



La Fiscalía del siglo XXI: un camino hacia la modernización

Informe de gestión cuatrienio 2012-2016.
Versión corta

Eduardo Montealegre Lynett
Fiscal General de la Nación

La Fiscalía del siglo XXI: Un camino hacia la modernización

Presentación

Desde marzo de 2012 nos comprometimos con un ambicioso proceso de reingeniería al interior de la Fiscalía General de la Nación. En gran medida, la necesidad de cambio era inminente porque la capacidad institucional de esta Entidad cada vez resultaba más limitada e insuficiente para responder a las expectativas de justicia de los colombianos y hacer frente a un panorama social permeado por realidades criminales cada vez más complejas.

Todos los diagnósticos e indicadores demostraron que a lo largo de las últimas dos décadas las formas delictuales en Colombia evolucionaron de manera vertiginosa. De hecho, cada vez son más sofisticadas y audaces en su operación. Sin embargo, la estructura interna y la forma de actuar de la Fiscalía permanecían inalteradas. Precisamente, desde el inicio de este periodo fue claro que el Ente Acusador se había visto obligado a desempeñar tareas especiales derivadas de nuevas leyes (Justicia y Paz, Sistema Penal Acusatorio, Sistema Penal para la Infancia y la Adolescencia, entre otras), sin que tales novedades tuvieran un proceso paralelo de planeación organizacional, y aún menos, de un cambio en el paradigma investigativo. El diagnóstico era claro: la Fiscalía estaba en una crisis silenciosa y demandaba un vuelco radical a nivel organizacional, operativo y estratégico.

Entonces, tomamos la decisión de ‘poner la casa en orden’ e iniciamos un proceso de modernización de la Entidad. Quisimos comenzar a estrechar la brecha existente entre las demandas de justicia de los colombianos y la eficacia en la respuesta de la Fiscalía. A partir de varios diagnósticos, comprendimos que únicamente podríamos alcanzar esta meta si transformábamos a la Fiscalía en una Institución de vanguardia, cuya estructura pudiera adaptarse a los desafíos criminales de los nuevos tiempos y lograra responder a las necesidades de las víctimas.

Gracias al respaldo del Congreso y del Gobierno Nacional conseguimos plasmar las bases de nuestro proyecto reformador en un compendio de decretos que, actualmente, son la hoja de ruta de una Fiscalía cada vez más acorde al siglo XXI. Después de 4 años de gestión, podemos afirmar con seguridad que,

aunque recibimos una Entidad que amenazaba ruina, le estamos entregando al país una Entidad renovada. Un referente exitoso para nuestra región y el mundo en materia de lucha contra la criminalidad.

Asumir el reto de abandonar el esquema del caso a caso, que había llevado a las antiguas unidades de fiscalías a la paquidermia, para implementar la política de priorización y la investigación en contexto no fueron tareas sencillas. Aunque sí muy satisfactorias, porque a través de estos modelos de gestión e investigación es que hoy la Fiscalía aborda los fenómenos criminales con base en la persecución penal inteligente de las estructuras delictivas que subyacen a los hechos victimizantes individuales. Gracias a ello, podemos decir que hemos logrado resultados notables en lo referente a la desarticulación de bandas delictivas. Estos resultados podrán ser examinados detalladamente a lo largo de este informe.

Otro de nuestros grandes compromisos desde el inicio fue asumir un papel protagónico en la configuración de la política criminal colombiana. Abrimos importantes debates sobre la despenalización de delitos, propusimos varias reformas al ordenamiento jurídico colombiano en materia penal, y además, emprendimos acciones audaces para armonizar los criterios de investigación y ejercicio de la acción penal a lo largo y ancho de toda nuestra plataforma de fiscales y servidores de policía judicial. Para ello, emitimos directivas que, más allá de ser textos académicos de un valor inconmensurable para el operador judicial, cumplen el propósito de dictar lineamientos y unificar criterios en aspectos como la imputación de delitos, la comprensión de instituciones del derecho penal internacional y de figuras procesales del orden nacional, siempre desde de una perspectiva constitucional, de protección de los derechos humanos, y de incorporación de los estándares internacionales del derecho internacional humanitario.

Igualmente, abogamos por la necesidad de abandonar aquella creencia equivocada según la cual la justicia equivale únicamente a cárcel. Por lo tanto, no solo defendimos la importancia de las penas alternativas en contextos transicionales sino que, al mismo tiempo, propiciamos espacios de encuentro entre la víctima y el victimario, como un método para superar el daño infligido con un delito, desde la perspectiva de la justicia reparadora y transformativa. A su turno, velamos por el establecimiento de un proceso penal cada vez más fundado en la garantía del derecho de defensa y contradicción, dialógico y respetuoso de las garantías constitucionales de las partes.

Desde la misma óptica, trabajamos a fondo en el fortalecimiento y profundización de la presencia regional de la Fiscalía. Sabíamos que las dinámicas del delito frecuentemente se manifiestan como fenómenos locales, por lo cual durante estos 4 años fortalecimos la capacidad institucional regional mediante la desconcentración de tareas y funciones del Nivel Central hacia las seccionales: trasladamos recursos, creamos nuevos fiscales, nuevas seccionales y mejoramos 429 sedes. Los resultados obtenidos nos permiten decir que logramos una presencia más vigorosa en los ámbitos locales y, simultáneamente, hemos conseguido una mejor coordinación de tareas entre el centro y las regiones.

Estos son solo algunos de los grandes cambios que emprendimos. Sus alcances y resultados, así como las demás reformas implementadas, representan una gran parte del producto que hoy queremos divulgar a través de este informe. Creemos que, culminados estos 4 años al frente de la Fiscalía General de la Nación y *ad portas* de que inicie una nueva etapa para esta Entidad, se impone la necesidad democrática de hacer los balances de rigor y la rendición de cuentas definitiva. Bajo este lente debe ser leído el Informe “La Fiscalía del siglo XXI: Camino hacia la modernización”.

Lo que el lector tiene en sus manos constituye el producto de un esfuerzo colectivo de condensar en un documento riguroso y que puede ser leído por cualquier ciudadano, el proyecto de Fiscalía de este cuatrienio, nuestra perspectiva de política criminal y sus múltiples logros. Pero, también los retos que quedan pendientes en este camino de necesarias transformaciones. De la misma manera, esta publicación es una pieza clave en la defensa y promoción del legado de respeto por la Constitución y los derechos humanos que queremos dejar.

Aunque estamos convencidos de que a lo largo de estos 4 años fijamos unos cimientos sólidos, nuestro deseo es que la modernización de la Entidad sea una política de Estado, más allá de quiénes estén a cargo de su dirección. De ahí nuestro interés en ofrecer diversos elementos argumentativos, con el fin de que el próximo Fiscal General de la Nación cuente con los insumos necesarios para darle continuidad e impulso a este proceso, que desde luego, no puede concluir hoy.

Además de lo anterior, el Informe “La Fiscalía del siglo XXI: Un camino hacia la modernización” busca invitar a la ciudadanía al debate y a la reflexión sobre nuestra gestión al frente de la Entidad. Estamos convencidos de la importancia

que tiene el escrutinio público frente a las actuaciones de las autoridades públicas. Estamos convencidos de que en un Estado constitucional y democrático nada promueve más la transparencia en la justicia que una sociedad activa, comprometida con ‘lo público’ y dispuesta a llevar a cabo una permanente labor de veeduría de los funcionarios.

Por tal razón, este documento busca constituirse como un insumo de gran valor para alimentar ese debate democrático acerca de la labor desempeñada durante este cuatrienio. Quisiéramos dar por descontado el interés que suscitará en los sectores académicos, profesionales y practicantes del derecho, y otras ciencias sociales, los órganos veedores de la administración de justicia y los medios de comunicación, e invitar a todos los ciudadanos a que sean partícipes de este documento. Confiamos en que este informe materializará nuestra intención de atraer a un sector más amplio de la sociedad. Esperamos que así sea recibido.

Eduardo Montealegre Lynett

CONTENIDO DEL INFORME

| | |
|--|-----------|
| PRESENTACIÓN | 1 |
| I. INTRODUCCIÓN: UN CAMINO DE TRANSFORMACIONES NECESARIAS..... | 9 |
| A. La Fiscalía que encontramos en 2012 | 9 |
| 1. Deficiencias en la capacidad investigativa | 10 |
| 2. La falta de un sistema de gerencia y evaluación permanente | 12 |
| 3. Falta de eficiencia en la investigación por no tener lineamientos claros para la priorización y el contexto..... | 13 |
| 4. Carencia de políticas y estrategias para la atención digna e integral a las víctimas y ciudadanos que demandan justicia..... | 13 |
| 5. Estrategias relacionadas con la aplicación del marco jurídico para la paz en posconflicto | 14 |
| 6. Falencias de las diferentes seccionales de la Fiscalía. Necesidad de fortalecer el enfoque territorial | 14 |
| 7. Caos en la carrera especial y en la administración de personal | 15 |
| B. Las perspectivas filosóficas que orientaron los cambios..... | 16 |
| 1. El rol de la Fiscalía en el diseño y la ejecución de política criminal | 16 |
| 2. La apuesta por una Fiscalía diferente | 17 |
| 3. Tránsito del ejecutor material hacia la estructura criminal..... | 18 |
| 4. Aproximación interdisciplinaria al delito..... | 19 |
| 5. Presupuestos esenciales del nuevo modelo de investigación penal | 19 |
| 6. Nuevo modelo de investigación en el marco de la justicia ordinaria..... | 20 |
| 7. Aproximación estratégica a la gerencia de la entidad | 20 |
| 8. Materialización de la política criminal en las regiones | 21 |
| 9. Cerrar la brecha institucional entre el centro y las regiones | 21 |
| 10. La Criminalidad obliga a una Fiscalía con enfoque territorial..... | 22 |
| 11. Una Fiscalía para el posconflicto: Estrategia de paz..... | 22 |
| C. Esquema del informe de gestión..... | 25 |
| II. FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES ESTRATÉGICAS..... | 26 |
| A. Logros de dependencias estratégicas y desempeño global de la Fiscalía ... | 26 |
| 1. Aportes a la constitucionalización del derecho penal..... | 27 |
| 2. Contribuciones al desarrollo del sistema penal acusatorio y la articulación en materia penal | 30 |
| 3. Fortalecimiento del enfoque de derechos, diferencial y de género..... | 31 |
| 4. Decisiones basadas en evidencia empírica y en mejor planeación..... | 55 |
| d. Análisis de evidencia empírica..... | 58 |
| B. La política pública de priorización en la Fiscalía..... | 62 |

| | | |
|-------------|---|------------|
| 12. | Formulación de la problemática de la investigación criminal..... | 63 |
| | | |
| III. | NUEVAS APROXIMACIONES A LA INVESTIGACIÓN Y EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL. MAYOR ESPECIALIZACIÓN FRENTE A LOS FENÓMENOS CRIMINALES | 72 |
| | | |
| A. | Investigación integral para enfrentar la criminalidad organizada..... | 73 |
| 1. | Investigación penal frente a la Criminalidad organizada..... | 74 |
| a. | Resultados en lucha contra la criminalidad organizada desde la perspectiva departamental y nacional | 75 |
| 2. | Fortalecimiento de la persecución desde la perspectiva local y regional | 80 |
| | | |
| 3. | Investigación en contexto: fortalecimiento de las capacidades de análisis | 83 |
| 1. | Importancia de la investigación en contexto en la experiencia internacional | 85 |
| 2. | La construcción de contextos: un esfuerzo interdisciplinar | 86 |
| 3. | Algunos logros alcanzados por la Dirección Nacional de Análisis y Contextos en situaciones priorizadas..... | 87 |
| | | |
| B. | Nuevos modelos de investigación económico-financiera..... | 91 |
| 1. | Método de investigación de la Policía Judicial Económica y Financiera..... | 92 |
| a. | Valoración por parte de la PEF del riesgo y las amenazas que se generan en el sector económico y financiero | 92 |
| b. | Método de investigación de flujos económicos y redes criminales..... | 92 |
| c. | Resultados de la PEF..... | 92 |
| 2. | Ventajas de la metodología desarrollada por la PEF | 99 |
| | | |
| C. | Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio | 100 |
| 1. | Particularidades de la acción de extinción de dominio y su carácter autónomo | 100 |
| 2. | El modelo de extinción de dominio a partir de la modernización | 100 |
| 3. | Modelo de priorización en la extinción de dominio | 101 |
| 4. | Resultados en la Dirección de Extinción de Dominio..... | 102 |
| 6. | Definición de ejes temáticos al interior de la Dirección de Fiscalías Nacionales como un criterio de especialidad..... | 105 |
| 7. | Resultados de la mayor especialización en la investigación y ejercicio de la acción penal de las Fiscalías Nacionales..... | 106 |
| | | |
| D. | Fortalecimiento del Cuerpo Técnico de Investigación CTI..... | 109 |
| 1. | Recursos invertidos en el fortalecimiento del CTI | 109 |
| | | |
| IV. | UNA FISCALÍA SENSIBLE A LAS REGIONES Y A LAS VÍCTIMAS | 111 |
| | | |
| A. | Mejorar las instalaciones para atender a los ciudadanos dignamente..... | 111 |
| | | |
| B. | Racionalización de cargos y sedes. Una necesidad apremiante | 114 |
| | | |
| 1. | Un nuevo atlas de cobertura de la Fiscalía..... | 115 |

| | |
|---|------------|
| C. Mejores resultados en la investigación y judicialización de los delitos que más afectan la seguridad ciudadana..... | 116 |
| 1. Homicidios | 120 |
| 2. Delitos sexuales | 123 |
| 3. Corrupción | 126 |
| D. La inversión en avances tecnológicos como una forma de cerrar la brecha entre el ciudadano y la administración de justicia..... | 129 |
| 1. La necesidad de la Fiscalía de comunicarse de forma adecuada y contundente | 129 |
| 2. El fortalecimiento de las TIC..... | 130 |
| 3. La tecnología al servicio de las investigaciones judiciales | 130 |
| E. Las víctimas: eje de la regionalización y del proceso penal | 131 |
| 1. El espacio de visibilización de las víctimas | 131 |
| 2. La Fiscalía del siglo XXI: una fiscalía al servicio de las víctimas | 131 |
| 3. Política de Intervención Temprana de Entradas (PITE): una propuesta para darle un mejor servicio a las víctimas..... | 132 |
| V. LOGROS DE UNA ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA..... | 133 |
| 1. El fortalecimiento del presupuesto asignado como mecanismo para responder a las necesidades identificadas en los diagnósticos..... | 133 |
| 2. La ejecución estratégica y eficiente de nuestros gastos de inversión..... | 137 |
| C. La puesta en marcha de cuatro estrategias para el manejo adecuado y la adquisición de los bienes de la Fiscalía | 139 |
| 1. El nuevo Fondo Especial para la Administración de Bienes. Una deuda pendiente desde 2004..... | 139 |
| 2. Transparencia en presupuesto ejecutado por prestación de servicios..... | 142 |
| C. Los sistemas de ahorro como un modelo de administración eficiente..... | 145 |
| D. La modernización de bienes estratégicos para el cumplimiento de la misión institucional de la Entidad | 148 |
| 1. Gestión responsable en la adquisición del nuevo avión de la Entidad | 148 |
| A. Fortalecimiento de la defensa jurídica de la Entidad..... | 150 |
| B. Implementación de la carrera especial de la Fiscalía. El cumplimiento de un mandato constitucional ignorado durante muchos años | 152 |
| 1. Falencias en la administración y regulación de la carrera especial | 152 |
| 13. Nueva normatividad para la regulación de la carrera especial y su adecuación con los demás objetivos de la modernización..... | 153 |

| | |
|---|------------|
| 14. Consecución del mérito a través de convocatorias públicas y definición de los procesos de 1994 y 2008 | 153 |
| VI. UNA FISCALÍA PREPARADA PARA EL POSCONFLICTO | 154 |
| A. La participación de la Fiscalía en la Jurisdicción Especial para la Paz..... | 156 |
| B. El modelo de justicia transicional y el papel de la Fiscalía | 157 |
| C. La estrategia de Paz de la Fiscalía | 158 |
| 15. Algunos logros de la Dirección Nacional de Fiscalía Nacional Especializada en Derechos Humanos y Derecho Internacional..... | 174 |
| C. La formulación de un Plan Especial contra el Crimen Organizado, pensado en el posconflicto (futuras acciones)..... | 179 |
| VII. CONCLUSIONES..... | 181 |

I. INTRODUCCIÓN: UN CAMINO DE TRANSFORMACIONES NECESARIAS

Desde marzo de 2012 unimos esfuerzos para adelantar un diagnóstico general de la Entidad. Nuestros expertos, como más adelante expondremos, estudiaron la estructura de la Fiscalía, las cargas de trabajo de los fiscales, los perfiles de los servidores y la manera como atendíamos a los ciudadanos y a las víctimas de los delitos. Un ejercicio fundamental a partir del cual los argumentos para promover cambios y transformaciones dejaron de ser percepciones e intuiciones y se transformaron en razones técnicamente fundamentadas.

Antes de presentar cualquier balance de nuestra gestión, queremos hacer una síntesis de aquellas ideas que están detrás de nuestro proyecto de reingeniería del Ente investigador. Los párrafos precedentes son, en un primer momento (Apartado A), el reflejo del estado de la Fiscalía que encontramos y sus necesidades. Pero también, en un segundo momento (Apartado B), nuestra propia lectura de esas necesidades, desde una filosofía del derecho que privilegia el respeto por la Constitución y los Derechos Humanos y, que, además, concibe el proceso penal como un escenario de construcción de justicia y verdad.

A. La Fiscalía que encontramos en 2012

Recurrimos a entidades expertas en evaluación de órganos del sector público para que nos entregaran diagnósticos técnicos sobre el estado de la Fiscalía.

Los estudios recibidos demostraron que la anterior estructura y organización, así como el único modelo investigativo utilizado por la Fiscalía para enfrentar las nuevas formas de criminalidad, resultaban insuficientes e ineficaces. Era imperativo que la nueva administración adelantara un proceso de modernización y reestructuración.

1. Deficiencias en la capacidad investigativa

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2012, la implementación de la política de seguridad y convivencia ciudadana exigía que esta entidad actualizara su modelo investigativo para lograr la disminución de los niveles de criminalidad y la efectividad de la acción penal. Planteaba la urgencia de adoptar un modelo investigativo diferente y con una planta de personal suficiente, idónea y proporcional a los retos

Frente a este asunto específico, la Comisión Asesora de Política Criminal señaló de manera reiterada que el fortalecimiento investigativo, y no el endurecimiento punitivo, era una de las más importantes herramientas para solucionar la guerra contra el crimen. De acuerdo con los especialistas, una de las formas realmente eficientes para evitar la comisión de delitos es que exista una certeza de que los responsables de dichas conductas serán investigados y sancionados por la ley¹.

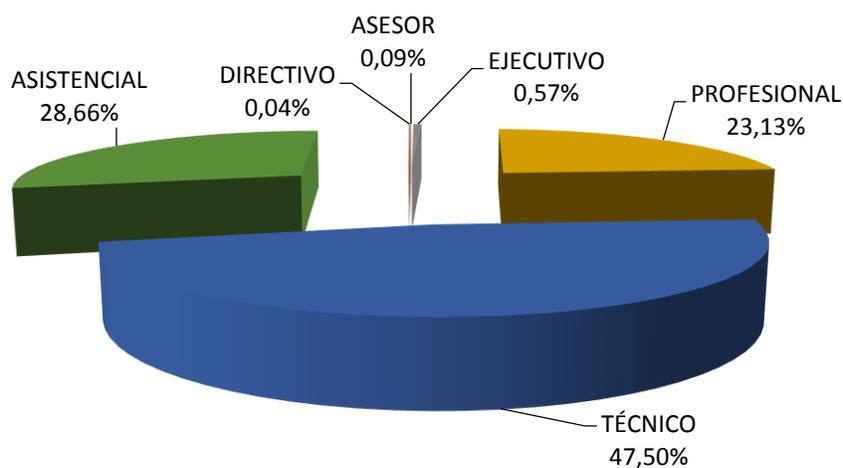
Así, es posible decir que la fórmula en la lucha contra la delincuencia no reside exclusivamente en la cárcel, sino en una combinación de diversas políticas entre las cuales la efectividad de la acción penal es un eje fundamental.

Dado el enfoque de los diagnósticos de la Universidad de los Andes y la Fundación Creamos Colombia, fu evidente que la estructura orgánica y

¹ Respecto a este punto, la Comisión Asesora de Política Criminal considera lo siguiente: “(...) diversos estudios muestran que para enfrentar la criminalidad, en la mayor parte de los casos, es preferible y más humano esforzarse por incrementar la eficacia del sistema penal o recurrir a medidas preventivas, en vez de incrementar las penas. Un ejemplo es el reciente trabajo de 2010 de Daniel Nagin y Steven Durlauf, quienes son dos de los académicos líderes mundiales en la reflexión sobre los eventuales efectos disuasivos del encarcelamiento. Luego de examinar las principales investigaciones existentes sobre el tema, Nagin y Durlauf concluyen que hay muy poca evidencia de que un incremento en la severidad del castigo tenga efectos disuasivos significativos, mientras que existe evidencia sustantiva de que el incremento en la certeza del castigo es el que tiene efectos disuasivos importantes”. Comisión Asesora de Política Criminal, *Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano* (Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2012).

funcional de la Fiscalía era inadecuada para asumir modelos investigativos novedosos y poco se adaptaba al Sistema Penal Acusatorio. De hecho, los documentos señalaban que la planta de personal de la Entidad y su distribución no era acorde con las necesidades de análisis del fenómeno criminal desde distintas disciplinas

Ilustración 1. Distribución de los cargos según nivel jerárquico



Fuente: Fundación Creamos Colombia. Informe Técnico Final.

Solo el 23% de los cargos correspondía a profesionales. Todos los diagnósticos reflejaron su preocupación al constatar que el número de servidores a nivel asistencial y técnico era superior al profesional, lo que afectaba la calidad y la eficiencia del servicio.

La Fundación Creamos Colombia recomendó que la nómina tuviera la participación de, al menos, 77% de profesionales. Pasar de 5.918 a 9.486. El nivel asistencial debía disminuir de 7.333 a 2.357. De acuerdo con esta

Fundación, esa era la única manera de ser eficientes. Igualmente recomendó la profesionalización y tecnificación de la Fiscalía.

A partir de lo anterior, un punto fue claro para nosotros: el robustecimiento de la capacidad investigativa de la Entidad requería de la especialización de sus servidores en distintas áreas del saber², del diseño y adopción de nuevas herramientas investigativas que permitieran potenciar el Sistema Penal Acusatorio. Resultaba evidente que la planta de la Fiscalía no estaba adaptada a los requerimientos propios de un sistema de corte acusatorio, como tampoco lo estaba la estructura funcional. De este modo, el Estado estaba en mora de adecuar el funcionamiento y estructura de la Fiscalía a las exigencias técnicas y procesales de este sistema³.

2. La falta de un sistema de gerencia y evaluación permanente

Uno de los hallazgos de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes fue la falta de capacidad gerencial de la Fiscalía, lo cual afectaba la toma de decisiones y el manejo eficaz de los recursos humanos, técnicos y económicos. Por eso era urgente fortalecer las áreas misionales, pero también era necesaria la creación de espacios decisorios a nivel estratégico.

Era fundamental distinguir entre la parte estratégica y misional, al carecer de políticas claras esto generaba tropiezos que afectaban la labor encomendada. Tener dos grandes organizaciones en la cúspide del área misional –la Dirección Nacional de Fiscales y la Dirección del CTI– generaba descoordinación y dilaciones injustificadas.

La carencia de lineamientos estratégicos por parte del jefe del ente acusador tenía otras dos consecuencias graves. Por un lado, a pesar del amplio margen de libertad que ofrece el Sistema Penal Acusatorio a los fiscales, sobre aspectos como la aplicación principio de oportunidad y la negociación con los delincuentes, estos eran poco utilizados. Y, por otro, muy pocos casos recibían

² Ver: Comisión Asesora de Política Criminal, *Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano* (Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2012).

³ Debe reconocerse que la implementación del Sistema Penal Acusatorio en Colombia produjo un cambio estructural en las tareas asignadas a la Fiscalía General de la Nación, pues no solo exigió el cambio de rol de los fiscales, sino también la implementación de un nuevo enfoque de política investigativa y de análisis de la criminalidad en nuestro país. Ver: Comisión Asesora de Política Criminal, *Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano* (Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2012).

un direccionamiento en temas fundamentales, por lo que el porcentaje de casos exitosos en juicio era muy bajo.

La Fiscalía debía contar con herramientas que permitieran realizar diagnósticos constantes, para responder de manera articulada y coordinada a los problemas.

Debía adelantarse un cambio estructural, de gerencia y de procedimientos, orientado hacia la eficiencia y efectividad. Resultaba imperativo incorporar enfoques gerenciales, de modo que repercutiera en las seccionales. Así como asegurar el cumplimiento de las estrategias e interpretaciones trazadas por el Fiscal General.

3. Falta de eficiencia en la investigación por no tener lineamientos claros para la priorización y el contexto

El diagnóstico de la Universidad de los Andes permitió comprobar que existían prácticas de priorización de facto, sin criterios claros y objetivos. La falta de lineamientos dejaba en la impunidad graves violaciones a los derechos humanos y otras investigaciones, todo por privilegiar delitos más sencillos de perseguir.

Además de la priorización, los nuevos parámetros de investigación exigían profundizar en el contexto. El perfeccionamiento de las habilidades investigativas y de negociación lleva a la implementación de modelos investigativos que reconocen la importancia del contexto y expliquen la manera en que ocurrieron los hechos, e identifiquen el móvil que guio la comisión del delito.

4. Carencia de políticas y estrategias para la atención digna e integral a las víctimas y ciudadanos que demandan justicia

La Fiscalía debía promover e institucionalizar la colaboración y la participación activa de los ciudadanos, también era necesario garantizar una mayor presencia en las zonas más aquejadas por las confrontaciones armadas. En 2012, la Comisión Asesora de Política Criminal reprochó que la política criminal del Estado careciera de un enfoque de derechos humanos y resaltó la falta de atención a aquellas poblaciones que han padecido la discriminación.

El diagnóstico de los Andes también hizo énfasis en dos aspectos. En la necesidad de adecuar los espacios donde son recibidas las víctimas, para ofrecerles una atención humana y garante de sus derechos, además de asegurar que el ciudadano recibirá información clara y efectiva. De hecho los funcionarios que atendían estos casos, no tenían la formación adecuada.

5. Estrategias relacionadas con la aplicación del marco jurídico para la paz en posconflicto

El Marco Jurídico para la Paz exige un nuevo modelo investigativo. La Fiscalía debía tener en cuenta el posconflicto y los parámetros ya fijados para la definición de criterios de priorización por la Constitución. A esto debía sumarse la necesidad de elaborar contextos dentro de las investigaciones, que permitirían a explicar la actuación de los grupos armados, de modo que se hiciera posible la asociación de casos para concentrarse en graves violaciones a los derechos humanos.

Lo anterior reafirma que las investigaciones no podrán adelantarse bajo los paradigmas habituales. El contexto actual implica que la administración de justicia adelante investigaciones focalizadas y especializadas. Y para ello, era necesario que la Fiscalía adecuara sus modelos de persecución penal.

6. Falencias de las diferentes seccionales de la Fiscalía. Necesidad de fortalecer el enfoque territorial

El conflicto armado ha tenido más fuerza en algunas regiones. Esto supone la atención diferenciada y el fortalecimiento de la presencia del Estado en aquellas zonas más afectadas. La respuesta institucional había partido de premisas equivocadas que homogeneizaron las distintas regiones, sin atender a las particularidades de su contexto.

Esta Fiscalía tenía la obligación de preocuparse por una sólida presencia judicial en todo el país. No solo en aquellas zonas que han sido más afectadas por el delito, sino en aquellos lugares donde el accionar criminal es más complejo y frecuente.

Dicho fortalecimiento requería un cambio en la estructura de la entidad dentro de las regiones y resultaba prioritario contar con profesionales expertos que atendieran las necesidades particulares de las zonas. El hecho de que cada seccional no tuviera un solo director definido, sino que contara con tres directores diferentes, uno para los fiscales, uno para el CTI y otro para los asuntos administrativos y financieros, impedía la toma de decisiones eficaces y eficientes contra el crimen. A su vez, redundaba en la carencia de canales adecuados de autoridad y comunicación entre los funcionarios.

7. Caos en la carrera especial y en la administración de personal

Los diagnósticos reflejan una preocupación por la ausencia del análisis de perfiles para el desempeño de cargos. Existían más de 120 denominaciones y no había un régimen jurídico aplicable a la carrera. El desafío era claro: lograr que la planta de personal respondiera a los principios constitucionales de transparencia y mérito.

Tabla 1. Promedio carga laboral por fiscal Ley 906 de 2004 +Ley 1098 de 2006

| Año | No. De fiscales | Carga laboral acumulada | Promedio carga laboral por fiscal |
|------|-----------------|-------------------------|-----------------------------------|
| 2008 | 2.678 | 1.830.308 | 683 |
| 2009 | 2.997 | 2.645.905 | 883 |
| 2010 | 3.235 | 2.915.060 | 901 |
| 2011 | 3.371 | 3.061.058 | 908 |
| 2012 | 3.606 | 3.144.170 | 872 |

Fuente: Informe Técnico Final. Ajuste Estructura y Nomenclatura. Fundación Creamos

Tabla 2. Promedio Carga laboral por fiscal Ley 600 de 2000

| Año | No. De fiscales | Carga laboral acumulada | Promedio carga laboral por fiscal |
|------|-----------------|-------------------------|-----------------------------------|
| 2010 | 1.336 | 267.650 | 200 |
| 2011 | 1.173 | 231.508 | 197 |
| 2012 | 1.153 | 286.644 | 249 |

Fuente: Informe Técnico Final. Ajuste Estructura y Nomenclatura. Fundación Creamos

El informe de la Fundación Colombia dice que el desorden en el manejo de personal era alarmante, carecía de perfiles para el desempeño de cargos y la realidad demostraba que las denominaciones de los puestos no reflejaban lo que hacían los funcionarios. Personas que desempeñaban las mismas funciones y tenían los mismos perfiles, tenían diferencias salariales muy acentuadas. Hecho que afectaba el ambiente laboral y el nivel de compromiso.

B. Las perspectivas filosóficas que orientaron los cambios

Después de estudiar el grave estado de la Fiscalía para el 2012 y conocer las principales necesidades, daremos cuenta de la filosofía que orientó nuestro actuar en los últimos cuatro años.

Detrás de los cambios y transformaciones de la Fiscalía General de la Nación contamos con una serie de principios y de aproximaciones novedosas al fenómeno de la criminalidad y la violencia. Reconocimos que toda acción está enmarcada en una serie de fronteras epistemológicas que la dotan de sentido y garantizan su perdurabilidad en el tiempo. Desconocer que nuestra praxis estuvo amparada bajo ideas sólidas y garantes de la dignidad humana impediría comprender la dimensión de los cambios que ocurrieron en este cuatrienio.

1. El rol de la Fiscalía en el diseño y la ejecución de política criminal

Cumplimos el mandato constitucional según el cual la Fiscalía debe participar en el diseño de las “políticas del Estado en materia criminal”. Ese mandato fue nuestra guía para fortalecer el rol estratégico de la institución, con el objeto de fijar prioridades políticas y criminales.

a. Fiscalía, actor protagónico en la política criminal

La ejecución de la política criminal le corresponde a la Fiscalía. Hay un vínculo muy estrecho entre las competencias de la entidad, la forma en la que se aplica el derecho penal, las estructuras procesales y la política criminal. En particular, con aquella faceta que se refiere a lo que la doctrina ha denominado como la ‘criminalización secundaria’. En otras palabras, todo aquello que se relaciona con la judicialización de los delincuentes y la investigación. Sin embargo, no es su única misión, además debe intervenir en el diseño de las medidas que deben adoptarse para enfrentar la criminalidad.

i. Directivas del Fiscal como componente de la política criminal del Estado

Una de nuestras mayores preocupaciones de esta administración estuvo relacionada con la manera de lograr una relativa uniformidad para que miles de fiscales abordan la investigación y ejercieran la acción penal. Muchas veces se presentaban casos en los que, a pesar de tener unos hechos similares, aplicaban el derecho de una manera muy diferente e, incluso, radicalmente contraria.

Este tipo de situaciones nos llevaron a emprender acciones destinadas a lograr coherencia interna. Lo que buscamos era hacer efectivas una serie de garantías –relacionadas con el principio del debido proceso–, como la igualdad ante la ley y la seguridad jurídica.

El Fiscal General formuló directivas sobre asuntos relacionados con las funciones misionales del Ente investigador, entre sus propósitos estuvo el de uniformar los criterios de interpretación del derecho penal para la investigación y la judicialización de los casos.

2. La apuesta por una Fiscalía diferente

Desde la presentación ante la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General, Eduardo Montealegre Lynett, cuando era candidato, manifestó la necesidad de replantear la forma en la que tradicionalmente se abordaba el estudio y análisis de la criminalidad. En consecuencia, una vez inició este periodo la Fiscalía

trabajó fuertemente por cumplir esa promesa: desarrollar nuevas formas de aproximación al delito.

Por ejemplo, al referirse concretamente a la justicia transicional, el Fiscal explicó la necesidad de “abandonar el criterio de centrarse exclusivamente en el análisis de responsabilidades individuales” y, consecuentemente, “introducir en la investigación penal lo que la Corte Interamericana ha venido evaluando como es el criterio del contexto”.

También aseguró que en las nuevas dinámicas de la justicia no basta solamente “con determinar quiénes son los autores de violaciones a derechos humanos”, sino que es necesario precisar “cuál fue el contexto histórico en que se produjeron esas graves violaciones a los derechos humanos”.

En ese sentido, tomó la experiencia del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia como referencia y planteó la necesidad de abandonar el esquema de las “investigaciones individuales tradicionales” y “dar un giro hacia la teoría de los llamados delitos de sistema”. Ese modelo de investigación tiene la gran bondad de que, mientras permite atribuir responsabilidades individuales, también permite establecer los patrones de criminalidad y simplificar el *modus operandi* de la organización que está detrás del hecho victimizante particular.

Montealegre identificó un criterio investigativo que resulta crucial en un país con tan variadas y extendidas realidades de criminalidad: la priorización, destacó la necesidad de darle mayor importancia e institucionalidad “a los delitos más graves”.

La priorización, los delitos de sistema y el análisis criminal en contexto son tres conceptos fundamentales alrededor de los cuales giró la presentación del actual Fiscal General ante la Corte Suprema en 2012. Tres conceptos que permitieron entrever una propuesta que iba tras una Fiscalía renovada en materia investigativa y una gran apuesta por cambios considerables en el sistema tradicional para la persecución de los delitos.

3. Tránsito del ejecutor material hacia la estructura criminal

Superar la forma tradicional de investigar los delitos fue una de los principales propósitos de estos cuatro años. El esquema de indagación *caso a caso* no solo había llevado al borde del colapso, sino que, además, se trataba de un método

obsoleto y anacrónico para las realidades y necesidades actuales. Los delitos dejaron de ser algo que solo involucra a la persona que, de propia mano, materializa la acción punible. Por regla general, el mundo criminal del siglo XXI opera a través de estructuras. Detrás de los hechos criminales individualmente hay una estructura organizada de poder más o menos compleja.

Consideramos que no avanzaríamos mucho en materia político-criminal si todos nuestros esfuerzos estaban únicamente dirigidos a judicializar al ejecutor material. La organización delincencial –la estructura que en realidad permite que el delito se siga cometiendo– reemplazará con facilidad a la persona judicializada y, por tanto, su poderío criminal se mantendrá incólume. Se trataba de un método de indagación que producía una situación de suma cero, donde todos los esfuerzos se evaporan.

Resultaba más audaz y eficaz iniciar el tránsito para reemplazar el modelo investigativo centrado principalmente en el *ejecutor material*, por un modelo basado principalmente –pero no de manera exclusiva– en el estudio sistémico de las estructuras criminales. Esto es lo que hemos llamado la *investigación criminal interdisciplinaria e inteligente*.

4. Aproximación interdisciplinaria al delito

Dentro del propósito de ajustar la Fiscalía a las nuevas realidades, así como de comprender el delito como un fenómeno macro, adoptamos nuevos enfoques en materia de investigación e incorporamos nuevas herramientas.

El propósito es comprender más los fenómenos de macrocriminalidad a través de herramientas analíticas propias de otras disciplinas, como las ciencias sociales y las ciencias exactas. La priorización y los análisis en contexto son el resultado de esa interdisciplinaria.

5. Presupuestos esenciales del nuevo modelo de investigación penal

En contextos de violaciones masivas a los derechos humanos, los operadores judiciales tarde o temprano se encuentran con la dificultad práctica de llegar a buenos resultados a través de la investigación caso a caso de la totalidad de los episodios delictuales. Entonces, surge la pregunta: ¿cómo guiar el deber estatal

de investigar y castigar a los victimarios en situaciones de criminalidad sistemática y masiva?

El sistema penal basado en la priorización y en los análisis de contexto ha sido una de las respuestas que los tribunales internacionales han encontrado para satisfacer los derechos de las víctimas, y simultáneamente, el deber estatal de investigar y sancionar la comisión de delitos graves y sistemáticos. Es el caso del Tribunal Penal Internacional por la ex-Yugoslavia. La degradación y la extensión de la violencia que padecieron hacían imposible juzgar absolutamente todos los delitos. Ello jugó a favor de la implementación de un modelo basado en los criterios de selección y priorización.

La Fiscalía del Tribunal tuvo en cuenta ciertos criterios para la selección de casos y personas que serían llevadas a juicio. Criterios como la jerarquía dentro de la organización, la gravedad, escala e impacto del delito, la conexión con otros delitos, la existencia de un patrón de conducta detrás del delito, etc.

6. Nuevo modelo de investigación en el marco de la justicia ordinaria

Los réditos que se pueden obtener gracias a la aplicación de un modelo de investigación basado en la priorización y los análisis en contexto no se limitan únicamente a la justicia transicional, ni a la investigación de las graves violaciones a los derechos humanos. Ese método investigativo también se puede aplicar a la justicia penal ordinaria.

Por eso adoptamos esa aproximación para llevar a cabo la investigación de otros fenómenos de macrocriminalidad que no se enmarcan dentro del conflicto armado, como el contrabando, la minería ilegal, la corrupción... Ese enfoque nos ha posibilitado una acción más eficaz al permitirnos perseguir las estructuras delincuenciales.

7. Aproximación estratégica a la gerencia de la entidad

Con frecuencia, las entidades públicas se encuentran tan inmersas en los detalles y en los avatares del día a día que no tienen una visión de conjunto sobre sus problemas más estructurales. Específicamente en la Fiscalía antes de 2012, el fragor diario de los procesos y demás asuntos a su cargo impedía establecer criterios de racionalización de sus funciones.

A partir de marzo de 2012, por iniciativa directa del Fiscal General, quisimos que la institución tuviera una serie de dependencias encargadas de analizar los problemas y necesidades desde una perspectiva de conjunto. De este modo, sería posible observar nuestra gestión desde la distancia y tener un panorama más completo respecto de las dificultades organizacionales y de procesos que afronta a diario. A este proceso lo llamamos *una aproximación estratégica a la gerencia de la entidad*.

Con la modernización de la Fiscalía, hemos creado una serie de direcciones estratégicas que se encargan de emitir criterios de gerencia, conocimiento y racionalización para la ejecución de nuestras tareas misionales y de apoyo. A partir de los lineamientos del Plan Estratégico, estas direcciones han trabajado en la formulación de directrices, modelos de gestión, seguimiento y evaluación, y formulación de programas e iniciativas.

8. Materialización de la política criminal en las regiones

El constituyente de 1991 concibió a la Fiscalía como una *institución puente* entre las víctimas y los jueces. La entidad tiene a su cargo la tarea de canalizar –en clave de investigación y ejercicio de la acción penal–, los reclamos de justicia. De ahí la importancia de estrechar los lazos con la comunidad y de crear un organismo investigador que sea percibido por las víctimas como un aliado para la satisfacción de sus derechos.

En esa medida, el contacto directo y la interacción permanente con la comunidad y con las víctimas resultan primordiales para ganar su confianza. De ahí la importancia de crear una Fiscalía con un enfoque territorial mucho más sólido.

No existen personas más idóneas y preparadas para gestionar los asuntos regionales y locales que aquellos funcionarios que están en contacto directo con esas realidades.

9. Cerrar la brecha institucional entre el centro y las regiones

Para nadie es un secreto que en Colombia existe una brecha abismal entre el centro y las regiones en materia de institucionalidad. En efecto, nuestro

territorio aún cuenta con unos centros de poder más o menos fuertes, pero también con regiones que tienen carencias enormes en materia institucional.

Hace cuatro años, por ejemplo, recibimos una institución que tenía grandes deficiencias en sus seccionales, especialmente, en materia de infraestructura, articulación y gestión. El estado de cosas evidenció la falta de preocupación por potenciar las capacidades regionales, tanto a nivel misional como administrativo. Por tal motivo, desde el primer día de esta administración, hemos trabajado con vehemencia para saldar esa mora histórica en materia institucional. Durante estos 4 años hemos buscado que el proceso de modernización tenga a las regiones y seccionales en el centro de sus preocupaciones y prioridades.

10. La Criminalidad obliga a una Fiscalía con enfoque territorial

Los fenómenos de criminalidad están marcados por las dinámicas locales y regionales, obedecen a las diferentes realidades y contextos. Ello significa que los problemas en materia delictual no son homogéneos en todo el territorio nacional. En primer lugar, ello obedece a que hay realidades delictuales que se presentan solamente en algunas zonas. Por ejemplo, asuntos como el contrabando de gasolina, la minería legal y el desplazamiento forzado.

La criminalidad es diferenciada, desde un punto de vista geográfico. Tal comprensión, nos condujo a construir una Fiscalía vigorosa en las regiones.

A lo largo de este periodo, nuestro propósito fue transformarnos en una Fiscalía que no le diera la espalda a las regiones. Promovimos la desconcentración de funciones del nivel central hacia las seccionales y logramos contrarrestar las grandes deficiencias de las seccionales. Hoy, la institución cuenta con una presencia mucho más fuerte en las regiones y además, está dotada de mejores herramientas.

11. Una Fiscalía para el posconflicto: Estrategia de paz

En este cuatrienio materializamos una filosofía: no existe una mayor conquista social que la de lograr la convivencia pacífica. La administración de justicia – particularmente, la penal– se erigió en las civilizaciones como una alternativa a

la violencia o a la búsqueda de la justicia por nuestra propia cuenta, que conduce a la barbarie. Creemos, por tanto, que los cauces del diálogo constituyen la mejor alternativa para tramitar las diferencias.

Esta línea de pensamiento inspiró el actuar de la Fiscalía y explica en gran medida nuestro apoyo a las iniciativas del Gobierno por encontrar una salida negociada al conflicto. Más allá de un simple apoyo al proceso de paz, trabajamos durante estos 4 años en la articulación de una Fiscalía que estuviera preparada para afrontar los retos en materia de justicia, inherentes en una sociedad que recorre el anhelado camino de la guerra hacia la paz.

a. Justicia restaurativa para las sociedades en transición

Desde hace un buen tiempo, ronda en Colombia la tesis según la cual la justicia penal equivale a la cárcel. Existe la creencia de que mientras el victimario no sea puesto tras las rejas, habrá impunidad. Por ejemplo, cuando una persona está recluida en prisión, incluso, antes de que se dicte una condena, la frase que se viene a la cabeza es “se hizo justicia”.

A pesar de esa asociación automática entre cárcel y justicia, las nuevas aproximaciones al derecho penal, concretamente las relativas a la teoría de la pena, han explicado que la justicia no es un valor puramente retributivo. La impunidad no es necesariamente la ausencia de cárcel. Existen otro tipo de medidas más productivas en el contexto social y que logran una mayor reparación para las víctimas. La sanción es concebida como un mecanismo para superar el daño ocasionado con el delito, y además, constituye una oportunidad para progresar social y moralmente.

Desde esta Fiscalía hemos defendido un sistema de penas alternativas como la mejor fórmula para transitar de la guerra hacia la paz. Propusimos un modelo de justicia de corte restaurativo. Es la mejor forma de encontrar el punto medio entre paz y justicia, sin desconocer las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Nos alegra que un esquema de estas características haya prevalecido en el acuerdo de justicia entre Gobierno y Farc, va en sintonía con las ideas planteadas por el Fiscal General.

b. Participación política de los futuros excombatientes

A lo largo de los tres años de negociaciones, hemos defendido la tesis de que no es posible cerrar las puertas a la participación política de los guerrilleros que dejen las armas, se sometan al sistema integral de justicia transicional y se reincorporen a la vida civil. Más aún, nos parece natural que unas negociaciones de paz desemboquen en la conversión de los rebeldes en un proyecto político sometido a los cauces democráticos.

El proceso transicional ocurre en un contexto de negociación y no dentro de un proceso de rendición. Esto implica que las negociaciones encaminadas a ponerle fin al conflicto se dan en un relativo plano horizontal.

El hecho de que el proceso de transición se dé en el marco de una negociación y no a través de un proceso vertical de sometimiento, impone al Estado la necesidad de establecer incentivos políticos para los alzados en armas.

Durante el proceso de paz hemos trabajado arduamente en la elaboración de insumos para alimentar el debate, que se encuentra en uno de los momentos más importantes en el marco de la justicia transicional. En síntesis, después de todas esas discusiones, nos sentimos satisfechos.

El acuerdo establece que el Estado estructurará un modelo en torno a los delitos políticos y conexos. También se lee allí que: “La imposición de cualquier sanción en el SIVJRNR no inhabilitará para la participación política ni limitará el ejercicio de ningún derecho, activo o pasivo, de participación política, para lo cual las partes acordarán las reformas constitucionales pertinentes”. En este sentido, sin lugar a dudas desempeñamos un papel importante para que esas ideas de participación política fueran plasmadas en el acuerdo y posiblemente transformadas en la realidad dentro de muy poco.

c. Informes macro, principal insumo investigativo de la jurisdicción especial de paz

La Fiscalía tendrá un papel relevante en el marco del sistema integral de justicia transicional. Principalmente, brindará colaboración y apoyo en materia investigativa para la jurisdicción especial de paz. Le corresponderá presentar una serie de informes a la *Sala de reconocimiento de verdad y responsabilidad*

y de determinación de los hechos, frente a todas las investigaciones en curso sobre conductas cometidas en el marco del conflicto armado.

Estos insumos tendrán una doble función. Por una parte, serán útiles para el Tribunal como parámetros para constatar si el procesado está obligado a reconocer su responsabilidad, así como para contribuir al esclarecimiento de la verdad. Y, por otra parte, en los casos donde no haya reconocimiento de responsabilidad, los informes que elabore la Fiscalía serán piezas probatorias fundamentales para el juicio.

La jurisdicción especial iniciará su gestión con un camino ya trazado en materia investigativa. En consecuencia, podrá desarrollar su labor de manera eficaz. Aunque en estricto sentido la Fiscalía no hace parte de este modelo de justicia, ciertamente desempeñará un rol primordial en su funcionamiento. Justamente por esa razón, adoptamos diversas medidas encaminadas a materializar, sistematizar la información y elaborar informes sobre la macrocriminalidad que ha tenido lugar en el marco del conflicto.

C. Esquema del informe de gestión

Este informe no pretende ser una enumeración exhaustiva de las actuaciones de cada una de las dependencias de la Fiscalía. Los siete temas que presentaremos a continuación, constituyen ejes transversales de acción que desarrollamos a lo largo de este periodo.

El primero de ellos, se refiere al fortalecimiento de las capacidades estratégicas, el segundo, explica los nuevos modelos de investigación y ejercicio de la acción penal. Con estos elementos claros, abordaremos la estrategia de la Fiscalía en materia de regionalización y atención a víctimas y usuarios, y ahondaremos en el nuevo modelo administrativo y financiero, lo que posibilitó la implementación de todas las transformaciones.

Finalmente, daremos cuenta de las acciones que hemos emprendido con el fin de dejar una Fiscalía lista para un escenario de posconflicto.

II. FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES ESTRATÉGICAS

Esta Entidad tenía muy poca aproximación estratégica a la utilización de sus recursos. Encontramos que, en términos generales, la Fiscalía tenía suficiente vigor para enfrentar el crimen más grave. Pero la falta de gerencia, gestión de recursos y planificación estratégica dificultaban el buen aprovechamiento de fiscales e investigadores.

La modernización que impulsamos cambió esto, porque profundizamos las capacidades estratégicas y de gerencia. Conformamos dependencias dedicadas exclusivamente a estas labores. Implicó el fortalecimiento de las capacidades gerenciales de directores y subdirectores, y sobretodo incidió en el comportamiento de todos los funcionarios.

A. Logros de dependencias estratégicas y desempeño global de la Fiscalía

Dentro del fortalecimiento de las capacidades estratégicas, el primer cambio, fue la modificación de la arquitectura institucional. Uno de los elementos importantes de todas las reformas fue otorgarle a la Fiscalía la capacidad de *pensar* con cuidado en sus labores, a través de direcciones con responsabilidades estratégicas, que tienen la obligación de adoptar una perspectiva de mediano y largo plazo, y que no deben sortear funciones

misionales del día a día. Esto incluye la Dirección de Estrategia en Asuntos Constitucionales, la Dirección de Sistema Penal Acusatorio y de Articulación en Materia Penal, y la Dirección de Políticas Públicas y Planeación.

1. Aportes a la constitucionalización del derecho penal

Las normas consagradas en la Constitución de 1991 y por los precedentes jurisprudenciales irradian el sistema penal. En efecto, la importancia de los derechos fundamentales que están en juego en el procedimiento penal – presunción de inocencia, libertad personal, principio de legalidad, prohibición de doble juzgamiento, inviolabilidad de las comunicaciones, etc.– trae como resultado que sus diferentes etapas graviten sobre los derechos y principios consagrados en la Carta Política. A este fenómeno se le ha denominado *constitucionalización del derecho penal* y, a la postre, no es otra cosa que la preponderancia que las normas constitucionales y sus correspondientes desarrollos jurisprudenciales han cobrado en la aplicación del derecho penal.

En ese contexto, creamos la Dirección Nacional de Estrategia de Asuntos Constitucionales. La reestructuración de la entidad reconoció que el proceso de constitucionalización del derecho penal tenía tal importancia y magnitud para sus funciones que resultaba necesaria la creación de una dependencia estratégica dedicada a estos asuntos. Se le encomendó un mandato claro: ajustar el rol que desempeña la Fiscalía dentro del Estado.

Dotamos de un enfoque de derechos humanos, la actividad misional. Las directrices tienen el propósito de asegurar un ejercicio eficiente y coherente de la acción penal, definir políticas y estrategias de priorización.

Hemos logrado adecuar nuestras funciones a los postulados de la Carta Política a través de la redacción de directivas y conceptos sobre la constitucionalidad, que abordan asuntos de interés o que inciden en las labores cotidianas de la Entidad. Con estos documentos buscamos dotar de un enfoque de derechos humanos a la actividad misional de la Fiscalía, así como aportar a la solución de problemas jurídicos complejos a los que se enfrentan las diferentes dependencias y que, en atención a la carga de trabajo y especialidad temática, no podían ser resueltos.

- Directiva 01 de 2012, “Por medio de la cual se adoptan unos criterios de priorización de situaciones y casos, y se crea un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de aquellos en la Fiscalía General de la Nación”.
- Directiva 01 de 2013, “Por medio de la cual se adoptan los fundamentos jurídicos para la aplicación del Acto Legislativo 02 de 2012 (reforma a la justicia penal militar) dentro de la Fiscalía General de la Nación”.
- Directiva 01 de 2015, “Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de la directivas”.
- Directiva 02 de 2015, “Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen los lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación”.
- Directiva 03 de 2015, “Por medio de la cual se establecen las pautas para la persecución penal de los crímenes de guerra en el territorio nacional”.
- Directiva 01 de 2016 “Por medio de la cual se adoptan los fundamentos jurídicos para el análisis de la responsabilidad del dirigente por el hecho de los combatientes en los casos de la imputación de las violaciones masivas a los derechos humanos en el derecho colombiano”
- Directiva 02 de 2016 “Por medio de la cual se adoptan los fundamentos jurídicos para la aplicación del crimen de lesa humanidad dentro de la Fiscalía General de la Nación”
- Directiva 03 de 2016 “Por medio de la cual se adoptan los criterios sobre la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad”
- Directiva 04 de 2016 “Por medio de la cual se determinan las conductas que constituyen graves violaciones a los derechos humanos”
- Directiva 05 de 2016 “Por medio de la cual se adoptan los criterios sobre la prescripción de las graves violaciones a los derechos humanos”

- Directiva 06 de 2016 “Por medio de la cual se adoptan directrices para la investigación y juzgamiento del delito del aborto”
- Directiva 07 de 2016 “Por medio de la cual se establecen pautas para la citación de periodistas a rendir entrevista o testimonio dentro de una investigación y/o un proceso penal.
- Directiva 08 de 2016 “Por medio de la cual se establecen lineamientos generales con respecto a los delitos en los que se puede incurrir en el curso de la protesta social.

La DNEAC preparó demandas de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 02 de 2015 sobre equilibrio de poderes (D-10947), por considerar que su adopción implicó una sustitución de la Constitución vigente. Además contra las normas del Código Penal referidas a actos de racismo y discriminación (D-10948). Evidentemente, al referirse solamente a las categorías de sexo y orientación sexual, excluye de su ámbito de protección a las personas con identidad de género diversa.

El trabajo que realizó la DNEAC ante la Corte Constitucional incluyó la asistencia a audiencias públicas convocadas por dicha autoridad judicial, así como el seguimiento a órdenes complejas derivadas de sus sentencias, en particular de la T-025 de 2004⁴, que declaró el estado de cosas inconstitucional en relación con el desplazamiento forzado, y de la SU-254 de 2013⁵ sobre derechos de las víctimas de desplazamiento. En ese sentido, la DNEAC rindió una serie de informes a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de las órdenes que involucran a la Entidad e inició un proceso de seguimiento interno a los compromisos de la Fiscalía sobre este asunto.

Finalmente, la DNEAC contribuyó a que la Fiscalía se consolide como protagonista en el diseño de la política criminal, a través de la elaboración de proyectos de ley orientados a la constitucionalización de ciertas etapas y procedimientos. Por consiguiente, desde la DNEAC y en conjunto con el Despacho del Fiscal General, elaboró el Proyecto de Ley 108 de 2014, “Por medio del cual se crea el Tribunal Nacional de Garantías Constitucionales en

⁴ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

asuntos penales y se dictan otras disposiciones”, y el Proyecto de Ley 109 de 2014, “Por medio del cual se reforma la estructura y funcionamiento de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia”.

2. Contribuciones al desarrollo del sistema penal acusatorio y la articulación en materia penal

El Sistema Penal Acusatorio no acabó con la expedición del Código de Procedimiento, ni con la introducción del sistema en las regiones. La consolidación requiere de un constante monitoreo y análisis que permita identificar cuellos de botella e ineficiencias para proponer mejoras.

Dentro de las dependencias estratégicas, la modernización creó la Dirección Nacional de Sistema Penal Acusatorio y Articulación Interinstitucional en Materia Penal, encargada de generar cambios a través de un enfoque gerencial, la articulación interinstitucional y la articulación de policías judiciales. Todo para contribuir a la efectividad global del sistema procesal.

Esta Dirección es la encargada de planear, orientar la ejecución y la implementación de las políticas y directrices para atender los asuntos que, en sus diferentes dimensiones -sociológica, normativa, jurisprudencial, logística, operativa y de política criminal-, son necesarias para garantizar la continuidad del Sistema Penal Oral Acusatorio y, sobre todo, para la prestación de un servicio ágil, sin dilaciones y respetuoso de los derechos fundamentales.

Bajo el liderazgo de esta Dirección, presentamos el Proyecto de Ley 021 de 2015 para reformar el código de procedimiento penal integralmente, optimizar el funcionamiento del sistema procesal y profundizar su carácter acusatorio.

Introducimos figuras novedosas como la investigación y prueba en contexto, metodología que busca contribuir a la eficaz persecución de nuevas formas de criminalidad, la creación del acusador privado y del procedimiento abreviado para la judicialización de contravenciones.

Hemos promovido el uso de mecanismos alternativos de terminación del proceso y del litigio estratégico para casos complejos. El acompañamiento a fiscales en el uso de estas herramientas ha resultado fundamental para el éxito de la Fiscalía en investigaciones connotadas. La Dirección lidera alrededor de 35 litigios estratégicos de casos novedosos y complejos, destacamos delitos

ambientales, enfoque diferencial, delitos financieros, delitos contra la administración pública, entre otros.

Respecto de la promoción de mecanismos alternativos para la terminación anticipada del proceso, desde el 1° de abril de 2014 al 30 de octubre de 2015, la Dirección tramitó 4.456 solicitudes para la aplicación de principio de oportunidad y gestionamos 488 solicitudes de beneficios por colaboración.

3. Fortalecimiento del enfoque de derechos, diferencial y de género

La igualdad es un derecho fundamental reconocido en el artículo 13 de la Constitución Política⁶. La garantía de este derecho implica para las entidades y autoridades públicas obligaciones diversas. Por una parte, se encuentra la obligación de brindar la misma protección y trato a todas las personas, sin discriminarlas por ninguna de las razones establecidas en el mencionado artículo constitucional, las cuales han sido denominadas por la Corte Constitucional como “criterios sospechosos”. Por otra parte, la garantía de este derecho obliga a las entidades públicas a promover la igualdad real o material. Esta obligación supone adoptar medidas en favor de grupos históricamente discriminados o marginados y proteger a las personas en situación de vulnerabilidad⁷.

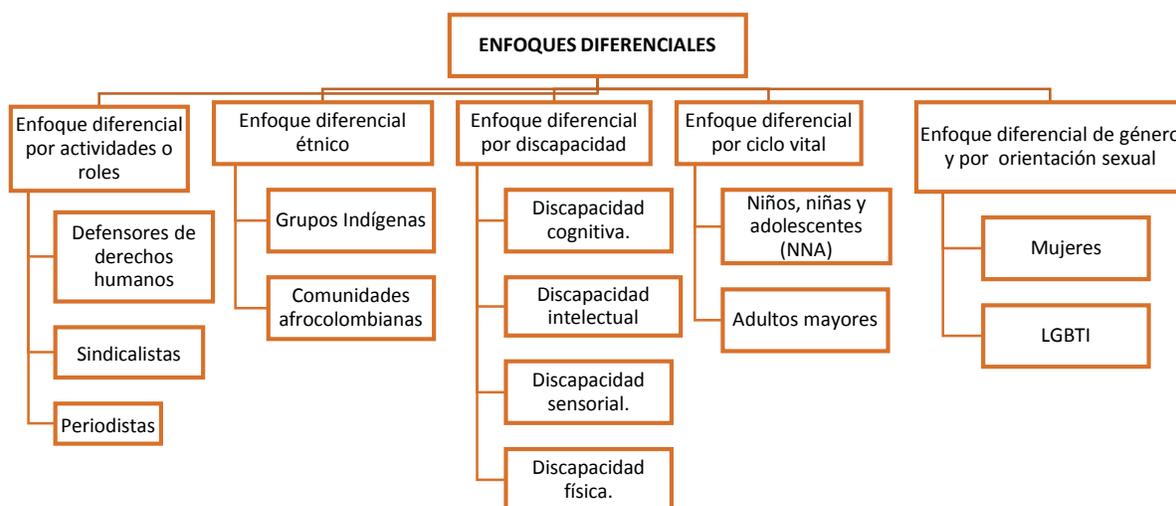
En cumplimiento de esta última obligación constitucional, la Fiscalía General de la Nación adelantó durante los últimos cuatro años una política de fortalecimiento del enfoque de derechos, diferencial y de género. Esta estrategia implica la realización de acciones coordinadas y articuladas para combatir la discriminación histórica que sufren algunas personas y grupos en nuestro país y proteger a personas y grupos en situación de vulnerabilidad o en alto riesgo.

⁶ Constitución Política, Art. 13. “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. || El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. || El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ella se cometan”.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-719 de 2003. En esta sentencia, la Corte señaló: “[...] todas las autoridades tienen el deber particular de velar por que se respeten y promuevan los derechos de las personas a quienes la Carta dispensa un grado especial de protección, con mayor razón si acuden a las dependencias oficiales buscando ayuda para su situación. Ello implica que las autoridades deben obrar frente a estos sujetos de manera especialmente diligente, interpretando el alcance de sus propias funciones con un criterio eminentemente protectorio, que refleje la intención del Constituyente y busque preservar, ante todo, el goce de sus derechos fundamentales (...)” (Interlineado fuera del texto fuera del original).

Este enfoque parte de la identificación de aquellos grupos de personas merecedores de acciones afirmativas o de protección especial para lograr la superación de las barreras estructurales y las brechas para el ejercicio de sus derechos. Por lo anterior, esta estrategia se fundamentó en aquellos grupos definidos por la Corte Constitucional como merecedores de las medidas antes descritas, que se presentan en el siguiente diagrama:

Ilustración 2. Enfoques diferenciales



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

Con base en los enfoques diferenciales identificados por la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la Nación incluyó una nueva perspectiva en las investigaciones penales que ayuda en la identificación de los móviles y planes criminales de aquellos hechos delictivos cometidos en contra de las personas que pertenecen a uno o varios de los mencionados grupos. Adicionalmente, el Ente acusador incorporó el enfoque de derechos, diferencial y de género como uno de los criterios de priorización y como una de las variables determinantes para adelantar el desarrollo de la investigación penal.

La incorporación de estas perspectivas analíticas y la adopción transversal de enfoques diferenciales en el cumplimiento de las funciones de la Fiscalía General de la Nación busca permitir el acceso a la justicia de las víctimas en igualdad de condiciones así como tener en cuenta patrones discriminatorios como posibles móviles en la investigación y ejercicio de la acción penal.

Con el fin de mostrar el impacto favorable que ha tenido el fortalecimiento del enfoque de derechos, diferencial y de género en el ejercicio de la acción penal, a continuación mostraremos la manera como la Fiscalía General de la Nación ha atendido e investigado los delitos que atentan de manera diferenciada a los grupos tradicionalmente discriminados en nuestro país; así como, algunas acciones y los importantes resultados que hemos podido lograr en la erradicación de la desigualdad en el acceso a la administración de justicia.

a. Acciones implementadas para la protección y salvaguarda de los niños, niñas y adolescentes

La Fiscalía General de la Nación ha implementado una serie de estrategias en la lucha contra los delitos que afectan a los niños, niñas y adolescentes⁸. En primer lugar, por medio de la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana, ha adelantado jornadas nacionales de capturas de victimarios de niños, niñas y adolescentes, con especial atención en los delitos sexuales. La primera de estas jornadas tuvo lugar en el mes de junio de 2015 y fueron obtenidas 1.721 órdenes de captura ante los jueces de control de garantías. De estas órdenes hemos podido materializar 1.360. En la segunda jornada, ocurrida el pasado mes de diciembre, fueron obtenidas 555 órdenes de captura de las cuales hemos materializado 445.

Esta Dirección también acompaña 140 investigaciones consideradas como casos connotados en donde un menor de edad es víctima de delitos sexuales y/o delitos contra su integridad física o personal.

En segundo lugar, la Entidad ha suscrito importantes alianzas estratégicas con entidades como el ICBF, que le han permitido acceder a recursos humanos, logísticos y técnicos para el desarrollo de una mejor dinámica de trabajo en los CAIVAS y CAVIF. El propósito es continuar aunando esfuerzos para luchar de manera sistemática, y con una visión más amplia con relación a la víctima, contra esta forma de violencia, en la que los niños, niñas, adolescentes y mujeres representan el más alto nivel de vulnerabilidad frente a sus agresores.

⁸ Esta estrategia está enmarcada en los memorandos 020 del 16 de marzo de 2015 y 056 del 13 de octubre de 2015.

b. Acciones implementadas para la protección y salvaguarda de los derechos de las mujeres

Las acciones emprendidas por la Fiscalía General de la Nación han estado enfocadas principalmente en 3 frentes. Por un lado, la lucha contra la violencia sexual, la cual golpea especialmente a las mujeres colombianas. Por el otro lado, el adelantamiento de estrategias para la investigación y judicialización de feminicidios. Y finalmente, para esta administración ha sido fundamental la persecución de los responsables de agresiones con agentes químicos y sustancias corrosivas.

1. Lucha contra la violencia basada en género

Diferentes direcciones de la Fiscalía General de la Nación trabajan en el aseguramiento de los derechos de las mujeres, de ahí que, la reunión de todas estas estrategias ha permitido un aumento de las imputaciones y condenas por delitos relacionados con violencia sexual contra mujeres.

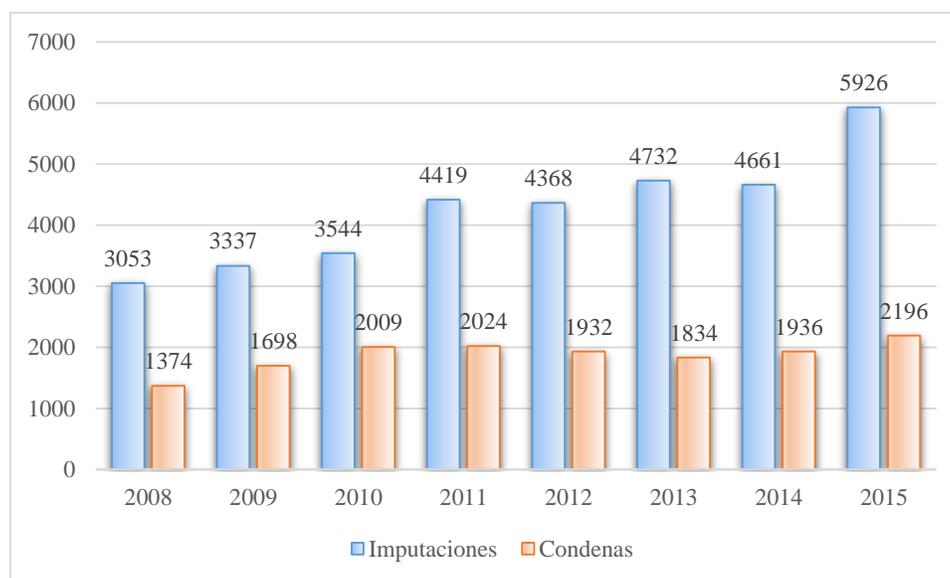
La Subdirección de Víctimas ha realizado varias jornadas de toma de declaraciones y denuncias de mujeres sobrevivientes de violencia sexual dentro y fuera del conflicto armado. Todo esto con el objetivo principal de facilitar canales de acceso a la justicia y generar condiciones y garantías para que las mujeres puedan denunciar con seguridad y sin riesgo de una segunda victimización.

Por su parte, la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional adelantó encuentros dirigidos a las mujeres víctimas de violencia basada en género. En el marco de estas jornadas fueron informadas sobre sus derechos, las formas de victimización que pueden presentarse, la ruta jurídica de Justicia y Paz, entre otros. Estas acciones nos permitieron obtener 7 sentencias proferidas en contra de 15 postulados, en las que se incluían cargos por delitos de violencia basada en género.

La Dirección de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas también ha emprendido acciones para investigar la violencia basada en género. Estas buscan la incorporación de buenas prácticas de persecución penal, lo que implica la asistencia técnica a las direcciones para superar dificultades sustanciales, procesales, probatorias y logísticas, que implican en muchos casos el estancamiento de los casos en fases investigativas y de instrucción.

Las acciones adelantadas descritas y el trabajo de los fiscales e investigadores nos han permitido aumentar el número de imputaciones y condenas en los procesos por violencia sexual en contra de mujeres. En efecto, en el periodo 2012 – 2015 aumentamos en un 37 % el número de imputaciones por estos delitos respecto del cuatrienio anterior. Adicionalmente, logramos un incremento del 11 % en el número de condenas entre los mismos periodos de comparación.

Ilustración 3. Procesos con imputación y procesos con sentencia por año - Violencia sexual contra mujeres



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

Finalmente, la Dirección Nacional de Protección viene realizando la modificación a los formatos, protocolos, guías y rutas para la adecuada protección de las víctimas de violencia sexual. Dentro de las estrategias que esta dirección ha implementado, está la creación de un Manual de Aplicación de Lineamientos de Factor Diferencial y de Género, cuya finalidad es garantizar la seguridad en condiciones de respeto a los Derechos Humanos a las víctimas y testigos pertenecientes a poblaciones especiales en el proceso de acceso a la justicia.

2. Investigación y judicialización de feminicidios

El segundo frente que priorizamos es la investigación de los feminicidios. Si bien este tipo de violencia ya era un objetivo estratégico para la Fiscalía General de la Nación, con la expedición de la Ley 1761 de 2015, la cual tipificó el feminicidio como delito autónomo, implementamos un plan de acción para lograr la eficiencia y eficacia de las investigaciones relacionadas con esta tipología de delito, así como para dar cumplimiento a las obligaciones diferenciales que nos impone esta nueva normatividad penal⁹.

Con este propósito, dictamos una directriz para que cada una de las direcciones nacionales divulgara y socializara la ley entre los fiscales, servidores y funcionarios de policía judicial adscritos a su dependencia. También implementamos una estrategia de formación permanente y continua para los funcionarios que llevan investigaciones por feminicidio. A la fecha se han realizado más de 3 eventos académicos con la participación de expertos, fiscales y miembros de la policía judicial¹⁰.

Adicionalmente, el Nivel Central ha adelantado labores de acompañamiento especializado para garantizar el avance e impulso efectivo en aquellos casos de feminicidios y/o homicidios agravados de mujeres, consumados y tentados. Como parte de esta estrategia, las direcciones seccionales designaron un fiscal de enlace y conformaron equipos especializados para el apoyo y asistencia técnica a casos de feminicidio. Estas labores de acompañamiento han estado focalizadas en aquellos casos de violencia intrafamiliar con riesgo de feminicidio, y en hechos consumados cuyo perpetrador es la pareja, esposo,

⁹ En el sistema misional de información SPOA está incluido el tipo penal y la categoría “Por el hecho de ser mujer y por la identidad de género”.

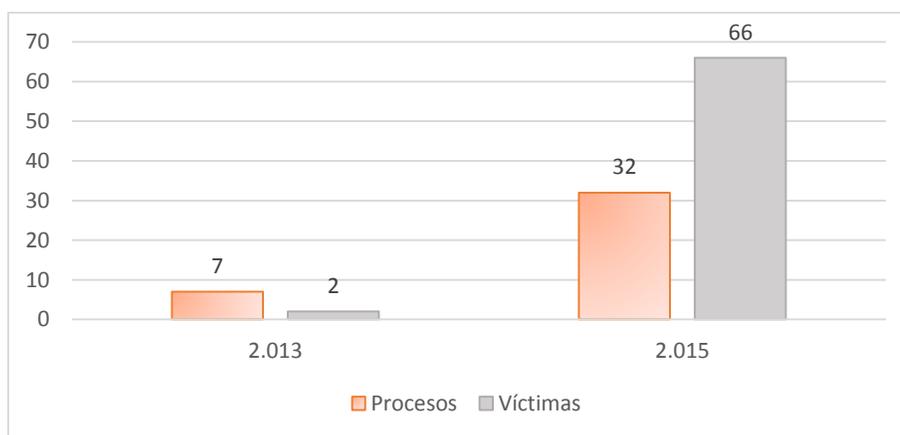
¹⁰ El primer encuentro académico tuvo lugar el 19 de agosto de 2015 y fue liderado por ONU Mujeres, OACNUDH y USAID, la Fiscalía General de la Nación. En este participaron 12 fiscales destacados para el tema de género de las direcciones seccionales y 14 representantes del Nivel Central. El objetivo general de este encuentro fue contextualizar la Ley Rosa Elvira Cely- 1761 de 2015 en el marco de los avances normativos en materia de feminicidio en América Latina y el Caribe, presentar herramientas existentes a nivel nacional y regional para fortalecer la implementación de esta ley.

El segundo encuentro, titulado: “El *Encuentro Internacional sobre Prevención, Investigación y Sanción del Feminicidio*”, estuvo liderado por la Secretaría Distrital de la Mujer, en asocio con la Fiscalía General de Bogotá, y tuvo lugar los días 24 y 25 de septiembre de 2015. La finalidad principal de este espacio fue fortalecer la capacidad institucional en la investigación del feminicidio, a partir de la comprensión del fenómeno así como de la identificación de las causas y consecuencias en el marco de los tratados internacionales de protección de los humanos, de precedentes de los sistemas internacionales de protección, de la jurisprudencia y de la Ley 1761 de 2015. Se contó con la asistencia de 23 fiscales de las diferentes direcciones seccionales, quienes lideraran las acciones de implementación de dicha ley. Adicionalmente, se han realizado diferentes encuentros focales y ejercicios de capacitación. Por mencionar algunos: Medellín, 4 de noviembre de 2015; Santa Marta, 20 de noviembre de 2015 y Cali, 3 de diciembre de 2015.

compañero permanente o con quien la víctima hubiera tenido una relación afectiva, familiar o vínculo de consanguinidad.

Si comparamos los casos que fueron tipificados como homicidios agravados en razón a la condición de mujer de la víctima con las entradas por casos relacionados con un posible feminicidio, observamos que, de 7 casos y 2 víctimas registradas en 2013 llegamos a 32 casos y 66 víctimas registradas en 2015. Esta información se presenta en la siguiente gráfica:

Ilustración 4. Número de procesos registrados por posible feminicidio y de víctimas identificadas por año



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

3. Persecución de los responsables de agresiones con agentes químicos y sustancias corrosivas

Respecto al tercer frente de acción, el Comité Nacional de Priorización de Situaciones y Casos conformó el Grupo para el Análisis y el Seguimiento de las Investigaciones Relacionadas con Víctimas de Agresiones con Agentes Químicos y Sustancias Corrosivas (Grupo Élite)¹¹. Este grupo se encuentra liderado por un fiscal especializado de la Dirección Nacional del Sistema Penal Acusatorio y aborda dos ejes temáticos.

¹¹ Resolución No. 0001 del 15 de enero de 2015, del Comité Nacional de Priorización de Situaciones y Casos de la Fiscalía General de la Nación.

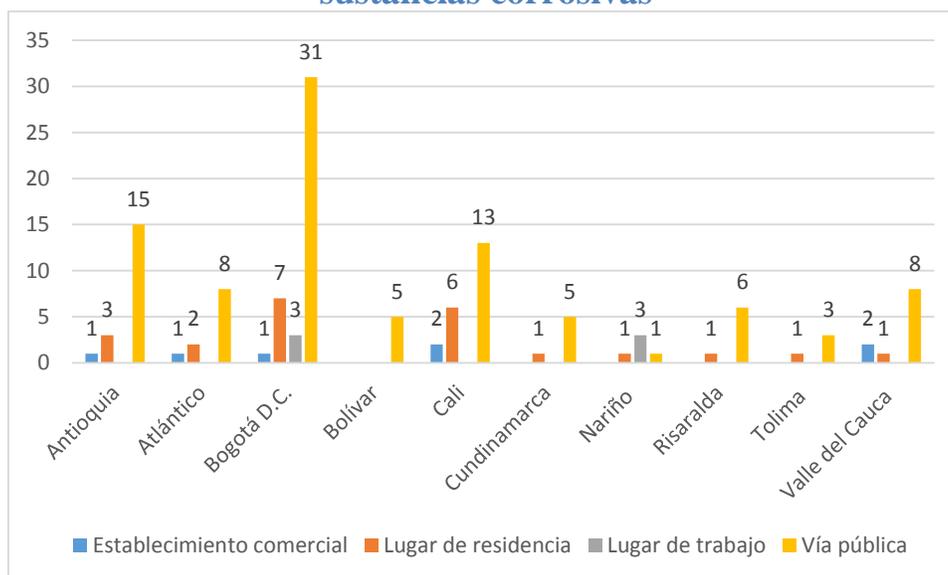
El primero, relacionado con la recolección de información, revisión de los casos y seguimiento a las investigaciones. Este eje temático está conformado por 4 investigadores de la Sección de Análisis Criminal del CTI. El segundo eje tiene como tarea el análisis y perfilamiento criminal. Cuenta con 3 analistas y especialistas en perfilamiento criminal y análisis comportamental del CTI.

El Grupo Élite revisó las bases de datos de las distintas instituciones que de alguna manera conocen de la problemática, incluyendo las áreas de DIJIN y SIJIN de la Policía Nacional. Esta revisión arrojó una cifra de 272 noticias criminales desde el año 2005 al 3 diciembre de 2015. Sin embargo, ante la ausencia de información en los despachos fiscales y el archivo físico definitivo de algunos expedientes, solo fue posible digitalizar 260 de los 272 reportados en la matriz.

Después de la recolección y digitalización de los expedientes reportados en las bases de datos, el eje de análisis y perfilamiento criminal realizó una lectura detallada de la información contenida. Gracias a ello, contamos con una caracterización y análisis comportamental, el cual permite identificar factores de victimización al igual que el *modus operandi* utilizado para la comisión de estas conductas delictivas, los métodos de aproximación y ataque, así como el tipo de violencia y la motivación que tiene del agresor.

Pudo establecerse, por ejemplo, que en Antioquia, Atlántico, Bolívar, Cundinamarca, Nariño, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca, así como en las ciudades de Bogotá y Cali, fue la vía pública el lugar en donde se presentó el mayor número de agresiones:

Ilustración 5. Lugares de comisión de agresiones con agentes químicos o sustancias corrosivas



Fuente: Grupo para el Análisis y el Seguimiento de las Investigaciones Relacionadas con Víctimas de Agresiones con Agentes Químicos y Sustancias Corrosivas.

El trabajo de este equipo para el estudio especializado en feminicidios tiene el objetivo de seguir brindando herramientas para la investigación de los casos de agresiones con agentes químicos. Sobre todo, cuando es una conducta que exige una respuesta pronta y eficaz por parte de la Fiscalía General de la Nación.

c. Acciones implementadas para la protección y salvaguarda de las personas LGBTI

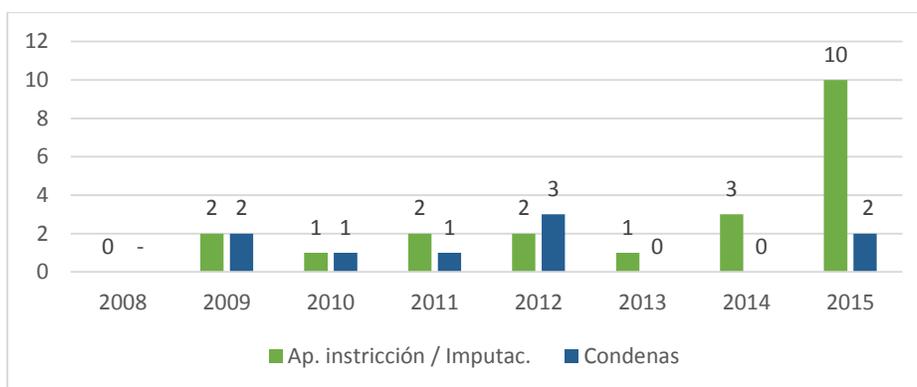
Ante la grave situación de violencias contra la población LGBTI, así como la falta de herramientas jurídicas y desconocimiento de los derechos de dicha población, hemos desarrollado acciones que impactan tanto el nivel estratégico como misional de la Entidad.

Con el propósito de asegurar la investigación estratégica y el enfoque diferencial en el desarrollo de la acción penal, el Despacho del Fiscal General de la Nación emitió la Resolución 0998 del 2015 por medio de la cual se ordenó la conformación de un equipo de trabajo para analizar los casos de violencias motivadas por orientación sexual e identidad de género real o percibida. Esta resolución designó a un fiscal de la Dirección Nacional de Seccionales y

Seguridad Ciudadana para avanzar en el análisis de cerca de 400 casos de violencias contra las personas LGBTI.

Los esfuerzos encaminados a la judicialización de crímenes contra las personas con orientación de sexo y de género diverso hasta ahora comienzan a verse. Precisamente, a partir de 2015 la tendencia de imputaciones empieza a crecer, con 10 procesos con imputaciones, cifra que triplica la del año inmediatamente anterior. No cabe duda de que estas cifras son insuficientes y aún tenemos mucho por hacer. En este sentido, la Fiscalía seguirá avanzando en el registro de información en los sistemas de la Entidad, así como en la búsqueda de estrategias que mejoren la eficiencia en este tipo de investigaciones.

Ilustración 6. Procesos con imputación y procesos con sentencia por año - Personas LGBTI



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

También es importante resaltar que el año pasado el Fiscal General presentó una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 58.3, 134 A y 134B del Código Penal, ya que el Legislador no incluyó en estos tipos penales los criterios de identidad de género y orientación sexual e identidad de género percibida como criterios de discriminación. Esta demanda ya fue admitida y constituye un importante esfuerzo por enmendar un vacío jurídico con relación a los derechos de las mujeres trans. No cabe duda de que se trata de la primera demanda propuesta por una entidad pública para fortalecer la garantía de derechos de los transexuales.

Por su parte, el Despacho del Vicefiscal General de la Nación designó a un responsable de la Subdirección de Políticas Públicas, y a un responsable de la

Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana, con el fin de consolidar la información de las acciones que realiza cada una de las dependencias y articulen la respuesta de la entidad frente a los fenómenos de violencia que atentan contra las personas LGBTI.

Así mismo, entre los días 26 y 27 de marzo de 2015, la Vicefiscalía lideró el Primer Seminario Internacional de aproximación a los métodos de investigación de delitos contra miembros de las comunidades LGBTI. Ello con el fin de fortalecer la investigación contra los delitos por razón de la orientación sexual de las víctimas.

La Subdirección de Políticas Públicas promovió la Mesa de Casos Urgentes para las personas LGBTI y asumió la Secretaría Técnica de dicho espacio de articulación interinstitucional. Actualmente, la Fiscalía General de la Nación genera nuevas estrategias de trabajo y dinámicas de acercamiento a esta población en el territorio nacional, coordinando sus esfuerzos con las entidades que hacen parte de dicha Mesa Interinstitucional.

Gracias al trabajo articulado entre la Subdirección de Políticas Públicas y la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana, en el marco del trabajo del Comité de Priorización, se han establecido estrategias para la inclusión de la población LGBTI en los planes de priorización de las diferentes seccionales del país. Igualmente, estas dependencias están trabajando en la priorización de los delitos de homicidio, discriminación, violencia sexual y las situaciones de violencia específica cometidas por miembros de la fuerza pública contra personas con orientación sexual y/o identidad de género diversa.

Finalmente, la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana emitió el memorando 023 de 2014, por medio del cual se destacaron 35 fiscales en las seccionales del país, con el fin de impulsar las investigaciones relacionadas con violencias motivadas por la diversidad y pluralidad de que dan cuenta estos grupos poblacionales.

d. Adelantos significativos en las investigaciones a cargo de la Entidad

La Fiscalía ha logrado importantes resultados en la investigación y judicialización de los responsables de conductas que atentan contra los derechos de las personas LGBTI.

Pudo establecerse, por ejemplo, que el homicidio de Guillermo Garzón, un reconocido activista de la comunidad LGTBI, fue cometido por una organización delictiva que contactaba a personas gais a través de las redes sociales. Posteriormente, la banda accedía a los lugares de residencia de las víctimas para hurtarlas. A la fecha, han sido vinculadas 6 personas a la investigación, quienes enfrentan cargos por el delito de homicidio y están privados de la libertad a la espera del juicio.

Otro caso importante, y que da cuenta de la transversalidad del enfoque diferencial al interior de la Entidad, busca esclarecer los móviles del suicidio del menor Sergio David Urrego Reyes. Ya que de acuerdo con las declaraciones que rindió la señora Alba Reyes, madre del joven, su hijo fue víctima de discriminación por parte de las directivas del Colegio Gimnasio Castillo Campestre.

La Entidad busca determinar si las directivas del Colegio discriminaron a los jóvenes Sergio Urrego y Danilo Pinzón por su orientación sexual. Las investigaciones realizadas llevaron a que la Fiscalía presentara escrito de acusación contra la rectora y la psicóloga del Colegio por los delitos de racismo y discriminación agravada. Mientras que a la veedora de la institución educativa, aparte de los anteriores delitos, también se le acusó de ocultamiento y alteración o destrucción de elemento material probatorio.

La Fiscalía solicitó medida de aseguramiento privativa de la libertad para las 3 imputadas, la cual fue concedida por el juez de control de garantías. Debemos resaltar que este proceso penal es muy importante, por cuanto es la primera vez que nuestros fiscales investigan la posible discriminación por orientación sexual en contra de 2 menores de edad.

e. Acciones implementadas para la protección y salvaguarda de las comunidades indígenas

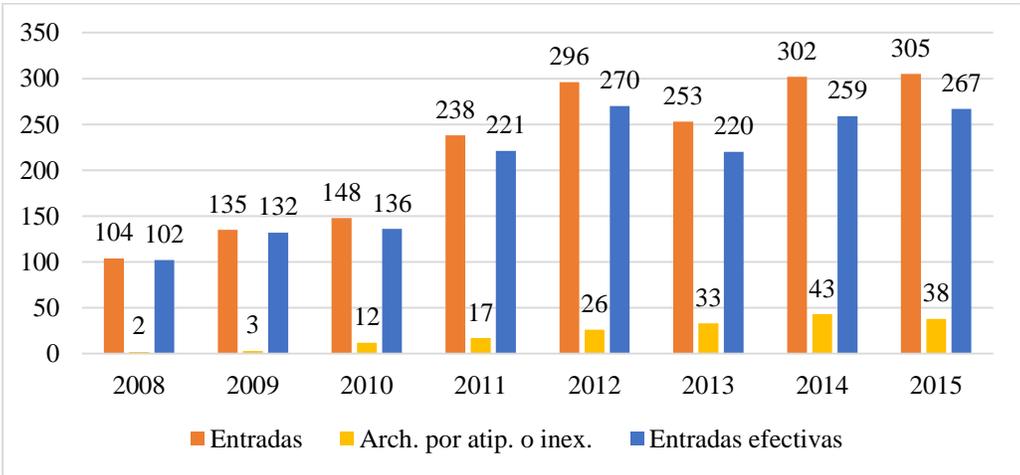
La Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana ha liderado, junto con la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación y la Vicefiscalía, las estrategias para atender las necesidades de los pueblos indígenas.

Esta serie de acciones se han orientado a responder a las problemáticas planteadas por la Corte Constitucional respecto del poblaciones indígenas que corren peligro de exterminio. Precisamente, en los Autos 004 y 005 de 2009, la Corte exhorta a atender de manera prioritaria a aquellas comunidades que corren mayor riesgo de ser exterminadas, ya sea culturalmente, en razón al desplazamiento y dispersión de sus miembros, o físicamente, como consecuencia de la muerte violenta de sus integrantes.

Como en otros ejes temáticos, las acciones de priorización se han concentrado en la labor de las direcciones seccionales del país. Así, a partir del seguimiento realizado por la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana hemos podido identificar los casos que involucran población indígena para determinar el apoyo y las actividades de priorización requeridas para avanzar en una investigación efectiva de los hechos delictivos cometidos en contra de esta población.

Como consecuencia de estas acciones, el promedio de las entradas por hechos que atentan contra poblaciones indígenas aumentó el 85% respecto del periodo 2008 – 2011. Esto queda explicado en la siguiente gráfica que da cuenta de las entradas y entradas efectivas entre los años 2008 y 2015:

Ilustración 7. Entradas y entradas efectivas por año – Indígenas



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

Durante esta administración, la Seccional Cauca priorizó todas las investigaciones sobre la afectación a los indígenas del Norte del Cauca que se

presentaron en el primer trimestre de 2015 y las concentró en un solo fiscal. Esto permitió la asociación de 60 casos por homicidio a líderes de la comunidad Awá. Frente a los miembros de esta comunidad asentados en el Departamento del Putumayo, entre los días 10, 11 y 12 de junio de 2015, se revisaron físicamente los procesos que se adelantan en dicha seccional con el fin de realizar asociaciones entre casos.

Adicionalmente, entre los años de 2014 y 2015 se conformaron dos equipos de trabajo que, por primera vez en la historia de la Entidad, realizaron un trabajo de aproximación a las necesidades de las comunidades indígenas en dos regiones del país. Esta experiencia ha permitido el reconocimiento de la jurisdicción indígena y el trabajo armónico entre jurisdicciones.

f. Equipo de trabajo con la comunidad Arhuaca - Sierra Nevada de Santa Marta

La comisión destacada para asuntos indígenas con el pueblo Arhuaco, encabezada por el señor Vicefiscal General de la Nación, alcanzó importantes resultados durante su vigencia y, además, logró fortalecer las relaciones de cooperación y de confianza entre las comunidades y la Entidad.

El equipo de trabajo inició sus actividades con una jornada de víctimas en diferentes municipios de la Sierra. De esta manera, recibimos 35 denuncias por diferentes hechos victimizantes, entre otros, torturas, desplazamiento forzado, homicidios y desaparición. Así mismo, logramos la confesión de 4 hechos cometidos directamente por los paramilitares, de los cuales 7 serán imputados por línea de mando a Mancuso y el resto de casos fueron asignados a la Dirección Seccional del Cesar. Estas investigaciones fueron presentadas ante el Comité Técnico Jurídico, instancia en la que se decidió desarchivar 10 casos y los demás fueron asociados.

De igual manera, se revisaron 17 investigaciones de homicidios de la comunidad arhuaca, las cuales quedaron concentradas en un solo fiscal, se sugirieron algunas asociaciones y el desarchivo de algunas investigaciones. En materia de exhumaciones se verificaron 21 puntos en la Sierra Nevada (sectores de Cuesta Plata y El Mirador), en los que es posible que existan fosas comunes.

g. Conformación de equipo de trabajo con la comunidad Embera – Chocó

El 9 de junio de 2015, en la ciudad de Quibdó, la Comisión Destacada para Asuntos Indígenas liderada por el Vicefiscal, el Director de la Seccional Chocó y los líderes indígenas de las comunidades Embera Katio, Dobida, Eyabida, Wounaan y Tule, pertenecientes a las organizaciones WOUNDEKO, OICH, FEDEOREWA, OREWA, CRICH, se reunieron con el fin de estudiar la problemática que enfrentan las comunidades indígenas en ese territorio e informar los avances y resultados de los casos denunciados. En especial, lo referente a los delitos de homicidio, abuso sexual, desplazamiento forzado, daños contra el medio ambiente, administración pública y reclutamiento ilícito.

Resultado de este encuentro, surgieron cinco mesas de trabajo las cuales plasmaron un listado de las afectaciones en sus comunidades y se reiteró la importancia de la colaboración entre los representantes de las diferentes comunidades con los servidores de la Entidad.

A partir de ello, la Fiscalía estableció la necesidad de realizar jornadas de recepción de denuncias para aquellos casos que fueron puestos en conocimiento de la Comisión, pero que a la fecha no registran un número de noticia criminal. Además de revisar los procesos en los sistemas de información o matrices que se adelantan dentro de la seccional a cargo. Todo esto con el fin de identificar si ya se encuentran judicializados o para dar inicio a la investigación, ya sea por la jurisdicción penal o la indígena.

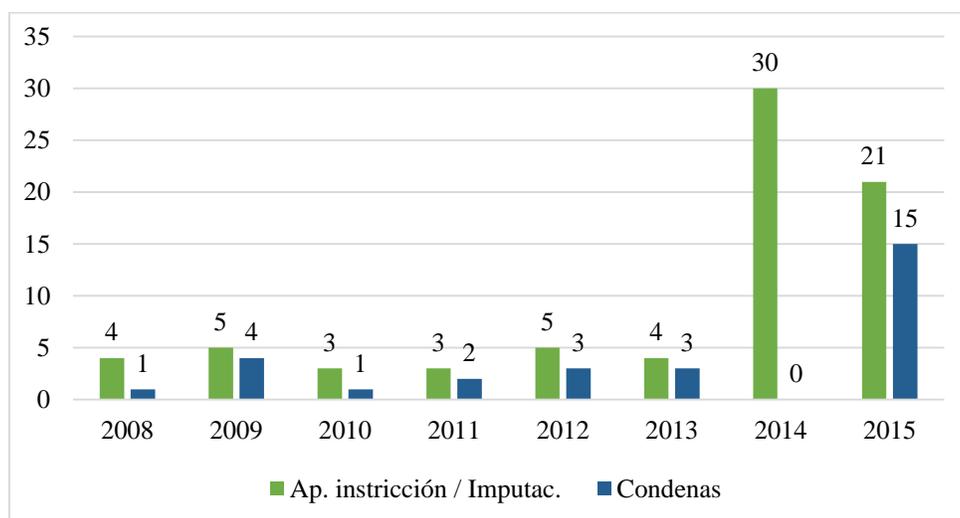
La comisión también asumió el compromiso de solicitar un informe ejecutivo de los casos judicializados, con el fin de establecer el avance procesal de los mismos. En este informe también debía evaluarse la necesidad de impulsar aquellos casos que son prioritarios para la comunidad.

A partir de estas dos experiencias, y ante la necesidad de que la entidad continúe armonizando su trabajo con las comunidades indígenas e impulse procesalmente casos de violencias que afectan gravemente a estas comunidades, la Fiscalía General de la Nación, expidió la instrucción de conformación de un equipo permanente de trabajo con las comunidades indígenas (Resolución 00576 de 22 de febrero de 2016).

h. Acciones implementadas para la protección y salvaguarda de los derechos de las comunidades negras

La línea estratégica trazada por la Entidad para la protección y salvaguarda de los derechos de las comunidades negras ha comportado la implementación de una acción integral. Esto explica el incremento considerable de imputaciones y sentencias que esclarecen los delitos cometidos contra los derechos de las personas afro durante el último cuatrienio. Pasamos de 3 imputaciones y 2 sentencias condenatorias en 2011 a 21 imputaciones y 15 sentencias en 2015. Esto quiere decir que aumentamos en siete veces nuestros resultados en las investigaciones.

Ilustración 8. Procesos con imputación y procesos con sentencia por año - Afrodescendientes



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

Adicionalmente, la Fiscalía General de la Nación ha adelantado un proceso de identificación y georreferenciación de investigaciones. Esta actividad nos ha permitido definir las investigaciones en las que las víctimas son miembros de los pueblos afrodescendientes. En consecuencia, hoy conocemos los delitos de los que han sido víctimas, la zona geográfica en la que han ocurrido, la Dirección Seccional que lleva el caso, el fiscal de conocimiento, la fecha de la vulneración, así como la identidad de género, la etapa de la actuación y el estado de la misma.

La Entidad también ha asumido con prioridad las graves vulneraciones sufridas por los pueblos afrodescendientes y, desde los escenarios competentes, ha realizado ejercicios de priorización de diferentes situaciones que impactan de manera diferenciada a esta población. Por ello, se ha propendido porque las distintas direcciones seccionales del país y las direcciones nacionales asuman e implementen las metodologías de priorización y construcción de contextos en este tipo de investigaciones.

El mejor ejemplo para mostrar la importancia que ha tenido este enfoque diferencial en la Entidad, es la manera como se han atendido los fenómenos criminales en la ciudad de Buenaventura. La acción estratégica de priorización y análisis en contexto implementada en esta región del país, la cual explicaremos a profundidad en el siguiente acápite, nos ha permitido impactar favorablemente dentro de la comunidad.

La construcción de contextos de las violaciones a los derechos humanos en Buenaventura ha sido una herramienta fundamental para el fortalecimiento de la investigación penal, por ello, ha sido replicada en la Costa Pacífica Nariñense y Chocó. Esperamos que la asociación de casos por macro-criminalidad nos permita impactar con contundencia los graves fenómenos criminales y desarticular las bandas que atentan de manera diferenciada contra los derechos de la población afrodescendiente asentada en estos lugares.

i. Adelantos significativos en las investigaciones a cargo de la Entidad

La Fiscalía adelanta exitosamente las investigaciones penales por el homicidio agravado de Gilmer Genaro García Ramírez, líder afrodescendiente. Este proceso se encuentra en etapa de investigación y, a la fecha, hemos podido individualizar e identificar a 6 miembros de la Red de Apoyo al Terrorismo Columna Móvil Daniel Aldana de las FARC, como presuntos responsables de este crimen.

Por otra parte, nuestros fiscales y miembros del CTI avanzan en el esclarecimiento de las amenazas y el homicidio agravado de Miller Angulo Rivera, actuación que se encuentra en la etapa de indagación. En este caso hemos logrado individualizar e identificar a una persona, presunto miembro de la Red de Apoyo al Terrorismo Columna Móvil Daniel Aldana de las FARC, como uno de los presuntos responsables de los delitos investigados.

En relación con las amenazas a miembros de la Mesa Municipal de Víctimas de Tumaco, la Dirección Seccional Nariño adelanta un total de 26 investigaciones que se encuentran en la etapa de indagación preliminar. El avance de estos procesos ha sido difícil en la medida que las noticias criminales no eran muy detalladas.

En virtud de lo anterior y dentro de la estrategia de priorización que adelanta la Fiscalía General de la Nación para enfrentar la criminalidad en el municipio de Tumaco, se dispuso concentrar las citadas investigaciones en un Fiscal Especializado de Tumaco y convocar a los miembros de la Mesa Municipal de Víctimas de Tumaco a una jornada de declaraciones juramentadas, con el propósito de documentar la situación individual y colectiva de amenazas sufridas por los mismos. Esta jornada contó con el acompañamiento de la Subdirección de Atención a Víctimas de Nariño y la participación de fiscales delegados para grupos étnicos de la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana.

Una vez documentadas las diferentes amenazas sufridas por los miembros de la Mesa Municipal de Víctimas de Tumaco, estamos adelantando las indagaciones como una situación que nos permite aclarar el contexto en que ocurrieron dichas amenazas.

j. Acciones implementadas para la protección y salvaguarda de los defensores de derechos humanos

En 2015, el Fiscal General conformó dos grupos de tareas especiales para investigar y judicializar algunas violaciones a defensoras y defensores de derechos humanos. El primero de estos grupos, fue conformado al interior de la Dirección Nacional del CTI con el fin de investigar “las conductas punibles sobre amenazas a través de medios tecnológicos en contra de miembro de organización sindical, defensor de derechos humanos, periodista o servidor público perteneciente a la Rama Judicial o al Ministerio Público o sus familiares, en razón o con ocasión al cargo o función que desempeñe”¹². Actualmente, el grupo tiene 50 investigaciones y ha logrado algunas imputaciones importantes.

¹² Resolución No. 249 del 19 de febrero de 2015, expedida por el Fiscal General de la Nación.

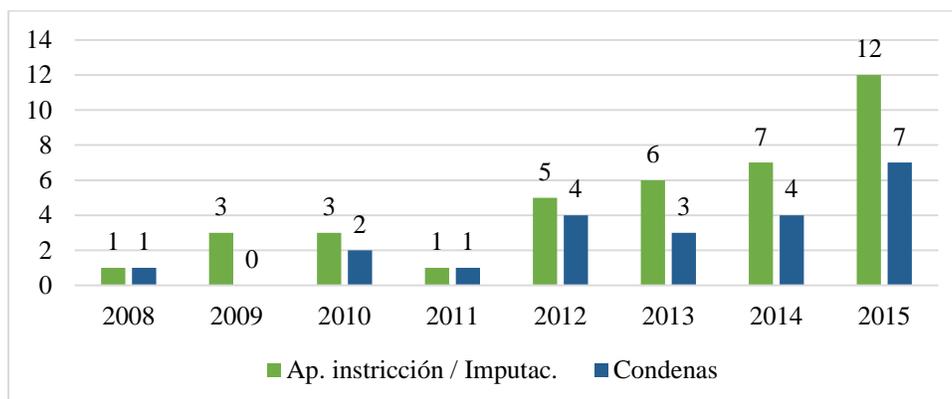
El segundo grupo es una experiencia piloto a la que le hacemos seguimiento desde el Subgrupo de investigaciones de la Mesa Nacional de Garantías. La Resolución 1783 de 2015 destacó tres situaciones específicas: (i) homicidios, tentativas de homicidio y amenazas contra líderes indígenas y afrocolombianos que adelantan actividades relacionadas con la defensa de los derechos y el territorio de sus comunidades, así como otras conductas punibles relacionadas; (ii) homicidios, tentativas de homicidio y amenazas de reclamantes y funcionarios públicos, entre otros agentes relacionados con procesos de restitución de tierras; y (iii) amenazas colectivas contra defensoras y defensores de derechos humanos.

En el marco de esta estrategia priorizamos 7 homicidios y 1 tentativa de homicidio a cargo de la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario ocurridos en Antioquia y Córdoba, relacionados con el proceso de restitución de tierras en el Urabá. Además, priorizamos un caso de amenaza colectiva. También le hacemos supervisión a la investigación que hacen las direcciones seccionales a algunos homicidios y amenazas ocurridos en los últimos años y que corresponden con las situaciones fácticas contempladas en la Resolución 1783 de 2015.

Desde el Nivel Central hemos gestionado el fortalecimiento de algunos grupos de trabajo en las seccionales y, en algunas oportunidades, hemos solicitado la variación de asignación de algunas investigaciones a la Dirección Nacional de Fiscalías Especializadas en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

La judicialización de procesos por delitos contra defensores de derechos humanos muestra un cambio constante y positivo. Las imputaciones durante el cuatrienio anterior crecieron, en promedio, 44 % por año, mientras que durante el presente cuatrienio crecieron anualmente un promedio de 127%. En tanto a condenas, durante el cuatrienio anterior se tuvo 1 condena por año en promedio, contra 5 durante el presente cuatrienio.

Ilustración 9. Procesos con imputación y procesos con sentencia por año - Defensores DDHH



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

Adicionalmente, el 20 de noviembre de 2015 llevamos a cabo un taller de buenas prácticas y dificultades para la investigación de amenazas colectivas por panfletos a defensores y defensoras de derechos humanos con la colaboración de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Allí participaron miembros del grupo de tareas especiales creado por la Resolución No. 1783 de 2015, incluyendo un fiscal de Cúcuta, uno de Cali y otro de Medellín, un grupo de derechos humanos de la DIJIN, algunas personas destacadas para la valoración del riesgo de la Unidad Nacional de Protección, algunos miembros del grupo de tareas especiales para amenazas a través de medios electrónicos, y analistas de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

No hay duda de que la participación de la Fiscalía General en la Mesa Nacional de Garantías ha fortalecido la articulación institucional en este tipo de investigaciones. Por eso, la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación en conjunto con otras direcciones de la Entidad, trabajan en la construcción de una base de datos de homicidios contra defensores y defensoras de derechos humanos. Además, con base en el piloto de priorización comenzado en el 2015, se presentará una estrategia de priorización a mediano y largo plazo.

k. Acciones implementadas para la protección y salvaguarda de los sindicalistas

La Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario incluyó en su Plan de Priorización de 2015 el objetivo de impulsar los casos de violencia contra miembros de asociaciones sindicales, mediante la asignación de fiscales exclusivos para su investigación y judicialización. Para ello, dicha dirección cuenta con una subunidad¹³ constituida por 22 fiscalías especializadas que se distribuyen entre Bogotá (8), Barranquilla (1), Bucaramanga (2), Cali (3), Medellín (4), Neiva (1), Pasto (1), Popayán (1), y Villavicencio (1).

A 1 de diciembre de 2015, la anterior Dirección informó que hasta ese momento había (i) vinculado a 62 personas dentro de procesos penales, (ii) emitido solicitudes de orden de captura contra 22 personas; (iii) capturado a 19 personas; (iv) solicitado 20 medidas de aseguramiento; (v) resuelto la situación jurídica de 14 personas; (vi) presentado 3 escritos de acusación; y (vii) obtenido sentencias contra 27 personas, con un total de 17 condenados.

Con el fin de evitar la impunidad en los casos de homicidios a sindicalistas, la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana acompaña 396 investigaciones. Además, con el apoyo de la OIT, ha celebrado talleres de capacitación en Bogotá, Medellín y Cali, en los que han participado más de 67 funcionarios, entre fiscales, asistentes y policía judicial.

Estos talleres también permitieron identificar cuáles son los casos que podrían llegar a tener vocación de éxito. Adicionalmente, esta Dirección ha realizado visitas a los fiscales que tienen inquietudes y/o dudas sobre sus investigaciones y procesos penales. Gracias a este trabajo hemos logrado 2 conciliaciones, 3 solicitudes de imputación, 1 formulación de acusación, y 1 caso en juicio.

La Fiscalía está comprometida con el impulso de estas investigaciones y por ello es necesario seguir capacitando a los fiscales, asistentes y policía judicial en los casos del artículo 200 con la colaboración de la OIT. Además, continuar realizando un seguimiento a las investigaciones con el propósito de revisar, controlar y evaluar si los fiscales y la policía judicial están cumpliendo con los compromisos estipulados en cada comité técnico jurídico.

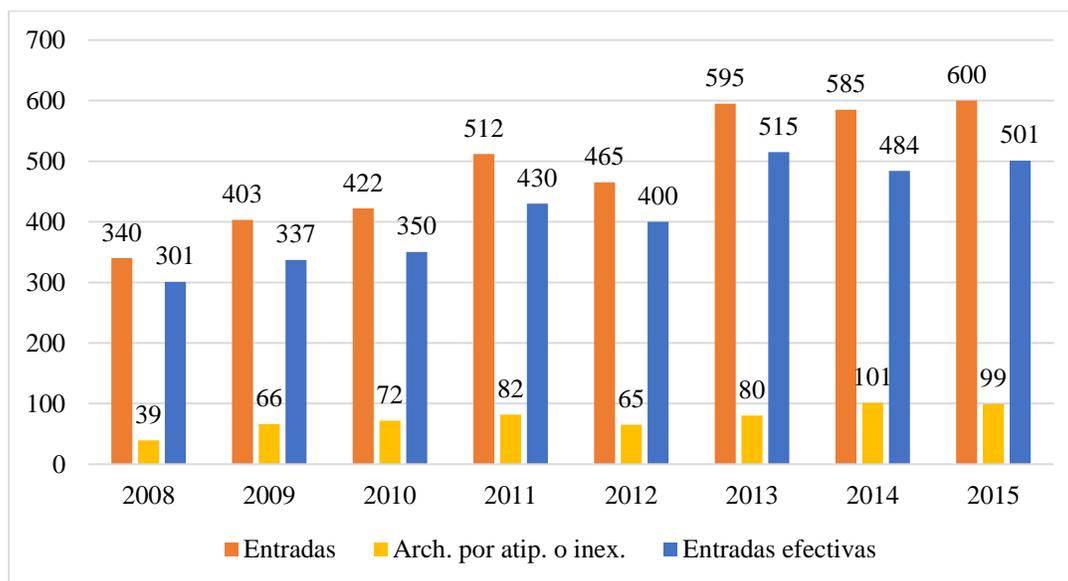
¹³ Esta subunidad fue constituida en el 2006 mediante la resolución 0-3580 de 2006 del Fiscal General de la Nación.

I. Acciones implementadas para la protección y salvaguarda de los periodistas

Para esta administración ha sido fundamental la salvaguarda de los derechos de los periodistas. Sabemos que el éxito de las investigaciones de la Fiscalía contribuye a las libertades de expresión y de prensa en nuestro país. Por eso, la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana, junto con la Dirección de Derechos Humanos, han desarrollado importantes actividades de seguimiento y monitoreo en aquellas investigaciones en las que las víctimas son periodistas.

Durante el presente cuatrienio ingresaron efectivamente 475 casos por año en promedio. Un incremento del 33% si se tiene en cuenta que durante el cuatrienio anterior el ingreso fue de 354 casos por año.

Ilustración 10. Entradas y entradas efectivas por año – Periodistas



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

En los últimos 2 años la Dirección Nacional de Seccionales ha asumido con especial atención las investigaciones de 5 homicidios de periodistas, ocurridos entre los años 2012 y 2015¹⁴. Para ello, designó fiscales de apoyo y un grupo de

¹⁴ Las investigaciones son las siguientes: 1) Homicidio del periodista Luis Carlos Cervantes Solano, de la emisora La Morena Estéreo de Taraza Antioquia, el día 12 de agosto de 2014, en el barrio Eduardo Correa frente a la entrada del colegio Juan Pablo Segundo, del municipio de Taraza Antioquia, fue asesinado con arma

investigadores, tanto del Cuerpo Técnico de Investigaciones como de la Policía Nacional. Adicionalmente, hemos celebrado comités técnico jurídicos, en los meses de abril, junio, julio, agosto, septiembre y octubre de 2015, con resultados de impulso y apoyo a los fiscales que lideran los grupos de investigación.

Esta estrategia también ha implicado visitas de seguimiento a los procesos de homicidios y amenazas a periodistas en las seccionales Montería, Guajira y Villavicencio.

Para la Entidad ha sido fundamental el apoyo de la sociedad civil y de los principales gremios de periodistas, entre otros, la Fundación para la Libertad de Prensa -FLIP, ANDIARIOS y el proyecto Antonio Nariño. Gracias a este trabajo mancomunado se conformó en el año 2014 la Mesa Temática intra-institucional sobre Violencia contra Periodistas, la cual es liderada por la Dirección Nacional de Seccionales y la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación. Con esta mesa la Fiscalía busca fortalecer el trabajo de sus direcciones, los canales de comunicación con los representantes de quienes ejercen el periodismo y garantizar el acceso a la justicia de periodistas y comunicadores víctimas de delitos.

Adicionalmente, hemos intercambiado información de homicidios y otras graves violaciones de derechos humanos contra periodistas y comunicadores. Y hemos celebrado reuniones con la Unidad Nacional de Protección -UNP-, con el fin de unificar y mejorar la atención a periodistas y comunicadores víctimas de amenazas.

m. Adelantos significativos en las investigaciones a cargo de la Entidad

Las nuevas herramientas investigativas con que cuenta la Fiscalía General de la Nación nos han permitido avanzar exitosamente en el esclarecimiento del homicidio de Jaime Garzón y de los delitos de los que fue víctima la periodista Jineth Bedoya Lima.

de fuego, presuntamente por miembros de la organización criminal los “Urabeños”. 2) Homicidio del periodista LUIS ANTONIO PERALTA CUELLAR, de la emisora Linda Estéreo en el municipio El Doncello- Caqueta, ocurrido el 14 de febrero de 2015. 3) Homicidio del periodista Edgar Quintero, de la Emisora Luna en el municipio de Palmira- Valle del Cauca, ocurrido el 2 de marzo de 2015. 4) Homicidio de la periodista Flor Alba Núñez Vargas, de la emisora La Poderosa de Pitalito Huila, ocurrido el 10 de septiembre de 2015. 5) Homicidio de la Periodista Nimia Esther Peña Pedrozo, periodista.

i. Esclarecimiento del homicidio del periodista Jaime Garzón

Por el atentado en contra de la vida del periodista Jaime Garzón la Fiscalía General de la Nación inició investigación oficiosa. Actualmente, el conocimiento de la investigación corresponde a la Fiscalía 13 Especializada adscrita a la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

El 10 de marzo de 2004, el Juzgado Séptimo Penal del Circuito Especializado de Bogotá profirió una sentencia condenatoria en contra de Carlos Castaño por el homicidio agravado de Jaime Garzón. Por otra parte, el proceso que cursa en contra del antiguo subdirector del DAS, José Miguel Narváez, se encuentra en etapa de juicio. Adicionalmente, la Entidad vinculó al proceso al coronel del Ejército Jorge Eliécer Plazas Acevedo y al exjefe paramilitar Diego Fernando Murillo Bejarano, alias Don Berna.

En el 2015, la Fiscalía logró determinar que los autores materiales del hecho fueron cuatro miembros fallecidos de la desaparecida banda “La Terraza”, que estaban al servicio de las Autodefensas Unidas de Colombia.

Por último, la Fiscal a cargo del proceso compulsó copias en contra de 10 exfuncionarios del DAS que en su momento conocieron el caso y que estarían implicados en un presunto desvío de las investigaciones.

ii. Esclarecimiento de los delitos de los que fue víctima la periodista Jineth Bedoya Lima

En el caso de Jineth Bedoya Lima, la Fiscalía General de la Nación adelanta una investigación por los delitos de secuestro simple cometido con circunstancia de agravación, en conexidad teleológica. El proceso se encuentra en etapa de instrucción, y tenemos 4 personas vinculadas, dos de los cuales han aceptado cargos y están a la espera de fallo.

Recientemente, Mario Jaimes Mejía, alias “Panadero”, aceptó su responsabilidad a título de coautor de los delitos de secuestro simple, tortura y acceso carnal violento en la audiencia pública que tuvo lugar el 2 de febrero de 2016.

Frente a las investigaciones que cursan contra Alejandro Cárdenas Orozco, alias “JJ”, por el delito de acceso carnal, la Fiscalía profirió resolución de acusación el 22 de septiembre de 2015. Y en virtud de la suscripción del acta de aceptación de cargos estamos a la espera de sentencia anticipada por los delitos de secuestro y tortura. Respecto de Jesús Emiro Pereira Rivera, alias “Huevoepisca”, la Entidad profirió resolución de acusación por los delitos de secuestro simple cometido con circunstancia de agravación, en conexidad teleológica con el de tortura y en concurso material y heterogéneo con el de acceso carnal violento el pasado 22 de septiembre de 2015. Finalmente, Armando Lugo, alias “Cabezón”, aceptó los cargos y se acogió a sentencia anticipada.

Cabe anotar que este caso fue calificado como un delito de lesa humanidad a partir del 10 de septiembre de 2012. Para tal efecto, la Fiscalía General aplicó la cláusula de legalidad flexible, y tuvo en cuenta la sistematicidad de la conducta, ya que los 4 vinculados fueron miembros del Bloque Centauros de las Autodefensas Unidas de Colombia. Una organización armada al margen de la ley, que para la época de los acontecimientos perseguía periodistas.

De estos presupuestos puede colegirse que los hechos perpetrados en contra de la periodista Jineth Bedoya estaban relacionados con su profesión y hacían parte de una política del grupo criminal consistente en perseguir y asesinar a los comunicadores que investigaban las graves conductas cometidas por estos grupos paramilitares.

Todas estas acciones dan cuenta del compromiso de la Fiscalía General de la Nación de implementar un enfoque diferencial en el desarrollo de la acción penal; sin embargo, aún queda la tarea de fortalecer la respuesta de la Entidad frente a los adultos mayores y las personas con discapacidad.

4. Decisiones basadas en evidencia empírica y en mejor planeación

No solo optamos por fortalecer la planificación estratégica, sino que pusimos como labor prioritaria diseñar, implementar y evaluar planes internos que pudieran incidir en la construcción de una política criminal estatal. Mejoramos la planificación estratégica por medio del análisis de evidencia empírica.

Para esto, creamos la Dirección de Políticas Públicas y Planeación, tiene la responsabilidad de aplicar el análisis y la gerencia, a través de dos componentes: planeación en términos de *programación* de objetivos y actividades. Y desarrollar un *pensamiento estratégico* de nuestra misión, examinar los problemas en términos interdisciplinarios y formular soluciones que trasciendan el análisis jurídico formal.

Hay que superar la brecha que existe entre funcionarios de disciplinas disímiles que no actúan de manera interdisciplinaria: los abogados no le dan suficiente importancia a los datos cuantitativos como herramientas de gestión e investigación, y los ingenieros de las unidades de tecnología no tienen en cuenta las realidades legales. Para superar estas diferencias, la Sección de Administración y Análisis de los Sistemas de Información, está conformada por abogados, ingenieros, estadísticos y economistas, que, teniendo en cuenta la lógica cotidiana de los fiscales, y considerando las necesidades de análisis estadístico, trabajan en conjunto.

En la Sección de Administración y Análisis de los Sistemas de Información, estamos realizando tres tareas: (i) la administración cotidiana de las variables y las categorías que componen los sistemas de información, así como de los perfiles de quienes acceden a ellos, (ii) el desarrollo de aplicativos para el análisis de los datos y (iii) el análisis estadístico que otorgue evidencia empírica en la toma de decisiones.

El SPOA es un mecanismo de información valioso y con una estructura de alto potencial. Permite una alimentación descentralizada de datos al nivel de cada proceso. Sin embargo, tiene problemas: (i) falta de cultura para la alimentación del sistema, (ii) poca claridad con la que los funcionarios deben llenar algunas variables y escoger categorías, como características de procesados, víctimas y actuaciones, y (iii) la insuficiente aplicación que le permitan a las direcciones consultar datos. Para superar esto, desarrollamos una estrategia de incentivos para aumentar los niveles de actualización. Planes y estrategias de priorización

Las direcciones seccionales incluyeron dentro de sus planes de priorización 2015, estrategias relacionadas con la investigación de casos que requieren de un enfoque diferencial. Contemplan estrategias de acuerdo a los tipos penales, entre los que se incluyen delitos contra derechos fundamentales. Así, se generaron planes específicos para homicidio, desaparición forzada, reclutamiento de menores, violencia sexual, etc.

Los planes de priorización de las direcciones seccionales determinaron como uno de los objetivos: hacer investigaciones con enfoque diferencial de género, étnico, racial, diversidad sexual, situación de discapacidad, entre otras, de tal manera que se haga efectivo el derecho a la igualdad, tomando en cuenta las características diferenciadoras entre las víctimas y reconociendo que el impacto de las conductas delictivas, así como su investigación, tiene efectos diversos entre víctimas de acuerdo a sus contextos socio cultural.

Priorizamos patrones de desaparición forzada, desplazamiento forzado, reclutamiento ilícito, violencia basada en género y secuestro. También incluyeron investigaciones de máximos responsables.

La dirección decidió incluir en su Plan de Priorización de 2015 aquellos casos en los que participaron macro estructuras como las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá –ACCU- Hermanos Castaño, las Autodefensas de Santander y el Sur del Cesar –AUSAC- y el Grupo de los Rojas.

Además de los Planes de Priorización, hemos desarrollado actividades y objetivos de priorización específicos, como las investigaciones relacionadas con violencia sexual en el marco del conflicto armado.

a. Creación de políticas, guías, directrices y memorandos

Con el fin de garantizar, estandarizar y articular los esfuerzos para proteger y promover los derechos humanos, en especial con respecto a poblaciones que requieren de un enfoque diferencial, la Fiscalía a lo largo de los últimos cuatro años ha expedido lineamientos y directrices.

b. Protección y promoción de los derechos humanos

La Fiscalía ha trabajado con otras entidades para promover y proteger los derechos humanos, en especial los de poblaciones vulnerables, entre estas: el subgrupo de investigaciones de la Mesa Nacional de Garantías, el grupo de seguimiento al desarrollo del Decreto 1953 de 2014 (autonomía de territorios indígenas), la mesa de trabajo de garantía para el acceso a la justicia de periodistas, la mesa de trabajo para la construcción de la política pública sobre el derecho a la libertad de expresión, el Comité Técnico Interinstitucional para el acceso a la justicia de víctimas de violencia sexual.

c. Desarrollo de actividades de formación y capacitación

En los últimos cuatro años, la Fiscalía ha identificado vacíos en la formación en asuntos específicos y relacionados con la aplicación de un enfoque diferencial en la investigación de delitos que lo requieren. Para superar esto, y con el apoyo de cooperación internacional, ha realizado seminarios y talleres. Algunos de los esfuerzos se refieren a la investigación de la violencia sexual, de los delitos contra personas LGBTI, violencia por perjuicio sexual, discriminación racial, amenazas a defensores de derechos humanos, violación a los derechos de reunión y asociación, y homicidios de sindicalistas.

d. Análisis de evidencia empírica

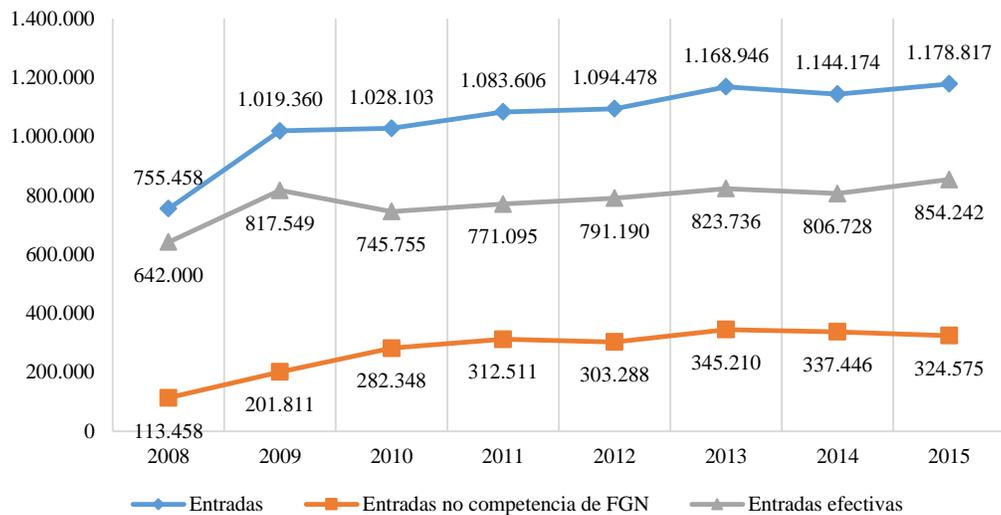
El desempeño de la Fiscalía en la investigación y judicialización se hace a través de una batería de indicadores estandarizada, que está alimentada por los sistemas de información de la Entidad, y que puede ser comparable a través del tiempo y de unidades geográficas.

Para generar insumos que permitieran a la Fiscalía tomar mejores decisiones, la DNPPP, el Vicefiscal y la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana realizaron sesiones de evaluación de las direcciones nacionales y seccionales. Tuvieron en cuenta aspectos cuantitativos y cualitativos de los avances en la gestión –como el cumplimiento de los planes de priorización, implementación de la intervención temprana y tareas realizadas para actualizar los sistemas de información–, y el logro de resultados. Las evaluaciones midieron las imputaciones y de condenas por delitos priorizados.

A nuestro conocimiento, este tipo de sesiones de evaluación, con la aplicación de indicadores conocidos y que no dependen de lo reportado por las mismas direcciones, no había sido realizado nunca en la Fiscalía.

El número de entradas que no fueron competencia de la Fiscalía y el número de entradas efectivas crecieron. Las entradas que no fueron competencia representaron el 28,6 % del total en el cuatrienio 2012 a 2015 y el 22,8 % en 2008 a 2011. Aun así, el número de entradas creció el 10,1 % entre ambos.

Ilustración 11. procesos que entraron a la Fiscalía Ley 906

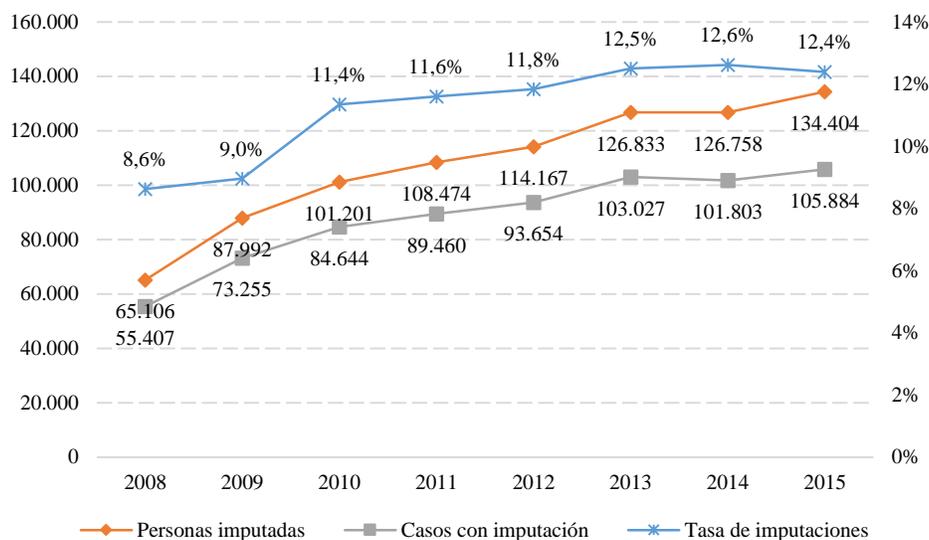


Fuente: SPOA. Fecha de corte: 18-01-2016. Unidad de conteo: procesos.

Elaboración: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

La ilustración que viene indica el comportamiento de las imputaciones medidas en procesos y personas, así como de la tasa de imputaciones. Es posible observar un crecimiento en las tres series a lo largo del periodo. Hubo un crecimiento entre cuatrienios del 33,6 % en el número de procesos con imputación y del 38,4 % respecto del número de personas imputadas. El promedio de la tasa de imputaciones pasó del 10,1 % en el lapso comprendido entre 2008 y 2011 al 12,3 % para el periodo 2012-2015.

Ilustración 12. Imputaciones por proceso y persona y tasa de imputaciones



Fuente: SPOA. Fecha de corte: 18-01-2016. Unidad de conteo: procesos.

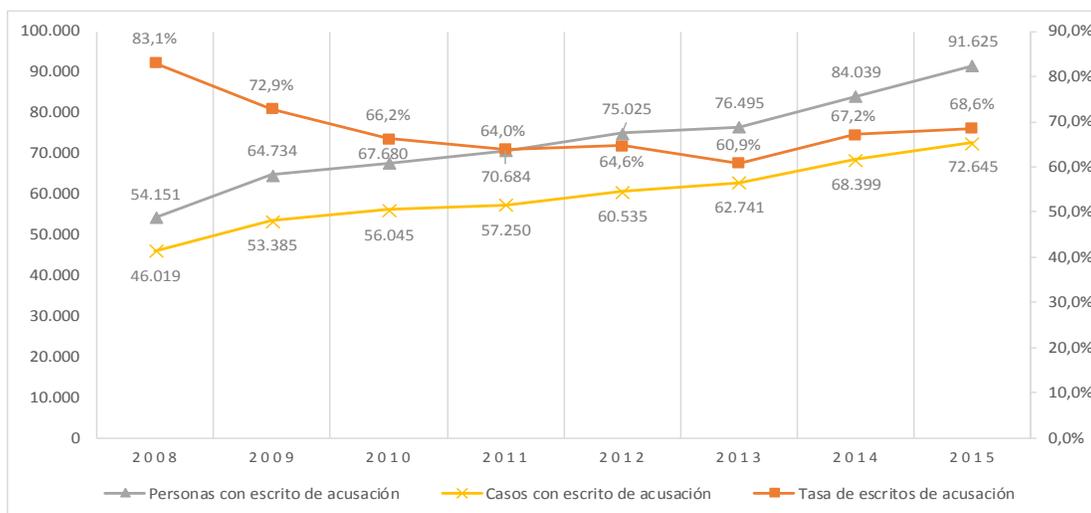
Elaboración: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

Mostramos el comportamiento de los escritos de acusación. El número total de procesos con acusación pasó de 212699 en el periodo 2008- 2011, a 264320 en el cuatrienio 2012- 2015. Esto significa que hubo un aumento del 24.2 % en este último periodo.

Frente a la tasa de escritos de acusación, es decir, en cuántos de los casos con imputación la Fiscalía presentó escrito de acusación, vale la pena señalar que desde el 2008 este indicador presentaba una tendencia decreciente, la cual logramos revertir en el 2014 y 2015 para alcanzar un porcentaje de 68. 6%. En todo caso, es necesario aclarar que la tendencia negativa que se presentó desde el 2008 hasta el 2013 puede deberse al incremento tan pronunciado de las imputaciones (denominador de esta ecuación) frente a un crecimiento más moderado de los escritos de acusación (numerador de esta ecuación). Esto significa que, aunque los escritos hubieran aumentado, solo representan una porción menor de las imputaciones.

Adicionalmente, es posible que la tasa de acusaciones no hubiera aumentado más porque uno de los objetivos de estos cuatro años fue precisamente incentivar los mecanismos de terminación anticipada de los procesos. En ese sentido, el crecimiento pronunciado de los preacuerdos o negociaciones pudo influir en el comportamiento de la tasa de escritos de acusación, ya que pasamos de 5.177 casos en el año 2011 a 15.340 en el año 2015.

Ilustración 13. Escritos de acusación por proceso y persona y tasa de escritos de acusación



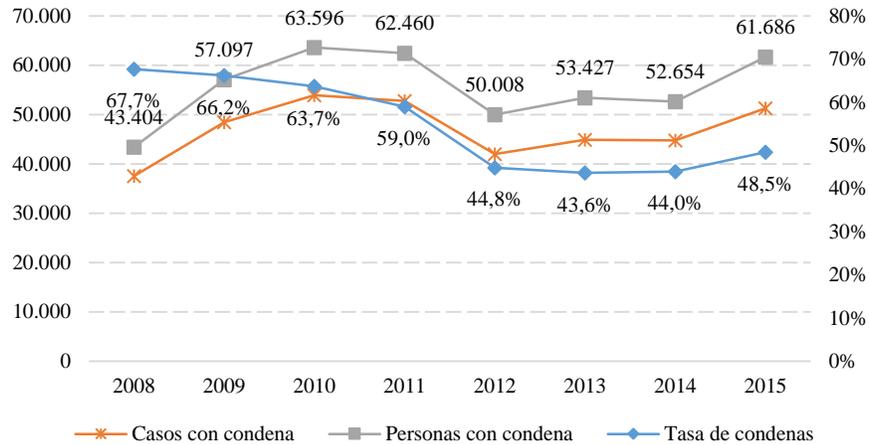
Fuente: SPOA. Fecha de corte: 18-01-2016. Unidad de conteo: procesos.

Elaboración: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

En la siguiente ilustración presentamos el comportamiento de las condenas agregadas por caso y persona, así como la tasa de condenas, medida como la proporción de casos con imputación en los que hubo sentencia condenatoria.

El comportamiento decreciente de las condenas por proceso y persona, así como el de la tasa general de condenas puede deberse a que, desde el año 2012 los servidores tenían una restricción para registrar las sentencias en el sistema de información misional en aquellos casos en los que existían bienes y elementos materiales probatorios relacionados con el caso en los almacenes de evidencia del Ente Acusador. Esta restricción pudo haber ocasionado un nivel de subregistro considerable de las condenas obtenidas. A pesar de esto, en el año 2013 logramos revertir la tendencia respecto del número de condenas por proceso y personas, tendencia ascendente que se consolidó en el 2015. Un comportamiento similar presentó el indicador de tasa de condenas en el 2014, el cual alcanzó un aumento de 4.5 puntos porcentuales en el 2015.

Ilustración 14. Condenas por proceso y personas y tasa de condenas

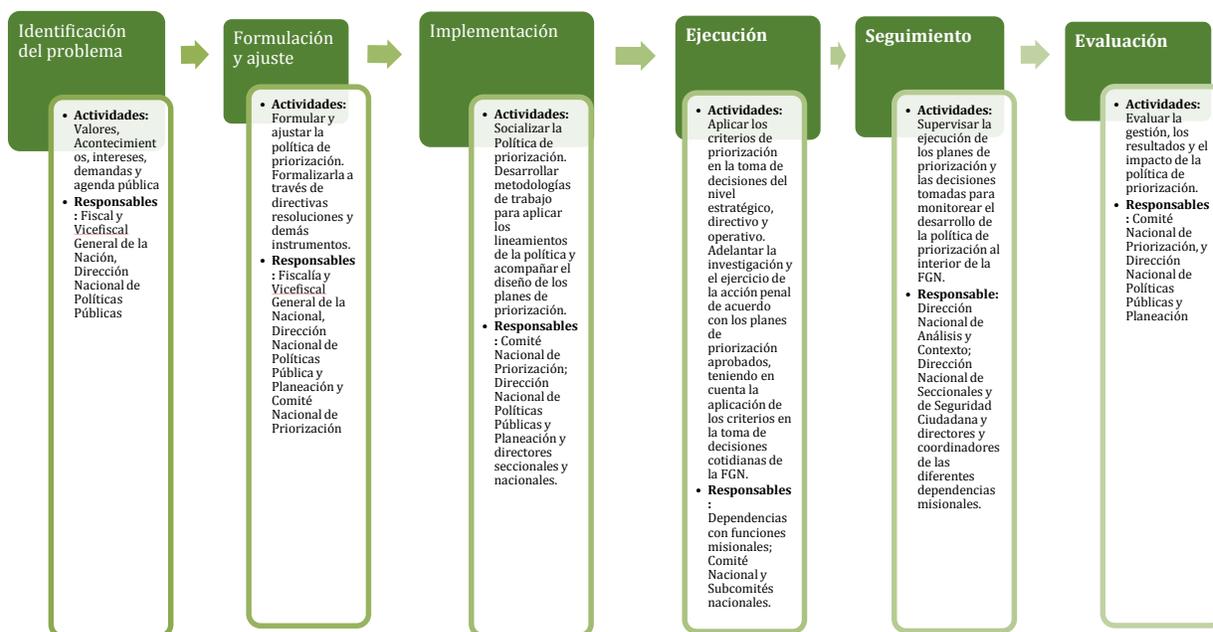


Fuente: SPOA. Fecha de corte: 18-01-2016. Unidad de conteo: procesos.
Elaboración: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

B. La política pública de priorización en la Fiscalía

A continuación presentamos el diseño y la implementación de la política pública de priorización en la Fiscalía General de la Nación a partir de la descripción del ciclo de esta política en la Entidad:

Ilustración 15. Ciclo de la política pública de priorización dentro de la Fiscalía



Fuente: Despacho del Vicefiscal General de la Nación.

12. Formulación de la problemática de la investigación criminal

La priorización liderada por la actual administración es el resultado de diagnósticos que advirtieron problemas que impedían la eficacia y eficiencia. Particularmente, en la investigación de complejos fenómenos criminales.

Una vez realizados estos diagnósticos, iniciamos la construcción de la política de priorización. El fin primordial no solo iba enfocado al mejoramiento de los índices de investigación y judicialización, sino que implica una nueva forma de concebir la institucionalidad, el sistema de investigación, la realidad social y las estrategias de lucha contra los complejos fenómenos criminales.

a. La formulación de la política pública de priorización

El órgano rector de la gestión, implementación y aplicación de esta política es el Comité Nacional de Priorización de Situaciones y Casos, presidido por el Vicefiscal y lo integran los directores nacionales de las dependencias misionales, el Director Nacional de Políticas Públicas y Planeación y un delegado del Fiscal General.

b. La implementación de la política pública de priorización

Concretamos los lineamientos en la etapa de formulación con el fin de facilitar la ejecución y las ideas propuestas desde los niveles técnicos y estratégicos. Valoramos los recursos disponibles en cada dependencia, desarrollamos y socializamos el marco normativo y las metodologías e instructivos que debían ser aplicados. Generamos formas de interpretar aspectos de la política que resultaban dudosos y que requerían aclaración.

La implementación normativa fue desarrollada por dos directivas. La primera de ellas, 01 de 2012, creó un nuevo sistema de investigación y de gestión de casos. Fue dirigida a enfrentar los problemas de investigación y las falencias administrativas y de gerencia que los reproducían, y que no permitían su solución. En esta norma adoptamos criterios generales de priorización de situaciones y casos, y definimos lo que se debe entender por análisis en contexto, los fines que se persigue con la elaboración de los contextos.

La Directiva 02 de 2015, se enfocó en la solución de los problemas de gestión, eficacia y eficiencia del sistema de investigación. Desarrollamos un concepto amplio y práctico de priorización, entendido como una técnica de gestión estratégica de la carga laboral y del flujo de casos, para una aproximación más analítica del ejercicio de la acción penal y de extinción de dominio.

La priorización puede ser utilizada como una herramienta permanente de trabajo, no solo establece las metodologías de atención de casos, sino que incluye nuevas herramientas de gerencia, gestión administrativa y de investigación que, en conjunto, hacen parte del proceso de modernización.

c. La ejecución de la política pública de priorización

Gestionamos los recursos administrativos y humanos para producir los efectos concretos que planteamos. Una parte de la ejecución de esta política se tradujo en la toma de decisiones diarias por parte de investigadores, analistas y fiscales. Los resultados obtenidos se ven reflejados en avances en la gestión y el ejercicio de la acción penal y de extinción de dominio.

i. Comité Nacional de Priorización y decisiones tomadas

El Comité Nacional de Priorización se convirtió en el órgano de toma de decisiones estratégicas más importante de la Fiscalía. Presidido por el Vicefiscal, permite la coordinación de los objetivos en cuanto a investigación y judicialización de casos, situaciones y fenómenos criminales.

Desde su creación y hasta abril de 2014, cuando se expidieron los decretos de la modernización, el Comité de Priorización sesionó en 41 ocasiones. Decisiones y dependencias responsables de su ejecución:

Tabla 3. Decisiones del Comité Nacional de Priorización

| # de Acta | Tipo de decisión | Dependencias |
|------------------|---|--|
| 001 de 2012 | Violencia antisindical, violaciones a los DDHH atribuidos a agentes estatales, victimización a miembros de la UP, violencia sexual del conflicto armado, reclutamiento de menores, carrusel de la contratación, despojo de tierras en el Urabá. | Unidad Nacional de Análisis y Contextos (UNAC) |
| 007 de 2013 | Priorización de situaciones y variación de asignación de casos para las temáticas de reclutamiento de menores, violencia sexual y violencia antisindical. | UNAC |
| 010 de 2013 | Priorización del caso contra Marcos Tulio Pérez alias “el oso” por violencia sexual en Montes de María. | UNAC |
| 014 de 2013 | Priorización de temática violencia paramilitar en la región de los Montes de María | UNAC |
| 015 de 2013 | Priorización de situación y variación de asignación de casos para la temática de despojo de tierras en el Urabá. | UNAC |
| 017 de 2013 | Solicitud de asignación especial de la denuncia presentada por la Unión Sindical Obrera (USO) contra Pacific Rubiales por violencia antisindical. | UNAC |
| 019 de 2013 | Priorización de situaciones, asignación especial de investigaciones y variación de asignación de casos para temáticas de despojo de tierras en el Urabá, violencia sexual atribuible a las FARC-EP, confinamiento de comunidad Awá en Nariño, desplazamiento forzado, reclutamiento de menores, narcotráfico, entre otros, atribuibles al Bloque Oriental de las FARC en el Meta, y violencia antisindical. | UNAC |

| | | |
|-----------------------|--|--|
| 020 de 2013 | Priorización de situación de magnicidios a candidatos presidenciales de 1990. | UNAC |
| 023 de 2013 | Priorización de casos de secuestro atribuibles a las FARC-EP | UNAC |
| 024, 027, 029 de 2013 | Priorización de situaciones y variación de asignación de casos para las temáticas de despojo de tierras en el Urabá, victimización a la Unión Patriótica y violencia antisindical. | UNAC |
| 030 de 2013 | Asignación de casos de posible indebida judicialización de la protesta social dentro de la temática de violencia antisindical. | UNAC |
| 001 de 2014 | Conformación de grupo temático de violencia basada en género y priorización de análisis de casos del Auto 092 | UNAC |
| 005 de 2014 | Priorización del análisis de los casos contenidos en el Auto 098 de 2013 de la Corte Constitucional. | Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana (DNSSC) |
| 006 de 2014 | Creación de mesa de trabajo para investigar despojo de tierras en el Urabá atribuible a grupos paramilitares. | UNAC y Dirección de Fiscalías Nacionales |
| 006 de 2014 | Conformación de coordinaciones estratégica y operativa para la priorización de la investigación y judicialización de la criminalidad en Buenaventura. | Transversal a toda la entidad |
| 006 de 2014 | Conformación de grupo de trabajo para la priorización del análisis y la investigación de agresiones con agentes químicos y sustancias corrosivas. | DNSSC con apoyo de la Dirección Nacional de Sistema Penal Acusatorio |
| 006 de 2014 | Seguimiento de casos que se encuentran con informe de fondo o de admisibilidad en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. | DNSSC y Dirección Nacional de Fiscalías Especializadas en DDHH y DIH |
| 007 de 2014 | Variación de asignación de homicidio a Pedro Nel Jiménez Obando, líder de la unión Patriótica. | UNAC |
| 003 de 2015 | Variación de asignación de investigaciones por violencia sexual atribuible a las FARC-EP. | UNAC |
| 004 de 2015 | Conformación de coordinaciones estratégica y operativa para la priorización de la investigación y judicialización de la criminalidad en Tumaco. | Transversal a toda la entidad |
| 005 de 2015 | Conformación de una coordinación estratégica y seis coordinaciones operativas para la priorización de la investigación de la criminalidad organizada en cinco regiones del país | Transversal a toda la entidad |

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

ii. Planes de priorización y comités seccionales

Los planes de priorización se han convertido en la herramienta de planificación estratégica de las dependencias misionales. Estos permiten que cada dependencia analice la criminalidad que debe enfrentar y destine sus recursos de acuerdo con objetivos y actividades.

Para la vigencia 2015, el Comité Nacional de Priorización aprobó los planes de priorización presentados por la Unidad de Fiscalías Delegadas ante la Corte Suprema, la Dirección de Articulación de Policías Judiciales Especializadas y la Dirección de Fiscalías Nacionales.

En el 2015 las Direcciones Seccionales (35) presentaron sus planes de priorización: 32 fueron aprobados y ejecutados. Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada, cuentan con estrategias de priorización específicas.

d. Evaluación de la Política de Priorización

En julio y agosto de 2015 realizamos evaluaciones sobre la manera cómo la priorización se está implementado y los resultados. Si comparamos el primer semestre de 2015 con el segundo de 2014, las evaluaciones demostraron:

- De 35 seccionales, 26 aumentaron su tasa de imputación por delitos de violencia sexual en más de dos puntos porcentuales respecto del periodo 2008-2011. Solo en 1 seccional disminuyó dicha tasa por más de dos puntos; y en 8, la tasa se mantuvo igual (no varió más de dos puntos porcentuales).
- En cuanto a las tasas de imputación por homicidio doloso, 32 seccionales aumentaron durante este último cuatrienio más de dos puntos porcentuales; 3 se mantuvieron y ninguna dirección seccional disminuyó la tasa.
- Por delitos en contra de la administración pública, de las 35 seccionales comparadas, 29 aumentaron la tasa de imputación, 6 mantuvieron la misma tasa y ninguna dirección seccional disminuyó su porcentaje de imputaciones a lo largo de este periodo.

e. Ejemplo exitoso de priorización: Situación Buenaventura

Para ofrecer una visión más concreta de esta estrategia y de sus beneficios, presentaremos un ejemplo. Investigación y judicialización de la criminalidad en Buenaventura.

Desde 2014, la Fiscalía desarrolló diferentes estrategias administrativas y judiciales: el fortalecimiento institucional, priorización de investigaciones y conformación de un grupo de tareas especiales.

Tabla 4. Planta de personal en Buenaventura

| Item | Antes | Ahora |
|----------------------|-------|-------|
| Fiscales | 15 | 26 |
| Asistentes de fiscal | 11 | 23 |
| Investigadores | 16 | 26 |

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

El fortalecimiento fue acompañado de una mejor gerencia, que especializó fiscales en fenómenos criminales, superando los casos aislados. Esto incidió en el aumento de imputaciones, principalmente en delitos priorizados como el homicidio y la violencia sexual.

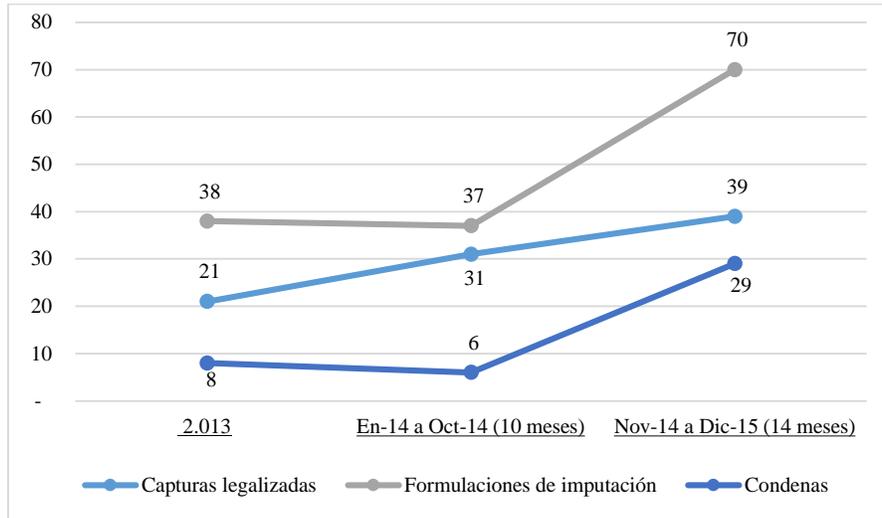
Homicidio doloso: aumento de imputaciones y condenas. Pasamos de 38 imputaciones en el primer periodo a 70 en el tercero y de 8 a 29 condenas. Incremento de 3,2 imputaciones por mes en el primer periodo a 5 en el tercero.

Tabla 5. Imputaciones y condenas por homicidios doloso en Buenaventura

| Homicidio doloso | 2.013 | Ene-14 a oct-14 (10 meses) | Nov-14 a dic-15 (14 meses) |
|-----------------------------|-------|----------------------------|----------------------------|
| Capturas legalizadas | 21 | 31 | 39 |
| Capturas por mes | 1,8 | 3,1 | 2,8 |
| Formulaciones de imputación | 38 | 37 | 70 |
| Imputaciones por mes | 3,2 | 3,7 | 5,0 |
| Condenas | 8 | 6 | 29 |
| Condenas por mes | 0,7 | 0,6 | 2,1 |

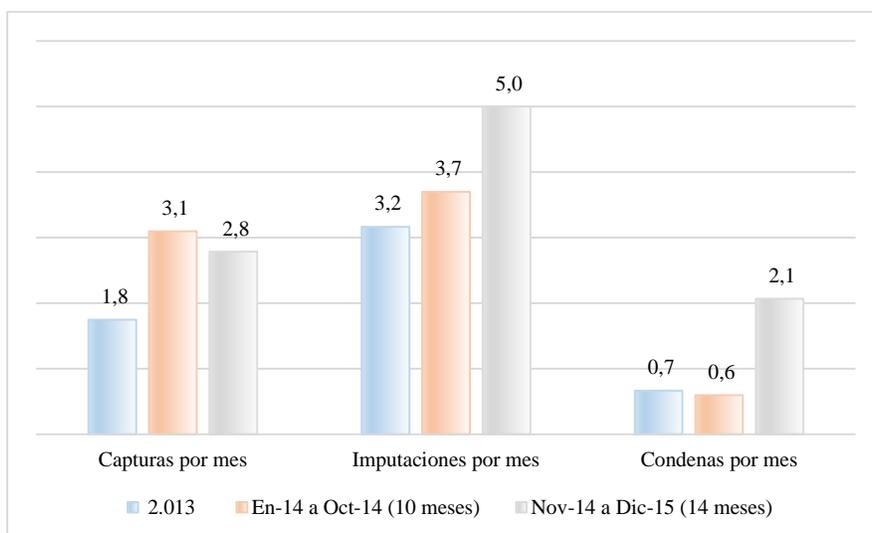
Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

Ilustración 16. Homicidios dolosos – actuaciones por mes en Buenaventura



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

Ilustración . Homicidios dolosos – actuaciones por mes en Buenaventura



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

Esclarecimiento de casos de desmembramiento: la estrategia de priorización se focalizó en el esclarecimiento de estos casos. Entre enero de 2014 y diciembre de 2015 logramos identificar y entregar los cuerpos de 30 de las 43 víctimas registradas entre 2009 y 2015.

Tabla 6. Capturas, imputaciones y condenas por delitos de violencia sexual en Buenaventura

| Año | # Noticias Criminales | # Víctimas | Cuerpos identificados y entregados |
|------|-----------------------|------------|------------------------------------|
| 2009 | 1 | 1 | 1 |
| 2011 | 1 | 1 | 1 |
| 2012 | 5 | 5 | 3 |
| 2013 | 14 | 15 | 5 |
| 2014 | 16 | 20 | 19 |
| 2015 | 1 | 1 | 1 |

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

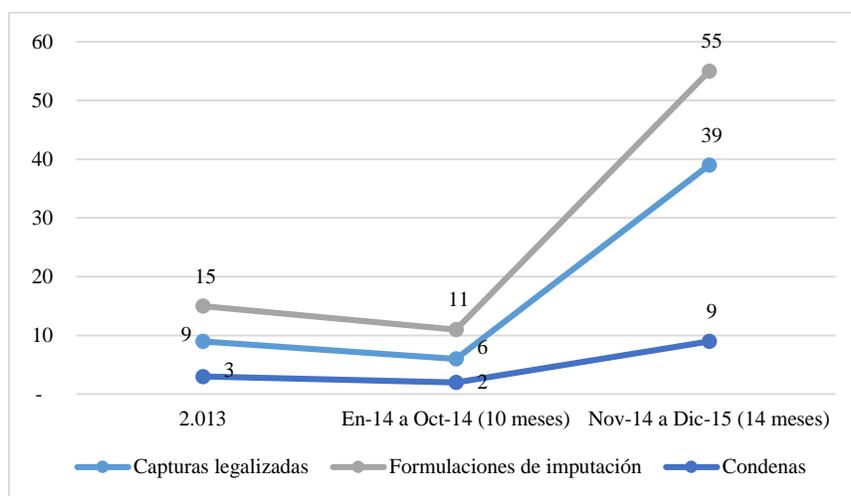
Violencia capturas, imputaciones y condenas aumentaron. Pasamos de 9 a 39 capturas (casi 3 por mes); de 15 a 55 imputaciones.

Tabla 7. Capturas, imputaciones y condenas por delitos de violencia sexual en Buenaventura

| Violencia sexual | 2.013 | Ene-14 a oct-14 (10 meses) | Nov-14 a dic-15 (14 meses) |
|-----------------------------|-------|----------------------------|----------------------------|
| Capturas legalizadas | 9 | 6 | 39 |
| Capturas por mes | 0,8 | 0,6 | 2,8 |
| Formulaciones de imputación | 15 | 11 | 55 |
| Imputaciones por mes | 1,3 | 1,1 | 3,9 |
| Condenas | 3 | 2 | 9 |
| Condenas por mes | 0,3 | 0,2 | 0,6 |

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.
Elaboración: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación

Ilustración 17. Violencia sexual – número de actuaciones en Buenaventura



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.
Elaboración: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

Las anteriores ilustraciones y tablas representan una muestra de los resultados que se obtienen a partir de la implementación de una estrategia de priorización regional. En efecto, es posible advertir que, tras la decisión del Comité de Priorización y la expedición de Resolución No. 0-1999 del 24 de noviembre de 2014, con el propósito de contar con una coordinación estratégica y una operativa, encargadas de establecer mecanismos de articulación, seguimiento y evaluación de ejecución de la estrategia, la Fiscalía tiene hoy mejores y mayores resultados en Buenaventura.

III. NUEVAS APROXIMACIONES A LA INVESTIGACIÓN Y EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL. MAYOR ESPECIALIZACIÓN FRENTE A LOS FENÓMENOS CRIMINALES

El modelo tradicional de investigación limitaba la gestión de la Fiscalía, impedía que se enfocará en fenómenos delictivos asociados a la criminalidad organizada, las redes criminales nacionales y transnacionales, las organizaciones armadas y los complejos fenómenos delictivos como los delitos económicos, corporativos y contra el medio ambiente.

El antiguo diseño institucional presentaba disfuncionalidades como las siguientes: una misma organización armada (frente guerrilla o bloque autodefensa) era investigada por diversas unidades nacionales y direcciones seccionales. Esto mismo sucedía con el desplazamiento, la extorsión, el secuestro. Podían recibir un tratamiento diverso en las distintas fiscalías.

Un mismo hecho podía ser investigado por al menos dos fiscalías diferentes con resultados contradictorios. La dispersión de las investigaciones impedía una planificación más estratégica frente a la lucha contra la criminalidad.

Las transformaciones que emprendimos para la construcción de la Fiscalía del siglo XXI tienen como propósitos: (i) aumentar la eficiencia para reducir las conductas punibles, (ii) la adopción de esquemas de investigación que permitan afrontar fenómenos delictivos cada vez más complejos y la violencia que se presenta al finalizar el procesos de paz, y (iii) la reformulación del papel de la Fiscalía en la seguridad ciudadana.

Trabajamos en la formulación un nuevo esquema de investigación que supere la investigación aislada y la falta de articulación entre las distintas unidades nacionales y direcciones seccionales. Además, diseñamos una Fiscalía mucho más reflexiva que incide en la formulación de una política criminal y la focalización de la actividad investigativa en los delitos de alto impacto social.

Este giro en la investigación permite revelar las dimensiones sociopolíticas del crimen organizado y con ello, garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación.

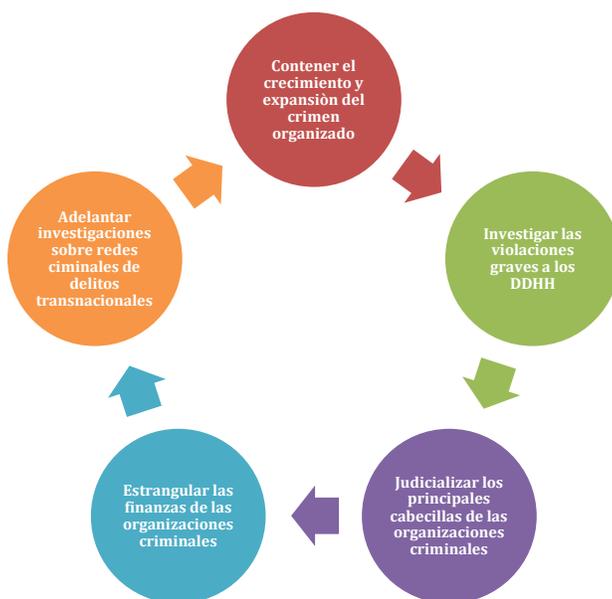
A. Investigación integral para enfrentar la criminalidad organizada

La delincuencia del siglo XXI se caracteriza por sus altos niveles de sofisticación expresados en la conformación de organizaciones delincuenciales cada vez más complejas, frente a las cuales el modelo tradicional de investigación resulta tan insuficiente como inapropiado. Por esta razón, adoptamos una política integral, encaminada a desarticular las organizaciones y no simplemente a perseguir a sus miembros.

Estudiamos estas organizaciones a través de diversas herramientas, como el análisis de sus estructuras, el rol de cada uno de sus cabecillas, el *modus operandi*, los patrones de actuación y los contextos geográficos, políticos, culturales y sociales que influyen en su funcionamiento.

La criminalidad organizada tiene (i) alta capacidad de evadir el actuar de la justicia mediante la cooptación y amenazas, (ii) vocación de permanencia en el tiempo; y (iii) una finalidad económica. La siguiente ilustración muestra los ejes que nos hemos propuesto atacar con nuevos modelos de investigación:

Ilustración 18. Nuevos ejes de investigación



Fuente: Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana.

1. Investigación penal frente a la Criminalidad organizada

No existían diagnósticos sobre las organizaciones criminales a partir de los cuales se pudiera formular una estrategia de persecución de acuerdo con sus particularidades.

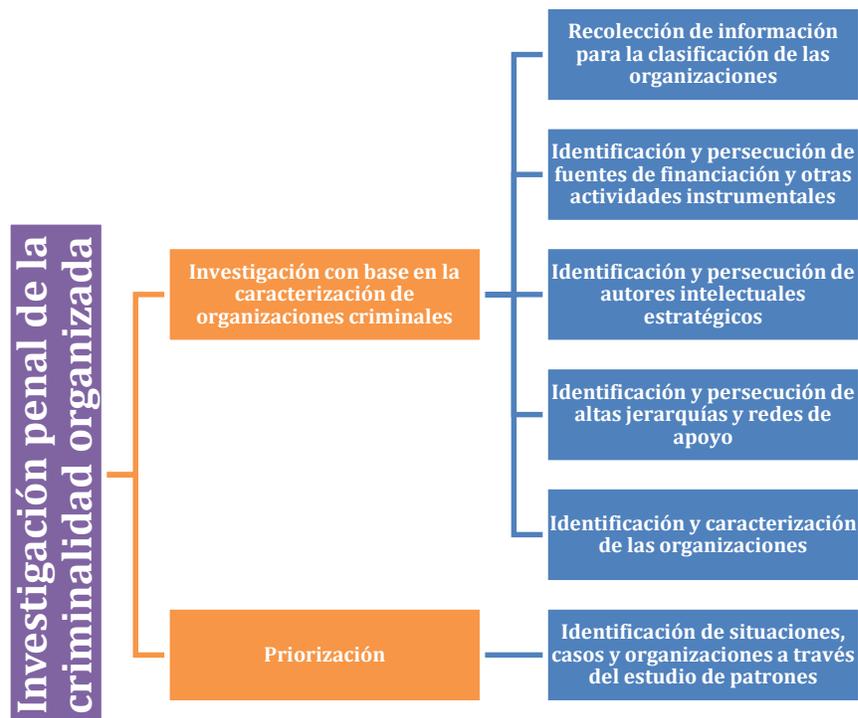
El nuevo esquema que nos propusimos tiene como finalidad la desarticulación de la criminalidad organizada en dos frentes: caracterización y análisis de estas redes y la priorización de situaciones y casos. Esta estrategia supone un mejoramiento en la comunicación entre los diferentes funcionarios y dependencias de la Fiscalía, así como el abandono de una investigación centrada en el caso a caso.

El nuevo esquema se basa en un análisis para (i) describir el funcionamiento de la estructura criminal, (ii) perfilar a los miembros de la estructura e (iii) identificar la relación entre posibles responsables y planes criminales.

Esto permite que el Fiscal y su equipo pueden trabajar con la Dirección de Fiscalías Especializadas en Extinción de Dominio en la búsqueda de bienes que puedan ser usados en actividades delictivas.

La caracterización y análisis comparativo de las estructuras criminales permite la aplicación de criterios de priorización con el fin de focalizar los recursos en la persecución. Varias de las actividades que pueden ser desarrolladas en la ejecución de esta estrategia de investigación pueden ser:

Ilustración 19. Investigación penal de la criminalidad organizada



Fuente: Equipo informe de gestión.

Para el desarrollo de este esquema, fue creada la Dirección Nacional de Fiscalías Especializadas en Crimen Organizado, instancia que está llamada a tener un enfoque gerencial. Igualmente, se creó la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana para el control de las 35 Seccionales, fundamentales en lucha contra la criminalidad organizada a nivel local.

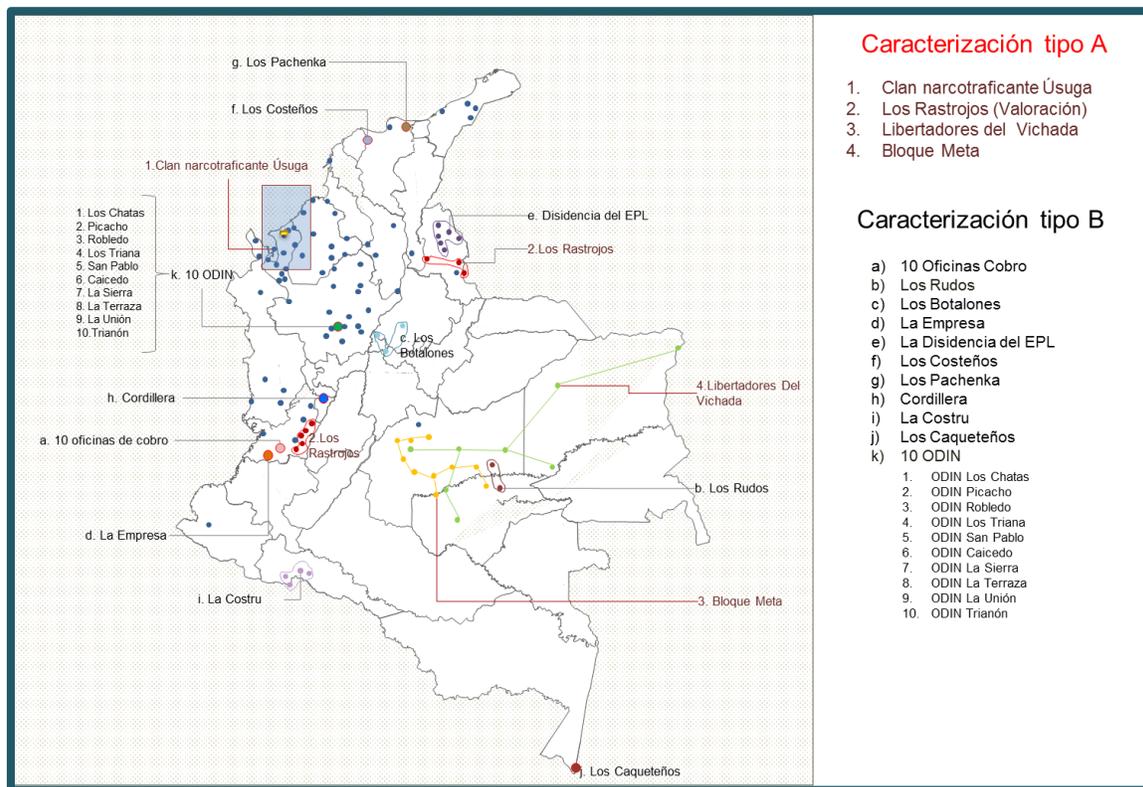
a. Resultados en lucha contra la criminalidad organizada desde la perspectiva departamental y nacional

Como parte del trabajo entre la Fiscalía y la Policía, construimos una clasificación para las organizaciones criminales según tamaño e influencia. De este modo, es posible distinguir tres tipos de organizaciones: Tipo A, estructuras que operan en más de un departamento, Tipo B con presencia en varios municipios y Tipo C, combos y pandillas en barrios o sectores.

Las estructuras criminales más importantes son abordadas por la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra el Crimen Organizado, mientras que las

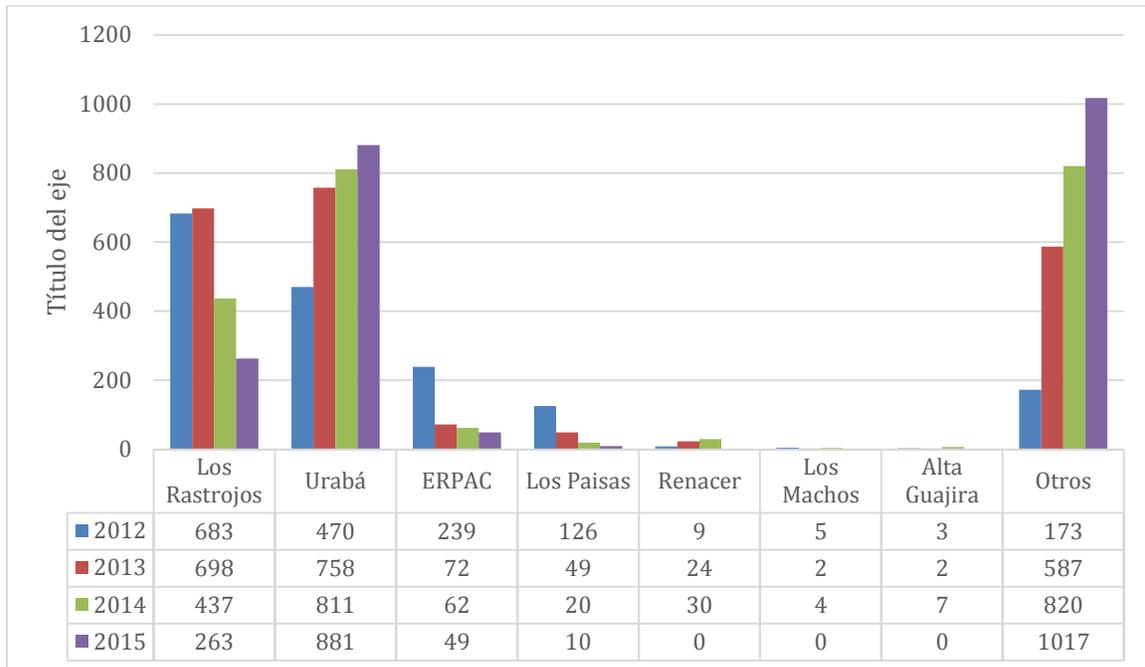
estructura con menor alcance son investigadas y judicializadas por la Dirección de Fiscalías Seccionales y de Seguridad Ciudadana.

Ilustración 20. Localización de estructuras criminales Tipo A y Tipo B



Fuente: Dirección Nacional de Fiscalía Especializada contra el Crimen Organizado.

Ilustración 21. Actuaciones de la Fiscalía frente a las grandes estructuras criminales



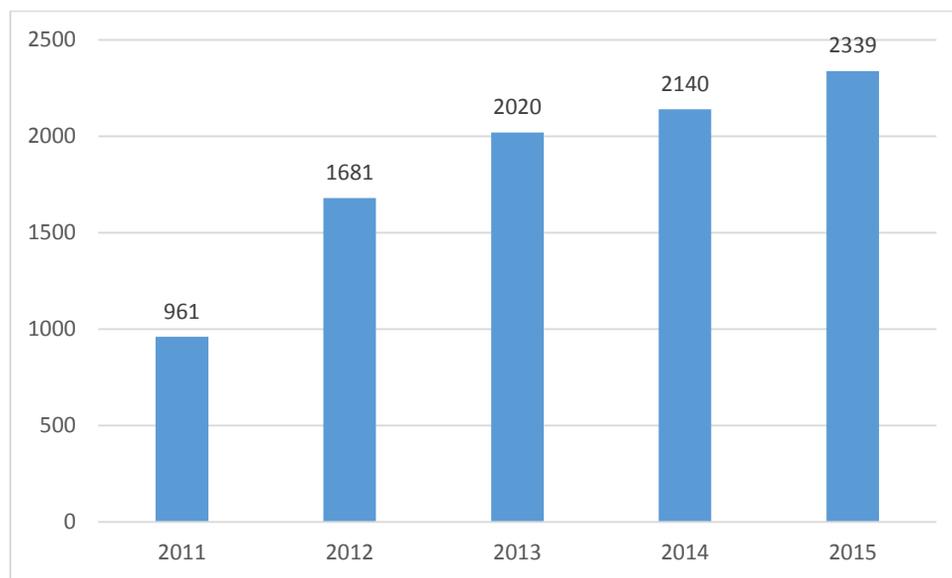
Esta ilustración muestra los notables resultados en la lucha contra las principales organizaciones criminales. Hay que resaltar los golpes a Los Rastrojos y el ERPAC durante 2012 y 2013, así como el incremento en las actuaciones de la Fiscalía contra organizaciones criminales que operan en la región de Urabá en el periodo 2013 - 2015.

Durante el 2014, esta Dirección realizó la construcción de los macrocontextos de las tres principales organizaciones criminales: Clan Úsuga, Los Rastrojos y las disidencias del Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia. Con fundamento en estos análisis, el Fiscal dispuso, 30 de agosto de 2015, la regionalización de la dirección en 10 áreas: Urabá, Antioquia, Andina y Amazonía, Macizo, Caribe, Eje Cafetero, Pacífico y Llanos Orientales. Por esta estrategia la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra el Crimen incrementó las capturas, imputaciones y la celebración de preacuerdos, negociaciones y principios de oportunidad.

Como fruto de esta estrategia de investigación y la distribución de los recursos, la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra el Crimen Organizado incrementó ostensiblemente las capturas de miembros de las organizaciones

criminales, así como las imputaciones y la celebración de preacuerdos, negociaciones y principios de oportunidad.

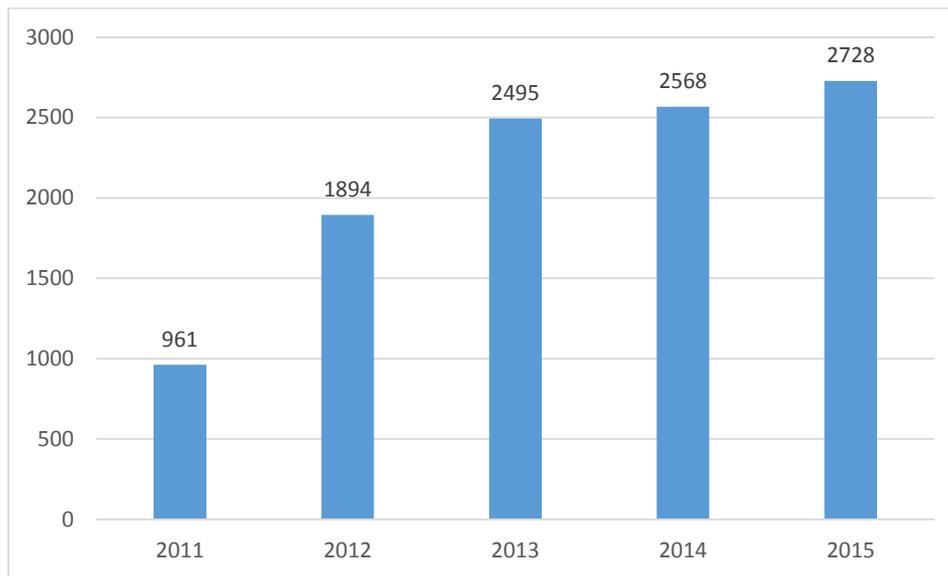
Capturas efectivas organizaciones tipo A y B



Fuente: Plan Nacional de Lucha contra el Crimen Organizado. Fiscalía General de la Nación.

La gráfica permite advertir el aumento sustancial de las capturas e imputaciones realizadas durante estos cuatro años. Mientras que en el 2011 -último año del periodo 2008-2011- la Fiscalía obtuvo 961 capturas efectivas frente a miembros de organizaciones actualmente categorizadas como A y B, en el 2015 el Ente acusador consiguió elevar el número de capturas efectivas a 2339. Esto significa que logramos capturar más del doble de los miembros de estructuras criminales.

Imputaciones tipo A y B



Fuente: Plan Nacional de Lucha contra el Crimen Organizado. Fiscalía General de la Nación.

La ilustración refleja un buen desempeño de la Fiscalía en el periodo 2012-2015 frente a las imputaciones. Es posible advertir un aumento sostenido desde el año 2012 hasta lograr 2728 imputaciones en 2015.

Para ilustrar mejor este punto, nos referiremos a uno de los más importantes logros alcanzados por esta Dirección, el caso de los hermanos Borre Barreto, integrantes de la banda emergente “Los Rastrojos”.

b. Caso emblemático: hermanos Borre Barreto y ‘Los Rastrojos’

Este caso surgió de la investigación del homicidio de siete impulsores de chance y cinco conductores de bus en Bolívar y Atlántico. La investigación analítica arrojó que presumiblemente se trataba de los hermanos Juan Manuel y Bryan Borre Barreto, comandantes de “Los Rastrojos” en la zona, en asocio con algunos desmovilizados del Bloque Córdoba AUC.

El uso del nuevo enfoque investigativo en materia de crimen organizado permitió la captura de Lucho Cartagena, jefe financiero de Bolívar (Rastrojos Costeños); la imputación delitos entre los que se destacan homicidio, concierto para delinquir y uso de menores para comisión de delitos. Igualmente logramos nueve órdenes de captura en Cartagena y treinta más en Barranquilla y Sucre, y

la interceptación de nueve líneas telefónicas de las cuales obtuvimos datos muy relevantes.

Otra muestra de los buenos resultados que produce esa aproximación más integral a los casos, es el esclarecimiento del asesinato del Fiscal de Riohacha, Jorge Alberto Sanín, y el reconocimiento de 650 homicidios en 3 departamentos (Atlántico, Bolívar y Sucre).

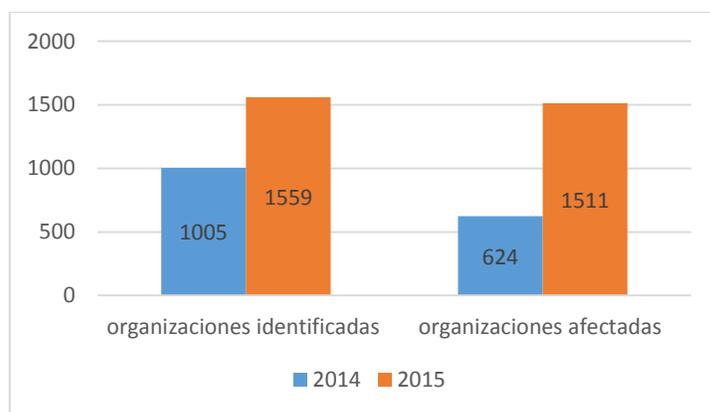
2. Fortalecimiento de la persecución desde la perspectiva local y regional

Como la lucha efectiva contra el crimen organizado requiere del acercamiento diferenciado a los diversos fenómenos delincuenciales en cada región, la Dirección de Fiscalías Seccionales ha tenido un rol muy importante en el combate de aquellos fenómenos de orden local.

La Dirección Nacional de Fiscalías Seccionales y de Seguridad Ciudadana está encargada, principalmente, de la dirección, coordinación y control de las direcciones Seccionales de la Fiscalía, a través de lineamientos a nivel nacional para el desarrollo de su función investigativa y acusatoria.

Además trabaja en la generación de análisis estratégicos, operacionales, estadísticos y en la creación de contextos con base en factores sociales, económicos, políticos y culturales que pueden ser influyentes en los respectivos estudios de la criminalidad en las regiones.

Ilustración 22. Organizaciones criminales identificadas vs. organizaciones afectadas 2014– 2015

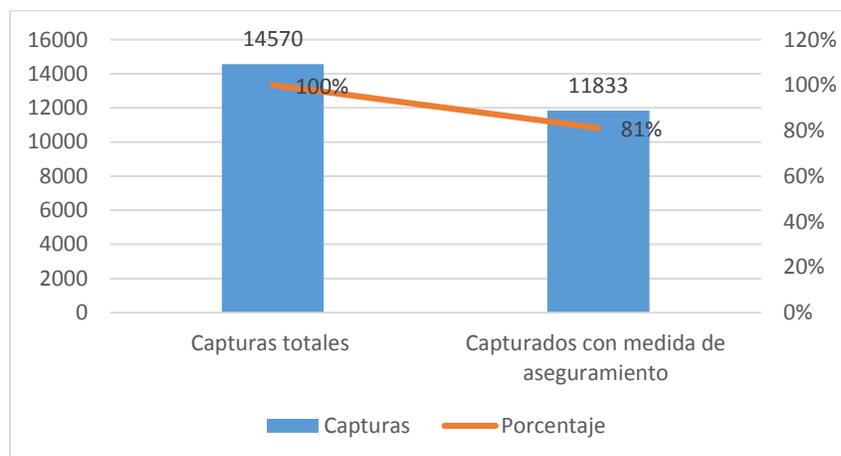


Fuente: Dirección Nacional de Fiscalías Seccionales y Seguridad Ciudadana

Esta ilustración permite advertir que de las 2.564 organizaciones identificadas, hemos logrado afectar a 2.135 en 303 municipios, lo que corresponde a un 83 % de efectividad. Además, estas cifras evidencian un incremento del 55 % en la identificación de organizaciones y del 142 % en la afectación de las mismas entre 2014 y 2015.

Las organizaciones criminales más afectadas por la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana corresponden a estructuras que delinquen a través del microtráfico, el hurto, el secuestro y la extorsión.

Ilustración 23. Capturas de miembros de organizaciones criminales vs. medidas de aseguramiento actuales

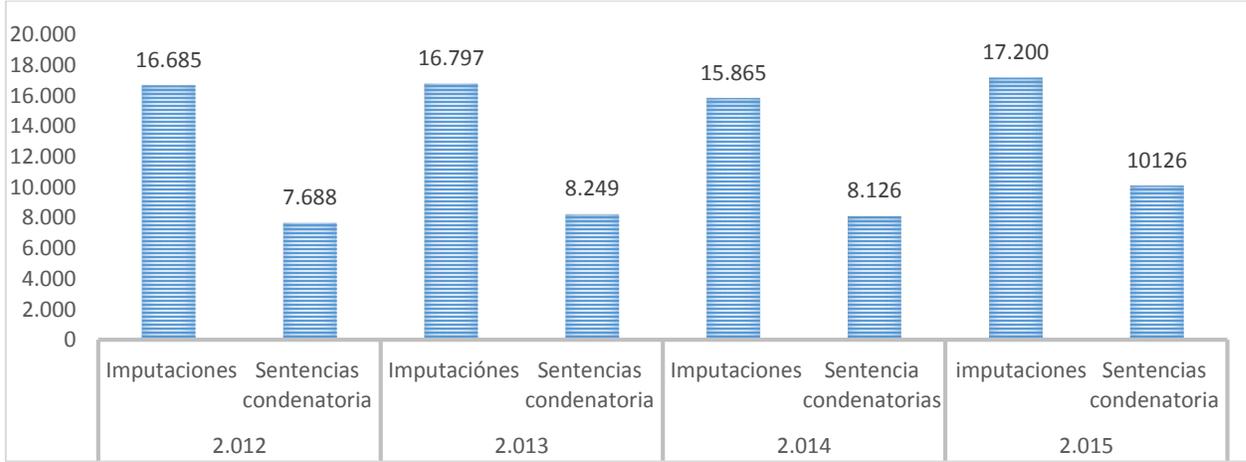


Fuente: Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana.

En la gráfica se puede apreciar el número de capturas efectivas en el periodo 2014-2015 respecto de miembros de las organizaciones criminales. De 14.570 capturados, actualmente 11.883 están afectados con medida de aseguramiento. Es decir, el 81 % de los casos.

Del mismo modo, vale la pena resaltar importantes logros alcanzados por esta Dirección en la desarticulación de organizaciones criminales. A continuación, realizaremos un breve recuento de varios de los casos exitosos que son producto del nuevo esquema de investigación.

Ilustración 24. Imputaciones y sentencias obtenidas por las direcciones seccionales de Fiscalías en delitos relacionados con el crimen organizado



Fuente: Dirección de Fiscalías Seccionales y Seguridad Ciudadana. -Sistema Misional SPOA-.

Fecha de Corte: 31-12-15

Ilustración 25. Algunos casos de especial connotación

Desarticulación de la organización "La 20"

Algunos integrantes de la desarticulada estructura delictiva "La Ramona" conformaron un nuevo grupo conocido como "La 20", el cual se dedicaba al hurto de establecimientos comerciales y residencias en Popayán (Cauca). Tras diversas actividades, el 9 de marzo de 2015 se capturaron a 10 de sus 11 integrantes.

Desarticulación de la organización "Piratas del Caribe"

La organización de ciberdelincuentes "Piratas del Caribe" realizaba hurtos a través de diversos canales electrónicos de las entidades financieras del país. El 31 de agosto de 2015 se realizaron diversos allanamientos y registros en las que se capturaron a los 19 integrantes del grupo en 6 ciudades.

Desarticulación de la organización criminal "El Indio"

El grupo criminal de microtráfico en el municipio de Granada (Meta) fue desarticulado a través de la emisión de 18 órdenes de captura y 4 diligencias de allanamiento y registro. Entre los resultados más importantes, se destaca la captura de los cabecillas de la organización.

Desarticulación de la organización criminal "Los Patos"

El grupo dedicado al tráfico de estupefacientes en el municipio de cartago extendía su influencia a varios municipios de Quindío y Risaralda. En su actividad se generaron diferentes enfrentamientos con otros grupos criminales y homicidios. Se levó al cabo 47 allanamientos y registro, 34 capturas y 5 aprehensiones de menores de edad.

Fuente: Dirección Nacional de Fiscalías Seccionales y Seguridad Ciudadana.

3. Investigación en contexto: fortalecimiento de las capacidades de análisis

En 2012 adoptamos el contexto como estrategia de investigación al identificar que el esquema tradicional de persecución del caso a caso impide que se develen las verdaderas dimensiones sociopolíticas de los fenómenos criminales, lo que impedía una estrategia global de investigación.

Tres objetivos específicos. En primer lugar, persecución efectiva de los máximos responsables de la comisión de crímenes por aparatos organizados de poder, a efectos de conocer la verdad de lo sucedido, evitar su repetición y propender hacia la reparación. En segundo lugar, la investigación y desmantelamiento de organizaciones delictivas responsables de la comisión de múltiples delitos ordinarios. Por último, el combate de patrones culturales discriminatorios y graves vulneraciones de los derechos fundamentales, en el caso de los delitos no perpetrados por organizaciones delictivas.

Ilustración 26. Esquema de investigación penal



Fuente: Dirección Nacional de Análisis y Contextos

Las investigaciones en las que se aplique el análisis en contexto incorporan o traen tres cambios esenciales: (i) amplían el foco de investigación al reconocer que algunos hechos delictivos no ocurren de manera aislada, sino que se pueden explicar con base en el contexto en el que ocurren y, con base en esto, se puede plantear la hipótesis del trabajo investigativo; (ii) abren la posibilidad de fortalecer la investigación mediante nuevas fuentes de información, eso sí, con aplicación rigurosa de metodologías interdisciplinarias que se requieren para analizar el contexto; y (iii) utilizan otras disciplinas para explicar los fenómenos criminales, situaciones y casos, lo que implica una aproximación entre las ciencias sociales y las ciencias exactas para comprender el delito.

La Fiscalía expidió la Directiva 01 de 2012, con la finalidad de comprender el contexto del conflicto armado en Colombia para abordar mejor los procesos de justicia transicional, combatir de forma más eficiente la criminalidad organizada, racionalizar los recursos del Ente Acusador y atender las exigencias

de la sociedad civil para desarticular a los grupos que vulneran gravemente los derechos humanos y que atentan contra sus defensores.

Ilustración 27. Cuadro comparativo. Modelos de investigación

| <p>MODELO TRADICIONAL DE INVESTIGACIÓN</p> | <p>MODELO ACTUAL DE INVESTIGACIÓN</p> |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Investigación penal enfocada en el caso sin conectarlo con los diversos delitos que lo pudieron rodear. ✓ Uso limitado de herramientas de análisis criminal. ✓ Poca articulación entre las dependencias para avanzar en investigaciones similares que se lleven a cabo en unidades distintas. ✓ Una misma situación es abordada por distintas dependencias con duplicidad de esfuerzos, resultados contradictorios y poca especialización. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Investigación penal basada en la asociación de casos y patrones criminales. ✓ Investigación criminal multidisciplinaria con apoyo de las ciencias sociales (<i>historia, ciencia política, geografía, antropología</i>) y exactas (usando herramientas tecnológicas para la detección sistemática de crímenes). ✓ Generación de contextos que apoyan la comprensión de la estructura de una organización o red criminal y sus funciones, para poderlas combatir de forma eficiente. |

Fuente: Dirección Nacional de Análisis y Contextos

1. Importancia de la investigación en contexto en la experiencia internacional

Los tribunales internacionales se han apoyado en la construcción e investigaciones en contexto para atribuir responsabilidad a los Estados y, a su turno, responsabilidad penal individual por graves violaciones tanto a los derechos humanos como al derecho internacional humanitario, y otras conductas especialmente graves a la luz del derecho internacional.

El Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia (TPIY), el Tribunal Penal Internacional para Ruanda y la Corte Penal Internacional se han apoyado en el contexto –político económico, geográfico y social del territorio donde se dio el conflicto– para evaluar la responsabilidad de individuos por la comisión de

crímenes internacionales. Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha sido el tribunal internacional que más ha utilizado el análisis de contexto para estudiar la responsabilidad de los Estados por violaciones a los derechos humanos.

El análisis de contexto ha sido útil a nivel internacional para enmarcar un delito dentro de un entorno más amplio, con el fin de verificar si un hecho delictivo – en apariencia aislado– puede lograr la connotación de ser parte de un fenómeno de macrocriminalidad, de criminalidad organizada en serie.

2. La construcción de contextos: un esfuerzo interdisciplinar

La investigación de contexto es una de las herramientas privilegiadas para integrar el derecho con las demás ciencias sociales, ya que le permite aprender sobre la forma en que se desarrolla un conflicto que utiliza la violencia, y a su vez, le ayuda a orientar las indagaciones para determinar la responsabilidad individual de los perpetradores mediante las técnicas propias del derecho.

Las ciencias sociales dejan el papel de ser una ciencia auxiliar del derecho y se convierten en una ayuda imprescindible para guiar la investigación, ya que gracias al trabajo de los analistas es posible determinar la forma en que un determinado actor criminal actúa, o las formas en que logra coaccionar a los habitantes para obtener el dominio territorial e imponer su ley.

Con esta base, Dirección Nacional de Análisis y Contextos, cuenta para su misión con politólogos, historiadores, psicólogos, sociólogos, antropólogos, economistas, geógrafos, entre otros, que trabajan de la mano con los fiscales, conforman un equipo que aborda y asume la nueva investigación en contexto.

- Investigación social aplicada: se consultan fuentes académicas e informes de organismos nacionales e internacionales, bases de datos estadísticos, archivos, entrevistas, encuestas, trabajos etnográficos, se realizan geo referenciaciones y se hace un constante mapeo de prensa.
- Investigación Criminal: recaudan elementos materiales probatorios y evidencias físicas.

La Dirección Nacional de Análisis y Contextos dio una nueva orientación a la investigación criminal en la que el contexto (i) cumple un rol fundamental en la asociación de casos, (ii) guía la elaboración del programa metodológico, (iii)

sirve para orientar la búsqueda de nuevas evidencias y material probatorio, (iv) aporta a la construcción de la hipótesis investigativa, (v) construye y sustenta la teoría del caso en el juicio oral y (vi) brinda información para la preparación de interrogatorios y contrainterrogatorios de los testigos en juicio oral. Igualmente, aporta luces para la instrumentalización de la justicia negociada y sirve para detectar individuos de una red criminal que no han sido aún judicializados.

Ilustración 28. Productos elaborados a partir del análisis contextual

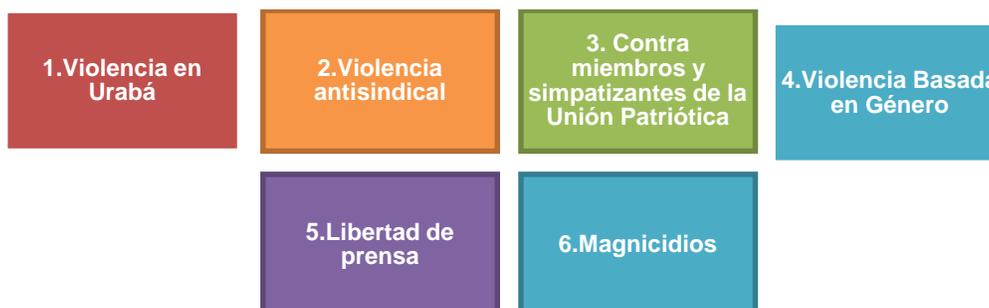


Fuente: Dirección Nacional de Análisis y Contextos.

3. Algunos logros alcanzados por la Dirección Nacional de Análisis y Contextos en situaciones priorizadas

Actualmente, la Dirección Nacional de Análisis y Contextos tiene seis situaciones priorizadas además de la estrategia de paz.

Ilustración 29. Situaciones priorizadas



Fuente: Dirección Nacional de Análisis y Contextos.

a. Situación priorizada de desplazamiento y despojo de tierras en Urabá desde 1994 hasta 2011, por incursiones paramilitares

La investigación de esta situación ha estado enfocada en la descripción de las estructuras armadas, los colaboradores, redes de apoyo y financiadores del fenómeno paramilitar en el Urabá antioqueño. Logros:

i. Acusadas siete personas por concierto para delinquir, apropiación de bienes protegidos, desplazamiento forzado y lavado de activos.

ii. Sentencias anticipadas. El 18 de marzo de 2015, dos sindicatos se acogieron a sentencia anticipada; aceptaron cargos por concierto para delinquir, apropiación de bienes protegidos, desplazamiento forzado de población civil y lavado de activos, los particulares que actuaron como enlace entre las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá y el Fondo Ganadero de Córdoba, Marco Fidel Furnieles Salgado y Guido Manuel Vargas López.

iii. Sentencias condenatorias. En abril de 2015, el entonces gerente del Fondo Ganadero de Córdoba, Benito Osorio Villadiego, fue condenado por el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado de Antioquia de descongestión a 19 años y 6 meses de prisión por destrucción y apropiación de bienes protegidos; deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado; lavado de activos agravado, testaferrato y concierto para delinquir agravado.

Igualmente, el 23 de septiembre de 2015, el Juzgado 2 Penal del Circuito Especializado de Descongestión de Antioquia, condenó a 16 años y 8 meses de prisión a Carlos Enrique Sotomayor Hodeg (gerente del Fondo Ganadero).

Dentro del mismo caso, el 5 de octubre dos juzgados especializados de Antioquia condenaron a 13 años y 6 meses de prisión a Marco Fidel Furnieles Salgado y Guido Manuel Vargas López como autores deportación, expulsión, traslado y desplazamiento forzado de población civil, lavado de activos agravado, destrucción y apropiación de bienes protegidos y concierto para delinquir agravado. También a Sor Teresa Gómez, miembro de las Autodefensas de Córdoba y Urabá a 12 años, 4 meses y 15 días de prisión.

Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Hemos concentrado los esfuerzos para develar la probable responsabilidad que tienen miembros de la fuerza pública que actuaron en asocio con paramilitares. Hay vinculados 5 miembros del Ejército y 4 integrantes de las autodefensas. Tienen medidas de aseguramiento, como probables coautores de homicidio en persona protegida, desaparición forzada, desplazamiento forzado y concierto para delinquir.

Con medida de aseguramiento también están integrantes de las desmovilizadas Autodefensas Unidas de Colombia, entre ellos, Raúl Emilo Hasbun el 28 de julio de 2015 por homicidio en persona protegida, amenazas y secuestro.

El 30 de octubre de 2015 fue resuelta la situación jurídica y se impuso medida de aseguramiento contra Raúl Emilio Hasbun Mendoza y Benito Antonio Martínez Bertel (de las AUC), como probables autores de homicidio en persona protegida y concierto para delinquir.

El 22 de octubre de 2015 fue resuelta situación jurídica para Marco Tulio Duarte Duarte como coautor de homicidio en persona protegida, en concurso homogéneo y sucesivo, perpetrado en los señores Luis Alfonso Sánchez Holguín y Sair Torres, tortura en persona protegida, cometido contra Luis Alfonso Sánchez y concierto para delinquir agravado.

b. Victimización de la Unión Patriótica de 1987 a 1991

Este periodo obedece a un contexto de violencia política, que no solo apuntaba al exterminio de los integrantes de dicho partido, sino a silenciar las ideas y denuncias hechas por líderes defensores de Derechos Humanos y activistas sociales y miembros de las Juventudes Comunistas (JUCO).

La situación contiene 34 investigaciones asociadas a la violencia contra miembros y simpatizantes de la UP. Fueron declaradas delitos de lesa humanidad porque eran parte de un plan de exterminio en el que participaron estructuras criminales organizadas con algunas autoridades estatales. Esta hipótesis que fue sustentada por los informes de análisis de contexto.

En mayo de 2015, fue resuelta la situación jurídica con medida de aseguramiento a tres presuntos responsables (exmiembros del Ejército), en calidad de coautores impropios, por homicidio en persona protegida. En este

caso 18 personas simpatizantes de la UP fueron víctimas de los hechos ocurridos el 12 de agosto de 1995, “la masacre del Aracatazo”.

Igualmente, el 15 de mayo del mismo año fue vinculado y afectado con medida de aseguramiento por homicidio agravado y concierto para delinquir, un exintegrante del Ejército, por la muerte del elegido alcalde de Turbo (Antioquia), Elkin de Jesús Martínez, año 1988.

En el mismo mes, fue vinculado a la investigación un exfuncionario del DAS Antioquia, por el homicidio de Diana Cardona, alcaldesa de Apartadó.

El 29 de octubre de 2015 se resolvió situación jurídica con detención preventiva a Jhon Alirio Rodríguez como probable coautor material de homicidio con fines terroristas en concurso heterogéneo con concierto para delinquir ejecutados en contra de Diana Stella Cardona Saldarriaga.

c. Situación de violencia basada en género

Se concentra en hechos de violencia sexual contra 14 mujeres por parte de Marco Tulio Pérez Guzmán, comandante del “Frente Golfo de Morrosquillo de las AUC” y otros miembros del GAOML, en Montes de María, Libertad-San Onofre. Tienen detención preventiva por secuestro agravado, acceso carnal violento en persona protegida, tortura en persona protegida, trata de personas en modalidad de esclavitud y desplazamiento forzado.

d. Magnicidios

Las investigaciones están encaminadas a desarrollar elementos de contexto para la comprensión del fenómeno de violencia contra líderes políticos.

Una de las investigaciones que más ha avanzado es la de Luis Carlos Galán, quien junto con Julio César Peñaloza, concejal Soacha, y dos escoltas fueron asesinados en 1989. Han sido acusados, por homicidio agravado con fines terroristas, en concurso con tentativa de homicidio, el coronel Manuel Antonio González (DAS) y el mayor Luis Felipe Montilla (Policía). El proceso se encuentra en etapa de juicio.

El 4 de septiembre de 2015 continuamos con la investigación contra los exoficiales de la Policía, José Fernando Calvache y Hernando Arciniegas. Fue ordenada la vinculación de generales y coroneles, mediante indagatoria. Se

compulsó copias para investigar al general (r) Miguel Maza ante la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema.

B. Nuevos modelos de investigación económico-financiera

El Código Penal está colmado de una gran variedad de delitos cuya investigación e imputación, requiere de áreas del saber distintas a la jurídica. Se trata de fenómenos criminales complejos que demandan conocimientos especializados y el uso de metodologías científicas.

Uno de los arquetipos de estos fenómenos complejos se encuentra en los delitos contra el orden económico, los delitos en materia tributaria y aduanera. Por ejemplo: captación masiva de dineros, o la utilización indebida de fondos captados, la manipulación fraudulenta de especies.

Había infinitas dificultades a las que se enfrentaban los fiscales al momento de tratar de auscultar el plan criminal detrás de operaciones financieras sospechosas. Existía un problema crítico de segmentación de datos en torno a los delitos económicos, la información relevante se encontraba fragmentada en distintas instituciones: UIAF, Superintendencia Financiera, entre otras.

Ante este panorama, decidimos acometer, en el marco de la modernización, un ambicioso plan destinado a consolidar una serie de unidades y dependencias que se especializaran en la persecución de aquellos delitos marcados por un altísimo componente financiero y económico.

Si quienes cometen estos delitos, conocen en detalle el sistema de valores, ante esto se hace necesario convertir en expertos a los investigadores. Creamos una policía judicial especializada, y como un capítulo de esta, una unidad focalizada en materias económico-financieras.

Se trata de la PEF: Policía Judicial Económica Financiera. También creamos con la reestructuración una Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, y la Dirección Nacional de Antinarcóticos y Lavado de Activos.

Este proceso de ajuste institucional ha resultado muy exitoso. Los resultados son cada vez más visibles.

Como resultado del cambio identificamos tres líneas de trabajo: el *contrabando*, desde la óptica del lavado de activos. La línea del *Bitcoin y ollas virtuales* que agrupa y caracteriza el fenómeno de la moneda virtual denominada *Bitcoin*, este fenómeno es vehículo potencializador de delitos

económico-financieros y el ‘Carrusel de la Contratación’. Esta línea tuvo como objetivo comprender la estructura financiera alrededor de este proceso.

1. Método de investigación de la Policía Judicial Económica y Financiera

Este cuerpo de policía judicial desarrolló un nuevo modelo de investigación que se compone de dos áreas principales: i) estratégica y ii) operativa. La primera se encarga de la observación del fenómeno criminal, analizar minuciosamente los criminales envueltos en operaciones financieras y económicas a fin de determinar los rasgos específicos. Esta área planea las estrategias y la formulación de herramientas para la investigación. Por su parte, el área operativa se encarga del trabajo en terreno y el análisis de la información que este arroja.

a. Valoración por parte de la PEF del riesgo y las amenazas que se generan en el sector económico y financiero

La PEF realiza diagnósticos anuales para valorar riesgos y amenazas en el sector económico y financiero. A partir de los hallazgos, se hace una proyección de los escenarios futuros de estos fenómenos criminales cuyos objetivos son i) pronosticar la evolución del problema, ii) establecer alertas tempranas, iii) fijar prioridades investigativas y iv) diseñar planes de acción para la judicialización.

b. Método de investigación de flujos económicos y redes criminales

La PEF desarrolló un modelo propio de investigación encaminado a caracterizar la criminalidad financiera y económica. La metodología de investigación de flujos económicos y redes criminales teje sinergias a partir de expertos en diversas áreas del conocimiento.

Ante un fenómeno criminal requiere asumirlo a partir de este método investigativo, la PEF comienza un periodo de planeación en el cual analistas e investigadores se encargan de entender y diagramar las redes criminales y rastrear los flujos económicos. Todo con el fin, se insiste, de reconstruir todo el mapa delictual que nos pueda conducir a su desarticulación efectiva.

c. Resultados de la PEF

Casos connotados cuyos logros son en gran parte atribuibles a la PEF y su modelo de investigación.

a. Contrabando de chatarra: caso ejemplar

La PEF detectó una operación de contrabando y exportación de chatarra. Por medio de la aplicación de la metodología de investigación de flujos económicos y redes criminales, advirtió que se trataba de una operación a gran escala por una estructura criminal muy bien articulada. La operación consistía en el ingreso de chatarra de contrabando de Venezuela (cuya legislación prohíbe expresamente su exportación hacia Colombia), con el fin de reexportarla hacia otros países, principalmente China.

La chatarra exportada por dos comercializadoras internacionales era reportada como producida y adquirida en Colombia, evadía el pago del IVA y se incrementaban los márgenes de rentabilidad del delito.

Por diferencias cambiarias y haciendo uso del mercado negro, la chatarra era comprada en la frontera venezolana a un promedio de entre \$300 y \$500 por kilo, y era exportada por \$10.000 el kilo (para darse una idea de la rentabilidad, tengamos en cuenta que la chatarra producida en Colombia tiene un valor cercano a los \$2.500 por kilo).

Un análisis de mercado realizado por el grupo estratégico de la PEF arrojó los siguientes datos: i) que las fuentes legítimas de producción de chatarra no ferrosa alcanza un volumen de 14.000 toneladas por año, ii) que existen 88 comercializadoras internacionales registradas para exportar este tipo de bien, iii) que no existe un origen legal que justifique una exportación de 44.000 toneladas por año y mucho menos que el 60 % de este volumen de exportación (cerca de 26.400 toneladas) sea realizado únicamente por dos comercializadoras internacionales.

A partir de estas anomalías, y a través de un análisis de redes, se determinó que cien empresas y veinte personas naturales, con las que existían vínculos a nivel profesional y personal, constituían el universo de su red de relaciones, tanto legales como ilegales. Por ello, identificamos los nodos relevantes con los que las personas sostenían el mayor número de relaciones y operaciones. Para tal efecto, acudimos al enfoque de seguimientos de flujos económicos, se identificaron las empresas y las personas en las que había una mayor concentración de transacciones (veintinueve empresas y nueve personas).

Una vez fueron identificados estos nodos de concentración de operaciones, se procedió a revisar las transacciones de estas empresas y personas naturales durante los últimos diez años. Ello, con el fin de determinar si algunas de estas estaban relacionadas o no con la comisión de actividades criminales relacionadas con el contrabando.

Gracias al análisis, se evidenció en forma preliminar que un esquema de veintinueve empresas fachada fue creado con el fin de legalizar el origen de la chatarra. Todas las empresas pertenecían a un mismo grupo familiar, en el cual cinco proveedoras principales se encargaban de suministrar soportes documentales de venta de chatarra a dos comercializadoras internacionales.

Como los volúmenes de exportación eran tan elevados y no había posibilidad de justificar su producción por parte de las proveedoras, crearon veinticuatro subproveedoras. Tenían un doble propósito, certificar un origen colombiano falso, así como disipar y dispersar los elevados volúmenes de compra y venta. Por ejemplo, mediante soportes documentales de ventas no realizadas.

En este sentido, la PEF apoyó la construcción de la hipótesis investigativa del caso consistente en lo siguiente:

Existía una red dedicada al ingreso de chatarra de contrabando de origen venezolano, con el fin de ser reexportada hacia diversos países y que era reportada como producida y adquirida en Colombia a través de un complejo esquema de empresas fachada que utilizaban documentación no soportada en operaciones de compra y venta reales.

Para la demostración de la hipótesis se realizaron las siguientes actividades:

Análisis preliminar: Mediante el monitoreo y la consulta de fuentes abiertas se encontró una anomalía en materia económica y financiera, como lo es la comercialización de chatarra de metales ferrosos y no ferrosos de manera inusual. Con base en la conformación de un equipo multidisciplinario de analistas e investigadores (economistas, contadores, financieros, abogados y administradores), pudo entenderse i) el modelo de negocio establecido por las empresas que participan de este mercado; ii) las normas jurídicas y técnicas que lo regulan; y iii) los comportamientos anómalos del mercado. Producto de esa comprensión, se diseñó una estrategia investigativa para abordarlos.

Análisis especializado: Se realizaron estudios societarios, tributarios y financieros. Evidenciaron que el 70% de las exportaciones eran realizadas por solo 5 comercializadoras internacionales –que por lo general emplean figuras empresariales y muestran crecimientos vertiginosos inusuales en el sector– empleando para ello maniobras que distorsionan el mercado.

A su turno, estos estudios se dividieron en tres bloques:

Análisis societario. El análisis preliminar permitió segmentar 5 de las 88 comercializadoras internacionales que hay en el país, así como cien empresas y veinte personas naturales que podrían conformar la red criminal.

Esta segmentación permitió que las actividades de policía judicial de verificación, búsquedas selectivas, inspecciones, solicitudes de información, etc., fueran perfiladas muy rápidamente.

El análisis de las sociedades relacionadas con el desarrollo de la actividad criminal planteada como hipótesis del caso permitió evidenciar:

- Que las empresas creadas para dar apariencia de legalidad a la compra y venta de chatarra eran fachadas.
- Que dichas empresas pertenecían a un mismo grupo familiar.
- Que estas empresas operaban en la zona de frontera (Cúcuta) a pesar de estar domiciliadas en Bogotá.

Análisis tributario. El análisis societario permitió perfilar las búsquedas de información y análisis hacia las operaciones de un bloque de empresas en particular, el cual estaba conformado por 29 –cinco actuaban en calidad de proveedoras de chatarra y 24 de subproveedoras –. La defraudación podría venir siendo cometida desde hacía 9 años, es decir, a partir de 2003.

Con la información de las declaraciones de impuestos (renta, IVA, retención), así como la información exógena tributaria y cambiaria durante el periodo comprendido entre 2003 y 2014, se realizó un análisis especializado que permitió evidenciar:

- Que estas empresas acumulaban saldo a favor en IVA por ventas a comercializadoras internacionales, que no fue solicitado en

devolución por no contar con los requisitos para tal fin, tales como soporte de proveedores (operaciones ficticias).

- Que los implicados tenían como *modus operandi* facturarse entre sí las compras, dispersando los altos volúmenes de las operaciones, justificando de manera ficticia el origen nacional del material vendido a las comercializadoras internacionales.

Análisis financiero. Se recaudó información financiera de cien empresas y veinte personas naturales en ocho bancos. Se digitalizó una muestra de entre 15.000 y 20.000 cheques, cuya información fue cruzada por medio del análisis de las diferentes operaciones y de las cadenas de endosos. Esto, con el fin de evidenciar el flujo del dinero al interior de la estructura criminal.

Este análisis permitió:

- Que las comercializadoras internacionales giraban cheques por valores en cifras cerradas y de manera recurrente, evitando el diligenciamiento de declaraciones de transacciones mayores a \$10.000.000. Esta práctica les permitía evadir los controles a este tipo de operaciones por parte de los entes de vigilancia financiera.
- Que empleados de bajo rango de los diferentes grupos empresariales (familiares) cobraban los cheques girados por las comercializadoras internacionales. Por consiguiente, quedó en evidencia el interés de ocultar la identidad y destino de los recursos que giran las comercializadoras a sus proveedores.
- Que los cheques girados a las subproveedoras por parte de las proveedoras eran cobrados por personal de estas últimas, había un carrusel en el flujo del dinero, así como la inexistencia de las operaciones de compra reportadas en los documentos.

Análisis de mercado. El grupo de análisis estratégico de la PEF realizó un estudio del mercado nacional de chatarra no ferrosa para los años en que se desarrolló la actividad ilegal por parte de los implicados.

El análisis permitió entender cómo opera el mercado legal de exportación de chatarra, cuáles son sus principales actores, cuáles son los valores

promedio de compra y venta, así como sus cantidades de producción, importación y exportación. Esto permitió establecer:

- Las fuentes legítimas de producción de chatarra no ferrosa alcanzan un volumen de 14.000 toneladas por año.
- No existe un origen legal que justifique una exportación de 44.000 toneladas por año realizada por 88 comercializadoras internacionales.
- No existe soporte para que el 60 % del volumen de exportación de chatarra no ferrosa (cerca de 26.400 toneladas) sea realizado solo por 2 comercializadoras.
- Existe una maximización del margen de rentabilidad originado en la conducta delictiva, puesto que se estima que el kilo de chatarra era comprado en la frontera a un promedio de entre \$300 y \$500, mientras que era exportada a un valor promedio de \$10.000. En contraste, la chatarra producida por la industria en Colombia tiene un valor cercano a los \$2.500 por kilo.

b. Resultados en el caso Alberto Aroch Mugarabi

Frente al caso de Alberto Aroch Mugarabi, cabe destacar que esta investigación llevaba 8 años estancada en la Fiscalía. Sin embargo, cuando fue asumida por la PEF, a los pocos meses se logró la judicialización de los implicados.

Esta investigación comenzó con el reporte de una operación sospechosa por un alto valor en efectivo, que pretendía ser justificada a través de la realización de un préstamo inexistente.

i. Análisis preliminar

A partir de la entrada de este caso en la PEF, el grupo encargado llevó a cabo un minucioso proceso de reingeniería para determinar los activos en materia de información y actividades de investigación con que se contaba. Como resultado de este proceso, se determinaron los objetivos relevantes sobre los cuales habría una mayor posibilidad de comisión de conductas delictivas.

Del mismo modo, se analizó la transacción realizada por la UIAF para determinar las personas y empresas relacionadas. Con base en la combinación de las metodologías de análisis de redes y seguimiento de flujos, pudo identificarse la cabeza visible de un esquema que, en apariencia, se dedicaba a actividades de importación y comercialización de textiles, y simultáneamente, a la inversión de recursos en el desarrollo de proyectos inmobiliarios.

ii. *Análisis e investigación especializada*

Toda la información producida durante los últimos 15 años por parte de doce empresas en materia aduanera, cambiaria, financiera, societaria y tributaria, se acopió mediante las actividades de policía judicial.

iii. *Análisis societario.*

Permitió segmentar, de un universo de doce empresas y diez personas naturales, a tres empresas y cuatro personas, que podían conformar una red dedicada al lavado de activos, provenientes de varias actividades criminales.

iv. *Análisis patrimonial.*

Permitió establecer que los patrimonios de la red no se encontraban justificados en operaciones legales, sino que provenían de múltiples fuentes como el contrabando.

v. *Análisis financiero.*

Permitió consolidar las conclusiones del análisis patrimonial al demostrar que los activos y transacciones reportadas carecían de un sustento fáctico. De hecho, facilitaban el establecimiento de las demás personas y empresas con las que la red tenía relaciones de carácter comercial y financiero. Todo lo cual permitió tener un panorama de la situación, de modo que se aseguró que los activos reportados tuvieran los orígenes establecidos en la hipótesis del caso.

vi. *Análisis cambiario.*

Por medio de este análisis, se establecieron las relaciones de comercio exterior a través de las cuales se triangulaban los recursos, así como aquellas transacciones que, no obstante haber sido reportadas, no se soportaban con i) el

patrimonio y actividad comercial de las empresas y personas de la red y ii) con los costos de la operación.

La suma de esfuerzos a nivel de análisis e investigación permitió develar una red transnacional conformada por cuatro personas naturales y tres personas jurídicas dedicadas al lavado de activos. Entre las modalidades empleadas para el lavado se destacan:

- ✓ El uso de empresas legítimas y fachada.
- ✓ La simulación de operaciones de comercio exterior para justificar recursos de origen desconocido
- ✓ El aprovechamiento del diferencial cambiario pagado por operaciones comerciales inexistentes.

Así mismo, se estableció el *modus operandi* de la organización. Puntualmente, esta hacía uso de una red de empresas del sector textil que realizaba exportaciones ficticias hacia Venezuela y recibía pagos en dicho territorio a través de la comisión de administración de divisas (CADIVI). El valor de los pagos, junto con los rendimientos por el diferencial cambiario, era triangulado entre Panamá y Hong Kong, con destino final a Colombia. Lo anterior tenía el objetivo de limitar la trazabilidad de las operaciones y ocultar su origen.

Los recursos obtenidos mediante transacciones fraudulentas eran incorporados a la economía formal por la vía de la realización de inversiones inmobiliarias en una empresa de construcción. Se estima que el lavado de activos producto de estas operaciones oscila entre los \$400.000.000.000 y \$700.000.000.000, y que comprenden un periodo de 14 años.

En razón de todos estos hallazgos, la PEF realizó la captura de las cuatro personas naturales. Una de ellas aceptó cargos por enriquecimiento ilícito, que constituye el delito fuente del de lavado de activos.

2. Ventajas de la metodología desarrollada por la PEF

La aplicación de la metodología de flujos económicos y redes criminales por partes de la PEF le ha reportado a la Fiscalía grandes dividendos. Nos ha permitido optimizar los recursos asignados a la investigación para la demostración de la hipótesis del caso y, además, nos ha conducido a optimizar las labores de investigación hacia la producción de resultados.

Nos ha llevado a reducir los tiempos de investigaciones en más de un 50 % (investigaciones de 3 años se adelantan en un promedio de 10-12 meses). Las investigativos han sido el punto de inicio de procesos de extinción de dominio para encontrar el retorno de los flujos económicos ilícitos a la economía legal. Las medidas cautelares por estos procesos ascienden a 1.5 billones de pesos.

C. Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio

1. Particularidades de la acción de extinción de dominio y su carácter autónomo

La acción judicial destinada a producir la extinción del derecho de dominio tiene una naturaleza distinta a la acción penal. El legislador tuvo a bien instituir en cabeza de la Fiscalía el ejercicio de dicha acción, no hace que sea dependiente de la acción penal, tiene un carácter autónomo. Esto nos llevó a crear una Fiscalía Nacional Especializada:

1. No se trata de una pena que se impone por la realización de una conducta delictiva, es independiente del juicio de culpabilidad que se debate en el proceso penal.
2. No es una acción civil encaminada a afectar el patrimonio, es una acción constitucional destinada a proteger el interés público.
3. La acción de extinción de dominio es una acción directa que procede cuando son demostrados el enriquecimiento ilícito, el perjuicio al tesoro público y el grave deterioro de la moral social.
4. Es una acción constitucional que establece efectos los títulos ilegítimos.

2. El modelo de extinción de dominio a partir de la modernización

Nuestro modelo de extinción es consecuente con lo establecido en el artículo 25 de la ley 1708 de 201 y con la política de priorización trazada en las directivas y cajas de herramientas diseñadas por la Fiscalía.

Es una de las piezas clave dentro de la política de priorización, hay un juego de espejos entre los resultados contra la criminalidad organizada y los resultados en materia de extinción de dominio. La lucha contra los fenómenos de criminalidad requiere afectar sus estructuras financieras, bienes y renta.

Los resultados de la extinción de dominio, juegan un papel fundamental en el posconflicto, al menos en dos sentidos: el desmantelamiento económico de las organizaciones como las FARC y el ELN, y la extinción del dominio que se derive de los hallazgos contribuirá a la reparación de las víctimas y el acometimiento de las garantías de no repetición.

3. Modelo de priorización en la extinción de dominio

La Dirección de Extinción de Dominio ha llevado a cabo un minucioso proceso de construcción del modelo de priorización y aplicación del análisis. Comenzó un proceso de revisión de la información en las bases de datos (sistema ‘Sagitario’). De acuerdo con su análisis, se identificaron doce ejes temáticos. Estas situaciones abarcan toda la carga de trabajo. Incluso, fueron analizados aquellos que no tienen muchas entradas, toda vez que su análisis resulta importante para dirigir la política de priorización dentro de la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción de Dominio.

a. Aplicación de criterios de priorización con la carga laboral

La Dirección también viene aplicando criterios de priorización en relación con la carga laboral. Para ello, tiene en cuenta la especificidad de la acción constitucional de la acción de extinción de dominio.

Ilustración 30. Criterios de priorización

| Categorías de valoración | Criterio | Componentes | Desarrollo de los componentes |
|--------------------------|-----------------|--------------------|---|
| IMPACTO | Objetivo | Gravedad | Grado de afectación social de la propiedad privada en su origen y destinación |
| | | | Bienes afectados: tipo de bienes, cantidad, relación del bien con la estructura criminal |
| | | Importancia | Beneficios de adelantar la acción de extinción de dominio frente al costo de su ejecución |
| | | | Efectos de la acción de extinción de dominio y de la acción de la Fiscalía en el buen desarrollo de una comunidad o territorio. |
| | | | Representatividad y capacidad de ilustración de <i>modus operandi</i> , prácticas o patrones ilícitos |

| | | | |
|-------------------|------------------------|---------------------|---|
| | | | Representatividad y capacidad de ilustración de la investigación y/o del ejercicio de la extinción de dominio para generar buenas prácticas |
| | Subjetivo | Afectados | Estructura criminal (capacidad de ejercer violencia, capturar el aparato estatal, tener continuidad en el tiempo y ejercer control territorial) |
| | | | Delincuentes no ocasionales |
| | | | Terceros de buena fe exenta de culpa |
| | | | Participación o colaboración de servidores públicos |
| DIFICULTAD | Complementarios | Factibilidad | Calidad y cantidad de pruebas que se tienen |
| | | | Pruebas que faltan y se necesitan. Dificultad de conseguirlas |
| | | Viabilidad | Recursos materiales y de personal razonables (evaluación de recursos necesarios para lograr la investigación y/o ejercicio de la extinción de dominio efectiva teniendo en cuenta los recursos disponibles) |

Fuente: Despacho Vicefiscal General de la Nación.

4. Resultados en la Dirección de Extinción de Dominio

a. Casos connotados, las FARC

El trabajo de la Dirección Nacional de Extinción de Dominio ha contribuido a la identificación de predios en manos de grupos como las FARC, para la recuperación de tierras con el compromiso de reparación de víctimas.

El Vicefiscal delegó a la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio para que liderara la caracterización de la estructura financiera de las FARC.

En 2015, fueron identificados los predios dentro de un trámite de extinción de dominio. Eran baldíos. La Fiscalía entregó 60 al INCODER. Cerca de 300 mil hectáreas por \$600 mil millones, eran ocupadas por las FARC para la explotación de ganado.

i. Caso Enilce López, alias ‘La Gata’

A través de un informe de policía judicial se tuvo conocimiento que la organización delictiva liderada por Enilce López se dedicaba al tráfico de

estupefacientes, lavado de dinero y ocultamiento de bienes. Además, se logró constatar que el dinero ilegal procedía del exparamilitar Salvatore Mancuso.

Por esa razón, en mayo de 2014, se profirió Resolución de Inicio de extinción de dominio con la cual se afectaron 1.385 bienes que ascienden a un valor aproximado de 1 billón 100 mil millones de pesos.

ii. Caso de alias ‘El Papero’

Intensas actividades ilícitas atribuidas a Marco Antonio Gil, alias ‘El Papero’. Se investigaron bienes obtenidos por actividades ilícitas (narcotráfico, lavado de activos, enriquecimiento ilícito, testaferrato, concierto para delinquir).

Fue posible adelantar un proceso de extinción sobre 141 bienes, por \$300.000.000. El 13 de noviembre de 2013 se profirió resolución de inicio.

iii. Caso Ignacio Álvarez Meyendorff

En el marco de una investigación adelantada por la Fiscalía 12 Especializada de UNEDLA, se profirió resolución de inicio con el fin de ocupar con fines de extinción de dominio 210 bienes inmuebles, 30 sociedades comerciales, 1 inmobiliaria, 1 estación de servicio, entre otros bienes.

Estaban en el eje cafetero, Valle, Cauca, Bogotá, Cundinamarca, Meta, Córdoba, Medellín, Atlántico y Bolívar. Ascienden a 12.140 hectáreas con un valor de un billón de pesos. Proceso por narcotráfico.

5. Resultados cuantitativos

La Dirección Nacional de Extinción del Derecho de Dominio también ha dado resultados sin precedentes a partir de una medición cuantitativa. De estos requerimientos, el 60% ya se encuentran a instancias de los jueces. Solo siete fueron declarados improcedentes. Una efectividad del 90 %.

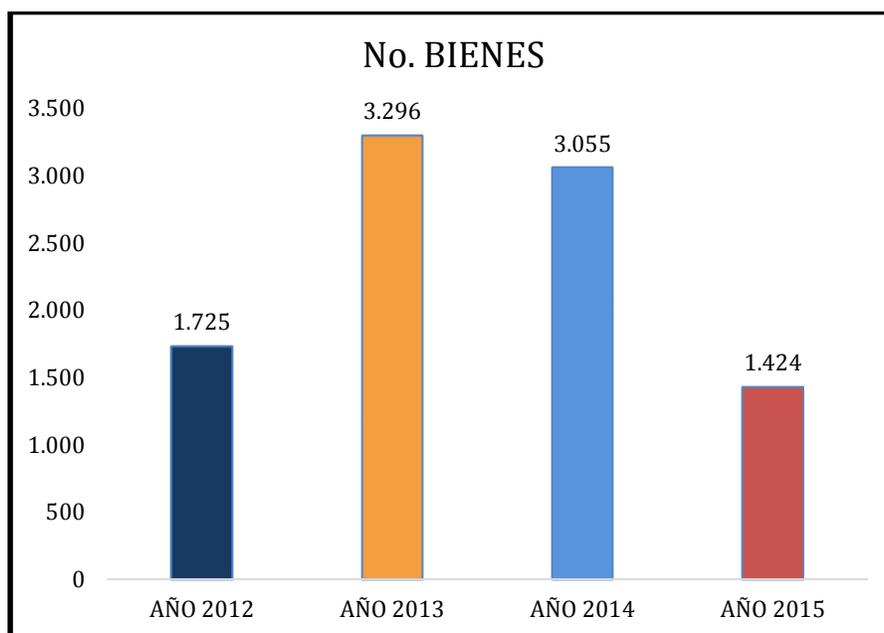
Con el régimen anterior, para remitir un proceso a jueces de extinción, podían pasar 7 años. Con la aplicación del Código de Extinción de Dominio se busca que el promedio de salidas efectivas de la Fiscalía sea máximo de un año.

a. Valor y número de bienes objeto de extinción de dominio

Quizás uno de los logros más importantes de la Dirección tiene que ver con el número de bienes que han sido objeto de afectación con fines de extinción de dominio y el avalúo de los mismo. De la labor adelantada por los fiscales adscritos a esta Dirección, hemos obtenido la afectación con fines de extinción del derecho de dominio de 9.500 bienes producto de actividades ilícitas, representados en aproximadamente once billones de pesos (\$11.000.000.000.000).

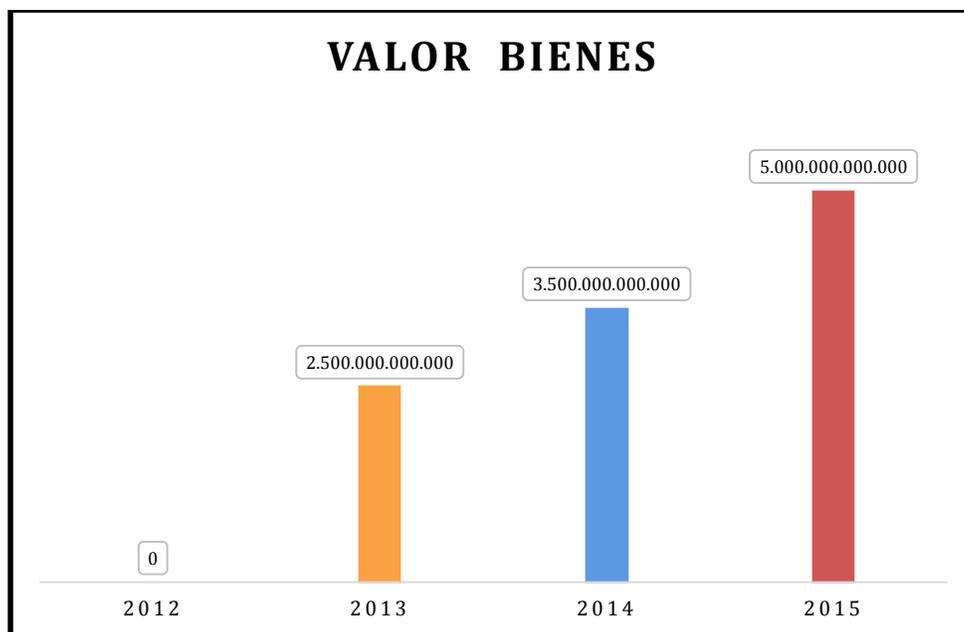
Cabe señalar que en 2015, con menos número de bienes (1.424), se aumentó el valor de los mismos a cinco billones de pesos (5.000.000.000.000). Lo anterior fue efectuado mediante un análisis que define las investigaciones que tengan alta probabilidad de éxito y la evaluación del costo beneficio.

Ilustración 31. Número de bienes objeto de afectación para extinción de dominio (2012-2015)



Fuente: Dirección Nacional de Fiscalía Especializada de Extinción del Derecho de Dominio.

Ilustración 32. Avalúo de bienes objeto de afectación con fines de extinción de dominio (2012-2015)



Fuente: Dirección Nacional de Fiscalía Especializada de Extinción del Derecho de Dominio.

6. Definición de ejes temáticos al interior de la Dirección de Fiscalías Nacionales como un criterio de especialidad

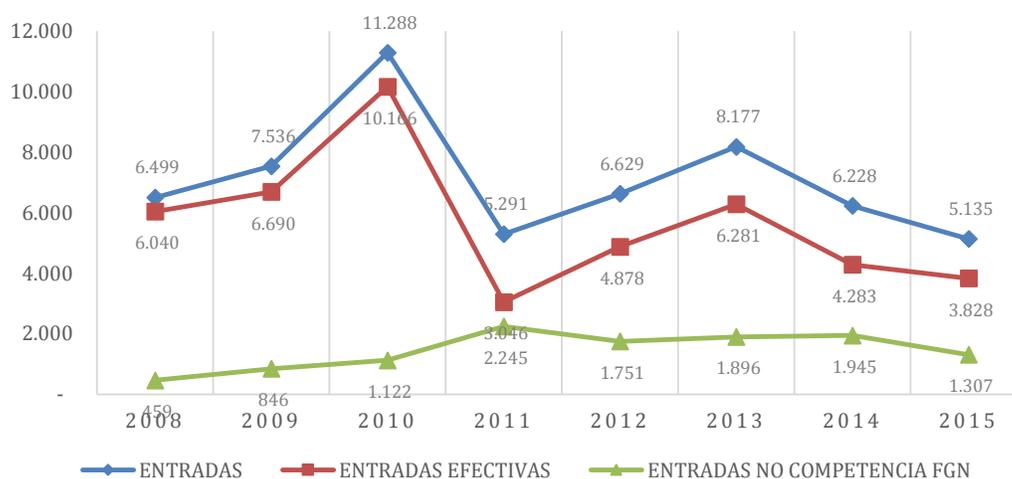
El núcleo de la Dirección de Fiscalías Nacionales reside en los siguientes ejes temáticos: i) Protección de la Propiedad Intelectual, Telecomunicaciones, Patrimonio Cultural y Moneda Legal; ii) Desaparición y Desplazamiento Forzados; iii) Protección de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente; iv) Corrupción en la Administración de Justicia; y v) Protección a los Mecanismos de Participación Democrática.

La concepción de estos ejes obedece a un criterio de especialidad. La reestructuración partió de la premisa de que resulta mucho más eficiente para la gestión de los procesos que nuestra planta de fiscales y personal de policía judicial focalice sus tareas en una determinada franja temática de delitos.

7. Resultados de la mayor especialización en la investigación y ejercicio de la acción penal de las Fiscalías Nacionales

Durante el cuatrienio, las direcciones nacionales se focalizaron en una mayor especialización de acuerdo con el impacto de la complejidad de los fenómenos criminales estudiados, lo que permitió que se enfocaran en la carga de trabajo acumulada y seleccionar de mejor manera las asignaciones especiales.

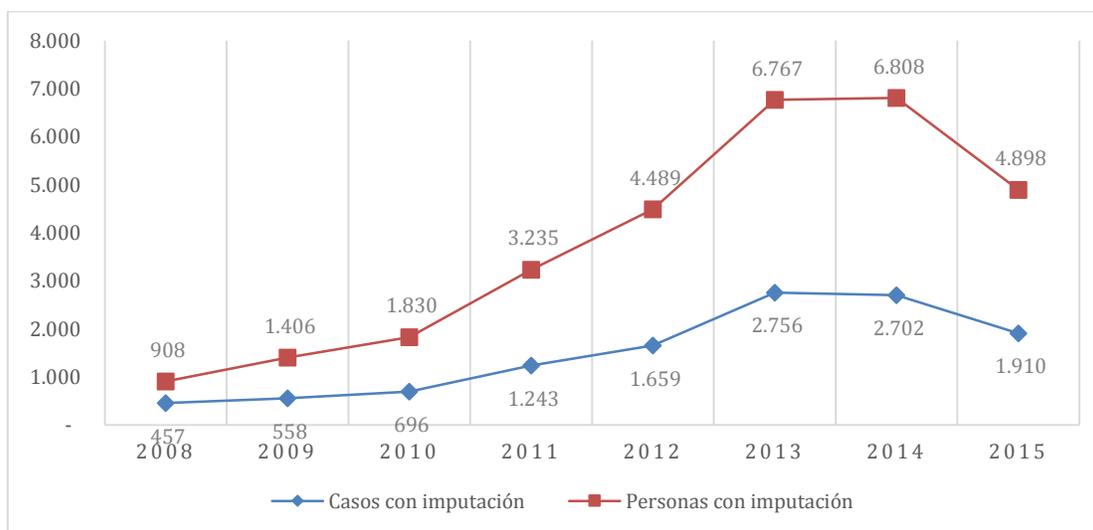
Ilustración 33. Entradas y entradas efectivas de las Direcciones de Fiscalías Nacionales



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas.

Uno de nuestros principales objetivos para el período 2012-2015 consistió en controlar de manera más rigurosa el número de procesos asignados a las direcciones nacionales, prefiriendo aquellos casos que por su relevancia y complejidad requirieran de conocimientos especializados. El cumplimiento de este objetivo se ve reflejado en una disminución del 15% en las entradas de las direcciones nacionales en comparación con el período 2008-2011.

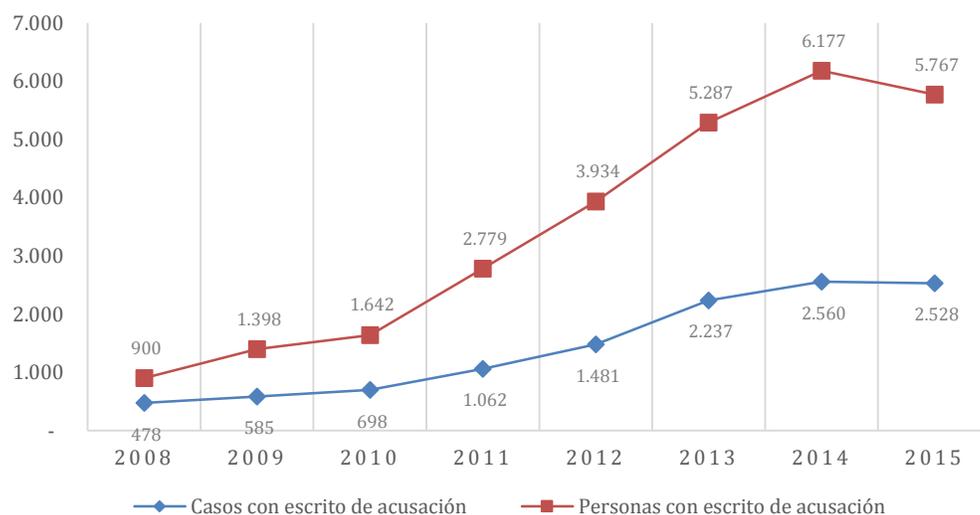
Ilustración 34. Imputaciones por proceso y por persona en los procesos asignados a las Direcciones Nacionales



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas.

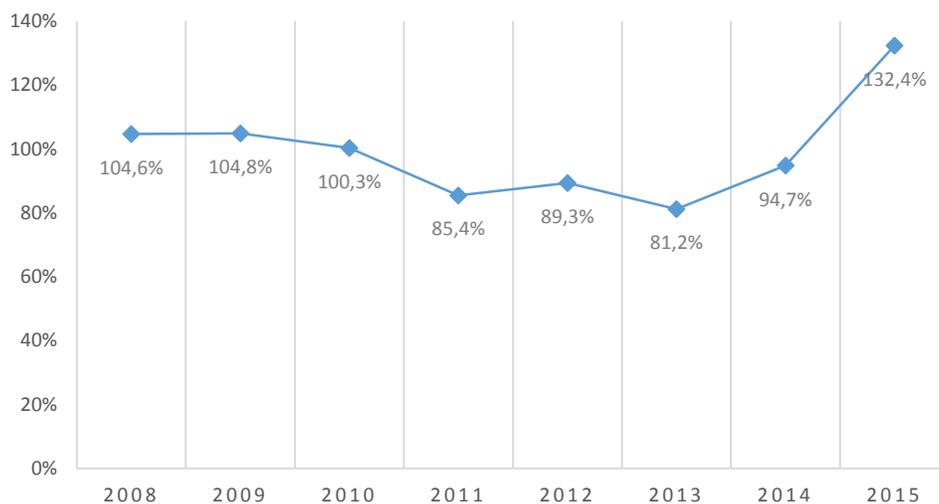
Estas ilustraciones muestran el comportamiento de los casos en los que al menos se obtuvo una imputación y el número de personas imputadas. En el gráfico es posible observar un crecimiento sostenido en las dos series a lo largo del periodo hasta el año 2015. Es importante destacar que a pesar de la caída en las imputaciones para el último año, durante el periodo 2012-2015 se duplicaron el número de imputaciones por caso y por persona, con respecto al cuatrienio 2008-2011. Mientras que la tasa de imputaciones en 2011 fue de 40,8%, en el 2015 fue de 49,9%, mostrando un aumento de casi 10 puntos porcentuales. Es decir, que mientras en el año 2011 se lograba imputar 4 procesos de 10 que entraban, en el último año se imputaron 5 de 10.

Ilustración 35. Escritos acusación por proceso y persona en los procesos asignados a las Direcciones Nacionales



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

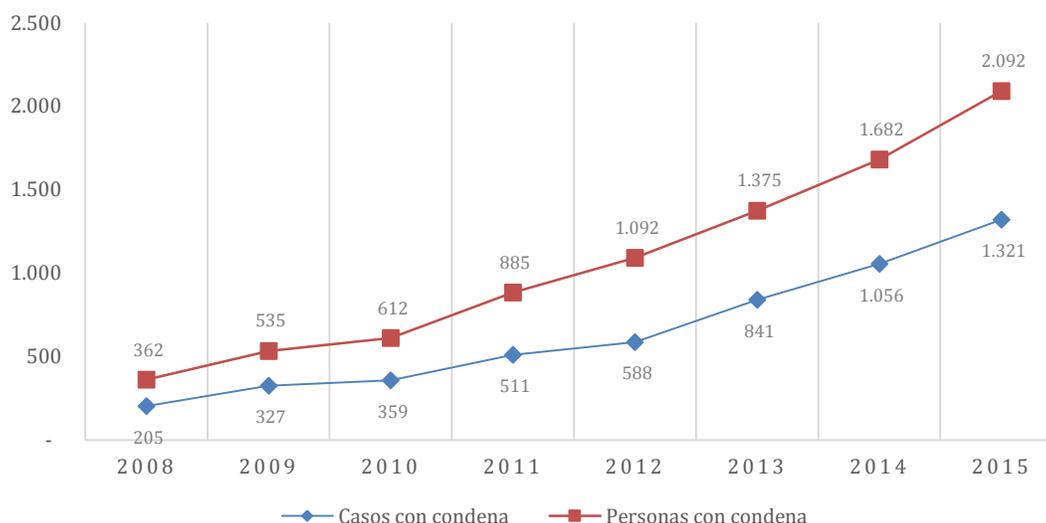
Ilustración 36. Tasa de escritos de acusación en las direcciones nacionales



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

Las dos ilustraciones anteriores muestran el comportamiento de los escritos de acusación. Con base en los datos presentados, es posible observar que los casos con escrito de acusación aumentaron, alcanzando un crecimiento de un poco más del doble (212 %) en el periodo 2012-2015, comparado con el cuatrienio anterior. La cifra de los escritos de acusación por persona en este último periodo tuvo un incremento del 215 % respecto del periodo 2008 – 2012

Ilustración 37. Procesos y personas con condena en las direcciones nacionales



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas.

La ilustración 57 presenta el comportamiento de las condenas agregadas por caso y persona en la carga de trabajo de las direcciones nacionales. La gráfica permite advertir un crecimiento sostenido de las condenas desde el año 2008. Ese incremento es de casi el doble de procesos y personas con condena en el periodo 2012-2015 respecto del periodo 2008-2011.

Lo anterior significa que, si bien desde el año 2008 las direcciones nacionales del Ente acusador habían mostrado un mejor desempeño frente a las condenas, solo hasta el periodo 2012-2015 ese crecimiento se consolida, ya que el número de condenas por persona y caso es cercano al doble del periodo anterior y la Fiscalía logra registrar las cifras más altas de condenas nacionales en los últimos 8 años, en el 2014 y 2015.

D. Fortalecimiento del Cuerpo Técnico de Investigación CTI

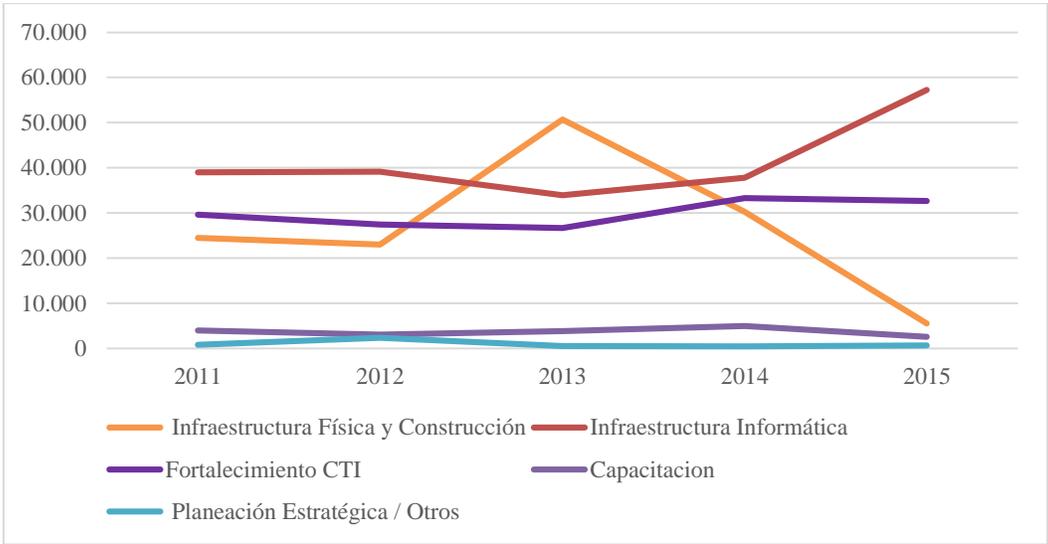
Una de las prioridades de la Fiscalía durante el último cuatrienio fue fortalecer la investigación criminal.

1. Recursos invertidos en el fortalecimiento del CTI

A pesar de la restricción presupuestal en gastos de inversión durante los años 2012 y 2013, en este período mantuvimos la inversión para el fortalecimiento

del CTI en valores cercanos a los invertidos en años anteriores. Posteriormente, durante los años 2014 y 2015, cuando la mayoría de los recursos de inversión no estaban comprometidos, aumentamos la asignación destinados al fortalecimiento del CTI.

Ilustración 38. Ejecución presupuestal gastos de inversión vigencias 2011-2015



Fuente: SIIF Nación. Equipo informe de gestión a partir de los datos suministrados por la Subdirección Financiera de la FGN (Anexo No. :::).

Nota: cifras en millones de pesos.

Financiamos el fortalecimiento del CTI con los recursos obtenidos por donación y transferencia. 75 % de los \$200.800.000.000 recibidos por estos conceptos fueron utilizados en el mejoramiento de la policía judicial. Esta inversión está representada en equipos especializados con tecnología de vanguardia para análisis en laboratorios, trabajo de campo, equipos de seguridad y automotores con equipamiento especial.

IV. UNA FISCALÍA SENSIBLE A LAS REGIONES Y A LAS VÍCTIMAS

Muchas regiones carecen de una adecuada administración de justicia, y por tanto, los ciudadanos se encuentran en manos de los grupos armados o los funcionarios no tienen el debido soporte institucional para poder ejercer, o no existe la posibilidad física de tramitar sus denuncias.

Para acercar cada vez más la justicia a las víctimas y a la ciudadanía, iniciamos un proceso de adecuaciones para racionalizar los recursos, eliminar la duplicidad de funciones, potenciar la coordinación intrainstitucional e interinstitucional para mejorar la eficacia de la investigación. A continuación, expondremos con mayor profundidad estas medidas.

A. Mejorar las instalaciones para atender a los ciudadanos dignamente

Durante los últimos cuatro años trabajamos en la construcción y adecuación de las sedes de la Fiscalía en las diferentes seccionales. Esta estrategia parte de la premisa de que el servicio de justicia debe ofrecerse a los ciudadanos en condiciones de dignidad, en instalaciones adecuadas y con ambientes propicios para que las personas relaten los hechos victimizantes sin que se vuelvan a sentir parte de dichos hechos.

Por esta razón iniciamos un plan de intervención en las sedes que ya existían y buscamos adelantar proyectos para la construcción de otras. Por ejemplo, en 2012 adelantamos la construcción de nuevos Centros de Atención a Víctimas (CAV) en Leticia, Buenaventura, Cartagena, además de ampliar el centro existente en la Sede del Nivel Central.

Es importante resaltar que uno de nuestros propósitos fue edificar los CAV en lugares donde el Estado no ha hecho presencia. Buscamos mejorar los tiempos en los que la administración de justicia puede resolver los problemas y, de esta forma, contribuir en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Al mismo tiempo, decidimos intervenir 70 sedes en 27 seccionales, en donde se realizaron adecuaciones en infraestructura. El siguiente cuadro muestra la ejecución presupuestal por este concepto en el año 2012:

Ilustración 39. Ejecución presupuestal

| Proyecto | Valor asignado | Seccionales intervenidas | Sedes Intervenidas |
|--|-------------------------|--------------------------|--------------------|
| Adquisición de lote, diseño, construcción y dotación de sedes, para la FGN Región Nacional | \$4.941.585.000 | 1 | 1 |
| construcción, ampliación y dotación sede Nivel Central, Bogotá | \$11.600.000.000 | 1 | 1 |
| Mejoramiento, adecuación y mantenimiento de la infraestructura física de la FGN | \$11.378.000.000 | 27 | 69 |
| Mobiliario y enseres | \$6.697.425.775 | 22 | 54 |
| Mantenimiento de bienes inmuebles | \$4.222.200.000 | 9 | 12 |
| Gran total | \$38.839.210.775 | | |

Fuente: Dirección Nacional de Apoyo a la Gestión.

Durante el 2013 continuamos con ese esfuerzo con el mejoramiento y adecuación de sedes de 27 seccionales, destacamos Pereira, Tunja, Montería, Sincelejo, Pasto, Neiva, Cartagena, Cundinamarca, Santa Marta y Barranquilla. Le dimos continuidad a la construcción del nuevo edificio del Nivel Central contratado por la administración anterior, en la que invertimos \$27.727 millones.

En el año 2014 hicimos varios convenios interinstitucionales que nos permitieron mejorar la administración de justicia. Estos convenios fueron los siguientes: con el apoyo de la alcaldía de Medellín gestionamos la construcción del Centro de Atención de Violencia Intrafamiliar, \$8.000.000.000, ya está en operación. Logramos terminar la construcción de otro CAVIF en Valledupar para atender víctimas de violencia intrafamiliar.

En Cali, a través de Asociación Público Privada, iniciamos el proyecto de construcción de la sede única de la Fiscalía en un lote donado por la Alcaldía. La primera medida que adelantamos fue la estructuración del proyecto y esperamos concluirlo en el año 2016.

Ilustración 40. Inversión en sedes en el año 2014

| Proyecto | Valor asignado | Seccionales intervenidas | Sedes intervenidas |
|---|------------------|--------------------------|--------------------|
| Adquisición de lote, diseño, construcción y dotación de sedes, para la FGN, Región Nacional | \$12.000.000.000 | 1 | 1 |
| Construcción, ampliación y dotación sede Nivel Central Bogotá | \$14.429.342.489 | 1 | 1 |
| Desarrollo de la sede para la FGN en Paloquemao fase II Bogotá | \$1.000.000.000 | | |
| Desarrollo de la sede para la institución de educación superior de la FGN | \$1.500.000.000 | 1 | 1 |
| Mejoramiento, adecuación y mantenimiento de la infraestructura física de la FGN | \$11.000.000.000 | | |
| Mobiliario y enseres | | | |
| Mantenimiento de bienes inmuebles | | | |

Fuente: Dirección Nacional de Apoyo a la Gestión.

Durante el 2015 continuamos la intervención de nuestras sedes en Popayán, Riohacha, Cartagena, Quibdó, Sabana de Torres, Barranquilla, Cali, Pereira, Puerto Asís, Ibagué, Villavicencio, Barrancabermeja. Adicionalmente, realizamos obras de adecuación y mantenimiento en la Sección de Análisis Criminal, la Subdirección de Gestión Contractual, la Dirección Nacional de Comunicaciones, la Subdirección Financiera, la Dirección Nacional de Gestión Internacional, el Centro Estratégico de Valoración Probatoria, Sede Arauca y Seccional Bolívar.

Ilustración 41. Inversiones en sedes durante el 2015

| Proyecto | Valor Asignado | Seccionales Intervenidas | Sedes Intervenidas |
|--|------------------------|--------------------------|--------------------|
| Adquisición de lote, diseño, construcción y dotación de sedes para la Fiscalía Seccional Bogotá. | \$1.600.000.000 | 1 | 1 |
| Mejoramiento, Adecuación y Mantenimiento de la Infraestructura Física de la FGN. | \$ 3.999.000.000 | 11 | 12 |
| GRAN TOTAL | \$5.599.000.000 | | |

Fuente: Dirección Nacional de Apoyo a la Gestión.

B. Racionalización de cargos y sedes. Una necesidad apremiante

El esfuerzo por mejorar los implementos y locaciones, lo hicimos a la par de reformas a la estructura administrativa y misional de las seccionales. En el anterior modelo, la Fiscalía contaba con tres directivos en cada una de las regionales: director de la seccional, director seccional del CTI y director seccional administrativo y financiero. Tenían igual rango y jerarquía. Esta situación hacía difícil la gestión entre ellos en la medida que no se contaba con un superior jerárquico que pudiera darle unidad al trabajo del Ente Acusador al interior de cada una de las regionales.

Esta división tripartita llevó a que en muchas ocasiones cada uno trabajara por su lado, hacía que la institución fuera vista como tres entidades distintas.

Con el fin de ordenar la administración en las regiones y buscar la coordinación, centralizamos la gestión en el director de la seccional, el cual adquiere la responsabilidad de dirigir de forma eficiente la función misional. Gracias a la existencia de este canal interno y único fue posible destrabar las decisiones que se toman tanto a nivel central como a nivel seccional.

1. Un nuevo atlas de cobertura de la Fiscalía

La implementación de este nuevo modelo de organización nos permite acercar más la institución a los ciudadanos, y al mismo tiempo, le da un carácter más humanista, sitúa el centro gravitacional en la atención de las necesidades que tienen los usuarios de la justicia. Con base en este propósito, cambiamos el atlas de presencia, ya que la distribución anterior de las seccionales no era congruente con los desafíos que debe afrontar un país que debe fijar su atención en el reto que significa la llegada de la paz.

Ilustración 42. Comparación entre el modelo de distribución de las seccionales y el modelo implementado por la reforma

| Seccionales de la FGN antes de 2008 estructura anterior | Cobertura de municipios antes de 2008 | Cobertura de municipios antes de 2014 | Seccionales de la FGN 2014 - estructura modernización | Cobertura de municipios de la FGN 2014 - estructura modernización | Número de municipios por Seccional - 2014 |
|---|---------------------------------------|---------------------------------------|---|---|---|
| | | | Amazonas | 2 | 11 |
| Antioquia | 70 | 59 | Antioquia | 60 | 106 |
| | | | Arauca | 3 | 8 |
| Barranquilla | 6 | 8 | Atlántico | 7 | 23 |
| Bogotá | 1 | 2 | Bogotá* | 2 | 2 |
| Cartagena | 12 | 14 | Bolívar | 13 | 37 |
| Tunja | 19 | 16 | Boyacá | 27 | 121 |
| Santa Rosa de Viterbo | 20 | 19 | | | |
| Manizales | 12 | 14 | Caldas | 12 | 28 |
| Cali | 11 | 11 | Cali | 11 | 11 |
| Florencia | 9 | 9 | Caquetá | 9 | 16 |
| | | | Casanare | 9 | 19 |
| Popayán | 26 | 22 | Cauca | 28 | 41 |
| Valledupar | 8 | 8 | Cesar | 7 | 17 |
| Quibdó | 6 | 6 | Chocó | 6 | 27 |
| Montería | 9 | 9 | Córdoba | 10 | 30 |
| Cundinamarca | 37 | 35 | Cundinamarca | 30 | 111 |
| | | | Guainía, Vaupés | 4 | 14 |
| | | | Guaviare | 4 | 6 |
| Neiva | 15 | 15 | Huila | 18 | 37 |

| | | | | | |
|---------------|-----|-----|--------------------|-----|-------|
| Riohacha | 5 | 5 | La Guajira | 5 | 15 |
| Santa Marta | 5 | 6 | Magdalena | 7 | 31 |
| | | | Magdalena Medio | 11 | 30 |
| Medellín | 1 | 10 | Medellín | 10 | 13 |
| Villavicencio | 15 | 20 | Meta | 17 | 31 |
| Pasto | 16 | 16 | Nariño | 20 | 64 |
| Cúcuta | 13 | 11 | Norte de Santander | 13 | 40 |
| Mocoa | 6 | 6 | Putumayo | 7 | 14 |
| Armenia | 5 | 6 | Quindío | 6 | 12 |
| Pereira | 9 | 8 | Risaralda | 8 | 14 |
| | | | San Andrés | 2 | 2 |
| Bucaramanga | 11 | 10 | Santander | 19 | 81 |
| San Gil | 12 | 12 | | | |
| Sincelejo | 8 | 8 | Sucre | 11 | 26 |
| Ibagué | 34 | 30 | Tolima | 28 | 47 |
| Buga | 14 | 14 | Valle del Cauca | 14 | 33 |
| | | | Vichada | 4 | 4 |
| | 415 | 409 | Total | 444 | 1.122 |

Fuente: Resoluciones del Mapa Judicial, noviembre de 2014.

Durante el cuatrienio iniciamos un proceso de regionalización fuerte. Por primera vez la Fiscalía dejó sus nichos de comodidad y buscó atender en los lugares donde la ausencia del Estado es precaria como en el Magdalena Medio y Arauca, o es escasa, como en Guainía, Vaupés y Amazonas.

La nueva división de las seccionales permitió que la Fiscalía pasara de tener presencia en 415 municipios a 444 de los 1.122 que conforman el país. No es exagerado afirmar que de continuar con el espíritu de la reforma, dentro de muy poco tiempo logrará una cobertura integral del territorio y con ello, podrá reducir de forma significativa los porcentajes de impunidad.

C. Mejores resultados en la investigación y judicialización de los delitos que más afectan la seguridad ciudadana

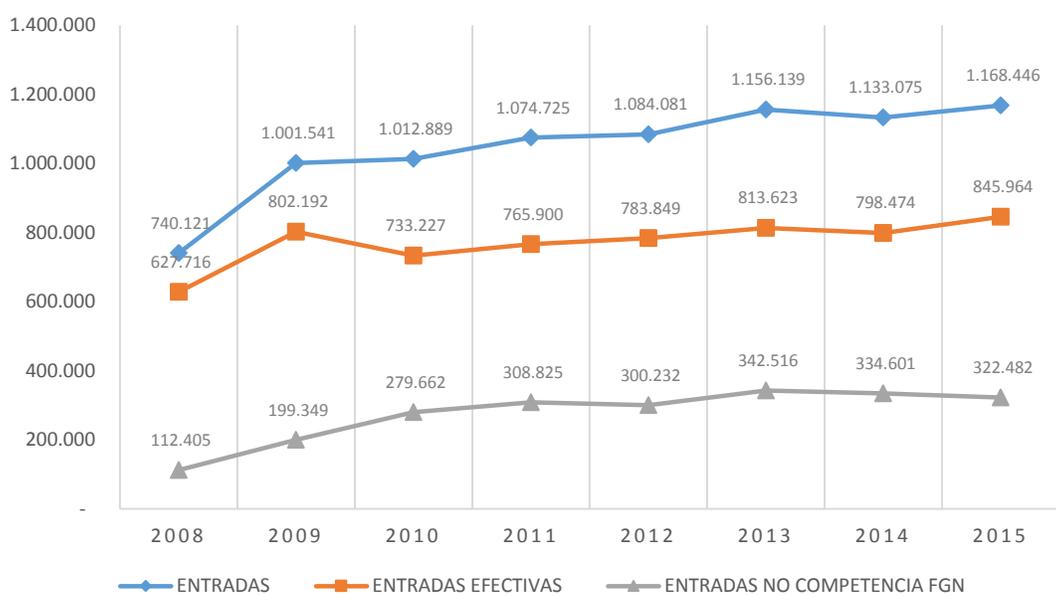
El fortalecimiento de la institucionalidad regional y la implementación de políticas innovadoras, focalizadas en el uso de metodologías como priorización,

investigación en contexto, asociación de casos, así como el aumento en la capacidad de identificar y caracterizar organizaciones criminales, ha incidido en un mejor desempeño de las seccionales.

El mejor desempeño en la investigación de la criminalidad que más afecta la seguridad ciudadana, se puede observar a partir de un análisis agregado de las entradas y salidas que tuvieron las seccionales en los últimos ocho años o distinguiendo por tipos penales. La distinción por tipos penales permite evaluar el impacto que pudieron tener la priorización.

Para el período comprendido entre 2008 y 2015, aumentaron las entradas sobre las cuales tuvieron que actuar las seccionales.

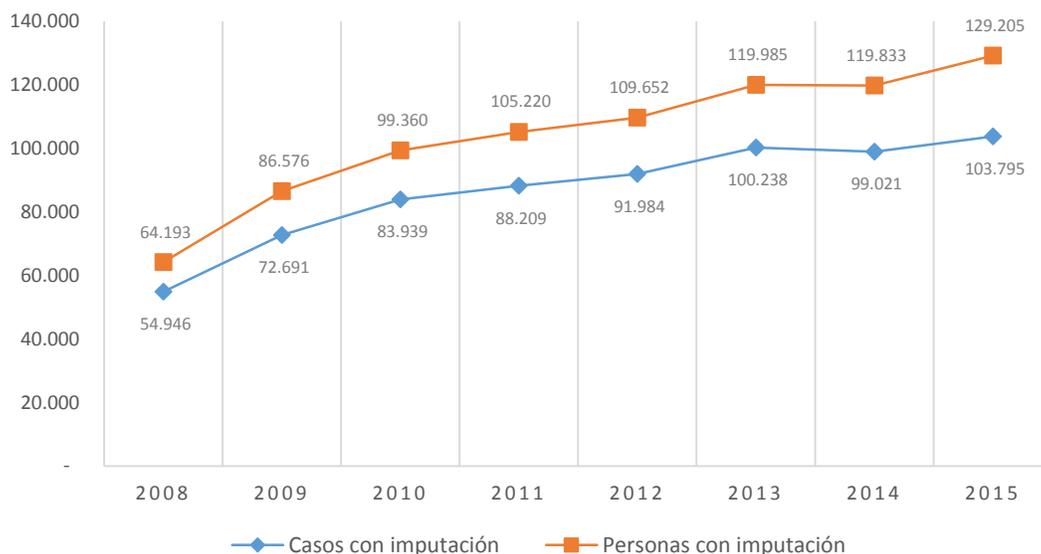
Ilustración 43. Entradas y entradas efectivas



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas.

Aunque las entradas han aumentado, las imputaciones también lo han hecho, lo que demuestra que el Ente Acusador es cada vez más efectivo en identificar a un posible responsable. Como lo muestra la siguiente gráfica, el aumento de imputaciones por persona ha sido superior al de imputaciones por caso. Esto puede deberse al aumento de investigaciones integrales que han permitido identificar a varios de los responsables de una misma conducta, en particular a lo logrado en el desmantelamiento de organizaciones criminales.

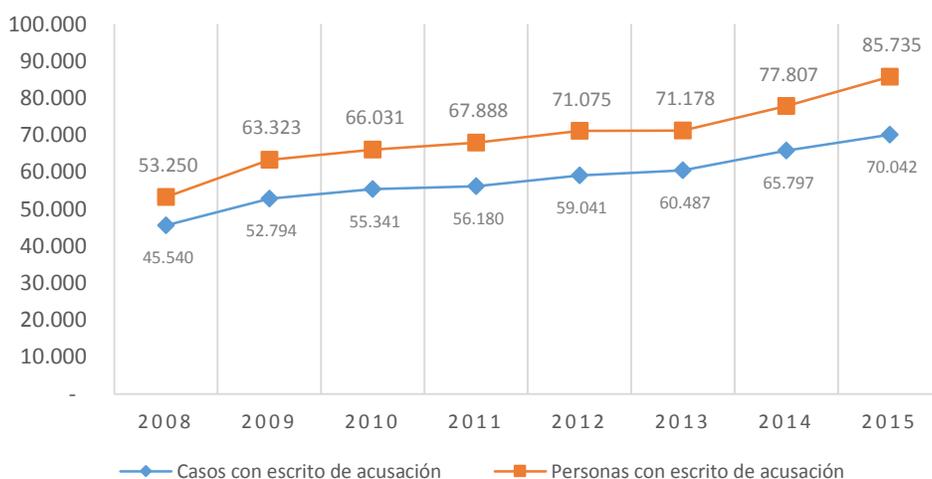
Ilustración 44. Imputaciones por proceso y por persona direcciones seccionales



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas.

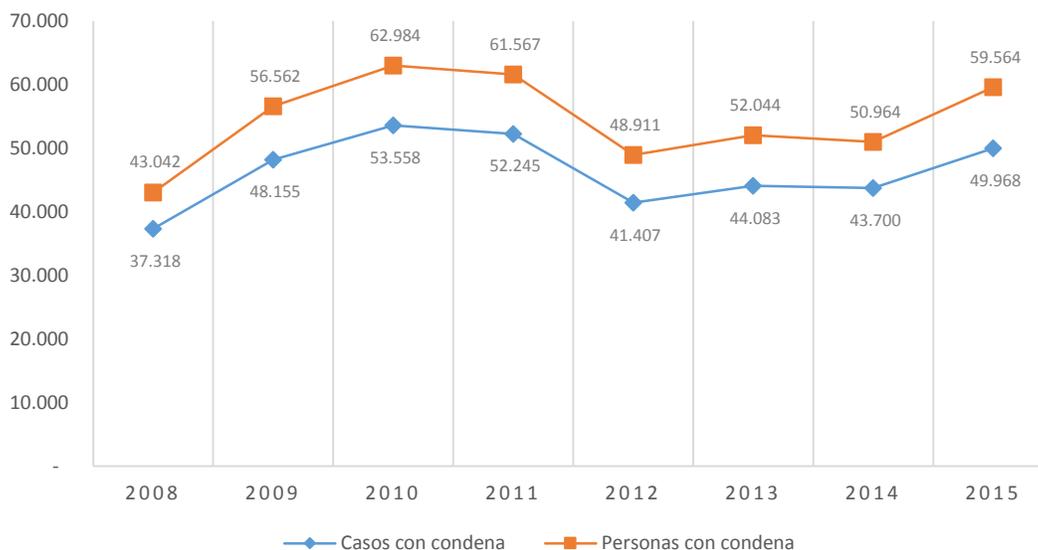
El mejor comportamiento de las seccionales en la etapa investigativa también se ve, en particular en la etapa de juicio. Las gráficas siguientes muestran cómo han aumentado los escritos de acusación por persona y por caso, y cómo, a pesar de la disminución de condenas entre 2011 y 2012, en los últimos tres años éstas han aumentado considerablemente.

Ilustración 45. Escritos de acusación por proceso y persona



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas.

Ilustración 46. Procesos y personas con condena



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas.

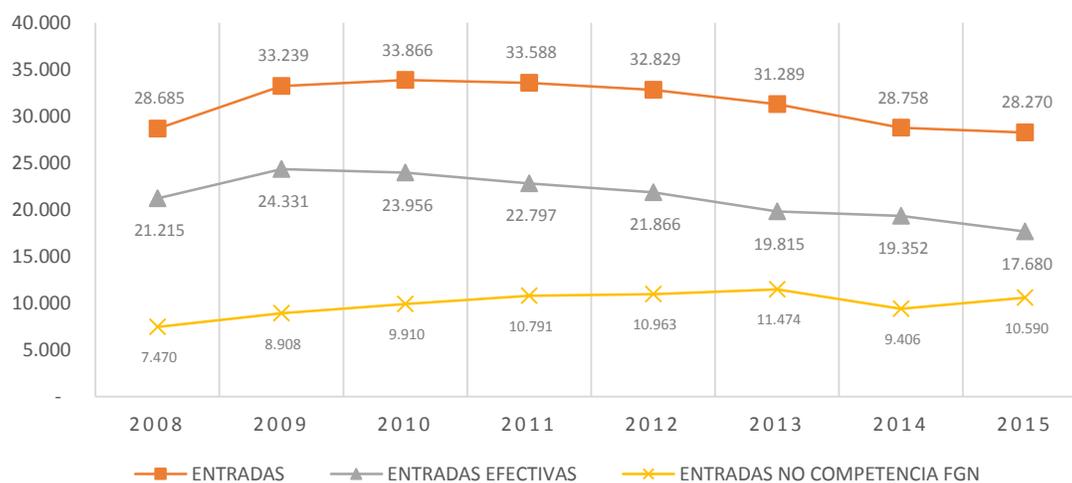
Este mejor desempeño de las seccionales en la investigación y judicialización del agregado de casos brinda una primera conclusión del éxito del trabajo que se ha venido haciendo en los últimos años. Sin embargo, a partir de la política de priorización, una comparación de resultados por delitos permite mostrar cómo ha mejorado el desempeño de las seccionales durante el último cuatrienio.

Como fue explicado, desde abril de 2014 las direcciones seccionales fueron reestructuradas. Parte de la reestructuración implicó distinguir entre competencia general y por especialidades. La competencia por especialidades permitió que los despachos de fiscales destacados para temas específicos aplicaran metodologías como la de investigación en contexto, la asociación de casos así como la identificación y caracterización de organizaciones criminales. Cuando se evalúa el desempeño distinguiendo entre tipos penales se puede observar cómo la mayor focalización de recursos en algunas especialidades dio mejores resultados.

1. Homicidios

Las entradas por estos casos se han reducido. La Ilustración muestra esta evolución desde el 2008 hasta el 2015. En comparación con 2008-2011, el último cuatrienio registró una reducción de 8.232 en las denuncias.

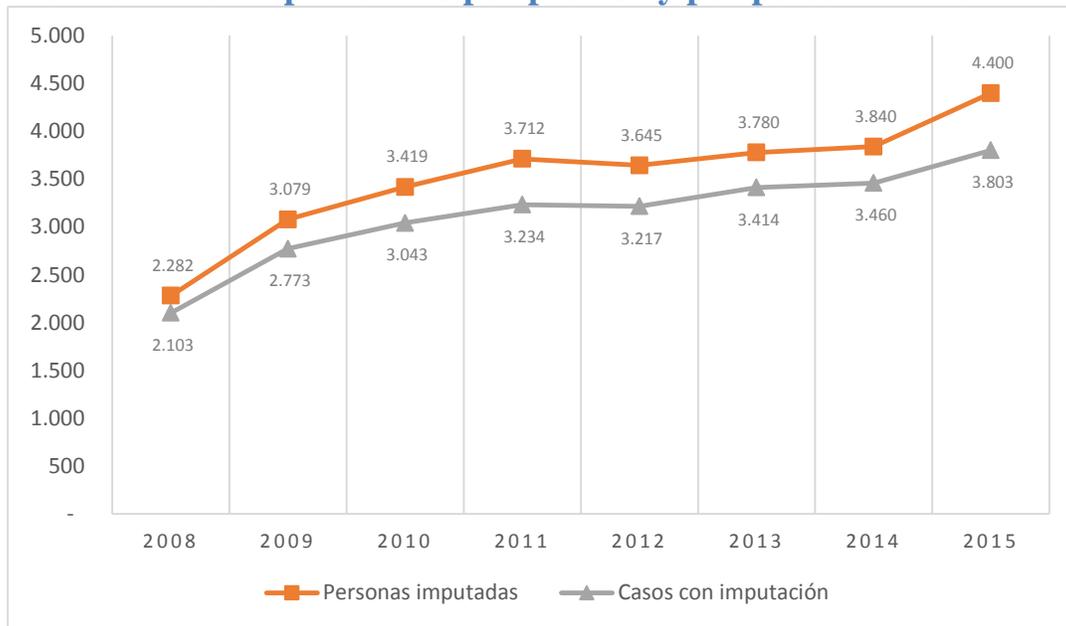
Ilustración 47. Entradas y entradas efectivas por homicidio doloso



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas.

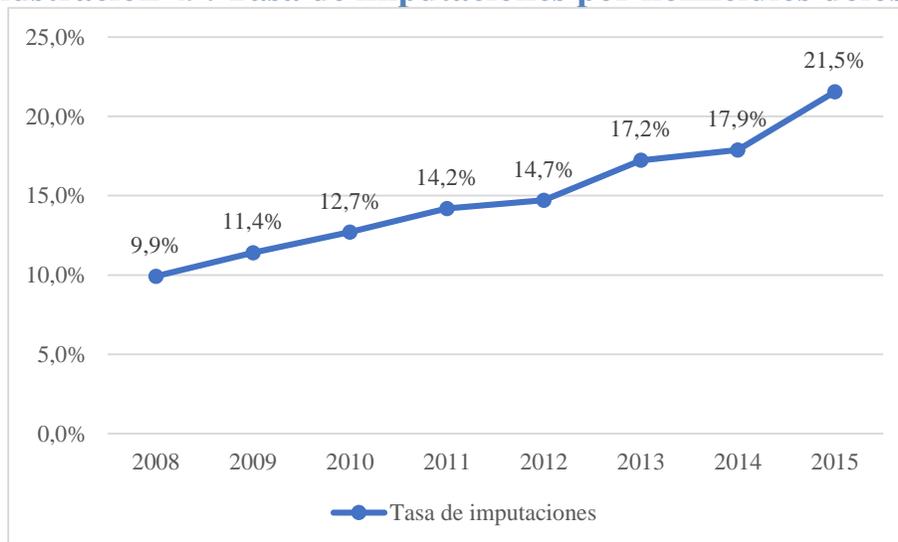
La disminución en la cantidad de denuncias por homicidios acompañada de una mayor focalización de recursos para la investigación de estos casos ha redundado en un mayor número de imputaciones.

Ilustración 48. Imputaciones por proceso y por persona en homicidio



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas.

Ilustración 49. Tasa de imputaciones por homicidios dolosos



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas.

La ilustración anterior evidencia el comportamiento de los casos de homicidio en los que al menos se obtuvo una imputación y el número de personas imputadas en este tipo de casos. Allí es posible observar un crecimiento relativamente sostenido en ambas series para los dos cuatrienios. Es importante resaltar que, en comparación con al cuatrienio anterior, el periodo 2012-2015

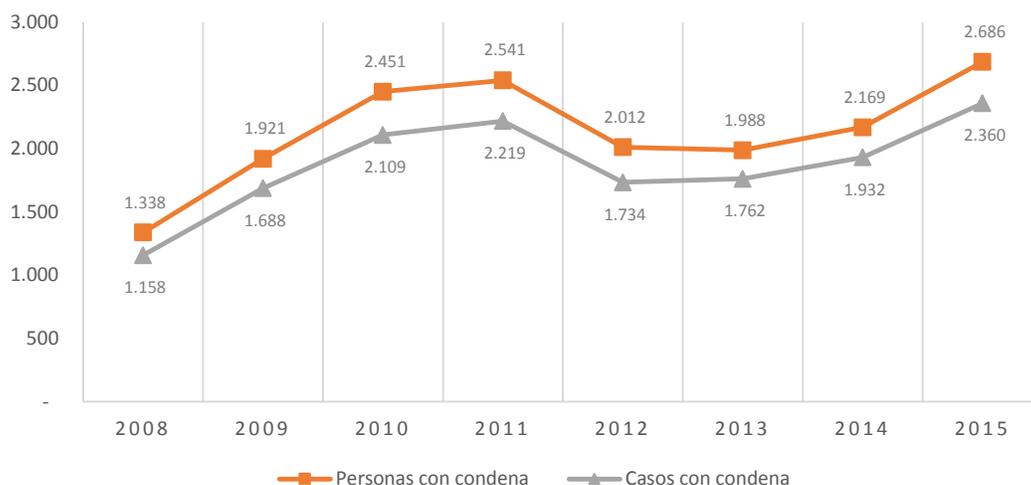
registró un incremento del 25% en la cantidad de casos por homicidio con al menos una imputación.

De igual manera, durante el año 2015 se registraron 3.803 casos con al menos una imputación siendo la tasa de imputaciones (21,5%) más alta de los últimos ocho años. Adicionalmente, puede verse un incremento en la tasa de imputaciones de casos sobre entradas efectivas. En el 2011 esta tasa fue de 14,2% mientras que para el 2015 fue de 21,5%. Es decir que en el cuatrienio se pasó de imputar 1 personas por cada 10 casos a 2 por cada diez casos.

Este aumento en la tasa de imputaciones por homicidio puede ser un insumo en la medición del impacto de la política de priorización, ya que dentro de los planes de priorización de 2015 todas las seccionales incluyeron la investigación del homicidio como una de las alternativas priorizadas.

Por último, y respecto del homicidio, las siguientes dos gráficas muestran el aumento en el número de condenas por procesos y por persona y el incremento en la tasa de condenas.

Ilustración 50. Procesos y personas con condena en homicidio



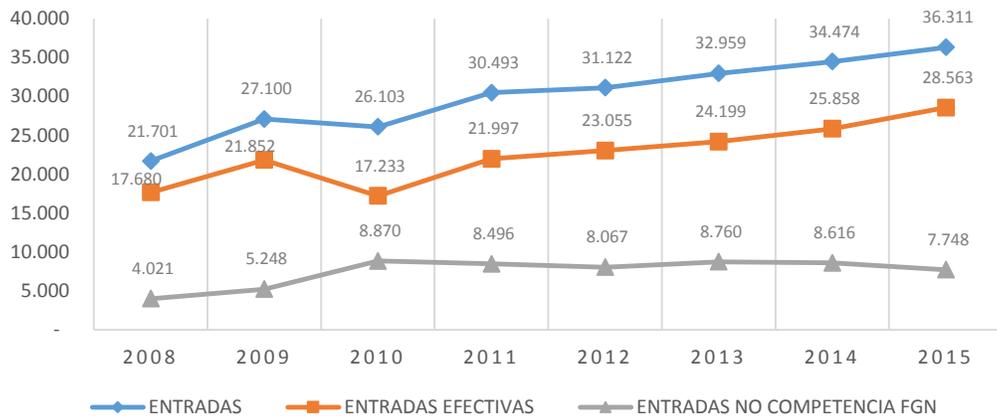
Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas.

La ilustración presenta el comportamiento de la serie de casos con al menos una condena y personas condenadas por homicidio. A diferencia de las imputaciones, cuyo crecimiento fue constante, es posible observar un descenso de las condenas desde el 2012 y un aumento progresivo a partir de 2014. El período 2012-2015 reportó un incremento de 9% en relación con el número de sentencias obtenidas en el primer cuatrienio.

2. Delitos sexuales

La investigación de los delitos sexuales atribuidos a personas conocidas por las víctimas, así como a delincuentes desconocidos por éstas, es fundamental en una estrategia de seguridad ciudadana. Como muestra la siguiente gráfica, las entradas por delitos sexuales a la Fiscalía han aumentado en los últimos años, pasando de 23.055 casos en 2012 a 28.563 entradas en 2015.

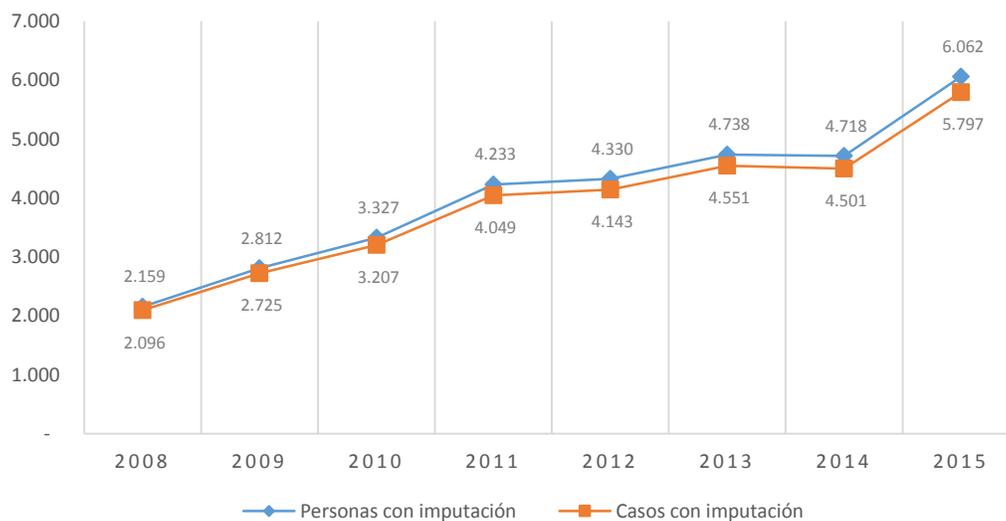
Ilustración 51. Entradas y entradas efectivas por delitos sexuales



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas.

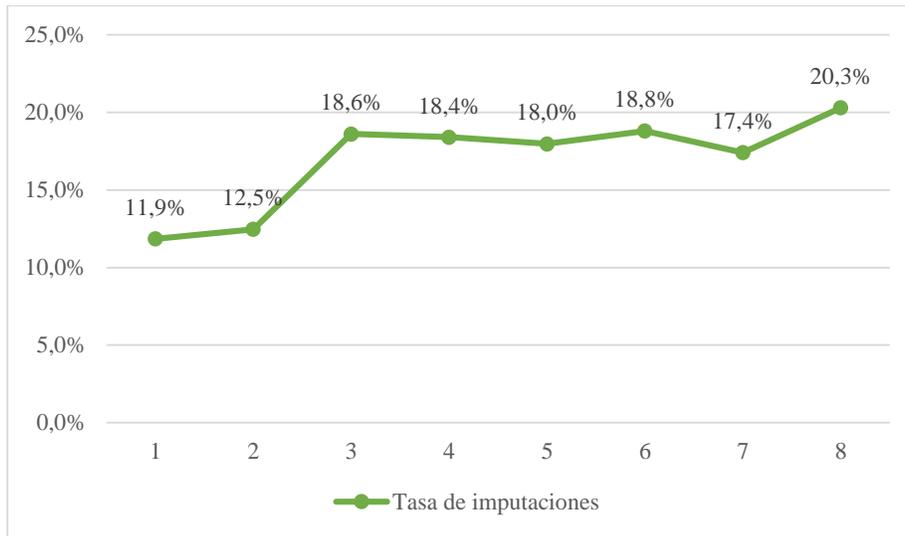
En la investigación de los delitos sexuales, el desempeño de las seccionales ha mejorado. Hay un aumento en la cantidad de casos con una imputación, con una variación positiva entre cuatrienios del 57% y un aumento en la cantidad de personas imputadas del 58%. Mientras que en el periodo 2008 – 2011 la Fiscalía imputó 12.531 personas en 12.077 casos, en el periodo 2011 – 2015 logramos imputar 19.848 personas en 18.992 casos. Esto muestra un incremento en las personas imputadas del 58 % entre los periodos de análisis, y del 57 % en casos con imputación.

Ilustración 52. Imputaciones por proceso y por persona en delitos sexuales



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas.

Ilustración 53. Tasa de imputaciones en delitos sexuales

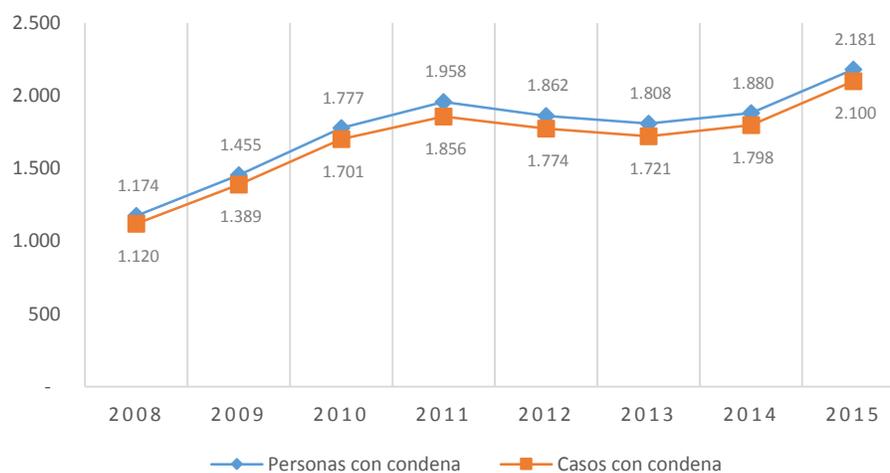


Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas.

En cuanto a la tasa de imputaciones sobre entradas efectivas es importante resaltar que el año 2015 obtuvo la tasa más alta registrada en los últimos ocho años (20,3%).

En lo que respecta a la etapa de juicio, si bien entre 2012 y 2015 el número de personas condenadas y la cantidad de casos con al menos una imputación por este tipo de delitos aumentó en un 22% a lo largo de este cuatrienio, la tasa de condenas sobre imputaciones ha disminuido. Teniendo en cuenta lo anterior, es posible afirmar que las explicaciones descritas para el caso de los homicidios pueden ser aplicables también a la disminución de las condenas en casos de violencia sexual.

Ilustración 54. Procesos y personas con condena en delitos sexuales

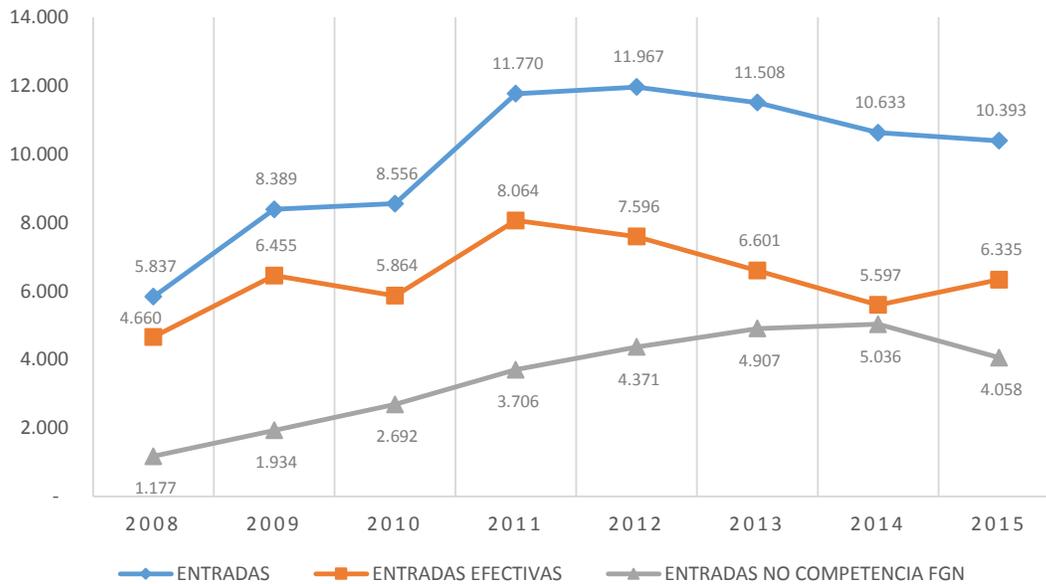


Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas.

3. Corrupción

Una de las prioridades ha sido aumentar la efectividad en las investigaciones por corrupción. A partir de 2012 logramos más imputaciones y condenas. Entre otras actividades, la priorización de la investigación la hemos hecho a través de una mayor articulación entre las direcciones seccionales y la Unidad de Fiscalías Delegadas ante la Corte Suprema.

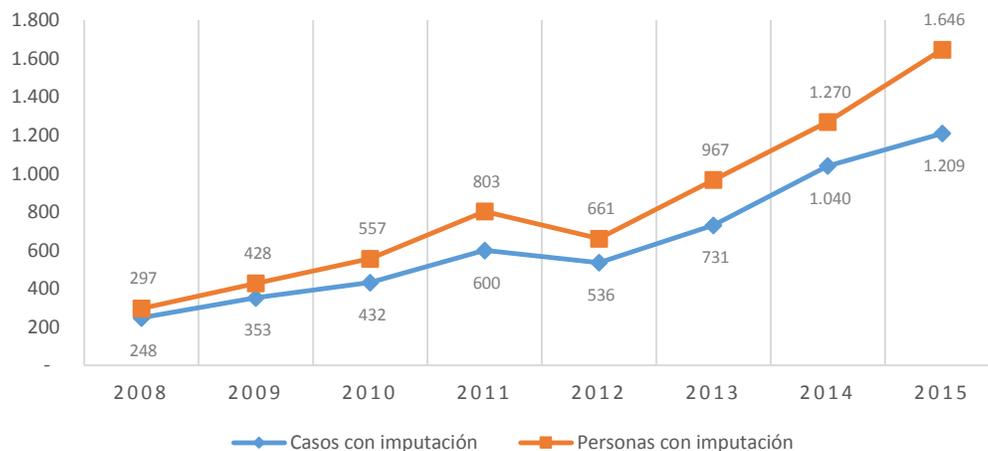
Ilustración 55. Entradas efectivas por delitos contra la administración pública



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas.

Esta ilustración muestra la evolución de las entradas por delitos asociados a la corrupción, en ella es posible observar una disminución en el número de denuncias a partir del año 2011.

Ilustración 53. Imputaciones por proceso y por persona en delitos contra la administración pública relacionados con corrupción

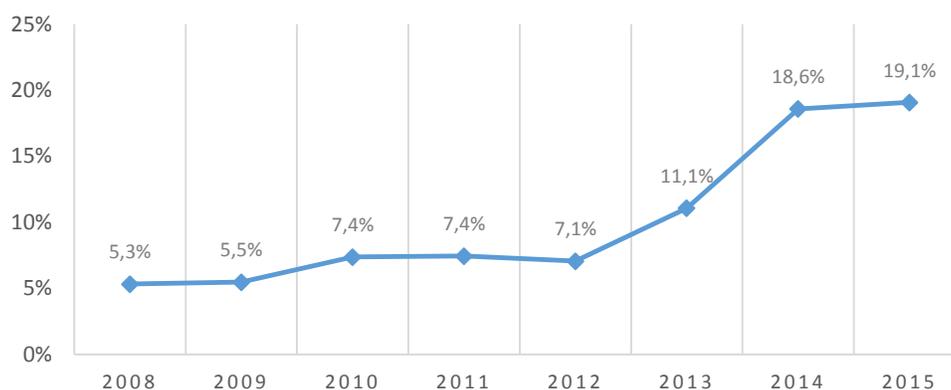


Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas.

La anterior ilustración describe el desarrollo de los casos de corrupción que obtuvieron al menos una imputación y el número de personas imputadas por estos delitos. En el gráfico es posible observar un crecimiento importante de las imputaciones a partir del año 2012, registrando un aumento del 115% a lo largo del último cuatrienio.

Respecto a la tasa de imputación sobre entradas efectivas es posible observar un incremento de casi 12 puntos porcentuales al pasar de 7,4% en 2011 a 19,1% en 2015. Es decir, mientras en 2011 se imputaban menos de un proceso de cada 10, en el último año del cuatrienio se imputaron 2 de cada 10. Esto, aunque todavía implica una tasa de imputación de menos del 20% para el año 2015, muestra un avance significativo en la investigación de este tipo de delitos que afectan la seguridad ciudadana.

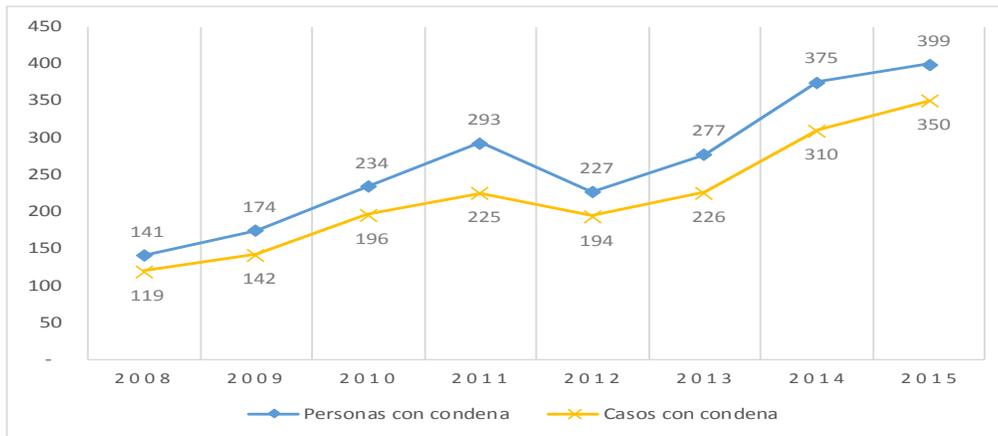
Ilustración 56. Tasa de imputaciones en delitos contra la administración pública relacionados con corrupción



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas.

Por último, la siguiente ilustración permite observar el incremento en las condenas por caso y por persona en delitos de corrupción. Para el periodo 2012-2015 hay un incremento de 58% en relación con el cuatrienio anterior, siendo 2015 el año con la mayor cantidad de casos y personas imputadas de los últimos 8 años.

Ilustración 54. Condenas por proceso y por persona en delitos contra la administración pública relacionados con corrupción



Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas.

D. La inversión en avances tecnológicos como una forma de cerrar la brecha entre el ciudadano y la administración de justicia

1. La necesidad de la Fiscalía de comunicarse de forma adecuada y contundente

Uno de los derechos que la ley consagró a favor de las víctimas consiste en obtener la información actualizada e idónea sobre las denuncias y la oferta de servicios brindados por la Fiscalía. Este derecho implica un deber correlativo a cargo del Ente acusador: disponer de las herramientas e instrumentos necesarios para garantizar la efectividad de los derechos de las víctimas y, en general, el derecho fundamental de cualquier ciudadano de acceder en condiciones óptimas a la administración de justicia.

El primer paso que dimos para concretar este deber fue la creación de la Dirección Nacional de Comunicaciones, Prensa y Protocolo. Una de las funciones de esta Dirección, adscrita directamente al Despacho del Fiscal General, consiste en diseñar y ejecutar un plan estratégico de comunicación interna y externa.

Hemos implementado distintas estrategias para acercar la Fiscalía al ciudadano y facilitar la comunicación de doble vía, de tal forma que el ciudadano comprenda que la institución se encuentra a su servicio. Dentro de estas estrategias es importante destacar programas como: “Cuénteles al Vicefiscal”, la modernización del programa de televisión “Fiscalía para todos” y el

fortalecimiento de la presencia en las redes sociales. Esta política nos ha permitido universalizar la información.

2. El fortalecimiento de las TIC

Una de las tareas que acometimos desde esta administración fue la de mejorar los sistemas de información institucionales, en términos de cobertura, funcionalidad, acceso, actualizaciones y nuevos desarrollos o sistemas. Esta misión fue encargada a la Subdirección de Tecnologías de la Información y de las comunicaciones (TIC).

Por esta razón, durante el período 2012 - 2015, los sistemas de información de la Institución han pasado de ser concebidos de forma aislada y poco flexible, a responder a una concepción más acorde con la nueva arquitectura de servicios, sinérgica y colaborativa de la institución.

Para construir una Fiscalía acorde a las exigencias del nuevo siglo, desde el 2012 hasta la fecha invertimos \$166.940 millones en las estrategias y actividades diseñadas y ejecutadas por la Subdirección de TIC: 109.570 millones destinados a mejorar la conectividad, el acceso a internet en todas las sedes. \$47.580 millones para modernizar la infraestructura informática y su seguridad. Gestionamos la inversión de 9.781 millones para afianzar y consolidar el Sistema Esperanza, que es el de interceptación de comunicaciones más eficiente y garantista de las libertades individuales que pueda haber al servicio de las investigaciones judiciales.

3. La tecnología al servicio de las investigaciones judiciales

Fueron adquiridos drones, integrados a las metodologías científicas de investigación de la Policía Judicial para ejecutar actividades de investigación. Permiten minimizar los riesgos para los servidores en los procesos técnicos de recolección de información en terreno, como pueden ser los casos de campos minados, ciénagas y humedales, áreas afectadas por incendios, territorios con presencia de grupos armados, entre otros. De esta manera maximizamos las condiciones para alcanzar la verdad y la justicia en favor de las víctimas.

Los drones cobran especial relevancia en aquellos casos en que víctimas, victimarios, escenas de crimen, etc. son totalmente desconocidas para las

autoridades judiciales y acceder a ellas en ocasiones supone escenarios de conflicto y condiciones de riesgo latente para los funcionarios.

También creamos un Centro de Datos Alterno para la recuperación de los mismos en caso de desastres que puedan amenazar la existencia virtual de la información.

E. Las víctimas: eje de la regionalización y del proceso penal

1. El espacio de visibilización de las víctimas

La víctima encuentra blindados sus derechos tanto por vía constitucional y legal. Estas garantías no solo deben ser amparadas por los jueces, sino que la Constitución le impone a la Fiscalía velar por su protección, desde el instante en que se conoce la denuncia o se inicia una investigación de oficio.

2. La Fiscalía del siglo XXI: una fiscalía al servicio de las víctimas

Desde nuestra administración decidimos darle un desarrollo institucional a las tesis anteriores, esto quedó plasmado en el artículo 30 del Decreto-Ley No. 016 de 2014 que creó la SNAVU y la ubicó jerárquicamente como dependencia de la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana. Esta subdirección surgió de la necesidad de institucionalizar estrategias y mecanismos que propendan por el reconocimiento –amor, respeto jurídico y solidaridad- de las víctimas de los delitos conocidos por la Fiscalía. Desde esta dependencia decidimos promover la atención integral y optimizar el acceso a la administración de justicia de los sujetos pasivos del delito.

Ahora bien, los procesos que se emprenden en favor de estos propósitos misionales pasan por la generación de confianza y respeto a los individuos que se han visto envueltos en situaciones humillantes o de vulneración de derechos, por la comisión de una conducta punible en su contra, a través de una atención articulada, gestión integral y una planeación estratégica de los distintos grupos de trabajo que integran la SNAVU.

Las bondades de la SNAVU las podemos apreciar por medio del funcionamiento de los Centros de Atención Penal Integral a Víctimas (CAPIV), que ofrecen atención psicosocial y jurídica, a través del acompañamiento presencial de todas las entidades del Estado que tienen algún deber o

responsabilidad directa en relación con el delito cometido. No obstante, este no es el único modelo de atención con el que cuenta la Fiscalía, sino que junto a estos centros también prestan sus servicios los CAIVAS –violencia sexual-, Casas de Justicia, CAVIF –violencia intrafamiliar-, Salas de Atención al Usuario –SAU-, URI.

La Subdirección de Víctimas no solo trabaja con posterioridad a la comisión de la conducta punible, sino que a través del programa Futuro Colombia, la interviene de forma preventiva.

3. Política de Intervención Temprana de Entradas (PITE): una propuesta para darle un mejor servicio a las víctimas.

Diseñamos e implementamos la política de intervención temprana de entradas (PITE) que busca hacer efectiva la priorización de situaciones y casos desde el momento que la Fiscalía conoce los hechos. La PITE busca que la Fiscalía realice actividades de filtro y análisis en los primeros momentos de vida de los casos. Incluye cuatro procesos básicos: (i) de orientación, en el cual se descartan los casos que de manera evidente no son penales y se redirige al usuario a otros mecanismos de resolución de conflictos, (ii) de archivo o inadmisión de los casos que después de un análisis se concluye que no tienen las características de un delito, (iii) de ejecución ágil de actos urgentes e inmediatos, y (iv) de análisis de casos para una eventual asignación estratégica respecto de otros procesos.

Hemos implementado la PITE en 33 de las seccionales a excepción de Arauca y Guainía-Vaupés, donde no se ha destacado el fiscal de filtro e intervención temprana. Algunas seccionales, como Medellín, Nariño y Tolima, tienen dispuestos para la PITE equipos vigorosos; mientras que otras han asignado a este trabajo a un fiscal que realiza algunos de los procesos de la política.

V. LOGROS DE UNA ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA

Una de las razones que nos motivó a publicar este balance es la comprensión del deber de rendición de cuentas como una manifestación del principio de democracia participativa. Este principio consagrado en la Constitución, está relacionado con una de las finalidades esenciales del Estado: “Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan”.

Como una garantía a este derecho, presentaremos las cifras generales sobre el presupuesto asignado a la Fiscalía, así como el uso que dimos a estos recursos durante este cuatrienio. Además, realizaremos una exposición completa de nuestro modelo de administración inteligente y del replanteamiento de las labores de apoyo de gestión.

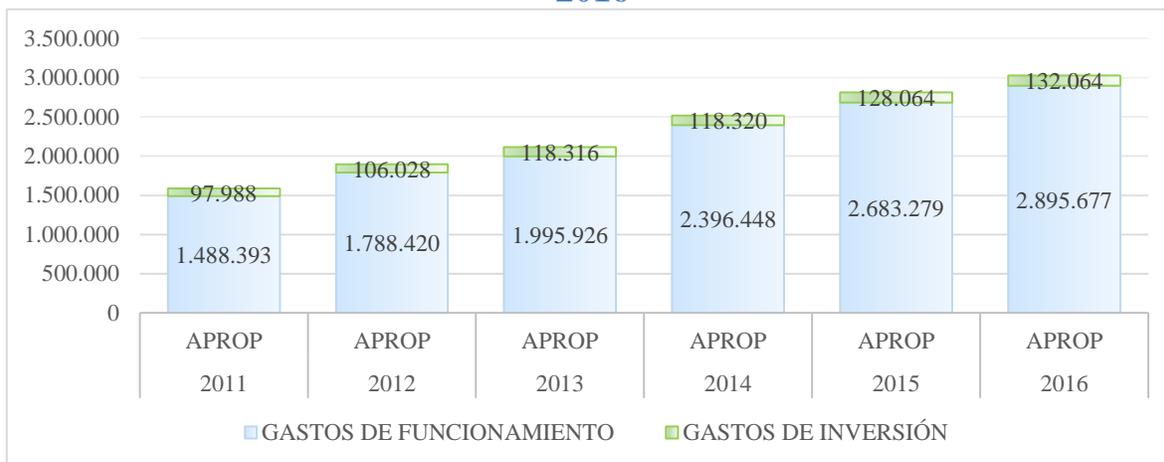
1. El fortalecimiento del presupuesto asignado como mecanismo para responder a las necesidades identificadas en los diagnósticos

Uno de los principales logros de la Fiscalía durante el periodo 2012 – 2016 fue su fortalecimiento presupuestal. El Gobierno determinó en su Plan de Desarrollo 2010 – 2014 que el robustecimiento de la administración de justicia era una estrategia orientada a eliminar la impunidad.

Para esto era necesario realizar modificaciones que requerían inversión en los recursos humanos de la Fiscalía, en el fortalecimiento de la prueba técnica y en la profesionalización de la policía judicial.

Frente a este panorama, durante 2012 y 2013, la Entidad concentró sus esfuerzos en una reforma institucional a partir de la cual pudiera responder a los retos de la actual criminalidad. Con tal propósito, contratamos la asesoría de personas y entidades expertas en cambio organizacional y gestión pública. Estos logros en la gestión de la Fiscalía se reflejan en la siguiente gráfica:

Ilustración 57. Asignación presupuestal / Ejecución – vigencias 2011 – 2016



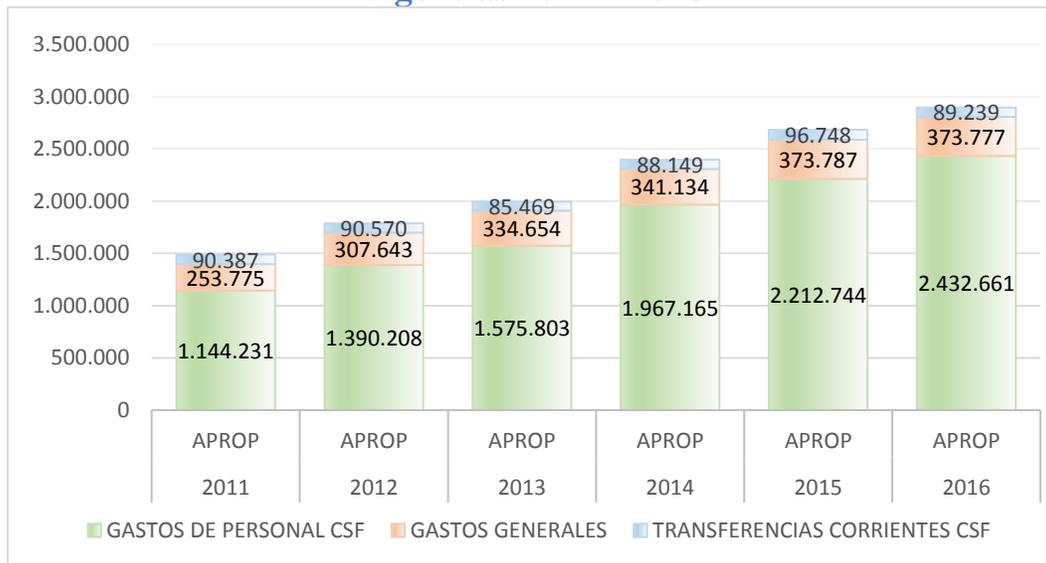
Fuente: SIIF Nación. Equipo informe de gestión a partir de los datos suministrados por la Subdirección Financiera de la Fiscalía General de la Nación.

Nota: Cifras en millones de pesos.

En efecto, la gráfica muestra que entre 2012 y 2016 el presupuesto asignado tuvo un incremento del 59,8 %. Sin embargo, resulta pertinente mencionar que este presupuesto está compuesto por dos grandes rubros: (i) gastos de funcionamiento y (ii) gastos de inversión. A su vez, los gastos de funcionamiento están conformados por tres grupos: (a) gastos de personal, (b) gastos generales y (c) transferencias corrientes.

Tal como se explicará en la siguiente gráfica, la asignación de los gastos de personal tuvo un incremento del 74,98 %. Por su parte, los gastos generales tan solo aumentaron 21,49%. Mientras que el presupuesto aprobado para transferencias corrientes presentó una reducción de 1,46 %.

Ilustración 58. Asignación presupuestal gastos de funcionamiento vigencias 2011 – 2016

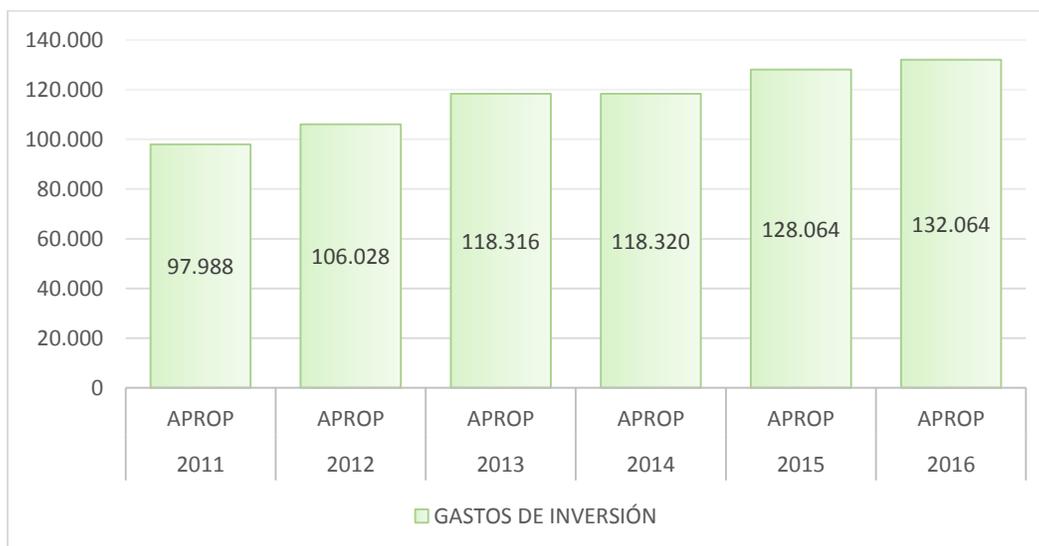


Elaboración: SIIF Nación. Equipo informe de gestión a partir de los datos suministrados por la Subdirección Financiera de la FGN (Anexo No. :::).

Nota: cifras en millones de pesos.

Ahora bien, respecto a los recursos de inversión, la siguiente gráfica muestra que en el periodo 2012 – 2016 el presupuesto de inversión aprobado para la Fiscalía aumentó un 24,5 %:

Ilustración 59. Asignación presupuestal gastos de inversión vigencias 2011 – 2016



Fuente: SIIF Nación. Equipo informe de gestión a partir de los datos suministrados por la Subdirección Financiera de la FGN

Nota: cifras en millones de pesos.

Es claro que el incremento del presupuesto para el periodo 2012 – 2016 fue asignado, en una mayor proporción, para los gastos de personal. Es necesario aclarar que para la Fiscalía no es posible disponer libremente de estos recursos, ya que el régimen salarial y prestacional de nuestros servidores es definido legal y reglamentariamente. Una situación similar ocurre con las transferencias corrientes. Esta parte del presupuesto puede ser utilizada exclusivamente para el pago de sentencias judiciales y autos aprobatorios de conciliaciones, de manera que no puede tener una destinación diferente.

En cuanto a los gastos generales, cabe señalar que, si bien los recursos asignados no tienen destinación específica, es con estos que la Fiscalía cancela los gastos fijos para su funcionamiento. Por ejemplo, el pago de arrendamientos, transportes y servicios públicos.

La proporción de estos recursos que puede considerarse libre para la implementación de nuevas estrategias de mejoramiento es muy reducida. En todo caso, la destinación inteligente de estos dineros nos permitió garantizar un mayor acceso a la población mediante la ampliación de su cobertura. Por lo pronto, basta señalar que pasamos de 409 municipios con cobertura en el año 2013, a 444 municipios en la actualidad.

En síntesis, es posible afirmar que los recursos que realmente pudimos utilizar para poner en marcha la transformación del Ente Acusador fueron los asignados por el Ministerio de Hacienda y aprobados por el Congreso de la República bajo el concepto de gastos de inversión. A continuación mostremos cómo los ejecutamos durante el periodo 2012 – 2015.

2. La ejecución estratégica y eficiente de nuestros gastos de inversión

La siguiente gráfica muestra la ejecución de los recursos de inversión en el periodo 2011 – 2015:

Ilustración 60. Ejecución presupuestal gastos de inversión vigencias 2012 – 2015



Fuente: SIIF Nación, Equipo informe de gestión a partir de los datos suministrados por la Subdirección Financiera de la FGN

Nota: cifras en millones de pesos.

Si bien esta gráfica arroja una disminución en la ejecución presupuestal de 2014 y 2015, esta se explica en que \$26.000.000.000 de los \$128.000.000.000 aprobados sin situación de fondos, por lo cual realmente no contábamos con estos recursos. Adicionalmente, debemos decir que existía una expectativa de

recaudar estos recursos por medio del Fondo Especial para la Administración de Bienes que logramos crear y poner en funcionamiento. Aun así, la monetización de los bienes declarados en comiso definitivo presenta varias complejidades, como más adelante explicaremos o, entre estas, el saneamiento previo de los bienes inmuebles.

Ilustración 61. Porcentaje ejecución presupuestal gastos de inversión 2011 – 2015

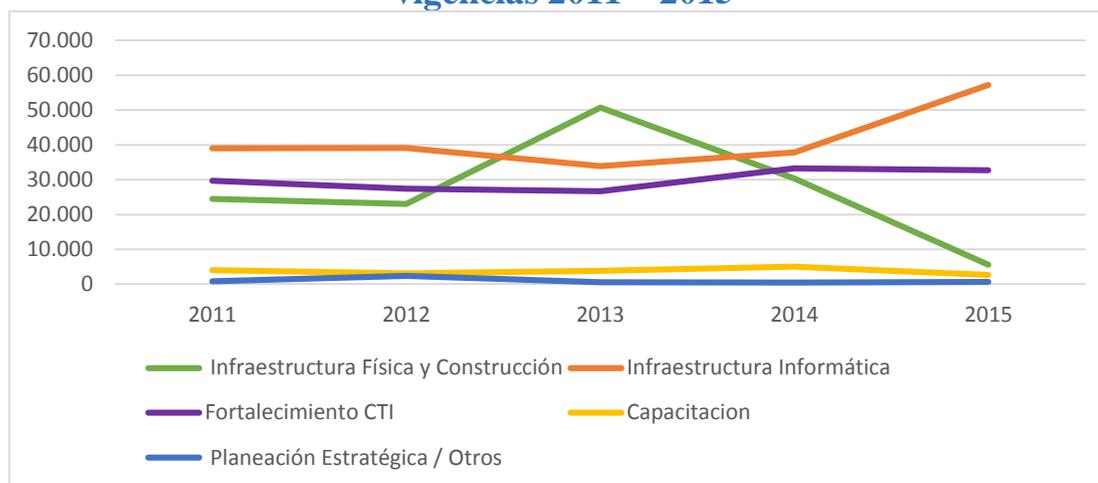


Fuente: SIIF Nación. Equipo informe de gestión a partir de los datos suministrados por la Subdirección Financiera de la FGN

Nota: cifras en millones de pesos.

Como se puede observar en esta gráfica, el 2013 se destaca por ser un año con una ejecución presupuestal del 97,77%, mientras que 2011, 2012 y 2014 muestran un porcentaje de ejecución cercano al 90 %. Respecto al año 2015, el porcentaje de ejecución de los recursos apropiados con situación de fondos fue de 95,74 %, en contraste a los recursos que se apropiaron inicialmente sin situación de fondos, en los cuales tan solo se logró una ejecución presupuestal de 6,01%. Estos resultados obedecen a los argumentos expuestos en la anterior ilustración. A continuación les mostraremos cómo utilizamos los recursos con los que realmente contábamos:

Ilustración 62. Porcentaje de ejecución presupuestal gastos de inversión vigencias 2011 – 2015



Fuente: SIIF Nación. Equipo informe de gestión a partir de los datos suministrados por la Subdirección Financiera de la FGN (Anexo No. :::).

Nota: cifras en millones de pesos.

El rubro de gastos de inversión estuvo compuesto por cinco conceptos: fortalecimiento del CTI, capacitación, infraestructura física y construcción, infraestructura informática y otros. Durante el periodo 2012 – 2014, un porcentaje de estos recursos fue destinado a la construcción de un nuevo edificio en la sede Nivel Central, proyecto contratado por la administración anterior. Por lo tanto, durante 2014 y 2015, los recursos de inversión fueron focalizados en el fortalecimiento de la infraestructura informática.

C. La puesta en marcha de cuatro estrategias para el manejo adecuado y la adquisición de los bienes de la Fiscalía

1. El nuevo Fondo Especial para la Administración de Bienes. Una deuda pendiente desde 2004

En materia de bienes, uno de nuestros logros más importantes fue la regulación del Fondo Especial para la Administración de Bienes y la implementación de su funcionamiento al interior de la Institución.

Las primeras tareas que asumió el grupo asesor del Despacho del Fiscal, fue el impulso de un proyecto de ley para la creación y regulación del Fondo. Esta gestión concluyó con la Ley 1615 de 15 de enero de 2013, en la que se definió la naturaleza jurídica del Fondo Especial para la Administración de Bienes de

la Fiscalía, sus funciones generales, los bienes que lo componen, los recursos con los que cuenta y los sistemas de administración.

El gobierno le confirió la competencia al Fiscal General para definir los sistemas de administración de los bienes que componen el Fondo y reglamentó temas como el Registro Público Nacional de Bienes, el levantamiento de inventarios de los bienes, el procedimiento para la recepción y devolución de los mismos y la declaración de abandono de bienes.

Una vez definida la organización y administración del Fondo, en 2014 la Subdirección de Bienes comenzó con el levantamiento del inventario de bienes en comiso y en extinción de dominio a favor de la Fiscalía. En 2015 pudimos gestionar ante la Superintendencia de Notariado y Registro la creación de un código para inscribir la propiedad de la Fiscalía en las matrículas inmobiliarias de los inmuebles en comiso definitivo. Luego, continuamos con la consolidación del inventario nacional.

Tabla 7. Bienes incautados y en comiso administrados por el Fondo Especial de Administración

| Bienes | Total de bienes | Valor en libros | |
|------------|-----------------|-----------------|--------------------|
| Comiso | 6.489 | \$ | 104.941.700.636.17 |
| Incautados | 46.716 | \$ | 182.894.852.700.08 |
| Total | 53.331 | \$ | 287.836.553.336.25 |

Fuente: Subdirección Financiera de Bienes de la FGN. SIAF, corte 30 de noviembre de 2015. Incluye bienes susceptibles de depreciación continua no contemplada en el SIAF. No incluye la información relativa a títulos judiciales.

Al clasificar los bienes en comiso, de acuerdo con su tipología, obtenemos la siguiente información:

Tabla 8. Clasificación de los bienes en comiso administrados por el Fondo

| Comiso | | |
|---------------------|----------|---------------------|
| Bienes | Cantidad | Valor en libros |
| Inmuebles | 59 | \$77.184.912.520.00 |
| Vehículos | 5.973 | \$24.472.841.827.76 |
| Transporte marítimo | 2 | \$ 110.000.00 |
| Transporte aéreo | 3 | \$ 3.079.177.400.00 |
| Obras de arte | 5 | \$ 410.000.00 |

| | | |
|--------------|-------|-----------------------|
| Joyas | 89 | \$ 50.781.611.00 |
| Otros bienes | 358 | \$ 153.467.277.41 |
| Total | 6.489 | \$ 104.941.700.636.17 |

Fuente: Subdirección Financiera de Bienes de la FGN. SIAF, corte 30 de noviembre de 2015. Incluye bienes susceptibles de depreciación continua no contemplada en el SIAF. No incluye la información relativa a títulos judiciales.

Si aplicamos esta misma clasificación en los bienes incautados, se determina lo siguiente:

Tabla 9. Bienes incautados administrados por el Fondo Especial para la Administración

| Incautados | | |
|---------------------|----------|----------------------|
| Bienes | Cantidad | Valor en libros |
| Inmuebles | 6 | \$ 1.230.089.601.63 |
| Vehículos | 39.099 | \$172.144.416.323.30 |
| Transporte marítimo | 37 | \$ 1.452.413.543.00 |
| Transporte aéreo | 6 | \$ 740.616.000.00 |
| Obras de arte | 2 | \$ 3.000.000.00 |
| Joyas | 167 | \$ 60.660.362.00 |
| Otros bienes | 7.399 | \$ 7.263.656.870.15 |
| Total | 46.716 | \$182.894.852.700.08 |

Fuente: Subdirección Financiera de Bienes de la FGN. SIAF, corte 30 de noviembre de 2015. Incluye bienes susceptibles de depreciación continua no contemplada en el SIAF. No incluye la información relativa a títulos judiciales.

Además, el Fondo Especial para la Administración de Bienes tiene a su cargo la administración de los siguientes depósitos en comiso:

Tabla 10. Depósitos en comiso administrados por el Fondo Especial

| Depósitos | | | | |
|---------------------|----------|---------------------|-----------|---------------------------------|
| | Cantidad | Denominación moneda | Valor | Conversión en pesos colombianos |
| Depósitos en comiso | 24 | Dólares | 1.423.831 | \$4.459.367.500.45 |
| | 4 | Euros | 1.084.000 | \$3.596.863.760.00 |
| | 1 | Lempiras | 344 | \$48.568.68 |

| | | |
|-------|----|--------------------|
| Total | 29 | \$8.056.279.829.13 |
|-------|----|--------------------|

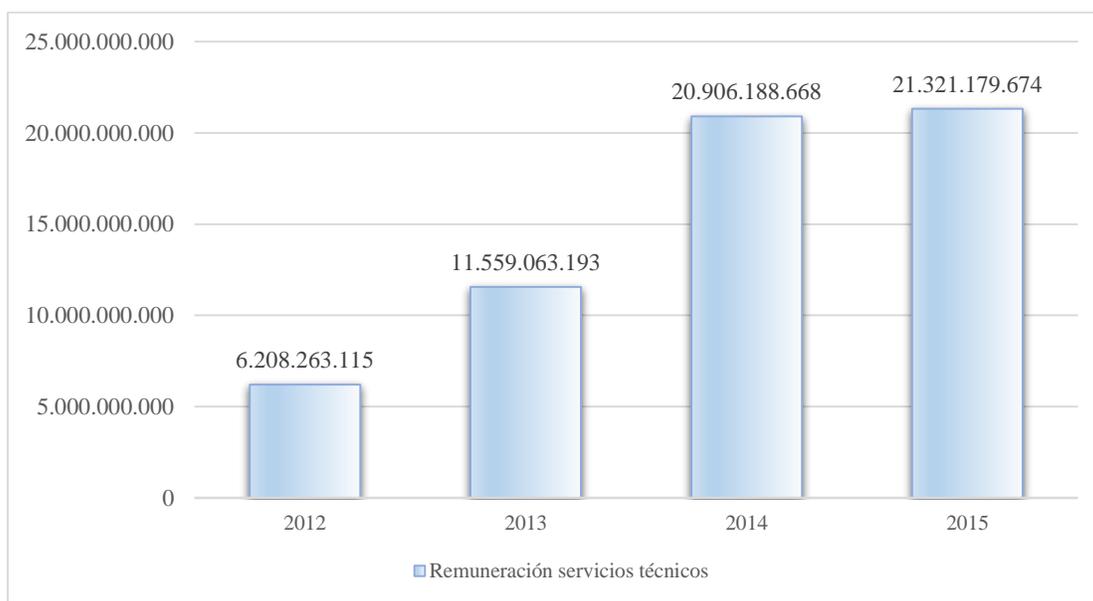
Fuente: Subdirección Financiera de Bienes de la FGN. SIAF, corte 30 de noviembre de 2015.

Al 31 de diciembre de 2015 nuestro Fondo Especial para la Administración de Bienes ya cuenta con 37 inmuebles para su comercialización y aprobó la enajenación de 6. 31 restantes están listos para ser llevados ante el Comité.

2. Transparencia en presupuesto ejecutado por prestación de servicios

Un aspecto importante de este informe es el comportamiento frente a la suscripción de contratos de prestación de servicios profesionales. Contablemente, los recursos ejecutados deben quedar registrados en el presupuesto de la Entidad bajo el rubro de remuneración de servicios técnicos. Durante esta administración, el presupuesto ejecutado por este concepto tuvo el siguiente comportamiento:

Ilustración 62. Presupuesto ejecutado



Fuente: Dirección Nacional de Apoyo a la Gestión.

La ejecución presupuestal tuvo un incremento sostenido durante todo el periodo. Existen varias razones. En primer lugar, desde la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, el Gobierno reconoció la necesidad de fortalecer la justicia. Así mismo, la Comisión Asesora de Política Criminal también identificó falencias en la formulación y gestión de la política de investigación. Estos precedentes evidenciaron la necesidad de realizar reformas estructurales en esta institución.

En 2013 suscribimos contratos de estudios con personas y entidades idóneas, a fin de elaborar un diagnóstico de su situación y estructurar una propuesta de modernización. Estos estudios evidenciaron que varias de las necesidades no podían ser suplidas en el corto y mediano plazo con la planta de personal de la Entidad. Particularmente, los estudios identificaron la debilidad de la defensa jurídica de la Fiscalía, derivada de la escasa cantidad de profesionales que ejercían la representación de los intereses de la misma.

Los estudios identificaron la necesidad de contar con la asesoría de profesionales de áreas distintas al derecho, para combatir mejor las nuevas formas de criminalidad, por medio de la investigación en contexto. En el 2014 la Institución aumentó la contratación de asesorías de profesionales en las áreas antes descritas, tendencia que tiende a estabilizarse en el 2015.

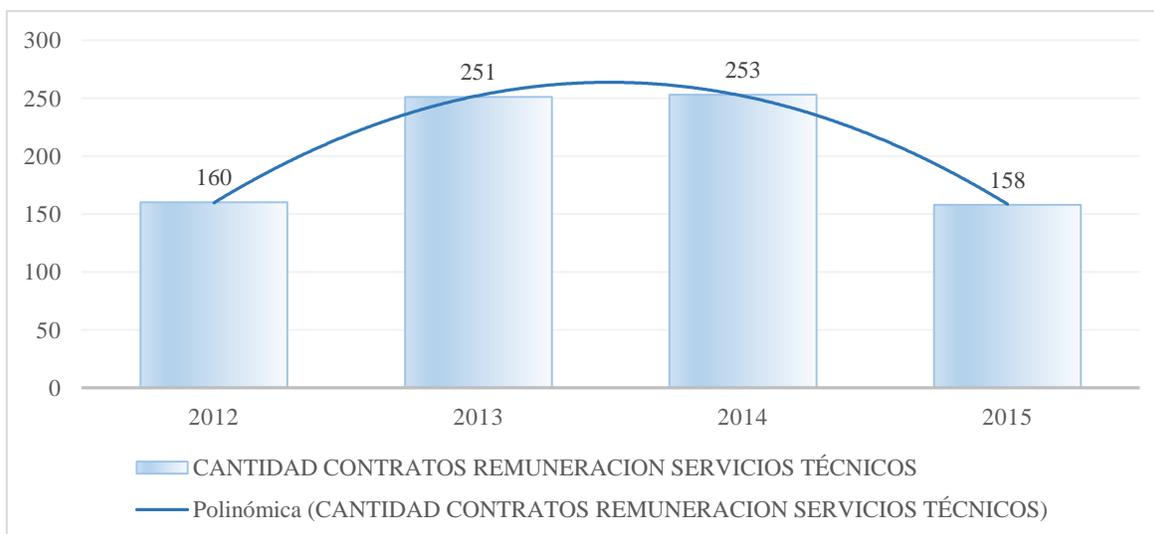
A continuación presentamos el comportamiento en el periodo 2012 – 2014 de los registros presupuestales por concepto de remuneración de servicios técnicos con personas naturales en el Nivel Central.

Ilustración 63. Valor contratos por servicios técnicos con personas naturales en el nivel central 2012-2015



Fuente: Subdirección Nacional de Gestión Contractual.

Ilustración 64. Cantidad de contratos por remuneración de servicios técnicos en el nivel central 2012-2015



Fuente: Subdirección Nacional de Gestión Contractual.

Como puede observarse, esta gráfica permite verificar que el número de contratos suscritos con personas naturales por concepto de remuneración de servicios técnicos en el Nivel Central tuvo un comportamiento en el periodo de análisis que se puede describir con una línea parabólica, con máximo en la vigencia 2014 (253 contratistas). Además, el número de contratos suscritos por

el rubro de prestación de servicios técnicos con personas naturales en el Nivel Central únicamente equivale a un porcentaje cercano al 1 % del total de servidores vinculados a la Entidad, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 11. Porcentaje de contratistas respecto del número de servidores de la Entidad

| Vigencia | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Número de por remuneración de servicios técnicos en el Nivel Central | 160 | 251 | 253 | 158 |
| Número de servidores vinculados a la FGN | 21444 | 22190 | 22322 | 22382 |
| Porcentaje de contratistas comparado con el número de servidores vinculados a la Entidad | 1 % | 1 % | 1 % | 1 % |

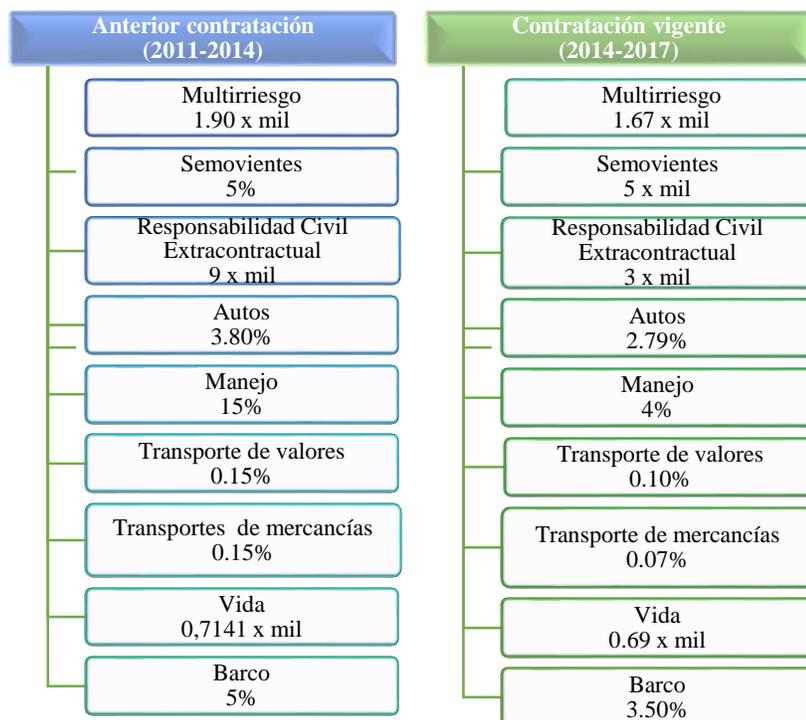
Fuente: Equipo informe de gestión a partir de los datos suministrados por la Subdirección de Gestión Contractual y el despacho del Fiscal General de la Nación.

C. Los sistemas de ahorro como un modelo de administración eficiente

La ocurrencia de imprevistos que generan erogaciones, hace que la inversión eficiente de los recursos sea, más que un principio, una necesidad. Por lo anterior, en este periodo, prestamos una atención especial a la inversión eficiente de cada uno de los recursos con los que contábamos. A continuación mostraremos algunos ejemplos que ilustran esta estrategia.

Es bueno resaltar el ahorro en primas de seguro por \$19.476.096.464, frente al presupuesto establecido para el proceso de licitación No. FGN – LP 09-2014 NC. Este proceso tuvo por objeto contratar las pólizas de seguros que amparan los bienes muebles, inmuebles e intereses patrimoniales de propiedad de la Fiscalía, de aquellos riesgos por los que sea, o llegue a ser legal o contractualmente responsable. Del mismo modo, aseguró a sus servidores.

Contratación



Fuente: Departamento de gestión y manejo de bienes.

Esta gráfica arroja el ahorro obtenido en el valor de las primas de cada una de las pólizas suscritas, a partir de la comparación con el valor de las primas establecidas en el contrato de seguros anterior, con base en el cual la Fiscalía estableció el presupuesto para el proceso de licitación.

Otra gestión importante relacionada con el manejo del programa de seguros de la Fiscalía fue la devolución de \$1.411.382.504 por la actualización mensual de los valores asegurados de los vehículos de la Institución.

Tabla 12devolución del valor de primas de seguros

| Año | Aumento de valor asegurado | Prima pagada | disminución de valor asegurado | Devolución de prima |
|------|----------------------------|---------------|--------------------------------|---------------------|
| 2012 | \$795.020.000 | \$32.226.545 | \$22.281.850.034 | \$728.774.831 |
| 2013 | \$9.978.613.003 | \$340.056.382 | \$18.401.821.962 | \$649.386.561 |

| | | | | |
|--|------------------|---------------|------------------|-----------------|
| 2014 | \$11.790.185.715 | \$119.568.471 | \$43.707.795.344 | \$525.072.510 |
| Total | \$22.563.818.718 | \$491.851.398 | \$84.391.467.340 | \$1.903.233.902 |
| Total prima devolución por concepto de actualización | | | | \$1.411.382.504 |

Fuente: Departamento de Gestión y Manejo de Bienes.

Logramos la reposición por indemnizaciones de armamento, elementos de seguridad y del parque automotor por \$460.934.001 y \$899.316.500.

Durante la vigencia 2014, abrimos una licitación para la elaboración de avalúos comerciales de inmuebles patrimoniales. Este proceso culminó con la suscripción de un contrato por \$191.000.000, para efectuar 172 informes con la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá. La cuantía de este contrato equivale a la tercera parte del valor del convenio interadministrativo suscrito con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en el 2011, el cual tuvo por objeto la elaboración 77 avalúos con un costo de \$280.000.000.

El siguiente cuadro muestra una síntesis del ahorro que logramos a partir del enfoque de administración eficiente.

Tabla 13. Valores ahorrados por la gestión de la Dirección Nacional de Apoyo a la Gestión

| Concepto | Valor ahorrado |
|--|-------------------------|
| Prima de seguros | \$19.476.096.464 |
| Actualización mensual de los valores asegurados de vehículos | \$1.411.382.504 |
| Reposición por indemnizaciones de armamento y elementos de seguridad | \$460.934.001 |
| Reposición por indemnizaciones de parque automotor | \$899.316.500 |
| Avalúos de predios | \$434.454.545 |
| Negociación de tiquetes aéreos gratuitos | \$3.468.000.000 |
| Total | \$26.150.184.014 |

Fuente: Equipo informe de gestión a partir de los datos suministrados por la Dirección Nacional de Apoyo a la Gestión.

D. La modernización de bienes estratégicos para el cumplimiento de la misión institucional de la Entidad

1. Gestión responsable en la adquisición del nuevo avión de la Entidad

La Fiscalía tiene el deber constitucional de investigar los hechos que revistan las características de un delito en todo el territorio nacional. Este deber, nos obliga a contar con un medio de transporte que nos permita acceder a sitios remotos sin tener que depender de vuelos comerciales. Por esta razón, desde 1999, la Institución adquirió una aeronave. Esta se accidentó el 2 de junio de 2014 en Bahía Solano, Chocó, como se puede observar en la siguiente imagen.

Ilustración 65. Aeronave accidentada



Fuente: Dirección Nacional de Apoyo a la Gestión.

La aseguradora declaró la pérdida total y canceló el 100% del valor asegurado. Con estos recursos, que ascendieron a una suma cercana a los 2,6 millones de dólares. Con una inversión aproximada de 2,2 millones de dólares de recursos propios, adquirimos la aeronave *Learjet 60*, en diciembre de 2014.

Ilustración 60. Aeronave Learjet 60



Fuente: Dirección Nacional de Apoyo a la Gestión.

Uno de los aspectos que debemos resaltar de esta transacción es la actualización de la tecnología de un activo del Ente Acusador, ya que la aeronave accidentada era propulsada con motores turboprop (hélice). Mientras que la adquirida es propulsada con motores tubofan (turbina). Adicionalmente, debemos destacar la celeridad con la que fue realizada esta compra, sin sacrificar los demás principios de la contratación pública y sin afectar de manera desproporcionada ni injustificada el presupuesto de inversión de la Entidad. Lo anterior puesto que, como ya se explicó, gran parte de su valor fue cubierto por la aseguradora.

Además de transportar a servidores de la entidad a sitios remotos de nuestra geografía en los que los vuelos comerciales son escasos o inexistentes, la aeronave ha sido utilizada para trasladar detenidos considerados como de alta peligrosidad, con el fin de proteger la integridad de los demás pasajeros. Por razones similares, la aeronave ha sido utilizada para transportar a testigos en situación de alto riesgo. Finalmente, ha sido utilizada para transportar armamento y municiones destinados al cumplimiento de los fines misionales de la Entidad, ya que estos bienes no pueden ser transportados en vuelos comerciales.

A. Fortalecimiento de la defensa jurídica de la Entidad

Los diagnósticos sobre la situación de la Fiscalía identificaron la debilidad de su defensa jurídica, derivada de la escasa cantidad de profesionales que ejercían su representación judicial.

En respuesta a esta situación, adelantamos actividades para fortalecer la defensa jurídica. La primera que se tomó fue elevar el rango de la Oficina Jurídica a Dirección Jurídica. Adicionalmente, se le asignó otras funciones: representar a la Fiscalía en los procesos judiciales, extrajudiciales, prejudiciales y administrativos en que sea parte el Ente Acusador.

Otro componente de la estrategia fue la contratación en el 2015 de la asesoría de 26 abogados encargados de representar judicialmente a la Fiscalía en los distintos procesos en los que somos parte. Además contratamos cerca de 30 profesionales del derecho encargados de asesorar en el cumplimiento de otras funciones asignadas legalmente a la Dirección Jurídica y 5 abogados que ejercen una labor de asesoría especializada.

Providencias judiciales con turno de pago con corte a diciembre 31 de 2015

| Turnos de conciliaciones | Turnos acciones constitucionales | Turnos sentencias |
|--------------------------|----------------------------------|-------------------|
| 1406 | 11 | 1155 |

Fuente: Dirección Jurídica.

Durante la vigencia 2015, proyectamos 452 resoluciones, equivalentes a un valor cancelado de \$84.564.426.898.

Destacamos la labor de la Dirección Jurídica en el ejercicio de la función de cobro coactivo, en virtud de la cual logramos recaudar \$487.978.376 desde el año 2014 a la fecha, como se muestra a continuación:

Suma recuperada por el Departamento de Jurisdicción Coactiva

| Hasta 2013 | Expedientes | Valor | 2014 - a la fecha | Expedientes | Valor |
|-------------------------------|-------------|------------|-------------------------------|-------------|-------------|
| Procesos terminados por pagos | 25 | 95.390.101 | Procesos terminados por pagos | 35 | 223.603.730 |

| | | | | | |
|-----------------------------|----|------------|-----------------------------|----|-------------|
| Procesos en acuerdo de pago | -- | -- | Procesos en acuerdo de pago | 15 | 264.374.646 |
| | 25 | 95.390.101 | | 50 | 487.978.376 |

Fuente: Dirección Jurídica.

Finalmente, destacamos la labor de la Dirección Jurídica, en cumplimiento de los lineamientos fijados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, esta Fiscalía identificó las causas generadoras de daños antijurídicos que concentran el mayor número de demandas y sentencias desfavorables en su contra. Con base en esta información, la Fiscalía propone fórmulas eficaces y tempranas para la consecución de acuerdos conciliatorios en los litigios por esas causas. La estrategia descrita permitió la reducción del número de procesos judiciales en contra de la entidad, ya que aumentó el número de conciliaciones prejudiciales, y la disminución del valor de las sumas que debe cancelar la Entidad en las conciliaciones judiciales¹⁵.

En efecto, del total de 3.261 procesos ejecutoriados registrados en cuentas por pagar a diciembre 31 de 2015, 1.696 corresponden a procesos en los que no hubo conciliación y 1.565 a procesos en los que sí hubo. De las 1.565 conciliaciones por pagar, 1.552 se adelantaron durante el periodo 2012-2015, lo que corresponde al 99.28%, como se muestra a continuación:

Tabla 14. Conciliaciones por pagar: pretensiones y ahorro

| Año | No. conciliaciones | Valor Pretensiones (\$) | Cuenta por pagar dic 31 2015 | Ahorro |
|--------------|--------------------|-------------------------|------------------------------|----------------|
| 2006-2011 | 13 | 2.205.175.268 | 1.496.290.451 | 708.884.817 |
| 2012-2015 | 1.552 | 323.555.908.440 | 225.126.954.426 | 98.428.954.013 |
| Total | 1.565 | 325.761.083.708 | 226.623.244.877 | 99.137.838.830 |

¹⁵ Un ejemplo de la implementación de esta política son los procesos por privación injusta de libertad. En estos procesos, la Fiscalía ha venido formulando propuestas del 70 % sobre el valor de las pretensiones económicas que se encuentran debidamente probadas, cuando se encuentra acreditada la privación de la libertad y la absolución penal tuvo como fundamento los supuestos que establecía el artículo 414 del Decreto 2700 de 1991 o la aplicación del principio de *Indubio Pro Reo* por ausencia de pruebas.

B. Implementación de la carrera especial de la Fiscalía. El cumplimiento de un mandato constitucional ignorado durante muchos años

Uno de los grandes logros del proceso de modernización ha sido la creación de la Subdirección de Apoyo a la Comisión de Carrera en 2014. Su misión ha sido garantizar la aplicación del mérito como criterio rector para el ingreso y ascenso.

El hecho que exista una subdirección responsable de la carrera especial de la responde a las falencias que encontramos. Era urgente contar con una regulación legal de la carrera especial y con un manual de funciones actualizado y congruente con los nuevos modelos de investigación. Igualmente, resultaba preocupante la falta de claridad respecto del número exacto de plazas en vacancia definitiva.

1. Falencias en la administración y regulación de la carrera especial

Gran parte de los problemas identificados por los expertos consultados por la Entidad se relacionaban con la declaratoria de inexecutable de la norma que permitía al Fiscal General reglamentar la carrera especial, en 2008. La Constitución exige que sea regulado por el legislador. En consecuencia, la carrera en la Fiscalía, era inaplicable por la falta de fundamento jurídico.

Con posterioridad a este fallo, la sentencia de unificación SU-446 de 2011 ordenó a la Fiscalía abrir un concurso para proveer todos y cada uno de los cargos de carrera que en la actualidad son ejercidos en provisionalidad, así como los vacantes.

Adicionalmente, no era claro el número de funcionarios con derechos de carrera, ya que 20 años después de las incorporaciones fruto del proceso de selección iniciado en 1994, no había regulación respecto de los derechos de carrera de estas personas.

Finalmente, la Entidad necesitaba un registro para llevar el control y la administración de la carrera especial. Antes de 2012, no había seguridad en la información relacionada con la carrera.

Todos estos problemas llevaron a que uno de los objetivos de la modernización consistiera en contar de un régimen de carrera moderno, actualizado y ajustado

a la Constitución. Para ello, era necesaria la creación de una subdirección especializada en el manejo de la carrera especial.

13.Nueva normatividad para la regulación de la carrera especial y su adecuación con los demás objetivos de la modernización

La nueva normatividad que rige la carrera especial de la Fiscalía y las diferentes situaciones administrativas en las que pueden encontrarse los servidores está en total consonancia con las apuestas de la Entidad. Esto es, lograr una Fiscalía profesional y especializada, capaz de luchar contra las nuevas formas de criminalidad.

Aprovechamos el proceso de modernización y reestructuración para dotar a la Entidad de una regulación clara y precisa para el ingreso, permanencia, evaluación y ascenso de los funcionarios de carrera.

La entrada en vigencia del Decreto ley 020 de 2014 posibilitó el curso-concurso, y ii) curso-concurso. Con esto esperamos, que no solamente queden los mejores participantes, sino que la Entidad pueda fortalecer las capacidades de los candidatos por medio de cursos especializados y que respondan a las necesidades de la Fiscalía. En otras palabras, los cursos aseguran que el personal que acceda a la carrera esté más capacitado y especializado.

14.Consecución del mérito a través de convocatorias públicas y definición de los procesos de 1994 y 2008

Los concursos de mérito antes efectuados generaron grandes problemas de personal. Por una parte, aún no era clara la situación de las personas que participaron en un proceso de selección en 1994 y el concurso convocado en 2008 estaba suspendido. Y, por otra parte, pesaba sobre la Fiscalía la orden dada de convocar a concurso los cargos vacantes y nombrados en provisionalidad.

Ninguna otra Dirección de esta Entidad había asumido aquellas situaciones que venían desde 1991, en especial, la de resolver los derechos de carrera de quienes pasaron de Instrucción Criminal a la Fiscalía y ocupaban cargos inexistentes dentro de la planta. Por ello, antes de realizar la convocatoria del concurso, la Subdirección de Apoyo a la Comisión de Carrera Especial en asocio con la Comisión de Carrera Especial, resolvieron las situaciones relativas a los

derechos de carrera de servidores que venían de Instrucción Criminal y otros que participaron en un proceso de selección en 1994.

Este fue un arduo trabajo que beneficio a los servidores involucrados y a la propia Fiscalía pues por fin logramos organizar la planta y definir los cargos a convocar en los procesos de selección. Adicionalmente, la nueva regulación de carrera incluye la posibilidad de ascenso.

Respecto al concurso de méritos de 2008, este fue reactivado en 2014 y culminado con la expedición de los listados definitivos de elegibles. Estos actos fueron publicados en julio de 2015. Con lo anterior, iniciamos el cumplimiento de los fallos judiciales y dimos un paso enorme en la definición de los cargos que deben ser convocados para lograr la implementación de la carrera en la Entidad.

El saneamiento de la planta nos permitió concluir que solo el 23% de los funcionarios son de carrera. De ahí la necesidad de abrir a concurso aquellos cargos vacantes o que están en provisionalidad. Por ello, en 2015 dimos inicio a dos concursos para proveer 999 puestos de fiscales y 4.000 en el CTI. Es la primera vez que por iniciativa de un Fiscal General realizamos un concurso de ascenso. La Subdirección de Apoyo a la Comisión de Carrera Especial ha elaborado un plan de trabajo para asegurar que en 3 años toda la planta esté integrada por funcionarios vinculados por carrera, por mérito y profesionalismo.

VI. UNA FISCALÍA PREPARADA PARA EL POSCONFLICTO

Desde el inicio de la actual administración, el fiscal, Eduardo Montealegre Lynett, ha estado comprometida con la modernización y el fortalecimiento de la institución, con el propósito de estar preparada para el posconflicto. Justamente, en contextos de graves y masivas violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, la experiencia nos ha mostrado que los operadores judiciales experimentan imposibilidades prácticas de investigar y juzgar todas las conductas ocurridas durante el conflicto armado a través de un modelo de responsabilidad individual.

Por esta razón, desde su presentación ante Corte Suprema, como candidato a Fiscal General, propuso la incorporación de las estructuras de imputación

desarrolladas por el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho penal internacional al sistema de investigación.

Para el Fiscal, una Entidad preparada para el posconflicto debía abandonar el modelo investigativo centrado exclusivamente en el análisis de responsabilidades individuales y debía introducir el análisis en contexto, utilizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como por los tribunales penales internacionales, en la determinación de la responsabilidad del Estado y personas en el derecho internacional.

Esta nueva óptica es acorde con lo estipulado por la Corte Constitucional, que concluyó que, en contextos de vulneraciones masivas y procesos de paz, las obligaciones estatales de respeto, protección y garantía de los derechos humanos no funcionan de la misma manera. El deber de investigar, juzgar, y en su caso, sancionar las graves violaciones a los derechos humanos, puede ser concretado a través del juzgamiento de los crímenes de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra cometidos de manera sistemática.

Con estos insumos, la investigación penal en contextos de terminación de conflictos armados no solo requiere de la adopción de herramientas técnicas que permitan comprender la dimensión de las vulneraciones, sino que también necesita adoptar una estrategia de persecución diferente, que concilie la necesidad de juzgar a los responsables de las conductas, ante la urgencia de un sistema judicial desbordado por las noticias criminales.

Por tal motivo, el proyecto institucional emprendido durante estos cuatro años adoptó el análisis en contexto como la herramienta metodológica para la investigación de grandes estructuras criminales. De la misma manera, incorporó un esquema de priorización como el mecanismo para fijar un orden de atención en las actividades de la Entidad y focalizar su misión en la persecución de los máximos responsables de las conductas más graves.

Dado que las diferentes acciones emprendidas por la Fiscalía en este campo también son relevantes para los esfuerzos que deben emprenderse en el posconflicto, a continuación haremos referencia al papel que puede jugar la Fiscalía, de acuerdo con lo acordado en la Mesa de Negociaciones de La Habana, a la fecha. Con posterioridad, analizaremos las diferentes estrategias adoptadas por el Ente Acusador sobre las noticias criminales que abordan las conductas cometidas en el contexto del conflicto armado.

A. La participación de la Fiscalía en la Jurisdicción Especial para la Paz

El pasado 15 de diciembre, el Gobierno y las FARC publicaron el acuerdo alcanzado sobre el punto 5, *Víctimas del conflicto*. Este acuerdo sin precedentes crea un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición para la superación de las graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. El sistema está conformado por una Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, la Unidad Especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y con razón del conflicto armado, la Jurisdicción Especial para la Paz, medidas de reparación integral para la construcción de la paz y garantías de no repetición.

Se establecieron ciertas obligaciones cardinales en cabeza de la Fiscalía General de la Nación dentro de la Jurisdicción Especial de Paz:

- ✓ La presentación de los informes sobre todas las investigaciones en curso relacionadas con las conductas cometidas en el marco del conflicto armado, con una agrupación de las conductas semejantes y una clasificación de los hechos, de acuerdo con sus presuntos autores. Las conductas no serán calificadas jurídicamente en los informes, serán presentadas ante la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de determinación de los hechos para que esta decida si son competencia o no del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

No obstante, el documento aclara que, en los casos en que la Fiscalía identifique un hecho que debió ser objeto del informe descrito, deberá remitirlo inmediatamente a la Sala.

- ✓ El envío de las copias originadas en la jurisdicción de Justicia y Paz, con el propósito de que la JEP determine si las conductas relacionadas son de su competencia.
- ✓ Adelantar las investigaciones respectivas hasta que la Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y de Determinación anuncie la presentación de una resolución de conclusiones ante el Tribunal para la Paz, momento en el cual la Fiscalía remitiría a la Sala la totalidad de investigaciones que tenga sobre dichas conductas.

- ✓ Impulsar y dar seguimiento, caso por caso, a las denuncias e investigaciones por violaciones a los derechos de defensores de derechos humanos, en coordinación con el Gobierno.

Al repasar estas actividades, es posible evidenciar la importancia de la contribución que realizará la Fiscalía al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. En efecto, los informes presentados serán la base para el funcionamiento del Tribunal para la Paz que juzgará a los máximos responsables de las conductas más graves cometidas en el marco del conflicto.

En ese sentido, es través de los esfuerzos realizados por la Entidad, que el Tribunal podrá desarrollar sus labores, puesto que contará con información en contexto, autores y la forma en que se dieron los fenómenos de macrocriminalidad que han tenido lugar durante el conflicto.

B. El modelo de justicia transicional y el papel de la Fiscalía

La adopción de un modelo de justicia transicional parte del reconocimiento de la existencia de un contexto de violaciones masivas de derechos humanos. A su vez, que demanda la adopción de mecanismos de carácter extraordinario, no solo para poner fin al conflicto, sino también para lograr satisfacer los reclamos de justicia. Dentro de este marco, surge la necesidad de adoptar medidas razonables que tengan la capacidad de armonizar, de un lado, el fomento y la consolidación de una paz duradera y estable, y de otro, la satisfacción de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

La Entidad desarrolló un modelo de priorización de casos con el fin de enfocar los esfuerzos en la investigación de los máximos responsables de los crímenes internacionales y acudir a otros mecanismos de terminación de las actuaciones penales para quienes no ostentan esa calidad siempre y cuando se den contribuciones efectivas a la verdad y a la reparación a las víctimas.

Esta visión, en una transición hacia la paz, está justificada en la necesidad de adoptar un modelo que contemple una variedad de medidas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición bajo un enfoque de complementariedad y coherencia. De este modo, las herramientas a implementar en el posconflicto no pueden sostenerse exclusivamente en el eje de justicia, abandonando las demandas de verdad, reparación y garantías de no repetición. Este es precisamente el enfoque que ha adoptado las Naciones Unidas a través del

Relator Especial para la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición en sus diferentes informes y observaciones.

Es precisamente la pretensión de satisfacer de la mejor manera los derechos y deberes involucrados, la que ha guiado la estrategia de la Fiscalía en la investigación de las conductas cometidas en el marco del conflicto. Las graves vulneraciones cometidas en los conflictos armados internos requieren de las investigaciones penales capaces de revelar el funcionamiento de las estructuras que cometieron los delitos, sus patrones y su *modus operandi*. En contraste, la pretensión de investigarlo todo simultáneamente, simplemente aumenta las expectativas de las víctimas, quienes al no ver resultados concretos, tienen una nueva percepción de impunidad.

C. La estrategia de Paz de la Fiscalía

Tanto los logros de la Dirección Nacional de Fiscalías Especializadas en Justicia Transicional como la conformación y avances de la Dirección Nacional de Análisis y Contextos están encaminados a mejores resultados en la investigación y judicialización de hechos relacionados con el conflicto armado, así como a la elaboración de informes de contexto que han alimentado los procesos penales y pueden ser insumos fundamentales para la Jurisdicción Especial para a paz.

Adicionalmente la Dirección de Políticas Públicas y Planeación elaboró s un documento, en que el estableció objetivos y actividades para una estrategia de análisis, investigación y judicialización que contribuya a la consolidación de la paz.

Los cinco objetivos de esa estrategia son: (i) concluir de forma adecuada el *proceso de justicia y paz* por medio del cual se investiga y judicializa a exintegrantes de los grupos paramilitares; (ii) organizar la información de hechos victimizantes ocurridos en el marco del conflicto armado de los cuales ha tenido conocimiento la Fiscalía para contribuir al esclarecimiento de la verdad y aportar fuentes de información a las demás entidades que participen en los instrumentos judiciales y extrajudiciales de justicia transicional.

Igualmente la política busca (iii) profundizar en la investigación y judicialización de aquellas situaciones y casos representativos que se relacionan con el conflicto armado, (iv) diseñar y proponer los lineamientos normativos y

metodológicos, así como las adecuaciones logísticas necesarias para la participación de la Entidad en la implementación de los instrumentos del nuevo modelo de justicia transicional en materia penal; y (v) fortalecer la investigación y ejercicio de la acción penal en todo el país para así contribuir a la mejora de la administración de justicia en un escenario de posconflicto.

Con base en estos objetivos, la Fiscalía estableció metas para lograr investigaciones y judicializaciones sobre hechos relacionados con el conflicto armado en temáticas sobre las cuales no se tenían resultados. En particular definimos la priorización de situaciones y casos sobre las graves violaciones a los derechos humanos atribuibles a miembros de la fuerza pública, las FARC y el ELN con riesgo de no desmovilización y terceros del paramilitarismo.

Adicionalmente, el Fiscal General creó grupos de tareas especiales al interior de la Dirección Nacional de Justicia Transicional, de la Dirección Nacional de Análisis y Contextos y de la Dirección Nacional de Derechos Humanos para adelantar las investigaciones priorizadas y culminar los informes de contexto necesarios para documentar el conflicto armado. Cada uno de estos grupos tiene a su cargo la coordinación de las labores de la Fiscalía en lo que se refiere al análisis, investigación y judicialización de diferentes actores del conflicto armado.

Así, el grupo conformado al interior de la Dirección Nacional de Justicia Transicional coordina la acción del Ente Judicial respecto a la investigación y judicialización del fenómeno del paramilitarismo. Este grupo se enfoca en las investigaciones seguidas contra postulados a la Ley de Justicia y Paz exparamilitares, aquellas abiertas a los desmovilizados de grupos paramilitares sujetos a la Ley 1424 de 2011 y recientemente prioriza la investigación por graves violaciones a los derechos humanos atribuibles a terceros del paramilitarismo que han colaborado y financiado a estos grupos.

Por su parte la DINAC es la coordinadora de la estrategia de análisis, investigación y judicialización a las FARC-EP y al ELN. Esta dependencia ha logrado documentar el accionar de estos grupos. La Dirección Nacional de Fiscalías Especializadas contra el Terrorismo y las direcciones seccionales afectadas actualmente por el actuar criminal de las guerrillas adelantan la investigación y judicialización de casos priorizados atribuibles a miembros de estas guerrillas con riesgo de no desmovilización.

Al interior de la Dirección Nacional de Fiscalías Especializadas en Derechos Humanos, recientemente conformamos un grupo encargado de la coordinación de la acción de la Fiscalía respecto de graves violaciones a los derechos humanos atribuibles a miembros de la fuerza pública. Este grupo continúa la priorización de la investigación y judicialización del fenómeno de los falsos positivos, identificó otro tipo de casos de violaciones a los derechos humanos que pueden priorizarse y se encuentra construyendo un informe sobre el contexto en el que ocurren esas graves violaciones atribuibles a la fuerza pública.

Además de los tres grupos, bajo el liderazgo de la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación se está elaborando el inventario completo de casos relacionados con el conflicto armado. Este inventario comprende los casos activos e inactivos¹⁶ relacionados con el conflicto armado de los cuales ha tenido conocimiento la FGN. No incluye aquellos hechos para los cuales no se ha abierto una investigación criminal o que no están siendo documentados en el proceso de Justicia y Paz.

Esta labor toma como base los registros de los sistemas de información misionales SPOA, SIJUF y SIJYP. Además, incluye cuatro bases de datos adicionales: (i) la de la Dirección Nacional de Fiscalías Especializadas en Extinción de Dominio (DFED), (ii) la de compulsas de copias del proceso de Justicia y Paz construida por la Dirección Nacional de Fiscalías Especializadas en Justicia Transicional (DFJT), (iii) la de homicidios atribuibles a agentes estatales construida por la Dirección Nacional de Fiscalías Especializadas en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DFDH) y (iv) la de casos atribuibles a las FARC-EP construida por la Dirección Nacional de Análisis y Contextos (DINAC).

La jornada de actualización diseñada y supervisada por la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación y apoyada por las direcciones nacionales misionales logró un aumento considerable de los registros de casos relacionados con el conflicto. Con respecto a hechos cometidos por las FARC, el número de registros por casos a cargo de las direcciones seccionales pasó de 4.080 procesos en septiembre de 2014 a 16.075 en agosto de 2015 (**294 % de incremento en actualización**). En cuanto a los procesos en los que se reporta por lo menos un

¹⁶ Los casos inactivos se incluyeron, puesto que comprenden hechos para los cuales se ha alcanzado sentencia, preclusión o archivo. Estos casos son relevantes debido a que los procedimientos de justicia transicional incluirán rutas de proceso especial o amnistía para quienes fueron condenadas por delitos relacionados con el conflicto.

sindicado de la Fuerza Pública entre enero de 2015 y agosto de 2015, hubo un incremento de 36 % respecto de los registros reportados por toda la FGN.

El esfuerzo de esta Fiscalía en la construcción de un inventario confiable y trazable sobre los hechos relacionados con el conflicto armado que han sido puestos en conocimiento de la Entidad, de la mano de los informes que se encuentran adelantando cada uno de los grupos conformados para la estrategia de investigación y judicialización serán los primeros insumos del componente de justicia del Sistema Integral de Justicia, verdad, Reparación y No repetición.

a. Resultados de la priorización en Justicia y Paz

La Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional diseñó un Plan de acción de situaciones y casos a priorizar 2013-2014, en el cual, como se explicó atrás, en aplicación de los criterios subjetivos de priorización, se concentraron los esfuerzos de investigación en dieciséis máximos responsables priorizados para el 2013, seleccionados mediante la aplicación de criterios subjetivos, y catorce nuevas macro-estructuras priorizadas para el 2014, escogidas con apoyo en criterios objetivos y complementarios. Como resultado, se priorizaron dieciséis máximos responsables de las estructuras paramilitares en 2013; catorce macro-estructuras en 2014; y ocho macro-estructuras 2015-2016.

En 2013 se radicaron ante las Salas de Justicia y Paz de los Tribunales Superiores de Distrito competentes, las solicitudes de imputación correspondientes a los máximos responsables priorizados. Así mismo, se llevaron a cabo las audiencias respectivas, arrojando como resultado la imputación y solicitud de medidas de aseguramiento frente a los 16 máximos responsables priorizados, junto a 202 postulados que ostentaban mandos medios y bajos, pertenecientes a las mismas estructuras objeto de priorización.

En el 2014, se investigaron trece nuevas macro-estructuras, bajo la perspectiva de los patrones de macro-criminalidad de homicidios, reclutamiento ilícito, violencia basada en género, desaparición forzada, secuestro, desplazamiento forzado, y los denominados casos de connotación identificados a través de la recolección de los elementos de juicio, documentación de los casos, construcción de las matrices y elaboración de los patrones de macro-criminalidad por cada uno de los ejes temáticos priorizados.

Para el año 2015, ante la necesidad de ajustar el trabajo de la Dirección a la Estrategia de Paz del Fiscal General de la Nación en relación con el cierre adecuado del proceso de Justicia y Paz, se priorizaron las estructuras relacionadas con algunos máximos responsables, en orden a materializar el cierre gradual del proceso de Justicia y Paz; lo que implicó la búsqueda de macro-sentencias para la judicialización de los máximos responsables y la terminación anticipada de los procesos respecto de los demás integrantes de la organización criminal, de modo que los esfuerzos se concentraron en las conductas que constituyen graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, a partir de los patrones de macro-criminalidad ya develados. Como parte del plan de priorización del año 2015, el 30 de noviembre de ese año fueron radicadas las siguientes solicitudes de audiencia de imputación:

Tabla 15. Solicitudes de audiencias de imputación radicadas

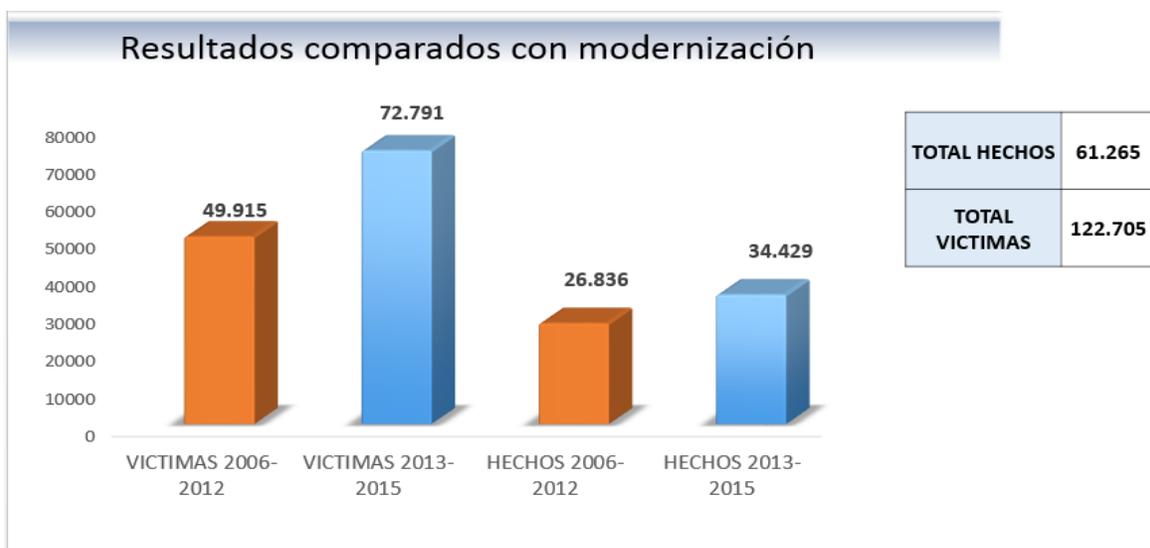
| | ESTRUCTURA | HECHOS | VÍCTIMAS |
|------------------------|-------------------------------|--------|----------|
| BLOQUE CENTRAL BOLÍVAR | FRENTE LANCEROS DE VÉLEZ | 3.882 | 4.850 |
| | FRENTE COMUNEROS | | |
| | FRENTE PATRIOTAS DE MÁLAGA | | |
| | FRENTE FIDEL CASTAÑO | | |
| | FRENTE ALFREDO SOCARRAS | | |
| BLOQUE ELMER CÁRDENAS | FRENTE COSTANERO | 3.520 | 11.432 |
| | FRENTE DABEIBA | | |
| | FRENTE TANELA | | |
| | FRENTE HÉROES DE BOYACA | | |
| BLOQUE CENTAUROS | FRENTE SUMAPAZ | 527 | 584 |
| | FRENTE GUAVIO | | |
| | FRENTE HEROES DE SAN FERNANDO | | |
| | FRENTE CAPITAL | | |
| | INDEPENDIENTES DE SAN MARTÍN | | |

| | | | | |
|--|----------------------------|--|--------|--------|
| AUTODEFENSAS CAMPESINAS DE PUERTO BOYACÁ | | | 805 | 1.375 |
| AUTODEFENSAS CAMPESINAS DE CUNDINAMARCA | | | 108 | 333 |
| MACRO ESTRUCTURA MANCUSO | BLOQUE RESISTENCIA TAYRONA | MÁXIMOS RESPONSABLES: HERNÁN GIRALDO Y SALVATORE MANCUSO | 4.079 | 13.248 |
| | BLOQUE CÓRDOBA | | 4.403 | 24.837 |
| | BLOQUE NORTE | FRENTE CONTRAINSURGENCIA WAYUU | 1.432 | 7.470 |
| TOTAL | | | 18.756 | 64.129 |

Fuente: Dirección Nacional Especializada en Justicia Transicional.

La aplicación de criterios de priorización para la elaboración de imputaciones y sentencias macro decantadas en la investigación de máximos responsables de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley y las solicitudes de imputación en contra de dichos postulados, ha producido un incremento inusitado en el número de hechos y víctimas cuyos casos se encuentran siendo estudiados por la judicatura.

Ilustración 66. Resultados de la modernización 2012 – 2015

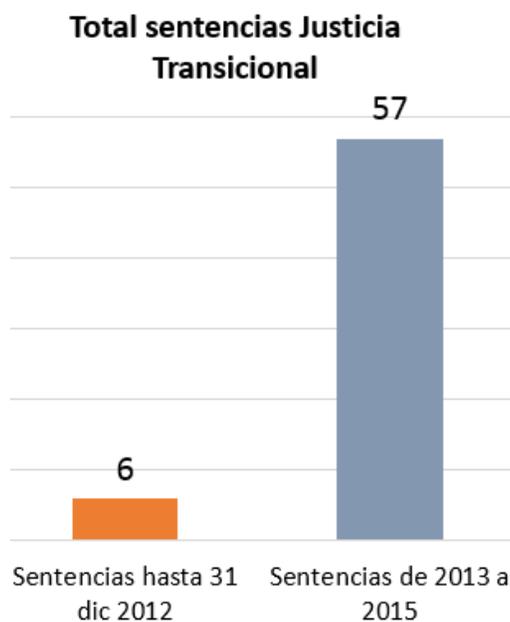


Fuente: Dirección Nacional Especializada en Justicia Transicional

Igualmente, ha producido un incremento inusitado en el número de sentencias proferidas por la judicatura en el sistema de Justicia y Paz. Sin embargo, de la totalidad de macroimputaciones que se han radicado hasta la fecha únicamente se han a la fecha se han proferido 3 decisiones judiciales dentro del marco de priorización de casos (i) el caso de Luís Eduardo Cifuentes Galindo y otros con la providencia del 1° de septiembre de 2014, (ii) el caso de Salvatore Mancuso y otros con la decisión de 20 de noviembre de 2014 y (iii) Arnubio Triana Mahecha y otros, cuya sentencia de segunda instancia fue proferida el 16 de diciembre de 2015. En los dos últimos fallos la magistratura reconoció y avaló los patrones de macro-criminalidad presentados, por lo que la Fiscalía seguirá trabajando en el esclarecimiento de los hechos.

De este modo, como consecuencias del proceso de modernización y el cambio de paradigma en la investigación produjeron el aumento del total de sentencias en el marco de la Ley de Justicia y Paz de una forma notable. Se pasó de 6 sentencias hasta el 2012 a 57 proferidas en el periodo 2013 – 2015, con un aumento del 900 %.

Ilustración 67. Sentencias de Justicia Transicional



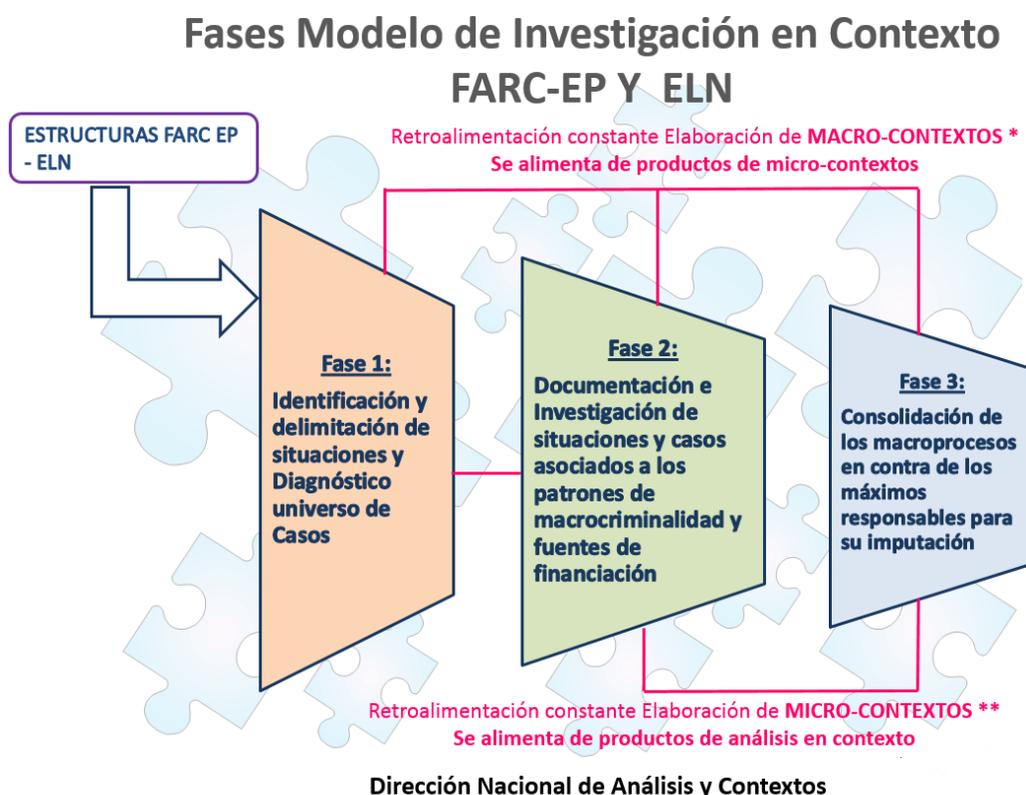
Fuente: Dirección Nacional de Fiscalía Especializada de Justicia Transicional

El cierre del proceso de justicia y paz es un proceso inacabado y que debe continuar en la posterior administración. Sin embargo, como quedó expuesto

anteriormente, los avances de la Dirección de Justicia Transicional a partir de la modernización y con la aplicación del nuevo modelo de investigación en contexto y la utilización de los criterios de priorización con invaluable. A continuación examinamos la Estrategia de Paz, desde su segundo componente: la investigación de los delitos

b. Estrategia de paz en la Dirección Nacional de Análisis y Contextos

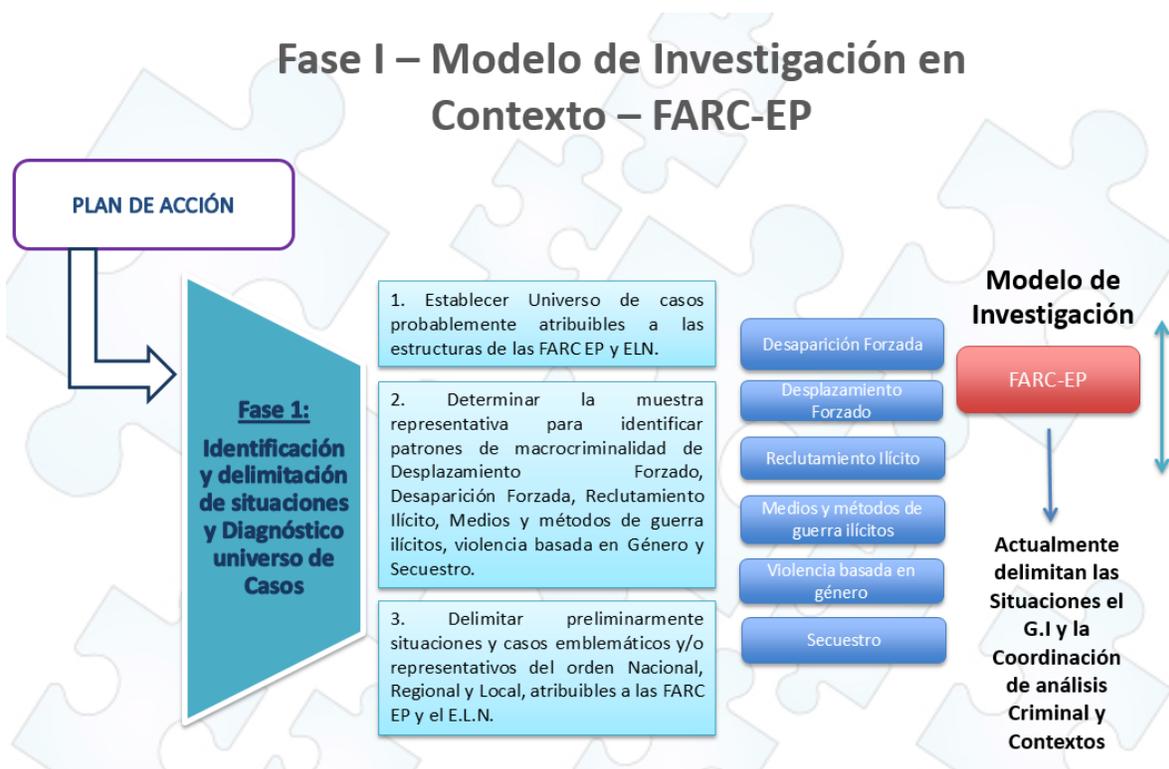
La DINAC está desarrollando (i) la investigación de situaciones y casos relacionados con fenómenos de macrocriminalidad, de reclutamiento ilícito, desaparición, desplazamiento, violencia basada en género, secuestro, así como los métodos y medios de guerra ilícitos, todos representativos de crímenes internacionales, (ii) el estudio de las fuentes de financiación y redes de apoyo, y (iii) la identificación de los máximos responsables de estas conductas a través del siguiente modelo de investigación. Metodología de trabajo.



Fuente: Dirección Nacional de Análisis y Contextos

i. Fase I. Establecimiento del universo de casos e identificación de muestras representativas

El proceso de investigación en la Estrategia de paz se ha venido desarrollando en tres fases. Fase I: (i) establecer el universo de casos atribuibles a las FARC y al ELN, (ii) determinar la muestra representativa para identificar patrones de macrocriminalidad de desplazamiento, desaparición, reclutamiento, medios y métodos de guerra ilícitos, violencia de género y secuestro y, (iii) delimitar situaciones y casos emblemáticos y/o representativos del orden nacional, regional y local, atribuibles a las FARC y al ELN.



Fuente: Dirección Nacional de Análisis y Contextos

Como parte de la primera fase, se han realizado trabajos para la identificación de génesis de las FARC, sus estructuras (bloque caribe, bloque occidental, bloque sur, bloque magdalena medio, bloque noroccidental, bloque oriental y comando conjunto central) ubicación, comandantes, línea de tiempo, políticas, los perfiles de los máximos responsables.

De ese modo, en julio de 2015 se entregó el informe sobre el universo provisional de casos y delimitación de situaciones asociadas a los fenómenos de violencia de desplazamiento forzado, desaparición forzada, reclutamiento ilícito, medios y métodos de guerra ilícitos, violencia basada en género y secuestro, atribuibles a las FARC y al ELN por parte de sus estructuras en treinta y un departamentos.

Ilustración 68. Universo provisional de casos presuntamente atribuibles a las FARC identificados por la DINAC

| EJE TEMÁTICO / BLOQUE | SUR | C. CENTRAL | NOR OCCIDENTAL | CARIBE | OCCIDENTAL | MA. GD. MEDIO | ORIENTAL | TOTAL |
|-----------------------------------|-------|------------|----------------|--------|------------|---------------|----------|--------|
| Secuestro | 615 | 335 | 2.970 | 1.223 | 1.016 | 499 | 2.818 | 9.476 |
| Reclutamiento Ilícito | 845 | 430 | 960 | 172 | 1.003 | 279 | 7.867 | 11.556 |
| Desaparición Forzada | 453 | 336 | 1362 | 389 | 243 | 596 | 2.406 | 5.785 |
| Violencia basada en género | 42 | 23 | 173 | 56 | 27 | 52 | 139 | 512 |
| Medios y Métodos | 558 | 481 | 1.343 | 1.008 | 2.752 | 885 | 3.852 | 10.879 |
| TOTAL | 2.513 | 1.605 | 6.808 | 2.848 | 5.041 | 2.311 | 17.082 | 38.208 |

| | | | | | | | | |
|---|-----|-------|--------|-------|-----|-------|-------|--------|
| Desplazamiento Forzado (Casos y Víctimas) | 780 | 3.312 | 38.306 | 2.213 | 746 | 1.237 | 8.143 | 54.737 |
|---|-----|-------|--------|-------|-----|-------|-------|--------|

Fuente: Dirección Nacional de Análisis y Contextos.

Ilustración 69. Universo preliminar de casos presuntamente atribuibles al ELN identificados por la DINAC

| EJE TEMÁTICO | SECU ESTR O | RECLU TAMIE NTO ILÍCITO | HO MIC IDIO | DESPLA ZAMIE NTO | INFR ACCI ONES AL DIH | V.B. G. | TOT AL |
|--|----------------------------|--|----------------------------|---------------------------------|--|--------------------|-------------------|
| FRENTE DE GUERRA ORIENTAL | 489 | 155 | 970 | 280 | 289 | | 2183 |
| FRENTE DE GUERRA SUROCCIDENTAL | 645 | 187 | 354 | 205 | 94 | 22 | 1507 |
| FRENTE DE GUERRA NOROCCIDENTAL | 2251 | 268 | 1974 | 639 | 589 | 33 | 5754 |
| FRENTE DE GUERRA NORIENTAL Y D.J.R.C. | 417 | 192 | 1608 | 1236 | 246 | 12 | 3711 |
| FRENTE DE GUERRA NORTE | 1092 | 128 | 485 | 629 | 387 | 20 | 2741 |
| TOTAL POR EJE TEMÁTICO | 4894 | 930 | 5391 | 2989 | 1605 | 87 | 15896 |

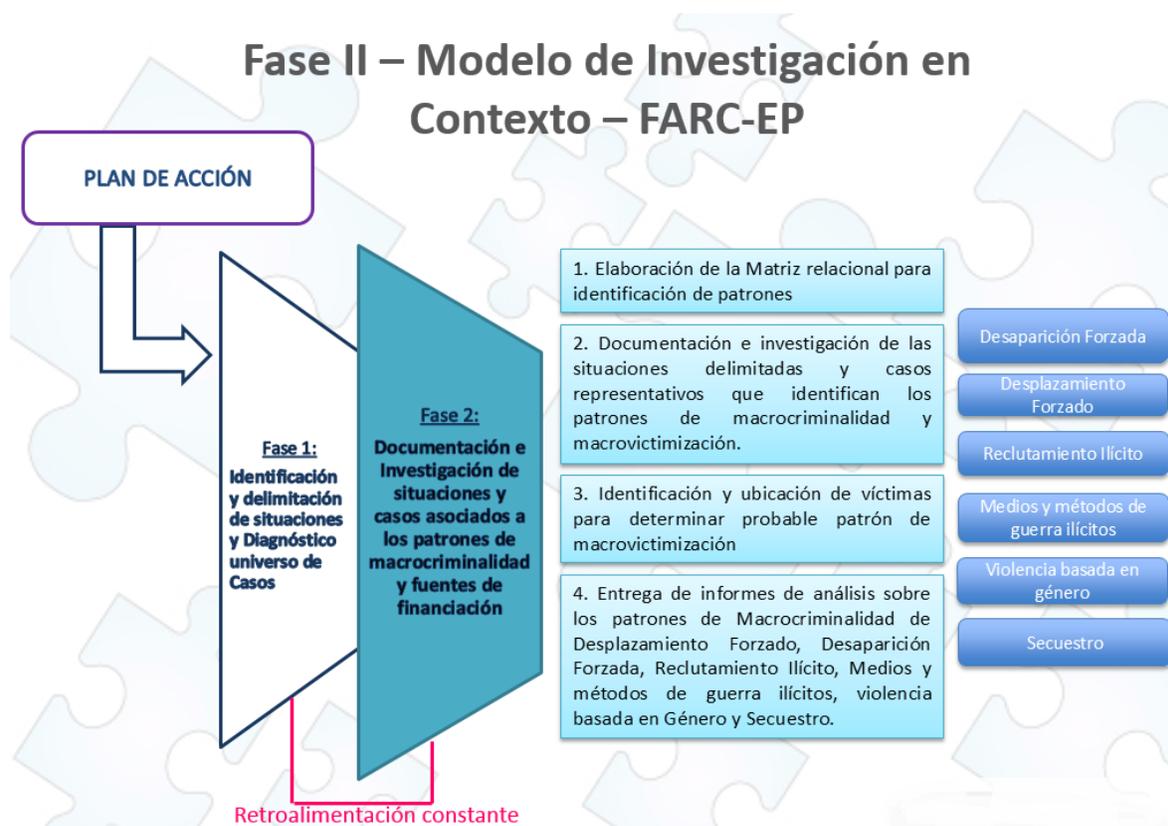
Fuente: Dirección Nacional de Análisis y Contextos.

Se han identificado casos emblemáticos caracterizados por el impacto, la gravedad y la calidad de las víctimas, se plantearon 47 casos para imputarles a las FARC y 22 al ELN. Dentro de este grupo, se destacan los siguientes:

- Secuestro de políticos, empresarios reconocidos, extranjeros
- Homicidios a políticos, funcionarios públicos, integrantes de comunidades
- Atentados contra la infraestructura petrolera y población civil en diferentes departamentos del país.
- Asalto base militar las delicias
- Asalto base militar de comunicaciones Cerro Patascoy.
- Carro bomba el Nogal.
- Toma a Vigía del Fuerte (Antioquia) y Bellavista (Chocó).

ii. Fase II. Identificación de patrones criminales y delimitación de situaciones. Entrega de informes

En la Fase II se debe (i) elaborar la matriz para identificación de patrones, (ii) documentar las situaciones delimitadas y casos representativos de macrocriminalidad y macrovictimización, (iii) ubicar víctimas para determinar un patrón de macrovictimización y, (iv) entregar análisis sobre patrones de macrocriminalidad de desplazamiento, desaparición, reclutamiento, medios y métodos de guerra ilícitos, violencia de género y secuestro.



Fuente: Dirección Nacional de Análisis y Contextos.

Como parte del cumplimiento de esta segunda fase, se está desarrollando el registro, la consolidación y el análisis de la temática de *reclutamiento ilícito* con base en la documentación y la investigación de las situaciones asociadas al reclutamiento de niñas, niños y adolescentes.

Tabla 16. Caracterización de bloques

| BLOQUE SUR | | |
|-------------|---|--------------|
| SITUACIONES | | CASOS |
| 1 | Reclutamiento Ilícito a cargo del Frente 48 del Bloque Sur de las FARC-EP, en sus áreas de injerencia, con 151 casos de un universo provisional total de 845 casos | 151 |
| 2 | Reclutamiento Ilícito de niños y adolescentes (género masculino) a cargo del Bloque Sur de las FARC-EP, excepto el Frente 48, con un total de 453 casos de un universo provisional de 845 casos | 453 |
| 3 | Reclutamiento Ilícito de niñas y adolescentes (género femenino) a cargo del Bloque Sur de las FARC-EP, excepto el Frente 48, con un total de 210 casos de un universo provisional de 845 casos | 210 |
| 4 | Reclutamiento ilícito de indígenas en el Amazonas, a cargo del Frente 63 del Bloque Sur de las FARC-EP, en toda la temporalidad | PE |
| 4 | TOTALES | 814 + |

| BLOQUE CARIBE | | |
|---------------|---|------------|
| SITUACIONES | | CASOS |
| 1 | Reclutamiento ilícito en los departamentos de Bolívar y Sucre que comparten los denominados “Montes de María” y donde delinquieron por largo tiempo los Frentes 37 y 35 | 63 |
| 2 | La confluencia de los departamentos de Cesar, La Guajira, Magdalena y Atlántico que suman ciento nueve (109) hechos, departamentos donde delinquíán los Frentes 41, 59, 19 y 37 de las FARC-EP, respectivamente | 109 |
| 3 | Reclutamiento ilícito comunidades indígenas sierra nevada de Santa Marta (Kogui – Arhuaca – Wiwa – Kankuama). | 43 |
| 4 | Reclutamiento ilícito comunidad indígena Zenú (Sucre y Bolívar). | 2 |
| 5 | Reclutamiento ilícito comunidad indígena Chimila. | 2 |
| 5 | TOTALES | 219 |

| BLOQUE ORIENTAL | | |
|-----------------|---|-------|
| SITUACIONES | | CASOS |
| 1 | Departamento de Meta – Municipios que hicieron parte de la zona de distensión: Vista Hermosa, La Macarena, La Uribe, Mesetas 1998 a 2011 | 537 |
| 2 | Departamento de Meta – Municipios que limitan con zona de distensión : Lejanías, San Juan de Arama, Puerto Lleras, Puerto Rico y Puerto Concordia 1998 a 2011 | 107 |
| 3 | Municipio Mapiripán 1998 –2011 | 117 |

| | | |
|----|--|-------------|
| 4 | Municipio San José del Guaviare 1998 a 2011 | 245 |
| 5 | Municipio de Miraflores del Guaviare 1998 a 2011 | 96 |
| 6 | Departamento de Cundinamarca, municipios de La Palma y Viotá 1998 a 2011 | 73 |
| 7 | Departamento de Casanare (Chameza, Recetor , Yopal y Aguazul), Boyacá (Aquitania, Sogamoso, Páez, Sirasi y Pajarito) 1993 – 2006 | 193 |
| 8 | Departamento de Arauca municipios de Arauquita y Tame 1998 – 2011 | 161 |
| 9 | Departamentos de Vaupés y Guainía - 1998-2011 | 301 |
| 10 | Municipio de Cumaribo de 1998 a 2011 | 172 |
| 11 | Niñas (sexo femenino) víctimas de departamentos de injerencia del Bloque Oriental de las FARC. 1998 a 2014 | 752 |
| 12 | Menores cuyo rango de edad oscila entre 0 – 14 años al momento de su reclutamiento. 1998 -2014 | 560 |
| 13 | Menores cuyo rango de edad oscila entre 15- 17 años al momento de su reclutamiento 1998 2014 | 496 |
| 14 | Menores pertenecientes a comunidades indígenas de los departamentos de injerencia del Bloque Oriental de las FARC. 1998 a 2014 | 96 |
| 14 | TOTALES | 3906 |

| BLOQUE MAGDALENA MEDIO | | |
|-------------------------------|--|--------------|
| SITUACIONES | | CASOS |
| 1 | Reclutamiento de niños y niñas 0 a 15 años de 1981 al 2014 | 122 |
| 2 | Reclutamiento de niños y niñas mayores de 15 años y menores de 18 años de 1981 al 2014 | 46 |
| 2 | TOTALES | 168 |

| BLOQUE OCCIDENTAL | | |
|--------------------------|--|--------------|
| SITUACIONES | | CASOS |
| 1 | Occidente de Nariño - 1997 – 2014 | 222 |
| 2 | Occidente del Cauca - 1997 – 2014 | 113 |
| 3 | Oriente del Cauca y Suroriente del Valle del Cauca - 1997 – 2014 | 230 |
| 4 | Occidente del Valle - 1997 – 2014 | 144 |
| 4 | TOTALES | 709 |

| BLOQUE NOROCCIDENTAL | | |
|-----------------------------|---|--------------|
| SITUACIONES | | CASOS |
| 1 | Reclutamiento de indígenas en el departamento del Chocó | 28 |

| | | |
|---|--|------------|
| 2 | Reclutamiento de NN menores de 15 años, ocurridos en el período de tiempo 1998 a 2013 con trescientos sesenta (360) | 339 |
| 3 | Reclutamiento de los NNA que posteriormente fueron desaparecidos por parte del Frente 47 de las FARC-EP, en los municipios antioqueños de Argelia y Nariño, con un total de quince (15) víctimas | 15 |
| 4 | Frentes con mayor número de reclutados siendo estos el 47, 9 y 34 en periodos de tiempo de 1994 a 2014, con trescientos cincuenta (350) víctimas | 350 |
| 4 | TOTALES | 732 |

| COM. CONJUNTO CENTRAL | | |
|-----------------------|---|------------|
| SITUACIONES | | CASOS |
| 1 | Reclutamiento ilícito de menores entre los 6 y 14 años de edad, en el lapso de 1991 a 2013 | 130 |
| 2 | Reclutamiento ilícito de menores entre los 15 y los 17 años de edad, en el período de 1991 a 2013 | 122 |
| 2 | TOTALES | 252 |

Fuente: Dirección de Análisis y Contextos.

Establecidas estas situaciones, mediante métodos estadísticos inferenciales se calcularon los porcentajes para el hallazgo de una muestra representativa respecto del eje temático priorizado de reclutamiento ilícito, arrojando las siguientes cantidades:

Tabla 17. Casos por bloque

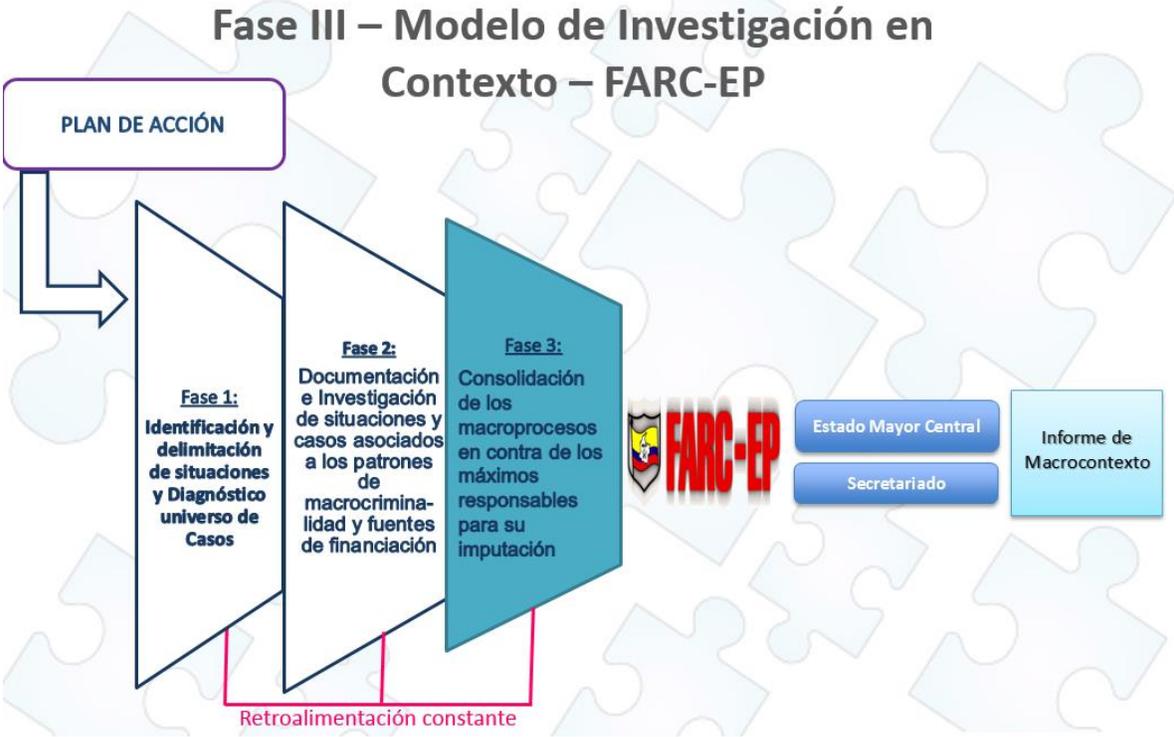
| BLOQUE | CASOS - MUESTRA |
|--------------------------|-----------------|
| ORIENTAL | 687 |
| NOROCCIDENTAL | 212 |
| OCCIDENTAL | 249 |
| SUR | 181 |
| MAGDALENA MEDIO | 99 |
| CARIBE | 84 |
| COMANDO CONJUNTO CENTRAL | 140 |
| TOTAL | 1.652 |

Fuente: Dirección Nacional de Análisis y Contextos.

Con base en la documentación de casos de las muestras representativas, se identificaron y ubicaron 1.895 víctimas y un número total de 3.007 victimarios para el eje de reclutamiento ilícito.

iii. Fase III. Consolidación de macroprocesos

Finalmente, en la Fase III, que también se encuentra en proceso, serán consolidados los macroprocesos contra los miembros del Estado Mayor Conjunto y el Secretariados de las FARC y la Dirección nacional y el comando central el ELN.



Fuente: Dirección Nacional de Análisis y Contextos.

Así, con fundamento en la información recaudada en las dos fases anteriores, se lograron construir los siguientes informes de Contexto, por cada una de las estructuras de las FARC:

Análisis de contexto regional

Construido con aspectos de orden geográfico que responden a la relación entre acciones y presencia armada; político que hace referencia a las relaciones de poder con el grupo armado; social caracterizando la población en regional/local y la relación de la población con la estructura, identificación de grupos victimizados; económico que corresponde a las riquezas regionales, rutas de comercio, elementos micro económicos, dinámicas del conflicto regional: haciendo referencia a las alianzas con otras organizaciones armadas, redes de apoyo, repertorios de violencia (describir redes criminales) e histórico siendo este último transversal a los anteriores factores.

Informe de análisis sobre las situaciones priorizadas

Entender y caracterizar el fenómeno de reclutamiento ilícito de acuerdo con las situaciones planteadas en el diagnóstico, consolidando, explicando y delimitando los factores desarrollados en el informe regional e identificar la política del grupo armado para el eje temático.

Informe de análisis sobre estructuras:

Describir y caracterizar a los integrantes del grupo armado, perfilar (máximos responsables del Bloque /Frente), determinar los planes o políticas a través de los cuales se desarrolló el fenómeno de violencia, identificar la cadena de mando y roles al interior del Bloque/Frente.

Finalmente, en la Fase III, que también está en ejecución desde el primer semestre de 2016, la DINAC consolidará los macroprocesos contra los miembros del Estado Mayor Conjunto y el Secretariado de las FARC y la Dirección nacional y el Comando Central del ELN.

15. Algunos logros de la Dirección Nacional de Fiscalía Nacional Especializada en Derechos Humanos y Derecho Internacional

En los últimos cuatro años, la Fiscalía priorizó la investigación integral y en contexto de las violaciones de derechos humanos atribuibles a miembros de la fuerza pública. Esta priorización estuvo a cargo de la Dirección Nacional de Fiscalías Especializadas en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DNFDH y DIH) e incluyó el trabajo articulado de las direcciones seccionales y la Unidad de Fiscalías Delegadas ante la Corte Suprema de Justicia.

En términos generales es posible observar que la Entidad registra 4.977 procesos por homicidios asociados al actuar de la fuerza pública. Con respecto a estos, entre 2002 y 2015, hemos logrado la condena de 1.276 personas.

Un poco más de la mitad de los 4.977 procesos se encuentran en esta Dirección. Los casos restantes están en las direcciones seccionales y en otras direcciones nacionales.

Tabla 18. Desempeño en la judicialización de homicidios atribuibles a fuerza pública (Ley 600)¹⁷

| Año | # de resoluciones de apertura de instrucción | # de resoluciones de acusación | # de decisiones condenatorias |
|--------------|---|---------------------------------------|--------------------------------------|
| 2012 | 517 | 433 | 212 |
| 2013 | 433 | 335 | 198 |
| 2014 | 362 | 299 | 153 |
| 2015 | 373 | 263 | 111 |
| 2016 | 13 | 39 | 13 |
| Total | 1.698 | 1.369 | 687 |

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación

Tabla 19. Desempeño en la judicialización de homicidios atribuibles a Fuerza Pública (Ley 906)¹⁸

| Año | # de imputaciones | # de escritos de acusación | # de decisiones condenatorias |
|--------------|--------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|
| 2012 | 164 | 137 | 71 |
| 2013 | 151 | 84 | 35 |
| 2014 | 86 | 140 | 40 |
| 2015 | 101 | 44 | 11 |
| 2016 | 0 | 3 | 0 |
| Total | 502 | 408 | 157 |

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación

¹⁷ Estas cifras fueron obtenidas de una consulta al SIJUF realizada el 17 de febrero de 2016 y complementadas con una matriz de la DNFDHyDIH que es construida y actualizada internamente por la DNFDHyDIH, a partir de la información que le suministran periódicamente y de manera directa los y las fiscales adscritos a su dirección.

¹⁸ Estas cifras fueron obtenidas de una consulta al SPOA elaborada el 11 de febrero de 2016 y complementadas con la matriz de la DNFDHyDIH .

Específicamente, entre el 2012 y lo que va corrido del 2016, la Fiscalía ha **logrado 844 decisiones judiciales condenatorias** en procesos por homicidios asociados al actuar de la fuerza pública. En términos de la judicialización de los responsables de las violaciones de derechos humanos atribuibles a miembros de la fuerza pública, éste es un logro sin precedentes en la Entidad, como puede observarse en la tabla que se presenta a continuación. En esta tabla se podrá analizar que, en los dos cuatrienios anteriores al 2012, la institución alcanzó cifras muy inferiores a las de la actual administración del Fiscal General: entre el 2008 y el 2011 sólo se obtuvieron 725 decisiones condenatorias por este tipo de homicidios y entre el 2004 y el 2007 únicamente se lograron 121 decisiones condenatorias.

Tabla 20. Decisiones condenatorias en procesos por homicidios asociados al actuar de la fuerza pública¹⁹

| Año | # de decisiones condenatorias | | |
|--------------|-------------------------------|------------|--------------|
| | Ley 600 | Ley 906 | Total |
| 2002 | 2 | NA | 2 |
| 2003 | 4 | NA | 4 |
| 2004 | 8 | NA | 8 |
| 2005 | 36 | 2 | 38 |
| 2006 | 29 | 7 | 36 |
| 2007 | 31 | 8 | 39 |
| 2008 | 66 | 16 | 82 |
| 2009 | 165 | 20 | 185 |
| 2010 | 122 | 49 | 171 |
| 2011 | 238 | 49 | 287 |
| 2012 | 212 | 71 | 283 |
| 2013 | 198 | 35 | 233 |
| 2014 | 153 | 40 | 193 |
| 2015 | 111 | 11 | 122 |
| 2016 | 13 | 0 | 13 |
| Total | 1.388 | 308 | 1.696 |

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación

¹⁹ Estas cifras fueron obtenidas de consultas realizadas a los sistemas de información misional de la FGN y también se complementaron con una matriz de la DNFDHyDIH.

a. Investigaciones de las fiscalías delegadas ante la Corte Suprema de Justicia

Dentro de la estrategia de priorización de la investigación de graves violaciones a los derechos humanos atribuibles a miembros de la fuerza pública entre 2012 y 2015, la Fiscalía organizó y avanzó en los casos donde presuntamente existió participación de generales. Actualmente la Unidad adelanta 29 procesos contra altos oficiales (en servicio y retirados) de la fuerza pública. solo 23 de estos procesos son por homicidios presuntamente cometidos directamente por miembros de la fuerza pública, los otros 6 procesos son por desaparición forzada, nexos con grupos paramilitares y por la complicidad en la ejecución de una masacre. De estos 23 procesos, 20 son por homicidios presuntamente presentados irregularmente como bajas en combate, es decir, falsos positivos.

La priorización de estos casos en la Dirección de Fiscalías Delegadas ante la Corte Suprema de Justicia se ha desarrollado de forma articulada con los fiscales especializados de derechos humanos.

b. Avances en el análisis del fenómeno de los falsos positivos

Como parte de las actividades que la Fiscalía ha planteado en su estrategia para contribuir a la paz y a un eventual proceso de justicia transicional, identificamos aquellos homicidios asociados al actuar de la fuerza pública que puedan clasificarse como falsos positivos. Para esto, adelantamos un proceso de identificación de casos incluidos en la base de datos sobre homicidios asociados al actuar de la fuerza pública construida por la Dirección Nacional de Fiscalía de Derechos Humanos y DIH. Este ejercicio permitió ordenar más del 78 % de los procesos (2.154 procesos), de los cuales 1.793 fueron categorizados como presuntos “falsos positivos”.

De acuerdo con este ejercicio, existe un estimado de 2.760 procesos por homicidios asociados al actuar de la fuerza pública investigados por esta Dirección, 2.297 casos corresponden a presuntos falsos positivos, que fueron cometidos en contra de 3.185 víctimas únicas y 645 víctimas clasificadas como personas no identificadas.

La clasificación de los casos es acompañada por un análisis riguroso de 357 sentencias relacionadas con desapariciones y/o homicidios cometidos por agentes estatales. Del primer ejercicio, logramos la identificación de 292 sentencias que corresponden a 270 procesos adelantados por homicidios presentados como bajas por fuerza pública. De estos, en 256 procesos en los que se logró por lo menos una condena 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.

La revisión y clasificación rigurosas de las 357 sentencias permitió identificar 695 personas procesadas y 610 condenados por hechos identificados como falsos positivos. Los hechos relativos a estos procesos en su mayoría ocurrieron en el departamento de Antioquia (101 procesos) y en Norte de Santander (27 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 2.5.

En su mayoría, 279 del total de condenados eran miembros de la 7a División, 168 de la IV Brigada y el 44 del Batallón de Artillería No. 4, los cuales tienen jurisdicción en el departamento de Antioquia. De los condenados, un poco más del 60 % ostentaba el rango de soldado o cabo al momento de los hechos. Casi el 40 % restante incluye sargentos, subtenientes, tenientes, capitanes, mayores, 7 tenientes coroneles y 4 coroneles.

Las sentencias leídas y sistematizadas incluyen 215 procesos con víctimas civiles, ejecutadas por miembros de la fuerza pública que 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 para cometer las conductas o de una conducta instigadora en 107 sentencias. En 168 (65 %) de los 256 procesos condenatorios, el juez reconoció un móvil que incluye aumentar la efectividad de la unidad militar a partir de resultados operacionales, obtener vacaciones, permisos y otros beneficios y obedecer una orden. Estos datos demuestran que

la misma judicatura, gracias al trabajo investigativo de la Fiscalía ha reconocido la existencia de un fenómeno criminal de falsos positivos que no puede ser analizado de manera aislada sino en contexto.

C. La formulación de un Plan Especial contra el Crimen Organizado, pensado en el posconflicto (futuras acciones)

En el Capítulo III de este documento expusimos que la Fiscalía venía trabajando en un plan interno para mejorar sus labores de investigación y judicialización del crimen organizado. Dicho plan establecía una serie de mejoras relacionadas con la aplicación de la política de priorización, la utilización más adecuada de los sistemas de información y la implantación de metodologías de investigación analítica entre otras. Todas estas iniciativas ya hacían parte del proceso de modernización del Ente Acusador, tal como lo ha descrito este informe.

Los buenos resultados logrados permitieron que la Fiscalía tenga un mejor diagnóstico de la criminalidad organizada hoy en día que el que tenía antes de este periodo. Este diagnóstico es la base para la propuesta de un plan de lucha contra la criminalidad organizada estatal con un enfoque en la investigación y judicialización de los grupos que más daño causan, los fenómenos que más impacto tienen en la ciudadanía y las regiones que más les afecta este tipo de violencia. El aporte que hace la Fiscalía con la propuesta y puesta en ejecución de este plan se articula con un esfuerzo de contribuir a una paz estable y duradera, sin impunidad.

En el segundo semestre de 2015, a partir de una iniciativa acordada entre el Fiscal General de la Nación y el Presidente de la República, la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación formuló un plan más amplio que involucraba a las demás autoridades del Estado, el *Plan nacional contra el crimen organizado*, que fue presentado en enero de 2016. Específicamente, este plan presenta 34 propuestas para focalizar y articular mejor los esfuerzos del Estado en la investigación y judicialización del crimen organizado²⁰.

En este Plan, la Fiscalía aprovecha varias prácticas que ya se vienen implementando, propone mecanismos específicos para superar retos que persisten en la FGN, e intenta fortalecer toda la pirámide de actuaciones públicas de investigación y judicialización, la cual incluye a la Policía Nacional,

²⁰ El Plan debe ser incluido en un plan integral que incluya medidas encaminadas a la prevención y a la necesaria intervención social por parte del Estado para luchar contra el CO.

la Fiscalía, la Defensoría Pública, el Poder Jurisdiccional, diversas agencias administrativas y las autoridades penitenciarias.

Básicamente, el Plan busca cumplir seis objetivos: En primer lugar, pretende una *selección estratégica y coordinada de objetivos, de tal forma que el Estado pueda* focalizar los recursos públicos en aquellas personas, estructuras o fenómenos delictivos que tengan más impacto en términos de vulneración de derechos constitucionales y de generación de costos sociales. De esta forma, las autoridades investigativas del Estado deben coordinar sus actividades a partir de la priorización en determinados blancos de criminalidad organizada en diferentes niveles geográficos y organizativos, teniendo en cuenta los tipos de fenómenos y estructuras que se quieren combatir.

En segundo lugar, el Plan aspira a *mejorar la articulación y especialización de autoridades investigativas para enfrentar el Crimen Organizado*. Esto implica, de una parte, crear varios niveles geográficos de coordinación de todas las autoridades del Estado, incluyendo un nivel de priorización nacional, que involucra a todas las autoridades de nivel nacional y local. A su vez, dicho objetivo asume que la división del trabajo en la investigación debe corresponder a los objetivos que requieran mayores niveles de especialización y así responder de forma integral al crimen organizado.

En tercer lugar, el Plan busca *fortalecer las capacidades de investigación y análisis* respecto de las estructuras criminales. Ello implica, entre otras, sacar más provecho de la información que ya posee cada una de las autoridades, así como profundizar el uso de metodologías de investigación en contexto.

En cuarto lugar, el Plan contra el crimen organizado busca *fortalecer la persecución de finanzas y activos legales del CO*, como un elemento transversal a toda la criminalidad, profundizar el uso de metodologías de análisis económico-financiero del delito, así como mejorar su capacidad de identificar y perseguir los activos legales producidos, tranzados y utilizados por estructuras criminales.

En quinto lugar, el Plan considera que es necesario mejorar *la coordinación entre autoridades de judicialización y sanción*, sobre todo entre la Fiscalía General de la Nación, el Consejo de Gobierno Judicial, la Defensoría del Pueblo y las demás que deben aplicar mecanismos para que los procesos en contra de miembros de organizaciones criminales se realicen de forma ágil y adecuada.

Por último, este Plan busca *hacer más flexible la negociación y la imposición de medidas alternativas*, de tal forma que las autoridades cuenten con suficiente margen de maniobra para ofrecer beneficios penales a quienes tienen información valiosa acerca de estructuras criminales, pero respecto de los cuales, a partir de un análisis de costo-beneficio, no es conveniente imponer penas intramurales elevadas. También, busca contar con mecanismos efectivos de negociación colectiva que le permitan al Estado diseñar un plan consistente de sometimiento a la justicia.

VII. CONCLUSIONES

Por primera vez en la historia del país, el Fiscal General de la Nación termina su gestión informándole a los ciudadanos los principales cambios de la Entidad, así como la filosofía constitucional que inspiró a la administración en los últimos 4 años. Un documento que esperamos se convierta en una hoja de ruta para el próximo Director del Ente acusador, ya que aparte de dar cuenta de los importantes logros que hemos alcanzado en la lucha contra la criminalidad, explica el proceso de modernización y reestructuración de la Fiscalía General y, la manera estratégica y articulada como hoy desarrollamos la acción penal en Colombia.

Esta publicación, lejos de ser un simple resumen de casos exitosos o de la labor que cumple cada una de las direcciones de la Entidad, es un texto integral y completo sobre la gestión del Fiscal General de la Nación, doctor Eduardo Montealegre Lynett. Con esto, hemos logrado articular de manera sistemática y ordenada, la voz de los expertos que identificaron las principales y más urgentes necesidades de la Entidad, los presupuestos epistemológicos que inspiraron los cambios realizados, así como los principales resultados conseguidos en las líneas de acción que surgieron como consecuencia de los diagnósticos.

La primera línea de acción busca el fortalecimiento de las capacidades estratégicas de la Fiscalía General de la Nación, ya que inicialmente se evidenció la necesidad de una nueva estructura que conjugara lo estratégico con lo misional. Esto nos permitió mejorar la eficiencia en el manejo de recursos, la optimización del funcionamiento, así como la capacidad de adaptación al cambio y modificaciones sustanciales en el desarrollo de la acción penal. Sobre todo, porque el ejercicio de las funciones y tareas a cargo del sector misional de la Entidad se realiza a partir de políticas articuladas y coordinadas por el Fiscal General de la Nación y el nivel estratégico de la Entidad.

Como resultado de este trabajo coordinado entre las dependencias estratégicas y misionales de la entidad, la Fiscalía General de la Nación tuvo un mejor desempeño en los últimos 4 años. Este mejor desempeño se ve reflejado en el aumento del 33,6% del número total de procesos con imputación y del 24,2% del número total de procesos con escrito de acusación. Adicionalmente, logramos revertir la tendencia decreciente del número total de condenas.

Los últimos 2 años han servido para justificar por qué el accionar del día a día de los fiscales debe responder a estrategias coordinadas y ordenadas que apunten hacia los mismos fines y objetivos. Sin embargo, hace falta determinar cuáles necesidades del nivel misional de la Fiscalía aún no han tenido respuesta y direccionamiento por parte de las direcciones estratégicas de la institución. Así mismo, es importante que el Fiscal General de la Nación y la Dirección Nacional de Estrategia en Asuntos Constitucionales continúe elaborando directrices sobre aquellos temas penales que necesitan de desarrollo y estudio constitucional.

La segunda línea de este informe integral ahondó en las nuevas aproximaciones a la investigación y ejercicio de la acción penal. Esta transformación, repercutió, especialmente, en el nivel misional de la Entidad y permitió que nuestros servidores adopten unos modelos más integrales para la investigación penal. De este modo, hemos superado poco a poco la investigación aislada y simultánea de delitos, la falta de articulación entre las distintas unidades nacionales y direcciones seccionales y aquellos impedimentos estructurales que tropezaban el abordaje de la criminalidad organizada en toda su complejidad.

Contamos con diferentes direcciones que han logrado focalizar la actividad investigativa sobre aquellos delitos de alto impacto social, aun cuando éstos no sean ejecutados por grandes estructuras. Es así como la labor de la Fiscalía en el último cuatrienio ha estado dirigida al empleo de herramientas de investigación criminal encaminadas a la determinación de la estructura, patrones de victimización, modus operandi y zonas de influencia de las organizaciones criminales.

Asimismo, construimos un modelo de investigación para el ejercicio de la acción de extinción de dominio que estuviera acorde con la investigación de la criminalidad organizada. Este modelo nos permitió afectar con fines de extinción de dominio de 9.500 bienes producto de actividades ilícitas, valorados en una cifra aproximada de \$11.000.000.000.000.

Hemos entonces pasado de la investigación penal guiada a la verificación de la ocurrencia de un hecho, a aquella que entiende que el delito es un fenómeno social cuya indagación requiere de la dilucidación de los aspectos sociales, políticos y culturales. Con base en ello, realizamos diferentes esfuerzos para integrar la investigación social a la investigación criminal. Todo esto para comprender mejor las lógicas de acción de las organizaciones criminales y la judicialización de los máximos responsables.

De hecho, obtuvimos resultados sin precedentes en la lucha contra las organizaciones criminales más importantes, como la afectación de Los Rastrojos y el ERPAC. Asimismo, logramos un aumento sostenido en los cuatro años en el número de capturas efectivas e imputaciones contra miembros de organizaciones criminales categorizadas como tipo A y B, hasta alcanzar 2339 capturas efectivas y 2738 imputaciones en el 2015.

Durante los años 2014 y 2015, identificamos 2.564 organizaciones criminales con menor presencia territorial, de las cuales logramos afectar 2.135. Esta afectación está representada, por ejemplo, en las 14.570 capturas efectivas de miembros de este tipo de organizaciones criminales durante los últimos 2 años.

Los anteriores esfuerzos han ido de la mano de la profundización en la especialización de los fiscales, la profesionalización de la policía judicial y la creación de instancias de articulación que permiten que los fiscales e investigadores hagan uso eficiente de los recursos humanos y económicos a su cargo. Esto ha permitido un incremento notable en la calidad de las investigaciones al punto que, como arriba indicamos, hemos logrado desarticular peligrosas estructuras criminales.

Este éxito también se debe a los importantes cambios que ha tenido el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), tanto a nivel estructural como en su especialización y profesionalización, sobre todo, en materia probatoria. Así las cosas, el CTI entró a hacer protagonista del nivel misional de la Entidad, bajo la nueva coordinación de la Vicefiscalía. Por esta razón, actúa también bajo los lineamientos estratégicos dictados por el Fiscal General de la Nación y las diferentes direcciones que tienen a su cargo el desarrollo e implementación de políticas y herramientas metodológicas para la eficacia de la acción penal.

La tercera línea de acción que caracterizó la gestión de esta Fiscalía buscó que esta Entidad fuera una institución sensible a las regiones y a las víctimas. Por

un lado, la nueva estructura institucional repercutió favorablemente en la manera como trabajan las seccionales. Les permitió pasar de un modelo complejo, altamente burocrático y sin posibilidad de articulación ni especialización, a operar de una manera más ágil, especialmente, les permitió combatir aquellos crímenes que afectan de manera diferente a cada una de las regiones del país.

Todas las estrategias puestas en marcha en las direcciones seccionales hicieron posible el aumento del 31,8% del número de casos con imputación y el 21,7% de los casos con escritos de acusación. Al desagregar esta información respecto de algunos delitos que afectan la seguridad ciudadana, entregamos un aumento del 25% del número de casos por homicidio con al menos una imputación y del 9% de condenas por este tipo de hechos delictivos entre los periodos comparados.

Igualmente, respecto de la investigación de los delitos sexuales, durante los últimos 4 años logramos aumentar el 57% de casos con imputación y el 22% del número de procesos con al menos una condena. Finalmente, resaltamos el aumento del 115% de las imputaciones y del 58% de las condenas en los procesos por delitos relacionados con corrupción.

Por otro lado, el proceso emprendido hace 4 años permitió fortalecer la atención a las víctimas y a los ciudadanos. Creamos una subdirección especializada en atención a víctimas y usuarios, además adelantamos una serie de estrategias que no solo vinculan a esta oficina, sino a otras direcciones de la Entidad con el fin de atender rápidamente aquellos casos urgentes y que ameritan una atención prioritaria por parte de nuestros funcionarios.

Pero, el paso más grande que pudimos alcanzar en esta materia fue concientizar a toda la Fiscalía General de la Nación de incluir enfoques diferenciales en todos nuestros procesos y funciones. Ningún otro mandato había logrado incluir dentro de sus estrategias para el desarrollo de la acción penal lineamientos claros para responder a los fenómenos criminales que atentan contra los derechos de las personas “LGBTI”, las mujeres, los indígenas, los afrodescendientes, las personas con discapacidad, los sindicalistas y los periodistas.

Esta Fiscalía garantizó los principios constitucionales que salvaguardan la diversidad de la sociedad y el libre desarrollo de la personalidad de los ciudadanos. Somos una muestra de la importancia y de los enormes beneficios

sociales y jurídicos que trae el pasar de una interpretación del derecho penal que anulaba la diversidad, a un ordenamiento que sanciona la exclusión social y garantiza el pluralismo. Por eso, nuestra participación en varias demandas de constitucionalidad y acciones de tutela en las que los accionantes eran personas con orientación de género diversa, mujeres, indígenas, o afrocolombianos, hizo parte de nuestra búsqueda por ejercer nuestro deber constitucional de proteger los derechos de las minorías.

Sin perjuicio de todo lo alcanzado en estos últimos 4 años, uno de los retos del próximo Fiscal General será fortalecer aún más la presencia de la Fiscalía en las regiones y ayudar en el aprovechamiento de los recursos, tanto económicos como humanos que tienen a su cargo.

En este sentido, la siguiente administración deberá continuar garantizando los derechos de las personas que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, gozan de protección reforzada. No solo porque así lo ha fijado la jurisprudencia, sino porque una Fiscalía que desconozca los derechos de las víctimas y usuarios estará impedida para administrar justicia.

La cuarta línea estratégica trazada a lo largo de este periodo fue el nuevo enfoque administrativo y financiero de la Fiscalía General de la Nación. No cabe duda de que esta gestión inició con una serie de problemáticas causadas por la falta de claridad respecto de los funcionarios con derecho de carrera, la mora en el cumplimiento de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional y la falta de perfiles y funciones que generaban caos y desorden en el manejo de la planta. Esto sin contar que faltaba una normatividad clara y suficiente para el manejo de la planta y el desarrollo de concursos de méritos. Adicionalmente, no se había resuelto la suerte del proceso de selección de 1994 y del concurso de 2008.

La modernización trajo entonces la posibilidad de que la carrera de la Fiscalía contara por un lado, con una normatividad acorde con la nueva estructura y, por otro lado, con la Subdirección de la Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación. Todo esto con el fin de darle mayor articulación y coordinación al tema de concursos y, en general, al manejo de la carrera especial. Como consecuencia de los anteriores cambios, la Entidad pudo sanear su planta, terminar por fin el proceso de selección de 1994 y el concurso de méritos de 2008, e iniciar 2 nuevas convocatorias bajo la innovadora normatividad que permite el concurso-curso y el curso-concurso.

El gran desafío frente a la implementación de la carrera especial será finalizar los concursos que fueron iniciados el año anterior y ajustar al cronograma que ha fijado la actual Subdirección, sobre todo, cuando únicamente el 23% de la planta está integrada por funcionarios en propiedad. Es decir, que de 28.836 servidores solo 6.600 están en la carrera de la Fiscalía. Así, hemos programado para el año 2018 lograr la vinculación por concurso de la totalidad de los cargos de la Entidad. De esta manera, podremos materializar los principios superiores consagrados en la Carta Política.

Finalmente, esta administración trabajó con el propósito de prepararse para el posconflicto. El escenario político demandaba la adecuación de esta Institución para asumir los retos de un posible acuerdo de paz. Actualizamos nuestras herramientas investigativas y de judicialización a los presupuestos del Derecho Penal Internacional, como del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Por eso, recurrimos a nuevas formas de imputación y de investigación, en especial, al análisis de contexto, como herramientas fundamentales para determinar la responsabilidad de estructuras y del Estado ante violaciones masivas de los derechos humanos.

De otra parte, la Fiscalía adoptó el proyecto de la “Estrategia de Paz” a través del cual buscaba, de un lado, concluir adecuadamente el proceso de Justicia y Paz, y de otro, la preparación adecuada para la investigación y judicialización de las conductas cometidas con ocasión del conflicto armado interno.

En el primero de los campos el desarrollo es notable, con un incremento del 900 % en las sentencias proferidas. Gracias a la adopción de macro-procesos construidos a partir del análisis en contexto esta Fiscalía logró pasar de 6 sentencias a 57 durante este periodo.

Frente a la preparación adecuada para la investigación y judicialización de las conductas cometidas con ocasión del conflicto armado interno, realizamos la identificación de casos, así como la delimitación de situaciones asociadas a los fenómenos de violencia de desplazamiento forzado, desaparición forzada, reclutamiento ilícito, medios y métodos de guerra ilícitos, violencia basada en género y secuestro, atribuibles a las FARC-EP y al ELN. También pudimos avanzar en el desarrollo, consolidación y análisis de la temática de reclutamiento ilícito, entre otros.

A futuro, la Fiscalía deberá concluir efectivamente el proceso de justicia y paz, cuyos primeros pasos e impresionantes resultados se lograron en la presente

administración. Resta concluir los informes de las situaciones y casos ya identificados, así como la construcción de los macro-procesos contra sus máximos responsables de los crímenes internacionales de las FARC-EP y el ELN, conforme al modelo de investigación en contexto adoptado en nuestra Estrategia de Paz.

Todo lo anterior nos permite decir que hoy le entregamos al país una Entidad moderna, profesional, articulada y, lo que es más importante, una Fiscalía que avanzó en la garantía de los derechos de las víctimas y contribuyó a la consolidación de la paz. Las transformaciones estructurales y metodológicas implementadas durante este cuatrienio son el presupuesto necesario para que el próximo Fiscal General de la Nación logre consolidar todas las metas y deseos que para muchos eran imposibles de imaginar hace 4 años.

