedimiento creado por la Ley 975 y sobre el desempeño de la FGN en su judicialización

falso positivo (elementos característicos: 1. muerte de una persona; 2. homicidio cometido por personas externas a la fuerza pública; y 3. homicidio cometido con la intención de entregar el cuerpo a la fuerza pública para que ésta lo presentara como positivo); (iii) homicidio de insurgente fuera de combate por miembros de la fuerza pública para presentar como falso positivo (elementos característicos: 1. muerte de una persona; 2. víctima insurgente asesinado fuera de combate; 3. homicidio cometido por miembros de la fuerza pública; y 4. homicidio cometido con la intención de presentar a la víctima como baja legítima de la fuerza pública); (iv) aprovechamiento de una muerte no planeada como falso positivo (elementos característicos: 1. muerte de una persona por error o uso excesivo de la fuerza; 2. presentación de la víctima como positivo por la fuerza pública; y 3. ausencia de evidencia de intención inicial de cometer el homicidio para presentar como baja en combate, sino que debido a los resultados de la conducta el cadáver de la víctima es aprovechado para ser presentado como tal), y (v) tentativa de falso positivo (en estos casos, el juez evidenció la intención de los procesados de reportar a las víctimas civiles como bajas legítimas, pero los homicidios no se concretaron por motivos ajenos a su voluntad).

a través de los años. La Tabla 31 muestra los principales datos de desempeño para la jurisdicción de Justicia y Paz, desde 2011 hasta 2015. Estos datos fueron proporcionados en bruto por la Dirección Nacional de Justicia Transicional y analizados por la SAASI. La fuente principal de estas cifras son las matrices actualizadas de la Dirección Nacional de Justicia Transicional.

Tabla 31—Casos, hechos y desempeño de la Dirección Nacional de Justicia Transicional

Actuación	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Sentencias postulados						
Número de sentencias	2	6	1	14	9	32
Número de postulados con sentencia	5	7	1	53	64	130
Número de hechos con sentencia	10	285	23	2.528	1.459	4.305
Número de víctimas con sentencia	1.572	1.194	31	10.612	8.434	21.843
Postulados por sentencia	2,5	1,2	1,0	3,8	7,1	3,1
Hechos por sentencia	5,0	47,5	23,0	180,6	162,1	83,6
Víctimas por sentencia	786,0	199,0	31,0	758,0	937,1	542,2
Imputaciones postulados						
Solicitudes de audiencias		586	101	276	13	976
Hechos imputados		1.981	7.025	7.440	18.756	35.202
Víctimas en imputaciones		4.993	31.610	16.181	64.129	116.913
Exclusiones postulado						
Personas excluidas		178	179	107	171	635
Procesos Ley 1424						
Procesos activos		28.914	23.954	18.389	12.953	NA
Situaciones jurídicas resueltas		2.072	4.938	4.472	3.822	15.304
Preclusiones		720	1.225	491	370	2.806
Formulación cargos sentencia anticip.		155	3.938	4.530	4.685	13.308
Sentencia condenatoria		16	840	2.385	2.812	6.053
Exhumaciones						
Fosas halladas		404	210	277	301	1.192
Cuerpos recuperados		461	306	339	400	1.506
Cuerpos entregados		461	468	404	420	1.753
<i>Actuaciones relevantes</i>		<i>1.248</i>	<i>1.589</i>	<i>3.225</i>	<i>3.480</i>	<i>9.542</i>
<i>Actuaciones por fiscal</i>			<i>8,6</i>	<i>14,1</i>	<i>18,6</i>	<i>13,8</i>
<i>Actuaciones por funcionarios</i>			<i>1,6</i>	<i>2,8</i>	<i>3,8</i>	<i>2,7</i>

Fuente: Matriz de resultados de la Dirección de Justicia Transicional. Cálculos de actuaciones relevantes y de actuaciones por fiscales o funcionario realizados por la DNPPP.

Nota 1: Las celdas en blanco indican que el dato no está disponible.

97. *Judicialización de postulados.* La Tabla 31 muestra el avance en la judicialización de postulados de la Ley 975. En primer lugar, muestra un aumento en el número de sentencias

contra personas postuladas, de 2 en 2011, a 14 en 2014 y a 9 en 2015. Sin embargo, el número de sentencias no deja ver el desempeño en la judicialización de los delitos cometidos por los postulados. Así, se observa que una aproximación más analítica a los casos, logró que la Dirección de Justicia Transicional adelantara procesos compuestos de más hechos. De tal forma que las sentencias se refieren a conjuntos de hechos que pueden constituir prácticas o patrones de los que son responsables los postulados. En efecto, el número de postulados con sentencia pasó de 5 en 2011 a 64 en 2015. Esto es, de un poco más de dos postulados por sentencia en 2011 a siete postulados en 2015. Esta asociación de casos se observa de forma aún más clara con los hechos y las víctimas a los que conciernen las sentencias. El número de hechos sobre los que se profiere sentencia pasó de diez en 2011 a 1.459 en 2015, lo que equivale a un aumento de la tasa de hechos por sentencia de 5 a 162. Igualmente, el número de víctimas respecto de las que se dictó sentencia pasó de 1.572 en 2011 a 10.612 en 2014 y a 8.438 en 2015; una tasa de víctimas por sentencia que aumentó de 786 en 2011 a 937 en 2015. Lo anterior muestra que actualmente Justicia y Paz no sólo tiene un mejor desempeño en términos del número de sentencias, también ha logrado un mayor nivel de productividad por sentencia. Lo anterior puede confirmarse con que, a pesar de la disminución de las solicitudes de audiencias de imputación de postulados, el número de hechos imputados aumentó de 1.981 en 2011 a 18.759 en 2015. En el mismo sentido, el número de víctimas por las que se realizó una imputación creció de 4.993 en 2011 a 64.129 en 2015.

98. *Procesos de Ley 1424.* El mejor desempeño también se constata en el número de actuaciones realizadas para las personas desmovilizadas de grupos paramilitares, que no fueron postuladas por el gobierno en el proceso de Justicia y Paz¹⁰⁷. Los resultados son positivos: el número de casos para los que se formularon cargos para sentencia anticipada pasó de 155 en 2012 a 4.685 en 2015. Igualmente, las sentencias condenatorias a personas desmovilizadas pasaron de 16 en 2012 a 2.812 en 2015.
99. *Actuaciones por persona.* Un indicador relevante es la cantidad de actuaciones que logran realizar los funcionarios y servidores de la Dirección de Justicia Transicional. Para calcularlo, se asumió que “actuaciones relevantes” son aquellas que logran dar un avance sustancial a los procedimientos de Justicia y Paz. Presuponemos que estas actuaciones incluyen las sentencias en contra de postulados, las solicitudes de audiencias en contra de postulados, las decisiones de exclusión de postulados, las sentencias condenatorias de los desmovilizados acogidos en el sistema de la Ley 1424 y los cuerpos entregados a partir de procesos de exhumación e identificación. Esta suma de actuaciones pasa de 1.248 en 2011 a 3.480 en 2015. Lo cual equivale a un aumento de 9 a 19 actuaciones relevantes por fiscal entre 2012 y 2015 o de 2 a 4 actuaciones por funcionario en el mismo periodo. Éste es un crecimiento importante de la productividad por persona.

¹⁰⁷ La Ley 1424 de 2011 dispone que los desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley que hubieran incurrido únicamente en los delitos de concierto para delinquir, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores y porte ilegal de armas, que suscriban un acuerdo de contribución a la verdad histórica y la reparación con el gobierno, pueden concedérseles algunos beneficios. La FGN debe adelantar los procesos, según el procedimiento penal ordinario aplicable para los delitos relacionados, mientras se comprueba que los desmovilizados cumplieron con los requisitos para acceder a los beneficios.

100. *Análisis para la Jurisdicción Especial para la Paz.* En todo caso, el mejor desempeño en Justicia y Paz puede ser insuficiente. Con los procedimientos actuales seguirá siendo muy demorada la garantía exhaustiva de los derechos de las víctimas del paramilitarismo. Esto se concluye de la comparación entre las actuaciones que se han adelantado en los últimos años y el universo de postulados, hechos y víctimas a las que debe responder el proceso de Justicia y Paz. Bajo la celeridad actual –que, de nuevo, es la mejor que ha existido en la Dirección de Justicia Transicional–, Justicia y Paz se demoraría más de seis años en proferir sentencias para el total de 84.354 víctimas respecto de las que no ha habido pronunciamiento judicial. Éste es un tiempo razonable. Pero la demora para evacuar todos los hechos victimizantes sería de casi 27 años. Peor aún, el tiempo necesario para sentenciar a todos los postulados sería de más de 73 años¹⁰⁸.

Enfoque diferencial y perspectiva de género

101. *Presentación.* La FGN debe ser consciente de la forma cómo los servicios de justicia son necesitados por, provistos a y recibidos por diferentes grupos poblacionales, para que estos servicios lleguen a diferentes personas bajo mínimos estándares de igualdad. El enfoque diferencial es aún más importante cuando se trata de grupos como las mujeres, que son afectadas de forma particular por ciertos fenómenos criminales, y a la vez que pueden sufrir de forma desproporcionada los costos de la persecución penal¹⁰⁹. Al respecto, se analizaron varios datos interesantes acerca de las diferencias en las que el sistema penal recibe y tramita los casos para hombres y para mujeres. Este apartado recoge algunos de dichos datos, en particular, la información relevante que proviene de los sistemas de información.

¹⁰⁸ Para estos cálculos, del total de víctimas, hechos y postulados registrados se restan aquellos respecto de los que se ha proferido una sentencia y se divide este resultado por el promedio del número de víctimas, hechos y postulados respecto de los que se profirió sentencia en los dos últimos años.

¹⁰⁹ Varios estudios han advertido la existencia de una tendencia de afectación desproporcionada de la persecución penal sobre las mujeres que son investigadas y judicializadas, por ejemplo, por delitos relacionados con estupefacientes. Así, según el informe *Mujeres, política de drogas y encarcelamiento* de DeJusticia, Wola y Open Society Foundation, la política contra las drogas se ha centrado en la persecución y criminalización de los eslabones más débiles, que son ocupados en buena parte por mujeres en condiciones económicas precarias. Este informe indica que “[l]a sanción penal tiene efectos diferenciales en la mujeres y con frecuencia genera mayores consecuencias en sus hijos y familias, pues además de ser ellas quienes se encargan del cuidado de personas dependientes, varias son madres cabeza de hogar que pierden el respaldo de sus familiares cuando ingresan a la cárcel” (DeJusticia, Wola y Open Society Foundation, *Mujeres, política de drogas y encarcelamiento*. 2016, Antropos. Disponible en: <http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.834.pdf>). Ver también: Lagarde, M., *Los cautiverios de las mujeres: madre esposas, monjas, putas, presas y locas*. 2005, Universidad Autónoma de México. Pérez, C., *Las mujeres invisibles: los verdaderos costos de la prisión*. 2014, Banco Interamericano de Desarrollo.

Tabla 32—Proporción de víctimas con sexo registrado en el SPOA

Año de entrada	# víctimas en los que el sexo está registrado	# víctimas en los que el sexo no está registrado	Porcentaje
2010	486.105	129.398	21,0%
2011	539.589	123.623	18,6%
2012	531.538	123.667	18,9%
2013	569.672	131.056	18,7%
2014	642.528	63.386	9,0%
2015	744.192	3.615	0,5%
Total	3.513.624	574.745	14,1%

Fuente: SPOA. Fecha de la consulta: 30 de abril de 2016.

102. *Registro de sexo en los sistemas de información.* Como se explicó en el párrafo 10, el sexo es una de las variables de los sistemas de información que, en los años anteriores, ha tenido un insuficiente registro. La Tabla 32 muestra el número de víctimas en el SPOA en los que está llena la variable donde se reporta si las víctimas son hombres o mujeres. En los años expuestos, ingresaron 6.702.697 casos, en los cuales se registraron en los sistemas de información un total de 4.088.369 víctimas, de las cuales 1.657.612 correspondieron a mujeres, 1.856.012 correspondieron a hombres y 574.745 fueron víctimas a quienes no se les registró información sobre su sexo¹¹⁰. Es decir, en un 14% de los casos no se registró información acerca del sexo de la víctima. Sin embargo, el esfuerzo realizado para superar estos vacíos de información ha resultado en una mejora en los últimos años. Mientras en 2010 un 21% de los registros de las víctimas no incluyeron información sobre el sexo, en diciembre de 2015 este porcentaje fue de 0,5%. Éste es un avance importante para que la FGN analice datos para promover la garantía de los derechos de las mujeres.

¹¹⁰ Esto no incluye aquellas noticias registradas donde aparecen varios delitos y varias víctimas, según lo explicado en el apartado metodológico. Además, el número de víctimas resulta menor que el de los delitos y de los casos, en tanto un alto porcentaje de los casos no tiene víctimas registradas, ya sea porque están por determinar o por la naturaleza colectiva del sujeto pasivo de algunos delitos.

Tabla 33—Comparación en desempeño entre hombres y mujeres

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total		2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Agregado de delitos															
Sexo de la víctima								Sexo del indiciado							
Tasa de imputación								Tasa de imputación							
mujeres	5,7	6,0	6,6	8,0	8,6	9,7	7,6	mujeres	7,2	7,4	7,8	8,3	7,6	8,1	7,8
hombres	7,2	7,7	8,4	9,2	9,6	10,3	8,8	hombres	13,0	13,2	13,9	15,0	14,4	14,8	14,1
Tasa de acusación								Tasa de acusación							
mujeres	66,3	62,4	64,1	59,7	64,4	67,2	64,3	mujeres	65,4	60,6	63,6	58,7	61,2	64,9	62,5
hombres	66,6	62,1	63,5	59,5	63,1	67,7	63,9	hombres	65,1	61,3	62,1	59,1	61,8	66,2	62,8
Tasa de condena								Tasa de condena							
mujeres	54,6	51,2	44,2	40,8	35,5	39,1	42,5	mujeres	71,1	64,3	50,3	48,4	43,2	46,2	52,2
hombres	62,3	60,1	49,5	49,4	41,7	48,5	50,7	hombres	68,5	62,6	48,3	46,8	42,3	47,1	51,4
Homicidios dolosos															
Tasa de imputación								Tasa de imputación							
mujeres	15,1	18,2	18,7	21,0	17,7	22,0	18,9	mujeres	24,5	30,9	31,2	30,5	30,2	32,9	30,3
hombres	13,6	14,9	15,7	17,9	16,7	20,4	16,6	hombres	36,3	40,7	41,8	40,9	40,7	49,4	42,0
Tasa de acusación								Tasa de acusación							
mujeres	77,6	72,9	77,6	69,2	73,2	78,4	75,0	mujeres	77,3	78,3	63,3	53,3	68,7	68,6	68,1
hombres	78,1	76,1	73,0	67,7	71,3	71,6	72,7	hombres	79,2	72,3	67,9	65,9	63,5	67,3	68,7
Tasa de condena								Tasa de condena							
mujeres	85,5	77,5	63,6	67,7	67,7	68,1	70,8	mujeres	75,6	61,8	52,9	53,3	42,2	59,2	56,3
hombres	73,4	71,4	54,5	52,8	55,5	59,3	60,5	hombres	75,2	66,5	55,4	55,3	50,9	57,8	59,3
Delitos sexuales															
Tasa de imputación								Tasa de imputación							
mujeres	16,9	17,6	15,8	17,6	14,0	17,0	16,4	mujeres	13,0	12,8	10,9	15,1	10,0	11,6	12,0
hombres	20,5	22,5	22,3	21,7	19,6	22,5	21,6	hombres	16,3	17,9	17,8	19,0	15,1	18,8	17,5
Tasa de acusación								Tasa de acusación							
mujeres	86,0	79,0	82,0	74,1	73,7	72,9	76,8	mujeres	85,3	77,6	85,4	71,8	67,3	66,9	74,3
hombres	79,1	70,6	83,1	75,5	70,3	69,3	73,8	hombres	86,1	77,3	79,4	74,8	71,7	69,4	75,2
Tasa de condena								Tasa de condena							
mujeres	54,0	45,2	41,7	35,7	36,7	31,2	38,9	mujeres	37,3	63,2	39,0	21,4	41,8	26,6	36,3
hombres	62,6	36,0	47,4	46,5	41,1	39,0	44,0	hombres	56,4	47,2	43,7	39,2	38,2	32,3	41,0
Violencia intrafamiliar															
Tasa de imputación								Tasa de imputación							
mujeres	2,8	2,3	4,2	9,0	11,1	13,3	7,6	mujeres	0,9	0,8	1,4	2,8	3,1	3,6	2,3
hombres	2,6	2,3	3,6	7,7	9,0	9,9	6,2	hombres	2,4	2	3,7	7,2	7,9	9,3	6,0
Tasa de acusación								Tasa de acusación							
mujeres	45,9	45,8	45,8	54,9	63,6	64,4	59,0	mujeres	59,2	60,0	55,2	49,3	64,0	64,5	60,4
hombres	46,9	42,4	54	54,8	64,6	64,7	59,5	hombres	45,3	45,6	45,4	55,0	63,7	63,0	58,3
Tasa de condena								Tasa de condena							
mujeres	28,6	29,2	12,6	23,7	23,9	24,4	23,5	mujeres	35,0	35,5	19,3	17,3	19,6	19,5	20,7
hombres	35,0	31,5	13,2	25	23,4	19,9	22,7	hombres	29,2	31,4	11,6	22,7	22,2	22,9	22,5
Hurto															
Tasa de imputación								Tasa de imputación							
mujeres	11,4	11,9	12,4	12,0	12,1	12,8	12,2	mujeres	9,9	11,7	12,1	12,6	12,6	13,8	12,3
hombres	10,8	11,9	12,9	13,7	14,1	14,3	13,2	hombres	18,7	20,8	21,9	23,3	23,6	24,3	22,4
Tasa de acusación								Tasa de acusación							
mujeres	37,4	34,7	31,6	29,9	35	41,1	35,3	mujeres	56,5	49,4	43,7	37,8	50,8	57,4	50,0
hombres	37,2	32,8	28,5	28,3	31,5	41,3	33,6	hombres	47,7	39,7	34,7	33,7	38,3	47,6	40,5
Tasa de condena								Tasa de condena							
mujeres	44,7	38,9	34,6	32,5	27,0	34,0	34,4	mujeres	61,1	52,1	42,7	41	26,1	30,8	39,6
hombres	45,4	37,8	32,0	32,0	25,5	33,9	33,2	hombres	58,3	52,1	43,3	43,2	31,0	38,9	42,6

Estafa															
Tasa de imputación								Tasa de imputación							
mujeres	2,0	4,3	2,3	3,1	2,5	3,2	2,9	mujeres	2,2	5,2	2,6	3,8	3,7	3,7	3,6
hombres	2,4	3,7	3,2	3,0	3,0	3,5	3,2	hombres	2,1	3,0	2,3	3,2	2,7	3,3	2,8
Tasa de acusación								Tasa de acusación							
mujeres	85,1	71,5	67,5	68,6	71,2	67,0	70,7	mujeres	82	44,2	93,6	60,3	55,2	58,6	60,4
hombres	72,4	68,9	83,4	68,7	65,3	69,7	70,9	hombres	83,8	76,4	69,4	51,6	60,0	54,3	62,9
Tasa de condena								Tasa de condena							
mujeres	26,9	43,1	42,9	24,0	29,5	34,1	33,6	mujeres	40,4	25,5	50,5	25,3	16,5	26,5	27,5
hombres	19,5	30,1	47,2	44	28,5	28,8	32,9	hombres	38,9	44,2	50,7	32,2	21,1	33,9	35,3
Estupefacientes															
Tasa de imputación								Tasa de imputación							
mujeres	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	mujeres	52,6	52,3	51,9	51,1	50,9	54,1	52,2
hombres	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	hombres	31,7	30,3	29	28,2	27,1	28,5	29
Tasa de acusación								Tasa de acusación							
mujeres	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	mujeres	63,4	59,7	64,6	59,7	60,6	67,2	62,7
hombres	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	hombres	64,4	63	65,8	62,5	64,4	66,4	64,5
Tasa de condena								Tasa de condena							
mujeres	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	mujeres	82,6	78	57,3	58,6	60,3	65,2	66,7
hombres	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	hombres	67,7	61,4	46,6	48,0	50,1	52,6	54,4

Fuente: SPOA. Fecha de la consulta: 30 de abril de 2016.

103. *Diferencias relevantes.* Las diferencias más relevantes incluidas en este documento se refieren a los delitos más graves que afectan de manera prevalente a las mujeres en comparación con los hombres, así como a los niveles de la eficacia de la FGN cuando se trata de mujeres o de hombres víctimas o procesados.

- i. *Delitos en los que las víctimas son desproporcionalmente mujeres.* Como otros autores han documentado¹¹¹, existen diferencias significativas en la proporción de hombres y mujeres que son afectadas por diferentes delitos. La Tabla 34 muestra, discriminando la información por sexo, los delitos que representaron la mayor entrada de víctimas al sistema entre 2010 y 2015¹¹². Se observa que las víctimas tienden a ser mayoritariamente mujeres en los delitos de violencia sexual (85%), violencia intrafamiliar (76%), inasistencia alimentaria (53%) y estafa (54%). Mientras que los hombres son las víctimas prevalentes en los homicidios dolosos y culposos (83% y 65% respectivamente), las lesiones personales dolosos y culposos (56% y 57% respectivamente), las amenazas y los hurtos (57% y 59% respectivamente).

¹¹¹ Villellas Ariño, M., *La violencia sexual como arma de guerra*. 2010, Quaderns de Construcció de Pau, Ecola de Cultura de Pau, Agencia Catalana de Cooperación y Desarrollo. Disponible en:

<http://escolapau.uab.es/img/qcp/violencia_sexual_guerra.pdf>; Munevar, D. I., *Delito de feminicidio. Muerte violenta de mujeres por razones de género*. En: Revista Estudios Socio-Jurídicos, 2012, 14 (1). pp. 135-175. Disponible en: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r28986.pdf>>; Corporación Humanas, *Estudio de la jurisprudencia colombiana en casos de delitos sexuales cometidos contra mujeres y niñas*. 2010, Antropos.; Corporación Sisma Mujer, *Obstáculos para el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia sexual en Colombia*. 2011.

¹¹² Téngase en cuenta que la unidad de análisis son las víctimas, no los casos. Esto tiene consecuencias importantes para el análisis. Por ejemplo, los casos relacionados con estupefacientes (o cualquier delito respecto del cual no sea fácil identificar una víctima específica) están subrepresentados.

Tabla 34—Proporción de víctimas hombres y mujeres en los delitos

Delitos	Víctimas mujeres	%	Víctimas hombres	%
Lesiones personales dolosas	314.649	44,4%	393.451	55,6%
Lesiones personales culposas	247.260	42,4%	335.837	57,6%
Inasistencia alimentaria	307.413	52,8%	274.765	47,2%
Violencia intrafamiliar	406.557	76,5%	124.815	23,5%
Hurto	185.132	41,0%	266.218	59,0%
Hurto calificado	165.367	37,0%	281.125	63,0%
Estafa	201.584	54,2%	170.479	45,8%
Homicidio doloso	48.783	17,4%	231.734	82,6%
Amenazas	113.289	43,1%	149.377	56,9%
Delitos sexuales	175.120	85,7%	29.255	14,3%
Homicidio culposo	38.102	35,1%	70.449	64,9%
Desplazamiento forzado	61.714	50,7%	59.929	49,3%

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: abril 30 de 2016.

104. *Diferencias en el desempeño cuando la víctima es mujer u hombre.* Este párrafo analiza si el sistema de justicia penal imputa, acusa o condena en diferente medida, cuando las víctimas son hombres o mujeres.

- i. La Tabla 33 muestra las tasas de imputación, acusación y condena en el agregado de delitos y algunos delitos seleccionados, diferenciando los casos en los que las víctimas fueron registradas como hombres o mujeres. La pregunta que se responde es: en los casos de cien víctimas mujeres, ¿en cuántos de ellos hubo imputación?; y ello se compara con la proporción correspondiente a casos de víctimas hombres¹¹³. Vemos que para el agregado de delitos no difieren las tasas de acusación o condena para víctimas hombres y mujeres. Es decir, el sistema no tiende a imputar o acusar en nivel diferente dependiendo del sexo de la víctima. Pero sí se observa una diferencia en el nivel de la tasa de condena. Por cada 100 víctimas de sexo femenino, 42 de ellas en sus casos tienen, al menos, una condena. Mientras que dicha proporción es de 51 en casos con víctima hombre. Es decir, el sistema parece ser más duro al momento de la condena cuando las víctimas son hombres. Ahora, el análisis respecto de algunos delitos particulares resulta en diferencias importantes que no se detectan para el agregado de delitos. En el delito de homicidio doloso, las tasas de imputación y de acusación por sexo de la víctima no son estadísticamente diferentes. Mientras que la tasa de condena es claramente mayor en los casos de víctimas mujeres (71%) en comparación con la de víctimas hombres (60%). Esta diferencia se mantiene, más o menos igual, para todos los años analizados. En los casos de violencia sexual se observa un ligero mayor nivel de imputación para los casos de víctimas hombres (22% vs. 16%); no se identifican diferencias claras para la tasa de acusación; y existe un mayor nivel de condena al tratarse de víctimas hombres (44% vs. 39%). En estos delitos, el sistema parece ser más efectivo en los procesos con víctimas hombres. En violencia

¹¹³ Los cálculos excluyeron todos los casos en los que no se registró el sexo de la víctima o en los que se registraron varias víctimas de ambos sexos. Además, cuando una persona fue víctima de delitos distintos, ésta se contó varias veces como una víctima distinta.

intrafamiliar, hurto y estafa no se observan diferencias estadísticamente relevantes entre los casos de víctimas hombres frente a víctimas mujeres.

- ii. *Diferencias en el desempeño cuando la persona indiciada, imputada o sentenciada es mujer u hombre.* También se analizó si el sistema muestra diferencias relevantes al perseguir penalmente a hombres o a mujeres. Esto se logra comparando la proporción de indiciados hombres y mujeres que son imputados(as), la proporción de imputados hombres y mujeres que son acusados(as) y la proporción de hombres y mujeres imputados(as) que son condenados(as). En primer lugar, el agregado de delitos no deja ver diferencias importantes en las tasas de acusación y condena. Sin embargo, la tasa de imputación sí muestra una diferencia sustancial, que se manifiesta en el hecho de que por cada 100 indiciados hombres, se le imputan cargos a 14, mientras que por cada 100 mujeres indiciadas se le imputan cargos a 7. En la investigación del homicidio doloso se encuentran algunas diferencias: los casos en los que el SPOA registra a una persona sospechosa mujer tienen una tasa de imputación diez puntos menor que aquellos en los que el sospechoso es hombre (30% vs. 42%). Después de la imputación, no hay diferencias estadísticamente visibles para las tasas de acusación y de condena. De igual manera, en los delitos de violencia sexual la persecución penal parece tener mejores resultados en contra de sospechosos o procesados hombres. La tasa de imputación es ligeramente mayor para indicados hombres en comparación con indiciadas mujeres (17,5% vs. 12%), diferencia que también se constata al momento de la condena (41% vs. 36%). En el delito de hurto se observa un fenómeno interesante: la tasa de imputación es claramente más alta cuando se trata de indiciados hombres (22%) en comparación con mujeres (12%). Pero dicha tendencia se revierte al momento de la acusación, pues una mayor proporción de mujeres imputadas son acusadas (50%) en comparación con hombres imputados (40%). No se observan diferencias para la condena. Por último, en los delitos relacionados con estupefacientes¹¹⁴, se observan claramente algunas diferencias en la dureza con la que el sistema imputa y condena a hombres y mujeres. Alrededor de un tercio de los casos con indicado hombre tienen imputación, en comparación con la mitad de los casos con indiciadas mujeres. Alrededor de la mitad de los casos con imputado hombre resultan en condena, en comparación con dos tercios de los casos con imputada mujer. No se observan diferencias estadísticamente significativas en la violencia intrafamiliar ni en la estafa.

105. *Causas de las diferencias.* Finalmente, se recuerda que asociación no implica causalidad. Este documento no está afirmando que la razón por la que existen las relaciones estadísticas exhibidas, entre los niveles de efectividad y el sexo de la víctima o la persona indiciada o procesada, son por el hecho mismo de que se trate de hombres o mujeres. Existen múltiples factores que afectan estas relaciones, incluyendo las diferencias en las proporciones de delitos que entran o que acaban llegando a condena, o los elementos probatorios requeridos en los diferentes fenómenos criminales. Sin embargo, percatarse de estas diferencias es útil. Éstas pueden evidenciar sesgos del sistema, incluso siendo estos involuntarios o fruto de

¹¹⁴ Esta categoría incluye todos los tipos penales contemplados en el artículo 376 del Código Penal colombiano.

comportamientos que no son abiertamente discriminatorios. Las diferencias descritas pueden ser la consecuencia de comportamientos neutros, desde el punto de vista del sexo o el género. O también pueden deberse a prejuicios y sesgos personales de los funcionarios judiciales.

Agresiones en contra de defensores de derechos humanos

106. *Identificación de agresiones a defensores de derechos humanos (DDH).* Como se ha dicho, una de las limitaciones de los sistemas de información es el registro de la calidad de las víctimas. Este campo no permite ingresar varias calidades simultáneamente y tiene niveles bajos de actualización¹¹⁵. Ante esta dificultad, en el marco del subgrupo de investigaciones de la Mesa Nacional de Garantías, la FGN recibió por parte de las organizaciones de la sociedad civil y de las Naciones Unidas una matriz con presuntos homicidios a defensores de derechos humanos. Este esfuerzo de la sociedad civil es un insumo importante para la consolidación de datos. La matriz incluye una lista de aproximadamente 749 víctimas muertas entre 1994 y 2015. A partir de esta base de datos, la FGN realizó una búsqueda de los casos en el SPOA y fue posible identificar los números de noticia criminal de 422 hechos ocurridos entre enero de 2005 y diciembre de 2015¹¹⁶.

Tabla 35—Número de casos de homicidios a defensores de derechos humanos por año

Año	# de casos
2005	1
2006	7
2007	11
2008	28
2009	38
2010	39
2011	54
2012	66
2013	66
2014	51
2015	61
Total	422

Fuente: SPOA. Fecha de la consulta: 30 de abril de 2016.

107. *Investigación y judicialización de los homicidios a DDH.* De los 422 homicidios identificados, en 155 investigaciones la FGN ha realizado 112 archivos, 119 imputaciones, 29 condenas y 7 absoluciones. La Tabla 36 y 37 muestran las actuaciones por año de ocurrencia de los hechos, distinguiendo entre casos y personas.

¹¹⁵ La SAASI solicitó que a este campo se le pudieran ingresar varias opciones. Esta solicitud será tenida en cuenta en la contratación con la empresa privada que administra el sistema de información.

¹¹⁶ Actualmente se está realizando la búsqueda de los casos cuya fecha de los hechos es anterior al 2005, puesto que se encuentran en un sistema de información diferente al consultado –a saber, SIJUF-. Además, las organizaciones sociales están haciendo una verificación de la información aportada respecto de 82 casos registrados como posteriores a 2005 que no fueron encontrados en el SPOA.

Tabla 36—Actuaciones por casos

Año	Archivo por atipicidad o inexistencia	Archivo - otros	Formulación de imputación	Escrito de acusación	Sentencia absolutoria	Sentencia condenatoria
2006		6	1	1		
2007		4	1	1		
2008	2	3	6	4		2
2009	1	11	7	7		4
2010	2	11	6	6		1
2011	1	14	11	7	3	2
2012	1	16	7	6	2	1
2013	2	4	10	8		6
2014	2	3	6	5		
2015	1	4	13	8	1	5
Total	12	76	68	53	6	21

Fuente: SPOA. Fecha de la consulta: 30 de abril de 2016.

Nota 1: Las celdas en blanco indican que no se registró actuaciones en el sistema.

Tabla 37—Actuaciones por personas

Año	Archivo por atipicidad o inexistencia	Archivo - otros	Formulación de imputación	Escrito de acusación	Sentencia absolutoria	Sentencia condenatoria
2006		8	1	1		
2007		4	2	2		
2008	2	3	15	10		2
2009	1	13	12	14		4
2010	2	15	8	9		1
2011	2	20	27	15	3	2
2012	1	22	9	8	2	1
2013	2	6	14	29		7
2014	3	3	13	9		
2015	1	4	18	11	2	5
Total	14	98	119	108	7	22

Fuente: SPOA. Fecha de la consulta: 30 de abril de 2016.

Nota 1: Las celdas en blanco indican que no se registró actuaciones en el sistema.

108. *Necesidad de mejorar el desempeño en la investigación de homicidios contra DDH.* En este conjunto de homicidios contra DDH, la tasa de archivos por imposibilidad de identificar el sujeto activo es mayor que la tasa de imputaciones. Mientras la primera corresponde con 18% de las entradas efectivas, la segunda es del 17%. Y la comparación entre esta tasa de imputaciones y la misma tasa en el homicidio doloso en toda la FGN, muestra que es menor para las investigaciones de homicidios a DDH. Lo mismo muestra la comparación de la tasa de condenas respecto de los casos con imputaciones. En los homicidios identificados contra defensores de derechos humanos esta tasa es de apenas 31%. Este desempeño puede explicarse porque los homicidios contra líderes de derechos humanos son usualmente delitos más complejos y más difíciles de investigar, lo cual implica que deben redoblar los esfuerzos para culminar con éxito los casos.

109. *Mejor desempeño para los homicidios ocurridos en el 2015.* Los datos muestran que, para los homicidios ocurridos en 2015, el desempeño de la entidad mejoró. En los 61 casos abiertos con 63 víctimas, la FGN logró imputaciones en 13 casos a 18 indiciados. La tasa de imputación para estos casos, y habiendo transcurrido sólo meses desde de la ocurrencia de los hechos, aumentó a 22%. Esto puede deberse al esfuerzo de la Dirección Nacional de Seccionales y de Seguridad Ciudadana, que durante el 2015 hizo un seguimiento riguroso a los casos reportados por las organizaciones de la sociedad civil. Este esfuerzo continúa en 2016.

Medidas de aseguramiento y relación con sentencias y condenas

110. *Explicación.* Otro aspecto de vital importancia en la discusión de derechos constitucionales es el relacionado con la imposición de medidas de aseguramiento. Las restricciones a la libertad, sobre todo cuando se trata de detención en establecimiento de reclusión, son una limitación al principio de presunción de inocencia, que debe darse sólo en casos excepcionales y de acuerdo con las condiciones establecidas en la Constitución (art. 28), la Ley (arts. 295 y ss. de la Ley 906 y artículo 2 de la Ley 65 de 1993) y la jurisprudencia constitucional (en especial, las sentencias T-827 de 2005 y C-1198 de 2008 de la Corte Constitucional). Este apartado analiza la frecuencia en que se impone una detención preventiva de acuerdo con el SPOA y si dicha privación de la libertad está asociada con el resultado que tienen los casos. La Tabla 38 recoge estos datos.

Tabla 38—Medidas de aseguramiento, sentencias y condenas. Agregado de delitos 2005-2015

<i>Universe: personas imputadas</i>	Personas sin sentencia		Personas con sentencia		Total	
Personas sin MA privativa de la libertad	286.146	48,1%	309.354	51,9%	595.500	100%
Personas con MA privativa de la libertad	74.867	29,5%	179.280	70,5%	254.147	100%
Total	361.013	42,5%	488.634	57,5%	849.647	100%
<i>Universe: personas con sentencia</i>	Personas condenadas		Personas absueltas		Total	
Personas sin MA privativa de la libertad	276.787	89,5%	32.567	10,5%	309.354	100%
Personas con MA privativa de la libertad	167.161	93,2%	12.119	6,8%	179.280	100%
Total	443.948	90,9%	44.686	9,1%	488.634	100%

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 30 de abril de 2016.

111. *Incidencia de la detención.* Entre 2005 y 2015, 849.647 personas fueron imputadas de algún delito. De estas, a 254.147 les fue impuesta una medida de aseguramiento privativa de la libertad, ya sea domiciliaria o en establecimiento carcelario. Esto equivale a 30% del total de las personas imputadas¹¹⁷, cifra consistente con los estudios al respecto y que confirma que

¹¹⁷ Esta es la mejor medida acerca de la preponderancia de la detención en un sistema, pues compara qué tanto se da esa medida con el universo respecto del cual puede darse (el de personas vinculadas a procesos penales). En comparación, otras medidas utilizadas, como las tasas por cada cien mil habitantes, o la proporción de detenidos en prisión (vs. condenados), son valiosas para hacer comparaciones internacionales, pero menos útiles para identificar la verdadera magnitud del fenómeno de la detención en un sistema. Al respecto, ver Foglesong, T. y Stone C., *Prison*

Colombia no está en la misma situación de detención preventiva desbordada que existe en otros países de la región o del mundo¹¹⁸.

112. *Relación con el resultado del proceso.* Un interrogante preocupante es si la detención preventiva está asociada con una mayor probabilidad de ser objeto de condena. En teoría, ambos fenómenos deben ser independientes, pues una vez se es imputado, las condiciones para recibir una medida de aseguramiento -el peligro a la comunidad, al proceso o a la víctima, o la probabilidad de fuga- son diferentes a las necesarias para obtener una condena -la prueba de la responsabilidad del sujeto activo-. En primer lugar, se constató que la medida de aseguramiento sí está asociada a la probabilidad de obtener sentencia: mientras que el 52% de las personas imputadas sin medida de aseguramiento privativa de la libertad ya tiene sentencia, esto sucede para 70% de las personas imputadas detenidas. En otras palabras, la probabilidad de recibir sentencia es mayor para quienes están detenidos. Algo que es razonable, dados los tiempos más exigentes en casos con personas detenidas¹¹⁹, y la esperable mayor agilidad del sistema en los procesos en los que alguien tiene una medida de aseguramiento¹²⁰.
113. *Relación con la condena o absolución.* Ya dentro del universo de personas sentenciadas, las diferencias no son tan grandes. El 90% de las personas sentenciadas que no estuvieron detenidas fueron condenadas, en comparación del 93% de personas sentenciadas que sí estuvieron detenidas. Sin ser de una magnitud importante, en todo caso, dado el alto número de personas, esta diferencia sigue siendo relevante. Puede, a su vez, tener dos explicaciones contradictorias, dependiendo de la dirección causal de la asociación estadística. De una parte, el sistema puede tener un sesgo de acuerdo al cual suele imponer con mayor probabilidad medidas de aseguramiento a las personas imputadas contra las que se tienen mejores pruebas. De otra parte, es posible que las personas detenidas cuenten con menos recursos y posibilidades de defensa. Estas posibilidades -sobre todo la segunda- hacen que este tema deba estudiarse con mayor detalle.

Exit Samples as a source for indicators of pretrial detention, Indictors in development safety and justice. 2011, Kennedy School of Government y National Institute of Justice.

¹¹⁸ Al respecto ver el análisis realizado por DeJusticia en 2014. En dicho análisis se concluye que la gran mayoría de solicitudes de medida de aseguramiento solicitadas por la FGN son impuestas por el juez de conocimiento correspondiente; y que del total de medidas de aseguramiento impuestas, la gran mayoría son privativas de la libertad, específicamente, en establecimiento carcelario. Ver Bernal, C.y La Rota, M. Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada. Due Process of Law Foundation, Washington DC, 2013.

¹¹⁹ Arts 175, 294 y 307 de la Ley 906 de 2004.

¹²⁰ La cercanía del final del periodo analizado al presente hace que puedan haber más casos sin sentencia. Para controlar este sesgo, se realizó el mismo análisis para el periodo 2005-2014, para el cual ya ha pasado como mínimo un año y medio desde que el caso empezó. Los resultados son parecidos: mientras que el 57% de las personas imputadas sin medida de aseguramiento privativa de la libertad ya tiene sentencia, esto sucede para 76% de las personas imputadas detenidas.

Apéndice 1. Desempeño direcciones seccionales

Tabla 39—Cifras nominales utilizadas para calcular los indicadores de desempeño en judicialización del agregado de delitos por seccionales

Seccional	Entradas		Archivos por atipicidad e inexistencia		Total archivos		Imputaciones		Escritos de acusación		Absoluciones		Condenas		Actuaciones relevantes		# de fiscales	Salidas	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014 / 2015	2014	2015
Amazonas	1.710	1.909	656	703	954	1.061	149	203	39	40	13	4	65	88	1.295	1.475	6	1.467	1.537
Antioquia	39.376	40.375	7.483	6.907	17.683	15.437	3.917	4.164	2.573	2.743	388	376	2.586	2.452	24.521	21.945	136	28.648	25.410
Arauca	6.214	6.006	619	523	1.608	2.040	520	615	365	501	25	14	291	318	2.328	2.893	24	2.591	3.136
Atlántico	45.508	49.826	10.505	9.416	26.972	23.764	4.534	4.817	2.531	2.770	94	80	822	906	33.459	30.561	126	32.105	29.540
Bogotá	230.015	248.741	82.193	79.619	171.786	184.273	14.656	17.373	9.999	12.173	1.262	3.076	4.841	8.902	198.020	214.153	594	208.194	226.993
Bolívar	34.697	34.900	8.768	9.076	19.712	20.385	1.742	1.864	996	1.060	60	64	741	787	23.100	23.549	104	27.934	26.710
Boyacá	24.905	25.097	5.456	5.915	8.660	9.861	1.823	2.278	1.369	1.498	80	85	933	1.175	15.473	16.667	111	20.021	21.425
Caldas	26.912	23.933	9.971	7.974	15.481	11.867	3.165	3.032	2.502	2.375	300	334	2.257	2.102	21.667	17.454	69	25.212	20.285
Cali	82.740	77.922	26.443	22.647	48.346	53.631	7.344	7.390	3.955	5.112	300	385	3.659	4.915	62.764	67.535	283	68.760	73.938
Caquetá	9.027	10.210	1.927	1.667	6.052	5.963	1.041	1.363	674	869	46	76	395	633	8.131	8.521	38	8.563	8.886
Casanare	10.822	12.133	2.070	1.484	4.803	4.847	673	733	366	432	36	63	309	387	6.651	6.882	30	7.605	8.236
Cauca	25.827	29.491	3.964	4.093	10.342	11.070	3.066	4.200	1.975	2.791	146	135	1.062	1.925	15.334	17.103	103	15.640	17.419
Cesar	19.440	19.142	2.927	3.512	8.820	10.690	2.026	1.882	1.120	1.266	63	68	545	645	12.334	13.827	40	13.847	14.923
Chocó	6.558	7.294	904	731	2.927	2.308	586	795	258	339	6	32	264	348	4.133	3.607	29	4.798	4.216
Córdoba	22.575	22.250	7.326	4.775	13.591	10.236	969	1.304	585	719	47	38	468	395	16.147	13.304	66	19.521	17.080
Cundinamarca	65.393	66.628	13.056	14.787	32.144	37.359	3.556	3.705	1.694	1.939	171	247	1.636	1.837	42.944	47.114	171	49.462	53.921
Guainía-Vaupés	798	933	34	113	106	214	40	71	15	28	2	2	17	18	186	376	5	222	426
Guaviare	2.838	2.334	371	500	1.027	1.041	75	155	15	65	5	13	71	89	1.175	1.396	7	1.393	1.510
Huila	29.219	30.387	4.646	5.828	8.734	10.879	4.707	4.285	3.698	3.570	312	236	2.124	1.837	15.901	18.203	76	17.181	19.519
La Guajira	9.453	9.799	589	375	1.450	1.417	807	1.116	170	331	18	12	298	342	2.554	2.642	34	2.953	2.255
Magdalena	19.687	21.000	2.530	1.785	6.860	7.250	1.234	1.543	555	625	86	62	511	697	8.663	9.326	57	11.270	10.651
Magdalena Medio	21.039	24.509	4.038	3.897	8.344	10.799	2.038	2.534	1.649	1.968	102	98	815	984	11.848	14.733	44	13.023	16.304
Medellín	116.166	120.708	19.249	16.838	62.954	50.653	12.133	11.647	9.033	8.278	1.200	1.575	6.710	6.515	82.369	67.160	415	91.268	72.787
Meta	33.045	34.123	5.456	6.456	20.025	19.904	2.613	2.634	1.622	1.623	83	71	848	1.184	23.952	24.107	95	28.779	27.096
Nariño	35.914	36.401	12.103	12.440	26.281	23.142	2.166	3.053	1.267	1.832	57	69	1.257	1.588	31.082	29.341	98	34.671	31.630
Norte de Santander	30.472	31.109	7.800	5.591	14.069	10.625	3.112	3.211	1.322	1.840	115	165	1.014	1.042	19.581	16.586	92	21.243	18.419
Putumayo	6.412	7.204	1.254	1.453	3.144	3.884	414	688	245	442	29	25	280	327	3.978	5.207	16	4.555	5.753
Quindío	14.831	15.294	3.535	3.203	8.207	8.222	1.886	2.202	1.668	2.014	275	283	1.370	1.387	11.464	11.679	39	13.535	13.664
Risaralda	26.115	23.186	4.916	4.781	13.563	10.743	3.589	2.999	2.320	1.791	254	319	1.660	1.301	20.392	16.719	78	24.386	20.326
San Andrés	2.301	2.381	350	424	947	1.179	211	251	64	75	10	12	121	126	1.360	1.621	7	1.647	2.059
Santander	50.112	51.172	8.987	20.626	18.928	36.455	7.006	6.225	6.153	5.740	367	554	2.650	2.989	29.564	46.099	161	33.278	51.239
Sucre	14.936	15.790	3.905	5.031	8.249	9.889	1.134	1.178	969	995	30	64	407	620	10.600	12.060	42	13.056	13.937
Tolima	40.645	42.613	7.670	5.951	17.800	15.473	4.724	5.685	3.260	4.590	340	268	2.413	2.608	26.521	24.718	133	32.279	29.035
Valle del Cauca	26.518	25.994	5.707	5.715	12.757	13.046	3.251	3.309	2.031	2.345	259	200	1.497	1.751	18.740	19.622	95	19.875	20.704
Vichada	1.006	1.037	52	156	150	504	70	102	31	66	6	8	27	43	255	665	5	249	689
Total	1.133.226	1.171.831	277.460	274.992	623.476	640.111	100.977	108.606	67.088	74.845	6.587	9.113	44.964	53.263	808.486	828.850	3.429	899.231	911.658

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 30 de abril de 2016

Tabla 40—Cifras nominales utilizadas para calcular los indicadores de desempeño en judicialización de delitos sexuales por seccionales

Seccional	Entradas		Archivos por atipicidad e inexistencia		Total archivos		Imputaciones		Escritos de acusación		Absoluciones		Condenas		Actuaciones relevantes		# de fiscales	salidas	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014 / 2015	2014	2015
Amazonas	123	143	25	17	33	22	19	27	5	7	2		7	8	52	49	6	34	22
Antioquia	1.946	2.078	255	233	434	338	399	405	261	295	55	72	220	198	839	748	136	462	367
Arauca	263	290	12	2	29	9	29	59	27	51	5	2	12	19	58	69	24	35	10
Atlántico	1.625	1.595	183	194	554	379	65	87	27	54	8	2	17	18	619	467	126	560	394
Bogotá	5.610	6.358	1.747	1.735	3.249	3.057	843	1.156	739	792	97	191	222	367	3.998	4.151	594	3.230	3.073
Bolívar	1.332	1.371	314	304	615	589	100	145	80	113	8	3	28	17	712	736	104	624	637
Boyacá	986	1.034	333	396	392	469	135	207	101	137	23	14	105	117	526	665	111	404	472
Caldas	966	993	402	315	532	458	177	215	176	178	71	65	152	143	633	617	69	511	430
Cali	2.268	2.345	777	553	1.625	1.088	176	303	150	235	27	24	68	84	1.799	1.395	283	1.664	1.132
Caquetá	326	393	100	99	301	257	54	98	47	60	11	22	27	33	358	353	38	312	263
Casanare	422	466	62	27	176	34	49	56	27	35	3	3	24	30	222	90	30	176	34
Cauca	932	1.124	204	169	321	310	137	247	101	201	8	9	36	74	446	546	103	330	324
Cesar	651	689	83	68	269	222	81	100	63	61	6	12	15	27	351	324	40	276	240
Chocó	304	313	61	58	166	149	58	80	35	38		10	13	27	229	230	29	174	155
Córdoba	912	993	228	242	452	387	90	138	53	84	11	16	22	26	524	525	66	450	402
Cundinamarca	2.150	2.172	381	454	649	684	221	261	95	137	22	31	109	106	868	947	171	678	723
Guainía -vaupés	56	72	1	11	1	12	8	19	6	14		1	1	2	8	30	5	-	13
Guaviare	125	134	4	4	12	18	14	18	2	8		4	10	7	26	36	7	15	22
Huila	1.004	1.048	83	106	137	211	123	188	104	149	22	19	25	59	255	394	76	151	220
La Guajira	332	394	33	6	74	13	50	65	20	16	5	1	11	15	124	78	34	74	16
Magdalena	695	728	35	40	50	63	50	96	28	43	11	8	11	12	100	159	57	56	66
Magdalena Medio	839	853	111	133	175	253	218	241	188	198	19	17	93	66	395	496	44	190	259
Medellín	2.848	3.273	812	518	1.368	929	262	415	205	265	38	36	147	187	1.610	1.327	415	1.380	966
Meta	1.147	1.208	199	136	537	382	99	108	61	84	5	6	25	47	614	476	95	522	381
Nariño	968	1.169	203	200	370	325	96	170	68	119	11	7	40	52	438	470	98	357	316
Norte De Santander	908	964	124	111	158	144	109	139	66	93	7	8	36	55	268	283	92	168	154
Putumayo	307	366	69	55	119	90	49	91	38	51	8	10	21	12	168	183	16	125	99
Quindío	443	442	149	114	310	246	39	56	36	46	4	1	29	32	355	306	39	316	255
Risaralda	1.065	1.015	441	381	961	793	126	128	100	104	29	24	46	52	1.067	884	78	958	768
San Andrés	69	75	5	11	5	14	6	8	3	6	1		1	5	12	22	7	6	16
Santander	1.622	1.677	350	382	551	530	292	318	226	247	13	14	116	125	827	839	161	566	566
Sucre	606	665	196	247	374	414	113	106	110	97	9	15	20	19	484	517	42	388	427
Tolima	1.581	1.754	347	301	532	417	229	228	157	179	36	31	97	129	763	647	133	548	438
Valle del Cauca	893	914	120	85	283	197	116	150	69	117	25	25	45	65	402	346	95	296	203
Vichada	49	70	4	2	4	3	9	11	4	4	2	3		1	13	14	5	4	4
TOTAL	36.373	39.178	8.453	7.709	15.818	13.506	4.641	6.139	3.478	4.318	602	706	1.851	2.236	20.163	19.419	3.429	16.040	13.867

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 30 de abril de 2016

Tabla 41—Cifras nominales utilizadas para calcular los indicadores de desempeño en judicialización de homicidios por seccionales

Seccional	Entradas		Archivos por atipicidad e inexistencia		Total archivos		Imputaciones		Escritos de acusación		Absoluciones		Condenas		Actuaciones relevantes		# de fiscales	salidas	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014 / 2015	2014	2015
Amazonas	47	54	15	14	18	18	6	8	2		1		8	2	31	34	6	19	18
Antioquia	1.895	1.961	479	553	1.314	933	212	263	145	183	28	18	143	160	1.530	1.204	136	1.386	987
Arauca	229	218	52	64	78	83	17	12	12	9		2	8	12	95	96	24	108	88
Atlántico	926	1.009	196	101	439	151	112	146	100	100	9	8	61	79	552	297	126	447	183
Bogotá	4.002	4.025	1.695	2.103	3.467	4.672	381	420	273	276	23	38	170	333	3.855	5.097	594	3.516	4.734
Bolívar	792	754	216	259	312	356	105	89	48	47	6	4	43	40	417	446	104	327	368
Boyacá	553	582	368	381	406	421	78	96	49	68		2	42	67	485	517	111	417	440
Caldas	722	646	272	249	455	380	183	174	154	153	13	19	182	155	638	555	69	471	391
Cali	3.302	3.491	940	989	2.990	2.849	398	453	268	342	33	45	179	276	3.389	3.302	283	3.068	2.921
Caquetá	413	424	143	129	409	323	53	67	49	42	4	6	24	41	465	391	38	433	352
Casanare	317	245	115	57	138	61	27	27	12	16	4	3	17	18	168	92	30	145	67
Cauca	1.095	1.071	237	327	550	628	109	148	79	110	8	10	63	84	660	776	103	579	661
Cesar	339	361	100	89	172	180	67	59	46	54		3	17	18	239	241	40	178	189
Chocó	351	370	77	118	176	203	64	54	43	40		2	25	35	242	259	29	181	215
Córdoba	625	681	93	149	478	529	46	50	34	30	3	4	21	18	524	580	66	499	539
Cundinamarca	1.523	1.563	548	629	769	843	149	183	70	86	7	10	90	121	920	1.028	171	794	873
Guainía - Vaupés	34	42	4	6	5	6	2	1		1			2	1	10	7	5	5	6
Guaviare	130	115	27	31	69	74	4	10	2	7	1	1	3	6	74	85	7	73	83
Huila	809	795	320	559	415	762	135	150	97	121	16	10	105	77	552	912	76	443	788
La Guajira	319	291	39	6	48	7	10	24		11		1	3	8	60	32	34	50	10
Magdalena	507	520	139	120	200	154	39	47	27	24	5	2	22	24	242	202	57	210	164
Magdalena Medio	641	735	265	151	423	527	89	101	64	89	5	7	42	45	513	628	44	440	560
Medellín	1.670	1.598	456	649	2.109	1.844	229	310	164	175	19	27	219	248	2.382	2.193	415	2.171	1.930
Meta	896	906	273	225	504	324	72	84	31	56	1	2	28	62	576	408	95	537	367
Nariño	1.586	1.483	569	536	1.407	1.449	105	144	86	115	4	7	69	86	1.512	1.593	98	1.448	1.508
Norte De Santander	921	883	284	340	623	439	85	111	54	49	9	9	45	48	708	550	92	644	461
Putumayo	361	288	85	69	246	187	26	30	17	24	2	1	18	11	272	217	16	266	199
Quindío	515	528	170	207	187	313	58	71	61	66	4	6	35	40	245	384	39	192	322
Risaralda	635	573	172	197	577	413	104	93	55	54	8	13	46	66	681	506	78	591	424
San Andrés	41	34	8	3	8	3	16	14	9	5	2		3	6	24	17	7	9	3
Santander	963	904	366	477	399	520	198	186	203	181	11	20	106	141	597	706	161	418	553
Sucre	340	339	105	219	190	311	33	39	35	35	3	1	16	29	223	350	42	193	317
Tolima	1.120	1.226	204	367	518	523	142	145	105	111	13	6	112	141	660	668	133	556	551
Valle Del Cauca	1.280	1.142	191	304	1.175	859	110	134	84	129	15	13	45	52	1.285	993	95	1.198	879
Vichada	42	47	1	54	1	124	6	5	3	3			4	5	7	129	5	8	135
Total	29.941	29.904	9.224	10.731	21.275	21.469	3.470	3.948	2.481	2.812	257	300	2.016	2.555	24.745	25.417	3.429	29.941	22.286

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 30 de abril de 2016

Apéndice 2. Desempeño direcciones nacionales

Tabla 1—Cifras nominales de actuaciones en Ley 906 de las direcciones nacionales

Dirección	Entradas		Archivos por Atipicidad Inexistencia		Total Archivos		Imputación		Escritos de Acusación		Absoluciones		Condenas		Actuaciones Relevantes		# De Fiscales	Salidas	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014 / 2015	2014	2015
Anticorrupción	102	120	133	56	134	57	49	70	39	61	1	2	8	19	191	148	39	144	80
Antinarcoáticos y lavado de activos	1.053	968	355	306	551	417	232	188	176	179	8	5	126	201	909	806	45	840	778
Corrupción admin. de justicia	217	85	98	75	102	76	28	44	24	19	2		7	10	138	130	18	115	87
Crimen organizado	2.456	2.294	176	103	393	223	1.457	1.154	1.333	1.479	24	25	627	902	2.478	2.280	93	1.052	1.156
Delegada ante la corte suprema	332	290	225	219	227	221	41	28	21	25	0	1	9	18	277	268	12	244	242
Derechos humanos Y DIH	169	111	13	9	17	23	87	72	69	52	1	1	18	29	122	126	114	42	57
Desaparición y desplazamiento	123	31	382	209	503	285	30	12	21	13	1	1	5	6	538	303	64	530	317
Medio ambiente y recursos naturales	309	206	303	230	318	236	168	151	123	92	4	3	72	101	558	489	23	395	342
Propiedad intelectual	164	124	156	90	182	114	77	100	78	72	2	1	51	55	312	269	9	239	170
Terrorismo	1.783	1378	139	118	767	796	388	326	262	232	16	19	279	244	1.436	1.366	48	1071	1.066
Total	6.712	5.663	1.984	1.423	3.202	2.457	2.559	2.148	2.149	2.225	59	58	1.202	1.585	6.969	6.197	522	4.680	4.306

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 30 de abril de 2016

Tabla 2—Actuaciones por fiscal en Ley 906 de las direcciones nacionales

Dirección	Imputación		Acusación		Condena		Absolución		Salidas por fiscal		Actuaciones relevantes por fiscal	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Anticorrupción	1,3	1,8	1,0	1,6	0,2	0,5	0,0	0,1	3,7	2,1	4,9	3,8
Antinarcoóticos y lavado de activos	5,2	4,2	3,9	4,0	2,8	4,5	0,2	0,1	18,7	17,3	20,2	17,9
Corrupción admin. de justicia	1,6	2,4	1,3	1,1	0,4	0,6	0,1	-	6,4	4,8	7,7	7,2
Crimen organizado	15,7	12,4	14,3	15,9	6,7	9,7	0,3	0,3	11,3	12,4	26,6	24,5
Delegada ante la corte suprema	3,4	2,3	1,8	2,1	0,8	1,5	-	0,1	20,3	20,2	23,1	22,3
Derechos humanos y DIH	0,8	0,6	0,6	0,5	0,2	0,3	0,0	0,0	0,4	0,5	1,1	1,1
Desaparición y desplazamiento	0,5	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	8,3	5,0	8,4	4,7
Medio ambiente y recursos naturales	7,3	6,6	5,3	4,0	3,1	4,4	0,2	0,1	17,2	14,9	24,3	21,3
Propiedad intelectual	8,6	11,1	8,7	8,0	5,7	6,1	0,2	0,1	26,6	18,9	34,7	29,9
Terrorismo	8,1	6,8	5,5	4,8	5,8	5,1	0,3	0,4	22,3	22,2	29,9	28,5
Promedio	5,2	4,8	4,3	4,2	2,6	3,3	0,1	0,1	13,5	11,8	18,1	16,1

Fuente: SPOA. Fecha de consulta: 30 de abril de 2016

Tabla 3—Cifras nominales de actuaciones por fiscal en Ley 600 de las direcciones nacionales

Dirección	Entradas		Inhibitorios por atipicidad e inexistencia		Total inhibitorios		Apertura de Instrucción		Calificación con resolución de acusación		Absoluciones		Condenas		Actuaciones relevantes		# de fiscales	Salidas	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014 / 2015	2014	2015
Anticorrupción	42	5	6	3	95	23	113	50	70	44	0	0	0	0	208	73	39	165	67
Antinarcoóticos y lavado de activos	8	4	10	2	49	54	8	6	2	7	0	1	5	2	57	60	45	56	64
Corrupción admin de justicia	1	0	3	1	12	6	0	0	2	2	0	0	0	0	12	6	18	14	8
Crimen organizado	7	24	1	0	2	4	4	28	3	1	1	0	8	0	6	32	93	14	5
Delegada ante la corte suprema	35	30	23	12	181	123	47	17	8	15	0	0	1	0	228	140	12	190	138
Derechos humanos y DIH	4	0	18	21	131	101	128	103	129	107	10	22	94	158	259	204	114	364	388
Desaparición y desplazamiento	16	1	1	2	11	8	10	11	3	7	0	0	1	1	21	19	64	15	16
Medio ambiente y recursos naturales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	23	0	0
Propiedad intelectual	1	0	0	0	3	1	0	0	2	3	0	0	0	0	3	1	9	5	4
Terrorismo	23	10	14	7	98	57	20	8	10	14	1	3	1	13	118	65	48	110	87
Total	137	74	76	48	582	377	330	223	229	200	12	26	110	174	912	600	465	933	777

Fuente: SIJUF. Fecha de consulta: 30 de abril de 2016

Tabla 4—Actuaciones por fiscal en Ley 600 de las direcciones nacionales

Dirección	Apertura de instrucción		Calificación con resolución de acusación		Condena		Absolución		Salidas por fiscal		Actuaciones relevantes por fiscal	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Anticorrupción	2,9	1,3	1,8	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	4,2	1,7	5,3	1,9
Antinarcoóticos y lavado de activos	0,2	0,1	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	1,2	1,4	1,3	1,3
Corrupción admin. de justicia	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,4	0,7	0,3
Crimen organizado	0,0	0,3	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1	0,3
Delegada ante la corte suprema	3,9	1,4	0,7	1,3	0,1	0,0	0,0	0,0	15,8	11,5	19,0	11,7
Derechos humanos y DIH	1,1	0,9	1,1	0,9	0,8	1,4	0,1	0,2	3,2	3,4	2,3	1,8
Desaparición y desplazamiento	0,2	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3
Medio ambiente y recursos naturales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Propiedad intelectual	0,0	0,0	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,4	0,3	0,1
Terrorismo	0,4	0,2	0,2	0,3	0,0	0,3	0,0	0,1	2,3	1,8	2,5	1,4
Promedio	0,9	0,4	0,4	0,4	0,1	0,2	0,0	0,0	2,9	2,1	3,2	1,9

Fuente: SIJUF. Fecha de consulta: 30 de abril de 2016

Tabla 5—Cifras nominales utilizadas para calcular las actuaciones por fiscal de las direcciones nacionales en Ley 906 y Ley 600

Dirección	Entradas		Inhibitorio / archivo por atipicidad e inexistencia		Total inhibitorio / archivo		Apertura de instrucción / imputación		Acusación		absolución		condenas		actuaciones relevantes		# de fiscales	Salidas	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014 / 2015	2014	2015
Anticorrupción	144	125	139	59	229	80	162	120	109	105	1	2	8	19	399	221	39	309	147
Antinarcoóticos y lavado de activos	1.061	972	365	308	600	471	240	194	178	186	8	6	131	203	966	866	45	896	842
Corrupción admin. de justicia	218	85	101	76	114	82	28	44	26	21	2	-	7	10	150	136	18	129	95
Crimen organizado	2.463	2.318	177	103	395	227	1.461	1.182	1.336	1.480	25	25	635	902	2.484	2.312	93	1.066	1.161
Delegada ante la corte suprema	367	320	248	231	408	344	88	45	29	40	-	1	10	18	505	408	12	434	380
Derechos humanos y DIH	173	111	31	30	148	124	215	175	198	159	11	23	112	187	381	330	114	406	445
Desaparición y desplazamiento	139	32	383	211	514	293	40	23	24	20	1	1	6	7	559	322	64	545	333
Medio ambiente y recursos naturales	309	206	303	230	318	236	168	151	123	92	4	3	72	101	558	489	23	395	342
Propiedad intelectual	165	124	156	90	185	115	77	100	80	75	2	1	51	55	315	270	9	244	174
Terrorismo	1.806	1.388	153	125	865	853	408	334	272	246	17	22	280	257	1.554	1.431	48	1.181	1.153
Total	6.845	5.681	2.056	1.463	3.776	2.825	2.887	2.368	2.375	2.424	71	84	1.312	1.759	7.871	6.785	465	5.605	5.072

Fuente: SPOA y SIJUF. Fecha de consulta: 30 de abril de 2016

Apéndice 3. Inventario de procesos relacionados con conflicto armado

Este apéndice expone el conteo de procesos¹²¹ impulsados en la jurisdicción ordinaria relacionados con el conflicto armado. La relación se establece por el vínculo entre los sindicados o indiciados y los principales actores del conflicto, el cual se reporta en los sistemas de información misional de la Fiscalía. Para el caso de la Fuerza Pública, se tienen en cuenta también los tipos penales por los cuales se adelantan o adelantaron las investigaciones. A 30 de marzo de 2016, el conteo agregado arroja como resultado los procesos identificados como potencialmente relacionados con el conflicto armado, discriminados de la siguiente forma:

- a. Procesos relacionados con las FARC: **27.566**
- b. Procesos relacionados con el ELN: **3.664**
- c. Procesos asociados a la Fuerza Pública posiblemente relacionados con el conflicto: **8.978**
- d. Otros procesos¹²²: **5.041**

Adicionalmente, se presentan los procesos en los que al menos un indiciado se encuentra asociado a la Fuerza Pública, por cualquier tipo de delito (44.710 procesos).

Sección 1: FARC

Esta sección corresponde a procesos que cumplen al menos una de las siguientes características:

1. La variable “GRUPO” asociada a al menos un indiciado o sindicado corresponde a las FARC.
2. Los campos que contienen los Nombres o Apellidos de los indiciados o sindicados en los sistemas de información, contienen información que indica pertenencia a las FARC, tales como FARC, F.A.R.C, Fuerzas Armadas Revolucionarias.

¹²¹ Procesos activos e inactivos. Los procesos inactivos son aquellos en los cuales la última actuación efectuada fue: archivo, preclusión, inhibitorio, algún tipo de sentencia u otro tipo de salida.

¹²² Corresponde a **i)** los procesos en los que el campo “categoría” de los sistemas de información contiene la opción *conflicto armado*, y **ii)** aquellos procesos en los que al menos un delito bajo investigación pertenece al Título II del código penal: Delitos contra personas y bienes protegidos por el DIH. Se excluyen los procesos que se encuentran referenciados en alguno de los conjuntos precedentes (Fuerza pública por delitos seleccionados, FARC y ELN).

Tabla 1.1—Procesos, indiciados y víctimas por departamento de ocurrencia de hechos y estado

Dept. hechos	ACTIVO			INACTIVO			TOTAL		
	Proceso s	Indiciado s	Víctima s	Proceso s	Indiciado s	Víctima s	Proceso s	Indiciado s	Víctima s
Antioquia	3.322	4.857	4.969	3.822	4.474	4.977	7.144	9.331	9.772
Meta	3.714	4.354	5.663	2.941	3.246	3.631	6.655	7.600	8.817
Caquetá	309	638	655	1.190	1.447	761	1.499	2.085	1.302
Guaviare	1.081	1.199	1.618	265	279	284	1.346	1.478	1.646
Valle del Cauca	381	525	614	811	977	803	1.192	1.502	1.206
Putumayo	441	647	693	513	587	420	954	1.234	1.000
Tolima	375	590	597	562	938	412	937	1.528	918
Bogotá	246	406	230	684	780	611	930	1.186	797
Chocó	253	395	555	520	564	718	773	959	1.033
Cauca	148	562	274	600	766	481	748	1.328	681
Otros	1.817	3.261	3.241	3.571	5.650	4.320	5.388	8.911	7.066
Total	12.087	17.434	19.109	15.479	19.708	17.418	27.566	37.142	34.238

Fuente: SPOA y SIJUF. Fecha de consulta: 31 de marzo de 2016

Tabla 1.2—Procesos, indiciados y víctimas por dependencia de la Fiscalía a cargo de la investigación y estado

Dependencia a cargo	ACTIVO			INACTIVO			TOTAL		
	Procesos	Indiciados	Víctimas	Procesos	Indiciados	Víctimas	Procesos	Indiciados	Víctimas
Meta	3.807	4.285	5.676	3.084	3.313	3.809	6.891	7.598	9.026
Antioquia	1.134	1.218	1.324	2.839	3.127	3.304	3.973	4.345	4.573
Medellín	1.988	3.042	3.154	969	1.301	1.673	2.957	4.343	4.713
Caquetá	164	221	171	1.083	1.268	692	1.247	1.489	751
Guaviare	866	924	1.110	253	266	237	1.119	1.190	1.153
Eje temático - desaparición y desplazamiento	797	912	1.146	87	102	120	884	1.014	1.051
Putumayo	371	553	471	501	574	407	872	1.127	779
Cali	301	378	382	487	535	412	788	913	634
Otros	2.659	5.901	5.675	6.176	9.222	6.764	8.835	15.123	11.558
Total	12.087	17.434	19.109	15.479	19.708	17.418	27.566	37.142	34.238

Fuente: SPOA y SIJUF. Fecha de consulta: 31 de marzo de 2016

Tabla 1.3—Tipos penales asociados a los procesos por estado

# Artículo	Delito	Activo	Inactivo	Total	Porcentaje
467	Rebelión.	1.187	4.787	5.974	17,1%
180	Desplazamiento forzado.	3.817	1.030	4.847	13,9%
103	Homicidio.	1.341	1.809	3.150	9,0%
343	Terrorismo.	896	2.009	2.905	8,3%
165	Desaparición forzada.	1.492	448	1.940	5,6%
169	Secuestro extorsivo.	929	685	1.614	4,6%
159	Deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil.	1.555	32	1.587	4,6%
347	Amenazas.	250	1.337	1.587	4,6%
162	Reclutamiento ilícito.	915	591	1.506	4,3%
244	Extorsión.	329	923	1.252	3,6%
168	Secuestro simple.	502	534	1.036	3,0%
340	Concierto para delinquir.	551	299	850	2,4%
111	Lesiones.	515	323	838	2,4%
142	Utilización de medios y métodos de guerra ilícitos.	513	224	737	2,1%
240	Hurto calificado	120	402	522	1,5%
	Otros	2.052	2.459	4.511	12,9%
Total		16.964	17.892	34.856	100%

Fuente: SPOA y SIJUF. Fecha de consulta: 31 de marzo de 2016

Sección 2: ELN

Esta sección corresponde a procesos que cumplen al menos una de las siguientes características:

1. La variable “GRUPO” asociada a al menos un indiciado o sindicado corresponde al ELN.
2. Los campos que contienen los Nombres o Apellidos de los indiciados o sindicados en los sistemas de información, contienen información que indica pertenencia al ELN, tales como ELN, E.L.N, Ejército de Liberación.

Tabla 2.1—Procesos, indiciados y víctimas por departamento de ocurrencia de hechos y estado

Dept. hechos	ACTIVO			INACTIVO			TOTAL		
	Proceso s	Indiciado s	Víctima s	Proceso s	Indiciado s	Víctima s	Proceso s	Indiciado s	Víctima s
Antioquia	576	734	733	860	976	1.286	1.436	1.710	2.019
Cesar	186	193	199	157	181	257	343	374	456
Chocó	103	146	134	228	242	242	331	388	376
Norte de Santander	63	87	109	252	305	438	315	392	547
Arauca	108	161	107	118	200	100	226	361	207
Santander	36	55	37	163	236	161	199	291	198
Cauca	15	19	15	141	172	77	156	191	92
Otros	125	221	121	533	734	455	658	955	576
Total	1.212	1.616	1.455	2.452	3.046	3.016	3.664	4.662	4.471

Fuente: SPOA y SIJUF. Fecha de consulta: 31 de marzo de 2016

Tabla 2.2—Procesos, indiciados y víctimas por dependencia de la Fiscalía a cargo de la investigación y estado

Dependencia a cargo	ACTIVO			INACTIVO			TOTAL		
	Proceso s	Indiciado s	Víctima s	Proceso s	Indiciado s	Víctima s	Proceso s	Indiciado s	Víctima s
Antioquia	368	375	431	517	580	537	885	955	968
Norte de Santander	103	126	164	416	537	692	519	663	856
Medellín	183	284	259	332	362	686	515	646	945
Choco	85	96	113	215	227	231	300	323	344
Cesar	176	182	183	77	98	57	253	280	240
Santander	30	49	28	154	223	155	184	272	183
Cauca	9	11	4	139	170	77	148	181	81
Otras	258	493	273	602	849	581	860	1342	854
Total	1.212	1.616	1.455	2.452	3.046	3.016	3.664	4.662	4.471

Fuente: SPOA y SIJUF. Fecha de consulta: 31 de marzo de 2016

Tabla 2.3—Tipos penales asociados a los procesos por estado

# Artículo	Delito	Activo	Inactivo	Total	Porcentaje
467	Rebelión.	167	962	1.129	26,5%
168	Secuestro simple.	396	194	590	13,9%
169	Secuestro extorsivo.	167	295	462	10,9%
103	Homicidio.	97	197	294	6,9%
343	Terrorismo.	47	237	284	6,7%
180	Desplazamiento forzado.	162	56	218	5,1%
347	Amenazas.	27	139	166	3,9%
240	Hurto calificado	10	115	125	2,9%
244	Extorsión.	18	105	123	2,9%
165	Desaparición forzada.	98	15	113	2,7%
340	Concierto para delinquir.	61	39	100	2,4%
162	Reclutamiento ilícito.	53	32	85	2,0%
366	Fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas.	12	42	54	1,3%

# Artículo	Delito	Activo	Inactivo	Total	Porcentaje
111	Lesiones.	21	28	49	1,2%
127	Abandono.	34	11	45	1,1%
	Otros	164	254	418	9,8%
Total		1.534	2.721	4.255	100%

Fuente: SPOA y SIJUF. Fecha de consulta: 31 de marzo de 2016

Sección 3: Fuerza Pública

3.1. Procesos por cualquier tipo de delito

Esta sección corresponde a procesos que cumplen la siguiente característica:

1. Las variables descriptoras de al menos un indiciado o sindicado indican que pertenece a la Fuerza Pública (estas variables se identifican en los siguientes campos: actividad, profesión, oficio, empresa, cargo o calidad).

Tabla 3.1.1—Procesos, indiciados y víctimas por departamento de ocurrencia de hechos y estado

Dept. hechos	ACTIVO			INACTIVO			TOTAL		
	Procesos	Indiciados	Víctimas	Procesos	Indiciados	Víctimas	Procesos	Indiciados	Víctimas
Antioquia	1.546	3.971	1.459	4.666	6.320	3.156	6.212	10.291	4.615
Bogotá, D. C.	594	859	205	4.240	4.882	1.356	4.834	5.741	1.561
Valle del Cauca	543	837	440	3.106	3.626	1.963	3.649	4.463	2.403
Tolima	548	904	426	2.566	2.972	1.765	3.114	3.876	2.191
Cundinamarca	421	532	232	1.927	2.195	1.091	2.348	2.727	1.323
Norte de Santander	402	1.018	372	1.838	2.350	1.491	2.240	3.368	1.863
Santander	471	714	241	1.747	2.096	1.235	2.218	2.810	1.476
Cauca	491	717	365	1.183	1.410	869	1.674	2.127	1.234
Boyacá	208	357	123	1.289	1.556	946	1.497	1.913	1.069
Huila	334	515	153	1.090	1.313	617	1.424	1.828	770
Otros	3.437	7.851	2.787	12.063	15.267	8.740	15.500	23.118	11.527
Total	8.995	18.275	6.803	35.715	43.987	23.229	44.710	62.262	30.032

Fuente: SPOA y SIJUF. Fecha de consulta: 31 de marzo de 2016

Tabla 3.1.2—Procesos, indiciados y víctimas por dependencia de la Fiscalía a cargo de la investigación y estado

Dependencia a cargo	ACTIVO			INACTIVO			TOTAL		
	Procesos	Indiciados	Víctimas	Procesos	Indiciados	Víctimas	Procesos	Indiciados	Víctimas
Bogotá	400	452	107	3.808	4.119	1.187	4.208	4.571	1.294
Medellín	774	999	476	3.050	3.533	1.882	3.824	4.532	2.358
Tolima	398	496	265	2.563	2.915	1.729	2.961	3.411	1.994
Cali	308	447	156	2.170	2.499	1.247	2.478	2.946	1.403
Nivel central fiscalías	1.444	8.838	2.976	1.011	3.156	896	2.455	11.994	3.872
Norte de Santander	332	444	171	2.042	2.463	1.667	2.374	2.907	1.838
Cundinamarca	317	365	124	1.815	2.029	1.013	2.132	2.394	1.137
Santander	350	468	92	1.571	1.878	1.146	1.921	2.346	1.238
Antioquia	290	414	148	1.375	2.096	1.047	1.665	2.510	1.195
Cauca	424	482	268	1.150	1.357	848	1.574	1.839	1.116
Otras	3.958	4.870	2.020	15.160	17.942	10.567	19.118	22.812	12.587
Total	8.995	18.275	6.803	35.715	43.987	23.229	44.710	62.262	30.032

Fuente: SPOA y SIJUF. Fecha de consulta: 31 de marzo de 2016

Tabla 3.1.3—Tipos penales asociados a los procesos por estado

# Artículo	Delito	Activo	Inactivo	Total	Porcentaje
111	Lesiones.	947	5.716	6.663	13,1%
416	Abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto.	1.016	4.369	5.385	10,6%
229	Violencia intrafamiliar.	915	3.718	4.633	9,1%
233	Inasistencia alimentaria.	590	2.820	3.410	6,7%
103	Homicidio.	1.576	1.697	3.273	6,4%
120	Lesiones culposas.	326	1.751	2.077	4,1%
239	Hurto.	252	1.624	1.876	3,7%
376	Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes.	232	1.580	1.812	3,6%
112	Incapacidad para trabajar o enfermedad.	247	1.489	1.736	3,4%
347	Amenazas.	231	1.470	1.701	3,3%
--	Otros delitos	5.150	13.129	18.279	36,0%
Total		11.482	39.363	50.845	100%

Fuente: SPOA y SIJUF. Fecha de consulta: 31 de marzo de 2016

3.2 Procesos por delitos potencialmente relacionados con el conflicto armado

Esta sección corresponde a procesos que cumplen las siguientes características:

1. Las variables descriptoras de al menos un indiciado o sindicado indican que pertenece a la Fuerza Pública (actividad, profesión, oficio, empresa, cargo o calidad).
2. Al menos uno de los delitos bajo investigación (de reparto o conexos) corresponde a la selección de delitos que al ser cometidos por miembros de la Fuerza Pública posiblemente se encuentran en el marco del conflicto armado. Para reconocer el delito dentro del reporte de los sistemas de información, se toma como referencia el número del artículo del código penal registrado.

Tabla 3.2.1—Procesos, indiciados y víctimas por departamento de ocurrencia de hechos y estado

Dept. hechos	ACTIVO			INACTIVO			TOTAL		
	Procesos	Indiciados	Víctimas	Procesos	Indiciados	Víctimas	Procesos	Indiciados	Víctimas
Antioquia	734	3.034	979	1.076	2.315	787	1.810	5.349	1.766
Valle del Cauca	175	384	250	440	600	293	615	984	543
Bogotá, D. C.	129	316	88	467	711	177	596	1.027	265
Tolima	127	428	124	416	608	231	543	1.036	355
Norte de Santander	140	699	221	360	687	308	500	1.386	529
Santander	114	286	138	286	421	220	400	707	358
Caquetá	82	515	112	262	463	154	344	978	266
Meta	152	561	135	173	279	140	325	840	275
Cundinamarca	80	135	92	213	295	110	293	430	202
Cauca	111	296	112	172	270	117	283	566	229
Otros	1.174	4.636	1.415	2.095	3.698	1.507	3.269	8.334	2.922
Total	3.018	11.290	3.666	5.960	10.347	4.044	8.978	21.637	7.710

Fuente: SPOA y SIJUF. Fecha de consulta: 31 de marzo de 2016

Tabla 3.2.2—Procesos, indiciados y víctimas por dependencia de la Fiscalía a cargo de la investigación y estado

Dependencia a cargo	ACTIVO			INACTIVO			TOTAL		
	Procesos	Indiciados	Víctimas	Procesos	Indiciados	Víctimas	Procesos	Indiciados	Víctimas
Nivel central fiscalías	1.367	8.662	2.886	629	2.574	766	1.996	11.236	3.652
Secc. Medellín	247	391	144	526	779	261	773	1.170	405
Secc. Antioquia	89	182	59	417	971	371	506	1.153	430
Secc. Tolima	75	134	49	423	561	200	498	695	249
Secc. N. Santander	73	136	30	391	590	327	464	726	357
Secc. Cali	97	182	58	263	331	114	360	513	172
Secc. Bogotá	49	62	14	276	318	92	325	380	106
Secc. Santander	60	113	17	240	344	199	300	457	216
Secc. Caquetá	23	28	13	238	301	127	261	329	140
Secc. Meta	91	117	39	161	229	108	252	346	147
Otras	847	1.283	357	2.396	3.349	1.479	3.243	4.632	1.836
Total	3.018	11.290	3.666	5.960	10.347	4.044	8.978	21.637	7.710

Fuente: SPOA y SIJUF. Fecha de consulta: 31 de marzo de 2016

Tabla 3.2.3—Tipos penales asociados a los procesos por estado

# Artículo	Delito	Activo	Inactivo	Total	Porcentaje
103	Homicidio.	1.576	1.697	3.273	27,27%
376	Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes.	232	1.580	1.812	15,09%
340	Concierto para delinquir.	337	297	634	5,28%
366	Fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas.	126	421	547	4,56%
135	Homicidio en persona protegida.	297	117	414	3,45%
205	Acceso carnal violento.	111	251	362	3,02%
208	Acceso carnal abusivo con menor de catorce años.	92	210	302	2,52%
178	Tortura.	94	188	282	2,35%
414	Prevaricato por omisión.	45	226	271	2,26%
209	Actos sexuales con menor de catorce años.	101	160	261	2,17%
365	Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones.	109	145	254	2,12%
413	Prevaricato por acción.	34	218	252	2,10%
453	Fraude procesal.	126	115	241	2,01%
104	Homicidio agravado.	126	59	185	1,54%
442	Falso testimonio.	77	107	184	1,53%
--	Otros	1.229	1.501	2.730	22,74%
Total		4.712	7.292	12.004	

Fuente: SPOA y SIJUF. Fecha de consulta: 31 de marzo de 2016

Sección 4: Otros procesos

Esta sección corresponde a procesos que cumplen las siguientes características:

1. Aquellos procesos en los que el delito de reparto o algún delito conexo pertenecen al Título II de la parte especial del código penal: “delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario”, y que no están presentes en las bases de Fuerza Pública, FARC o ELN.
2. Aquellos procesos en los que la variable “CATEGORIA” corresponde a la opción “conflicto armado” y que no están presentes en las bases de Fuerza Pública, FARC o ELN, ni en el conjunto de procesos investigados por el Título II del código penal.

Tabla 4.1—Procesos, indiciados y víctimas por departamento de ocurrencia de hechos

Dept. hechos	Procesos	Indiciados	Víctimas
Antioquia	2.494	3.196	3.802
Norte de Santander	463	712	2.349
Putumayo	286	253	385
Meta	242	571	709
Santander	149	575	247
Cesar	141	330	390
Valle del Cauca	141	521	356
Bogotá	139	198	147
Tolima	135	445	230
Atlántico	112	247	389
Otros	739	2.159	1.733
Total	5.041	9.207	10.737

Fuente: SPOA y SIJUF. Fecha de consulta: 31 de marzo de 2016

Tabla 4.2—Tipos penales asociados a los procesos por estado

Artículo	Delito	Procesos	Porcentaje
103	Homicidio.	991	14,4%
180	Desplazamiento forzado.	731	10,6%
165	Desaparición forzada.	707	10,2%
340	Concierto para delinquir.	438	6,3%
135	Homicidio en persona protegida.	412	6,0%
162	Reclutamiento ilícito.	373	5,4%
168	Secuestro simple.	347	5,0%
467	Rebelión.	320	4,6%
136	Lesiones en persona protegida.	262	3,8%
169	Secuestro extorsivo.	232	3,4%
	Otros	2088	30,3%
Total		6.901	100%

Fuente: SPOA y SIJUF. Fecha de consulta: 31 de marzo de 2016