



# **INNOVACIÓN EN LA INVESTIGACIÓN PENAL**

**Informe de rendición de cuentas  
2012-2013**

Cumplido un año de la expedición de la Directiva 0001 de 2012, el presente informe entrega los logros y retos en la implementación del nuevo modelo de investigación penal, con relación al trabajo de la Unidad Nacional de Análisis y Contextos -UNAC-.

**Unidad Nacional de Análisis y Contextos  
Octubre de 2013**

## Acuerdos y desacuerdos en lo agrario

Hace un mes se escuchó que Gobierno y Farc están cerca de firmar el primer acuerdo de política de desarrollo agrario. Pero la incorporación de Pablo Catatumbo a los diálogos, el 7 de abril, frenó el asunto. Ahora las partes vuelven a hablar de la "inminencia" de esa histórica firma. Se puede decir que

ayer, con el intercambio de un documento con observaciones de cada delegación a un borrador de acuerdo, ya están en la recta final en ese punto. El borrador, conocido El Espectador, habla de consensos en tres de los seis puntos de lo que las partes han llamado "política de desarrollo agrario integral".

el segundo (programas de desarrollo con enfoque territorial), el tercero (infraestructura y adecuación de tierras) y el cuarto (salud, educación, vivienda y erradicación de la pobreza en el campo). El tema que más tensión ha generado, y en el cual no hay acuerdos definitivos, es justamente el primero,

dedicado a la explotación y uso de la tierra y formalización de la tenencia. Las reflexiones y aspectos de trabajo

EL TIEMPO



# debes saber

primer plano

La Comisión Mundial se reunirá para discutir que está el expresando sus ideas para desarrollar políticas

## Con 12 casos arranca era de priorización en Fiscalía

Fiscales se concentrarán en sacar adelante investigaciones emblemáticas, como 'falsos positivos', genocidio y delitos sexuales. Primera fase se inicia en Bogotá en una semana.

Saúl Buitrago Medina  
Redactor de EL TIEMPO

Con un primer equipo de 100 fiscales y 150 'analistas de contexto' -expertos en establecer relación entre crímenes- desde la próxima semana se pondrá en marcha el más importante revulsivo a la investigación judicial desde que se implementó el Sistema Penal Acusatorio en el país, hace casi ocho años.

Inicialmente en Bogotá, la Fiscalía empezará a aplicar la 'priorización' de procesos. Se trata de una nueva estrategia que apunta a concentrar baterías de investigadores en casos claves -bien por su condición de delito sistemático, por su impacto o por la condición de las víctimas- para romper la impunidad de la que se beneficia la gran criminalidad. Esto, en parte porque en promedio un fiscal tiene a su cargo 200 investigaciones, y algunos hasta 1.000.

### Casi un millón y medio de procesos se abrieron este año

Fuente: Fiscalía y Operación Ejecución de la Justicia

200 es el promedio de investigaciones que tiene un fiscal.

El año pasado solo se lograron 4.312 sentencias por los delitos más graves.

Más de la mitad de las denuncias son por hurto, lesiones personales, inconsistencia alimentaria y tráfico o porte de estupefacientes.

Un millón de pesos en promedio cuesta investigar cada caso.

El 27% de los procesos que ingresaron son querrelables, es decir se pueden cancelar si no llegan a juicio.

El año pasado ingresaron al CII 781.000 noticias criminales para investigar.

El 4 de octubre pasado, el fiscal Eduardo Montealegre firmó una directiva interna que crea "un nuevo sistema de investigación penal".

"En la actualidad, el paradigma según el cual todos los

delitos deben ser investigados al mismo tiempo, de igual forma y como hechos aislados, ha conducido a elevados índices de impunidad", dice el documento, conocido por EL TIEMPO.

En vez de tener investigaciones regadas por todo el país contra una misma organización criminal, muchas veces con decisiones totalmente contradictorias, los casos contra objetivos claves se agruparán en las nuevas unidades creadas para la priorización.

Un primer barrido detectó, por ejemplo, que al menos diez fiscales de la Unidad de Derechos Humanos tienen investigaciones activas contra el jefe paramilitar Héctor Germán Buitrago, 'Martín Llanos'. Por esos casos, no obstante haber empezado a finales de los 90 las investigaciones, el jefe de los 'paras' del Casanare no tiene condenas.

"El actual modelo de investigación caso a caso no es sostenible -le dijo a EL TIEMPO el fiscal Eduardo Montealegre-. El salto implica dejar de mirar los casos como hechos aislados y establecer sus conexiones con otros hechos delictivos, para llegar a los máximos responsables

# Política

Entrevista con Serge Brammertz

## 'Prometer amnistías no es la solución'

Jefe de fiscales del Tribunal para la Antigua Yugoslavia señala que la impunidad construye sociedades frágiles.



Serge Brammertz está en Colombia capacitando a funcionarios de la Unidad de Análisis y Contextos de la Fiscalía. / Oscar Pérez



duran@elespectador.com @edicaduran

Por invitación del fiscal Eduardo Montealegre, Serge Brammertz, jefe de fiscales del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPIY), vino a Colombia con tres de sus analistas a capacitar a funcionarios de la Unidad de Análisis y Contextos de la Fiscalía. Brammertz, que desde hace cinco años está en el TPIY e investigó el asesinato del ex primer mandatario libanés Rafiq Hariri, en entrevista con El Espectador manifestó que la impunidad no es la solución a un conflicto armado y que la teoría de la paz por encima de la justicia está muy cuestionada. ¿Qué tan importante es que los líderes de organizaciones

de crímenes contra la humanidad es porque afectan a toda la humanidad y son ataques sistemáticos contra la sociedad civil. No se puede lidiar con esta compleja situación dándoles inmunidad a los victimarios o no procesándolos. ¿Qué pasaría con las víctimas? Es importante que ellas tengan un rol en esta discusión y es extremadamente importante que no exista impunidad.

¿Qué puede hacer Colombia para investigar los miles de delitos, que las víctimas se sientan representadas y el sistema no colapse? No se pueden corregir las dificultades que llevan 40 años en un corto lapso. El mayor problema que existe acá es que los testigos sufren intimidaciones, tienen poca protección y dificultades en testificar, por lo que la justicia no puede cumplir su papel. Además, una sola oficina jamás podrá hacer toda la tarea. Como en el TPIY no podíamos atender todos los casos se creó una corte estatal y

sus ocurrió en un territorio mucho más pequeño que el colombiano, me imagino cuán difícil puede ser arreglar esos problemas en este país.

¿Es posible aceptar lo que dicen las Farc de que no pagarán cárcel?

Es una pregunta complicada, porque en realidad no soy un experto de la situación de Colombia, pero las responsabilidades siempre serán un tema importante. Prometer amnistías por crímenes cometidos en el pasado nunca será la solución.

¿Qué tan interesada está la comunidad internacional en el proceso de paz colombiano?

No puedo hablar en nombre de la comunidad internacional, pero el conflicto colombiano es conocido en todo el mundo. Creo que hay un gran y genuino interés en que se resuelva este conflicto, sabiendo además que tendrá un gran impacto en otros países, y también hay interés en que se establezcan responsabilidades. Co-

Lo peor que le puede pasar a

una yo sea ner ma en que cep y e sur las tin gC en nu A cor hulos de inc flic me cas las ni

Edición Onl  
Miércoles, 2 de  
Última Actualiza

NOTICIAS | OPINIÓN | ECONOMÍA | DEPORTES | CULTURA | ENTRETENIMIENTO | VIVIR | TECNOLOGÍA

Judicial | 1 Nov 2012 - 9:30 pm

Entrevista con Alejandro Ramelli Arteaga

## 'Tribunal de Yugoslavia va a asesorarnos'

La regalías, la corrupción en la DIAN y la DNE, los falsos positivos y el 'Gran Urabá' serán algunos temas con los que la recién creada Unidad de Análisis y Contexto ordinador.

# Temadeldía

Fue radicado un proyecto de ley para reformar la entidad

## Una Fiscalía para la paz

La idea es otorgar facultades extraordinarias al presidente Juan Manuel Santos para reformar el ente investigativo y cumplir con los requerimientos de la justicia transicional





Visita Corte Penal Internacional a la UNAC



## **CONTENIDO**

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I.</b>	
<b>EL NUEVO SISTEMA DE INVESTIGACIÓN PENAL Y DE GESTIÓN DE CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN DE SITUACIONES Y CASOS</b>	<b>6</b>
¿Cuáles son los órganos que componen el nuevo sistema de investigación penal y de gestión de criterios de priorización de situaciones y casos?	<b>7</b>
¿Cómo se estructura y funciona el nuevo sistema de investigación penal y de gestión de criterios de priorización de situaciones y casos?	<b>8</b>
¿Qué son y cómo se elaboran los Planes de Acción?	<b>10</b>
¿Cómo se ha empezado a implementar el nuevo sistema de investigación penal y de gestión de criterios de priorización?	<b>12</b>
Primer nivel	<b>12</b>
Segundo nivel	<b>13</b>
Tercer nivel	<b>20</b>
<b>CAPÍTULO II.</b>	
<b>UNIDAD NACIONAL DE ANÁLISIS Y CONTEXTOS:</b>	
<b>CONFORMACIÓN, CAPACITACIONES Y ACOMPAÑAMIENTO</b>	<b>26</b>
Conformación de la Unidad Nacional de Análisis y contextos	<b>26</b>
Jornadas de capacitación	<b>32</b>
Acompañamiento internacional	<b>37</b>
<b>CAPÍTULO III.</b>	
<b>METODOLOGÍAS Y AVANCES DE LOS GRUPOS TEMÁTICOS</b>	<b>41</b>
Construcción de la metodología: hacia la investigación penal en contexto	<b>41</b>
Avances de los grupos temáticos	<b>50</b>



Grupo de Investigación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP)	54
Grupo de Investigación de Violencia Antisindical	54
Grupo de investigación de la victimización a miembros y simpatizantes de la Unión Patriótica	56
Grupo de Investigación de Ejecuciones Extrajudiciales	56
Grupo de Investigación de la Región de Urabá	58
Grupo de Investigación de ilegalidades en la contratación estatal en Bogotá	59
Grupo de Investigación de Magnicidios	60
Grupo de Investigación de la Región Montes de María	60
Grupo de Investigación de la violencia contra la libertad de prensa	60
<b>CAPÍTULO IV.</b>	
<b>GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN EN LA UNAC</b>	<b>64</b>
Gestión de la información	64
Misión	65
Visión	66
Logros	66
Planes futuros	67



## RESUMEN EJECUTIVO

Después de un año de la expedición de la Directiva 001 de 2012, en este informe presentamos los principales logros y retos de la implementación del nuevo modelo de investigación penal propuesto por el Fiscal General de la Nación, Eduardo Montealegre Lynett. La política de priorización de situaciones y casos ha permitido fortalecer el análisis criminal e introducir la investigación en contexto al interior de la Fiscalía para satisfacer los derechos a la justicia, a la verdad y a la reparación de las víctimas, así como avanzar en la protección de las garantías procesales de sindicados e indiciados que, ante una Fiscalía con investigaciones menos dispersas, pueden ejercer de una mejor forma su derecho de defensa.

En su primera parte, este informe ofrece un panorama general sobre el nuevo sistema de investigación penal y de gestión de criterios de priorización de situaciones y casos, indicando en qué consiste, cuáles son los organismos encargados de su administración y dirección, cómo se estructura, cómo funciona y cuáles son las actividades que se han ejecutado hasta el momento haciendo particular énfasis en la construcción de los planes estratégicos de priorización de las diferentes unidades nacionales y seccionales. Seguidamente, el informe presenta el proceso de creación de la Unidad Nacional de Análisis y Contextos – UNAC, las jornadas de capacitación en las que han participado sus funcionarios, haciendo énfasis en los cursos de análisis criminal que se organizaron para toda la Fiscalía. Luego se presentan los acompañamientos internacionales que ha recibido la Unidad, así como las metodologías construidas para la construcción de contextos en apoyo a la investigación penal. Continúa con una breve descripción de cada uno de los grupos temáticos al interior de la UNAC y culmina con un capítulo en el que se exponen los principales logros y retos en términos de gestión de la información como labor determinante en el objetivo de consolidar una plataforma de análisis robusta y suficiente para asegurar la implementación del nuevo modelo a futuro.

En octubre de 2012, junto con la Directiva, se creó el Comité de Priorización de Situaciones y Casos como órgano rector de toda la política, presidido por el Vicefiscal General de la Nación y conformado por las directivas más importantes de la institución, con el objetivo de asegurar la transparencia en la aplicación de los criterios de priorización. Aunque se está trabajando fuertemente en la divulgación de esta política en las diferentes unidades y seccionales alrededor del país, la aplicación de los criterios de priorización, a través del diseño de planes de priorización para enfocar el esfuerzo investigativo, ha permitido que se empiece a superar la dispersión de las investigaciones penales, y que la



identificación de objetivos estratégicos contribuya al desmantelamiento de organizaciones, alianzas y redes criminales.

Por su parte, la creación de la UNAC , que hoy cuenta con más de 173 funcionarios, entre fiscales, investigadores y analistas, ya se encuentra trabajando en situaciones de macro criminalidad y, a través de la construcción rigurosa de contextos, enfoca sus esfuerzos en la identificación de los máximos responsables de graves violaciones a los derechos humanos y de otros delitos.

Dentro de la UNAC, la conformación de un grupo de analistas con altos perfiles académicos, expertos en diferentes disciplinas de las ciencias sociales y otras ciencias como la economía, la ingeniería y las matemáticas, ha empezado a contribuir a la investigación penal. El diálogo entre estas disciplinas y el derecho ha permitido ajustar las metodologías de las ciencias sociales a la identificación de responsabilidades individuales, mientras que la investigación en contexto ha hecho posible el uso de tipos penales y formas de autoría y participación para dar cuenta del papel que cumplen y han cumplido organizaciones, alianzas y redes legales e ilegales en la criminalidad más gravosa en términos de derechos para la sociedad colombiana.

La implementación del nuevo modelo de investigación ha evidenciado que en la Fiscalía aún existen importantes retos por delante. Por un lado, aunque la Fiscalía cuenta con numerosas fuentes de información y con guías para criticar su confiabilidad y validez, el análisis criminal y la construcción de contextos requieren de tecnologías de información que permitan compartir información entre unidades y a la vez protejan la seguridad de la misma.

Las coordinaciones intra e interinstitucionales son claves para asegurar que las estrategias investigativas se dirijan a conseguir el desmantelamiento efectivo de organizaciones, alianzas y redes criminales. Por eso, aunque la implementación del nuevo modelo ha estado acompañada del diseño de una reestructuración de la Fiscalía y a través de la Dirección Nacional de Fiscalías y de diferentes unidades y seccionales se ha fortalecido el trabajo coordinado con otras entidades estatales, seguimos trabajando en este objetivo a través de convenios específicos que permitan la entrega de resultados simultáneos en disminución de la impunidad y cumplimiento de políticas públicas a la sociedad colombiana.

**U N I D A D   N A C I O N A L   D E   A N Á L I S I S   Y   C O N T E X T O S**

**F I S C A L Í A   G E N E R A L   D E   L A   N A C I Ó N**

CARRERA 28 No. 17A-00 PISOS 2 Y 11, BOGOTÁ, D.C.

CONMUTADOR 5 4 6 1 4 1 4

[www.fiscalia.gov.co](http://www.fiscalia.gov.co)



En particular para la construcción de contextos y el litigio de los casos asignados, la UNAC enfrenta el desafío de involucrar a organizaciones de la sociedad civil, comunidades y víctimas directas en procesos de reconstrucción de las circunstancias que rodearon los hechos, además de lograr su participación efectiva en la investigación judicial. Dentro de su plan de trabajo, la UNAC ha considerado estratégico establecer canales de comunicación con organizaciones sociales y de derechos humanos, tanto en el nivel nacional como local, que permitirán construir lazos de legitimación de la acción desplegada por la Fiscalía. Sin embargo, este reto plantea desafíos particulares como es la seguridad tanto de la información que es recogida en los procesos de intercambio como de las personas y organizaciones que la suministran. Por lo que, a pesar del interés y necesidad de acercar lazos con la sociedad civil y en especial con las víctimas, deben diseñarse mecanismos que permitan establecer esta comunicación intentando reducir al mínimo los riesgos derivados de esta actividad.



# **CAPÍTULO 1: EL NUEVO SISTEMA DE INVESTIGACIÓN PENAL Y DE GESTIÓN DE CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN DE SITUACIONES Y CASOS**

**INFORME DE RENDICIÓN DE CUENTAS  
UNIDAD NACIONAL DE ANÁLISIS Y CONTEXTOS  
2012-2013**



Foto: Camilo Ruiz Palacios



## **CAPÍTULO I. EL NUEVO SISTEMA DE INVESTIGACIÓN PENAL Y DE GESTIÓN DE CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN DE SITUACIONES Y CASOS.**

1. En los últimos años, y en particular a partir del año 2012 con la administración del doctor Eduardo Montealegre Lynett, la Fiscalía General de la Nación (FGN) ha emprendido la labor de evaluar el sistema de investigación penal implementado, atendiendo los estándares del derecho internacional en la materia y teniendo en cuenta los retos que supone investigar la compleja realidad de la criminalidad en Colombia con el propósito último de dar cumplimiento a las demandas de justicia de la sociedad colombiana.

2. Después de un análisis detallado de cómo se viene investigando en la Fiscalía General de la Nación, además de una evaluación de los resultados que esta estrategia ha tenido y de la realización de una serie de 6 talleres con fiscales, magistrados, diferentes instituciones del Estado, organizaciones civiles y expertos nacionales e internacionales, se expidió la Directiva No. 001 del 4 de octubre 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 aquéllos en la Fiscalía General de la Nación.”*

3. De acuerdo con los retos identificados en dicha fase de evaluación, las finalidades principales de la Directiva son: combatir de forma más eficiente la criminalidad organizada; conocer mejor el contexto del conflicto armado en Colombia para abordar mejor los procesos de justicia transicional; legitimar y hacer más efectiva la administración de justicia mediante la racionalización de los recursos y su transparente gerencia, 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.

4. Teniendo en cuenta estas finalidades, en este primer año de implementación de la política se ha logrado culminar un primer esfuerzo de socialización del nuevo modelo de investigación entre las diferentes unidades y seccionales de la Fiscalía. Adicionalmente, las nuevas disposiciones sobre cómo debe ser la gestión institucional para implementar un modelo de investigación penal novedoso e inteligente, han permitido que el énfasis en la investigación de conductas punibles independientes y aisladas, cada vez más, sea reemplazado por la definición de situaciones y casos que impliquen la construcción de contextos que determinen la existencia de organizaciones criminales y la perpetración de delitos que puedan ser atribuidos a sus integrantes. Todo ello, sin desconocer la aplicación del derecho internacional y la obligación del Estado Colombiano de realizar investigaciones

**U N I D A D   N A C I O N A L   D E   A N Á L I S I S   Y   C O N T E X T O S**

**F I S C A L Í A   G E N E R A L   D E   L A   N A C I Ó N**

CARRERA 28 No. 17A-00 PISOS 2 Y 11, BOGOTÁ, D.C.

CONMUTADOR 5461414

[www.fiscalia.gov.co](http://www.fiscalia.gov.co)



rápidas, minuciosas, independientes e imparciales y prevenir la vulneración a los derechos humanos, investigando de manera seria y responsable las mismas, con el único fin de identificar, individualizar y sancionar a los responsables y así garantizar a las víctimas los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición.

5. A continuación se hará un recuento de cuáles son los órganos que componen el nuevo sistema de investigación penal, cómo se estructura y funciona, y cómo se ha empezado a implementar haciendo énfasis en la metodología diseñada para determinar la posible asociación de casos y la aplicación de un test de priorización, así como en las diferentes situaciones que las unidades nacionales han propuesto para ser priorizadas.

### **¿Cuáles son los órganos que componen el nuevo sistema de investigación penal y de gestión de criterios de priorización de situaciones y casos?**

6. De acuerdo con la Directiva No. 001 de 2012, el Comité de Priorización de Situaciones y Casos es el órgano gestor de la política de priorización. Fue creado por medio de la Resolución No. 1811 de 2012, que le asigna también sus funciones, dentro de las cuales se destaca la de recomendarle al Fiscal General de la Nación, priorizar situaciones o casos determinados.

7. La conformación del Comité es la siguiente: El Vicefiscal General de la Nación, un delegado del Fiscal General de la Nación, Director(a) Nacional de Fiscalías, Director(a) Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación, Fiscal Jefe de la Unidad de Fiscalía delegada ante la Corte Suprema de Justicia, Fiscal Jefe de la Unidad Nacional de Análisis y Contextos, y Jefe de la Secretaría Técnica.

8. Adicionalmente, el Comité cuenta con una Secretaría Técnica de carácter permanente, la cual instrumentaliza y articula las funciones del Comité, le presta apoyo técnico y administrativo, y comunica, hace seguimiento y verifica sus decisiones, entre otras funciones.

9. Por otra parte, la Resolución 1810 de 2012 creó la Unidad Nacional de Análisis y Contextos – UNAC, *“como instrumento de política criminal enfocada a enfrentar principalmente fenómenos de delincuencia organizada, mediante el uso de herramientas de análisis criminal y creación de contextos, con el objetivo de articular la información aislada que actualmente se encuentra en las diversas unidades de fiscalía”*. Se destaca

**U N I D A D   N A C I O N A L   D E   A N Á L I S I S   Y   C O N T E X T O S**

**F I S C A L Í A   G E N E R A L   D E   L A   N A C I Ó N**

CARRERA 28 No. 17A-00 PISOS 2 Y 11, BOGOTÁ, D.C.

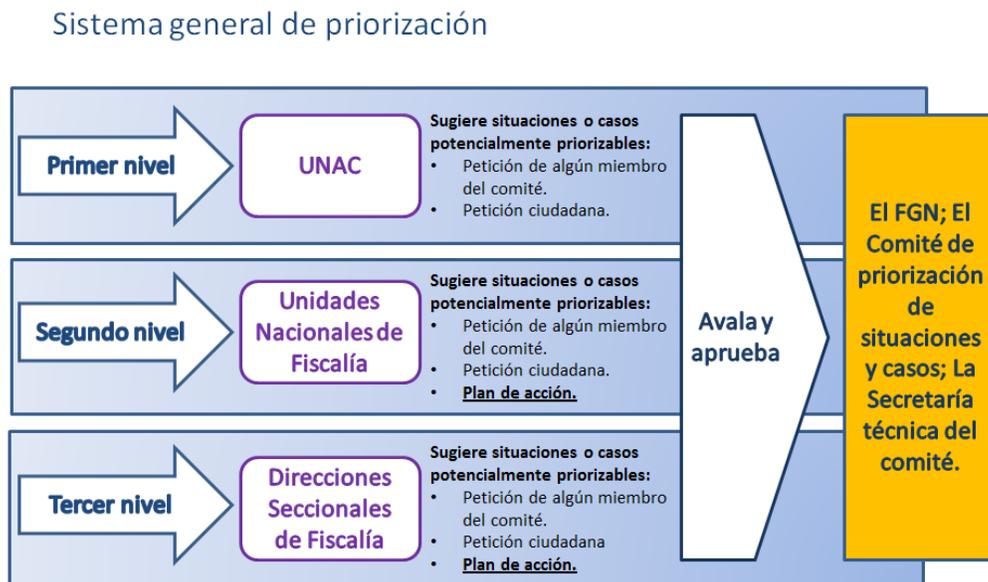
CONMUTADOR 5461414

[www.fiscalia.gov.co](http://www.fiscalia.gov.co)

también que la UNAC tiene como función la de asumir los procesos que hagan parte de las situaciones y los casos priorizados por el Comité de Priorización de Situaciones y Casos.

### ¿Cómo se estructura y funciona el nuevo sistema de investigación penal y de gestión de criterios de priorización de situaciones y casos?

Gráfica No. 1



Elaborado por la el Grupo de Gestión de Información UNAC.

10. Para el desarrollo e implementación del sistema de investigación penal y de gestión de criterios de priorización en toda la Fiscalía General de la Nación, la Directiva No. 001 de 2012 previó una composición de tres niveles, a saber:

11. El Primer Nivel está conformado por:

El Despacho del Fiscal General de la Nación.

El Comité de Priorización de situaciones y Casos y la Secretaría Técnica y,



La Unidad Nacional de Análisis y Contextos.

12. El Segundo Nivel está integrado por:

El Comité de Priorización de Situaciones y Casos y la Secretaría Técnica y,  
Las Direcciones Nacionales de Fiscalías.

13. El Tercer Nivel está compuesto por:

El Comité de Priorización de Situaciones y Casos y la Secretaría Técnica y,  
Las Direcciones Seccionales de Fiscalías.

14. Ahora bien, dentro del primer nivel, las situaciones o casos potencialmente priorizables que se asignen a la UNAC pueden provenir de: (i) la petición de cualquiera de los integrantes del Comité de Priorización de Situaciones y Casos, o (ii) de una petición ciudadana. En los dos eventos, las peticiones deben tener una sólida argumentación, ya que la priorización no puede ser, de ninguna manera, arbitraria; sin embargo, las peticiones de los miembros del Comité tienen una carga aún mayor, pues deben contener el ejercicio del análisis criminal que se explicará con posterioridad. En el caso de las peticiones ciudadanas, la Secretaría Técnica es quien las recibe y tramita, para lo cual realiza un estudio de los casos y una caracterización de ellos, resultados que presenta mediante un informe detallado al Comité para que éste decida si presenta o no la recomendación al Fiscal General de la Nación.

15. En el segundo y tercer niveles, además de: (i) la petición de cualquiera de los integrantes del Comité y de (ii) las peticiones ciudadanas, las situaciones o casos potencialmente priorizables pueden ser postulados en (iii) los planes de acción que debe presentar cada una de las Unidades Nacionales y Direcciones Seccionales de Fiscalía al Comité, para obtener su aprobación.

16. Antes de explicar en qué consisten los planes de acción, es preciso mencionar que en el tercer nivel, la política de priorización se ejecuta de manera descentralizada, de modo que son los Directores Seccionales quienes tienen la función de expedir las resoluciones mediante las cuales prioricen y destaquen los fiscales necesarios para abordar esas investigaciones. Además, en este nivel se pretende implementar un sistema de gestión de



Alerta y Clasificación Temprana de Denuncias, con el cual se busca la realización de un reparto más asertivo.

### ¿Qué son y cómo se elaboran los Planes de Acción?

17. Los planes de acción son el instrumento que permite dar aplicación transparente, racional y controlada al nuevo sistema de investigación penal y de gestión de criterios de priorización. De acuerdo con lo anterior, la Secretaría Técnica diseñó unos instructivos para la elaboración de los planes de acción, cuyos puntos 1 y 2 coinciden con el *Test de Priorización*, y agrega un tercero sobre los métodos y las medidas administrativas a emplear por cada Unidad para hacer efectiva la priorización de las situaciones y de los casos.

18. El *Test de Priorización* es un juicio que permite, en primer lugar, individualizar la situación que será objeto de estudio y, en segundo lugar, ponderar entre los criterios de priorización establecidos en la Directiva 001 de 2012, a efectos de recomendar al Señor Fiscal General sobre la priorización de un caso o situación. Así entonces, consta de las siguientes etapas:

- ✓ Adelantar un análisis criminal que implique una asociación de casos para el hallazgo de patrones y de las situaciones potencialmente priorizables.
- ✓ Aplicación de los criterios de priorización a la situación o caso potencialmente priorizable.
- ✓ De manera argumentada, adoptar la recomendación o decisión.

19. En la primera etapa, el estudio consiste en establecer los patrones y/o factores comunes entre los casos, para hacer asociaciones que nos lleven a maximizar el empleo de la información disponible dentro de las investigaciones<sup>1</sup>. Para tal efecto, las Unidades Nacionales o Direcciones Seccionales, según corresponda, deben comenzar por categorizar y agrupar los casos por variables, previendo como mínimo: qué clase de delitos se presentan, el número y la calidad de víctimas y de victimarios, la época de ocurrencia de los hechos, la geo-referenciación de los mismos y el *modus operandi* utilizado.

---

<sup>1</sup> Los patrones delictuales, de conformidad con la Directiva 001 de 2012, se entienden como un conjunto de actividades, medios logísticos y modus operandi, desarrollados en un área geográfica y periodo de tiempo, en relación con unas víctimas y unos perpetradores, con el fin de establecer una situación y dentro de ésta el grado de responsabilidad penal de los autores y partícipes.



20. Luego de esas consolidaciones, se deben comparar y relacionar los resultados de la asociación de las variables para así detectar tendencias y/o patrones que puedan evidenciar si un grupo de casos se relaciona con otros, y de esta forma crear la situación que será objeto de estudio posterior a través de los criterios de priorización. En este punto se deben indicar, bajo una fuerte carga argumentativa, los motivos por los cuales se concluye que existe una situación o un caso potencialmente priorizable.

21. Excepcionalmente puede existir algún caso que no se enmarque dentro de una situación recurrente o dentro de un contexto. No obstante, puede convertirse en un caso potencialmente priorizable si por su gravedad y representatividad se reúnen los requisitos y las características mínimas para tal cualificación.

22. Ahora bien, en la segunda etapa, luego de hallada la situación o detectado el caso, es necesario realizar un contraste con los criterios de priorización establecidos en la Directiva No. 001 de 2012, esto es, los criterios subjetivo, objetivo y los complementarios, con lo cual se establecerá que la situación es susceptible de priorización dentro de la Fiscalía General de la Nación.

23. Valga recordar que el criterio subjetivo atiende a las particulares características de las víctimas y de los victimarios, que más allá de una percepción estadística, implica un análisis cualitativo, en atención a las especiales circunstancias, situaciones o condiciones que rodean a las víctimas, y la posición, bien sea dentro de una estructura criminal o en la situación particular que se investiga, que ostente el victimario.

24. Por su parte, en el criterio objetivo se analizan: i) la *gravedad de la conducta*, la cual se evalúa en atención al grado de afectación que en materia de derechos fundamentales se presentó con la conducta, y ii) su *representatividad*, que radica en el trauma o impacto que generó el hecho, en especial para las víctimas, o en general para la sociedad.

25. Seguidamente, con la finalidad de brindar algunos elementos adicionales que son útiles para determinar el orden lógico para el abordaje de las investigaciones sobre los casos priorizables, es necesario tener en cuenta los criterios complementarios tales como la factibilidad y viabilidad del caso, el sometimiento del mismo a la justicia internacional y las tendencias de regionalización que puedan presentarse en él.



26. Por último, el tercer punto del plan de acción que versa sobre la propuesta de los métodos y las medidas administrativas que permitan implementar efectivamente la política de priorización, puede contener una reorganización interna que tenga en cuenta los recursos humanos, físicos, económicos, técnicos y demás, de que se dispone, y debe contener un cronograma específico para la ejecución de la política de priorización a través de **metas**, que deberán cumplirse dentro de la vigencia del plan de acción, es decir, un (1) año, al cabo del cual la Secretaría Técnica realizará el respectivo seguimiento al desempeño obtenido, para que el Comité emita la correspondiente evaluación.

27. Es importante resaltar que, como establece la Directiva No. 001 de 2012, “*de manera alguna la priorización equivale a una extinción de la acción penal en relación con los casos no priorizados o una renuncia al deber de investigar y sancionar las conductas delictivas*”, por lo tanto, los planes de acción también deben contener una previsión de las estrategias y planes a ejecutar en relación con los casos que no resulten priorizados, frente a los cuales también se realizará el respectivo seguimiento y evaluación.

28. Además, la citada Directiva contempla también que tanto el Plan de Acción como las metas consagradas en éste, deben ser aprobadas previamente por el Comité de Priorización de Situaciones y Casos, y la Resolución 1811 de 2012 indica que el monitoreo y seguimiento de aquellas corresponderá a su Secretaría Técnica, a través de indicadores cualitativos y cuantitativos.

### **¿Cómo se ha empezado a implementar el nuevo sistema de investigación penal y de gestión de criterios de priorización?**

29. Desde el día en que comenzó a implementarse la política de priorización, el Comité de Priorización de Situaciones y Casos, que se reúne semanalmente y su Secretaría Técnica, han realizado múltiples actividades, dentro de las cuales se destacan las siguientes:

#### **Primer Nivel:**

Tal como se explicó anteriormente este nivel se compone por:

- El Despacho del Fiscal General de la Nación.
- El Comité de Priorización de situaciones y Casos y la Secretaría Técnica y,
- La Unidad Nacional de Análisis y Contextos.

**U N I D A D   N A C I O N A L   D E   A N Á L I S I S   Y   C O N T E X T O S**  
**F I S C A L Í A   G E N E R A L   D E   L A   N A C I O N**  
CARRERA 28 No. 17A-00 PISOS 2 Y 11, BOGOTÁ, D.C.  
CONMUTADOR 5 4 6 1 4 1 4  
[www.fiscalia.gov.co](http://www.fiscalia.gov.co)



Los avances del primer nivel se describirán a profundidad en capítulo III de este documento.

### Segundo Nivel:

30. Con el apoyo de la Secretaría Técnica, se construyó un Instructivo para la elaboración de los planes de acción por parte de las Unidades Nacionales y de la Unidad de Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, el cual fue socializado con cada una de ellas.

31. Luego de una aproximación inicial a la carga laboral de la Unidad de Fiscalías Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, se efectuó una reasignación de los procesos teniendo en cuenta el factor territorial, es decir, que todos los casos que se hayan cometido en un mismo Departamento fueran conocidos por un solo Fiscal Delegado ante la Corte Suprema de Justicia. Actualmente se está llevando a cabo un nuevo proceso de socialización del sistema de investigación penal que involucra la aplicación de los criterios de priorización, y se inició la tarea de elaborar bases de datos detalladas por cada Despacho.

32. Respecto de las Unidades Nacionales, se tienen los siguientes avances:

Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz: El plan de acción presentado por esta Unidad fue aprobado por el Comité de Priorización de Situaciones y Casos en sesión del 29 de enero de 2013. La priorización propuesta versaba sobre los ejes temáticos de i) Desaparición forzada; ii) Desplazamiento forzado; iii) Violencia de género; iv) Reclutamiento ilícito y; v) “casos de connotación”<sup>2</sup>. A su vez, el trabajo se enfocaría hacia los siguientes sujetos:

---

<sup>2</sup> Se seleccionaron aquellos casos que en las regiones ocasionaron mayor conmoción por la gravedad y la barbarie con que fueron cometidos, o por la representación social, política e institucional de las víctimas, tratándose de líderes sociales, periodistas, políticos, sindicalistas, defensores de derechos humanos y servidores públicos.

Tabla No. 1

<b>NOMBRE</b>	<b>ALIAS</b>	<b>ORGANIZACIÓN</b>
<b>SALVATORE MANCUSO</b>	MONO MANCUSO	Bloques Córdoba, Norte y Catatumbo
<b>RODRIGO TOVAR PUPO</b>	JORGE 40	Bloque Norte
<b>CARLOS MARIO JIMÉNEZ y RODRIGO PÉREZ ALZATE</b>	MACACO y JULIÁN BOLÍVAR	Bloque Central Bolívar
<b>LUIS EDUARDO CIFUENTES</b>	EL ÁGUILA	Bloque Cundinamarca Autodefensas
<b>RAMIRO VANOY MURILLO</b>	CUCO VANOY	Bloque Mineros
<b>ARNUBIO TRIANA MAHECHA</b>	BOTALÓN	Puerto Boyacá
<b>RAMÓN MARÍA ISAZA</b>	EL VIEJO o MUNRRA	Magdalena Medio
<b>HEBERT VELOZA GARCÍA</b>	HH o CAREPOLLO	Bloques Bananero y Calima
<b>DIEGO FERNANDO MURILLO</b>	DON BERNA	Bloques Cacique Nutibara, Héroes de Granada y Héroes de Tolová
<b>MIGUEL ÁNGEL MELCHOR MEJÍA MÚNERA</b>	EL MELLIZO	Bloque Vencedores de Arauca
<b>EDWAR COBOS TÉLLEZ</b>	DIEGO VECINO	Bloque Héroes de los Montes de María
<b>HERNÁN GALINDO SERNA</b>	EL PATRÓN	Bloque Resistencia Tayrona
<b>FREDDY RENDÓN HERRERA</b>	EL ALEMÁN	Bloque Elmer Cárdenas
<b>ELDA NEYIS MOSQUERA GARCÍA</b>	KARINA	FARC – Comandante Frentes 5 y 47 e Integrante Frentes 9, 18, 34, 36, 57 y 58



33. Se anota, en todo caso, que dentro de la ejecución del plan de acción, la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz agregó 2 postulados como “priorizados”, a saber: Ely Mejía Mendoza alias “Martín Sombra”, que era uno de los comandantes de la Compañía Mario Bonilla, adscrita a la Columna Móvil Manuel Marulanda Vélez y del Frente 43 del Bloque Central de las FARC y; Olimpo de Jesús Sánchez Caro alias “Cristóbal”, máximo comandante del grupo subversivo denominado “Ejército Revolucionario Guevarista”- ERG.

34. Ahora bien, de acuerdo al informe de ejecución del plan de acción presentado a la Secretaría Técnica del Comité de Priorización de Situaciones y Casos, en virtud de las funciones de monitoreo y seguimiento establecidas en el literal d) del artículo 3° y el literal h) del artículo 10° de la Resolución 1811 de 2012, al mes de julio de 2013 se obtuvieron los siguientes resultados globales:

35. Se elaboraron las bases de datos sobre cada eje temático: desaparición forzada; desplazamiento forzado; violencia basada en género y reclutamiento ilícito.

36. Estas bases de datos sirvieron para realizar los cruces de variables y, junto a los contextos que se tenían sobre cada estructura, fueron el insumo para develar patrones delictivos.

37. En el mes de julio fueron presentadas 16 solicitudes de Audiencias de Imputación de Cargos para los 16 máximos responsables y miembros representantes de las estructuras de Autodefensas Unidas de Colombia y subversivas, junto a 214 postulados más en su condición de mandos medios que ostentaban la condición de políticos, financieros y militares de estas macro-estructuras criminales, logrando asociar para develar el patrón de macro-criminalidad de los distintos ejes temáticos:

- ✓ Desaparición Forzada:
  - 2626 hechos
  - 3510 víctimas
- ✓ Desplazamiento forzado:
  - 3381 hechos
  - 30075 víctimas
- ✓ Violencia de género:



- 905 casos
- 912 víctimas
- ✓ Reclutamiento ilícito:
  - 1824 hechos
  - 2055 víctimas
- ✓ “Casos de connotación”:
  - 1637 casos
  - 6068 víctimas

38. Unidad Nacional de Fiscalías de Delitos Contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente: Según el plan de acción que fue aprobado por el Comité de Priorización de Situaciones y Casos en agosto de 2013, la situación priorizada es toda la cadena de extracción, transporte y comercialización relacionada con la minería ilegal de oro en los departamentos de Antioquia, Córdoba y Chocó.

39. Unidad Nacional contra los delitos de Desplazamiento y Desaparición Forzados: En septiembre de 2013, el Comité de Priorización de Situaciones y Casos aprobó parcialmente el plan de acción respecto de las siguientes situaciones:

- Litoral de San Juan: Desplazamiento forzado masivo de la población civil afrodescendiente de los corregimientos de TOGOROMÁ, PICHIMÁ, CHARAMBIRÁ y VENADO, debido a la presunta incursión armada del grupo ilegal Los URABEÑOS, quienes en persecución de integrantes de los Rastrojos entre los días 5 al 7 de enero de 2013 ocasionaron que las comunidades afrodescendientes ya mencionadas, se desplazaran a la cabecera municipal del litoral de San Juan.
- Caso Martinica: Desplazamiento masivo en la región de la ciénaga de Martinica, con posterioridad a lo cual los grandes terratenientes del lugar procedieron a correr sus cercas y a construir canales que secaron la ciénaga generando un grave daño ambiental, formando grandes potreros de pasto que al día de hoy son dedicados a su explotación para ganadería a gran escala.
- Caso Jiguamiandó y Curvaradó: Dos desplazamientos de gran impacto en razón al significativo número de núcleos desarraigados: uno ejecutado por grupos guerrilleros en los años 1996 y 1997, objeto de investigación en el radicado 2022 y el éxodo perpetrado por grupos paramilitares, en cooperación criminal con

**U N I D A D   N A C I O N A L   D E   A N Á L I S I S   Y   C O N T E X T O S**

**F I S C A L Í A   G E N E R A L   D E   L A   N A C I Ó N**

CARRERA 28 No. 17A-00 PISOS 2 Y 11, BOGOTÁ, D.C.

CONMUTADOR 5461414

[www.fiscalia.gov.co](http://www.fiscalia.gov.co)



empresarios y servidores públicos, durante los años 1999 a 2005, materia de investigación en el radicado 3856.

- Caso FUNPAZCOR: Campesinos desplazados violentamente y/o bajo engaños de sus predios, y además, fueron despojados materialmente y jurídicamente de los mismos a partir de una práctica macro-criminal de permanente y circular manipulación a los trabajadores de la tierra, que se ha evidenciado como modus operandi de la Fundación Paz para Córdoba, con injerencia de agentes grises, bajo el liderazgo operativo de grupos armados ilegales.

40. Ahora bien, respecto de los casos de desaparición forzada que había propuesto la Unidad, el Comité decidió “conceder un plazo de tres (3) meses, con el objetivo de asociar los procesos bajo el conocimiento de esa unidad respecto de los delitos de desaparición forzada, caracterizar las situaciones presentes y exponerlas ante este Comité”.

41. Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario: Las situaciones que propuso la Unidad en su plan de acción son: (i) homicidios cometidos presuntamente por el Estado; (ii) violencia contra asociaciones sindicales y; (iii) casos objeto de estudio por la Corte Constitucional en el Auto No.092 de 2008, esto es violencia sexual en contra de mujeres desplazadas.

42. Respecto de lo anterior, el Comité de Priorización de Situaciones y Casos ordenó:

- a. Sobre ejecuciones extrajudiciales: “Conceder un término de dos (2) meses para realizar la caracterización de la situación de homicidios cometidos presuntamente por agentes del Estado, en el departamento de Antioquia\*, junto con la respectiva asociación de casos. Lo anterior, con el apoyo del grupo de Policía Judicial de Derechos humanos.”

\*El Departamento de Antioquia por ser el lugar con mayor incidencia de homicidios cometidos presuntamente por agentes del Estado.

- b. Sobre los casos de violencia en contra de los sindicalistas: “Conceder un término de dos (2) meses para realizar la caracterización de la situación de violencia contra miembros de asociaciones sindicales junto con la respectiva



asociación de casos. Lo anterior, con el apoyo del grupo de Policía Judicial de Derechos humanos.”

- c. Sobre los casos del Auto No. 092 de 2008: “Conceder un término de dos (2) meses para la asociación de los casos que lleva la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario que fueron objeto de estudio por la Corte Constitucional en el Auto No.092 de 2008. Lo anterior, con el apoyo del grupo de Policía Judicial de Derechos humanos y bajo el acompañamiento de la Secretaría Técnica del Comité de Priorización de Situaciones y Casos.”

43. Unidad Nacional de Fiscalía Especializada en Delitos Contra la Propiedad Intelectual y las Telecomunicaciones: La situación que el Comité de Priorización de Situaciones y Casos aprobó en julio de 2013 es el “SUMINISTRO DE MEDICAMENTOS FALSIFICADOS A LOS USUARIOS DEL SISTEMA DE SALUD”, en el cual se estableció como común denominador, a las víctimas que son principalmente los enfermos de Cáncer, VIH y los neonatos. Conclusión soportada en que, de los 130 casos que allí se investigan por falsificación de medicamentos, 50 de ellos tienen este tipo de víctimas, las cuales gozan de una especial protección constitucional por su situación de vulnerabilidad. Se encontraron también coincidencias en relación con el victimario, que se traducen en personas jurídicas con una relación directa con el Sistema General de Seguridad Social en Salud, al ser aquellas quienes suministran los medicamentos falsificados. Por último, en virtud del análisis criminal efectuado, se logró determinar que los lugares en los cuales se desarrolla la situación descrita, son en su mayoría, Bogotá, Antioquia, el Valle del Cauca y la Costa Atlántica.

44. Unidad Nacional de Fiscalía Antinarcoóticos y de Interdicción Marítima: El plan de acción aún se encuentra en proceso de construcción, no obstante, las situaciones que se están perfilando como potencialmente priorizables son:

- Tráfico de sustancias estupefacientes en los Departamentos de Antioquia y Cundinamarca.
- Tráfico de sustancias estupefacientes a través del modus operandi de correos humanos.



- Tráfico de sustancias estupefacientes bajo el modus operandi de contaminación de contenedores en las zonas portuarias más importantes del país.

45. Unidad Nacional de Fiscalías Delegadas contra las Bandas Emergentes que operan en el Territorio Nacional: El plan de acción aún se encuentra en proceso de construcción, no obstante, la situación que se está perfilando como potencialmente priorizable es toda la problemática generada por la Banda Criminal “Los Urabeños”, especialmente en las siguientes zonas: i) zona limítrofe entre Magdalena y La Guajira; ii) Norte de Santander y sur de Córdoba; iii) Urabá Chocoano y Antioqueño; iv) Bajo Cauca y nordeste Antioqueño y; v) norte del Valle del Cauca y sur del Chocó.

46. Unidad Nacional de Fiscalía Delegada contra el Terrorismo: El plan de acción aún se encuentra en proceso de construcción y se está trabajando en particular en analizar el tema de la parapolítica, además de diferentes atentados terroristas cometidos por las FARC-EP en departamentos como Cundinamarca, Sucre y Arauca.

47. Unidad Nacional Anticorrupción: El plan de acción aún se encuentra en proceso de construcción y la Unidad se encuentra adelantando el perfilamiento de la situación de corrupción en la contratación pública en el sector salud y de seguridad social en diferentes municipios del país.

48. Terrenos Baldíos

Hay que mencionar, además, que debido a la previsión de la conformación de una Gerencia de Fiscalía Especializadas contra el crimen organizado en el marco de la reestructuración de la Fiscalía General de la Nación que involucraría a las Unidades Nacionales contra las Bandas Criminales, Antiterrorismo y Secuestro, y en asocio con la Unidad antinarcóticos, se está trabajando en la elaboración de un plan de acción que contenga una situación que sea transversal a las 4.

49. Unidad Nacional de Fiscalía Delegada contra el Secuestro y la Extorsión

La situación que se puso en consideración del Comité para fines de priorización, consiste en el constreñimiento realizado a personas naturales comerciantes y a establecimientos de



comercio, a través de llamadas telefónicas y mensajes de texto, a efectos de conseguir una contribución económica para el grupo ilegal de las FARC-EP, en virtud de una “Ley” que en este sentido emitió dicha organización para la financiación de la estructura delincinencial.

En la matriz de datos que presentó la Unidad, se plasman ochenta (80) investigaciones por hechos ocurridos en su mayoría en la ciudad de Bogotá, en los que es común el delito de extorsión, y se producen bajo el mismo modus operandi, esto es, a través de llamadas o el envío de mensajes al celular de la víctima, exigiéndose el pago de una cuota económica para el grupo ilegal.

Así mismo, la Unidad Nacional contra el Secuestro y la Extorsión actualmente se encuentra estudiando dos posibles situaciones adicionales: la primera, relacionada con el fenómeno criminal denominado comúnmente como “paseo millonario” en la ciudad de Bogotá; y la segunda, que tiene que ver con una problemática de extorsión a comerciantes que se desarrolla en Cundinamarca, la cual se encuentra siendo estudiada conjuntamente con la Dirección Seccional de dicho departamento. De todas maneras, es de resaltar que ambas temáticas se encuentran apenas en estudio y, en estricto sentido, no han sido perfiladas aún.

### Tercer Nivel:

50. Con apoyo de la Secretaría Técnica se construyó un Instructivo para la elaboración de los planes de acción por parte de las Direcciones Seccionales de Fiscalía.

51. Se realizó una agrupación de todas las Direcciones Seccionales teniendo en cuenta posibles patrones o factores comunes que pueden presentar, territorialmente hablando, de la siguiente manera:

<b>Grupo 1:</b>	<b>Grupo 2:</b>	<b>Grupo 3:</b>	<b>Grupo 4</b>
Antioquia	Armenia	Santa Rosa de Viterbo	Florencia
Medellín	Pereira	Cundinamarca	Mocoa
Quibdó	Manizales	Bogotá	Neiva
Sincelejo	Cali	Ibagué	Popayán
Montería	Buga	Villavicencio	Pasto



**Grupo 5:**

Cartagena  
Barranquilla  
Santa Marta  
Riohacha  
Valledupar

**Grupo 6:**

Cúcuta  
Arauca  
San Gil  
Bucaramanga  
Tunja

52. A cada grupo le fue asignado un Fiscal de la Secretaría Técnica como enlace y responsable de brindar apoyo, asesoría y acompañamiento constante a las Seccionales para la construcción de sus planes de acción. La socialización del sistema de investigación penal y de gestión de criterios de priorización establecidos por medio de la Directiva No. 001 de 2012, así como del mencionado Instructivo, se cumplió con un cronograma de visitas a cada una de las Direcciones Seccionales, el cual se extendió desde el 4 de abril hasta el 22 de mayo de 2013, y se siguió con la siguiente estructura:

- 1) Justificación y objetivos del nuevo sistema de investigación penal y de Gestión de Criterios de Priorización al interior de la Fiscalía General de la Nación.
- 2) Niveles para la implementación de la política.
- 3) Instructivo para la elaboración de los planes de acción por parte de las Direcciones Seccionales de Fiscalías.
  - a) Planes de acción.
    - i) Asociación de casos para el hallazgo de patrones y situaciones potencialmente priorizables.
      - (1) Bases de datos.
    - ii) Aplicación de los criterios de priorización a las situaciones potencialmente priorizables.
      - (1) Criterios Subjetivos
      - (2) Criterios Objetivos
      - (3) Criterios Complementarios
    - iii) Los métodos o medidas administrativas a emplear por cada Dirección para hacer efectiva la priorización de las situaciones y de los casos.

Así las cosas, cada Dirección Seccional elaboró unas bases de datos iniciales sobre las cuales se desarrolló un primer ejercicio de análisis criminal para la extracción de las situaciones potencialmente priorizables.



Para cumplir el objetivo, el esquema general del cronograma que se debe seguir (con algunas particularidades respecto de algunas Direcciones Seccionales, y con términos diferentes para cada una de ellas, establecidos de acuerdo a la fecha de entrega del producto) es el siguiente:

Tabla No. 2

<b>Estudio y ajuste de base de datos</b>	Análisis, estudio, revisión y extracción de información estadística para perfilar posibles situaciones a priorizar
	Revisión de carpetas: i) verificación de la coincidencia en la información; ii) Cantidad y calidad del dato; iii) Veracidad y correcta tipificación; iv) Revisión del porcentaje de diligenciamiento
<b>Contextualización del Fenómeno</b>	Utilización de las fuentes de la FGN
	Búsqueda y rastreo de fuentes externas
	Generación de canales institucionales
	Procesamiento de los datos para generación del informe de "micro contexto"
<b>Contraste y perfilación de la situación, y asociación de casos</b>	Contraste y complemento de la situación extraída de la Base de Datos Vs. el producto de la contextualización del fenómeno: i) hallar coincidencias en las tendencias del fenómeno criminal por delito, lugar y tiempo; ii) hallar e identificar las organizaciones criminales presentes en el contexto y que inciden o se relacionan con el fenómeno criminal
<b>Consolidación, conformación y elaboración del primer punto del plan de acción</b>	Procesamiento de la información obtenida de las actividades anteriores
	Determinación y ubicación de expedientes
	Elaboración del escrito a presentar a la Secretaría Técnica, del primer punto del plan de acción
<b>Elaboración del segundo punto del plan de acción</b>	Socialización y acompañamiento para el desarrollo de los criterios de priorización
	Redacción y presentación del análisis de las situaciones potencialmente priorizables, a la luz de los criterios de priorización



<b>Elaboración del tercer punto del plan de acción</b>	Socialización y acompañamiento para el establecimiento de los objetivos, metas y actividades: i) Visita de la Secretaría Técnica para la explicación del tercer punto del plan de acción.
	Redacción y presentación del cronograma de objetivos, metas y actividades a cumplir por el grupo de priorización
	Redacción y presentación de las medidas administrativas a emplear para la implementación de la política de priorización y la ejecución del plan de acción



## **CAPÍTULO 2: CONFORMACION, CAPACITACIONES Y ACOMPAÑAMIENTOS.**

**INFORME DE RENDICIÓN DE CUENTAS  
UNIDAD NACIONAL DE ANÁLISIS Y CONTEXTOS  
2012-2013**



Paul Seils durante las capacitaciones de la UNAC

## CAPÍTULO II. UNIDAD NACIONAL DE ANÁLISIS Y CONTEXTOS: CONFORMACIÓN, CAPACITACIONES Y ACOMPAÑAMIENTO.

### CONFORMACIÓN DE LA UNIDAD NACIONAL DE ANÁLISIS Y CONTEXTOS

1. En el desarrollo de los talleres que se hicieron en junio y julio de 2012, con actores estatales y de la sociedad civil, para hacer un diagnóstico de los retos enfrentados por la investigación penal, una de las propuestas que surgieron fue la de crear una unidad conformada por expertos en diferentes ciencias sociales, encaminada a construir los contextos de violencia, en especial en las diferentes regiones del país. La idea de conformar un equipo de este tipo es implementada por tribunales penales internacionales que cuentan con analistas criminales, militares, políticos y sociales que acompañan la investigación penal. Adicionalmente, algunas fiscalías de la región de América Latina, como la Chilena, cuentan con una unidad de análisis criminal que apoya la labor de los investigadores judiciales en la persecución del crimen. Por otro lado, órganos, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, han propuesto algunos lineamientos para perseguir crímenes de sistema entre los cuales se privilegia el análisis interdisciplinario de crímenes internacionales.

2. En este sentido, las fuentes de inspiración de la Unidad Nacional de Análisis y Contextos las podemos resumir en la siguiente gráfica.

Gráfica No. 2



Elaborado por la el Grupo de Gestión de Información UNAC.



3. La UNAC se creó mediante la Resolución 1810 del 4 de octubre de 2012 con el fin de implementar el primer nivel del nuevo sistema de investigación penal y de gestión de criterios de priorización de situaciones y casos para que se constituyera en un “*instrumento de política criminal enfocada a enfrentar principalmente fenómenos de delincuencia organizada, mediante el uso de herramientas de análisis criminal y creación de contextos, con el objetivo de articular la información aislada que actualmente se encuentra en las diversas unidades de Fiscalía*” . Asimismo, corresponde a esta unidad asumir “(...) *los procesos que hagan parte de las situaciones y los casos priorizados por el Fiscal General de la Nación por sugerencia del Comité de Priorización*”. De ésta manera, la UNAC surge en respuesta para:

Gráfica No. 3



Elaborado por la el Grupo de Gestión de Información UNAC.

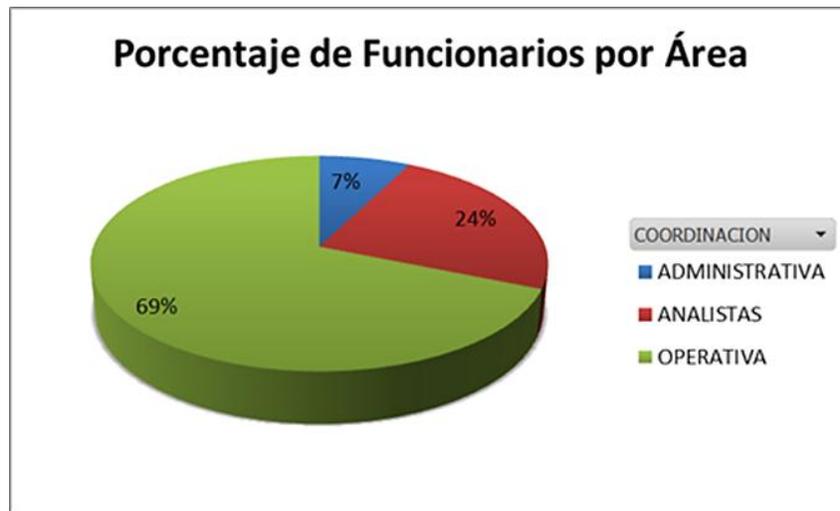
4. La Unidad está conformada por la jefatura y tres coordinaciones: Coordinación de Analistas, Coordinación Operativa y Coordinación Administrativa. La jefatura de la Unidad está a cargo de Alejandro Ramelli Arteaga, Fiscal Delegado ante la Corte Suprema de Justicia. El Doctor Ramelli es abogado con maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Universidad Paris X Nanterre y Doctorado en Derecho de la Universidad de Salamanca en España.

Gráfica No. 4



Elaborado por la el Grupo de Gestión de Información UNAC.

Gráfica No. 5



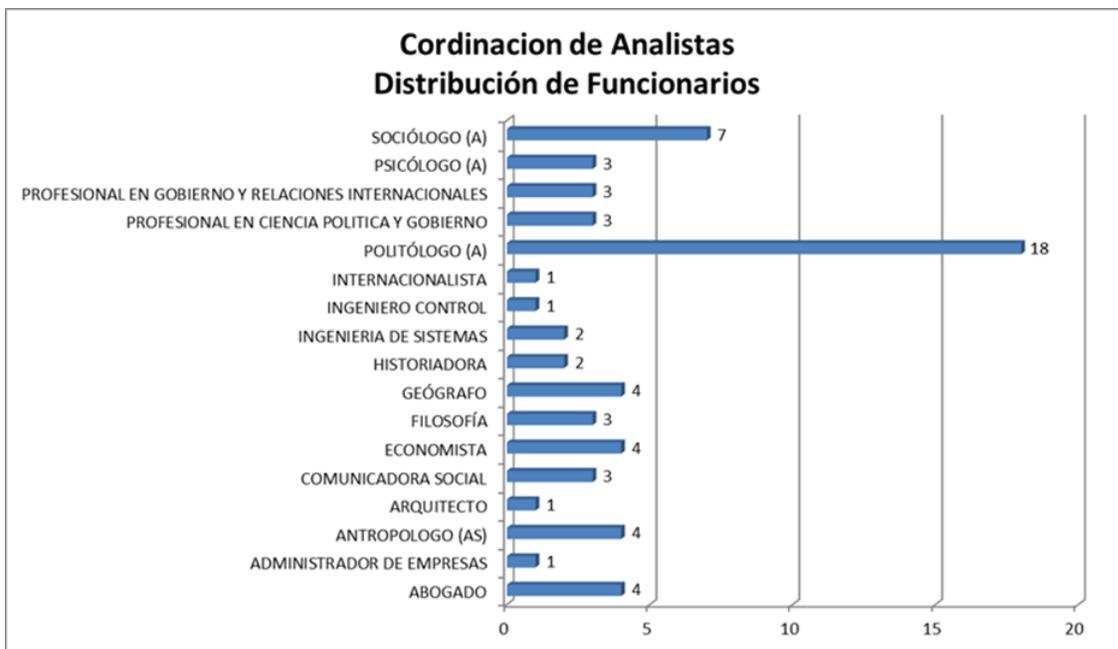
Coordinación	Numero de Funcionarios
ADMINISTRATIVA	13
ANALISTAS	41
OPERATIVA	119
<b>Total general</b>	<b>173</b>

Elaborado por la el Grupo de Gestión de Información UNAC.



5. La Coordinación de Analistas, una novedad frente a la conformación orgánica de las Unidades de Fiscalía actuales, está a cargo de Gina Cabarcas Maciá, Fiscal especializada, abogada e historiadora con maestría en Historia de la Universidad de los Andes y maestría en Derecho de la Universidad de Yale en Estados Unidos. Esta Coordinación la conforma un grupo interdisciplinario de profesionales especializados en temas políticos, de defensa y seguridad, narcotráfico, financieros, sociales, económicos, entre otros. Hasta el momento se han vinculado a esta Coordinación politólogos, antropólogos, sociólogos, geógrafos, psicólogos, historiadores, economistas y abogados. Estos profesionales, en su mayoría tienen estudios de posgrado o están estudiando para obtener su título y varios tienen estudios en el exterior. (Ver. Gráfica No 6)

Gráfica No. 6



Elaborado por la el Grupo de Gestión de Información UNAC.

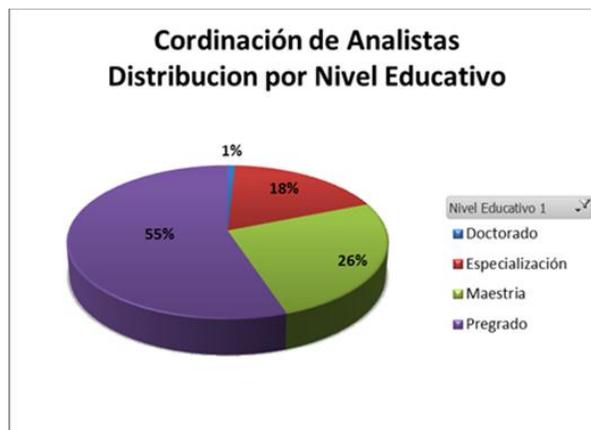
6. Por su parte, la Coordinación Operativa está compuesta por fiscales con amplia experiencia en temas de derechos humanos, algunos de ellos provenientes de la Defensoría del Pueblo y de la Judicatura lo que ha demostrado la variedad en sus perspectivas y riqueza de conocimiento. Además, la Coordinación Operativa la integran investigadores

con funciones de policía judicial que cuentan con amplia experiencia en la entidad en lo que respecta a la investigación de graves violaciones de derechos humanos.

7. Por último, la Coordinación Administrativa, a cargo de Patricia Galeano Jimenez, fiscal especializada, abogada con maestría en Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario, además de estudios en Administración de Empresas, tiene dos áreas de trabajo: Un Grupo administrativo encargado de todos aquellos trámites derivados de la identificación de necesidades, gestión y obtención de recursos técnicos, logísticos, de capacitación y todo lo relacionado con la planta de personal, y un Grupo de asignaciones que se encarga del seguimiento administrativo de las situaciones y las investigaciones que son asignadas a la UNAC.

8. Todos los integrantes de la UNAC están altamente capacitados en sus diferentes disciplinas. Como lo muestra el cuadro presentado inmediatamente, 1820% de sus integrantes ha alcanzado el nivel de especialización, otro 260% ha alcanzado el nivel de maestría y 13% tiene título de doctorado. Adicionalmente el 35% de sus integrantes están completando estudios de posgrado.

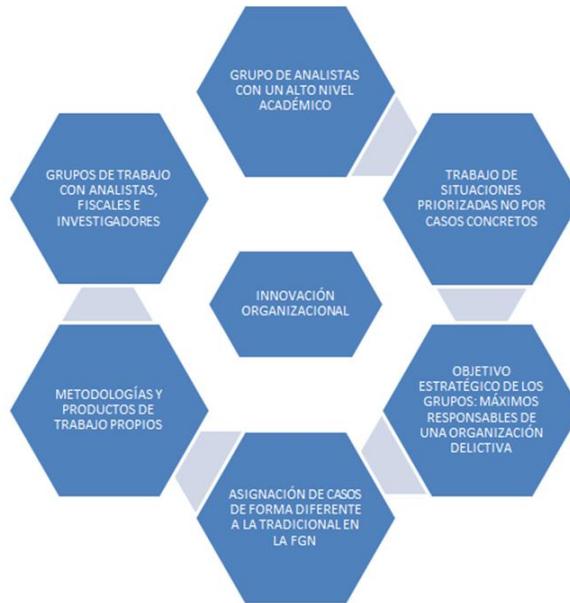
Cuadro No. 7



Elaborado por la el Grupo de Gestión de Información UNAC.

9. Innovaciones organizacionales:

Gráfica No. 8



Elaborado por la el Grupo de Gestión de Información UNAC.

10. A Septiembre 30 de 2013, la UNAC cuenta con los siguientes funcionarios:

Gráfica No. 9

Cargo	Numero Personas
FISCAL	47
ANALISTA-CONTRATISTA	37
POLICIA JUDICIAL	43
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	13
ASISTENTE JUDICIAL	12
ASISTENTES DE FISCAL	19
CONDUCTOR	2
<b>Total general</b>	<b>173</b>

Gráfica No. 10



Elaborado por la el Grupo de Gestión de Información UNAC.

## JORNADAS DE CAPACITACIÓN

11. El reto que implica la consolidación de la Unidad Nacional de Análisis y Contextos, parte con la conformación de un equipo diverso de profesionales, con los más altos niveles académicos y personales. No obstante, con el ánimo de fortalecer estos saberes multidisciplinarios, se han desarrollado capacitaciones en temas relacionados con la investigación penal, análisis criminal, el contexto como herramienta fundamental para desarticular organizaciones criminales e imputar a los máximos responsables, técnicas para desarrollar de mejor manera las investigaciones y algunos aprendizajes administrativos específicos para articular y vincular nuestra labor con toda la Fiscalía General de la Nación.

12. Es así, como una primera serie de jornadas de capacitación en análisis criminal, a cargo de la Fundación Chilena Paz Ciudadana, se hizo con el objetivo de mejorar las capacidades de los nuevos integrantes de la UNAC en la materia, y socializar los presupuestos metodológicos de la Directiva entre los funcionarios de la Fiscalía y de entidades del sistema judicial y del sistema nacional de derechos humanos. Hasta el

momento se han llevado a cabo tres cursos de análisis criminal básico en los que han participado 270 funcionarios de la Fiscalía, de la Corte Suprema de Justicia, la Policía Nacional y el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos. Adicionalmente los funcionarios que aprobaron el curso básico participaron en un segundo de análisis criminal avanzado.



Fundación Paz Ciudadana, 2013.

13. La Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses de la Fiscalía capacitó a los analistas de la UNAC en las generalidades del sistema penal y en técnicas de investigación criminal. Finalmente, el Centro Internacional para la Justicia Transicional –ICTJ estuvo con el equipo, por una semana, trabajando en la definición y estrategias de investigación para crímenes de sistema, así como en la evaluación de fuentes en el proceso penal. En todo momento se tuvo en cuenta la mirada internacional en torno a casos de países con contextos complejos y se estudiaron distintas herramientas tácticas y estratégicas.

14. Asimismo, desde la creación de la Unidad, algunos equipos han asistido a jornadas de capacitación en sus respectivos temas de estudio. Por ejemplo, el equipo de analistas y fiscales que se encuentra investigando la violencia cometida contra miembros de



asociaciones sindicales participó en un Seminario sobre Normas Internacionales del Trabajo dictado por una delegación de la Organización Internacional del Trabajo.

15. En mayo de 2013, la UNAC organizó una Conferencia Internacional sobre la importancia de la construcción de contextos para las investigaciones judiciales con la presencia del Fiscal del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, directores de entidades estatales, así como de la Fiscalía, académicos y reconocidos doctrinantes del derecho. Al término de la Conferencia, los funcionarios de la UNAC tuvieron participaron en una jornada de tres días de capacitación en construcción de contextos para la investigación penal a cargo de tres analistas con diferentes experticias del Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia. Las sesiones de capacitación se concentraron en análisis criminal.

A continuación presentamos una relación de cursos desarrollados desde el inicio de la Unidad en noviembre del 2012 con el número de funcionarios que han participado en ellos.

Tabla No.3

NOMBRE DEL CURSO	FECHAS DEL CURSO	NÚMERO DE FUNCIONARIOS
✓ ANÁLISIS CRIMINAL BÁSICO	✓ 6 AL 10 NOVIEMBRE 2012.	✓ 90
	✓ 19 AL 23 NOVIEMBRE 2012.	✓ 90
	✓ 8 AL 12 DE MARZO DE 2013.	✓ 90
✓ INVESTIGACIONES EN CRÍMENES DE SISTEMA	✓ 22 Y 23 DE NOVIEMBRE DE 2012.	✓ 90
✓ ANÁLISIS CRIMINAL AZANZADO	✓ 8 AL 12 DE ABRIL DE 2013.	✓ 90
✓ EVALUACIÓN DEL CASO (OPDA)	✓ 19 AL 24 DE MAYO 2013. ( CALI)	✓ 2
	✓ 3 AL 7 DE JUNIO	✓ 3
	✓ 29 DE JULIO – AGOSTO 02	✓ 4
	✓ 9 AL 13 DE	✓ 2

SEPTIEMBRE -			
✓ <b>AUDIENCIAS PRELIMINARES</b>	✓ 26 AL 31 DE AYO -(BOGOTA Y MEDELLIN) 2013	✓ 2	✓ 2
	✓ 5 AL 9 DE AGOSTO - BOGOTA 2013.		✓ 2
✓ <b>IMPORTANCIA EN LA CONSTRUCCION DE CONTEXTOS EN LAS INVESTIGACIONES JUDICIALES ( SEMINARIO INTERNACIONAL)</b>	✓ DEL 14 AL 17 DE MAYO DE 2013.	✓ 289	
✓ <b>CALIDAD Y SISTEMA DE GESTION INTEGRAL (SGI)</b>	✓ 25 DE JUNIO DE 2013.	✓ 23	
	✓ 27 DE JUNIO DE 2013.	✓ 26	
✓ <b>TECNICAS AVANZADAS DE ENTREVISTA</b>	✓ 9 AL 13 DE SEPTIEMBRE DE 2013.	✓ 3	
✓ <b>RECLUTAMIENTO DE MENORES Y VIOLENCIA SEXUAL.</b>	✓ 3 Y 4 DE JULIO DE 2013.	✓ 25	
	✓ 6 DE SEPTIEMBRE DE 2013.		
✓ <b>LAS PROBLEMÁTICAS DE LA AFECTACIÓN DE LOS MENORES Y DE LA VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONTEXTO DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO</b>	✓ 23 DE JUNIO DE 2013	✓ 30	



✓ <b>EXPERTO EN PSICOLOGIA FORENSE</b>	✓ 8 AL 23 DE JULIO	✓ 3
✓ <b>DIPLOMADO EN METODOLOGIA DE INVESTIGACION EN VIOLENCIA CONTRA SINDICALISTAS</b>	✓ 22 AL 26 DE JULIO ✓ 16 AL 20 SEPTIEMBRE	✓ 20 ✓ 3
✓ <b>GESTION DOCUMENTAL</b>	✓ 8 DE AGOSTO DE 2013.	✓ 23
✓ <b>EVIDENCIA FISICA</b>	✓ 24 AL 27 SEPTIEMBRE	✓ 3
✓ <b>HERRAMIENTAS DE ANALISIS</b>	✓ 9 AL 13 DE SEPTIEMBRE	✓ 6

Sumado a lo anterior, el proceso de capacitación continua actualmente y seguirá durante el 2014. Algunos de los cursos que se encuentran programados son:

- ✓ Técnicas de Juicio Oral
- ✓ Derecho Penal y laboral
- ✓ Contratación Estatal
- ✓ Argumentación Jurídica
- ✓ Temas Sindical, Empresarial, Minero y Ambiental
- ✓ Principio de Oportunidad
- ✓ Procedimiento Penal Ley 600 y 906.
- ✓ Conflicto Armado y Estrategias de Guerra.



- ✓ Forma de Llegar a la comunidad víctima del conflicto.
- ✓ Curso Básico de Análisis Criminal.
- ✓ Curso Avanzado Análisis Criminal.

## ACOMPAÑAMIENTO INTERNACIONAL

16. Desde el diseño de la Directiva 001 de 2012 expedida por el Fiscal General de la Nación, se ha contado con el acompañamiento de la comunidad internacional. En particular la Agencia de Cooperación Alemana - GTZ acompañó y contribuyó a la financiación de los talleres desarrollados, como de los cursos en análisis criminal. Además, la GTZ ha ofrecido sesiones de capacitación en cómo investigar en contexto crímenes como el reclutamiento de menores y la violencia sexual.

17. Por su parte, el Centro Internacional para la Justicia Transicional –ICTJ ofreció tres días de sesiones sobre cómo investigar crímenes de sistema, coordinadas directamente por Paul Seils, Vicepresidente de la organización. Adicionalmente el ICTJ desarrolla un convenio de cooperación técnica con la UNAC, en el marco del cual consultores de esta organización internacional apoyan la elaboración de guías para la investigación penal en contexto a partir del acompañamiento a fiscales, analistas e investigadores a cargo de casos piloto.

18. La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas acompaña diferentes procesos en la UNAC, que incluyen apoyo técnico al grupo que investiga las ejecuciones extrajudiciales, así como jornadas de trabajo conjunto en lo que respecta a la gestión de información.

19. La Organización Internacional del Trabajo asiste a la UNAC en la definición de metodologías de investigación frente a la victimización contra sindicalistas, además de la normatividad internacional relacionada.



20. El Comité Internacional de la Cruz Roja también ha apoyado a la UNAC a través de una jornada en la cual se profundizó en los lineamientos del Derecho Internacional Humanitario y en los delitos de reclutamiento de menores y violencia sexual.

21. Finalmente, para el desarrollo del Seminario Internacional sobre “*La importancia de la construcción de contextos en las investigaciones judiciales*”, la UNAC contó con la presencia y apoyo de la Agencia de Cooperación Alemana – GIZ y el Fiscal Jefe del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, Doctor Serge Brammertz. Con base en las diferentes conferencias, se produjo una relatoría que sintetiza las intervenciones de los diferentes expertos internacionales y nacionales.



# **CAPÍTULO 3: METODOLOGÍAS Y AVANCES DE LOS GRUPOS TEMÁTICOS DE LA UNAC.**

**INFORME DE RENDICIÓN DE CUENTAS  
UNIDAD NACIONAL DE ANÁLISIS Y CONTEXTOS  
2012-2013**



Marcha por la Paz - Fiscalía General de la Nación



## CAPÍTULO III. METODOLOGÍAS Y AVANCES DE LOS GRUPOS TEMÁTICOS

### CONSTRUCCIÓN DE LA METODOLOGÍA: HACIA LA INVESTIGACIÓN PENAL EN CONTEXTO

1. En cumplimiento de la Directiva 001 de 2012, uno de los logros más importantes de la UNAC ha sido el diseño y la implementación de una metodología de cuatro fases de trabajo que establece cómo la construcción progresiva del contexto puede acompañar las etapas procesales de la investigación penal. En el centro del diseño de una metodología para la UNAC se encuentra el diálogo interdisciplinario entre el derecho y las ciencias sociales, además de la discusión sobre cómo establecer las responsabilidades individuales sobre hechos cometidos por organizaciones, alianzas o redes criminales. Esta guía metodológica toma como punto de partida las prácticas internacionales sobre la investigación penal de crímenes internacionales y crímenes de sistema así como el análisis delictual estratégico, entre otras fuentes.<sup>1</sup>
2. Las cuatro fases de trabajo dispuestas son: (1) Delimitación y caracterización de situaciones; (2) Identificación de los máximos responsables; (3) Investigación para la acusación de los máximos responsables; y (4) juicio.

---

<sup>1</sup> Sobre investigación de crímenes internacionales y crímenes de sistema ver: ACNUDH, Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto, Iniciativas de enjuiciamiento, Doc. ONU HR/PUB/06/4, Ginebra, 2006; Michael Reed Hurtado ed. *Judicialización de crímenes de sistema* (Bogotá: Centro internacional para la Justicia Transicional, 2008) Sobre análisis delictual ver: Patricio Tudela ed. *Manual del taller de entrenamiento en análisis delictual* (Chile: Fundación Paz Ciudadana, 2012)

**U N I D A D   N A C I O N A L   D E   A N Á L I S I S   Y   C O N T E X T O S**

**F I S C A L Í A   G E N E R A L   D E   L A   N A C I O N**

CARRERA 28 No. 17A-00 PISOS 2 Y 11, BOGOTÁ, D.C.

CONMUTADOR 5 4 6 1 4 1 4

[www.fiscalia.gov.co](http://www.fiscalia.gov.co)

Gráfica No. 11



Elaborado por la el Grupo de Gestión de Información UNAC.

3. La distinción entre cuatro fases de trabajo no implica que necesariamente el proceso analítico y de investigación tenga que hacerse de manera deductiva, es decir partiendo de los fenómenos criminales más globales para después ejemplificar los casos específicos. Por el contrario, la UNAC considera que la caracterización de casos específicos, el análisis de fenómenos delictivos ocurridos en lugares y momentos particulares, así como la descripción de organizaciones, alianzas y redes criminales son operaciones relacionadas que se retroalimentan constantemente. Es decir que, por ejemplo, en la UNAC es posible delimitar una situación a partir de la investigación criminal de un caso específico mediante la cual se determina que existen patrones para establecer una posible asociación de casos más amplia. Esta guía de cuatro fases de trabajo tampoco implica que tenga que culminarse una para empezar la otra. Precisamente porque en la UNAC la construcción de los contextos va de la mano de la investigación criminal puede ocurrir que la retroalimentación constante de hipótesis de trabajo, sobre cómo comprender un fenómeno delictual, permita avanzar en la investigación criminal propiamente dicha y al mismo tiempo revisar informes de contexto.



4. Dentro de estas cuatro fases, tanto fiscales como investigadores y analistas participan de manera coordinada, con objetivos estratégicos comunes pero con tareas diferenciadas. Esto permite que las hipótesis investigativas se nutran de la perspectiva de diferentes disciplinas y que los hallazgos de la investigación en contexto puedan guiar la consecución del material probatorio, de manera tal, que la verdad judicial se acerque lo más posible a lo ocurrido y que, además, se puedan establecer responsabilidades individuales atendiendo al funcionamiento de organizaciones, alianzas y redes criminales. Esto último permite que se pueda investigar tanto a los responsables directos de los hechos – conocidos como autores materiales – así como a los responsables, más alejados de los hechos, pero que sin embargo, en ocasiones, son los que más se beneficiaron de los crímenes – conocidos como autores intelectuales o hombres de atrás -.

5. La **primera fase** se centra en la definición, caracterización y análisis estratégico de las problemáticas priorizadas por el Fiscal General de la Nación después de acoger las sugerencias del Comité de Priorización de Situaciones y Casos. Este punto de partida permite que la estrategia de investigación de la UNAC parta de la posible asociación de casos y no de la investigación de casos aislados. Estas temáticas pueden ser de diferente índole:

- a) Por una parte, la problemática la puede comprender una región determinada como sería investigar la violencia vivida o que aún se vive en el Urabá o Montes de María.
- b) También puede priorizarse la victimización sufrida por grupos de víctimas que comparten calidades similares, como sería priorizar la investigación de la victimización a sindicalistas o la victimización a miembros de la Unión Patriótica.
- c) Adicionalmente, puede determinarse que la problemática está dada por la asociación de conductas delictuales de un mismo tipo como lo sería el reclutamiento de menores, las ejecuciones extrajudiciales presuntamente cometidas por miembros de la fuerza pública o la violencia sexual en el conflicto armado.
- d) Finalmente la problemática puede ser una organización criminal como las FARC-EP o algunas de las denominadas Bandas criminales.



6. Además, la delimitación de situaciones puede provenir del análisis de un caso particular, a partir del cual se encuentren patrones comunes con otros, o que éste ejemplifique un plan criminal y sea representativo de los patrones de conducta delictiva, características de una organización, alianza o red criminal.

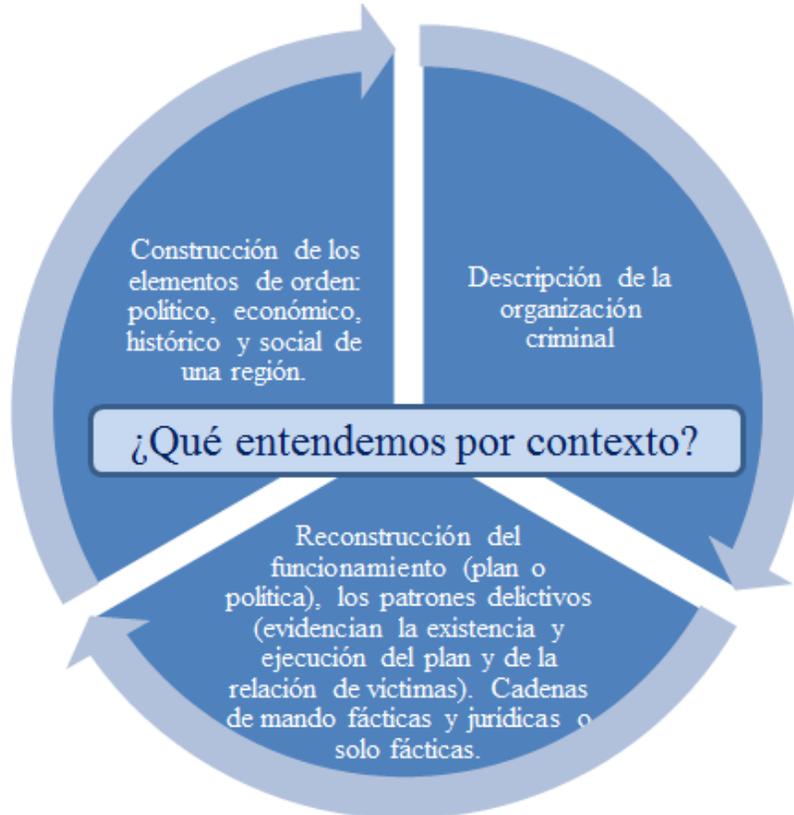
7. Teniendo en cuenta la amplitud de los temas susceptibles de ser priorizados, la primera fase de trabajo tiene como objetivo principal convertir estas problemáticas en situaciones o casos más específicos, que permitan avanzar en la investigación penal. Para ello, se revisa de manera sistemática diversas fuentes de información. Estas pueden ser externas (entidades del Estado, documentos académicos, prensa, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, entrevistas, entre otros) o internas (sistemas de información de la Fiscalía, expedientes). Esta fase demarca el punto de partida para la descripción de situaciones y el inicio de la elaboración del *contexto*.

8. De acuerdo con la misma Directiva, se entiende por contexto el “marco de referencia contentivo de aspectos esenciales, acerca de *a)* los elementos de orden geográfico, político, económico, histórico y social, en el cual se han perpetrado delitos por parte de grupos criminales, incluidos aquellos en los que servidores públicos y particulares han colaboran en su realización. Debe igualmente comprender *b)* una descripción de la estrategia de la organización delictiva, sus dinámicas regionales, aspectos logísticos esenciales, redes de comunicaciones y mantenimiento de redes de apoyo, entre otros”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Fiscalía General de la Nación. Directiva 001 de 2012, Pág. 2.

Gráfica No. 12



Elaborado por la el Grupo de Gestión de Información UNAC.

9. A partir de esta definición, los objetivos perseguidos con la formulación del contexto según la Directiva 001 del 4 de octubre del 2012, son: Establecer la verdad de los hechos; evitar la repetición de los mismos; establecer la estructura de la organización criminal; definir los niveles de responsabilidad de los miembros de la organización delictiva y de sus colaboradores; articular los procesos internos de la Fiscalía con miras a establecer patrones de conducta y cadenas de mando; y desarrollar esquemas de imputación penal que contemplen la posibilidad de determinar las responsabilidades de las organizaciones criminales y de sus miembros.

10. La delimitación de situaciones o casos se hace a través de análisis inductivo y deductivo. El inductivo parte de *casos*; es decir, de lo específico a lo general. Mientras el



deductivo parte de una hipótesis general de tipo explicativo a la luz de la cual los casos específicos resultan mejor caracterizados. Así, mientras en la revisión de un tema dado, como lo sería el reclutamiento de menores en el conflicto armado, a través de la lógica deductiva se podría identificar que dentro de esta gran problemática existen bloques de las FARC, como el Oriental, que practican el reclutamiento de manera sistemática para asegurar, entre otros, el negocio de los cultivos ilícitos, en la lógica inductiva se puede partir del caso emblemático del homicidio de Luis Carlos Galán para encontrar que existe una situación de violencia política que vivió el país a finales de la década de los 80 y principios de los 90 que se enfocó en el homicidio de grandes personalidades de la vida política<sup>3</sup>.

11. El producto de estos tipos de análisis es la asociación de casos que después de una primera etapa de revisión de fuentes se descubra que comparten patrones criminales similares. En este sentido, los casos que se determine asociar pueden corresponder tanto a procesos ya adelantados en la Fiscalía, como a casos aún no judicializados. Valga la pena aclarar que el resultado de la asociación de casos hace parte de la elaboración del contexto, entendiendo que ésta es continua y está sujeta a constante revisión y crítica.

12. A partir del inicio de la primera fase, la recopilación de información es hecha de manera estandarizada, con criterios de crítica de fuentes comunes que aseguren la transversalidad y rigurosidad de los procesos que se van desarrollando en cada equipo de la UNAC. Esta labor está en cabeza de todos los miembros del equipo bajo la coordinación del Grupo de Gestión de Información y Bases de Datos, cuya labor será explicada en el último capítulo de este Informe.

13. Por último, en la primera fase, las situaciones o casos delimitados son evaluados bajo los criterios de priorización dispuestos en la Directiva 001 de 2012, que, como se expuso en la primera parte de este informe, son tres: los criterios subjetivos, criterios objetivos y criterios complementarios.

14. Una vez definidas las situaciones o casos e iniciada la construcción del contexto, en la **segunda fase** se continúa con esta labor, profundizando en los tres aspectos principales del *Contexto*: a) el análisis socio-histórico de una determinada región o momento de la vida

---

<sup>3</sup> King, Gary C., Robert Keohane y Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.



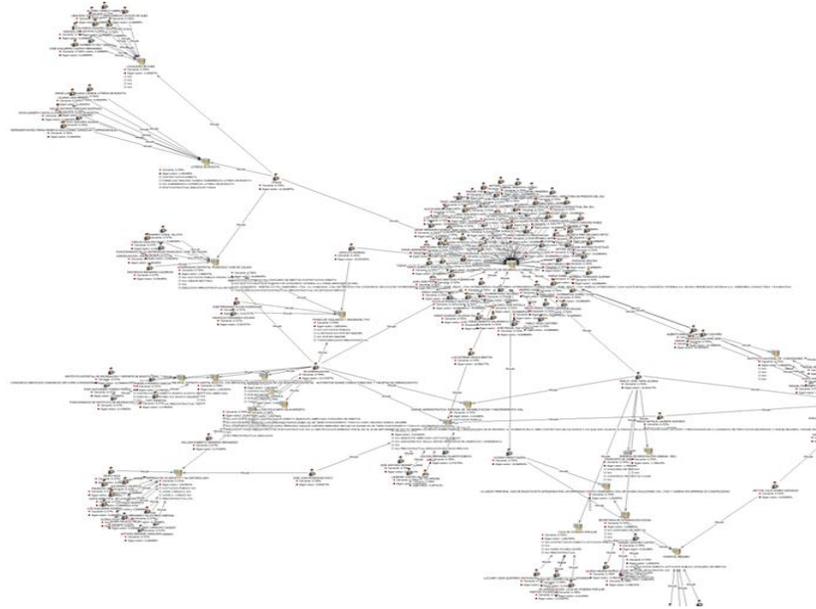
nacional en la que ocurrieron una serie de delitos; b) la descripción detallada del funcionamiento de una organización, alianza o red criminal; y c) la determinación de la estrategia o plan criminal que dio lugar a los hechos siendo investigados. En este sentido, en esta fase se trasciende el aspecto descriptivo y se ahonda en el análisis de las organizaciones, alianzas o redes criminales para identificar los máximos responsables sobre los que se debe enfocar la acción penal y así se dirige la construcción de hipótesis investigativas y la construcción de programas metodológicos de investigación.

15. Como se establece desde la primera fase, la construcción del contexto supone una valoración rigurosa de diversas fuentes de información. Éstas deben analizarse en forma ponderada y sistemática, de tal manera que los elementos estudiados puedan ser utilizados, a su vez, como material probatorio y evidencia física en los diferentes procesos penales que surjan a partir de las situaciones priorizadas.

16. Para construir contextos detallados de situaciones y casos criminales es preciso utilizar una multiplicidad de herramientas, procedimientos y técnicas para recolectar y analizar “datos”. Una de las herramientas más relevantes es el análisis criminal que se define como el “estudio sistemático e interdisciplinario del delito y de los factores problemáticos que alteran la convivencia social e interesan a la investigación penal”.

17. Asimismo el análisis de redes, que ha sido fruto de la interacción entre ciencias exactas como la física y la matemática con disciplinas como la sociología e inclusive el análisis literario, permite la descripción de organizaciones criminales de diferente orden en las cuales las estructuras piramidales propias de ejércitos puedan ser reemplazadas por las estructuras más horizontales y funcionales.

Gráfica No. 13.



Elaborado por la el Grupo de Gestión de Información UNAC.

18. Por su parte, las metodologías propias de las ciencias sociales como lo son la investigación cualitativa y cuantitativa contribuyen a la descripción y análisis de los elementos políticos, económicos y sociales de una determinada zona en un período particular, en el cual se dieron unos hechos delictivos. Así, mientras el enfoque cuantitativo usa la recolección de datos para probar hipótesis, con base en la medición numérica y el análisis estadístico para establecer patrones de comportamiento, el enfoque cualitativo utiliza la recolección de datos sin medición numérica para comprender fenómenos que incorporen particularidades e individualidades que no permitan ser generalizables. Por esto último es que, en su momento, la determinación de los elementos del contexto, a partir de investigaciones cualitativas rigurosas, podrá inducir a hipótesis sobre planes criminales específicos. En este sentido, podríamos decir que si la determinación de patrones de macro criminalidad es nutrida, sobretodo, por análisis cuantitativos, la caracterización de planes, políticas o estrategias particulares para establecer aportes individuales será enriquecida por análisis cualitativos que tengan en cuenta herramientas como el análisis discursivo.

19. Mientras los analistas trabajan en la elaboración detallada de los contextos y de las organizaciones criminales, en la segunda fase de trabajo, los equipos de la UNAC, en

**UNIDAD NACIONAL DE ANÁLISIS Y CONTEXTOS**

**FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

CARRERA 28 No. 17A-00 PISOS 2 Y 11, BOGOTÁ, D.C.

CONMUTADOR 5461414

[www.fiscalia.gov.co](http://www.fiscalia.gov.co)



particular los fiscales y sus respectivos asistentes así como los investigadores de policía judicial empiezan la investigación preliminar o indagación de los procesos que se identificaron en la primera fase de trabajo que correspondían con una situación determinada.

20. El trabajo de campo, propio de la investigación criminal, requiere de labores formales de entrevistas e inspecciones judiciales, también es nutrido por las labores hechas por los analistas como investigadores sociales. Es así, como al trabajo de campo tradicional de la Fiscalía se le incorpora la labor de entrevistar funcionarios y revisar archivos de entidades estatales, con el objetivo de contextualizar los casos investigados. De igual manera, la labor de entrevistar a las víctimas no sólo se hace dentro de las formalidades propias de las declaraciones y testimonios introducidos a los expedientes, sino que además, la participación de las víctimas en la investigación es determinante para la construcción de los contextos.

21. La **tercera fase** consiste en el planteamiento de hipótesis para la investigación criminal con base en el contexto formulado. Esta fase debe conducir a la formulación de imputaciones y demás acciones penales contra *máximos responsables*, identificados con base en su nivel en la estructura de mando de la organización criminal o por haber cometido delitos particularmente notorios.

22. Se espera que los contextos sean el insumo fundamental en la interlocución con fiscales y policía judicial, con el propósito de que el grupo de analistas pueda asesorar la elaboración de los planes metodológicos de investigación criminal<sup>4</sup> y la eventual formulación de modelos de imputación coordinados por el fiscal y los investigadores<sup>5</sup>. En términos prácticos, una de las principales ventajas de la elaboración de contextos de situaciones mediante un ejercicio de asociación de casos, es la de potencializar la capacidad institucional de las unidades de fiscalía para lograr el litigio estratégico y así llegar a judicializar máximos responsables.

---

<sup>4</sup> Programa de actividades, que no traspase las libertades individuales salvo autorización judicial, en el que concurren fiscal y policía judicial con miras a esclarecer la verdad sobre los hechos mediante la generación de una hipótesis delictual para la individualización de los responsables. Comprende criterios de evaluación de confiabilidad de fuentes para la recopilación y práctica de pruebas.

<sup>5</sup> Esquema para la asignación de responsabilidades relativas a los participantes en casos de crímenes de sistema llevados a cabo por aparatos organizados de poder. La doble imputación implica la responsabilidad pena individual y la responsabilidad por asociación o pertenencia a la empresa criminal conjunta.

**U N I D A D   N A C I O N A L   D E   A N Á L I S I S   Y   C O N T E X T O S**

**F I S C A L Í A   G E N E R A L   D E   L A   N A C I O N**

CARRERA 28 No. 17A-00 PISOS 2 Y 11, BOGOTÁ, D.C.

CONMUTADOR 5461414

[www.fiscalia.gov.co](http://www.fiscalia.gov.co)



23. La **cuarta fase** se concreta en la etapa del juicio en la que las imputaciones así como el contexto construido se ponen a prueba. En esta fase el contexto construido por los analistas se usa para fortalecer la imputación acompañada de toda la apreciación probatoria. Eventualmente, si en la estrategia del caso se considera pertinente, los analistas pueden participar como peritos o testigos expertos.

24. Todas las fases suponen constante retroalimentación. En este sentido, así como los resultados de la construcción del contexto pueden contribuir a la guía del plan metodológico de investigación criminal, los resultados de la etapa probatoria y de las labores hechas por los funcionarios de policía judicial en particular están llamados a corroborar, ampliar y en algunos casos, inclusive pueden cuestionar los supuestos encontrados en la elaboración del contexto. Además, los nuevos hallazgos de la investigación criminal de determinada situación pueden avanzar el trabajo que se esté haciendo en otras situaciones o dar pie a la evaluación de una nueva problemática de acuerdo con los lineamientos del Comité de Priorización de Situaciones y Casos.

25. Es así como la investigación en contexto permite al mismo tiempo que la investigación criminal se nutra de fuentes de distinta índole y naturaleza, además de los análisis propios de otras disciplinas distintas al derecho y a la criminalística.

## AVANCES DE LOS GRUPOS TEMÁTICOS

26. Los equipos de la UNAC están conformados por fiscales acompañados por sus respectivos asistentes, un grupo interdisciplinario de analistas y un grupo de investigadores de policía judicial. Coordinados pero con roles diferenciados, los miembros de la UNAC son evaluados por sus resultados individuales y como equipo. En este sentido el aporte de cada uno de sus miembros debe ser determinante para el éxito de la investigación.

27. Actualmente la UNAC cuenta con nueve equipos de trabajo temáticos que son: 1) Grupo de Investigación de las FARC-EP, 2) Grupo de Investigación de violencia antisindical, 3) Grupo de Investigación de violencia contra miembros de la Unión Patriótica, 4) Grupo de Investigación de Ejecuciones Extrajudiciales, 5) Grupo de Investigación de Urabá, 6) Grupo de Investigación de Contratación Estatal en Bogotá, 7) Grupo de Investigación de magnicidios, 8) Grupo de Investigación de Montes de María, 9) Grupo de Investigación de violencia cometida contra periodistas.

28. En términos generales, los avances en la investigación de cada uno de los grupos temáticos es el siguiente:

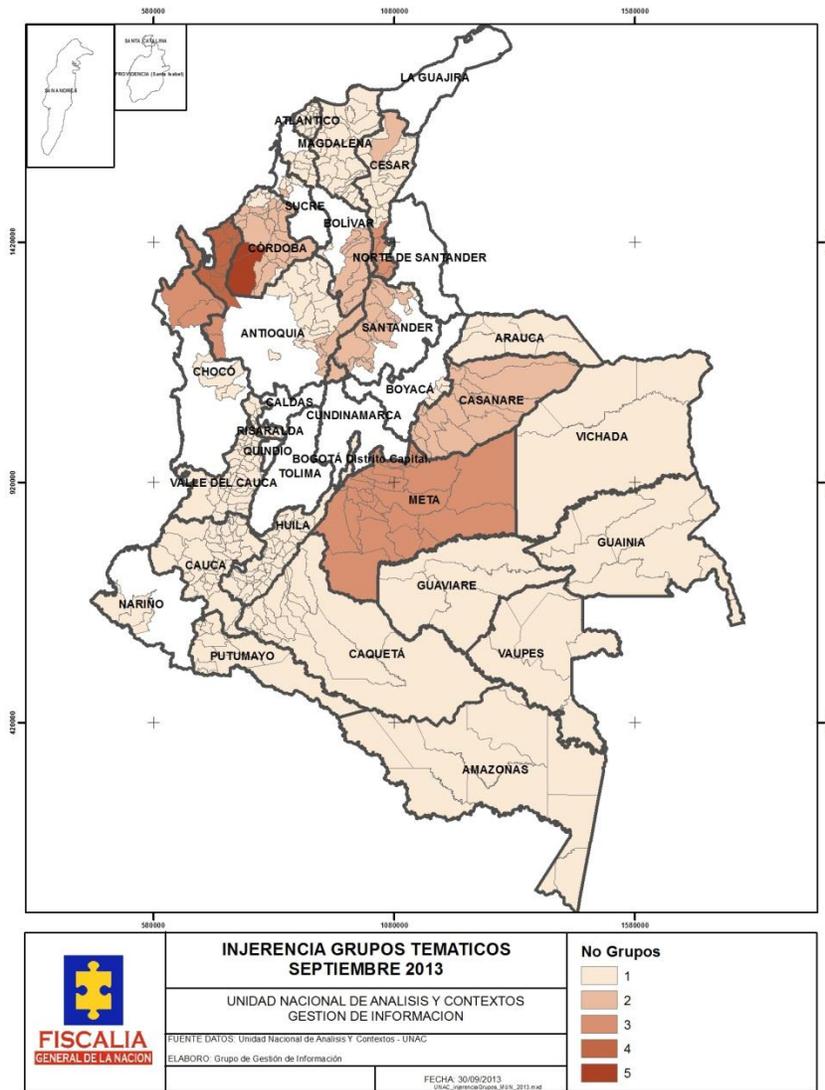
Tabla No. 4

Nombre del Grupo Temático	Situaciones Delimitadas	Procesos asignados	No. De víctimas relacionadas hasta el momento en los procesos	Fuentes revisadas
<b>Grupo de Investigación de las Farc-Ep</b>	4	21	3080	450
<b>Grupo de Investigación de violencia antisindical</b>	3	26	41 individuales 2 colectivas	235
<b>Grupo de Investigación de violencia contra miembros de la U.P.</b>	8	16	42	312
<b>Grupo de Investigación de Ejecuciones Extrajudiciales</b>	4	7	82	300
<b>Grupo de Investigación de Urabá</b>	3	51	208	361
<b>Grupo de Investigación de contratación estatal en Bogotá</b>	8	7	NA	576
<b>Grupo de Investigación</b>	1	3	6	492

<b>de Magnicidios</b>				
<b>Grupo de Investigación de Montes de María</b>	1	1	9	705
<b>Grupo de Investigación de violencia contra periodistas</b>	NA	1	1	150

29. La investigación de todos estos temas le ha permitido a la UNAC analizar los contextos de violencia de todas las regiones del país y de la mayoría de departamentos. A continuación se puede observar un mapa en el que se relacionan los municipios y departamentos que han sido estudiados por la UNAC.

Gráfica No. 14



Elaborado por la el Grupo de Gestión de Información UNAC.

30. A continuación se hace una relación de los diferentes equipos de trabajo de la UNAC estableciendo algunos de sus avances:



### **Grupo de Investigación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP).**

31. Dentro del nuevo esquema de investigación propuesto, la FGN a través del Comité de Priorización de Situaciones y Casos, consideró que parte de la actividad investigativa de la Unidad Nacional de Análisis y Contextos se debe encaminar hacia el accionar del grupo denominado FARC-EP y sus integrantes.

32. En cumplimiento de lo anterior, se está elaborando un contexto, enfocado en la historia y funcionamiento del grupo armado, como requisito necesario e indispensable que contribuya al planteamiento de hipótesis de investigación para la posterior formulación de imputaciones contra los máximos responsables de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

33. Adicionalmente, se están investigando cuatro situaciones que incluyen el reclutamiento ilícito de niños, niñas y jóvenes, así como la violencia sexual cometida en el marco del conflicto armado, el secuestro y desplazamientos vividos por comunidades indígenas. Varios de los casos asociados a estas cuatro situaciones corresponden con hechos que no estaban siendo investigados por la Fiscalía.

34. La construcción del contexto general de las FARC-EP ya ha permitido identificar otras 6 situaciones que empezarán a ser investigadas próximamente.

### **Grupo de Investigación de Violencia Antisindical**

35. El Comité de Priorización de Situaciones y Casos, órgano rector del modelo propuesto de investigación penal, en su sesión del 16 de octubre de 2012, mediante el acta No. 1 recomendó al Fiscal General que asignara el tema de la violencia antisindical a la UNAC.

36. En el marco de la investigación, la UNAC ha entendido que la violencia antisindical no se refiere sólo a los homicidios, amenazas, desplazamientos forzados y atentados a miembros de asociaciones sindicales, que perpetran los paramilitares, las guerrillas y las Bandas Criminales. Esta violencia también podría ser generada por los financiadores y colaboradores de estos grupos: como narcotraficantes, algunos empresarios, ganaderos y terratenientes que buscan maximizar sus ganancias en detrimento, no solo de los trabajadores, sino de cualquier actor social que se interponga en la consecución de sus

UNIDAD NACIONAL DE ANÁLISIS Y CONTEXTOS

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

CARRERA 28 No. 17A-00 PISOS 2 Y 11, BOGOTÁ, D.C.

CONMUTADOR 5461414

[www.fiscalia.gov.co](http://www.fiscalia.gov.co)



intereses, como líderes sociales, comunitarios, políticos, campesinos e indígenas. Como consecuencia de esta problemática, la violencia, desde la perspectiva sindical se entiende como un obstáculo que impide el libre desarrollo de asociación, el ejercicio sindical y la participación política.

37. La violencia antisindical ha sido una prioridad para la Fiscalía desde hace más de un año, por lo que mediante la Resolución 0-3580 del 31 de octubre de 2006, el Fiscal General de la Nación, crea al interior de la UNDH Y DIH, una subunidad para investigar casos de violencia antisindical. Aunado a esto, a partir de la ratificación en el año 2006 por parte de nuestro país, del Convenio No.98 de 1994 que se inició el denominado caso 1787, en el cual se examinan los Actos de Violencia de los cuales estaban siendo víctimas, los trabajadores sindicalizados en el País, que se llevó a cabo el Acuerdo Tripartita (Gobierno, Empleadores y Trabajadores), en el que se reiteró el cumplimiento de las Políticas de la OIT, teniendo como objetivos, la Defensa de los Derechos Humanos de los Trabajadores y el derecho de Asociación y Libertad Sindical. Con el propósito de materializar estos compromisos, se suscribió, entre el Fiscal General de la Nación y el Departamento Administrativo de la Vicepresidencia de la Presidencia de la República, el Convenio Interadministrativo 154-06-2006 para propender por el fortalecimiento de programas de protección a los Defensores de Derechos Humanos.

38. Por esto, el equipo de investigación de violencia antisindical de la UNAC trabaja de la mano con los fiscales de la subunidad de la UNDH y DIH, para definir y caracterizar situaciones que permitieran la investigación criminal en contexto. Hasta el momento se han identificado diversas situaciones a través de la asociación de casos, cruzando variables como el sindicato victimizado, la región donde se cometieron los hechos y las organizaciones o alianzas criminales que se presumen están detrás de dichas victimizaciones.

39. Además del trabajo coordinado, la UNAC ya ha asumido la investigación de tres de las situaciones identificadas, las cuales corresponden a la violencia contra sindicalistas en el Valle del Cauca, en las universidades de la Región Caribe y en el sector minero-energético. En virtud de la resolución 000046 del 14 de agosto de 2013 fueron reasignados los procesos de la situación minero-energética. Mediante la Resolución 03256 del 6 de septiembre de 2013, expedida por el Sr. Fiscal General, se reasignaron los procesos para la situación del



Valle del Cauca y universidades de la Región Caribe. En los procesos reasignados ha sido posible identificar tanto víctimas individuales como colectivas.

### **Grupo de investigación de la victimización a miembros y simpatizantes de la Unión Patriótica**

40. A partir del acta número 001 del Comité de Priorización de Situaciones y Casos, se decidió asignar a la UNAC la investigación de la victimización a miembros y simpatizantes de la Unión Patriótica.

41. Los crímenes perpetrados contra la Unión Patriótica (UP) resultan un lugar común en la historia de Colombia. No obstante, estos delitos no han sido esclarecidos en su totalidad y carecen en su gran mayoría de un proceso de verdad y justicia efectivas, toda vez que aunque se estableció la concentración de sus casos en una subunidad especial, su investigación individual ha impedido el ejercicio eficaz de la justicia y el restablecimiento de los derechos vulnerados a las víctimas.

42. Hasta el momento, este grupo temático ha identificado por lo menos ocho situaciones que corresponden con casos de homicidios, desapariciones y desplazamientos a miembros y simpatizantes de la Unión Patriótica ocurridos en los departamentos del Meta, Antioquia y en las regiones del Magdalena Medio y el Urabá, con el objetivo de adelantar la investigación de casos emblemáticos que permitan determinar posibles elementos de sistematicidad entre ellos.

43. Es así como este grupo de investigación viene trabajando al mismo tiempo la construcción de un macro contexto sobre las características de la historia de este partido político y su historia de victimización regional y nacional.

44. Sumado a lo anterior, actualmente desarrollamos un protocolo para la investigación de amenazas, en colaboración con otros grupos temáticos, con el ánimo de tecnificar la persecución penal con efectividad en este sentido.

### **Grupo de Investigación de Ejecuciones Extrajudiciales**

45. En el Acta No. 001 del 16 de octubre de 2012, el Comité de Priorización de Situaciones y Casos sugirió la priorización del grupo de homicidios conocidos como los



falsos positivos, cometidos presuntamente por miembros de la Fuerza Pública, para que su análisis fuera adelantado por la UNAC.

46. Como ha sido reconocido en informes de organismos internacionales, y en particular en el informe *Situación en Colombia: reporte intermedio* de Diciembre de 2012 de la CPI, es notorio el esfuerzo de la justicia colombiana por investigar los casos de los llamados falsos positivos, en particular después de 2007, lo que se evidencia, por ejemplo en la coincidencia en cifras entre los casos de víctimas investigados por la Fiscalía General de la Nación y las víctimas reportadas por organismos de la sociedad civil y organizaciones defensoras de los derechos humanos.

47. En este momento la UNAC está construyendo el macro contexto en el que se desarrolló la práctica de las ejecuciones extrajudiciales teniendo en cuenta el funcionamiento y otras características propias de éste fenómeno. Además, se están describiendo las condiciones particulares en las que se dieron grupos de ejecuciones extrajudiciales.

48. En acompañamiento a las investigaciones adelantadas por el Despacho 3 de la Unidad de Fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, la UNAC trabaja 4 situaciones y 2 casos.

49. Por otro lado, este grupo de investigación, con el apoyo de otros fiscales y analistas de la UNAC, hace parte del grupo de trabajo conformado por el Fiscal General de la Nación para dar cumplimiento al artículo 4 transitorio del Acto legislativo 002 de 2012. En concordancia, este grupo de trabajo tiene como objetivo principal la identificación de los procesos en la jurisdicción ordinaria en contra de miembros de la fuerza pública, que deban ser trasladados a la jurisdicción penal militar, además de entregar al Fiscal General de la Nación un informe en el que se exponga el análisis realizado y se argumente cuáles procesos deben permanecer en la jurisdicción ordinaria y cuáles no. Para cumplir con esta labor el grupo tuvo que revisar la totalidad de registros de investigaciones activas e inactivas en contra de miembros de la fuerza pública analizando los hechos denunciados.

Gráfica No. 15



Elaborado por la el Grupo de Gestión de Información UNAC.

### Grupo de Investigación de la Región de Urabá

50. En el Acta 001 del 16 de octubre de 2012, el Comité de Priorización de Situaciones y Casos de la FGN decidió sugerirle al Fiscal General la priorización de la región de Urabá y que su análisis e investigación fuera asumido por la UNAC.

51. La región de Urabá comprende los municipios de San Juan de Urabá, Arboletes, San Pedro de Urabá, Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó, Mutatá, Murindó y Vigía del Fuerte en el departamento de Antioquia; Acandí, Unguía, Riosucio, Belén de Bajirá y Carmen del Darién en el Chocó; y Valencia y Tierralta en el departamento de Córdoba. La priorización de la investigación de la violencia de toda índole ocurrida en esta unidad geográfica se sustenta en múltiples razones que abarcan desde su posición geoestratégica, hasta las dinámicas de poder propias de una región históricamente marginada social, política y económicamente<sup>6</sup>, además de constituirse en ruta obligada del intercambio comercial de bienes legales e ilegales hacia el Caribe<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Ver García “Urabá: Región, actores y conflicto 1960-1990” (1996)

<sup>7</sup> Ver Ortíz “Urabá: pulsiones de vida y desafíos de muerte”, (2007).



52. Hasta el momento, el grupo se ha concentrado en la construcción del contexto de violencia que dio lugar al desplazamiento y despojo de tierras en la región enfocándose en la descripción de las estructuras armadas, colaboradores y financiadores del fenómenos paramilitar. Además se están investigando tres situaciones que corresponden con el despojo de tierras en la Subregión Norte de Urabá, así como el despojo de tierras y los homicidios contra líderes en la subregión del Eje Bananero, y la victimización a la Comunidad de Paz de San José de Apartado.

### **Grupo de Investigación de ilegalidades en la contratación estatal en Bogotá**

53. La UNAC, en conjunto con la Unidad Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, ha advertido la creciente corrupción que en los últimos años ha aquejado a Bogotá, razón por la cual, circunscribiéndose a este ámbito territorial, se ha iniciado un estudio que busca establecer el estado actual de este fenómeno, y que tendrá como fin la elaboración del contexto en el que se ha enmarcado esta problemática.

54. De esta manera, la UNAC por disposición del Comité de Priorización de Situaciones y Casos, conformó un equipo de analistas con el objetivo de establecer las estructuras sociales, culturales, económicas y criminales que han servido como sustento o fundamento de la corrupción en la contratación pública de Bogotá e incluso, los vacíos legales propicios para el desarrollo progresivo de esta modalidad delictiva. Todo lo anterior servirá como una herramienta para el esclarecimiento de las investigaciones que actualmente cursan en las diferentes Unidades de Fiscalías relacionadas con dicha problemática, en particular la que se adelantan en el Despacho No. 3 de la Unidad de Fiscalía Delegadas ante la Corte Suprema de Justicia.

55. Hasta el momento el grupo de corrupción en la contratación cuenta con 5 productos a saber: un contexto de cada una de las ocho situaciones identificadas por el grupo, un informe de diagnóstico institucional, un informe sobre la política pública en contratación estatal, dos informes de comisiones especiales (Ipiales y Cartagena) y seis mapas de redes, en los que ve reflejado el contexto realizado.

56. Además, el grupo, se encuentra articulando una labor de colaboración entre las siguientes unidades de fiscalías: Unidad de Administración Pública Seccional Bogotá, Unidad Nacional Anticorrupción, Unidad Nacional de Lavados de Activos y Extinción de Dominio, Unidad Delegada ante la Corte Suprema de Justicia.



### **Grupo de Investigación de Magnicidios**

57. Según el Acta No. 006 de 18 de Diciembre de 2012, se autorizó la revisión del caso No. 297 B de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario sobre el homicidio de Luis Carlos Galán Sarmiento a la UNAC, con el objetivo de analizar si éste podía ser objeto de priorización. Teniendo en cuenta lo anterior y después de haber realizado un análisis detallado de éste y de otros relacionados con homicidios a candidatos presidenciales de la época, la UNAC encontró numerosas coincidencias en cuanto a patrones criminales que le permitieron solicitar la priorización de la situación de magnicidios al Comité de Priorización de Situaciones y Casos.

58. Adicionalmente, en septiembre de 2013 el equipo fue solicitado por el Comité de Priorización de Situaciones y Casos, para revisar el caso de Álvaro Gómez Hurtado, con la posibilidad de establecer si existe una nueva situación que permita priorizar o unir los hechos criminales de este atentado con la situación priorizada en la actualidad.

### **Grupo de Investigación de la Región Montes de María**

59. Este Grupo de Investigación fue creado en junio de 2013, a partir de la aprobación de la solicitud de priorización hecha por la Iniciativa de Mujeres por la Paz – IMP y el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Fue así como, mientras la primera solicitud requirió que el equipo empezara la investigación criminal y la construcción del contexto de una serie de casos de violencia sexual específicos; la segunda solicitud ha requerido que el equipo construya un contexto general de la región, haciendo particular énfasis en los fenómenos de violencia y conflicto armado vividos así como las alianzas entre políticos y empresarios por el poder de la región. Esto último con el objetivo de delimitar situaciones específicas que permitan asociaciones de casos y futuras reasignaciones.

### **Grupo de Investigación de la violencia contra la libertad de prensa**

Este grupo es el más nuevo de la Unidad y cuenta con tan sólo un mes de trabajo. Inició con la asignación especial del Fiscal General de la Nación del proceso adelantado por el presunto delito de tortura agravada perpetrado contra una periodista y defensora de derechos humanos. Además de acompañar la investigación y construcción del contexto de este caso, el grupo tiene como objetivo la investigación, contextualización y priorización de



casos relacionados con violaciones a la libertad de prensa y las victimizaciones a periodistas por razón de su oficio.

A la fecha, el grupo ha focalizado su trabajo en el desarrollo de un protocolo orientado a la investigación del delito de amenazas, uno de los más frecuentes en la victimización a periodistas y que actualmente necesita una reorientación en su metodología de análisis criminal. Por otro lado, se inició la creación del contexto de victimización a periodistas en el país, para ello, se inició un mapeo de fuentes abiertas y cerradas, nacionales e internacionales que ha dado como resultado un estado preliminar de la situación que ha vivido el periodismo en Colombia desde la década de los ochenta hasta la actualidad en materia de homicidio.



# **CAPÍTULO 4:**

## **GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN EN LA UNAC.**

**INFORME DE RENDICIÓN DE CUENTAS  
UNIDAD NACIONAL DE ANÁLISIS Y CONTEXTOS  
2012-2013**



Serge Brammertz durante el Seminario sobre la Importancia de la Construcción de Contextos en las Investigaciones judiciales.



## CAPÍTULO IV. GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN EN LA UNAC.

### Gestión de la Información

Acompañando la labor de todos estos grupos temáticos, la UNAC cuenta con un grupo transversal de Gestión de Información, que se encarga de consolidar la información para luego distribuirla de la mejor manera posible, como uno de los principios estratégicos para lograr un flujo de información metódico y técnico, que le permite a los grupos temáticos avanzar eficazmente en sus investigaciones y también compartir fuentes de información relevantes para estos.

Las primeras tareas desarrolladas por éste grupo fueron creciendo con el paso de los días, entre la consolidación de datos y la elaboración de informes estadísticos preliminares, junto con la investigación sobre las mejores formas de verificar y criticar fuentes de información, como uno de los primeros pasos en todos los procesos de investigación, tanto social, como de otros tipos. De esta manera, surge la necesidad de imaginar y planear las diferentes formas operativas y misionales para un grupo que fue pensado como soporte para los otros grupos temáticos que nacieron producto de las disposiciones de la Directiva 001 de 2012, además, de apoyar a la Coordinación de Analistas en tareas estratégicas.

En este sentido, durante finales del 2012, el grupo de Gestión de Información logra uno de sus primeros productos transversales para la UNAC, la primera versión del Protocolo de Registro y Crítica de Fuentes de Información, junto con la herramienta correspondiente para ser utilizada por todos los miembros de la Unidad. En este punto, es importante decir que el análisis que supone la elaboración de contextos parte del momento mismo de la recolección de la información, la cual genera un proceso de verificación de la confiabilidad y validez para que resulte idóneo para una temática particular.

Sumado a esto, luego de diferentes reuniones y gestiones al interior de la FGN, se inició la consolidación de la idea de articular unidades, dependencias y sobre todo voluntades al interior de la entidad, para formular un proyecto innovador que pudiera consolidar los sistemas de información misionales y las demás formas de almacenamiento de información, con el ánimo de brindar una solución tecnológica única, para analizar y potencializar el ejercicio de la persecución penal desde la UNAC, pensando en el beneficio de toda la entidad. De esta manera, se generaron acercamientos con la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, la Dirección Nacional de Fiscalías, la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la Oficina de Informática, entre otras, permitiendo al grupo imaginar y proyectar un grupo de trabajo conjunto con el propósito de realizar una labor sin precedentes en la FGN.

**UNIDAD NACIONAL DE ANÁLISIS Y CONTEXTOS**

**FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

CARRERA 28 No. 17A-00 PISOS 2 Y 11, BOGOTÁ, D.C.

CONMUTADOR 5461414

[www.fiscalia.gov.co](http://www.fiscalia.gov.co)

La organización interna del grupo de Gestión de Información parte de las actividades de apoyo en convenios, cooperación y capacitaciones y adicionalmente se divide en las siguientes secciones: **(i)** Apoyo Técnico, **(ii)** Tecnologías de Información y **(iii)** Valoración Estratégica. Tal como lo muestra la siguiente gráfica:

Gráfica No. 16

**Estructura del Grupo de Gestión de Información -GI-**



Elaborado por la el Grupo de Gestión de Información UNAC.

**Misión**

Prestar apoyo técnico a los diferentes grupos de la UNAC y realizar apreciaciones estratégicas y prospectivas para la toma de decisiones, asegurando la transversalidad de la información, en cumplimiento de los lineamientos estratégicos para el análisis y la elaboración de contextos; realizando labores de gestión, comunicación, análisis, estandarización y apoyo en la formulación, implementación y seguimiento de políticas al interior de la UNAC.



## Visión

Para el 2016, el grupo proveerá a la UNAC servicios estratégicos y de apoyo técnico apoyándose en una herramienta que brinde información oportuna, integra y confiable para ser incorporada como insumos sólidos a los contextos generados por la UNAC en cumplimiento de su misión institucional, a través de la generación y cumplimiento de políticas de información, análisis y apoyo técnico a las diferentes líneas de investigación.

## Logros

Luego de la conformación de un grupo de ocho (8) personas, Gestión de Información puede resumir sus logros durante once (11) meses de trabajo constante de la siguiente manera:

- ✓ Un grupo consolidado de profesionales de diferentes disciplinas en apoyo continuo a los diferentes grupos temáticos de la UNAC.
- ✓ Un sistema de registro y crítica de fuentes de información que actualmente cuenta con más de 1051 consolidadas, el cual se alimenta constantemente, del cual se espera contar con cerca de 5000 registros para inicios del 2014.
- ✓ En desarrollo del sistema de registro y crítica de fuentes de información, se construyó un protocolo tanto escrito como audiovisual como apoyo pedagógico para la alimentación de la herramienta.
- ✓ Consolidación, análisis y diseño de cerca de noventa (90) mapas como insumos para contextos, micro-contextos, análisis espaciales y como resultado de algunos ejercicios de cartografía social.
- ✓ Como parte de uno de los principales productos de uno de los equipos de apoyo técnico, se produjo un (1) micro-contexto audiovisual para apoyar la presentación de hallazgos y elementos relevantes de la situación de la comunidad indígena Awá en el sur de Nariño del grupo temático FARC-EP.
- ✓ En la dinámica de consolidación de la labor de la UNAC, en un escenario de aprendizaje y disertación, se realizó un artículo académico titulado “*Contexto Mitos y Realidades*”.
- ✓ Adicionalmente, como resultado de seminarios y talleres como precedente del modelo de priorización se editó, junto con la oficina de prensa de la FGN, el libro: “*La Priorización – Memorias de los talleres para la construcción de los criterios del nuevo sistema de investigación penal*”, además de escribir la introducción del capítulo VIII del mismo libro.  
<http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/123719-Libro-de-priorizaci%C3%B3n-web.pdf>
- ✓ Diseño, proyección y gestión de un Grupo de Trabajo, en la forma legal que le atribuye facultades al Fiscal General de la Nación, para delegar a diferentes



servidores públicos al interior de la entidad para trabajar en un proyecto conjunto. En este caso para conformar un Grupo de Trabajo para *el diseño y la implementación de una Plataforma de Análisis para la Investigación Penal de la Fiscalía General de la Nación*.

- ✓ Establecimiento de un sistema de almacenamiento, para uso interno de la UNAC, con el respaldo de la oficina de informática, garantizando así el cumplimiento de los protocolos por los que se rige dicha oficina. El sistema de almacenamiento permite a los grupos temáticos guardar su información de forma segura e intercambiar archivos con mayor comodidad.
- ✓ Dentro del sistema de almacenamiento se diseñó una biblioteca virtual, la cual va de la mano al registro de fuentes. La biblioteca virtual contiene de forma organizada los textos digitalizados que fueron registrados por los grupos temáticos.
- ✓ La Sección de Tecnologías de información -STI- desarrollo varias capacitaciones en los sistemas de información misionales de la Fiscalía SPOA y SIJUF, con el fin de brindar a los Fiscales, Analistas e Investigadores las herramientas suficientes para llevar a cabo sus labores.
- ✓ Gestión de Información -GI- ha desarrollado herramientas para facilitar la planeación, gestión, seguimiento y control de las actividades al interior de la UNAC, tales como los Planes de Acción, las Bitácoras y formatos de solicitud de apoyos técnicos.
- ✓ Se han efectuado asesorías y acompañamiento en labores específicas a los grupos temáticos en temas como análisis de redes, análisis espacial y estadísticas.
- ✓ EL grupo de Gestión de Información ha servido como apoyo en la formulación y ejecución de actividades para la jefatura y las coordinaciones de la unidad.
- ✓ A su vez, por solicitud de las coordinaciones, el -GI- apoyó a otras dependencias de la FGN, tales como la Unidad Nacional de Medio Ambiente y la Secretaria Técnica del Comité de Priorización.
- ✓ Diseño y gestión de convenios con otras entidades, como el Observatorio de DDHH de presidencia, la Defensoría del Pueblo, el IEPRI y el Centro de Memoria Histórica.
- ✓ Elaboración de la estrategia de cooperación de la UNAC para complementar los recursos con los que cuenta. Y articulación de dicha estrategia con la Oficina de Asuntos Internacionales de la FGN.

## Planes futuros

El grupo de Gestión de Información, con el fin de abordar los retos que tiene la UNAC, y de acuerdo a su estructura actual, diseñada para satisfacer los requerimientos y necesidades de la Unidad, tiene proyectado:

**U N I D A D   N A C I O N A L   D E   A N Á L I S I S   Y   C O N T E X T O S**  
**F I S C A L Í A   G E N E R A L   D E   L A   N A C I Ó N**  
CARRERA 28 No. 17A-00 PISOS 2 Y 11, BOGOTÁ, D.C.  
CONMUTADOR 5461414  
[www.fiscalia.gov.co](http://www.fiscalia.gov.co)



Dentro de la Sección de Tecnologías de la Información:

- i) La participación activa y el impulso de la plataforma para la investigación penal, proyecto mancomunado con otras divisiones de la FGN.
- ii) Desarrollos al interior de la UNAC para satisfacer las necesidades actuales y las que surjan, tales como sistemas de información homogéneos o transversales para los diferentes grupos temáticos de la UNAC y herramientas que especifiquen jurisdicciones o nichos de acción de organizaciones al margen de la ley.
- iii) Actualización, evolución y modificación de las herramientas que ya se han implementado, como el registro de fuentes y los sistemas de almacenamiento compartido y seguro.

Dentro de la Sección de Apoyo Técnico:

- i) La SAT tiene proyectado contar con los siguientes equipos a mediano plazo:
  - a. Equipo de apoyo en geografía (Activo).
  - b. Equipo de apoyo audiovisual y en comunicaciones (Activo).
  - c. Equipo de apoyo en estadística y matemática aplicada (En construcción).
  - f. Equipo de apoyo en psicología (En construcción).
  - d. Equipo de apoyo en temas militares y de seguridad (Inactivo).
  - e. Equipo de apoyo en metodologías (Inactivo).

El establecimiento de los equipos será gradual y sujeto a los recursos disponibles; los equipos anteriormente mencionados pueden ser modificados según las prioridades y necesidades de la UNAC.

- ii) Desarrollar metodologías de gestión para garantizar la articulación eficiente de los equipos de la SAT con los grupos temáticos al interior de la UNAC.

Dentro de la Sección de Valoración Estratégica:

- i) Consolidación de las metodologías que utilizará la Sección de Valoración Estratégica -SVE- para realizar análisis estratégicos y prospectivos.
- ii) Establecimiento de productos periódicos de la SVE.
- iii) Presentación de los informes en escenarios relevantes para la toma de decisiones con el ánimo de probar su valor estratégico.



Dentro de las labores generales del grupo de Gestión de Información:

- i) Consolidación y puesta en marcha de estrategia de cooperación de la Unidad.
- ii) Fortalecimiento de la relación de la unidad con diferentes entidades a nivel nacional para el intercambio de información, productos y servicios, generando los convenios necesarios para que dichas relaciones fluyan de la mejor manera.
- iii) Facilitar la comunicación de la entidad con otras dependencias de la Fiscalía, de tal manera que la relación e intercambio entre éstas sea lo más eficiente posible. Para esto, establecerá un contacto o vocero de cada dependencia.
- iv) Profundizar y evolucionar el registro y crítica de fuentes como uno de principales insumos para compartir fuentes al interior de la Unidad y como mecanismo de validación de la argumentación fruto de los procesos de análisis de la UNAC.
- v) Investigar, proponer y desarrollar herramientas de gestión al interior de la coordinación de analistas para facilitar los procesos, el flujo de información y la consecución de resultados en UNAC.
- vi) Prestar acompañamiento en la elaboración del plan de compras de la UNAC para 2014, enfocándose en la gestión del conocimiento y las capacitaciones de las herramientas que se adquieran con el fin de darles pleno uso y obtener su máximo potencial.
- vii) Garantizar la articulación oportuna y efectiva entre las diferentes secciones que componen el Grupo de Gestión de información -GI-, teniendo en cuenta que los productos y servicios de cada una de las secciones se encuentran estrechamente relacionados entre ellos.

# RECORTES DE PRENSA

## Judicial

Costaría \$100.000 millones

### La apuesta del fiscal Montealegre

Las razones por las cuales el fiscal general de la Nación tomó la decisión de crear la Unidad Nacional de Análisis y Contexto.

REDACCIÓN JUDICIAL

Con una inversión que podría estimarse en más de \$100.000 millones, la gran apuesta de la Fiscalía de Eduardo Montealegre es dejar instalada la nueva Unidad Nacional de Análisis y Contexto (UNAC), que busca articular investigaciones dispersas en distintos despachos judiciales, reconstruir hechos en el marco de la memoria y comprender los fenómenos que explican lo que el propio fiscal ha llamado "la macrocriminalidad de Colombia".

Más de 100 fiscales e investigadores y 150 analistas, entre políticos, violentólogos, sociólogos, psicólogos e historiadores, harán parte de esta nueva unidad cuyos detalles está terminando de definir el fiscal Montealegre. La iniciativa constituirá una especie de consorcio de la verdad dentro de los procesos penales y ha contado con asesoría de los gobiernos de Chile, Alemania y Estados Unidos. En síntesis, se trata del rediseño de la investigación en Colombia.

El primer pilar de la UNAC es el grupo de analistas especializados en investigar a organizaciones criminales que se articulan entre sí para cometer graves violaciones a los derechos humanos, así como la reconstrucción de contextos que parecen islas en las otras unidades, como la de Lavado de Activos, Autocorrupción y la misma Unidad Antinarcóticos.

El segundo pilar es la subunidad de priorización de casos. En

cristiano, significa que esta área fijará un derrotero para darles preponderancia a determinados procesos judiciales muy representativos, bajo la premisa de que investigar simultáneamente todos los delitos es una tarea imposible. En múltiples reuniones de trabajo con organizaciones de derechos humanos y delegados de la sociedad civil, incluso Human Rights Watch, este proyecto ha sido socializado con no pocas críticas, pero, en todo caso, con expectativa sobre la eficacia que puede llegar a tener.

Esa priorización de los procesos supone unos criterios que deberá definir un grupo conformado por el viceministro de la Nación, los jefes de las distintas unidades de la Fiscalía, el director del CTI y la Dirección Nacional de Fiscalías. Ellos recomendarán qué investigación debe tener prioridad, pero, en últimas, será el fiscal general, en este caso Eduardo Montealegre, quien escoja si ese expediente deberá tener un turno privilegiado en la larga lista de procesos represados en la justicia.

El juez español Baltasar Garzón, a través de la OEA, ha sido fundamental en la elaboración de este proyecto. Por supuesto, los llamados falsos positivos entrarán en el primer nivel de esta apuesta de Montealegre. Así se rastrearán estos miles de casos en apariencia fragmentados, con distintos protagonistas y en hechos diversos, para determinar si fueron homicidios que deban ex-



El fiscal Montealegre cree que la nueva unidad agilizará los procesos que se adelantan en otros despachos. (Luz Arango)

Los falsos positivos y el exterminio de la UP se encuentran entre los primeros casos que serían objeto de estudio de esta nueva unidad de la Fiscalía.

plicarse dentro de un contexto de sistematicidad. El exterminio de la Unión Patriótica también figurará en este modelo. La UNAC le permitirá a la Fiscalía reconstruir hechos que han sido judicializados de manera aislada pero que tienen mucho en común, además de identificar protagonistas y nexos cruzados que facilitarían el reconocimiento

de los responsables de las organizaciones criminales de Colombia. En los próximos días, el fiscal Montealegre divulgará la directiva que contiene estas modificaciones al interior del ente investigativo. Entre tanto recomanda fiscales para este nuevo reto y evalúa la inversión en infraestructura con el fin de dejar listo el modelo de la iniciativa.

### Tras los 'cerebros' criminales

La Fiscalía empezó un barrido por todas las unidades del país para identificar patrones de conducta, cadenas de mando y nombres de personas coincidentes en los procesos por los crímenes más graves.

El nuevo modelo de investigación busca conexiones entre el crimen organizado y sectores 'legales' de la sociedad, de manera similar a como han avanzado los casos por 'parapolítica'.

Para que un caso sea priorizado, se tendrán en cuenta factores como: el riesgo de condena internacional, la gravedad del hecho, la posibilidad de sentar jurisprudencia y la existencia de evidencias para encontrar a otros responsables.

En cuanto a los casos no priorizados, no se detendrán, sino que seguirán al ritmo actual en las fiscalías locales y seccionales. "La priorización no equivale a una extinción de la acción penal o una renuncia al deber de investigar", dice la Fiscalía.



Entre mediados de los 80 y el año 2000, 'paras' y extrema derecha asesinaron por lo menos a 2

### Magnicidios de Galán, Jaramillo y Pizarro, en un solo megaprocés

Armas automáticas de la misma procedencia ilegal; coincidencias en escoltas del DAS asignados a los asesinos; más de seguridad de las víctimas y la misma fórmula para intentar desviar las investigaciones. Esas son tres de las al menos 25 'sospechosas coincidencias' que, según la Fiscalía, existen entre los magnicidios de los candidatos presidenciales Luis Carlos Galán, Carlos Pizarro y Bernardo Jaramillo, asesinados entre 1989 y 1990.

Como lo reveló EL TIEMPO en el 2010, uno de los casos más llamativos es el del exdetective José A. Santamaría, quien fue escolta, en cuestión de semanas, de los candidatos asesinados Pizarro y Jaramillo. En reiteradas sentencias, la justicia ha señalado que "el modus operandi utilizado en uno y otro magnicidio fue el mismo; después de cometidos los crímenes, se disparaba contra los autores materiales con el fin de acallarlos".

Con base en la similitud del modus operandi, la Fiscalía plantea que esos crímenes perpetrados entre agosto de 1989 y marzo de 1990 no fueron aislados y que correspondían a una estrategia coordinada con un propósito común: generar zozobra y eliminar del mapa a dirigentes que, como Galán, Jaramillo y Pizarro, podían amenazar el proyecto narcoparamilitar y sus alianzas políticas. "Aquí hemos visto que

hay un grupo de políticos e integrantes de la Fuerza Pública que hasta ahora han logrado estar a salvo de las investigaciones a pesar de su responsabilidad en los crímenes", señaló una de las cabezas de las investigaciones.

Una de las puntas investigativas que se retomarán es el papel del DAS como custodio de los dirigentes asesinados. El exdirector general Miguel Alfredo Maza está vinculado al caso de Galán y varios de sus hombres de confianza, como los fallecidos Alberto Romero y Jacobo Torresgosa, murieron sin aclarar sus actuaciones. Concretamente, el DAS falló una y otra vez defendiendo la vida de sus custodiados y nunca se tomaron correctivos.

De la misma manera, la participación de miembros del Ejército y de la Policía en

25 COINCIDENCIAS ENCONTRÓ LA FISCALÍA.

Los investigadores encontraron esas similitudes en los crímenes de los tres políticos, cometidos en menos de nueve meses.



Luis Carlos Galán, asesinado en agosto de 1989 en Soacha.



Bernardo Jaramillo, asesinado en marzo de 1990 en Bogotá.



Carlos Pizarro, asesinado en abril de 1990 en un avión.



### Priorización, chance para gestión judicial: CEJ

COMO UNA oportunidad para mejorar la gestión del sistema acusatorio consideró la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) la implementación de los mecanismos de priorización propuestos por la Fiscalía. A través de un comunicado, la CEJ expresó que "esto es

noticias criminales para persecución de la criminalidad organizada. Esta estrategia, aunque bien podría articularse con la priorización, no es connatural a ella". "La priorización consiste en

establecer un 'orden de atención entre reclamos ciudadanos de justicia equivalentes' basado en factores como la calidad de la víctima, el grado de responsabilidad del investigado, la clase de delito, el impacto que la conduc-

ta produjo en la comunidad y la riqueza probatoria. Esto en aras de lograr una mayor eficiencia, celeridad y eficacia en la persecución del delito", aclaró.

EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS S.A ESP - ACUASES