

# La Fiscalía del siglo **XXI**

Eduardo Montealegre Lynett  
*Fiscal General de la Nación*  
2012 - 2016

un  
camino  
hacia  
la  
modernización



Eduardo Montealegre Lynett  
*Fiscal General de la Nación*

---

Jorge Fernando Perdomo Torres  
*Vicéfiscal General de la Nación*

---

**Coordinación editorial**

Ómar Alberto Jaimes Rueda  
*Director Nacional de Comunicaciones, Prensa y Protocolo*

---

**Edición y compilación**

*Este informe fue elaborado por un equipo conformado por funcionarios del Despacho del Fiscal General, la Dirección Nacional de Estrategia en Asuntos Constitucionales, la Dirección Nacional de Políticas Públicas y la Dirección Jurídica, con base en los lineamientos del Fiscal General.*

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

---

**Fotografía**

Dirección Nacional de Comunicaciones, Prensa y Protocolo

---

**Diseño y diagramación**

Juan Camilo Rivera Cruz  
Daniela Alejandra Gil Castro  
*Dirección Nacional de Comunicaciones, Prensa y Protocolo*

---

**Impresión**

Imprenta Nacional de Colombia  
Bogotá, 2016

---

ISSN 2339-4749

Esta publicación no podrá ser reproducida por medio alguno sin permiso expreso de la Fiscalía General de la Nación.

# Contenido



# Índice

Presentación .....	20
<b>I. INTRODUCCIÓN: UN CAMINO DE TRANSFORMACIONES NECESARIAS .....</b>	<b>24</b>
<b>A. La radiografía de la Fiscalía antes de 2012 .....</b>	<b>25</b>
1. Deficiencias en la capacidad investigativa de la Fiscalía General de la Nación .....	26
2. La falta de un sistema de gerencia y evaluación permanente al interior de la Fiscalía General de la Nación .....	28
3. Falta de eficiencia en la labor investigativa por carecer de lineamientos claros para la priorización de casos y la investigación en contexto .....	30
4. Carencia de políticas y estrategias para brindar una atención digna e integral a las víctimas y ciudadanos que demandan justicia .....	31
5. La adopción de las estrategias relacionadas con la aplicación del marco jurídico para la paz en un posible escenario de posconflicto.....	33
6. Falencias respecto de las diferentes seccionales de la Fiscalía. La necesidad de fortalecer el enfoque territorial .....	33
7. Caos en la carrera especial de la Fiscalía y en la administración de personal.....	34
<b>B. Las perspectivas filosóficas que orientaron los cambios para la modernización .....</b>	<b>37</b>
1. El rol de la Fiscalía en el diseño y la ejecución de política criminal en Colombia .....	37
a. Incorporación de nuevas estructuras de imputación en el derecho penal interno .....	38
b. Protección a las víctimas en el proceso penal. La reorientación de justicia transicional y el contexto como elemento ligado a la verdad histórica .....	39
c. Fortalecimiento de los instrumentos contra la criminalidad organizada y la corrupción .....	42
1. El rol de la Fiscalía en el diseño y la ejecución de la política criminal en Colombia.....	42
a. La Fiscalía como un actor protagónico en la formulación y ejecución de la política criminal en Colombia .....	43

i. Las directivas expedidas por el Fiscal General de la Nación como un componente importante de la política criminal del Estado .....	44
2. Nuevas aproximaciones a la investigación y ejercicio de la acción penal: la apuesta por una Fiscalía diferente .....	45
3. La investigación criminal inteligente: tránsito del ejecutor material hacia la estructura criminal .....	46
4. La investigación criminal inteligente: aproximación interdisciplinaria al delito .....	47
5. Priorización y análisis en contexto. Presupuestos esenciales del nuevo modelo de investigación penal en Colombia .....	48
6. El nuevo modelo de investigación en el marco de la justicia ordinaria .....	49
7. Aproximación estratégica a la gerencia de la Entidad .....	49
8. La materialización de la política criminal en las distintas regiones del país. Un mayor enfoque territorial .....	50
9. La agenda pendiente de la Constitución de 1991: cerrar la brecha institucional entre el centro y las regiones .....	51
a. La criminalidad diferenciada obliga a una Fiscalía con enfoque territorial .....	51
10. Una Fiscalía para el posconflicto: Estrategia de Paz .....	52
a. La justicia restaurativa como fórmula de justicia para las sociedades en transición .....	53
b. La necesaria participación política de los futuros excombatientes .....	54
c. Los informes macro de esta Fiscalía serán el principal insumo investigativo de la jurisdicción especial de paz .....	55
<b>C. Esquema del documento .....</b>	<b>57</b>
<b>II. UN MODELO DE PENSAMIENTO ESTRATÉGICO PARA EL EJERCICIO MISIONAL .....</b>	<b>58</b>
<b>A. Logros de las dependencias estratégicas y desempeño global de la Fiscalía General de la Nación .....</b>	<b>60</b>

1. Aportes a la constitucionalización del derecho penal .....	60
2. Contribuciones respecto de la implementación del Sistema Penal Acusatorio y la articulación en materia penal .....	64
3. Políticas públicas para la toma de decisiones basadas en evidencia empírica y una mejor planeación .....	66
4. Fortalecimiento del enfoque de derechos, diferencial y de género .....	69
a. Enfoque diferencial por ciclo vital: niñas, niños, adolescentes y adultos mayores .....	71
b. Enfoque diferencial de género y por orientación sexual .....	72
c. Enfoque étnico: comunidades indígenas y afrocolombianas .....	82
d. Aplicación del enfoque diferencial frente aquellas personas que por sus actividades y oficios enfrentan particulares riesgos contra su vida y demás derechos fundamentales .....	89
5. Análisis de evidencia empírica: mejor desempeño de la Entidad .....	98
<b>B. La política pública de priorización en la Fiscalía General de la Nación .....</b>	<b>104</b>
1. El ciclo de la política pública de priorización .....	104
a. La formulación de la problemática de la investigación criminal en la Fiscalía General de la Nación .....	105
<b>C. La estrategia de internacionalización de la Fiscalía para afrontar la transnacionalidad de los delitos .....</b>	<b>120</b>
1. La internacionalización de la Fiscalía General de la Nación en resultados .....	121
a. Resultados en materia de extradición .....	121
b. Extradiciones connotadas durante el cuatrienio 2012-2016 .....	125
2. Resultados frente a compromisos internacionales en materia de derechos humanos .....	126
3. Resultados en materia de cooperación judicial y técnica .....	127
4. Casos relevantes en materia de cooperación judicial y técnica .....	128

a. Caso Interbolsa .....	129
b. Conflicto fronterizo Colombia–Venezuela .....	129
5. Las consejerías judiciales dentro del proceso de internacionalización de la Fiscalía General de la Nación .....	129
a. Consejería Judicial ante el Reino de España permitió la extradición del ciudadano Víctor Maldonado .....	130
b. Consejería Judicial del Reino Unido .....	131
c. Consejería Judicial ante los Estados Unidos .....	132
d. Consejería Judicial ante Alemania .....	133
6. Otros resultados en materia de protocolo, capacitación, y posicionamiento internacional de la Fiscalía General de la Nación .....	134
a. Manual de Cooperación Internacional en Materia Penal .....	134
b. Cartilla sobre la captura de extranjeros .....	134
c. Protocolo de desaparecidos .....	135
d. Traducciones .....	135
e. Cooperación técnica .....	135
f. Cooperación de gobiernos extranjeros y organismos internacionales .....	137
g. Beneficios más representativos .....	138
<b>III. NUEVAS APROXIMACIONES A LA INVESTIGACIÓN Y EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL. MAYOR ESPECIALIZACIÓN FRENTE A LOS FENÓMENOS CRIMINALES .....</b>	<b>139</b>
<b>A. Investigación penal integral como presupuesto básico para responder adecuadamente a la criminalidad organizada y ejecutar la política criminal de manera efectiva y eficiente ..</b>	<b>143</b>
1. Nuestro abordaje investigativo en materia de criminalidad organizada .....	146
2. Los resultados en la lucha contra la criminalidad organizada desde la perspectiva departamental y nacional .....	148
a. Caso emblemático: los hermanos Borre Barreto y “Los Rastrojos” .....	153

3. El fortalecimiento de la persecución desde la perspectiva local y regional .....153

**B. La investigación en contexto: fortalecimiento de las capacidades de análisis .....161**

1. La importancia de la investigación en contexto en la experiencia internacional.....165

a. Tribunales penales internacionales ..... 165

b. Tribunales de derechos humanos ..... 167

c. Organismos internacionales ..... 169

2. La construcción de contextos como un esfuerzo interdisciplinario ..... 171

3. Las metodologías utilizadas por la Dirección Nacional de Análisis y Contextos ..... 174

4. Algunos logros alcanzados por la Dirección Nacional de Análisis y Contextos en las situaciones priorizadas diferentes a las relacionadas con Estrategia de Paz ..... 178

a. La situación priorizada de desplazamiento y despojo de tierras en la región del Urabá antioqueño desde 1994 hasta el 2011, ocurrida como consecuencia de las incursiones paramilitares en los corregimientos de Tulapas y Macondo, comprensión municipal de Turbo y San José de Apartadó ..... 179

b. La investigación por la victimización a miembros simpatizantes de la Unión Patriótica durante el periodo comprendido entre 1987 y 1991 ..... 181

c. Situación de violencia basada en género ..... 182

d. Situación magnicidios ..... 182

**C. Los nuevos modelos de investigación económico-financiera ..... 183**

1. La creación de las Direcciones Especializadas de Policía Judicial y la Dirección de Articulación de Policías Judiciales Especializadas ..... 185

2. Conformación de la Dirección Nacional de Articulación de Policías Judiciales Especializadas ..... 186

3. La Policía Judicial Económico Financiera como un engranaje fundamental en la investigación de los delitos económicos y financieros ..... 188

4. El método de investigación de la PEF se compone de dos grandes áreas..... 192

5. Valoración por parte de la PEF del riesgo y las amenazas que se generan en el sector económico y financiero .....	193
6. El método de investigación de flujos económicos y redes criminales .....	194
7. Resultados de la PEF a partir de la aplicación de su método de investigación .....	195
a. Caso contrabando de chatarra: caso ejemplar .....	195
b. Resultados en el caso Alberto Aroch Mugarbi .....	199
c. Ventajas y enseñanzas de la aplicación de la metodología desarrollada por la PEF .....	201
<b>D. La Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio .....</b>	<b>203</b>
1. Particularidades de la acción de extinción de dominio y su carácter autónomo frente a la acción penal .....	203
2. Características del modelo de extinción de dominio a partir de la modernización .....	204
3. Modelo de priorización en la extinción de dominio .....	204
a. Definición de los criterios de priorización en relación con la carga laboral .....	205
b. Test de priorización y clasificación por ejes temáticos en extinción de dominio .....	206
4. Carga laboral de Extinción de Dominio .....	208
5. La Dirección que se pone a tono con la Ley 1708 de 2014, “por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio” .....	211
6. Las regiones y la extinción de dominio .....	211
7. Extinción de dominio y análisis en contexto .....	212
8. Herramientas para develar patrones de ocultamiento .....	213
9. Resultados en la Dirección de Extinción de Dominio .....	214
a. Casos connotados .....	214
b. Resultados cuantitativos .....	216
c. Valor y número de bienes objeto del derecho de extinción de dominio .....	216
<b>E. La especialización de las Fiscalías Nacionales .....</b>	<b>218</b>
1. Articulación de las fiscalías nacionales especializadas .....	219
a. Creación de cuatro grupos de trabajo con fiscales de las distintas dependencias .....	220

2. La definición de ejes temáticos en la Dirección de Fiscalías Nacionales como un criterio de especialidad .....	223
3. Resultados en la protección de la democracia. La especialización de la Fiscalía en delitos electorales .....	225
4. Resultados de la mayor especialización en la investigación y ejercicio de la acción penal de las Fiscalías Nacionales en Ley 906 de 2004 .....	230
5. Resultados de la mayor especialización en la investigación y ejercicio de la acción penal de las Fiscalías Nacionales en Ley 600 de 2000 .....	236
<b>F. El Fortalecimiento del Cuerpo Técnico de Investigación CTI .....</b>	<b>240</b>
1. Recursos invertidos en el fortalecimiento del (CTI) .....	240
2. Acreditación de laboratprios de investigación .....	242
3.Coordinación de la articulación interinstitucional entre entidades con funciones de policía judicial .....	246
<b>IV. HACIA UNA FISCALÍA SENSIBLE A LAS REGIONES Y A LAS VÍCTIMAS .....</b>	<b>248</b>
<b>A. Un lugar para la Fiscalía: mejorar las instalaciones para atender a los ciudadanos dignamente .....</b>	<b>250</b>
<b>B. La racionalización de los cargos y sedes de la Entidad. Una necesidad apremiante .....</b>	<b>259</b>
<b>C. Un nuevo atlas de cobertura de la Fiscalía .....</b>	<b>262</b>
<b>D. Mejores resultados en la investigación y judicialización de los delitos que más afectan la seguridad ciudadana obtenidos a partir del fortalecimiento del enfoque territorial .....</b>	<b>266</b>
1. Homicidio .....	271
2. Delitos sexuales .....	276
3. Corrupción .....	281

<b>E. La inversión en avances tecnológicos como una forma de cerrar la brecha entre el ciudadano y la administración de justicia .....</b>	<b>285</b>
1. Informar al ciudadano: la necesidad de la Fiscalía de comunicarse de forma adecuada y contundente .....	285
2. El fortalecimiento de las TIC: la calidad de la comunicación interna e interinstitucional de la Fiscalía General de la Nación .....	286
3. La tecnología al servicio de las investigaciones judiciales .....	288
<b>F. Las víctimas: Eje de la regionalización y del proceso penal.....</b>	<b>290</b>
1. El espacio de visibilización de las víctimas .....	290
2. Los mandatos de la Constitución, la jurisprudencia constitucional y la normatividad penal sobre derechos de las víctimas .....	291
3. La Fiscalía del siglo XXI: una fiscalía al servicio de las víctimas .....	294
4. La Política de Intervención Temprana de Entradas (PITE): Una propuesta para darle un mejor servicio a las víctimas .....	297
<b>V. NUEVO ENFOQUE ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO: LOGROS DE UNA ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA.....</b>	<b>299</b>
<b>A. El fortalecimiento del presupuesto asignado al Ente Investigador como mecanismo para responder a las necesidades identificadas en los diagnósticos .....</b>	<b>301</b>
1. La ejecución estratégica y eficiente de nuestros gastos de inversión .....	304
<b>B. La puesta en marcha de cuatro estrategias para el manejo adecuado y la adquisición de los bienes de la Fiscalía .....</b>	<b>308</b>

1. El nuevo Fondo Especial para la Administración de Bienes. Una deuda pendiente desde 2004 .....	308
2. El levantamiento necesario del inventario físico de bienes .....	312
3. Cambios en el cuidado y manejo de los almacenes de evidencias .....	313
4. El aumento en la adquisición de bienes por donación o transferencia .....	313
<b>C. Dos políticas que impactaron a los servidores y cambiaron la percepción de ausencia de bienestar social en la Entidad .....</b>	<b>316</b>
<b>D. Transparencia en el presupuesto ejecutado por concepto de prestación de servicios personales .....</b>	<b>319</b>
<b>E. Los sistemas de ahorro como un modelo de administración eficiente .....</b>	<b>324</b>
<b>F. La modernización de bienes estratégicos para el cumplimiento de la misión institucional de la Entidad .....</b>	<b>328</b>
1. Gestión responsable en la adquisición de transporte aéreo en la Entidad .....	328
2. El mejoramiento del parque automotor y la reducción de sus costos .....	330
<b>G. Fortalecimiento de la defensa jurídica de la Entidad .....</b>	<b>332</b>
<b>VI. UNA FISCALÍA PREPARADA PARA EL POSCONFLICTO .....</b>	<b>342</b>
<b>A. La participación de la Fiscalía General de la Nación en la Jurisdicción Especial para la Paz ...</b>	<b>344</b>
1. El modelo de justicia transicional en Colombia y el papel de la Fiscalía .....	345
2. Los crímenes de sistema y la investigación en contexto .....	347
3. La importancia de los nuevos esquemas de investigación para el posconflicto a la luz de la Corte Penal Internacional .....	348

<b>B. La estrategia de paz de la Fiscalía General de la Nación</b>	<b>351</b>
1. La priorización en la Ley de Justicia y Paz	353
a. Análisis de la carga laboral	355
b. La aplicación de los criterios de priorización	356
c. La destinación de mayores recursos	356
d. Resultados de la priorización en Justicia y Paz	357
2. La Estrategia de Paz implementada en la Dirección Nacional de Análisis y Contextos (DINAC)	362
a. Fase I. Establecimiento del universo de casos e identificación de muestras representativas	363
b. Fase II. Identificación de patrones criminales y delimitación de situaciones. Entrega de informes	367
c. Fase III. Consolidación de macroprocesos	374
3. Algunos logros de la Dirección Nacional de Fiscalía Nacional Especializada en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	377
a. Investigaciones de las fiscalías delegadas ante la Corte Suprema de Justicia	379
b. Avances en el análisis del fenómeno de los falsos positivos	380
<b>C. La formulación de un Plan Especial contra el Crimen Organizado, pensando en el posconflicto (futuras acciones)</b>	<b>382</b>
<b>VII. CONCLUSIONES</b>	<b>384</b>

# Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Distribución de los cargos según nivel jerárquico .....	27
Ilustración 2. Enfoques diferenciales .....	70
Ilustración 3. Procesos con imputación y procesos con sentencia por año - Violencia sexual contra mujeres .....	74
Ilustración 4. Número de procesos denunciados y de víctimas identificadas por año y por feminicidio .....	76
Ilustración 5. Lugares de comisión de agresiones con agentes químicos o sustancias corrosivas .....	77
Ilustración 6. Procesos con imputación y procesos con sentencia por año - personas LGBTI .....	79
Ilustración 7. Entradas y entradas efectivas por año – indígenas .....	83
Ilustración 8. Procesos con imputación y procesos con sentencia por año - afrodescendientes .....	87
Ilustración 9. Procesos con imputación y procesos con sentencia por año - defensores DDHH .....	92
Ilustración 10. Entradas y entradas efectivas por año – periodistas .....	95
Ilustración 11. Número de procesos que entraron a la Fiscalía General de la Nación. Ley 906 y Ley 1098 .....	100
Ilustración 12. Imputaciones por proceso y persona, y tasa de imputaciones .....	101
Ilustración 13. Escritos de acusación por proceso y persona, y tasa de escritos de acusación .....	102
Ilustración 14. Condenas por proceso y personas, y tasa de condenas .....	103
Ilustración 15. Ciclo de la política pública de priorización dentro de la Fiscalía General de la Nación .....	104
Ilustración 16. Imputaciones y condenas por homicidios dolosos en el municipio de Buenaventura .....	117
Ilustración 17. Homicidios dolosos – actuaciones por mes en el municipio de Buenaventura .....	117
Ilustración 18. Violencia sexual – número de actuaciones en el municipio de Buenaventura .....	119
Ilustración 19. Requerimientos atendidos por el grupo de extradición .....	122
Ilustración 20. Cooperantes internacionales que financiaron capacitaciones .....	137
Ilustración 21. Elementos estructurales del crimen organizado .....	144
Ilustración 22. Nuevos ejes .....	145
Ilustración 23. Investigación penal de la criminalidad organizada .....	147
Ilustración 24. Estructuras criminales .....	149
Ilustración 25. Estructuras criminales .....	150
Ilustración 26. Capturas efectivas organizaciones tipo A y B .....	151
Ilustración 27. Imputaciones tipo A y B .....	152

Ilustración 28. Procesos para la criminalidad organizada II .....	155
Ilustración 29. Actuaciones de la Dirección de Seccionales y seguridad ciudadana frente al crimen organizado .....	157
Ilustración 30. Organizaciones criminales identificadas y afectadas 2014 – 2015 .....	158
Ilustración 31. Capturas de miembros de organizaciones criminales .....	159
Ilustración 32. Algunos casos de especial connotación .....	160
Ilustración 33. Esquema de investigación penal .....	162
Ilustración 34. Fases de trabajo .....	175
Ilustración 35. Productos elaborados a partir del análisis contextual .....	177
Ilustración 36. Situaciones priorizadas .....	178
Ilustración 37. DNAPJE .....	185
Ilustración 38. DNAPJE II .....	187
Ilustración 39. Cambios DNAPJE .....	189
Ilustración 40. Test de priorización en la PEF .....	191
Ilustración 41. División por grupos de análisis estratégico y grupo operativo en la PEF .....	193
Ilustración 42. Clasificación .....	207
Ilustración 43. Carga laboral de Extinción de Dominio .....	208
Ilustración 44. Asignación de investigaciones II .....	210
Ilustración 45. Mapa judicial de la extinción de dominio .....	212
Ilustración 46. Requerimientos de extinción de dominio .....	216
Ilustración 47. Número de bienes objeto de afectación con fines de extinción de dominio (2012-2015) .....	217
Ilustración 48. Avalúo de bienes objeto de afectación con fines de extinción de dominio (2012-2015) .....	217
Ilustración 49. Direcciones adscritas a la DAFNE .....	219
Ilustración 50. Investigaciones por delitos contra los mecanismos de participación democrática, año 2008 – 2015 .....	226
Ilustración 51. Comparativo de capturas elecciones 2010 vs 2014 .....	228
Ilustración 52. Comparativo de capturas en las elecciones regionales 2011 vs 2015 .....	229
Ilustración 53. Entradas y entradas efectivas de las Dirección de Fiscalías Nacionales .....	230

Ilustración 54. Imputaciones por proceso y por persona en los procesos asignados a las direcciones nacionales .....	231
Ilustración 55. Tasa de imputaciones en las direcciones nacionales .....	232
Ilustración 56. Escritos de acusación por proceso y persona en los procesos asignados a las Direcciones Nacionales .....	233
Ilustración 57. Tasa de escritos de acusación en las direcciones nacionales .....	233
Ilustración 58. Procesos y personas con condena en los procesos asignados a las Direcciones nacionales .....	234
Ilustración 59. Tasa de condenas en las direcciones nacionales .....	235
Ilustración 60. Entradas y entradas efectivas .....	236
Ilustración 61. Apertura de instrucción y acusaciones .....	237
Ilustración 62. Número de condenas y porcentaje de condenas sobre acusaciones .....	239
Ilustración 63. Ejecución presupuestal gastos de inversión vigencias 2011 – 2015 .....	241
Ilustración 64. Áreas beneficiadas con donaciones y transferencias vigencias 2011 – 2015 .....	242
Ilustración 65. Entradas y entradas efectivas .....	267
Ilustración 66. Imputaciones por proceso y por persona .....	268
Ilustración 67. Tasa de imputaciones de casos .....	269
Ilustración 68. Escritos de acusación por proceso y persona .....	270
Ilustración 69. Procesos y personas con condena .....	270
Ilustración 70. Entradas y entradas efectivas por homicidio doloso .....	272
Ilustración 71. Imputaciones por proceso y por persona en homicidio .....	273
Ilustración 72. Tasa de imputaciones por homicidios dolosos .....	274
Ilustración 73. Procesos y personas con condena en homicidio .....	275
Ilustración 74. Tasa de condenas en homicidio .....	276
Ilustración 75. Entradas y entradas efectivas por delitos sexuales .....	277
Ilustración 76. Imputaciones por proceso y por persona en delitos sexuales .....	278
Ilustración 77. Tasa de imputaciones en delitos sexuales .....	279
Ilustración 78. Procesos y personas con condena en delitos sexuales .....	280
Ilustración 79. Tasa de condenas en delitos sexuales .....	280
Ilustración 80. Entradas y entradas efectivas por delitos contra la administración pública relacionados con corrupción .....	281

Ilustración 81. Imputaciones por proceso y por persona en delitos contra la administración pública relacionados con corrupción .....	282
Ilustración 82. Tasa de imputaciones en delitos contra la administración pública relacionados con corrupción .....	283
Ilustración 83. Condenas por proceso y por persona en delitos contra la administración pública relacionados con corrupción .....	284
Ilustración 84. Asignación presupuestal / ejecución – vigencias 2011 – 2016 .....	302
Ilustración 85. Asignación presupuestal gastos de funcionamiento vigencias 2011 – 2016 .....	303
Ilustración 86. Asignación presupuestal gastos de inversión vigencias 2011 – 2016 .....	303
Ilustración 87. Ejecución presupuestal gastos de inversión vigencias 2012 – 2015 .....	305
Ilustración 88. Porcentaje de ejecución presupuestal gastos de inversión vigencias 2011 – 2015 .....	306
Ilustración 89. Porcentaje de ejecución presupuestal gastos de inversión vigencias 2011 – 2015 .....	307
Ilustración 90. Comparación de las donaciones y transferencias entre cuatrienios, sin incluir los recursos recibidos por la supresión del DAS y la liquidación de la DODLP.....	315
Ilustración 91. Centro de Cuidado Infantil: Bogotá .....	317
Ilustración 92. Segunda sede del Centro de Cuidado Infantil El Nido: Medellín .....	318
Ilustración 93. Presupuesto ejecutado .....	319
Ilustración 94. Valor contratos remuneración servicios técnicos con personas naturales en el Nivel Central 2012-2015 .....	321
Ilustración 95. Cantidad de contratos por remuneración de servicios técnicos con personas naturales en el Nivel Central 2012-2015 .....	322
Ilustración 96. Aeronave accidentada .....	328
Ilustración 97. Aeronave Learjet 60 .....	329
Ilustración 98. Modernización del parque automotor de la Fiscalía General de la Nación .....	331
Ilustración 99. Sesiones de comisión .....	339
Ilustración 100. Actos administrativos expedidos por la CCE .....	339
Ilustración 101. Resultados de la modernización 2012 – 2015 .....	361
Ilustración 102. Sentencias de Justicia Transicional .....	361
Ilustración 103. Modelo de investigación en contexto .....	363
Ilustración 104. Modelo de investigación en contexto II .....	364
Ilustración 105. Modelo de investigación en contexto .....	368
Ilustración 106. Modelo de investigación en contexto .....	375

# Índice de tablas

Tabla 1. Promedio carga laboral por fiscal Ley 906 de 2004 y Ley 1098 de 2006 .....	35
Tabla 2. Promedio de carga laboral por fiscal, Ley 600 de 2000.....	35
Tabla 3. Decisiones del Comité Nacional de Priorización .....	109
Tabla 4. Planta de personal del municipio de Buenaventura .....	115
Tabla 5. Imputaciones y condenas por homicidios dolosos en el municipio de Buenaventura .....	116
Tabla 6. Identificación y entrega de cuerpos de víctimas registradas como desmembradas en el municipio de Buenaventura .....	118
Tabla 7. Capturas, imputaciones y condenas por delitos de violencia sexual en el municipio de Buenaventura .....	119
Tabla 8. Solicitudes de extradición de gobiernos extranjeros .....	123
Tabla 9. Entregados en extradición.....	124
Tabla 10. Cooperación judicial y técnica.....	128
Tabla 11. Cuadro comparativo de los modelos de investigación .....	164
Tabla 12. Tribunales penales internacionales.....	166
Tabla 13. Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	168
Tabla 14. Organismos internacionales.....	170
Tabla 15. Criterios de priorización.....	205
Tabla 16. Asignación de investigaciones.....	209
Tabla 17. Ensayos de laboratorio acreditados 2012 – 2015.....	243
Tabla 18. Ejecución presupuestal .....	250
Tabla 19. Inversión en sedes durante el año 2013 .....	251
Tabla 20. Inversión en sedes en el año 2014 .....	252
Tabla 21. Inversiones en sedes durante el año 2015 .....	253
Tabla 22. Diferencias entre seccionales A, B, C y D .....	261
Tabla 23. Comparación entre el modelo de distribución de las seccionales y el modelo implementado por la reforma .....	263
Tabla 24. Bienes incautados y en comiso administrados por el Fondo Especial de Administración de Bienes.....	310
Tabla 25. Clasificación de los bienes en comiso administrados por el Fondo Especial para la Administración de Bienes .....	310

Tabla 26. Clasificación de los bienes incautados administrados por el Fondo Especial para la Administración de Bienes .....	311
Tabla 27. Depósitos en comiso administrados por el Fondo Especial para la Administración de Bienes .....	311
Tabla 28. Bienes inmuebles listos para ser llevados al Comité del Fondo Especial para la Administración de Bienes al 31 de diciembre de 2015 .....	312
Tabla 29. Donaciones y transferencias .....	314
Tabla 30. Porcentaje de contratistas comparado con el número de servidores vinculados a la Entidad 2012 - 2015 .....	323
Tabla 31. Contratación .....	325
Tabla 32. Devolución del valor de primas de seguros de vehículos por la actualización mensual de valores asegurados .....	326
Tabla 33. Comparación del valor unitario de los avalúos contratados en 2011 y 2014 .....	327
Tabla 34. Valores ahorrados por la gestión de la Dirección Nacional de Apoyo a la Gestión .....	327
Tabla 35. Cuentas por pagar por demandas en contra de la Fiscalía con corte al 31 de diciembre de 2015 .....	333
Tabla 36. Conciliaciones por pagar: pretensiones y valor acordado .....	334
Tabla 37. Turnos asignados .....	334
Tabla 38. Suma recuperada por el Departamento de Jurisdicción Coactiva .....	335
Tabla 39. Suma recuperada por el Departamento de Jurisdicción Coactiva .....	341
Tabla 40. Solicitudes radicadas de audiencias de imputación .....	359
Tabla 41. Universo provisional de casos presuntamente atribuibles a las FARC-EP identificados por la Dirección Nacional de Análisis y Contextos .....	365
Tabla 42. Universo provisional de casos presuntamente atribuibles al ELN .....	366
Tabla 43. Caracterización de bloques .....	369
Tabla 44. Bloques .....	374
Tabla 45. Desempeño en la judicialización de homicidios atribuibles a Fuerza Pública (Ley 600) .....	377
Tabla 46. Desempeño en la judicialización de homicidios atribuibles a Fuerza Pública (Ley 906) .....	378
Tabla 47. Decisiones condenatorias en procesos por homicidios asociados al actuar de la Fuerza Pública .....	378



## *Presentación*

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

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

Entonces, tomamos la decisión de ‘poner la casa en orden’ e iniciamos un proceso de modernización de la Entidad. Quisimos comenzar a estrechar

la brecha existente entre las demandas de justicia de los colombianos y la eficacia en la respuesta de la Fiscalía. A partir de varios diagnósticos, comprendimos que únicamente podríamos alcanzar esta meta si transformábamos a la Fiscalía en una institución de vanguardia, cuya estructura pudiera adaptarse a los desafíos criminales de los nuevos tiempos y lograra responder a las necesidades de las víctimas.

## *La Fiscalía del siglo XXI: Un camino hacia la modernización*

Gracias al respaldo del Congreso y del Gobierno nacional conseguimos plasmar las bases de nuestro proyecto reformador en un compendio de decretos que, actualmente, son la hoja de ruta de una Fiscalía cada vez más acorde al siglo XXI. Después de 4 años de gestión, podemos afirmar con seguridad que, aunque recibimos una Entidad que amenazaba ruina, le estamos entregando al país una Entidad renovada. Un referente exitoso para nuestra región y el mundo en materia de lucha contra la criminalidad.

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

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

los derechos humanos, y de incorporación de los estándares internacionales del derecho internacional humanitario.

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

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

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

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

Aunque estamos convencidos de que a lo largo de estos 4 años fijamos unos cimientos sólidos, nuestro deseo es que la modernización de la Entidad sea una política de Estado, más allá de quiénes estén a cargo de su dirección. De ahí nuestro interés en ofrecer diversos elementos argumentativos, con el fin de que el próximo Fiscal General de la Nación

cuente con los insumos necesarios para darle continuidad e impulso a este proceso, que desde luego, no puede concluir hoy.

Además de lo anterior, el informe “La Fiscalía del siglo XXI: un camino hacia la modernización” busca invitar a la ciudadanía al debate y a la reflexión sobre nuestra gestión al frente de la Entidad. Estamos convencidos de la importancia que tiene el escrutinio público frente a las actuaciones de las autoridades públicas. Estamos convencidos de que en un Estado constitucional y democrático nada promueve más la transparencia en la justicia que una sociedad activa, comprometida con ‘lo público’ y dispuesta a llevar a cabo una permanente labor de veeduría de los funcionarios.

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

**Eduardo Montealegre Lynett**  
*Fiscal General de la Nación*

1.

# Introducción:

## *Un camino de transformaciones necesarias*

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

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



## A. Una radiografía de la Fiscalía que encontramos en el año 2012

Con el fin de conocer las problemáticas y, sobre todo, contar con elementos de juicio para responder adecuadamente a las demandas ciudadanas de justicia, recurrimos a diferentes entidades expertas en la evaluación de órganos del sector público para que nos entregaran diagnósticos técnicos y fundamentados sobre el estado de la Entidad y sus principales problemas.

De igual manera, estudiamos a fondo los lineamientos relacionados con las necesidades en materia de justicia dados por el Plan Nacional de Desarrollo 2010 t–2014, “Prosperidad para Todos”. Específicamente, tomamos muy en cuenta las recomendaciones relacionadas con el fortalecimiento del Sistema Penal Acusatorio como mecanismo para disminuir los altos niveles de impunidad y garantizar la plena vigencia de los derechos humanos<sup>1</sup>.

De otro lado, las recomendaciones hechas en 2012 por la Comisión Asesora de Política Criminal en su “Informe final Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano” fueron fundamentales<sup>2</sup>. Este informe las acogió ampliamente y merece destacarse la necesidad de que las decisiones de política criminal estén fundamentadas empíricamente y sean de largo plazo. En otras palabras, las entidades que hacen parte del sistema penal deben estudiar profundamente sus problemas y adoptar decisiones con vocación de permanencia, y no

incorporar simples medidas coyunturales que aumenten los problemas de la Rama Judicial.

A pesar de que cada uno de estos documentos y diagnósticos tuvo sus objetivos específicos y partió de presupuestos epistemológicos diferentes, es posible advertir que coinciden en varios puntos. Efectivamente, los estudios recibidos demostraron que la anterior estructura y organización, así como el único modelo investigativo utilizado por la Fiscalía General de la Nación para enfrentar las nuevas formas de criminalidad, resultaban insuficientes e ineficaces<sup>3</sup>, como consecuencia de su complejidad y sistematicidad<sup>4</sup>. Por consiguiente, resultaba imperativo que la nueva administración de la entidad adelantara un proceso de modernización y reestructuración que le permitiera enfrentar eficazmente el crimen, y además, garantizara el derecho de los ciudadanos a acceder a una administración de justicia pronta y eficaz.

A continuación analizaremos las principales fallencias que identificaron los expertos en los diferentes informes presentados sobre la situación de la Fiscalía. De este modo, primero (i) explicaremos la necesidad de robustecer la capacidad investigativa de la Entidad; luego, (ii) abordaremos los constantes inconvenientes que existían en la atención al ciudadano, así como la urgencia de contar con lineamientos claros y eficientes en

1. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014, “Prosperidad para Todos”: “(U)no de los aspectos cuya importancia sobresale en este tipo de sinergias es definitivamente la justicia. El fortalecimiento de la justicia y la eliminación de la impunidad son pasos críticos para garantizar el ejercicio libre y el goce pleno de los derechos humanos a toda la población”. Departamento Nacional de Planeación, <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=CZ3Fj5uvgtg%3d&tabid=1238>.

2. La Comisión Asesora de Política Criminal elaboró el Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano, que fue publicado en 2012 (Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia), e indicó lo siguiente respecto a la política criminal colombiana: “Un examen de las medidas de política criminal en Colombia en las últimas décadas muestra que carecemos de una política criminal consistente y de largo plazo, fundada empíricamente y enmarcada constitucionalmente. Por el contrario, la política criminal en Colombia se ha caracterizado por los siguientes rasgos, que distan de ser positivos”.

3. Así, por ejemplo, mientras el estudio realizado por la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes aplicó la Metodología de Sistemas Suaves de Peter Checkland, el estudio técnico efectuado por la Fundación Creamos Colombia se orientó hacia el “establecimiento de parámetros de calidad y eficiencia tanto institucional como organizacionalmente, promoviendo la implementación de sistemas de desarrollo administrativo, de gestión de la calidad y de control interno, por mencionar algunos”.

4. Sobre este punto, ver: Informe UNODC 2002, Programa global contra el crimen transnacional, [http://www.unodc.org/pdf/crime/publications/Pilot\\_survey.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/publications/Pilot_survey.pdf)

el manejo y direccionamiento de las denuncias. Igualmente, (iii) resumiremos las recomendaciones que dieron los expertos sobre la adopción de una política integral que le permitiera a la Fiscalía responder eficazmente a los retos que impone la lucha contra la criminalidad organizada y la implementación de una justicia para el posconflicto.

## 1. Deficiencias en la capacidad investigativa de la Fiscalía General de la Nación

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, la implementación de la política de seguridad y convivencia ciudadana (PSCC) exigía que la Entidad actualizara su modelo investigativo, con el fin de lograr la disminución de los niveles de criminalidad y la efectividad de la acción penal<sup>5</sup>. Específicamente, la ley planteaba la urgencia de adoptar un modelo investigativo diferente y contar con una planta de personal suficiente, idónea y proporcional a los grandes retos que debía afrontar la Fiscalía<sup>6</sup>, pues el dinamismo de los fenómenos criminales reclamaba no solo una planta de servidores lo suficientemente capacitada para enfrentar la complejidad y el carácter sistémico de la criminalidad nacional e internacional<sup>7</sup>, sino también la adecuación de sus modelos de investigación.

Frente a este asunto específico, la Comisión Asesora de Política Criminal señaló de manera reiterada que el fortalecimiento investigativo, y no el endurecimiento punitivo, era una de las más importantes herramientas para solucionar la guerra contra el crimen. De acuerdo con los especialistas, una de las formas realmente eficientes para evitar la comisión de delitos es que exista una certeza de que los responsables de dichas conductas serán investigados y sancionados por la ley<sup>8</sup>. Así, es posible decir que la fórmula en la lucha contra la delincuencia no reside exclusivamente en la cárcel, sino en una combinación de diversas políticas entre las cuales la efectividad de la acción penal es un eje fundamental.

---

5. Ver: Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, "Prosperidad para Todos", <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=CZ3Fj5uvgtg%3d&tabid=1238>.

6. Ver: Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, "Prosperidad para Todos", <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=CZ3Fj5uvgtg%3d&tabid=1238>.

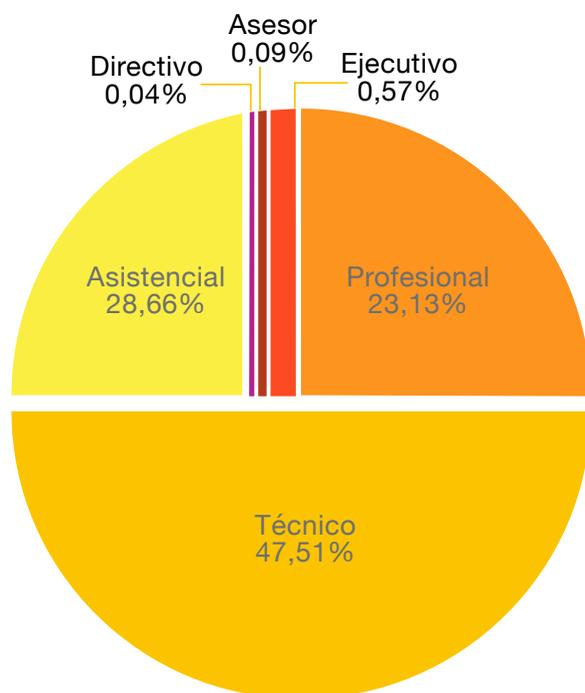
7. El Plan Nacional de Desarrollo vio la necesidad de contar con una planta de personal suficiente, proporcional e idónea. Ver: Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, "Prosperidad para Todos", <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=CZ3Fj5uvgtg%3d&tabid=1238>.

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

---

Dado el enfoque de los diagnósticos de la Universidad de los Andes y la Fundación Creamos Colombia, fue evidente que la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía era inadecuada para asumir modelos investigativos novedosos y poco se adaptaba al Sistema Penal Acusatorio. De hecho, los documentos señalaban que la planta de personal de la Entidad y su distribución no era

acorde con las necesidades de análisis del fenómeno criminal desde distintas disciplinas<sup>9</sup>.



*Ilustración 1.*  
Distribución de los cargos según nivel jerárquico.

Fuente: Fundación Creamos Colombia.  
Informe Técnico Final.

9. El nivel asistencial corresponde a los empleos que ejecutan funciones complementarias o auxiliares, puesto que prestan colaboración y apoyo no especializado. Por su parte, el nivel profesional realiza funciones cuya naturaleza demanda la aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional reconocida por la ley. Y, finalmente, el nivel técnico está a cargo del desarrollo de funciones que requieren un nivel de preparación técnica especializada, de modo que los funcionarios prestan apoyo en la ejecución de tareas de esa naturaleza.

Esta gráfica refleja los porcentajes de cargos, de acuerdo con su nivel. Como se puede observar, solo el 23 % corresponde al nivel profesional. Precisamente, frente a este punto todos los diagnósticos expresaron su preocupación al constatar que el número de servidores en el nivel asistencial y técnico de la planta de la Fiscalía era claramente superior al nivel profesional, lo que sin duda afectaba la calidad y la eficiencia en la prestación del servicio.

Incluso, la Fundación Creamos Colombia recomendó que la planta del Ente Judicial debía tener una participación de, al menos, el 77 % de profesionales<sup>10</sup>. Esto es, que era necesario pasar de 5.918 servidores del nivel profesional a 9.486. Por su parte, el nivel asistencial debía disminuir para de 7.333 a 2.357 servidores. A juicio de esta fundación, esta es la única manera en la

cual podría contribuirse realmente a la eficiencia del sistema penal, así como a la profesionalización y tecnificación de la Fiscalía.

A partir de lo anterior, un punto fue claro para nosotros: el robustecimiento de la capacidad investigativa de la Entidad requería de la especialización de sus servidores en distintas áreas del saber<sup>11</sup>; y del diseño y adopción de nuevas herramientas investigativas que permitieran potenciar el Sistema Penal Acusatorio. Resultaba evidente que la planta de la Fiscalía no estaba adaptada a los requerimientos propios de un sistema de corte acusatorio, como tampoco lo estaba la estructura funcional. De este modo, el Estado estaba en mora de adecuar el funcionamiento y estructura de la Fiscalía a las exigencias técnicas y procesales de este sistema<sup>12</sup>.

## 2. La falta de un sistema de gerencia y evaluación permanente al interior de la Fiscalía General de la Nación

Uno de los principales hallazgos de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes fue la falta de capacidad gerencial de la Fiscalía, lo cual afectaba la toma de decisiones y el manejo eficaz de los recursos humanos, técnicos y

económicos. Por ende, era urgente fortalecer las áreas misionales de la Entidad, pero también era necesaria la creación de espacios decisorios a nivel estratégico<sup>13</sup> porque, a pesar de los cambios legales que había tenido la Fiscalía en el pasa-

10. Ver: Fundación Creamos Colombia, Informe Técnico Final, Ajuste Estructura y Nomenclatura. Proyecto de modernización institucional de la Fiscalía General de la Nación (2012).

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

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

13. Ver: Mikel Ibarra, Informe final de Apoyo a la Conceptualización y Formulación de una Propuesta Organizacional, Contrato No. 140 de 2013.

do, continuaba con una estructura organizacional pobre, que impedía la articulación y la gerencia exitosa.

Evidentemente, la división de los niveles directivos no fue una decisión caprichosa. De acuerdo con los estudios realizados sobre el estado de la Fiscalía General de la Nación, pudo advertirse que era necesario distinguir entre la parte estratégica y misional: carecer de políticas claras en cada una de estas áreas generaba tropiezos que afectaban la labor encomendada. Además, contar con dos grandes cuerpos directivos en la cúspide del área misional—como ocurría con la llamada Dirección Nacional de Fiscalías y la Dirección Nacional del CTI— generaba descoordinación y dilaciones injustificadas dentro de los procesos investigativos.

La falta de unos lineamientos claros que materializaran el principio de unidad de jerarquía y de gestión fue otro de los puntos clave en los diagnósticos. Varios de ellos advirtieron que no existían instancias de coordinación y de control para el mejoramiento de los procesos que impedían que los servidores pudieran seguir las estrategias fijadas por el Fiscal General de la Nación. Esto hacía muy difícil la articulación en la institución y alentaba a que casos iguales tuvieran una respuesta diferente por parte de los fiscales delegados.

Adicionalmente, la carencia de una estructura orgánica adecuada que permitiera replicar y eje-

cutar rápidamente los lineamientos estratégicos del jefe del ente acusador tenía otras dos consecuencias graves. Por un lado, a pesar del amplio margen de libertad que ofrecía el Sistema Penal Acusatorio a los fiscales, sobre aspectos como la aplicación del principio de oportunidad y la negociación con los delincuentes, estos mecanismos eran poco utilizados. Y, por otro, muy pocos casos recibían un direccionamiento en temas fundamentales para el sistema acusatorio por lo que el porcentaje de casos exitosos en juicio era realmente bajo<sup>14</sup>.

Los informes también advirtieron que aquellos funcionarios que ocupaban cargos en el nivel gerencial de la Entidad no contaban con la formación idónea para el manejo de personal. Esta situación afectaba no solo el servicio, sino el ambiente laboral al interior de las diferentes dependencias<sup>15</sup>. Aunado a ello, pudieron evidenciar que ‘proliferaban’ los jefes de personal en cada unidad, lo que a su vez provocaba la falta de unidad de mando y la existencia de una burocracia innecesaria que atentaba contra la eficiencia de la administración de justicia.

Concretamente, la Fundación Creamos Colombia resaltó la necesidad de que la Fiscalía General de la Nación contara con criterios que le permitieran evaluar la calidad y eficiencia en el cumplimiento de las funciones que por la Constitución Política y

---

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

15. Ver: Universidad de los Andes, Facultad de Administración, “Documento 3 – “Guía de Necesidades”, en Prestación efectiva del objeto misional de la Fiscalía General de la Nación (FGN) (Bogotá: Tercera versión, 2013).

---

la ley está llamada a cumplir<sup>16</sup>. También señaló la ausencia de una definición de políticas estratégicas que permitiera la consecución de resultados, la optimización del funcionamiento y, sobre todo, la capacidad para orientarse al cambio y estar en permanente estado de mejoramiento<sup>17</sup>.

Por su parte, la Comisión Asesora de Política Criminal también expuso algunos obstáculos en la gestión de la institución. Con base en los expertos del Estado, la Fiscalía debía contar con herramientas que permitieran realizar diagnósticos constantes,

a fin de responder de manera articulada y coordinada a los problemas y obstáculos identificados<sup>18</sup>. En consecuencia, debía adelantarse un cambio estructural, de gerencia y de procedimientos, orientado hacia la eficiencia y efectividad de la acción penal. Especialmente, resultaba imperativo incorporar enfoques gerenciales en el área estratégica y misional, de modo que repercutiera en las diferentes seccionales del país, así como asegurar el cumplimiento de las estrategias e interpretaciones trazadas por el Fiscal General de la Nación para el desarrollo de las funciones a cargo de la Entidad.

### *3. Falta de eficiencia en la labor investigativa por carecer de lineamientos claros para la priorización de casos y investigación en contexto*

El diagnóstico de la Universidad de los Andes permitió comprobar que existían diversas prácticas de priorización de facto por parte de los funcionarios de la Fiscalía, sin criterios claros y objetivos que justifiquen sus decisiones<sup>19</sup>. De ahí que la falta de lineamientos en esta área generó en el pasado un incentivo para que un número importante de funcionarios dejaran de lado investigaciones importantes y complejas –como por ejemplo aquellas relacionadas con graves violaciones a los derechos humanos y otras

situaciones en las que era urgente la investigación y judicialización de los responsables y privilegiaran la investigación de delitos más sencillos de perseguir y con los cuales sus estadísticas mostraban aparentemente un mejor resultado.

En ese orden de ideas, la necesidad de implementar criterios objetivos y claros para la priorización de casos también fue advertida por la comisión de expertos en política criminal. Toda vez que las

---

16. Ver: Fundación Creamos Colombia, Informe Técnico Final, Ajuste Estructura y Nomenclatura. Proyecto de modernización institucional de la Fiscalía General de la Nación (2012).

17. *Ibid.*

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

19. "Una vez se asignan los casos al fiscal, no se percibieron políticas o lineamientos claros donde se implementen criterios de priorización, por lo que esta se encuentra sujeta a la autonomía de cada fiscal, en donde a veces se observa la iniciación de investigaciones que terminan siendo archivados, con el propósito de mejorar estadísticas propias en beneficio de la evaluación de desempeño personal del funcionario. Debido a lo anterior, algunos casos dejan de ser atendidos sin realizar un análisis adecuado, trayendo como consecuencia que la cantidad de aquellos que son archivados esté incrementando cada vez más". Universidad de los Andes, Facultad de Administración, "Documento 3 – "Guía de Necesidades"", en Prestación efectiva del objeto misional de la Fiscalía General de la Nación (FGN) (Bogotá: Tercera versión, 2013).

---

graves falencias de la investigación penal podían solucionarse con la selección y aplicación de prioridades<sup>20</sup>; en conjunto con lineamientos estratégicos que permitieran evaluar la implementación de los nuevos modelos investigativos.

Ahora bien, el fortalecimiento de la capacidad investigativa también exigía el desarrollo de sólidos sistemas de información y la articulación con las demás entidades públicas que contribuyen al trabajo desarrollado por la Fiscalía General de la Nación<sup>21</sup>.

Por tanto, además de la priorización, los nuevos parámetros de investigación penal exigían profundizar en el contexto de las situaciones. De modo que el perfeccionamiento de las habi-

lidades investigativas y de negociación por parte de los funcionarios lleva a la implementación de modelos investigativos que reconozcan la importancia del contexto, expliquen la manera en que ocurrieron los hechos e identifiquen al móvil que motivó la comisión del delito. De esta manera el Ente Judicial podrá ajustarse a los principios y parámetros internacionales que rigen el actual procedimiento penal.

En este sentido, los expertos señalaron que continuar con investigaciones penales aisladas y desarticuladas, sin buscar la asociación y el contexto implica un alto riesgo para el afianzamiento de la paz y la contribución a la justicia. Ello, porque el resultado de las investigaciones tendría la misma característica: serían desarticulados y aislados<sup>22</sup>.

## *4. Carencia de políticas y estrategias para brindar una atención digna e integral a las víctimas y ciudadanos que demandan justicia*

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 también planteó la necesidad de que la Fiscalía contara con estrategias y modelos de atención al ciudadano. La recomendación obedecía a que, en primer lugar, los ciudadanos y sus derechos son la razón de ser de la Entidad, y en segundo lugar, el Sistema Penal Acusatorio supone la

participación activa de las víctimas<sup>23</sup>, así como el acceso a la administración de justicia en condiciones dignas, seguras y oportunas<sup>24</sup>.

Así las cosas, el Ente Acusador debía promover e institucionalizar la colaboración y la participación activa de los ciudadanos en el desarrollo

---

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

21. Universidad de los Andes, Facultad de Administración, "Documento 3 – "Guía de Necesidades"", en Prestación efectiva del objeto misional de la Fiscalía General de la Nación (FGN) (Bogotá: Tercera versión, 2013).

22. Ver: Universidad de los Andes, Facultad de Administración, "Documento 3 – "Guía de Necesidades"", en Prestación efectiva del objeto misional de la Fiscalía General de la Nación (FGN) (Bogotá: Tercera versión, 2013).

23. Ver: Corte Constitucional, Sentencias C-228 de 2002, C-875 de 2002 y Sentencia C-516-07, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

24. *Ibid.*

de la acción penal y, con ello, generar confianza en los ciudadanos<sup>25</sup>. Adicionalmente, el Plan de Desarrollo indicó que la atención debía ser diferenciada. Debía tener en cuenta que el conflicto armado interno ha afectado de manera distinta a ciertos sectores de la población, como es el caso de las mujeres y de las personas LGBTI<sup>26</sup>, además de considerar que ha tenido mayores consecuencias en ciertos lugares del territorio nacional.

Por tal razón, el Plan Nacional de Desarrollo concluyó que era necesario garantizar una mayor presencia de las instituciones del Estado –especialmente, la Fiscalía General de la Nación– en las zonas más aquejadas por las confrontaciones militares. Solo de esta manera los ciudadanos tendrán asegurado su derecho fundamental a la administración de justicia y a la garantía de no repetición.

Aunado a ello, en 2012, la Comisión Asesora de Política Criminal reprochó que la política criminal del Estado careciera de un enfoque de derechos humanos. También resaltó la falta de atención a aquellas poblaciones que han padecido la discriminación y la exposición, así como constantes y frecuentes condiciones de vulnerabilidad como consecuencia de la guerra.

Los diagnósticos realizados por los profesionales consultados también advirtieron la necesidad de contar con mejores herramientas para la atención

de la ciudadanía, e incluso, plantearon la necesidad de contar con una dependencia que se responsabilizara exclusivamente de la atención a las víctimas y la recepción de las denuncias<sup>27</sup>.

Particularmente, el diagnóstico de la Universidad de los Andes hizo énfasis en dos aspectos. Por un lado, en la necesidad de adecuar los espacios donde son recibidas las víctimas en la Entidad, con el propósito de ofrecerles una atención humana y garante de sus derechos fundamentales<sup>28</sup>, además de asegurar que el ciudadano recibirá información clara y efectiva. Por ejemplo, que sepa claramente a cuál punto dirigirse a presentar sus denuncias o a recibir noticia sobre la suerte de las mismas. Y, por otro lado, en el deber de superar las falencias en la administración de denuncias. Al respecto, determinó que tanto la recepción como el direccionamiento de las mismas no contaban con lineamientos definidos. De hecho, no tenían funcionarios con la formación necesaria para ejercer su labor.

---

25. Ver: Departamento Nacional de Desarrollo, “Capítulo V. Consolidación de la Paz”, en Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=C-Z3Fj5uvgtg%3d&tabid=1238>.

26. Ver: Corte Constitucional, Auto 092 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Auto 005 de 2009, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Auto 004 de 2009, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Abordan problemáticas de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes víctimas de desplazamiento forzado.

27. Universidad de los Andes, Facultad de Administración, “Documento 3 – “Guía de Necesidades””, en Prestación efectiva del objeto misional de la Fiscalía General de la Nación (FGN) (Bogotá: Tercera versión, 2013).

28. Ibid.

---

## 5. La adopción de las estrategias relacionadas con la aplicación del marco jurídico para la paz en un posible escenario de posconflicto

Otro de los puntos comunes en los diagnósticos que evaluaron los procesos y funciones de la Fiscalía residió en la necesidad de que la Entidad se adecuara a los retos que trae la implementación de una justicia transicional para la administración de justicia. Resultaba claro que el contenido del Marco Jurídico para la Paz exigía un nuevo modelo investigativo.

Por ejemplo, la Fiscalía debía tener en cuenta el posible escenario de posconflicto, y los pa-

rámetros ya fijados por el Acto Legislativo 01 de 2012, para la definición de los criterios de priorización en el ejercicio de la acción penal. A esto debía sumarse la necesidad de elaborar contextos dentro de las investigaciones penales, en virtud de los cuales pudiera explicarse mejor la actuación de los grupos armados, de modo que se hiciera posible la asociación de casos<sup>29</sup> y la identificación de los máximos responsables en la comisión de graves violaciones a los derechos humanos.

## 6. Falencias respecto de las diferentes seccionales de la Fiscalía. La necesidad de fortalecer el enfoque territorial

Líneas atrás se indicó que el conflicto armado interno de Colombia ha tenido más fuerza en algunas regiones que en otras. Esto supone la atención diferenciada de poblaciones y también el fortalecimiento de la presencia del Estado en aquellas zonas que están más afectadas. Precisamente, cabe señalar que no todas las regiones son víctimas de los mismos flagelos. Sin embargo, la respuesta institucional había parti-

do de premisas equivocadas que homogeneizó las distintas regiones, sin atender a las particularidades de su contexto.

En ese orden de ideas, esta Fiscalía tenía la obligación de preocuparse por lograr una sólida presencia judicial en todo país. No solo en aquellas zonas que han sido más afectadas por el delito, sino en aquellos lugares donde el accio-

---

29. (...) necesidad de desarrollar nuevas estrategias para hacer frente a estos cambios estructurales. En concreto, se requiere una estrategia de seguridad rural para la consolidación territorial, una estrategia para la seguridad de fronteras, una estrategia para el fortalecimiento de la inteligencia, una estrategia para el desarrollo de capacidades estratégicas mínimas, y una estrategia integral para la seguridad y la convivencia ciudadana". Departamento Nacional de Desarrollo, "Capítulo V. Consolidación de la Paz", en Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=CZ3Fj5uvgtg%3d&tabid=1238>.

nar criminal es más complejo y frecuente. Sobre este punto, el informe de la Comisión Asesora de Política Criminal consideró que nuestra diversidad regional y cultural –en conjunto con el hecho de que el Estado nunca tuvo el control total del territorio nacional– hacía indispensable la adopción de decisiones enfocadas en los ámbitos locales, así como en las necesidades específicas de cada territorio y población<sup>30</sup>.

Principalmente, los diagnósticos realizados reconocieron que este fortalecimiento requería un cambio en la estructura de la Entidad dentro de las regiones. Así mismo, resultaba prioritario contar con profesionales expertos que atendieran las necesidades particulares de las regiones,

sobre todo, de las que padecen los más graves fenómenos criminales.

Por consiguiente, los estudios concluyeron que la estructura de la Fiscalía de ese entonces presentaba graves deficiencias en la gerencia de las seccionales. Entre otros aspectos, por la triple estructura. El hecho de que cada seccional no tuviera un solo director definido sino que contara con tres directores diferentes, uno para los fiscales, uno para el CTI y otro para la parte administrativa y financiera, impedía la toma de decisiones eficaces y eficientes contra el crimen. A su vez, redundaba en la carencia de canales adecuados de autoridad y comunicación entre los funcionarios.

## *7. Caos en la carrera especial de la Fiscalía y en la administración de personal*

Los diagnósticos reflejaron también una preocupación por la ausencia del análisis de perfiles para el desempeño de los cargos. Los estudios arrojaron que existían más de 120 denominaciones de cargos dentro de la planta, y aún más grave, no existía un régimen jurídico aplicable a la carrera de la Entidad o a las diversas situaciones administrativas por las que pueden atravesar los servidores. El desafío era claro: lograr que la planta de personal respondiera a los principios constitucionales de transparencia y mérito.

La construcción de criterios para la asignación de la carga laboral era una tarea urgente. Según el criterio de la Universidad de los Andes, no solamente el cargo de los funcionarios debía representar lo que realmente hacían al interior de la Entidad, sino que, además, la asignación de las tareas debía atender a la dificultad o complejidad de las mismas. Incluso, la falta de políticas para la asignación de carga laboral y las graves falencias advertidas en la prestación del servicio se debían a la falta de la elaboración de perfiles para

---

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

ocupar los diferentes cargos<sup>31</sup>. Con el fin de tener una idea más concreta del promedio de la carga laboral de los fiscales, a continuación presentamos las siguientes tablas:

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

*Tabla 1.*  
Promedio de carga laboral por fiscal,  
Ley 906 de 2004 y Ley 1098 de 2006.  
Fuente: Informe Técnico Final. Ajuste Estructura y  
Nomenclatura. Fundación Creamos.

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

*Tabla 2.*  
Promedio de carga laboral por fiscal, Ley 600 de 2000.  
Fuente: Informe Técnico Final. Ajuste Estructura y  
Nomenclatura. Fundación Creamos.

31. Fundación Creamos Colombia, Informe Técnico Final, Ajuste Estructura y Nomenclatura. Proyecto de modernización institucional de la Fiscalía General de la Nación (2012).

El informe rendido por la Fundación Creamos Colombia aseguró que el desorden en el manejo de personal era alarmante. En primer lugar, carecía de perfiles para el desempeño de los cargos y, en segundo lugar, la realidad demostraba que su denominación no reflejaba realmente lo que hacían los funcionarios<sup>32</sup>. De hecho, frecuentemente personas que desempeñaban las mismas funciones y tenían los mismos perfiles, presentaban diferencias salariales muy acentuadas lo cual afectaba el ambiente laboral y el nivel de compromiso<sup>33</sup>.

Los diagnósticos presentados demostraron la ausencia de normas claras y estables para la implementación de la carrera, lo cual implicaba el fracaso de los concursos para el aseguramiento del mérito. Aunado a lo anterior, no existía un régimen jurídico para las situaciones administrativas, lo cual impedía una gestión transparente de la planta de personal. De este modo, el Ente Judicial debía recurrir a normativas de otras entidades del Estado<sup>34</sup>.

En síntesis, a pesar de las múltiples reformas legales efectuadas, los beneficios al interior de la Entidad eran muy pocos. Por tal razón, los problemas estructurales continuaban afectando la administración de justicia. Sobre todo, porque los cambios implicaban el aumento de la congestión judicial y el represamiento de los procesos.

---

32. Fundación Creamos Colombia, Informe Técnico Final, Ajuste Estructura y Nomenclatura. Proyecto de modernización institucional de la Fiscalía General de la Nación (2012).

33. Fundación Creamos Colombia, Informe Técnico Final, Ajuste Estructura y Nomenclatura. Proyecto de modernización institucional de la Fiscalía General de la Nación (2012).

34. Fundación Creamos Colombia, Informe Técnico Final, Ajuste Estructura y Nomenclatura.

---

## B. Las perspectivas filosóficas que orientaron los cambios para la modernización

Después de estudiar el estado de la Fiscalía en el año 2012 y conocer las principales necesidades de la parte misional, estratégica y de apoyo, daremos cuenta de la filosofía que irradió nuestro actuar en los últimos 4 años.

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

diría comprender la dimensión de los cambios que ocurrieron en este cuatrienio.

Una síntesis de estas ideas, así como la justificación de las nuevas metodologías de investigación y de las estrategias de lucha contra el crimen organizado, incorporadas en estos cuatro años en el Ente investigador, puede apreciarse en la exposición del Fiscal General de la Nación ante la Corte Suprema de Justicia en la audiencia de presentación de los ternados. Por esa razón, iniciaremos este apartado con dicha exposición. Con posterioridad a ello, desarrollaremos los 10 elementos más relevantes de las perspectivas filosóficas que fundamentaron los cambios puestas en marcha en la modernización.

### *1. Propuestas de política criminal presentadas por el Fiscal General de la Nación ante la Corte Suprema de Justicia*

En un trabajo reciente, un filósofo latinoamericano dijo que después del holocausto se había presentado un fenómeno universal de gran importancia: La cultura de los derechos humanos. El fenómeno de la institucionalización de la cultura de los derechos humanos ha producido una profunda transformación en las estructuras del

derecho penal y del derecho procesal. Podríamos afirmar que, la cultura de los derechos humanos ha producido la más importante transformación del derecho penal desde la Ilustración.

En el caso de que yo sea elegido Fiscal General de la Nación, mi primer eje de trabajo será una

propuesta muy firme en materia de Derechos Humanos. El diseño de la Política Criminal de la Fiscalía General de la Nación, en coordinación con la Corte Suprema de Justicia y los demás órganos del Estado, necesita que el Congreso de la República permita, por medio de una ley estatutaria, la ampliación de la protección de los derechos e incorpore las estructuras de imputación propias de derechos humanos y del Derecho Penal Internacional dentro del derecho penal interno.

## *a. Incorporación de nuevas estructuras de imputación en el derecho penal interno*

Considero que una de las graves falencias del actual Código Penal Colombiano es que no incorpora los avances del moderno Derecho Penal Internacional, el instrumento más importante que ha construido la comunidad internacional para la protección de los derechos humanos. Podríamos afirmar que, al Código Penal Colombiano actual le sucede algo muy similar al famoso cuento de Francis Scott Fitzgerald. Para los que no saben, es la historia de un hombre que nace viejo y después empieza a rejuvenecer. Con esto quiero decir que, el Código Penal Colombiano debe rejuvenecerse, ponerse a tono con las estructuras de imputación del Derecho Penal Internacional.

Lo anterior lleva a que nos preguntemos: ¿Cuáles son las grandes falencias del Código Penal

Adicionalmente, es necesario que la política criminal de la Fiscalía también tienda hacia la protección a las víctimas y busque el fortalecimiento de los instrumentos contra la criminalidad organizada y la corrupción. A continuación, expondré las tres propuestas de política criminal que considero importante implementar al interior de la Fiscalía General de la Nación.

Colombiano frente a la lucha contra las graves violaciones a los derechos humanos? La principal falencia es el modelo de imputación para las graves violaciones a los derechos humanos, en la medida en que no se fundamenta en un modelo de doble imputación. Recordemos que bajo la perspectiva individual de atribución de responsabilidad no puede tenerse en cuenta el hecho total. Es solo bajo el modelo de doble imputación que pueden superarse las categorías de imputación individual del derecho penal tradicional y evaluarse el delito como un hecho complejo.

El modelo internacional de doble imputación, que como ya dije, es un mecanismo importante en la lucha contra la gran criminalidad en materia de derechos humanos, se caracteriza fundamentalmen-

te por tres elementos: Primero, porque lo importante es atribuirle al grupo, más que a las personas individuales, los delitos cometidos. En segundo lugar, determina cuál es la función que cumple el autor dentro de la estructura del grupo criminal y su colaboración con la empresa criminal. Y, finalmente, esta estructura de imputación se fundamenta en la omisión de deberes de vigilancia.

Respecto al último punto hay que decir que si bien es cierto que Colombia incorporó en su derecho interno el Estatuto de la Corte Penal Internacional, surge una pregunta importantísima para el futuro del país, y es si este tratado forma o no parte del bloque de constitucionalidad.

Se ha dicho que solamente algunos de los elementos de la Corte Penal Internacional forman

parte del bloque de la constitucionalidad, pero hay estructuras de imputación muy importantes en la lucha contra la gran criminalidad en materia de derechos humanos que no están incorporadas en el derecho interno colombiano. Ese el caso, por ejemplo, de la responsabilidad del superior por el hecho de sus subordinados.

Creería que para resolver la anterior duda es necesaria la expedición de una ley estatutaria. Una normatividad que reconozca los sólidos avances de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en los temas de autoría mediata en los aparatos organizados del poder, y en virtud de la cual podríamos avanzar en un estatuto que permita incorporar las estructuras de imputación internacionales en el derecho penal interno.

## *b. Protección a las víctimas en el proceso penal. La reorientación de justicia transicional y el contexto como elemento ligado a la verdad histórica*

El segundo elemento que permitiría el diseño de una política criminal concertada, obviamente, con la Corte Suprema de Justicia y los demás estamentos estatales, es la protección a las víctimas. Como lo dije anteriormente, la cultura de los derechos humanos irradió un cambio profundo en las estructuras

del proceso penal, y uno de esos cambios importantes es que este ahora se concibe como un diálogo, como un encuentro entre el infractor y la víctima.

Esta reorientación del proceso penal indica que debemos hacer unos importantes ajustes filosó-

ficos y estructurales al interior de nuestro Sistema Procesal Penal. Debemos partir de la concepción moderna del derecho penal, donde la víctima entra a ser uno de los protagonistas más importantes del proceso. Propongo dos instrumentos fundamentales para la protección de las víctimas al interior del proceso:

En primer lugar, es una reorientación de la justicia transicional y, en segundo lugar, necesitamos darle un adecuado desarrollo al acto legislativo sobre desmonopolización de la acción penal. A continuación, explicaré las dos propuestas y comenzaré con los temas y los giros que deben hacerse en materia de justicia transicional.

Frente al primer punto, creo que deben introducirse tres giros importantes. El primero de ellos, es que la justicia penal transicional tiene que abandonar el centralismo en el análisis de responsabilidades individuales, con el fin de introducir en la investigación penal un elemento que hoy en día resulta indispensable para la Corte Interamericana, y que corresponde al contexto.

Es muy importante que las investigaciones enmarcadas dentro de la justicia transicional cumplan con los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de justicia. Por eso, no basta con determinar quiénes son los autores de las graves violaciones, sino que hay que señalar cuál fue el contexto

histórico en que se produjeron esas graves violaciones a los derechos humanos.

El contexto es un elemento muy importante, además que está ligado con el concepto de la verdad histórica en los procesos de justicia transicional. Como diría Milan Kundera, “Una de las formas más importantes para luchar contra los abusos del poder es contraponer la lucha de la memoria contra el olvido”.

En segundo lugar, creo que uno de los grandes debates que vienen para el país en materia de justicia transicional es sobre el modelo que debe implementarse en el país. Recientemente, el Informe de la Alta Comisionada para Derechos Humanos de enero del 2012 planteó la necesidad de que no solamente se hicieran cambios en materia de procedimiento, sino que era necesario que se modificaran las estructuras y la filosofía de la justicia transicional.

El informe de la Alta comisionada en materia de derechos humanos señaló que era importante la priorización en materia penal. En otras palabras, la necesidad de darle una primacía a los delitos más graves y al hecho de que primero hay que desbaratar las estructuras de los aparatos organizados de poder.

Lo anterior plantea una discusión muy importante para el país, en la medida que tenemos que

escoger entre dos grandes modelos de justicia transicional. Esto es, la priorización o la selectividad. A mí me parece que se trata de dos modelos distintos, y por ende, debemos verificar y examinar las experiencias de los tribunales internacionales en materia de justicia, fundamentalmente del Tribunal para la antigua Yugoslavia. Sin embargo, la Alta comisionada sostiene que es necesario establecer un cambio de rumbo, en el sentido de avanzar hacia un sistema de priorización de casos.

En tercer lugar, creo que al interior de la justicia transicional tiene que existir una reorientación profunda de la forma como se realizan las investigaciones. ¿Por qué razón?, porque tenemos que abandonar el criterio de las investigaciones individuales tradicionales y dar un giro hacia la teoría de los llamados delitos de sistema, y que son propios de las graves violaciones a los derechos humanos.

También debemos tener en cuenta que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha generado importantes cambios profundos en las estructuras procesales, así como una transformación en lo que es, por ejemplo, el concepto de la unidad y conexidad procesal. De ahí la importancia para que las investigaciones se adelanten por medio de los llamados delitos de sistema.

Precisamente, los delitos de sistema, propios de un conflicto armado, como el conflicto colombiano, se caracterizan por ser violaciones masivas y generalizadas. Por esta razón, las investigaciones no solamente deben atribuir responsabilidades individuales, sino establecer los patrones, el modus operandi, la coordinación que tuvo o que tuvieron los integrantes de las organizaciones armadas por fuera de la ley y su permanencia en la misma, entre otros criterios.

La investigación también ha de desenmarañar cuál era la base de los aparatos organizados de poder, quiénes los propiciaron, quiénes los favorecieron. Porque creo que esta es la única forma como podremos responder ante la comunidad internacional.

La otra propuesta en el campo de víctimas es la de la desmonopolización de la acción penal. De hecho, nuestro ordenamiento cuenta un acto legislativo que permite la desmonopolización de la acción penal, y creo que es la gran oportunidad que tiene el país para resolver los dos millones de casos que entraron de pequeñas causas entre 2010 y 2011.

## *c. Fortalecimiento de los instrumentos contra la criminalidad organizada y la corrupción*

El último eje de la propuesta de política criminal para la Fiscalía General de la Nación es el fortalecimiento de los instrumentos de lucha contra la criminalidad organizada y la corrupción. Creo que el proceso de manos limpias que inició la Corte Suprema de Justicia, como lo hizo la Corte Suprema de Justicia Italiana en una época muy importante para la estabilidad democrática de ese país, tiene que continuar.

Señores Magistrados tengan ustedes la certeza que de ser elegido Fiscal General de la Nación

seré independiente, trabajaré armónicamente con la Sala Penal y con la Corte Suprema de Justicia, y no habrá ningún retroceso en las graves investigaciones en materia de corrupción como en la salud, en la contratación y muchos otros temas sensibles para el país.

A continuación, expondremos los 10 elementos desarrollados en esta gestión a partir de las propuestas que motivaron su elección como Fiscal General de la Nación.

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

Durante estos 4 años el Ente acusador se propuso cumplir el mandato constitucional según el cual la Fiscalía General de la Nación debe participar en el diseño de las “políticas del Estado en materia criminal” (artículo 251, numeral 4, C. P.). Precisamente, ese mandato superior fue nuestra guía para fortalecer el rol estratégico de la institución, con el objeto de fijar prioridades políticas y criminales, sentar la vigencia de la Carta Política de 1991 como base filosófica común y, al mismo tiempo, lograr coherencia interna en todas nuestras actuaciones en materia criminal.

## a. La Fiscalía como un actor protagónico en la formulación y ejecución de la política criminal en Colombia

Resulta claro que la ejecución de la política criminal le atañe a la Fiscalía, puesto que tiene a su cargo el ejercicio de la acción penal y la función de investigar las conductas delictivas. Hay un vínculo muy estrecho entre las competencias de la Entidad, la forma en la que se aplica el derecho penal, las estructuras procesales y la política criminal.

Así las cosas, la Fiscalía se constituye en un engranaje imprescindible dentro del sistema penal de justicia. Por tal motivo, ejecuta e incide en la política criminal. Sin embargo, no es su única misión. Al revisar el texto constitucional se advierte que el Constituyente de 1991 también quiso asignar a la Fiscalía la tarea de intervenir en el diseño de las medidas que deben adoptarse para enfrentar el fenómeno de la criminalidad dentro de la sociedad colombiana. Incluso, lo señaló explícitamente en el artículo 251.4 de la Carta Política:

*“Artículo 251. Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación:  
(...)  
Participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto”.*

Como se observa, a la institución no solo le corresponde ejecutar la política criminal, sino que

también debe asumir un papel protagónico en su formulación. Precisamente, en la Sentencia C-646 de 2001, la Corte Constitucional detalló una serie de razones que explican y justifican la participación activa de la Fiscalía General de la Nación en la elaboración de la política criminal. Estas razones se condensan en dos aspectos esenciales, a saber, (i) la ubicación institucional de la Entidad, y (ii) la intención del constituyente primario.

Dada la naturaleza de las funciones y las tareas que la Constitución asignó a la Fiscalía, la Entidad tiene una posición privilegiada para conocer las necesidades del sistema de justicia penal y, además, cuenta con los elementos de conocimiento suficientes para concebir las medidas adecuadas para mejorar su funcionamiento. En ese orden de ideas, la Fiscalía es el órgano idóneo para establecer medidas que combatan el crimen desde el derecho penal, para conformar la política criminal en sentido estricto e implementar las medidas correspondientes que vuelvan más efectivos los procesos de investigación y judicialización de las conductas punibles<sup>35</sup>.

En síntesis, el Constituyente ha estimado que el ente a cargo de investigar los delitos y ejercer la acción penal en el Estado también debe asumir un rol relevante en el diagnóstico y la definición de los procedimientos, normas aplicables, métodos de control y prioridades del sistema penal de justicia.

---

35. Congreso de la República, Gaceta Constitucional No. 81, 13. A su vez, citada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-646 de 2001, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Durante la sesión del 14 de mayo de 1991, al participar en el debate sobre las funciones de la Fiscalía General, el constituyente Carlos Abello Roca propuso: “De todas maneras un gran organismo como la Fiscalía (...) va a estar o va a tener como competencia la dirección de las investigaciones y la potestad de acusar a los autores ante los jueces para su juzgamiento, debería en alguna forma intervenir conjuntamente con el poder ejecutivo y con las demás ramas del poder público en el diseño de una política criminal total”.

---

## *i. Las directivas expedidas por el Fiscal General de la Nación como un componente importante de la política criminal del Estado*

Una de nuestras mayores preocupaciones estuvo relacionada con la manera de lograr una relativa uniformidad en la forma a través de la cual miles de fiscales abordan la investigación y ejercen la acción penal. Al respecto, pudo comprobarse que muy frecuentemente se presentaban casos en los que, a pesar de tener unos hechos similares, los fiscales aplicaban el derecho de una manera muy diferente e, incluso, de una manera radicalmente contraria.

Este tipo de situaciones nos llevaron a emprender acciones destinadas a lograr coherencia interna en todas nuestras actuaciones. Desde luego, esta intención no constituye un mero capricho. Al contrario, lo que pretendemos es hacer efectivas una serie de garantías –relacionadas con el principio del debido proceso– como la igualdad ante la ley y la seguridad jurídica.

En esa medida, dados los intereses y valores que se ponen en riesgo ante la inconsistencia y desigualdad en la aplicación de la ley, tomamos una de las iniciativas más importantes en materia de política criminal. El Fiscal General decidió formular una serie de directivas sobre asuntos relacionados con las funciones misionales de la institución. Estas directrices tienen entre sus propósitos el de unificar los criterios de interpretación del derecho penal para la investigación y la judicialización de comportamientos crimina-

les. De tal forma, que el ente acusador asegure la aplicación armónica del derecho y que, a su turno, se garantice con ello la igualdad ante la ley y la previsibilidad de las decisiones judiciales .

Las directivas se erigen como un instrumento primordial de la política criminal e impactan directamente la manera en la que se interpretan y aplican figuras jurídicas relacionadas con el sistema de determinación de responsabilidades penales<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup>. Al respecto, ver: Fiscalía General de la Nación, Directiva 01 de 2015, "Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de la directivas".

---

## 2. Nuevas aproximaciones a la investigación y ejercicio de la acción penal: la apuesta por una Fiscalía diferente

Desde la presentación ante la Corte Suprema de Justicia el entonces integrante de la terna para Fiscal General de la Nación, Eduardo Montealegre Lynett, manifestó la necesidad de replantear la forma en la que tradicionalmente se abordaba el estudio y análisis de la criminalidad. En consecuencia, una vez inició este periodo trabajamos por cumplir aquella promesa realizada ante el órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria: implementar nuevas formas de aproximación al delito.

Por ejemplo, al referirse concretamente a la justicia transicional, el actual Fiscal General explicó la necesidad de *“abandonar el criterio de centrarse exclusivamente en el análisis de responsabilidades individuales”* y, consecuentemente, *“introducir en la investigación penal lo que la Corte Interamericana ha venido evaluando como es el criterio del contexto”*<sup>37</sup>.

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

En ese sentido, tomó la experiencia del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia

como referencia y planteó a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia la necesidad de abandonar en Colombia el esquema de las “investigaciones individuales tradicionales” y “dar un giro hacia la teoría de los llamados delitos de sistema”. Según argumentaba el Fiscal, ese modelo sistemático de investigación tiene la gran bondad de que, mientras permite atribuir responsabilidades individuales, también permite establecer los patrones de criminalidad y simplificar el modus operandi de la organización que está detrás del hecho victimizante particular.

Por ende, al permitir que este modelo de investigación obtenga un panorama más completo y profundo de los distintos fenómenos criminales, será posible deconstruir la estructura del aparato organizado de poder que los perpetra, y a su vez, contribuir a la construcción de la memoria histórica de la nación.

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

La priorización, los delitos de sistema y el análisis criminal en contexto son tres conceptos funda-

37. Intervención del Fiscal General de la Nación, Eduardo Montealegre Lynett, frente a la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia como integrante de la terna presentada por el presidente Juan Manuel Santos.

mentales alrededor de los cuales giró la presentación del actual Fiscal General ante la Corte Suprema de Justicia, en 2012. Tres conceptos que permitieron entrever una propuesta que iba tras una Fiscalía renovada en materia investigativa y, una gran apuesta por implementar cambios considerables en el sistema tradicional para la persecución de los delitos.

### 3. La investigación criminal inteligente: tránsito del ejecutor material hacia la estructura criminal

Superar la forma tradicional de investigar los delitos, como ya mencionamos, fue una de las principales propuestas del Fiscal General cuando formaba parte de la terna de candidatos para dirigir esta Entidad. Por tal razón, su elección puede ser entendida como una apuesta –e incluso un mandato– del órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria para llevar a cabo ajustes en ese ámbito.

El esquema de indagación caso a caso no solo había llevado al borde del colapso a nuestras unidades de fiscales, sino que, además, se trataba de un método analítico obsoleto y anacrónico para las realidades y necesidades actuales en materia penal. Desde hace un buen tiempo, los

delitos dejaron de ser algo que solo involucra a la persona que, de propia mano, materializa la acción punible. Por regla general, el mundo criminal del siglo XXI opera a través de estructuras. Esto quiere decir que detrás de los hechos criminales individualmente considerados subyace una estructura organizada de poder más o menos compleja. Desde el hurto callejero, el contrabando de gasolina, hasta las agresiones sexuales en el marco del conflicto: todos los eventos tienen una estructura detrás, ya sea una organización ilegal, un plan criminal, un *modus operandi*, unos líderes y unos autores materiales.

Ante las circunstancias descritas, consideramos que como Ente Judicial no avanzaríamos mucho

en materia político-criminal si todos nuestros esfuerzos institucionales estaban únicamente dirigidos a judicializar al ejecutor material del delito. La organización delincinencial –la estructura que en realidad permite que el delito se siga cometiendo– reemplazará con facilidad a la persona judicializada y, por tanto, su poderío criminal se mantendrá inalterado. Como puede observarse, se trataba de un método de indagación penal que producía una situación de suma cero, donde todos los esfuerzos se evaporan.

## 4. La investigación criminal inteligente: aproximación interdisciplinaria al delito

Dentro del propósito de ajustar la Fiscalía a las nuevas realidades del delito, así como de comprender el delito como un fenómeno macro, adoptamos nuevos enfoques en materia de la investigación penal e incorporamos nuevas herramientas en este ámbito. Tal como explica David Martínez del ICTJ, mientras que el sistema penal clásico está centrado fundamentalmente en explicar la responsabilidad individual de las personas, el sistema de gestión penal que ha planteado esta Fiscalía busca ampliar esos límites y llegar a nuevos confines de estudio y análisis de la criminalidad<sup>38</sup>.

Fundamentalmente, el propósito es comprender más profundamente los fenómenos de macro-

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

criminalidad a través de herramientas analíticas propias de otras disciplinas, como las ciencias sociales y las ciencias exactas. La priorización y los análisis en contexto son el resultado de esa interdisciplinaria que hoy orienta nuestro modelo investigativo.

---

38. David Martínez Osorio, La importancia de la construcción de contextos en las investigaciones judiciales, 5, Investigación de contexto y crímenes de sistema, Relatoría del seminario Internacional llevado a cabo en Bogotá del 14 al 17 de mayo de 2013, <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Seminario-Internacional-Construcci%C3%B3n-de-Contextos.pdf>.

---

## 5. Priorización y análisis en contexto. Presupuestos esenciales del nuevo modelo de investigación penal en Colombia

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

El sistema penal basado en la priorización y en el análisis de contexto ha sido una de las respuestas que los tribunales internacionales han encontrado para satisfacer los derechos de las víctimas, y simultáneamente, el deber estatal de investigar y sancionar la comisión de delitos graves y sistemáticos. Es el caso del Tribunal Penal Internacional por la antigua Yugoslavia. La degradación y la extensión de la violencia que sufrieron los Balcanes alrededor de 1990 hacían imposible juzgar absolutamente todos los delitos que tuvieron lugar en la guerra. Ello jugó a favor de la implementación de un modelo basado en los criterios de selección y priorización<sup>39</sup>, a partir del cual el ICTY (por sus siglas en inglés) centró su actividad fundamentalmente en aquellos más graves y más representativos de la barbarie.

La Fiscalía del Tribunal tuvo en cuenta ciertos criterios para la selección de los casos y las personas que serían llevadas a juicio, tales como la

jerarquía dentro de la organización, la gravedad, escala e impacto del delito, la conexión de ese con otros delitos, la existencia de un patrón de conducta detrás del delito, entre otros<sup>40</sup>. Por supuesto, ello condujo a la Fiscalía del Tribunal a desarrollar un arduo trabajo interdisciplinario, con el fin de poder reconstruir todo el panorama y el contexto de la violencia en esa región.

La Corte Interamericana también ha destacado la importancia de llevar a cabo investigaciones en contexto. Por ejemplo, en el caso Manuel Cepeda Vargas v. Colombia, sostuvo lo siguiente:

*“En casos complejos, la obligación de investigar conlleva el deber de dirigir los esfuerzos del aparato estatal para desentrañar las estructuras que permitieron esas violaciones, sus causas, sus beneficiarios y sus consecuencias, y no solo descubrir, enjuiciar y en su caso sancionar a los perpetradores inmediatos. Es decir, la protección de derechos humanos debe ser uno de los fines centrales que determine el actuar estatal en cualquier tipo de investigación. De tal forma, la determinación sobre los perpetradores de la ejecución extrajudicial del Senador Cepeda solo puede resultar efectiva si se realiza a partir de una visión comprehensiva de los hechos, que tenga en cuenta los antecedentes y el contexto en que ocurrieron y que busque develar las estructuras de participación”*<sup>41</sup>.

39. Al respecto, ver: Berton Bergsmo (editor), Criteria for prioritizing and selecting core international crimes cases. Forum for International Criminal and Humanitarian Law (FICHL Publication Series), [https://www.fichl.org/fileadmin/fichl/documents/FICHL\\_4\\_Second\\_Edition\\_web.pdf](https://www.fichl.org/fileadmin/fichl/documents/FICHL_4_Second_Edition_web.pdf).

40. Berton Bergsmo (editor), Criteria for prioritizing and selecting core international crimes cases. Forum for International Criminal and Humanitarian Law (FICHL Publication Series), [https://www.fichl.org/fileadmin/fichl/documents/FICHL\\_4\\_Second\\_Edition\\_web.pdf](https://www.fichl.org/fileadmin/fichl/documents/FICHL_4_Second_Edition_web.pdf).

41. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Manuel Cepeda Vargas v. Colombia.

## 6. El nuevo modelo de investigación en el marco de la justicia ordinaria

Los réditos que se pueden obtener gracias a la aplicación de un modelo de investigación basado en la priorización, asociación de casos y los análisis en contexto no se limitan únicamente a la justicia transicional, ni a la investigación de las graves violaciones a los derechos humanos. Precisamente, comprendimos que ese método investigativo también era extrapolable a los confines propios de la justicia penal ordinaria, en el marco de las obligaciones constitucionales impuestas a la Fiscalía. En suma, las investigaciones en contexto permiten comprender

mejor los delitos que son cometidos mediante estructuras organizadas.

Por consiguiente, también adoptamos esa aproximación para llevar a cabo la investigación de otros fenómenos de macrocriminalidad que no se enmarcan dentro del conflicto armado, como el contrabando, la minería ilegal, la corrupción a niveles locales, entre otros. Ese enfoque nos ha posibilitado una acción más eficaz en la investigación al permitirnos perseguir las estructuras delincuenciales y no solo a los autores materiales.

## 7. Aproximación estratégica a la gerencia de la Entidad

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

A partir de marzo de 2012, por iniciativa directa del Fiscal General, quisimos que la Entidad tuviera una serie de dependencias encargadas principalmente de analizar los problemas y necesidades desde una perspectiva de conjunto.

De este modo, sería posible observar nuestra gestión desde la distancia y tener un panorama más completo respecto de las dificultades organizacionales y de procesos que afronta a diario la Fiscalía. A este proceso lo llamamos una aproximación estratégica a la gerencia de la Entidad.

Justamente, con el proceso de modernización de la Fiscalía General de la Nación hemos creado una serie de direcciones estratégicas que se encargan de emitir criterios de gerencia, conocimiento y racionalización para la ejecución de nuestras tareas misionales y de apoyo. A partir de los lineamientos del Plan Estratégico, estas

direcciones han trabajado en la formulación de directrices, modelos de gestión, seguimiento y evaluación, y formulación de programas e iniciativas. Se trata de una serie de tareas de vital importancia para lograr una coherencia interna, además de facilitar un manejo gerencial y organizacional efectivo a la institución.

## *8. La materialización de la política criminal en las distintas regiones del país. Un mayor enfoque territorial*

El Constituyente de 1991 concibió a la Fiscalía dentro de la arquitectura del Estado colombiano como una suerte de institución puente entre las víctimas y los jueces de la república. Así, la Fiscalía tiene a su cargo la importante tarea de canalizar –en clave de investigación y ejercicio de la acción penal– los reclamos de justicia de los colombianos. De ahí la importancia de estrechar los lazos con la comunidad y de crear un Ente investigador que logre ser percibido por las víctimas como un aliado para la satisfacción de sus derechos.

En esa medida, el contacto directo y la interacción permanente con la comunidad y con las víctimas resultan primordiales para ganar su confianza, la cual requerimos para poder cumplir fiel-

mente nuestra misión. De ahí la importancia de crear una Fiscalía con un enfoque territorial mucho más sólido. Para nosotros, la cercanía física de la Fiscalía con el ciudadano se torna vital para poder atender eficaz e integralmente las demandas de justicia.

No existen personas más idóneas y preparadas para gestionar los asuntos regionales y locales que aquellos funcionarios que están en contacto directo con esas realidades. Una prueba más que evidencia la tendencia a volvernos más sensibles y perceptivos frente a aquellos fenómenos del mundo que nos involucran directamente o que se encuentran dentro del radio comunitario en que tiene lugar nuestra vida.

## 9. La agenda pendiente de la Constitución de 1991: cerrar la brecha institucional entre el centro y las regiones

Para nadie es un secreto que en Colombia existe una brecha abismal entre el centro y las regiones en materia de institucionalidad. En efecto, nuestro territorio aún cuenta con unos centros de poder más o menos fuertes, pero también con regiones que tienen carencias enormes en materia institucional. En eso coincide el diagnóstico de la Comisión Asesora de Política Criminal, que en su informe de 2012 dijo: “Colombia es un país de enorme diversidad regional e institucional, en donde, por ejemplo, la presencia institucional del Estado en Bogotá no es idéntica a aquella que este tiene en regiones rurales apartadas”.

En 2016 se cumplen 25 años desde la promulgación de la Constitución de 1991.

Una de sus transformaciones más importantes frente a la Carta Política de 1886 es precisamente el reconocimiento del carácter multicultural y pluralista del Estado. No obstante, muchos equi-

vocadamente aún consideran cierta la premisa según la cual únicamente el centro es capaz de gestionar de manera exitosa los problemas de los colombianos, independientemente de su ubicación geográfica o de sus diferencias culturales.

La Fiscalía no ha sido ajena a esa realidad. Hace 4 años, por ejemplo, recibimos una institución que tenía grandes deficiencias en sus diferentes seccionales, especialmente en materia de infraestructura, articulación y gestión. El estado de cosas evidenció la falta de preocupación por potenciar las capacidades regionales de la Fiscalía, tanto a nivel misional como administrativo. Por tal motivo, desde el primer día de esta administración, hemos trabajado con vehemencia para saldar esa mora histórica en materia institucional. Durante estos 4 años hemos buscado que el proceso de modernización tenga a las regiones y seccionales en el centro de sus preocupaciones y prioridades.

### a. La criminalidad diferenciada obliga a una Fiscalía con enfoque territorial

Los fenómenos de criminalidad en Colombia están marcados por las dinámicas locales y regionales, obedecen a las diferentes realidades y contextos. Ello significa que los problemas en

materia delictual no son homogéneos en todo el territorio nacional. En primer lugar, debido a que hay realidades delictuales que se presentan solamente en algunas zonas del país. Por ejem-

plo, asuntos como el contrabando de gasolina, la minería legal y el desplazamiento forzado. De hecho, los tipos de delitos que se presentan a lo largo y ancho del territorio no tienen una fisonomía común en todas partes, ni tienen la misma intensidad.

En ese orden de ideas, resulta claro que la criminalidad es diferenciada, desde un punto de vista geográfico. Tal comprensión, nos condujo a construir una Fiscalía vigorosa en las regiones durante estos 4 años. Únicamente bajo esa perspectiva ha sido posible entender las dinámicas específicas de los delitos, según el lugar en el

que se manifiestan. Con base en ello, hemos podido enfrentarlos de manera exitosa.

En suma, a lo largo de este periodo, nuestro propósito fue transformarnos en una Fiscalía que no le diera la espalda a las regiones. Promovimos la desconcentración de funciones del Nivel Central hacia las seccionales y logramos contrarrestar las grandes deficiencias de las seccionales a nivel de articulación y gestión. Hoy en día, la institución cuenta con una presencia mucho más fuerte en las regiones, y además, está dotada de mejores herramientas para enfrentar los fenómenos regionales y locales de delincuencia.

## *10. Una Fiscalía para el posconflicto: Estrategia de Paz*

La Fiscalía General de la Nación es una institución que propende por el respeto de los derechos humanos y por la vigencia de la Carta Política de 1991. En este cuatrienio materializamos una filosofía de pensamiento: no existe una mayor conquista social que la de lograr la convivencia pacífica entre todos los ciudadanos. La administración de justicia –particularmente, la justicia penal– se erigió como una alternativa a la violencia o a la búsqueda de la justicia por nuestra propia cuenta que conduce a la barbarie. Creemos, por tanto, que los cauces del

diálogo constituyen la mejor alternativa humana para tramitar las diferencias.

Esta línea de pensamiento debe inspirar el actuar de la Fiscalía, ya que explica en gran medida nuestro apoyo a las iniciativas del Gobierno nacional, a cargo del presidente Juan Manuel Santos, por encontrar una salida negociada al conflicto armado. Sin embargo, más allá de un simple apoyo al proceso de paz, trabajamos durante estos 4 años en la articulación de una Fiscalía que estuviera preparada para afrontar los

retos en materia de justicia, inherentes en una sociedad que recorre el anhelado camino de la guerra hacia la paz.

Simultáneamente, la Fiscalía General, en su calidad de actor relevante en el diseño de la política criminal, también formuló propuestas y abrió debates en torno a la forma de concebir la justicia transicional del siglo XXI.

## *a. La justicia restaurativa como fórmula de justicia para las sociedades en transición*

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

A pesar de esa asociación automática entre cárcel y justicia –muy extendida en nuestro país–, las nuevas aproximaciones al derecho penal, concretamente las relativas a la teoría de la pena, han explicado que la justicia no es un valor puramente retributivo. En otras palabras, que la impunidad no es necesariamente la ausencia de cárcel. Desde esta perspectiva, puede considerarse que existen

otro tipo de medidas más productivas en el contexto social y que logran una mayor reparación para las víctimas. De acuerdo con esta óptica, la sanción es concebida como un mecanismo para superar el daño ocasionado con el delito, y además, constituye una oportunidad para progresar social y moralmente dentro de una comunidad.

Un típico caso de sanciones alternativas de enfoque restaurativo es el trabajo comunitario del victimario. Por ejemplo, si el delito cometido consistió en una toma militar a un municipio y, producto de ello, fueron destruidas algunas edificaciones, la sanción que resulta más acorde con la restauración del daño consistiría en que esa persona se involucre directamente en la reconstrucción de esos bienes. De esta manera,

se reparan los bienes afectados y, a su vez, se rehabilita al agresor.

Desde esta Fiscalía hemos defendido un sistema de penas alternativas como la mejor fórmula para transitar de la guerra hacia la paz. En diferentes espacios democráticos, en escenarios académicos y en los medios de comunicación, propusimos un modelo de justicia de corte restaurativo para encarar el posconflicto.

Esa es la mejor forma de encontrar el punto medio entre paz y justicia, sin desconocer las obligaciones internacionales contraídas por el Estado colombiano en materia de derechos humanos. Por ello, nos alegra profundamente que un esquema de estas características haya prevalecido en el acuerdo de justicia entre el Gobierno y las FARC, eso va en sintonía con las ideas planteadas por el Fiscal General dentro de estos escenarios.

## *b. La necesaria participación política de los futuros excombatientes*

A lo largo de los 3 años de negociaciones entre el Gobierno y las FARC, hemos defendido desde la Fiscalía la tesis de que no es posible cerrar las puertas de la participación política a los exguerrilleros que dejen las armas, se sometan a los mecanismos del sistema integral de justicia transicional y se reincorporen a la vida civil. Más aún, nos parece natural que unas negociaciones de paz con un grupo político alzado en armas en contra del Estado desemboque en la conversión de los rebeldes en un proyecto político sometido a los cauces democráticos. Por esa razón, consideramos que el hecho de cerrar para siempre la puerta de la participación en política de los futuros excombatientes resulta casi que un contrasentido ante el objetivo mismo de unos diálogos de paz con un grupo insurgente.

No debe perderse de vista que el proceso transicional en Colombia ocurre en un contexto de negociación política y no dentro de un proceso de rendición. El hecho de que el proceso de transición se dé en el marco de una negociación y no a través de un proceso vertical de sometimiento a la justicia, impone al Estado la necesidad de establecer incentivos políticos para los alzados en armas. De esta manera podrá garantizarse que los excombatientes estén dispuestos a reincorporarse a la vida civil.

Justamente, una de las concesiones más grandes que debe hacer el Estado y la sociedad es abrirle la puerta de la participación política a los excombatientes, independientemente de la gravedad de los delitos que hayan cometido. Esa ha sido la te-

sis que ha defendido la Fiscalía. En su momento abogamos por esa posición ante la Corte Constitucional. Sostener lo contrario contravendría la esencia políticamente incluyente de la Constitución. Cabe señalar que negar esa posibilidad cierra de manera definitiva los derechos políticos de las personas que resultaron condenadas por delitos de lesa humanidad. Igualmente, hemos abogado por un modelo amplio de conexidad con el delito político dentro de otros espacios de encuentro en el debate democrático.

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

Las ideas en torno a la participación política de los excombatientes, que hemos desarrollado con tanta dedicación, han podido contribuir en la realización del Acuerdo de Justicia.

Es más, el acuerdo establece que el Estado estructurará un modelo amplio en torno a los delitos políticos y conexos. También se lee allí que: “La imposición de cualquier sanción en el SIVJNR no inhabilitará para la participación política ni limitará el ejercicio de ningún derecho, activo o pasivo, de participación política, para lo cual las partes acordarán las reformas constitucionales pertinentes”<sup>42</sup>. En este sentido, sin lugar a dudas desempeñamos un papel importante para que esas ideas en torno a la participación política fueran plasmadas en el acuerdo y posiblemente transformadas en la realidad dentro de muy poco.

### *c. Los informes macro de esta Fiscalía serán el principal insumo investigativo de la jurisdicción especial de paz*

La Fiscalía General de la Nación tendrá un papel relevante en el marco del sistema integral de justicia transicional acordado entre el Gobierno y las FARC. Principalmente, brindará colaboración y apoyo en materia investigativa para la

jurisdicción especial de paz. Tal como prevé el acuerdo, a la Fiscalía General de la Nación le corresponderá presentar una serie de informes a la *Sala de reconocimiento de verdad y responsabilidad y de determinación de los hechos*, frente

---

42. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto, Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos (15 de diciembre de 2015), <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-farc-ep/documentos-y-comunicados-conjuntos/Documents/acuerdo-victimas.pdf>.

a todas las investigaciones en curso sobre conductas cometidas en el marco del conflicto armado. Estos insumos preparados por la Fiscalía tendrán una función doble. Por una parte, serán útiles para el tribunal como parámetros para constatar si el procesado está acatando el deber de reconocer su responsabilidad, así como para contribuir al esclarecimiento de la verdad. Y, por otra parte, en los casos donde no haya reconocimiento de responsabilidad, los informes que elabore la Fiscalía serán piezas probatorias fundamentales para el juicio.

A la postre, habrá un diálogo permanente entre los trabajos de la Fiscalía y las funciones del tribunal. Gracias a las labores de la Entidad y a los informes en los que ha trabajado desde tiempo atrás, la jurisdicción especial de paz iniciará su gestión con un camino ya trazado en materia investigativa. En consecuencia, podrá desarrollar su labor de manera eficaz. De esta forma, aunque en estricto sentido la Fiscalía no hace parte de este modelo de justicia transicional, ciertamente desempeñará un rol primordial en su funcionamiento. Justamente, por esa razón adoptamos diversas medidas encaminadas a materializar, sistematizar la información y elaborar informes sobre la macrocriminalidad que ha tenido lugar en el marco del conflicto armado, como ya tendremos oportunidad de explicar en el Capítulo VI de este documento.

## C. Esquema del documento

Este informe no pretende ser una enumeración exhaustiva de las actuaciones de cada una de las dependencias de la Fiscalía General de la Nación. Por esta razón, su estructura tampoco corresponde con el organigrama de la Entidad. Los siete capítulos que presentaremos a continuación constituyen esos ejes transversales de acción que desarrollamos a lo largo de este periodo según los diagnósticos y las perspectivas filosóficas expuestos anteriormente.

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

Finalmente (Capítulo VI), daremos cuenta de las acciones que hemos emprendido con el fin de dejar una Fiscalía lista para un escenario de posconflicto. En estos ejes presentaremos algunos elementos teóricos y metodológicos de nuestro actuar, así como la participación de las distintas dependencias de la Fiscalía involucradas en las líneas definidas. Igualmente, intentaremos mostrar, por medio de ejemplos, cifras e

indicadores, sus logros más representativos en cada una de estas líneas.

II.

*Nuevo modelo de  
pensamiento  
estratégico para el  
ejercicio misional*



Una de las dificultades estructurales por la que nos reformamos fue la poca aproximación estratégica que teníamos en la utilización de nuestros recursos. Encontramos que, en términos generales, la Fiscalía General de la Nación es suficientemente vigorosa para enfrentar adecuadamente el crimen más grave<sup>43</sup>. Pero que las carencias de gerencia, gestión de recursos y planificación estratégica dificultaban el buen aprovechamiento de fiscales e investigadores.

Para responder a este diagnóstico, la modernización cambió la manera como actuamos, mediante la profundización de nuestras capacidades estratégicas y de gerencia de todas nuestras direcciones. Este cambio fundamental necesitó de la conformación de dependencias dedicadas exclusivamente a labores estratégicas, implicó el fortalecimiento de las capacidades gerenciales de los directores y subdirectores, y sobretodo incidió en el comportamiento mismo de todos los funcionarios en el ejercicio de la misión institucional.

En este acápite presentamos los principales logros de las direcciones estratégicas creadas con la modernización, enfatizamos sobre la importancia que significó pasar de fiscales-jefes de unidades a directores, y describimos la priorización de situaciones y casos como la política pública principal diseñada, implementada y ejecutada en la Fiscalía General de la Nación durante los últimos 4 años.

---

43. No obstante, la Fiscalía General de la Nación aún tiene una considerable carencia de recursos en algunos aspectos. Especialmente, en torno a la disponibilidad de investigadores de policía judicial, de recursos de criminalística y ciencias forenses.

---

## A. Logros de las dependencias estratégicas y desempeño global de la Fiscalía General de la Nación

Dentro del fortalecimiento de las capacidades estratégicas de la Entidad, el primer cambio, ya logrado, fue la modificación de la arquitectura institucional. Uno de los elementos importantes de todas las reformas establecidas en los decretos ley fue otorgarle a la Fiscalía General de la Nación la capacidad de pensar con cuidado en sus labores, a través de direcciones con res-

ponsabilidades estratégicas, que tienen la obligación de adoptar una perspectiva de mediano y largo plazo, y que no deben sortear funciones misionales del día a día. Esto incluye la Dirección de Estrategia en Asuntos Constitucionales, la Dirección de Sistema Penal Acusatorio y de Articulación en Materia Penal, y la Dirección de Políticas Públicas y Planeación.

### *1. Aportes a la constitucionalización del derecho penal*

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

En ese contexto, creamos la Dirección Nacional de Estrategia de Asuntos Constitucionales (DNEAC). En otras palabras, la reestructuración de la Entidad reconoció que el proceso de constitucionalización del derecho penal tenía tal importancia y magnitud para las funciones de la Fiscalía, que resultaba necesaria la creación de una dependencia estratégica dedicada a estos asuntos. En consecuencia, a la DNEAC se le encomendó un mandato claro: ajustar el rol que desempeña la Fiscalía General de la Nación dentro del Estado, en todas sus esferas y a todos los niveles, a los postulados y desarrollos constitucionales.

Hemos logrado adecuar nuestras funciones a los postulados de la Carta Política, a través de

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

Justamente, las directrices elaboradas tienen el propósito de asegurar un ejercicio eficiente y coherente de la acción penal, definir políticas y estrategias de priorización para el ejercicio de la acción investigativa. Pretendemos garantizar que las funciones a nuestro cargo las realicemos de manera coherente, con respeto por la seguridad jurídica y por la igual aplicación de la ley para los asociados. Hasta el momento el Fiscal General ha aprobado varias directivas, a saber:

- Directiva 01 de 2012, “Por medio de la cual se adoptan unos criterios de priorización de situaciones y casos, y se crea un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de aquellos en la Fiscalía General de la Nación”.
- Directiva 01 de 2013, “Por medio de la cual se adoptan los fundamentos jurídicos para la aplicación del Acto Legislativo 02 de 2012 (reforma a la justicia penal militar) dentro de la Fiscalía General de la Nación”.

- Directiva 01 de 2015, “Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de la directivas”.

- Directiva 02 de 2015, “Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen los lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación”.

- Directiva 03 de 2015, “Por medio de la cual se establecen las pautas para la persecución penal de los crímenes de guerra en el territorio nacional”.

- Directiva 01 de 2016 “Por medio de la cual se adoptan los fundamentos jurídicos para el análisis de la responsabilidad del dirigente por el hecho de los combatientes en los casos de la imputación de las violaciones masivas a los derechos humanos en el derecho colombiano”

- Directiva 02 de 2016 “Por medio de la cual se adoptan los fundamentos jurídicos para la aplicación del crimen de lesa humanidad dentro de la Fiscalía General de la Nación”

- Directiva 03 de 2016 “Por medio de la cual se adoptan los criterios sobre la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad”

- Directiva 04 de 2016 “Por medio de la cual se determinan las conductas que constituyen graves violaciones a los derechos humanos”
- Directiva 05 de 2016 “Por medio de la cual se adoptan los criterios sobre la prescripción de las graves violaciones a los derechos humanos”
- Directiva 06 de 2016 “Por medio de la cual se adoptan directrices para la investigación y juzgamiento del delito del aborto”
- Directiva 07 de 2016 “Por medio de la cual se establecen pautas para la citación de periodistas a rendir entrevista o testimonio dentro de una investigación y/o un proceso penal”.
- Directiva 08 de 2016 “Por medio de la cual se establecen lineamientos generales con respecto a los delitos en los que se puede incurrir en el curso de la protesta social”.

En adición a las anteriores, la DNEAC preparó directivas sobre temas relacionados con derechos de sujetos de especial protección constitucional. En ese sentido, elaboró borradores de directivas sobre discriminación, injuria y calumnia, trata de personas, feminicidio, el concepto de defensor o defensora de derechos humanos, los derechos de niños, niñas y adolescentes en el marco del proceso penal, responsabilidad penal adolescente y jurisdicción indígena, entre otras.

El avance en la redacción de las directivas es una muestra de la consolidación de las capacidades estratégicas en la Entidad y constituye un insumo valioso para que la Fiscalía continúe el proceso de constitucionalización del derecho penal, a través de documentos en los que el fiscal ejerce la dirección y el control de la institución.

Por otra parte, dado que desde la promulgación de la Constitución de 1991, y su concepción como norma de normas, y además que el derecho penal ha sido irradiado por las decisiones de la Corte Constitucional, es por ello que a partir de la creación de la DNEAC hemos intervenido activamente en procesos tramitados ante dicha instancia, con el objeto de incidir en las posturas adoptadas por el alto tribunal, para avanzar en la constitucionalización del derecho penal.

La DNEAC preparó una serie de intervenciones y conceptos dentro de acciones públicas de inconstitucionalidad. Los temas sobre los cuales se pronunció la Fiscalía a través de la DNEAC abarcan asuntos que han suscitado la atención nacional y aspectos relativos a la aplicación del derecho penal y procesal penal de interés para la Fiscalía.

Aquellos asuntos de relevancia pública se refieren a temas como la reforma al equilibrio de poderes, el acto legislativo para la paz y asuntos relacionados con los derechos de sujetos con orientaciones sexuales diversas, entre otros.

Además, la DNEAC presentó conceptos ante la Corte en temas tan variados como las visitas por parte de niñas, niños y adolescentes a personas privadas de la libertad, la atención prioritaria dentro del sector salud a las víctimas de violencia sexual, la autenticidad de los elementos materiales probatorios y evidencia física no sometidos a cadena de custodia, los actos de investigación realizados por la Fiscalía en procesos de extinción de dominio, la función del Banco de la República de cambiar divisas incautadas y la reanudación de la indagación, mientras no se haya extinguido la acción penal, entre muchos otros.

Precisamente, la Fiscalía está interesada en promover una interpretación constitucional de la normatividad vigente en relación con todos los anteriores asuntos.

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

El trabajo que realizó la DNEAC ante la Corte Constitucional incluyó la asistencia a audiencias

públicas convocadas por dicha autoridad judicial, así como el seguimiento a órdenes complejas derivadas de sus sentencias, en particular de la T-025 de 2004<sup>44</sup>, que declaró el estado de cosas inconstitucional en relación con el desplazamiento forzado, y de la SU-254 de 2013<sup>45</sup> sobre derechos de las víctimas de desplazamiento. En ese sentido, la DNEAC rindió una serie de informes a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de las órdenes que involucran a la Entidad e inició un proceso de seguimiento interno a los compromisos de la Fiscalía sobre este asunto.

Finalmente, la DNEAC contribuyó a que la Fiscalía se consolide como protagonista en el diseño de la política criminal, a través de la elaboración de proyectos de ley orientados a la constitucionalización de ciertas etapas y procedimientos. Por consiguiente, la DNEAC en conjunto con el Despacho del Fiscal General, elaboró el Proyecto de Ley 108 de 2014, “Por medio del cual se crea el Tribunal Nacional de Garantías Constitucionales en asuntos penales y se dictan otras disposiciones”, y el Proyecto de Ley 109 de 2014, “Por medio del cual se reforma la estructura y funcionamiento de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia”.

---

44. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.  
45. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

## 2. Contribuciones respecto de la implementación del Sistema Penal Acusatorio y la articulación en materia penal

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

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

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

mentales, tanto de los procesados como de las demás partes intervinientes en el proceso penal<sup>46</sup>.

Bajo el liderazgo de esta Dirección presentamos el Proyecto de Ley 021 de 2015 para reformar el Código de Procedimiento Penal integralmente, optimizar el funcionamiento del sistema procesal penal y profundizar su carácter acusatorio. Este proyecto es fruto del trabajo en conjunto con jueces, magistrados, el Ministerio de Justicia y del Derecho, congresistas, miembros de la comunidad académica y civil.

Las reformas que propusimos incluyen la eliminación de audiencias que le restan celeridad al proceso como la de imputación, la ampliación y aclaración de supuestos de acuerdo y negociaciones, la reformulación del principio de oportunidad por medio de la eliminación de algunas restricciones, la introducción de un mecanismo de sometimiento colectivo de organizaciones ilegales y la potenciación de métodos investigativos como el uso de agentes encubiertos.

De la misma manera, con la reforma pretendemos introducir figuras novedosas como la investigación y prueba en contexto, metodología que busca contribuir a la eficaz persecución de las nuevas formas de criminalidad. Así mismo, proponemos la creación del acusador privado y del

---

46. Ver, entre otros: Corporación Excelencia a la Justicia, Balance de los primeros cinco años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia (Bogotá: Editorial Kimpres, 2011). Corte Suprema de Justicia, Fiscalía General de la Nación, Departamento de Justicia de Estados Unidos, Primer Encuentro de Análisis del Sistema Penal Oral Acusatorio (Cartagena, 3 y 4 de diciembre).

procedimiento abreviado para la judicialización de contravenciones. Finalmente, pretendemos reintroducir las figuras de la indemnización integral de perjuicios y los beneficios por colaboración de la Ley 600 de 2000, ya que consideramos que estos pueden operar en perfecta armonía con el modelo acusatorio nuestro.

En suma, esperamos poder entregar al país un modelo procesal que eleve la capacidad de respuesta de la administración de justicia, brinde mejores resultados a la ciudadanía, dote de mayores y mejores herramientas de investigación, y fortalezca la utilización de mecanismos de justicia restaurativa y terminaciones alternativas en los procesos.

Los ajustes normativos propuestos los hemos acompañado de una mejor implementación de la normatividad actual. Por ejemplo, en los últimos 4 años contribuimos con la reactivación del Consejo Nacional de Policía Judicial y con la estandarización y actualización de criterios y procedimientos de policía judicial como la modernización del manual de cadena de custodia.

A través de esta Dirección hemos promovido el uso de mecanismos alternativos de terminación del proceso penal y del litigio estratégico para casos especialmente complejos. El acompañamiento a fiscales en el uso de estas herramientas ha resultado fundamental para el éxito de la Fiscalía en investigaciones connotadas. Actualmente, la Di-

rección lidera alrededor de 35 litigios estratégicos de casos novedosos y complejos entre los cuales destacamos temas de autoría en delitos ambientales, enfoque diferencial, delitos financieros, delitos contra la administración pública, entre otros.

Respecto de la promoción del uso de mecanismos alternativos para la terminación anticipada del proceso, desde el 1° de abril de 2014 al 30 de octubre de 2015 la Dirección tramitó 4.456 solicitudes para la aplicación del principio de oportunidad provenientes del Nivel Central y de la mayoría de seccionales del país<sup>47</sup>. Además, logramos, en el marco del procedimiento de Ley 600, que se tramitaran 488 solicitudes de beneficios por colaboración.

Aunque la Dirección ha avanzado en la articulación efectiva con las demás entidades encargadas de aplicar el sistema penal acusatorio, consideramos que aún hace falta diseñar e implementar proyectos que permitan incidir de forma global en la celeridad y mayor eficiencia del proceso. Identificamos la necesidad de articulación con 165 entidades, de las cuales priorizamos 24.

Como resultado de lo anterior, suscribimos convenios de cooperación con i) la Unidad Nacional de Protección (19 de junio de 2015); ii) la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República (6 de julio de 2015); iii) Ecopetrol (20 de agosto de 2015); iv) el Consejo Superior de la

---

47. Informe entregado por la Dirección Nacional del Sistema Penal Acusatorio y Articulación Interinstitucional para la elaboración de este Informe de gestión [documento de circulación interna].

---

Judicatura, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Inpec; y el ICBF. Igualmente logramos la renovación del convenio entre la Fiscalía General de la Nación y la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) (30 de diciembre de 2014). Actualmente, estamos tramitando convenios con la Policía Nacional y la Unidad de Restitución de Tierras y USAID.

### *3. Políticas públicas para la toma de decisiones basadas en evidencia empírica y en una mejor planeación*

Normalmente las entidades públicas cuentan con una oficina de planeación encargada de programar aquello que realiza la institución. Con la modernización, la Fiscalía General de la Nación dio un paso más hacia una eficaz e innovadora administración pública. No solo optamos por fortalecer las labores de planificación estratégica, sino que además pusimos como labor prioritaria de la Entidad, diseñar, implementar y evaluar políticas públicas internas que pudieran incidir en la construcción de una política criminal estatal. Así, logramos mejorar nuestra planificación estratégica por medio del análisis de evidencia empírica.

Para lograr lo anterior, con la modernización se creó la Dirección de Políticas Públicas y Planeación (DNPPP) que tiene la responsabilidad

de aplicar herramientas de análisis y gerencia pública a la manera como se piensa en la Fiscalía General de la Nación. Esto, a través de dos componentes principales: uno más convencional, obligatorio para todas las entidades, referido a la planeación en términos de programación de los objetivos y las actividades a realizar. Y un segundo componente, menos común en entidades públicas –sobre todo, de corte judicial–, que trata de desarrollar un pensamiento estratégico de nuestra misión institucional, al examinar los problemas de la Entidad en términos interdisciplinarios y formular soluciones que trasciendan el análisis jurídico formal.

Los cambios trabajados desde la DNPPP buscan que la Fiscalía utilice mejor sus recursos. Por un

lado están las políticas expresamente dirigidas a adoptar una aproximación más estratégica a la manera como se evacúan los procesos penales: la política de priorización que será descrita en el acápite siguiente y la política de intervención temprana de entradas que será abordada en el Capítulo IV. La Dirección también promueve las modificaciones para que los incentivos que afectan a los funcionarios estén alineados con los objetivos de la modernización. En este grupo de cambios se encuentra la evaluación del desempeño de dependencias y funcionarios misionales.

Aunado a lo anterior, la Dirección trabaja por las renovaciones necesarias para que la Fiscalía General de la Nación tenga mejor información para gestionar, supervisar y evaluar sus recursos investigativos, así como para aplicar técnicas investigativas analíticas. Por último, esta dependencia también implementa cambios al nivel operativo de la investigación penal, como lo es el piloto de investigación del homicidio urbano que se está desarrollando a través de un experimento económico que permite escoger de manera aleatoria el tipo de casos que trata el grupo encargado de ejecutar el piloto para así medir, con la mayor rigurosidad posible, si existe un impacto positivo en la investigación de los casos que se adelantan bajo el nuevo protocolo.

Muchos diagnósticos han establecido que debemos tomar decisiones de gestión y de inves-

tigación penal con base en evidencia empírica convalidable. A pesar de contar con un sistema de información de casos adecuado, históricamente hemos tomado muy pocas decisiones con base en este sistema. Esto se debe a varios problemas, que van desde la resistencia de cultura organizacional a tomar decisiones según la evidencia empírica, hasta problemas para alimentar correctamente y analizar adecuadamente nuestras bases de datos. La DNPPP intenta superar estos problemas de diferentes maneras, como se observa en los siguientes párrafos.

En ese sentido, la Resolución 0-1708 de 2015 crea dentro de la DNPPP la Sección de Administración y Análisis de los Sistemas de Información (SAASI), para superar los problemas de sistemas de información a partir de un grupo de trabajo interdisciplinario e innovador. La lógica detrás de esta nueva estructura es que la solución real de los problemas de información requiere superar la brecha que existe entre funcionarios de disciplinas disímiles que no actúan de manera interdisciplinaria: de una parte, los abogados no le dan suficiente importancia a los datos cuantitativos como herramientas de gestión e investigación penal; y de otro, los ingenieros de las unidades de tecnología no tienen en cuenta las realidades legales dentro de las que actúan los funcionarios misionales de la Entidad.

Para superar estas diferencias, la SAASI está conformada por un grupo de abogados, ingenie-

ros, estadísticos y economistas, que, teniendo en cuenta la lógica cotidiana de los fiscales, y considerando las necesidades de análisis estadístico, trabajan en conjunto respecto de las necesidades técnicas de los aplicativos de información.

En la Sección de Administración y Análisis de los Sistemas de Información estamos realizando principalmente tres tipos de tarea: (i) la administración cotidiana de las variables y las categorías que componen los sistemas de información, así como de los perfiles de quienes acceden a ellos, (ii) el desarrollo de aplicativos para el análisis útil de los datos dentro de los sistemas de información, y (iii) el análisis estadístico que otorgue evidencia empírica útil en la toma de decisiones en la Fiscalía General de la Nación y respecto de la política criminal en general.

El Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) es un sistema de información valioso y con una estructura básica de alto potencial. Permite una alimentación descentralizada de una cantidad importante de información al nivel de cada proceso.

Sin embargo, tiene serios problemas relacionados principalmente con (i) una falta de cultura organizacional relativa a su alimentación juiciosa, (ii) la poca claridad con la que los funcionarios deben llenar algunas variables y escoger categorías, como las características de los procesados y las víctimas y algunas actuaciones, y final-

mente, (iii) la insuficiencia de aplicaciones que le permitan a las diferentes direcciones nacionales hacer consultas de los datos que se encuentran en el SPOA.

Para superar estos problemas, la DNPPP ha dispuesto una estrategia para crear múltiples incentivos para aumentar los niveles de actualización del sistema, simplificar y hacer más claras las variables del SPOA, y ofrecer una serie de capacitaciones acerca de su funcionamiento básico. En últimas, esperamos que las evaluaciones de dependencias y funcionarios dependan en gran medida de la información contenida en el SPOA y esto sirva de incentivo para aumentar la actualización.

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

## 4. Fortalecimiento del enfoque de derechos, diferencial y de género

La igualdad es un derecho fundamental reconocido en el artículo 13 de la Constitución Política<sup>48</sup>. La garantía de este derecho implica para las entidades y autoridades públicas obligaciones diversas. Por una parte, se encuentra la obligación de brindar la misma protección y trato a todas las personas, sin discriminarlas por ninguna de las razones establecidas en el mencionado artículo constitucional, las cuales han sido denominadas por la Corte Constitucional como “criterios sospechosos”. Por otra parte, la garantía de este derecho obliga a las entidades públicas a promover la igualdad real o material. Esta obligación supone adoptar medidas en favor de grupos históricamente discriminados o marginados y proteger a las personas en situación de vulnerabilidad<sup>49</sup>.

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

Este enfoque parte de la identificación de aquellos grupos de personas merecedores de acciones afirmativas o de protección especial para lograr la superación de las barreras estructura-

les y las brechas para el ejercicio de sus derechos. Por lo anterior, esta estrategia se fundamentó en aquellos grupos definidos por la Corte Constitucional como merecedores de las medidas antes descritas, que se presentan en el siguiente diagrama:

---

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

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

---

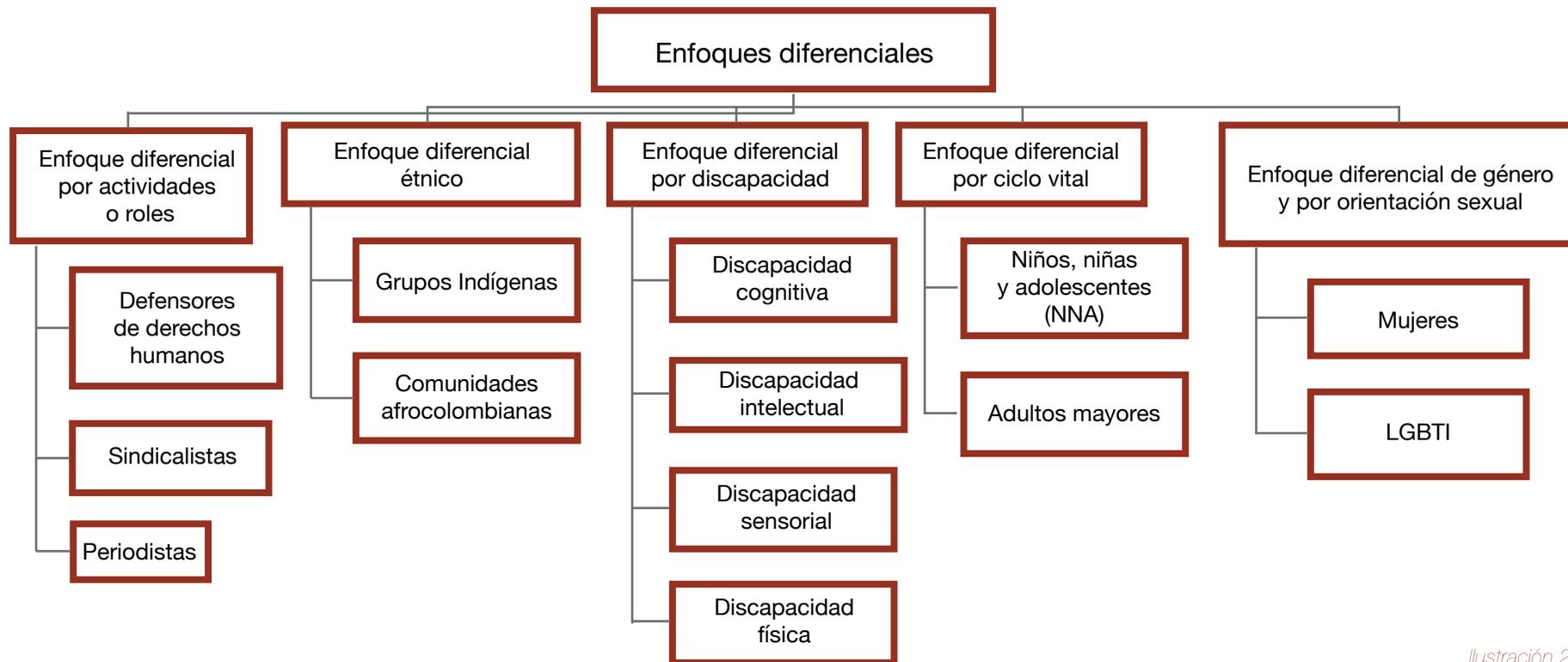


Ilustración 2.  
Enfoques diferenciales.

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

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

La incorporación de estas perspectivas analíticas y la adopción transversal de enfoques diferenciales en el cumplimiento de las funciones de

la Fiscalía General de la Nación busca permitir el acceso a la justicia de las víctimas en igualdad de condiciones, así como tener en cuenta patrones discriminatorios como posibles móviles en la investigación y ejercicio de la acción penal.

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

### *a. Enfoque diferencial por ciclo vital: niñas, niños, adolescentes y adultos mayores*

La Constitución Política consagró el principio general en virtud del cual los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. También reconoció que los niños son titulares de todos los derechos consagrados en el ordenamiento y, en consecuencia, el Estado debe protegerlos contra toda forma de abandono, violencia física o moral<sup>50</sup>. Esto lleva a que las autoridades tengan el deber de adelantar acciones concretas para la salvaguarda de los derechos de los niños<sup>51</sup>.

Adicionalmente, para la Corte Constitucional es claro que los niños y niñas soportan un estado mayor de vulnerabilidad por su falta de desarrollo físico, mental y emocional, que los hace sujetos de especial protección. La falta de madurez para afrontar los retos que plantea la vida en sociedad los pone en una situación de vulnerabilidad e indefensión<sup>52</sup>. Por estas razones, las entidades públicas tienen la obligación de llevar a cabo acciones que repercutan positivamente en la vida de este importante grupo poblacional<sup>53</sup>.

50. Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2014, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

51. "[d]e manera que tanto las autoridades públicas como los particulares, en el ejercicio de sus competencias y en el cumplimiento de las acciones relacionadas con asuntos de menores, deben proceder conforme a dicho principio, haciendo prevalecer en todo caso el deber de asistencia y protección a la población infantil, en procura de garantizar su desarrollo físico, mental, moral, espiritual y social, así como sus condiciones de libertad y dignidad" en: Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2014, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

52. Corte Constitucional, Sentencia T-466 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

53. "Con relación a dichos mandatos, ha expresado este Tribunal que los mismos representan "verdaderos valores y principios que no solo están llamados a irradiar la expedición, interpretación y aplicación de todas las normas de justicia imputable a los menores, sino también a orientar la promoción de políticas y la realización de acciones concretas dirigidas al logro de su bienestar físico, moral, intelectual y espiritual; entendiéndose dicho bienestar como una de las causas finales de la sociedad y del Estado, y como un objetivo del sistema jurídico" Corte Constitucional, Sentencia C-145 de 2010, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

## *i. Acciones implementadas para la protección y salvaguarda de los niños, niñas y adolescentes*

La Fiscalía General de la Nación ha implementado una serie de estrategias en la lucha contra los delitos que afectan a los niños, niñas y adolescentes<sup>54</sup>. En primer lugar, por medio de la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana ha adelantado jornadas nacionales de capturas de victimarios de niños, niñas y adolescentes, con especial atención en los delitos sexuales. La primera de estas jornadas tuvo lugar en el mes de junio de 2015 y fueron obtenidas 1.721 órdenes de captura ante los jueces de control de garantías. De estas órdenes hemos podido materializar 1.360. En la segunda jornada, ocurrida el pasado mes de diciembre, fueron obtenidas 555 órdenes de captura de las cuales hemos materializado 445.

## *b. Enfoque diferencial de género y por orientación sexual*

### *i. Las mujeres como sujetos de especial protección constitucional*

La especial protección que el ordenamiento constitucional les brinda a las mujeres es el resultado de la discriminación histórica de la que han sido víctimas<sup>55</sup>. Con ello se busca superar dicha situación y lograr una igualdad real y efectiva que les posibilite ejercer sus dere-

chos y garantías constitucionales en similitud de oportunidades con los hombres. Por esta razón, las autoridades tienen el deber de adelantar acciones positivas para prevenir todo tipo de violencia y discriminación en contra de este grupo de personas<sup>56</sup>.

Esta Dirección también acompaña 140 investigaciones consideradas como casos connotados en donde un menor de edad es víctima de delitos sexuales o delitos contra su integridad física o personal. En segundo lugar, la Entidad ha suscrito importantes alianzas estratégicas con entidades como el ICBF, que le han permitido acceder a recursos humanos, logísticos y técnicos para el desarrollo de una mejor dinámica de trabajo en los CAIVAS y CAVIF. El propósito es continuar aunando esfuerzos para luchar de manera sistemática, y con una visión más amplia con relación a la víctima, contra esta forma de violencia, en la que los niños, niñas, adolescentes y mujeres representan el más alto nivel de vulnerabilidad.

---

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

55. Corte Constitucional, Sentencia T-386 de 2013, M. P. María Victoria Calle Correa.

56. Ibid.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos complementa la lucha contra la discriminación y la marginalidad que afecta a las mujeres, e incluye una serie de exigencias para que los Estados garanticen una vida digna y trabajen en eliminar toda forma de discriminación y violencia que impida el ejercicio de sus derechos<sup>57</sup>.

## *Acciones implementadas para la protección y salvaguarda de los derechos de las mujeres*

Las acciones emprendidas por la Fiscalía General de la Nación han estado enfocadas principalmente en tres frentes. Por un lado, la lucha contra la violencia sexual, la cual golpea especialmente a las mujeres colombianas. Por el otro

lado, el adelantamiento de estrategias para la investigación y judicialización de feminicidios. Y finalmente, para esta administración ha sido fundamental la persecución de los responsables de agresiones con agentes químicos y sustancias

## *Lucha contra la violencia basada en género*

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

La Subdirección de Víctimas ha realizado varias jornadas de toma de declaraciones y denuncias de mujeres sobrevivientes de violencia sexual dentro y fuera del conflicto armado. Todo esto con el objetivo principal de facilitar canales de

acceso a la justicia y generar condiciones y garantías para que las mujeres puedan denunciar con seguridad y sin riesgo una segunda victimización.

Por su parte, la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional adelantó encuentros dirigidos a las mujeres víctimas de violencia basada en género. En el marco de estas jornadas fueron informadas sobre sus derechos, las formas de victimización que pueden presentarse, la ruta jurídica de Justicia y Paz, en-

---

57. Así por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos indicó lo siguiente: "Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social". Por otra parte, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) señaló la importancia de que los Estados tomaran acciones tendientes a eliminar la desigualdad histórica entre hombres y mujeres. Así por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos lo siguiente: "Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

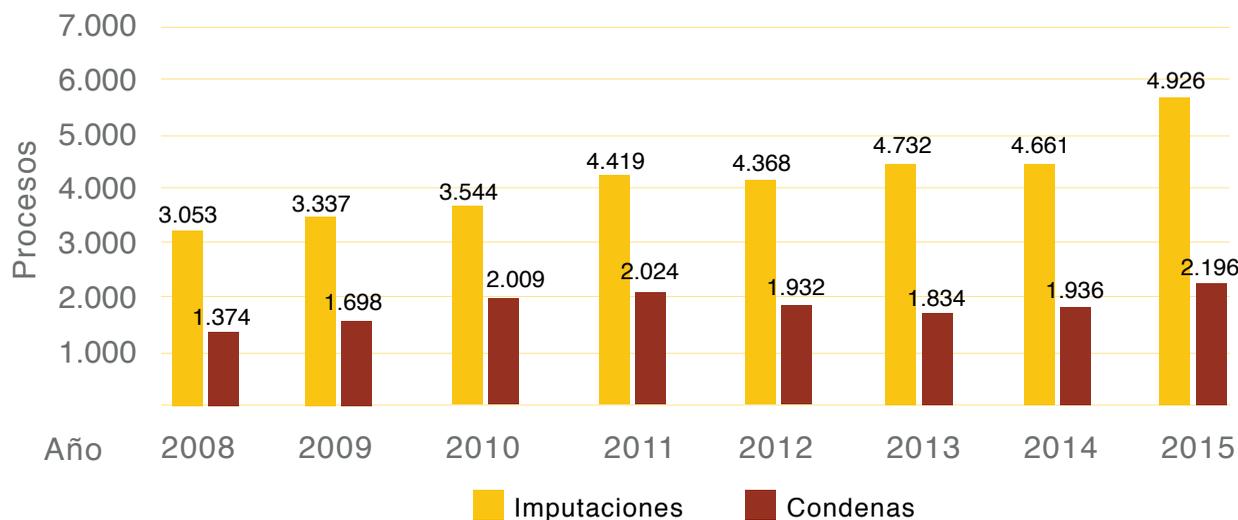
---

tre otros. Estas acciones nos permitieron obtener 7 sentencias proferidas en contra de 15 postulados, en las que se incluían cargos por delitos de violencia basada en género.

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

tancamiento de los casos en fases investigativas y de instrucción.

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



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

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

Finalmente, la Dirección Nacional de Protección viene realizando la modificación a los formatos, protocolos, guías y rutas para la adecuada protección de las víctimas de violencia sexual. Dentro de las estrategias que esta dirección ha implementado está la creación de un Manual de

Aplicación de Lineamientos de Factor Diferencial y de Género, cuya finalidad es garantizar la seguridad en condiciones de respeto a los Derechos Humanos a las víctimas y testigos pertenecientes a poblaciones especiales en el proceso de acceso a la justicia.

## Investigación y judicialización de feminicidios

El segundo frente que priorizamos es la investigación de los feminicidios. Si bien este tipo de violencia ya era un objetivo estratégico para la Fiscalía General de la Nación, con la expedición de la Ley 1761 de 2015, la cual tipificó el feminicidio como delito autónomo, implementamos un plan de acción para lograr la eficiencia y eficacia de las investigaciones relacionadas con esta tipología de delito, así como para dar cumplimiento a las obligaciones diferenciales que nos impone esta nueva normatividad penal<sup>58</sup>.

Con este propósito dictamos una directriz para que cada una de las direcciones nacionales divulgara y socializara la ley entre los fiscales, servidores y funcionarios de policía judicial adscritos a su dependencia. También implementamos una estrategia de formación permanente y continua para los funcionarios que llevan investigaciones por feminicidio. A la fecha se han realizado más de tres eventos académicos con la participación de expertos, fiscales y miembros de la policía judicial<sup>59</sup>.

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

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

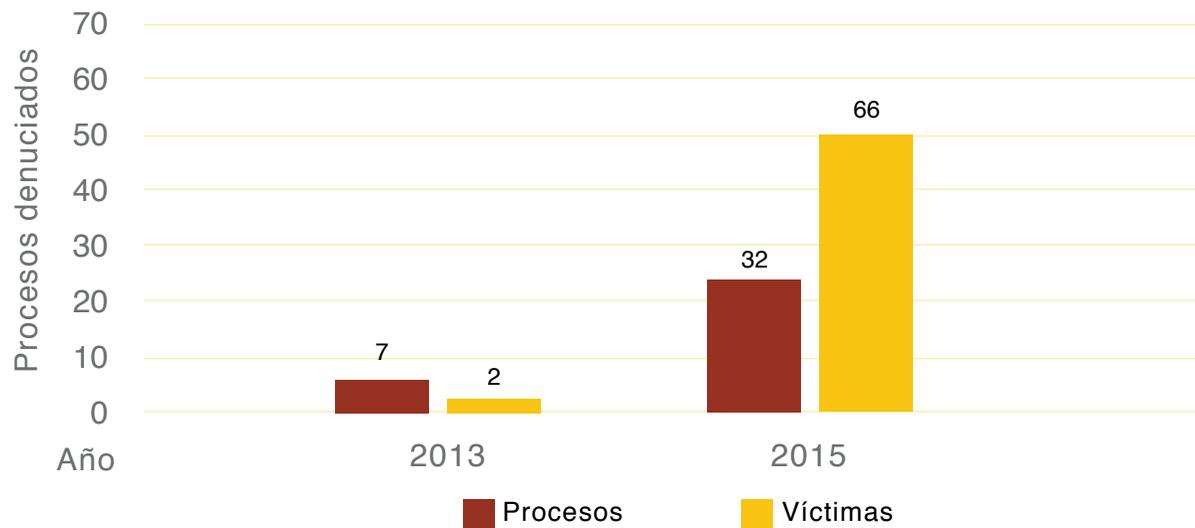
---

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

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

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

---



*Ilustración 4.*  
*Número de procesos denunciados y de víctimas*  
*identificadas por año y por feminicidio.*  
 Fuente: Dirección Nacional de Políticas  
 Públicas y Planeación.

## *Persecución de los responsables de agresiones con agentes químicos y sustancias corrosivas*

Respecto al tercer frente de acción, el Comité Nacional de Priorización de Situaciones y Casos conformó el Grupo para el Análisis y el Seguimiento de las Investigaciones Relacionadas con Víctimas de Agresiones con Agentes Químicos y Sustancias Corrosivas (Grupo Élite)<sup>60</sup>. Este grupo se encuentra liderado por un fiscal especializado de la Dirección Nacional del Sistema Penal Acusatorio y aborda dos ejes temáticos.

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

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

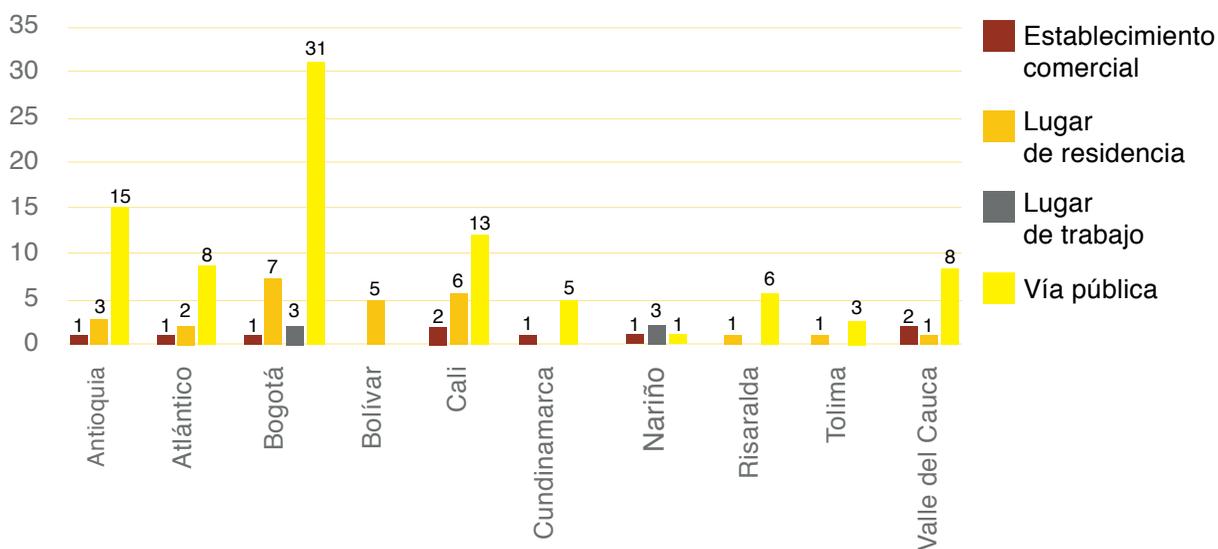
distintas instituciones que de alguna manera conocen de la problemática, incluyendo las áreas de DIJIN y SIJIN de la Policía Nacional. Esta revisión arrojó una cifra de 272 noticias criminales desde el año 2005 al 3 diciembre de 2015. Sin embargo, ante la ausencia de información en los despachos fiscales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

Después de la recolección y digitalización de los expedientes reportados en las bases de datos, el eje de análisis y perfilamiento criminal realizó una lectura detallada de la información conteni-

da. Gracias a ello, contamos con una caracterización y análisis comportamental, el cual permite identificar factores de victimización al igual que el *modus operandi* utilizado para la comisión de estas conductas delictivas, los métodos de aproximación y ataque, así como el tipo de violencia y la motivación que tiene el agresor.

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

*Ilustración 5.*  
Lugares de comisión de agresiones con agentes químicos o sustancias corrosivas.  
Fuente: Grupo para el Análisis y el Seguimiento de las Investigaciones Relacionadas con Víctimas de Agresiones con Agentes Químicos y Sustancias Corrosivas.



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

## *ii. Personas LGBTI*

El ordenamiento constitucional colombiano garantiza el derecho de las personas a adoptar una identidad sexual diversa, al margen de lo normalmente aceptado y reconocido por la sociedad. Por eso, las opciones diversas y no heteronormativas no pueden ser objeto de interferencia o reproche por parte del Estado ya que son muestra de la autonomía de la persona<sup>61</sup>, así como de su libertad y dignidad.

Las diversas identidades de género exigen respeto y salvaguarda, ya que hacen parte del pluralismo y la diversidad que caracterizan nuestra organización política.<sup>62</sup> Sin embargo, las personas con orientación sexual diversa o identidades de género no convencionales han sido víctimas de discriminación histórica, en la medida que subvierten el orden heteronormativo. Este trato desigual desemboca en la falta de garantías para el ejercicio de los derechos constitucionales de estas personas.

Es por eso que las autoridades del Estado están en el deber de brindarles a las personas LGBTI una protección mayor de sus derechos fundamentales. Y en caso de que estos sean vulnerados o desconocidos adelantar las acciones necesarias para que los responsables de dichas violaciones sean castigados.

La Fiscalía General de la Nación ha puesto como uno de sus principales desafíos en esta materia consolidar una política integral y estructurada que responda a los actos de violencia cometidos contra las personas LGBTI. Esto también para cumplir con el exhorto de la Corte Constitucional<sup>63</sup> en el sentido de consolidar políticas de protección a los derechos de esta población y de articular esfuerzos para responder adecuadamente a la violencia contra estas personas.

---

61. "[E]l proceso de autónoma asunción y decisión sobre la propia sexualidad, como opción no sometida a la interferencia o a la dirección del Estado, por tratarse de un campo que no le incumbe, "que no causa daño a terceros" y que está amparado por el respeto y la protección que, de conformidad con el artículo 2º superior, deben asegurar las autoridades a todas las personas residentes en Colombia" Corte Constitucional, Sentencia C-577 de 2011, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

62. Corte Constitucional, Sentencia T- 435 de 2002, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

63. Corte Constitucional, Sentencia T-314 de 2011, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

---

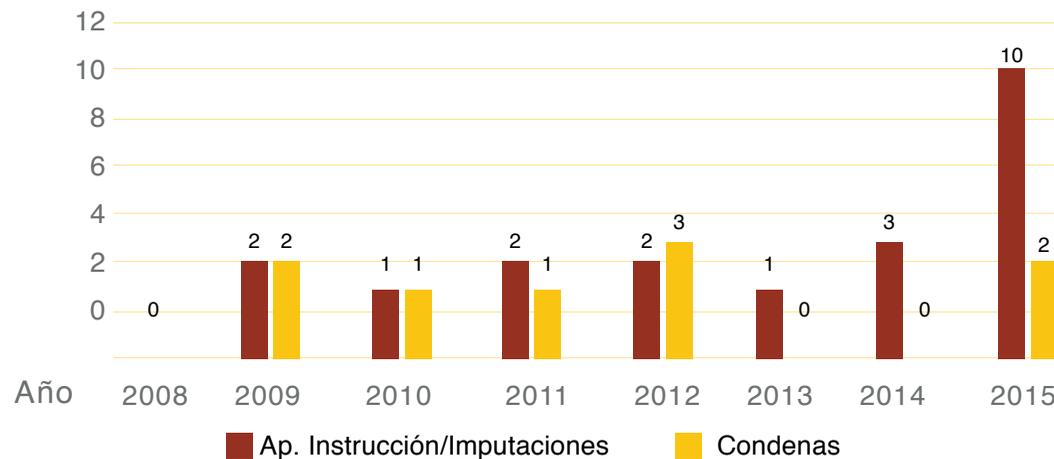
## Acciones implementadas para la protección y salvaguarda de las personas LGBTI

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

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

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

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



*Ilustración 6.*  
*Procesos con imputación y*  
*procesos con sentencia por año - personas LGBTI.*  
 Fuente: Dirección Nacional de Políticas  
 Públicas y Planeación.

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

Por su parte, el Despacho del Vicefiscal General de la Nación designó a un responsable de la Subdirección de Políticas Públicas, y a un responsable de la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana, con el fin de consolidar la información de las acciones que realiza cada una de las dependencias y articulen la respuesta de la entidad frente a los fenómenos de violencia que atentan contra las personas LGBTI.

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

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

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

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

## *Adelantos significativos en las investigaciones a cargo de la Entidad*

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

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

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

La Entidad busca determinar si las directivas del colegio discriminaron a los jóvenes Sergio Urrego y Danilo Pinzón por su orientación sexual. Las investigaciones realizadas llevaron a que la Fiscalía presentara escrito de acusación contra

la rectora y la psicóloga del colegio por los delitos de racismo y discriminación agravada. Mientras que a la veedora de la institución educativa, aparte de los anteriores delitos, también se le acusó de ocultamiento y alteración o destrucción de elementos de material probatorio.

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

## *c. Enfoque étnico: comunidades indígenas y afrocolombianas*

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido que tanto los indígenas como las comunidades negras, afrodescendientes raizales y palenqueras enfrentan una grave situación de vulnerabilidad como consecuencia de la discriminación histórica de la que han sido víctimas y el hecho de que el conflicto armado interno

los ha golpeado enormemente. Por consiguiente, las autoridades del Estado están obligadas a proteger sus derechos, así como a brindarles una atención efectiva y oportuna que atienda sus problemáticas y solucione la especial vulneración a sus derechos fundamentales.

### *i. Los pueblos indígenas como sujetos de especial protección constitucional*

Las comunidades indígenas, así como sus integrantes, han sido objeto de una discriminación histórica. Esta discriminación se manifiesta, por ejemplo, en barreras sociales y jurídicas que impiden el ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.

Además, sus territorios históricos y ancestrales han sido apropiados por la “cultura mayoritaria”, lo cual ha repercutido negativamente en la conservación de sus tradiciones y modos de vida. Precisamente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional resaltó en la Sentencia T-376 de 2012 el grave impacto que tiene para la cosmovisión indígena la pérdida de sus espacios históricos y religiosos<sup>64</sup>.

Así mismo, el conflicto armado interno ha generado en los pueblos indígenas graves secuelas

que atentan contra sus derechos fundamentales. El desplazamiento forzado o la confinación son algunas de las formas en las que el conflicto ha afectado a estas personas. De ahí que, estos pueblos atraviesen por graves situaciones humanitarias que amenazan con su existencia social<sup>65</sup>. Aunado, a que sus territorios han sido aprovechados por los actores del conflicto como corredores estratégicos para la comisión de delitos.

No hay duda de la marginación histórica, social y económica de los pueblos indígenas. Por esta razón, el Estado y sus instituciones deben adelantar acciones que redunden en su bienestar y permitan atacar las desigualdades de las que han sido víctimas<sup>66</sup>.

---

64. “[L]a presión ejercida sobre sus territorios, su forma de ver el mundo, su organización social, sus modos de producción y su concepción sobre el desarrollo, originada en la explotación de los recursos naturales y la formulación de proyectos de desarrollo de diversa naturaleza en sus territorios ancestrales (...)” Ver: Corte Constitucional, Sentencia T-376 de 2012, M. P. María Victoria Calle Correa.

65. “[L]a especial afectación que el conflicto armado del país ha significado para las comunidades indígenas, principalmente por el interés de las partes en conflicto de apoderarse o utilizar estratégicamente sus territorios, situación que adquiere particular gravedad, en virtud de la reconocida relación entre territorio y cultura, propia de las comunidades aborígenes” Ver: Corte Constitucional, Sentencia C-228 de 2011, M. P. Juan Carlos Henao.

66. “la marginación económica, política, geográfica y social que, por regla general, enfrentan como grupos minoritarios”. Ver: Corte Constitucional, Sentencias T-282 de 2011 y Autos 004 y 005 de 2009. “[L]os pueblos indígenas, al igual que las personas con identidad étnica indígena, son sujetos de protección constitucional reforzada, en atención a lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución, especialmente en sus incisos 2° y 3°, que ordenan a todas las autoridades prodigar un trato especial (favorable) a grupos y personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad o en situación de debilidad manifiesta” (interlineado fuera del texto fuera del original). Ver: Corte Constitucional, Sentencia T-282 de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

---

## Acciones implementadas para la protección y salvaguarda de las comunidades indígenas

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

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

Como en otros ejes temáticos, las acciones de priorización se han concentrado en la labor de las direcciones seccionales del país. Así, a partir del seguimiento realizado por la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana hemos podido identificar los casos que involucran población indígena para determinar el apoyo y las actividades de priorización requeridas para avanzar en una investigación efectiva de los hechos delictivos cometidos en contra de esta población. Como consecuencia de estas acciones, el promedio de las entradas por hechos que atentan contra poblaciones indígenas aumentó el 85% respecto del periodo 2008–2011. Esto queda explicado en la siguiente gráfica que da cuenta de las entradas y entradas efectivas entre los años 2008 y 2015:

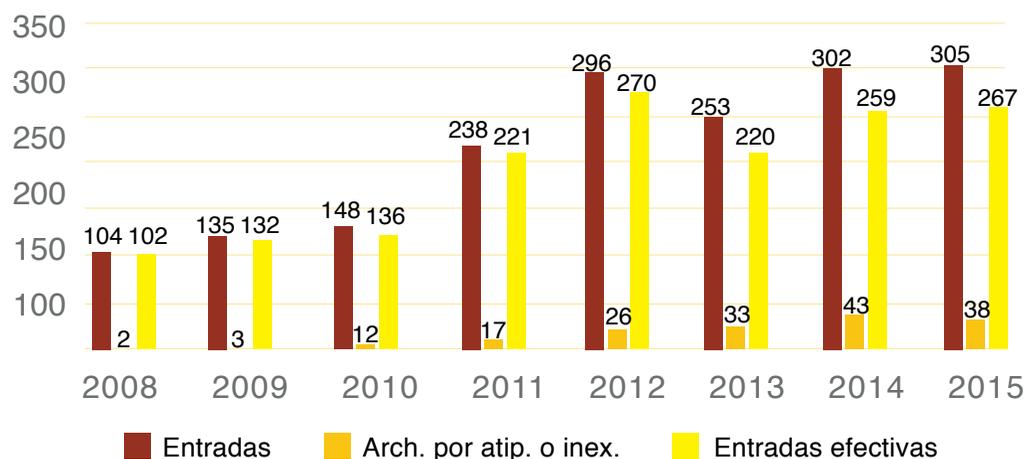


Ilustración 7.  
Entradas y entradas efectivas por año – indígenas

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

Durante esta administración la Seccional Cauca priorizó todas las investigaciones sobre la afectación a los indígenas del norte del Cauca que se presentaron en el primer trimestre de 2015 y las concentró en un solo fiscal. Esto permitió la asociación de 60 casos por homicidio a líderes de la comunidad Awá. Frente a los miembros de esta comunidad asentados en el departamento del Putumayo, entre los días 10, 11 y 12 de junio de 2015, se revisaron físicamente los procesos

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

## *Equipo de trabajo con la comunidad arhuaca - Sierra Nevada de Santa Marta*

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

El equipo de trabajo inició sus actividades con una jornada de víctimas en diferentes municipios de la Sierra. De esta manera, recibimos 35 denuncias por diferentes hechos victimizantes, entre otros, torturas, desplazamiento forzado, homicidios y desaparición. Así mismo, logramos la confesión de 4 hechos cometidos directamente por los paramilitares, de los cuales 7 serán imputados por línea de mando a Mancuso

y el resto de casos fueron asignados a la Dirección Seccional del Cesar. Estas investigaciones fueron presentadas ante el Comité Técnico Jurídico, instancia en la que se decidió desarchivar 10 casos y los demás fueron asociados.

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

## *Conformación de equipo de trabajo con la comunidad embera - Chocó*

El 9 de junio de 2015, en la ciudad de Quibdó, la Comisión Destacada para Asuntos Indígenas liderada por el Vicefiscal, el Director de la Seccional Chocó y los líderes indígenas de las comunidades embera katio, dobida, eyabida, wounaan y tule, pertenecientes a las organizaciones Woundeko, Oich, Fedeorewa, Orewa, Crich, se reunieron con el fin de estudiar la problemática que enfrentan las comunidades indígenas en ese territorio e informar los avances y resultados de los casos denunciados. En especial, lo referente a los delitos de homicidio, abuso sexual, desplazamiento forzado, daños contra el medio ambiente, administración pública y reclutamiento ilícito.

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

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

tigación, ya sea por la jurisdicción penal o la indígena.

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

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

## *ii. Comunidades negras*

La Corte Constitucional ha reconocido que las comunidades negras, afrodescendientes o afrocolombianos son víctimas de patrones históricos de discriminación. Adicionalmente, el conflicto armado interno ha tenido graves repercusiones en sus vidas y territorios, ya que la riqueza y ubicación estratégica de sus territorios han sido aprovechadas por los actores del conflicto<sup>67</sup>.

La protección de los derechos fundamentales de las personas pertenecientes a las comunidades negras, afrodescendientes o afrocolombianos, exige que las autoridades adelanten acciones fa-

vorables. Esto es, que los responsables del desconocimiento o la vulneración de sus derechos sean investigados y judicializados.

No en vano, en el Auto 218 de 2006 la Corte resaltó la importancia de que las autoridades del Estado colombiano adopten un enfoque diferencial para la prevención, protección, asistencia y atención de las víctimas afrodescendientes del desplazamiento forzado interno que tenga en cuenta sus rasgos culturales<sup>68</sup>. De este modo, la adopción de medidas de diferenciación positiva resulta ser una obligación para la Fiscalía General de la Nación.

## *Acciones implementadas para la protección y salvaguarda de los derechos de las comunidades negras*

La línea estratégica trazada por la Entidad para la protección y salvaguarda de los derechos de las comunidades negras ha comportado la implementación de una acción integral. Esto explica el incremento considerable de imputaciones y sentencias que esclarecen los delitos cometidos contra los derechos de las personas afro durante el último cuatrienio. Pasamos de 3 imputaciones y 2 sentencias condenatorias en 2011 a 21 imputaciones y 15 sentencias en 2015. Esto quiere decir que aumentamos en 7 veces nuestros resultados en las investigaciones.

---

67. En este sentido, la Corte ha reconocido que los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrodescendientes o afrocolombianas son sujetos de especial protección constitucional por las siguientes razones: "(i) la existencia de patrones históricos de discriminación que les impiden el pleno ejercicio de sus derechos y su cultura; (ii) la presión ejercida sobre sus territorios, su forma de ver el mundo, su organización social, sus modos de producción y su concepción sobre el desarrollo, originada en la explotación de los recursos naturales y la formulación de proyectos de desarrollo de diversa naturaleza en sus territorios ancestrales; (iii) el grave impacto que el conflicto armado ha generado en su modo de vida, reflejado en desplazamiento forzado y afectaciones de especial gravedad a sus territorios ancestrales, usados como corredores estratégicos o escenarios directos del conflicto; y (iv) la marginación económica, política, geográfica y social que, por regla general, enfrentan como grupos minoritarios". Ver: 376 de 2012.

68. Corte Constitucional, Auto 218 de 2006.

---

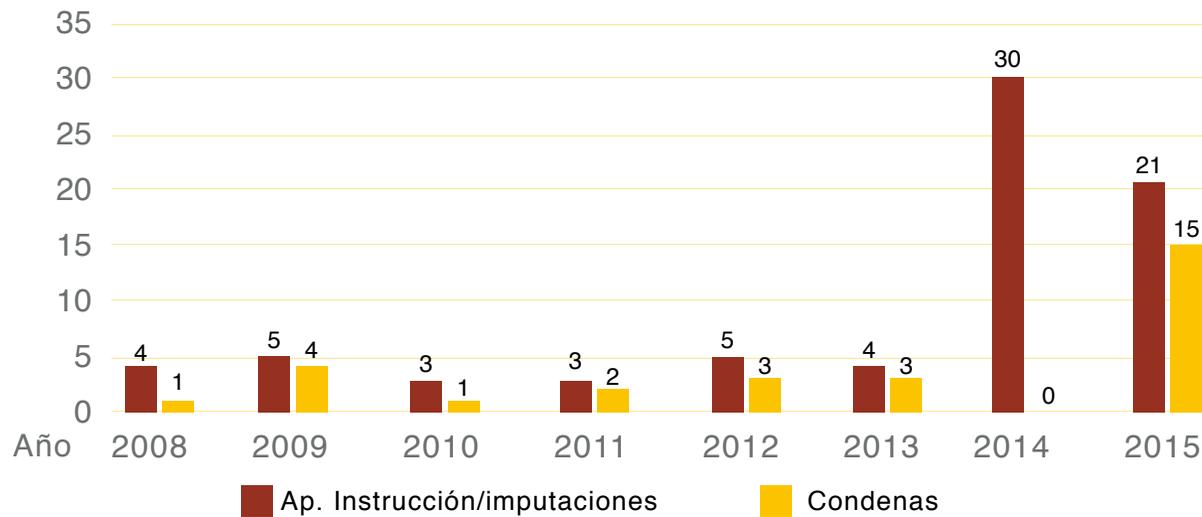


Ilustración 8.  
Procesos con imputación y procesos con sentencia por año - afrodescendientes.  
Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

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

La Entidad también ha asumido con prioridad las graves vulneraciones sufridas por los pueblos

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

El mejor ejemplo para mostrar la importancia que ha tenido este enfoque diferencial en la Entidad es la manera como se han atendido los fenómenos criminales en la ciudad de Buenaventura. La acción estratégica de priorización y análisis en

contexto implementada en esta región del país, la cual explicaremos a profundidad en el siguiente acápite, nos ha permitido impactar favorablemente dentro de la comunidad.

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

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

## *Adelantos significativos en las investigaciones a cargo de la Entidad*

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

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

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

En virtud de lo anterior y dentro de la estrategia de priorización que adelanta la Fiscalía General de la Nación para enfrentar la criminalidad en el municipio de Tumaco, se dispuso concentrar las citadas investigaciones en un fiscal especializado de Tumaco y convocar a los miembros de la Mesa Municipal de Víctimas de Tumaco a una jornada de declaraciones juramentadas, con el propósito de documentar la situación individual y colectiva de amenazas sufridas por los mismos. Esta jornada contó con el acompañamiento de la

Subdirección de Atención a Víctimas de Nariño y la participación de Fiscales Delegados para Grupos Étnicos de la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana.

de Víctimas de Tumaco, estamos adelantando las indagaciones como una situación que nos permite aclarar el contexto en que ocurrieron dichas amenazas.

Una vez documentadas las diferentes amenazas sufridas por los miembros de la Mesa Municipal

### *d. Aplicación del enfoque diferencial frente aquellas personas que por sus actividades y oficios enfrentan particulares riesgos contra su vida y demás derechos fundamentales*

Los defensores de derechos humanos, los sindicalistas y los periodistas enfrentan, como consecuencia del conflicto armado interno y de la violencia generalizada, riesgos constantes contra sus vidas y demás derechos constitucionales. En este sentido, la Corte Constitucional ha reconocido que quienes ejercen estas profesiones y oficios son sujetos de especial protección constitucional como consecuencia de una “situación de riesgo especial”.

A continuación, se explicarán las razones constitucionales en virtud de las cuales las entidades del Estado deben adelantar acciones positivas que redunden en beneficios para estas perso-

nas, la manera como la Fiscalía General de la Nación ha respondido a esta obligación y los resultados más importantes que hemos alcanzado durante este cuatrienio.

## *i. Defensores de derechos humanos*

Los defensores de derechos humanos deben enfrentar graves riesgos contra sus derechos fundamentales como consecuencia de su trabajo. Esto lleva a que el Estado tenga el deber de adoptar medidas especiales y diferenciales con el fin de proteger sus derechos a la vida, a la dignidad y a la libertad.

Adicionalmente, la obligación del Estado de garantizar el goce efectivo de los derechos humanos (artículo 2º Superior) se acompaña del deber que tienen los ciudadanos de “defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica” (numeral 4, artículo 95 Superior). De esta manera, las personas que promueven, divulgan y exigen estos derechos tienen que ser protegidas.

Así mismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana han

conminando a los Estados miembros para que los defensores de los derechos humanos puedan ejercer libremente su trabajo y, en consecuencia, adopten todas las medidas necesarias para asegurar los derechos de aquellos que se encargan de la protección de los derechos y las libertades fundamentales de las personas<sup>69</sup>. Además, el mismo ordenamiento internacional reconoce una identidad jurídica propia al derecho a la defensa de los derechos humanos<sup>70</sup>.

La grave situación por la que atraviesan los defensores de derechos humanos lleva a que las autoridades del Estado deban proveerles una protección especial a estas personas y, además, adelante acciones tendientes a superar la vulnerabilidad que enfrentan como consecuencia de su trabajo.

## *Acciones implementadas para la protección y salvaguarda de los defensores de derechos humanos*

En 2015, el Fiscal General conformó dos grupos de tareas especiales para investigar y judicializar algunas violaciones a defensoras y defensores de derechos humanos. El primero de estos grupos fue conformado al interior de la Direc-

ción Nacional del CTI con el fin de investigar “las conductas punibles sobre amenazas a través de medios tecnológicos en contra de miembro de organización sindical, defensor de derechos humanos, periodista o servidor público pertene-

---

69. Ver: Corte Interamericana de Derechos Humanos: Corte IDH, caso Lysias Fleury. Resolución del 7 de junio de 2003, considerando 5; Caso Nieto Palma. Resolución de 9 de julio de 2004.

70. “Ahora bien, el deber estatal de protección de los derechos humanos tiene como correlato que aquellas personas y grupos que coadyuvan al Estado en dicha labor, son merecedoras de protección especial”. Ver: Corte Constitucional, A-098 de 2013.

---

ciente a la Rama Judicial o al Ministerio Público o sus familiares, en razón o con ocasión al cargo o función que desempeñe”<sup>71</sup>. Actualmente, el grupo tiene 50 investigaciones y ha logrado algunas imputaciones importantes.

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

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

y que corresponden con las situaciones fácticas contempladas en la Resolución 1783 de 2015.

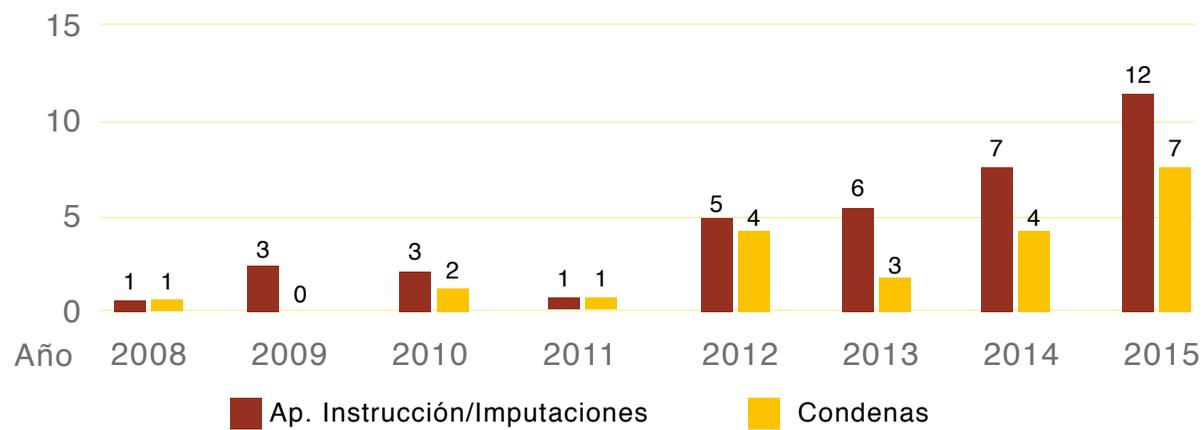
Desde el Nivel Central hemos gestionado el fortalecimiento de algunos grupos de trabajo en las seccionales y, en algunas oportunidades, hemos solicitado la variación de asignación de algunas investigaciones a la Dirección Nacional de Fiscalías Especializadas en Derechos Humanos y Derecho Internacional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

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

---

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

---



*Ilustración 9.*  
*Procesos con imputación y procesos con*  
*sentencia por año - Defensores DD. HH.*  
 Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas  
 y Planeación.

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

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

## ii. Sindicalistas

La lucha por la mejora de las condiciones laborales ha llevado a que los líderes sindicales y sus familias sean víctimas de persecuciones y violaciones a sus derechos fundamentales. La jurisprudencia de la Corte Constitucional señaló la necesidad de que fueran considerados como sujetos de especial protección constitucional y, de esta forma, deberán adelantarse acciones tendientes a solucionar las situaciones de especial vulnerabilidad que deben afrontar los sindicalistas<sup>72</sup>.

En aquellos casos en los que la actividad sindical genere graves riesgos para los derechos de las personas, las autoridades del Estado, en virtud

del artículo 2º superior, deben actuar de manera diligente para impedir la violación de sus derechos. Adicionalmente, este deber asegura que la persecución a los sindicalistas no termine por impedir el ejercicio libre de los derechos consagrados en los artículos 38 y 39 superiores<sup>73</sup>.

Los anteriores argumentos explican por qué las autoridades del Estado tienen la obligación de adelantar acciones tendientes a garantizar los derechos de los sindicalistas.

## Acciones implementadas para la protección y salvaguarda de los sindicalistas

La Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario incluyó en su Plan de Priorización de 2015 el objetivo de impulsar los casos de violencia contra miembros de asociaciones sindicales, mediante la asignación de fiscales exclusivos para su investigación y judicialización. Para ello, dicha Dirección cuenta con una subunidad<sup>74</sup> constituida por 22 fiscalías especializadas que se distribuyen entre Bogotá (8), Barranquilla (1), Bucaramanga (2), Cali (3), Medellín (4), Neiva (1), Pasto (1), Popayán (1), y Villavicencio (1).

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

---

72. En palabras de la Corte Constitucional: "[D]ebe tenerse en cuenta que las medidas de protección han sido solicitadas por un sujeto que se encuentra en situación de especial vulnerabilidad, en razón de la labor que desempeña. Durante muchos años en Colombia, el ejercicio de la protesta social para la mejora de las condiciones de los trabajadores y la garantía de sus derechos humanos, ha puesto en riesgo la vida y la integridad de los líderes sindicales y de sus familias. Así, solo en el 2009 se cometieron 48 homicidios contra sindicalistas, y se denunciaron al menos 400 ataques contra la libertad, la integridad física y la vida de estos, incluyendo conatos de homicidio. De este modo, los líderes y activistas sindicales son en la actualidad una población que merece especial protección constitucional en cuanto tiene que ver con su derecho a la seguridad personal". Ver: Corte Constitucional, Sentencia T-750 de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

73. En palabras de la Corte: "A nivel de la Carta Política, la providencia citada establece que el derecho fundamental a la seguridad personal se configura a partir de una lectura sistemática de su texto, por mandato principal del artículo 2 que instituye como uno de los fines principales del Estado y de las autoridades de la República "proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades". De este segundo artículo se desprende que la obligación principal del Estado consiste en proveer las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de los individuos en sociedad, sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su persona". Ver: Corte Constitucional, Sentencia C-1188 de 2005, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

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

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

Estos talleres también permitieron identificar cuáles son los casos que podrían llegar a tener vocación de éxito. Adicionalmente, esta Dirección ha realizado visitas a los fiscales que tienen inquietudes o dudas sobre sus investigaciones y procesos

### iii. Periodistas

Los periodistas son víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, en la medida que su trabajo exige buscar la verdad de los hechos y contribuir a que los ciudadanos cuenten con herramientas para la toma de decisiones que afectan la organización política. Un trabajo que cuando se desarrolla en ambientes violentos u hostiles, es decir, que ponen en riesgo la vida de quienes asumen este importante oficio en pro de la democracia, debe ser especialmente protegido por el ordenamiento jurídico. En este sentido, la Corte Constitucional reconoció que los periodistas son sujetos de especial protección constitucional por estar en “situación de riesgo especial”<sup>75</sup>.

penales. Gracias a este trabajo hemos logrado 2 conciliaciones, 3 solicitudes de imputación, 1 formulación de acusación, y 1 caso en juicio.

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

La especial protección a los periodistas busca garantizar la construcción de un Estado social y democrático y plural, por medio del ejercicio de esta actividad en forma libre y autónoma. Sobre todo, cuando, por las situaciones históricas y sociales, la sociedad necesita de personas que ejerzan un mayor control sobre las autoridades y sienten sus voces de protesta contra la violencia y la desigualdad<sup>76</sup>. Es por eso que para la jurisprudencia de la Corte la labor informativa que cumplen los periodistas contribuye a alcanzar los fines esenciales del Estado<sup>77</sup>.

Todo esto lleva a que las autoridades del Estado tengan la especial obligación de velar por los de-

---

75. Corte Constitucional, Sentencia T-1037 de 2008, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

76. Corte Constitucional, Sentencia C-650 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

77. Así, el objeto de la protección es “la actividad periodística”, por sus funciones medulares en una democracia participativa y pluralista. Periodista es quien realiza dicha actividad de manera habitual, sin que ello excluya al periodista ocasional ni ambos sean equiparables para efectos de protección en el ámbito laboral y de la seguridad social. La actividad periodística puede ser realizada por quien está vinculado a un medio de comunicación o por quien se desenvuelve de manera independiente o, en el argot, “free lance”. Los límites de dicha protección son dos: “su libertad e independencia profesional”. La protección debe estar orientada a alcanzar estos fines esenciales del sistema de libertad de expresión en una sociedad abierta y deliberativa. Existe, entonces, una conexión estrecha y directa entre la garantía de la libertad e independencia profesional de la actividad periodística y los derechos fundamentales garantizados en el artículo 20 de la Carta”. Ver: Corte Constitucional, Sentencia C-650 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

---

rechos de los periodistas y adelanten acciones concretas que propendan por garantizar sus derechos fundamentales.

## Acciones implementadas para la protección y salvaguarda de los periodistas

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

miento y monitoreo en aquellas investigaciones en las que las víctimas son periodistas.

Durante el presente cuatrienio logramos visibilizar y catalogar 561 casos por año en promedio. Un incremento del 24% si se tiene en cuenta que durante el cuatrienio anterior el ingreso fue de 419 casos por año.

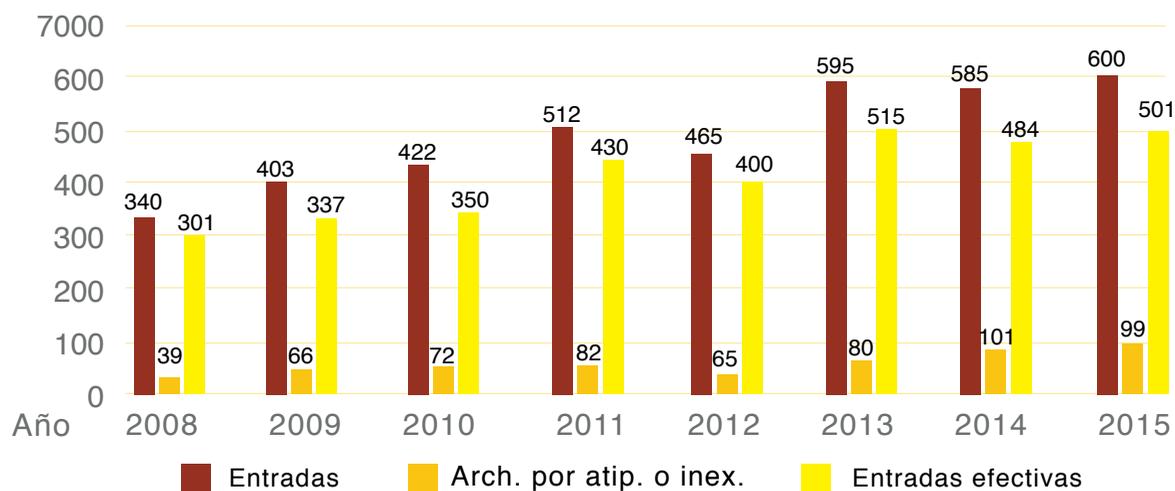


Ilustración 10.  
Entradas y entradas efectivas por año - Periodistas.  
Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

En los últimos 2 años la Dirección Nacional de Seccionales ha asumido con especial atención las investigaciones de 5 homicidios de periodistas, ocurridos entre los años 2012 y 2015<sup>78</sup>. Para ello, designó fiscales de apoyo y un grupo de investigadores, tanto del Cuerpo Técnico de Investigaciones como de la Policía Nacional. Adicionalmente, hemos celebrado comités técnico jurídicos en los meses de abril, junio, julio, agosto, septiembre y octubre de 2015, con resultados de impulso y apoyo a los fiscales que lideran los grupos de investigación.

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

Para la Entidad ha sido fundamental el apoyo de la sociedad civil y de los principales gremios de periodistas, entre otros, la Fundación para la Li-

bertad de Prensa (FLIP), Andiaros y el proyecto Antonio Nariño. Gracias a este trabajo mancomunado se conformó en el año 2014 la Mesa Temática Intrainstitucional sobre Violencia contra Periodistas, la cual es liderada por la Dirección Nacional de Seccionales y la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

Con esta mesa se busca fortalecer el trabajo de las diversas direcciones de la Fiscalía, los canales de comunicación con los representantes de quienes ejercen el periodismo y, garantizar el acceso a la justicia de periodistas y comunicadores víctimas de delitos. Adicionalmente, hemos intercambiado información de homicidios y otras graves violaciones de derechos humanos contra periodistas y comunicadores. Y la Entidad ha posibilitado reuniones con la Unidad Nacional de Protección (UNP), con el fin de unificar y mejorar la atención a periodistas y comunicadores víctimas de amenazas.

## *Adelantos significativos en las investigaciones a cargo de la Entidad*

Las nuevas herramientas investigativas con que cuenta la Fiscalía General de la Nación nos han permitido avanzar exitosamente en el esclarecimiento del homicidio de Orlando Sierra Hernández, Floralba Núñez, Édgar Quintero, Nimia Esther Peña, Luis Carlos Cervantes Solano y Jaime

Hernando Garzón Forero y de los delitos de los que fueron víctimas las periodistas Claudia Julieta Duque y Jineth Bedoya Lima. A continuación nos referiremos a los casos de Jaime Garzón Forero y Jineth Bedoya Lima.

---

78. Las investigaciones son las siguientes: 1) Homicidio del periodista Luis Carlos Cervantes Solano, de la emisora La Morena Estéreo de Tarazá Antioquia, el día 12 de agosto de 2014, en el barrio Eduardo Correa frente a la entrada del colegio Juan Pablo Segundo, del municipio de Tarazá Antioquia, fue asesinado con arma de fuego, presuntamente por miembros de la organización criminal los "Urabeños". 2) Homicidio del periodista Luis Antonio Peralta Cuéllar, de la emisora Linda Estéreo en el municipio El Doncello - Caquetá, ocurrido el 14 de febrero de 2015. 3) Homicidio del periodista Edgar Quintero, de la Emisora Luna en el municipio de Palmira - Valle del Cauca, ocurrido el 2 de marzo de 2015. 4) Homicidio de la periodista Flor Alba Núñez Vargas, de la emisora La Poderosa de Pitalito, Huila, ocurrido el 10 de septiembre de 2015. 5) Homicidio de la Periodista Nimia Esther Peña Pedrozo.

---

## *Esclarecimiento del homicidio del periodista Jaime Garzón*

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

El 10 de marzo de 2004 el Juzgado Séptimo Penal del Circuito Especializado de Bogotá profirió una sentencia condenatoria en contra de Carlos Castaño por el homicidio agravado de Jaime Garzón. Por otra parte, el proceso que cursa en contra del antiguo subdirector del DAS, José Miguel Narváez, se encuentra en etapa de juicio. Adicionalmente, la Entidad vinculó al proceso al

coronel del Ejército Jorge Eliécer Plazas Acevedo y al exjefe paramilitar Diego Fernando Murillo Bejarano, alias “Don Berna”.

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

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

## *Esclarecimiento de los delitos de los que fue víctima la periodista Jineth Bedoya Lima*

En el caso de Jineth Bedoya Lima, la Fiscalía General de la Nación adelanta una investigación por los delitos de secuestro simple cometido con circunstancia de agravación, en conexidad teleológica. El proceso se encuentra en etapa de instrucción, y tenemos 4 personas vinculadas, 2 de los cuales han aceptado cargos y están a la espera de fallo.

Recientemente, Mario Jaimes Mejía, alias “Panadero”, aceptó su responsabilidad a título de

coautor de los delitos de secuestro simple, tortura y acceso carnal violento en la audiencia pública que tuvo lugar el 2 de febrero de 2016.

Frente a las investigaciones que cursan contra Alejandro Cárdenas Orozco, alias “JJ”, por el delito de acceso carnal, la Fiscalía profirió resolución de acusación el 22 de septiembre de 2015. Y en virtud de la suscripción del acta de aceptación de cargos estamos a la espera de sentencia anticipada por los delitos de secuestro y tortura.

Respecto de Jesús Emiro Pereira Rivera, alias “Huevoepisca”, el pasado 22 de septiembre de 2015 la Entidad profirió resolución de acusación por los delitos de secuestro simple cometido con circunstancia de agravación, en conexidad teleológica con el de tortura y en concurso material y heterogéneo con el de acceso carnal violento. Finalmente, Armando Lugo, alias “Cabezón”, aceptó los cargos y se acogió a sentencia anticipada.

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

Colombia. Una organización armada al margen de la ley, que para la época de los acontecimientos perseguía periodistas.

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

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

## *5. Análisis de evidencia empírica: mejor desempeño de la Entidad*

A partir de todos los cambios mencionados anteriormente, la evaluación del desempeño de la Fiscalía General de la Nación en la investigación y judicialización de los delitos de los que tiene conocimiento se hace a través de una batería de indicadores estandarizada, que está alimentada por los sistemas de información de la Entidad, y que puede ser comparable a través del tiempo y de

unidades geográficas. Esta batería de indicadores es consistente a lo largo de los diferentes sistemas de medición.

Para generar insumos que permitieran a la Fiscalía General de la Nación tomar mejores decisiones sobre su planeación, la DNPPP, el despacho del Vicefiscal y la Dirección Nacional de Seccio-

nales y Seguridad Ciudadana (DNSSC) realizaron unas sesiones de evaluación de las direcciones nacionales y seccionales.

Estas evaluaciones, que contaron con la presencia de los directores y subdirectores de las direcciones misionales, tuvieron en cuenta aspectos cuantitativos y cualitativos de los avances en los procesos de gestión –como el cumplimiento de los planes de priorización, la implementación de la intervención temprana o las tareas realizadas para actualizar los sistemas de información–, y el logro de resultados de investigación y judicialización. En particular, las evaluaciones midieron las tasas de imputación y de condena por los delitos priorizados por las direcciones.

Este tipo de sesiones de evaluación, con la aplicación de indicadores conocidos y que no dependen de lo reportado por las mismas direcciones, no había sido realizado nunca en la Fiscalía General de la Nación. Además, los indicadores no se refieren simplemente a la comparación de entradas y salidas en las diferentes dependencias. Este último es un tipo de indicador genérico, que al no distinguir por actuaciones o delitos, crea el incentivo inadecuado al asumir que los resultados son independientes a la dificultad de los casos o a la gravedad de los crímenes. Los nuevos indicadores le dan más peso a actuaciones que se consideran exitosas en la resolución de los casos y por los delitos en los que la Fiscalía

General de la Nación debe enfocar sus recursos. Con base en las evaluaciones hechas y a partir de un análisis juicioso del sistema de información SPOA, podemos concluir que en los últimos 4 años hemos tenido un mejor desempeño. En términos generales, el número total de imputaciones y acusaciones aumentó. Incluso, si analizamos el desempeño a partir de tasas, es posible advertir que hubo un aumento en la efectividad de la Fiscalía durante el periodo 2012-2015 como expondremos a continuación.

En la Ilustración 11 es posible observar el número de entradas de denuncias o noticias criminales que no siguieron el curso normal de una investigación en la Fiscalía, bien sea porque el hecho (i) realmente no existió, (ii) no revistió las características de un delito, (iii) era competencia de otra jurisdicción o porque (iii) el querellante desistió, o era ilegítimo<sup>79</sup>. Este tipo de entradas representaron aproximadamente el 28,6 % del total de ingresos de noticias en el cuatrienio 2012 a 2015 y el 22,8 % en el cuatrienio 2008 a 2011.

Respecto de las entradas que sí siguieron el curso de un proceso penal en el ente acusador, la Ilustración 11 refleja un crecimiento del 10,1% en el último cuatrienio. Los indicadores que presentaremos a lo largo de este informe fueron calculados únicamente con base en las actuaciones de la Fiscalía frente a estas entradas porque son las que realmente permiten medir su efectividad.

---

79. La fórmula de este indicador puede ser consultada en la Caja de herramientas: Guía práctica para la priorización, Cartilla No. 4 "Construcción y análisis de indicadores de carga de trabajo" Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/destacada/caja-de-herramientas-guia-practica-para-la-priorizacion/>.

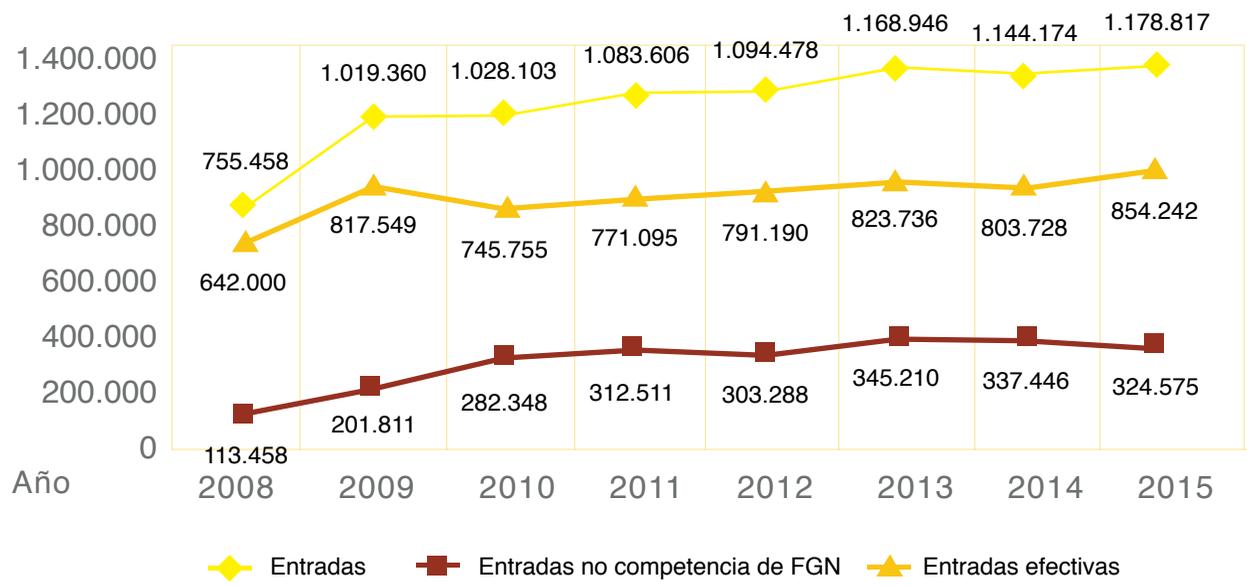


Ilustración 11.  
 Número de procesos que entraron a la Fiscalía General de la Nación. Ley 906 y Ley 1098.  
 Fuente: SPOA. Fecha de corte: 18-01-2016.  
 Unidad de conteo: procesos.  
 Elaboración: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

La Ilustración 12 muestra el comportamiento de las imputaciones medidas de tres formas distintas: (i) número de imputaciones por procesos, (ii) cantidad de personas imputadas, y (iii) tasa de imputaciones realizadas. Esta última mide cuánto de lo que entró efectivamente a la Fiscalía fue imputado<sup>80</sup>.

sonas imputadas presentó un crecimiento del 38,4 %. Finalmente, el promedio de la tasa de imputaciones pasó del 10,1 % en el lapso comprendido entre 2008 y 2011 al 12,3 % para el periodo 2012-2015.

Es posible destacar un crecimiento en las tres series de datos respecto del periodo 2008-2012. El número de procesos con imputación aumentó en un 33,6% durante estos últimos cuatro años. El de per-

80. Ibid.

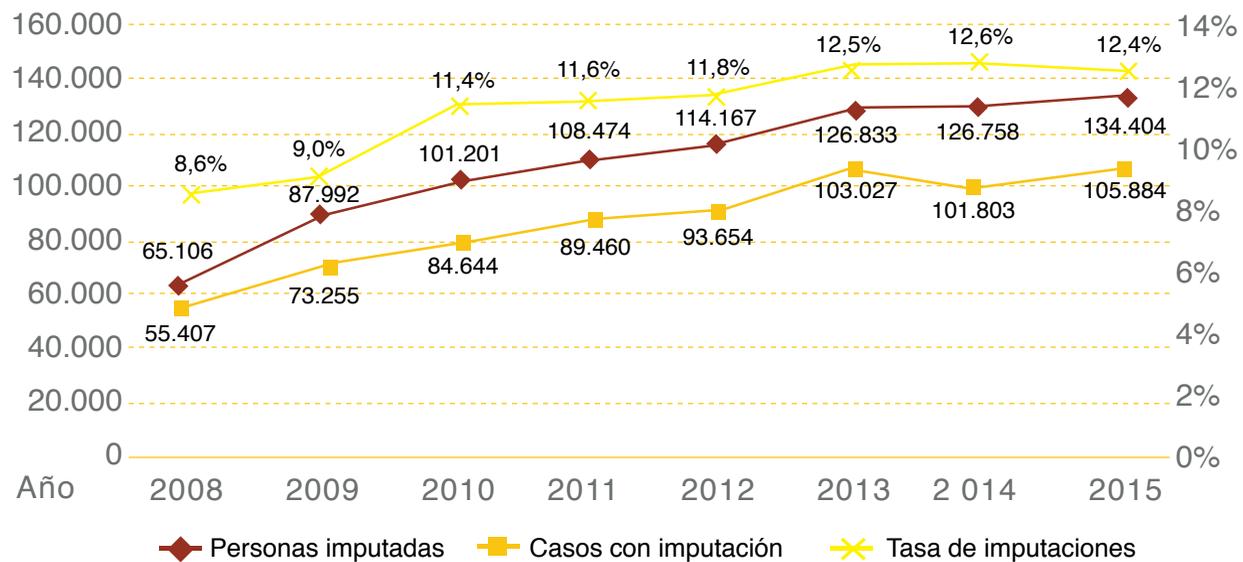


Ilustración 12.  
Imputaciones por  
proceso y persona, y tasa de imputaciones.  
Fuente: SPOA. Fecha de corte: 18-01-2016.  
Unidad de conteo: procesos.  
Elaboración: Dirección Nacional de Políticas  
Públicas y Planeación.

En la Ilustración 13 mostramos el comportamiento de los escritos de acusación desde el 2008 hasta el 2015. El número total de procesos con acusación pasó de 212.699 en el periodo 2008-2011 a 264.320 en el cuatrienio 2012-2015. Esto significa que hubo un aumento del 19.5 % en este último periodo.

Frente a la tasa de escritos de acusación, es decir, en relación con los casos con imputación en donde la Fiscalía presentó escrito de acusación, vale la pena señalar que desde el 2008 este indicador presentaba una tendencia decreciente, el cual logramos revertir en el 2014 y 2015 hasta al-

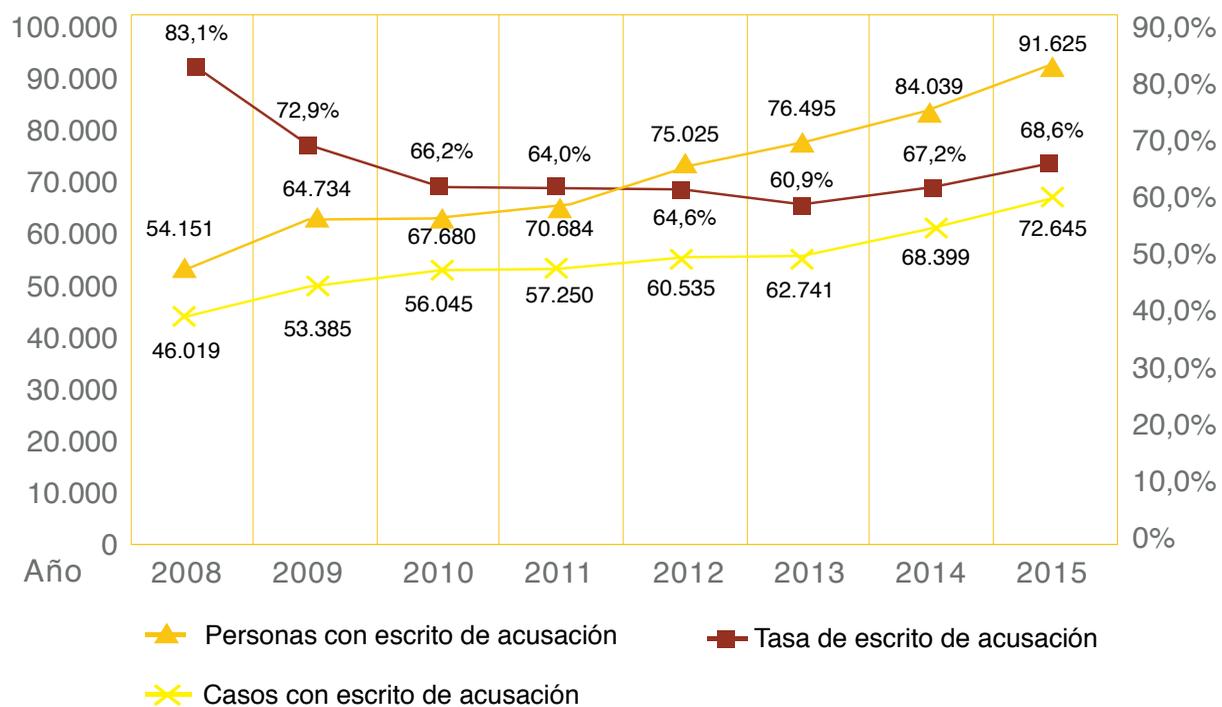
canzar un porcentaje de 68.6 %. En todo caso, es necesario aclarar que la tendencia negativa que se presentó desde el 2008 hasta el 2013 puede deberse al incremento tan pronunciado de las imputaciones (denominador de esta ecuación) frente a un crecimiento más moderado de los escritos de acusación (numerador de esta ecuación). Esto significa que, aunque los escritos hubieran aumentado, solo representan una porción menor de las imputaciones.

Adicionalmente, es posible que la tasa de acusaciones no hubiera aumentado más porque uno de los objetivos de estos cuatro años fue preci-

samente incentivar los mecanismos de terminación anticipada de los procesos. En ese sentido, el crecimiento pronunciado de los preacuerdos o negociaciones pudo influir en el comportamiento de la tasa de escritos de acusación, ya que pasamos de 5.177 casos en el año 2011 a 15.340 en el año 2015.

Ilustración 1.3.  
Escritos de acusación  
por proceso y persona, y tasa de escritos de acusación.

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



En la Ilustración 14 presentamos el comportamiento de las condenas agregadas por caso y persona. Igualmente, presentamos la tasa de condenas, medida como la proporción de casos con imputación en los que hubo sentencia condenatoria.

El comportamiento decreciente de las condenas por proceso y persona, así como el de la tasa general de condenas, puede deberse a que desde el año 2012 los servidores tenían una restricción para registrar las sentencias en el sistema de información misional en aquellos casos en los que

existían bienes y elementos materiales probatorios relacionados con el caso en los almacenes de evidencia del ente acusador. Esta restricción pudo haber ocasionado un nivel de subregistro considerable de las condenas obtenidas. A pesar de esto, en el año 2013 logramos revertir la tendencia respecto del número de condenas por proceso y personas, tendencia ascendente que se consolidó en el 2015. Un comportamiento similar presentó el indicador de tasa de condenas en el 2014, el cual alcanzó un aumento de 4.5 puntos porcentuales en el 2015.

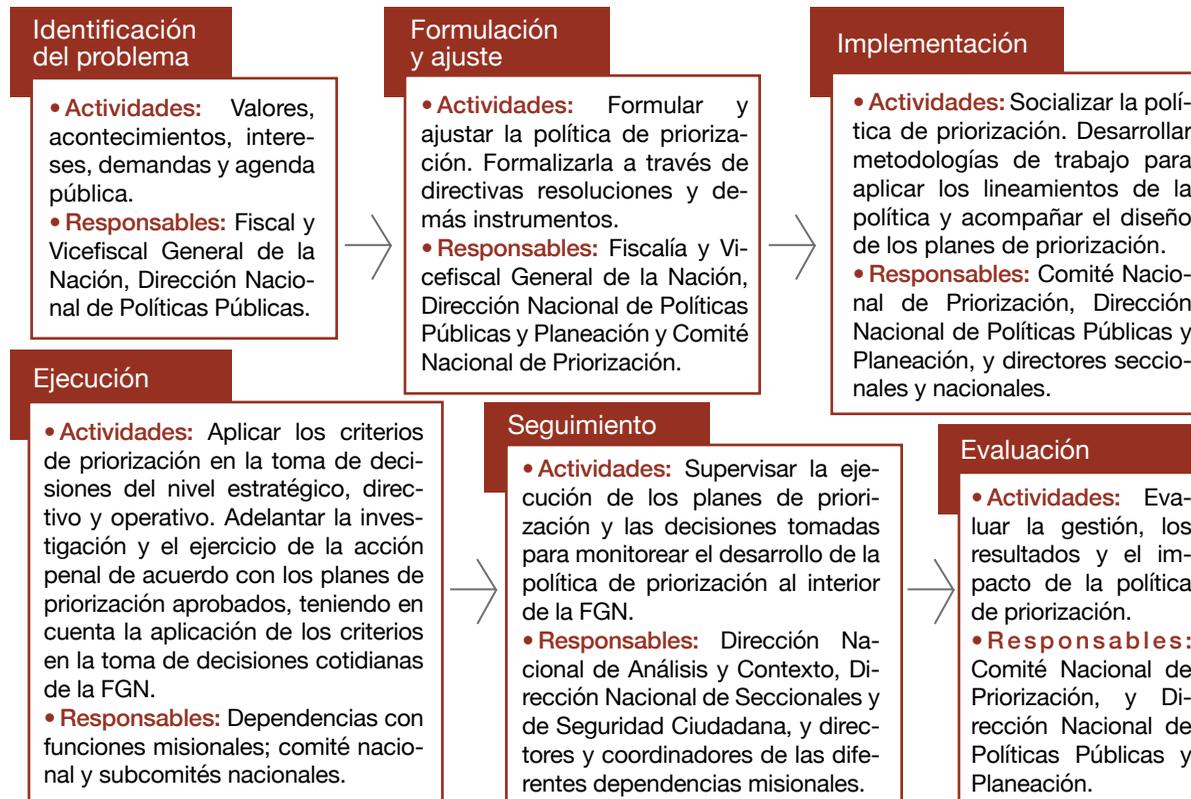


Ilustración 14.  
Condenas por  
proceso y personas, y tasa de condenas  
Fuente: SPOA. Fecha de corte: 18-01-2016.  
Unidad de conteo: procesos.  
Elaboración: Dirección Nacional de Políticas  
Públicas y Planeación.

## B. La política pública de priorización en la Fiscalía General de la Nación

### 1. El ciclo de la política pública de priorización

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



*Ilustración 15.*  
*Ciclo de la política pública de priorización dentro de la Fiscalía General de la Nación.*  
*Fuente: Despacho del Vicefiscal General de la Nación.*  
*Elaboración: Despacho del Vicefiscal General de la Nación.*

## *a. La formulación de la problemática de la investigación criminal en la Fiscalía General de la Nación*

La política de priorización liderada por la actual administración del Fiscal es el resultado de diagnósticos internos que advirtieron serios problemas y disfuncionalidades que impedían la eficacia y eficiencia de la institución. Particularmente, en la investigación y judicialización de complejos fenómenos criminales que se presentan en la realidad social colombiana, como las graves violaciones a los derechos humanos derivadas del conflicto armado interno, la criminalidad organizada, la corrupción administrativa, las defraudaciones masivas, la criminalidad económica y financiera, entre otros.

Una vez realizados estos diagnósticos institucionales en los que se identificaron los problemas y las situaciones susceptibles de mejoramiento, iniciamos el ciclo de construcción de la política pública de priorización (diseño, implementación, ejecución, seguimiento y evaluación). El fin primordial de esta política pública no solamente va enfocado al mejoramiento de los índices en la investigación y judicialización de la criminalidad, sino que implica una nueva forma de concebir la institucionalidad, el sistema de investigación criminal, la realidad social del delito y las estrategias de lucha contra los complejos fenómenos criminales de la sociedad moderna.

## *i. La formulación de la política pública de priorización*

La formulación de la política pública de priorización ha sido realizada bajo esta administración por medio de la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación en coordinación con el Vicefiscal General de la Nación. El órgano rector de la gestión, implementación y aplicación de esta política es el Comité Nacional de Priorización de Situaciones y Casos presidido por el Vicefiscal y lo integran los directores nacionales de las dependencias misionales, el Director Nacional de Políticas Públicas y Planeación, y un delegado del Fiscal.

## *ii. La implementación de la política pública de priorización*

En esta etapa de la política concretamos los lineamientos generales diseñados en la etapa de formulación, con el fin de facilitar la ejecución de los fines y las ideas propuestas desde los niveles técnicos y estratégicos. En efecto, valoramos los recursos disponibles en cada dependencia para ejecutar la política, desarrollamos y socializamos el marco normativo y

las metodologías e instructivos que debían ser aplicados por los funcionarios de los diferentes niveles con el fin de materializar dicha política. Finalmente, generamos formas de interpretar aspectos de la política que resultaban dudosos y que requerían aclaración en esta etapa de ejecución. A continuación, explicamos con mayor detalle estas actividades.

## *iii. Implementación normativa de la política de priorización*

La implementación normativa ha sido desarrollada por medio de dos directivas. La primera de ellas, la Directiva 01 de 2012, mediante la cual se creó un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de casos, estuvo dirigida a enfrentar los problemas de investigación diagnosticados y las falencias administrativas y de gerencia institucional que los reproducían y que no permitían su solución. Así mismo, en esta norma adoptamos algunos criterios generales de priorización de situaciones y casos y definimos lo que se debe entender por análisis en contexto, los fines que se persiguen con la elaboración de los contextos, entre otros<sup>81</sup>.

El progresivo desarrollo de este sistema no se ha detenido y ha sido objeto de permanentes ajustes. La Directiva 02 de 2015<sup>82</sup> refleja la evo-

lución que han experimentado la concepción, el diseño, la implementación y la evaluación de la política de priorización. Es decir, presenta cómo la política pública de priorización se enfoca en la solución de una problemática, en este caso, de los problemas de gestión, eficacia y eficiencia que aquejan al sistema de investigación y de gestión de los casos, los cuales repercuten en falta de verdad, justicia y reparación de las víctimas.

En la Directiva 02 de 2015<sup>83</sup> desarrollamos un concepto más amplio y práctico de la priorización, entendida como una técnica de gestión estratégica de la carga laboral y del flujo de casos puestos en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación, con el fin de lograr una aproximación más analítica del ejercicio de la acción

---

81. Fiscalía General de la Nación, Directiva 01 de 2012, "Por medio de la cual se adoptan unos criterios de priorización de situaciones y casos, y se crea un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de aquellos en la Fiscalía General de la Nación".

82. Fiscalía General de la Nación, Directiva 02 de 2015 "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen los lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

83. *Ibid.*

---

penal y de la acción de extinción de dominio. En esa medida, la priorización implica el diseño y la ejecución de herramientas que permitan garantizar y fortalecer el acceso de los ciudadanos a la administración de justicia penal de manera más eficiente y eficaz. La priorización puede ser utilizada como una he-

rramienta permanente de trabajo, toda vez que no solo establece las metodologías de atención de casos concretos, sino que además incluye nuevas herramientas de gerencia y gestión administrativa y de investigación criminal que, en conjunto, hacen parte del proceso de modernización de la Fiscalía General de la Nación<sup>84</sup>.

#### *iv. Socialización de la política de priorización*

Con el fin de socializar la política pública de priorización, la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación realizó talleres en todas las direcciones misionales, en los que se explicaron los contenidos principales de la priorización y se desarrollaron, junto con los funcionarios de cada dirección, la manera como se aplican las herramientas de priorización a su conjunto de casos. Los talleres estuvieron dirigidos a la for-

mulación de un plan de priorización por parte de cada dirección, de acuerdo con un análisis de su carga de trabajo, la manera como gestionaría los casos, las situaciones y las temáticas criminales bajo su responsabilidad. Adicionalmente, se realizaron 12 talleres de profundización y se publicó una caja de herramientas<sup>85</sup> que resume, de manera sencilla, los principales elementos de la política.

#### *v. La ejecución de la política pública de priorización*

En esta etapa materializamos las decisiones tomadas en las etapas de formulación e implementación de la política y gestionamos los recursos administrativos y humanos necesarios para producir los efectos concretos que planteamos. Una parte de la ejecución de esta política se tradujo en la toma de decisiones diarias por parte de investigadores, analistas y fiscales. Los resultados

obtenidos con estas actividades se ven reflejados en avances en la gestión de la investigación y ejercicio de la acción penal y de extinción de dominio, los cuales serán presentados en los siguientes capítulos.

Otra parte importante de la ejecución de la política de priorización se observa en la toma de de-

---

84. Ver: Fiscalía General de la Nación, Informe de gestión 2012-2013 (Bogotá: Fiscalía General de la Nación, 2013).

85. La caja de herramientas puede ser consultada en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/destacada/caja-de-herramientas-guia-practica-para-la-priorizacion/>.

cisiones por parte del Comité Nacional de Priorización de Situaciones y Casos, en la aprobación de los planes de priorización y en el balance que se ha hecho del cumplimiento de los planes y del funcionamiento de los comités seccionales de priorización. En este acápite nos ocuparemos de estos aspectos de la ejecución de esta política.

## *vi. Comité Nacional de Priorización y decisiones tomadas*

El Comité Nacional de Priorización, conformado en octubre de 2012 con la expedición de la Directiva 01, se convirtió en el órgano de toma de decisiones estratégicas más importante de la Entidad. Este comité, conformado por los directivos de la institución y presidido por el Vicefiscal, permite la coordinación de los objetivos de la Fiscalía en cuanto a la investigación y judicialización de casos, situaciones y fenómenos criminales.

Desde su creación y hasta abril de 2014, cuando se expidieron los decretos de la modernización, el Comité de Priorización sesionó en 41 ocasiones: 6 en 2012, 31 en 2013 y 4 en el primer semestre de 2014. A partir de la expedición de la Resolución No. 0-1343 de 2014, el Comité Nacional ha sesionado en 10 ocasiones<sup>86</sup>, 4 en el segundo semestre de 2014<sup>87</sup> y 6 en el año 2015. Como órgano rector de la política de priorización, el Comité ha

tomado diferentes decisiones de priorización. A continuación presentamos cada una de las decisiones tomadas y la dependencia que fue identificada como responsable de su ejecución.<sup>88</sup>

---

86. En primer lugar, cabe señalar que las sesiones del Comité Nacional eran semanales (ahora son mensuales). En segundo lugar, solo existía el comité que concentraba la toma de decisiones en la Política de Priorización. Actualmente, este proceso de deliberación se encuentra en cabeza del Comité Nacional, de los Subcomités Nacionales de Aprobación de Planes de Priorización y de los Comités Seccionales de Priorización.

87. 1 y 16 de septiembre, 16 de octubre y 24 de noviembre de 2014.

88. Esta información fue suministrada por el Secretario Técnico del Comité de Priorización.

---

No. de acta	Tipo de decisión	Dependencias
001 de 2012	Priorización de 7 temáticas: Violencia antisindical, graves violaciones a los DD. HH. atribuidos a agentes estatales, victimización a miembros de la Unión Patriótica, violencia sexual en el marco del conflicto armado, reclutamiento de niños y niñas, carrusel de la contratación, despojo de tierras en el Urabá.	Unidad Nacional de Análisis y Contextos (UNAC)
007 de 2013	Priorización de situaciones y variación de asignación de casos para las temáticas de reclutamiento de niños y niñas, violencia sexual en el marco del conflicto armado, y violencia antisindical.	UNAC
010 de 2013	Priorización del caso contra Marcos Tulio Pérez alias “El Oso” por violencia sexual en la región de los Montes de María.	UNAC
014 de 2013	Priorización de la temática de la violencia paramilitar en la región de los Montes de María.	UNAC
015 de 2013	Priorización de situación y variación de asignación de casos para la temática de despojo de tierras en el Urabá.	UNAC
017 de 2013	Solicitud de asignación especial de la denuncia penal presentada por el representante legal de la Unión Sindical Obrera (USO) contra Pacific Rubiales, para ser conocida como parte de la temática de violencia antisindical.	UNAC

*Tabla 3.  
Decisiones del Comité Nacional de Priorización.*

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

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

019 de 2013	Priorización de situaciones, asignación especial de investigaciones y variación de asignación de casos para temáticas de despojo de tierras en el Urabá, violencia sexual atribuible a las FARC-EP, confinamiento de la comunidad awá en Nariño, desplazamiento forzado, reclutamiento de niños y niñas, narcotráfico, entre otros, atribuibles al Bloque Oriental de las FARC en el Meta y violencia antisindical.	UNAC
020 de 2013	Priorización de situación de magnicidios a candidatos presidenciales de 1990.	UNAC
023 de 2013	Priorización de casos de secuestro atribuibles a las FARC-EP.	UNAC
024, 027, 029 de 2013	Priorización de situaciones y variación de asignación de casos para las temáticas de despojo de tierras en el Urabá, victimización a la Unión Patriótica y violencia antisindical.	UNAC
030 de 2013	Asignación de casos de posible indebida judicialización de la protesta social dentro de la temática de violencia antisindical.	UNAC
001 de 2014	Conformación de grupo temático de violencia basada en género y priorización de análisis de casos del Auto 092.	UNAC
005 de 2014	Priorización del análisis de los casos contenidos en el Auto 098 de 2013 de la Corte Constitucional.	Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana (DNSSC)

006 de 2014	Creación de la mesa de trabajo para investigar el despojo de tierras en el Urabá atribuible a grupos paramilitares.	UNAC
006 de 2014	Conformación de coordinaciones estratégicas y operativas para la priorización de la investigación y judicialización de la criminalidad en Buenaventura.	UNAC
006 de 2014	Conformación del grupo de trabajo para la priorización del análisis y la investigación de agresiones con agentes químicos y sustancias corrosivas.	UNAC
006 de 2014	Seguimiento de casos que se encuentran con informe de fondo o de admisibilidad en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.	DNSSC y Dirección Nacional de Fiscalías Especializadas en DD. HH. y DIH
007 de 2014	Variación de asignación del homicidio a Pedro Nel Jiménez Obando, líder de la Unión Patriótica.	UNAC
003 de 2015	Variación de asignación de investigaciones por violencia sexual atribuible a las FARC-EP.	UNAC
004 de 2015	Conformación de coordinaciones estratégica y operativa para la priorización de la investigación y judicialización de la criminalidad en Tumaco.	Transversal a toda la entidad
005 de 2015	Conformación de una coordinación estratégica y seis coordinaciones operativas para la priorización de la investigación de la criminalidad organizada en cinco regiones del país.	Transversal a toda la entidad

Como muestra esta tabla, las decisiones de priorización tomadas por el Comité han variado en su contenido a medida que la política de priorización se ha ido ajustando. Si bien en el primer año de ejecución la mayoría de las decisiones incluían la variación de asignación de casos a la Unidad Nacional de Análisis y Contextos (UNAC), a partir de 2014 el Comité toma decisiones que incluyen otras actividades como la conformación de grupos de trabajo que coordinan otras dependen-

cias de la Entidad. Con el ajuste de la política y su divulgación, las decisiones de priorización no solo involucraron a la recién creada UNAC, sino que fueron permeando a las demás dependencias del ente judicial.

Así mismo, una lectura del contenido temático de las decisiones también muestra cómo la priorización incluyó temáticas del pasado y presente criminal tanto a nivel nacional como territorial.

## *vii. Planes de priorización y comités seccionales*

Los planes de priorización se han convertido en la herramienta de planificación estratégica de las dependencias misionales. Estos permiten que cada dependencia analice la criminalidad que debe enfrentar y destine sus recursos de acuerdo con objetivos y actividades que se ajustan a los criterios de priorización definidos por el Fiscal General a través de sus directivas. Con anterioridad a los decretos de la modernización, aprobamos 4 planes de priorización de las entonces Unidades Nacionales de Fiscalías<sup>89</sup>. Respecto de las Direcciones Seccionales de Fiscalías, aprobamos 3 planes<sup>90</sup>.

Para la vigencia 2015, el Comité Nacional de Priorización aprobó los planes de priorización presentados por la Unidad de Fiscalías Delegadas ante la Corte Suprema de Justicia, la Dirección de Articulación de Policías Judiciales Espe-

cializadas y la Dirección de Fiscalías Nacionales. El Subcomité de Aprobación de Planes de Priorización de Fiscalías y Policías Judiciales Especializadas, para esa misma vigencia, aprobó los planes de priorización de 6 de las 7 Direcciones Nacionales de Fiscalía Especializadas<sup>91</sup>, así como el plan de priorización autónomo presentado por la Dirección Especializada de Policía Judicial Económico Financiera (PEF). Adicionalmente, se aprobaron las estrategias de articulación frente a los planes de priorización de las Direcciones de Fiscalías que presentaron las Policías Judiciales Especializadas<sup>92</sup>.

Por su parte, en el año 2015 la totalidad de las Direcciones Seccionales (35) presentaron sus respectivos planes de priorización, de los cuales 32 fueron aprobados y ejecutados (vigencia hasta el 31 de diciembre). Las tres direcciones restantes,

---

89. Correspondientes a la Unidad Nacional de Fiscalías de Delitos Contra Los Recursos Naturales y el Medio Ambiente; la Unidad Nacional de Fiscalías Especializadas en Delitos Contra la Propiedad Intelectual y las Telecomunicaciones; la Unidad Nacional Contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzado; y la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz.

90. Direcciones Seccionales de Bogotá, Armenia e Ibagué.

91. Los planes aprobados corresponden a las Direcciones Nacionales de Fiscalías Especializadas de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Crimen Organizado, Terrorismo, Contra la Corrupción, Justicia Transicional y Extinción del Derecho de Dominio, con excepción de la Dirección de Antinarcóticos y Lavado de Activos.

92. Las estrategias de articulación corresponden a las direcciones de Policía Judicial Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y Crimen Organizado.

---

que corresponden a las jurisdicciones de Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada, cuentan con estrategias de priorización específicas de acuerdo con sus limitaciones materiales.

### *viii. Evaluación de la política de priorización*

Como resultado de la ejecución de la política de priorización 21 direcciones seccionales fortalecieron internamente las unidades que trabajan casos de violencia sexual, 18 fortalecieron las unidades de vida –que investigan y judicializan homicidios– y 23 fortalecieron los grupos que trabajan casos de corrupción.

Estos cambios se dirigen a aumentar los niveles de judicialización de estos tipos de delitos, los cuales fueron priorizados de manera transversal en todas las seccionales. Aunque es necesario realizar una evaluación de impacto que controle por los diferentes factores que pueden incidir en los resultados de la Fiscalía General de la Nación, los resultados preliminares son muy positivos. Si comparamos el cuatrienio 2008-2011 con el periodo 2012-2015, es posible constatar lo siguiente:

- De 35 seccionales, 26 aumentaron su tasa de imputación por delitos de violencia sexual en más de dos puntos porcentuales respecto del periodo 2008-2011. Solo en una seccional disminuyó dicha tasa por más de 2 puntos; y en 8 la

tasa se mantuvo igual (no varió más de 2 puntos porcentuales).

- En cuanto a las tasas de imputación por homicidio doloso, 32 seccionales aumentaron durante este último cuatrienio más de 2 puntos porcentuales; 3 se mantuvieron y ninguna dirección seccional disminuyó la tasa.
- Por delitos en contra de la administración pública, de las 35 seccionales comparadas, 29 aumentaron la tasa de imputación, 6 mantuvieron la misma tasa y ninguna dirección seccional disminuyó su porcentaje de imputaciones a lo largo de este periodo.

Los resultados anteriores no implican que la política no presente dificultades. Aunque los conceptos de la priorización son ampliamente utilizados en múltiples niveles jerárquicos y ubicaciones geográficas de la Fiscalía General de la Nación, existen todavía diversos obstáculos para que esta se consolide. Los obstáculos más importantes son dos:

- *Insuficiencia de profundización a nivel local:* la política pretende que la priorización sea una técnica de gestión que se aplique a todos los niveles de la Fiscalía General de la Nación, desde las direcciones nacionales hasta las unidades locales de las fiscalías seccionales. La implementación ha sido exitosa hasta el punto de aplicarse, con diferentes niveles de vigor, en todas las direcciones seccionales. Pero ha llegado a las unidades locales solo como un efecto indirecto de las decisiones de nivel seccional. En el futuro, las unidades locales (sobre todo en las seccionales grandes que cuentan con múltiples unidades) deberán realizar ejercicios de planeación estratégica acerca de la manera en que abordan su carga.

- *Algunos retos frente a la articulación con la Policía Nacional.* Uno de los mayores retos de

la política es manejar bien las posibles tensiones que surjan con los objetivos de la Policía. La priorización de la Fiscalía General de la Nación puede responder a lógicas de política criminal diferentes a los incentivos de la Policía Nacional –y las autoridades locales– desde la seguridad ciudadana. Por ejemplo, pueden haber diferencias en la respuesta de la Fiscalía y la Policía a casos individuales de hurtos de teléfonos celulares o de delitos de drogas no priorizables. La percepción de la importancia de algunos delitos vecinales pueden chocar con las decisiones de la Fiscalía General de la Nación de redirigir sus recursos hacia temáticas como la criminalidad organizada y la violencia homicida.

## *ix. Un ejemplo exitoso de la ejecución de la política pública de priorización: situación priorizada en Buenaventura*

Para ofrecer a nuestros lectores una visión más concreta de esta estrategia y de sus beneficios, a continuación presentaremos un ejemplo de la forma en que esta política pública se materializó. Con este fin, escogimos la situación de la investigación y judicialización de la criminalidad

en Buenaventura, porque se trata de una de las decisiones de priorización que mayores recursos ha requerido y que, por incluir a todas las dependencias de la institución, vale la pena reseñar y hacer un recuento de sus logros.

Desde el 2014, la Fiscalía General de la Nación adoptó diferentes estrategias en materia administrativa y judicial para fortalecer la investigación de la criminalidad en el municipio de Buenaventura, Valle del Cauca. Dichas estrategias abarcan desde el fortalecimiento institucional, la priorización de investigaciones y la conformación de un

grupo de tareas especiales, que se amplió a partir de la Resolución No. 0-1999 del 24 de noviembre de 2014, con el propósito de contar con una coordinación estratégica y una operativa, encargadas de establecer mecanismos de articulación, seguimiento y evaluación.

Ítem	Antes	Ahora
Fiscales	15	26
Asistentes del Fiscal	11	23
Investigadores	16	26

*Tabla 4.  
Planta de personal del municipio de Buenaventura.  
Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.*

Este fortalecimiento institucional, acompañado de una mejor gerencia por parte de la Dirección Seccional de Valle del Cauca, que especializó a sus fiscales e investigadores en procesos de criminalidad en Buenaventura, para que fuera entendida como la asociación de fenómenos criminales y no como la suma de un grupo de hechos aislados, incidió en un aumento en imputaciones y resultados de judicialización. Como mostraremos en los siguientes cuadros, en los últimos años hubo un aumento importante de los resultados de investigación y judicialización, sobre todo para los delitos priorizados de homicidio y violencia sexual. En particular,

hay un aumento importante de las imputaciones y las condenas durante el segundo periodo de la estrategia.

Así, concluimos, al menos preliminarmente, que el fortalecimiento institucional en Buenaventura estuvo acompañado de una mejora sustancial de los resultados de investigación y judicialización. Ahora, esto no significa que la Fiscalía General de la Nación esté totalmente satisfecha con estos resultados. Es claro que deben seguir perfeccionándose cada vez más las estrategias de desarticulación de la criminalidad, dada la gravedad de la delincuencia en la región.

Homicidio doloso: La siguiente tabla muestra un aumento importante de las imputaciones y las condenas. Pasamos de 38 imputaciones en el primer periodo a 70 en el tercero, y de 8 a 29 condenas. Esto equivale a un aumento de 3,2 imputaciones por mes en el primer periodo a 5 por mes en el tercero.

Homicidio doloso	2013	Ene.14 a oct.14 (10 meses)	Nov.14 a dic.15 (14 meses)
Capturas legalizadas	21	31	39
Capturas por mes	1,8	3,1	2,8
Formulaciones de imputación	38	37	70
Imputaciones por mes	3.2	3,7	5,0
Condenas	8	6	29
Condenas por mes	0,7	0,6	2,1

*Tabla 5.  
Imputaciones y condenas por homicidios dolosos en el municipio de Buenaventura*

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

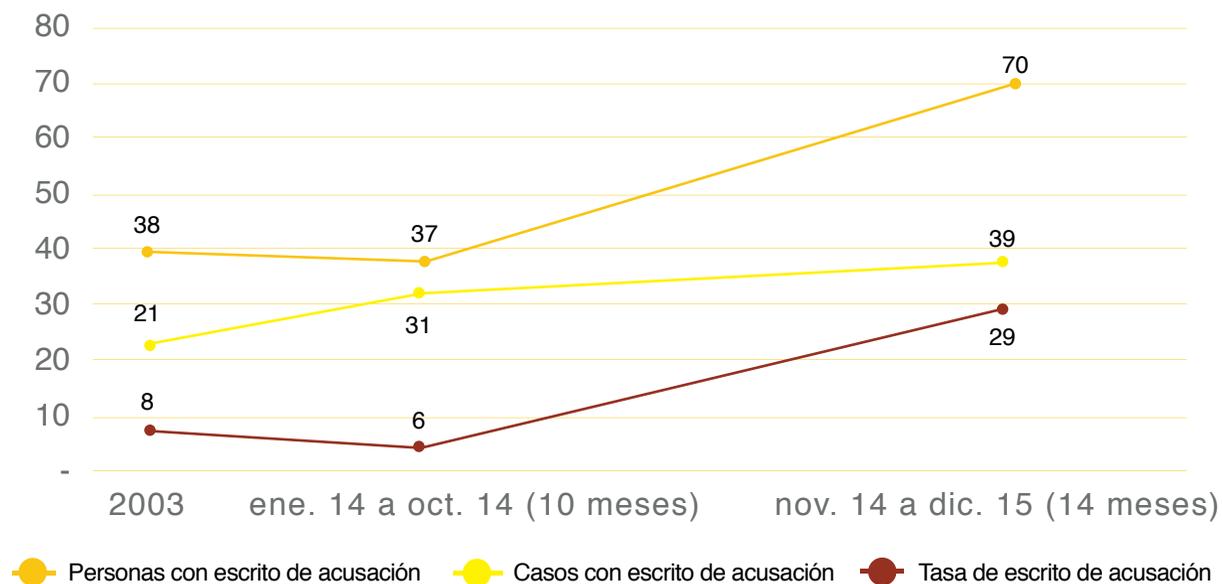


Ilustración 16.  
Imputaciones y condenas por homicidios dolosos en el municipio de Buenaventura.  
Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

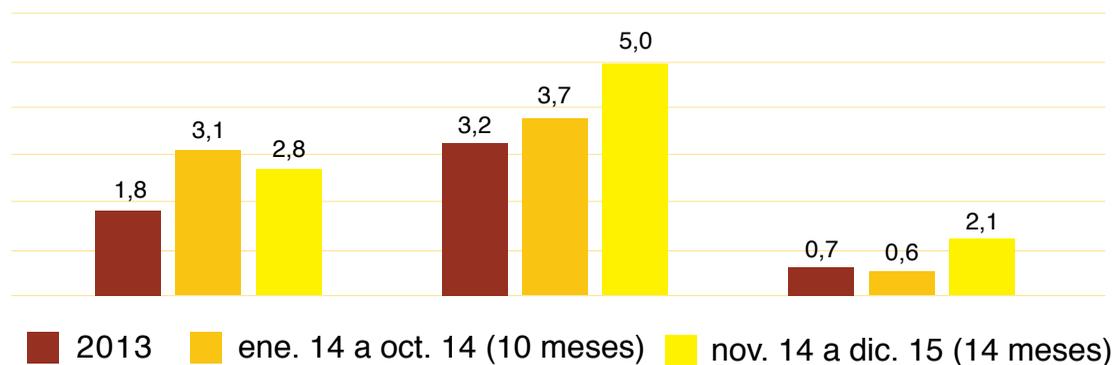


Ilustración 17.  
Homicidios dolosos – actuaciones por mes en el municipio de Buenaventura.  
Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

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

Año	No. de Noticias Criminales	No. Víctimas	Cuerpos identificados y entregados
2009	1	1	1
2011	1	1	1
2012	5	5	3
2013	14	15	5
2014	16	20	19
2015	1	1	1

*Tabla 6.  
Identificación y entrega de cuerpos de víctimas registradas como desmembradas en el municipio de Buenaventura.*

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

Violencia sexual: Tanto las capturas como las imputaciones y condenas aumentaron en los tres periodos. Pasamos de 9 a 39 capturas, es decir, logramos pasar de menos de 1 captura por mes a casi 3 por mes. Adicionalmente, alcanzamos 55 imputaciones en el 2015, mientras que solo contábamos con 15 formulaciones de imputación en el año 2013 (de un poco más de 1 por mes pasamos a casi 4 mensuales). Finalmente, esta estrategia permitió duplicar el número de condenas. Esto es, de 0.3 condenas por mes en 2013 llegamos a 0.6 por mes en el 2015.

Violencia sexual	2013	Ene. 14 a oct.14 (10 meses)	Nov. 14 a dic. 15 (14 meses)
Capturas legalizadas	6	9	39
Capturas por mes	0,8	0,6	2,8
Formulaciones de imputación	15	11	55
Imputaciones por mes	1,3	1,1	3,9
Condenas	3	2	9
Imputaciones por mes	0,3	0,2	0,6

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

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

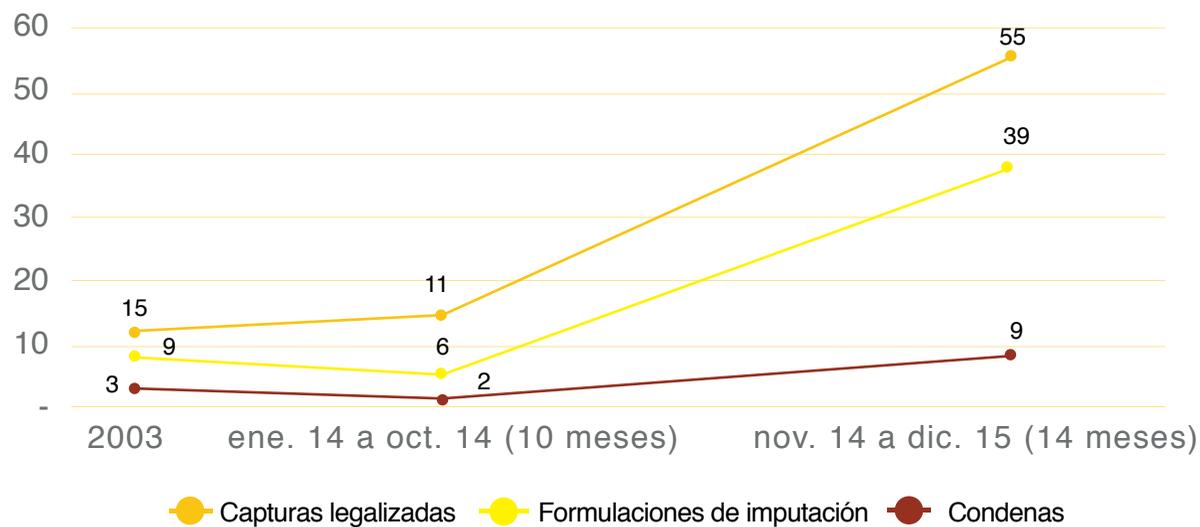


Ilustración 18.  
Violencia sexual – número de actuaciones en el municipio de Buenaventura.

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

Elaboración: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

## C. La estrategia de internacionalización de la Fiscalía para afrontar la transnacionalidad de los delitos

No es posible persistir en la idea de una Fiscalía de espaldas al mundo. Los delitos del siglo XXI, como ya hemos dicho, se cometen a través de estructuras complejas cuyos tentáculos y redes de apoyo se extienden más allá de las fronteras del territorio colombiano. Piénsese, por ejemplo, en delitos como el lavado de activos, el narcotráfico o la manipulación fraudulenta de especies, para mencionar solo algunos de los más evidentes. En todos estos casos, se trata de grandes y muy complejos entramados criminales que con mucha frecuencia se valen, para su comisión y ocultamiento, de socios delictivos ubicados en el extranjero.

La constatación de esta realidad, ha hecho imperiosa, no solo en Colombia sino en el mundo entero, la necesidad de concebir y afrontar las manifestaciones criminales como fenómenos internacionales y transnacionales. Esta situación le ha planteado a la Fiscalía la necesidad trabajar cada vez más de la mano con las organizaciones asociadas a la persecución del crimen de otros países.

En consideración a ello, en estos cuatro años la Fiscalía también trabajó en impulsar su inserción en el contexto mundial. Sacudirnos aquellos rezagos de insularidad en la forma de gestionar asuntos que involucran otros Estados

era una necesidad inaplazable en este mundo global, y un objetivo que nos trazamos desde el comienzo de este periodo.

Precisamente, en ese empeño de posicionar al Ente acusador como una entidad de vanguardia en el plano mundial, la Dirección de Gestión Internacional de la Fiscalía General de la Nación ha jugado un papel crucial. Gracias a las labores que ha adelantado esta dependencia, hemos podido crear nuevos canales –y fortalecer los ya existentes– de diálogo y cooperación con las múltiples organizaciones relacionadas con la persecución criminal en el mundo.

Producto de este proceso de internacionalización de la Fiscalía General de la Nación, hemos podido consolidar durante estos cuatro años diferentes espacios de interlocución e intercambio de experiencias en torno a la lucha contra la delincuencia con los pares de la Fiscalía en otras latitudes, atender los compromisos y requerimientos internacionales de una manera más eficaz, agilizar los procesos de intercambio y recolección de información en otros países, y facilitar los trámites de extradición. A continuación, expondremos algunos de los resultados más destacados en lo que atañe a la internacionalización y globalización de nuestra lucha contra la criminalidad organizada.

# 1. La internacionalización de la Fiscalía General de la Nación en resultados

Es posible agrupar en cinco secciones la gestión adelantada por el Ente investigador en materia de internacionalización. La primera de ellas, se relaciona con los requerimientos de extradición efectuados durante el cuatrienio para garantizar el mandato de administración de justicia. La segunda, se refiere a la cooperación internacional en materia judicial y técnica. La tercera sección, alude a los resultados obtenidos en torno a la atención de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos. En ese mis-

mo sentido, la cuarta sección explica algunos asuntos relacionados con los resultados obtenidos por las consejerías judiciales de la Fiscalía en diferentes países de acuerdo con las misiones definidas previamente.

Finalmente, la quinta aborda aquellos resultados relacionados con lo que podríamos denominar protocolos, capacitaciones, suscripción de acuerdos y posicionamiento internacional de la Fiscalía General de la Nación.

## a. Resultados en materia de extradición

Uno de los grupos que componen la Dirección Nacional de Gestión Internacional es el Grupo Judicial de Extradición. Este tiene a su cargo, como su nombre lo sugiere, la importante tarea de darle trámite a las peticiones de terceros Estados en materia de extradición, atender las solicitudes de cooperación judicial internacional de la Interpol, así como coordinar con ese organismo la ejecución de las órdenes de captura contenidas en sus circulares rojas.

En materia a los requerimientos relacionados con la extradición, durante el año 2015, el Grupo atendió y efectuó las coordinaciones pertinentes para dar respuesta a 75 hábeas corpus, 30 tutelas y 152 derechos de petición. En el 2014, la Dirección de Gestión Internacional dio respues-

ta a un total de 231 solicitudes relacionadas con extradición: 120 derechos de petición, 31 tutelas y 80 hábeas corpus. El año en que más solicitudes atendió el Grupo de Extradición fue el 2013: 411 en total, disgregadas de la siguiente manera: 255 derechos de petición, 60 tutelas y 96 hábeas corpus. El año en que se dio trámite al menor número de solicitudes de esta naturaleza fue el 2012: 217 en total: 111 derechos de petición, 40 tutelas y 66 hábeas corpus, como puede apreciarse a continuación:

## Requerimientos atendidos Grupo Judicial de Extradición

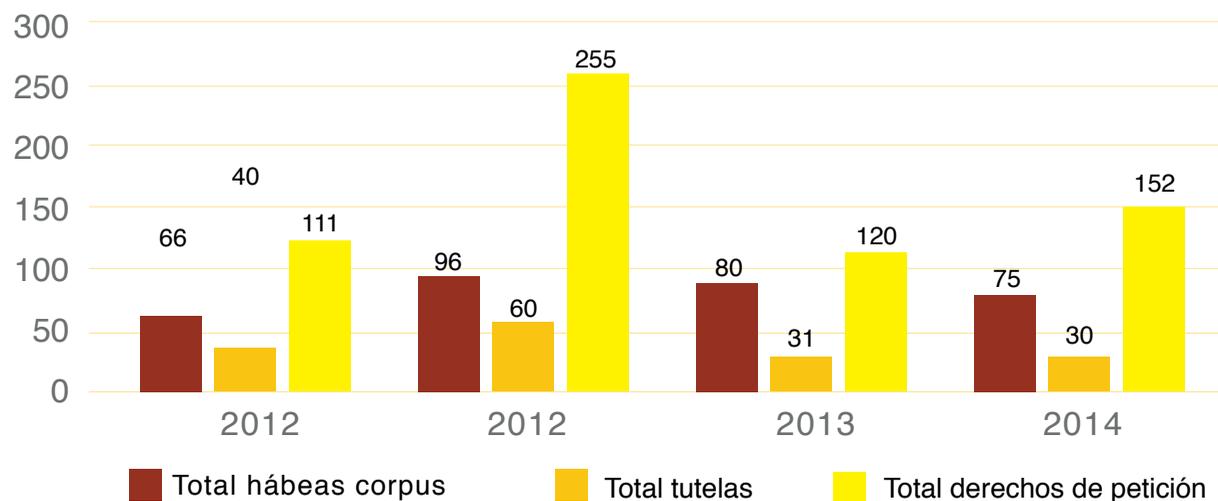


Ilustración 19.  
Requerimientos atendidos por el grupo de extradición.

Fuente: Dirección de Gestión Internacional.

Es importante resaltar que en el año 2015 doscientas quince (215) personas requeridas por gobiernos extranjeros para fines de extradición fueron capturadas. Comparado este resultado con las ciento treinta (130) personas capturadas en el 2014, refleja un incremento del 65 %.

También, entre 2014 y 2015 fueron capturadas un total de ciento cuarenta y cuatro (144) personas sobre quienes pesaba una orden de Circular Roja de Interpol. La siguiente tabla ilustra el número de personas capturadas en el país que han sido solicitadas en extradición en ese periodo.

País	Total por país - cierre de diciembre de 2014	Total por país - cierre de diciembre de 2015
Estados Unidos	96	119
España	12	32
Perú	7	13
Ecuador	5	7
Venezuela	3	18
Italia	2	2
Francia	1	2
México	1	2
Bolivia	1	2
El Salvador	1	1
Brasil	1	4
Costa Rica	0	1
Canadá	0	1
Malta	0	1
Argentina	0	10
Total	130	215

*Tabla 8.  
Solicitudes de extradición de gobiernos extranjeros.*

*Fuente: Grupo Judicial de Extradición- Dirección de Gestión Internacional.*

De otro lado, en el 2015 la Fiscalía gestionó la entrega en extradición de 156 personas. En 2014, por su parte, se entregaron en extradición 184 personas, esto es, un 18% más con relación

al año siguiente. A continuación, enlistamos los Estados a los cuales el Estado colombiano entregó personas en extradición en el 2014 y 2015:

País	Total por país - cierre de diciembre de 2014	Total por país - cierre de diciembre de 2015
Estados Unidos	138	98
España	20	27
Perú	8	4
Ecuador	5	6
Venezuela	7	9
Italia	3	2
Países Bajos	0	2
Brasil	1	0
Argentina	0	4
Francia	0	2
Honduras	2	0
México	0	2
Total	184	156

*Tabla 9.  
Entregados en extradición.  
Grupo Judicial de Extradición- Dirección de  
Gestión Internacional.*

## *b. Extradiciones connotadas durante el cuatrienio 2012-2016*

### *i. Caso Interbolsa: Víctor Maldonado*

En materia de extradición, los datos no solo son destacados desde un ámbito cuantitativo sino también cualitativo. La Fiscalía logró a lo largo de estos años la extradición de personas a Colombia en casos no solo de relevancia nacional, sino que reunían una cierta complejidad jurídica, todo lo cual hace que la consecución exitosa de las mismas se torne más meritoria.

Quizás uno de los casos relevantes que vale la pena mencionar sea el de la extradición del ciudadano colombiano Víctor Benjamín Maldonado, quien está siendo investigado por parte de la Fiscalía por los delitos de captación masiva y habitual de dineros, negativa de reintegro, estafa agravada y concierto para delinquir. Al no haber comparecido a la audiencia de imputación de cargos, la Fiscalía General procedió a solicitar

su orden de captura y la publicación de Circular Roja ante la Interpol, por los delitos de los que era sujeto de investigación. Para la fecha de expedición de la orden de ese organismo internacional de policía criminal, esto es, el 25 de marzo de 2015, el señor Maldonado se encontraba en territorio español. En razón de la circular que pesaba en su contra, el Juzgado de Instrucción de la Audiencia Nacional No. 5 de ese país decretó la prisión provisional en su contra.

Después de la autorización del Consejo de Ministros de España para darle trámite judicial al procedimiento de extradición, y una vez desestimados por la Audiencia Nacional y el Tribunal Constitucional de ese país los recursos interpuestos por el señor Maldonado, la extradición de este ciudadano se concretó el 27 de noviembre de 2015.

### *ii. Caso de Marcos de Jesús Figueroa alias 'Marquitos'*

En febrero de 2015, la Fiscalía General de la Nación realizó una solicitud de extradición de Marcos de Jesús Figueroa García, por los delitos de homicidio agravado, concierto para delinquir, fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso restringido. El 20 de octubre de 2015, el

Tribunal Federal Superior de Brasil concedió la extradición a Colombia del señor Marcos de Jesús Figueroa García. En la actualidad y dado que el trámite en ese país conjuga la intervención del poder judicial con la del Gobierno nacional, se está a la espera de la decisión final de este último.

### *iii. Caso Lizana Henríquez Gómez*

La ciudadana colombiana Lizana Henríquez Gómez se encuentra requerida por la Fiscalía por los delitos de fraude procesal, estafa agravada, falsedad material en documento público, falsedad en documento privado y enriquecimiento ilícito de particulares.

En 2015, la Dirección de Gestión Internacional solicitó su extradición. El caso se encuentra a la espera de que las autoridades de España resuelvan la solicitud de extradición.

## *2. Resultados frente a compromisos internacionales en materia de derechos humanos*

El Grupo Judicial de Derechos Humanos de Gestión Internacional tiene a su cargo la tarea de hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en el marco de los Convenios sobre Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional.

Sobre las labores de este Grupo se destaca el seguimiento al avance, desarrollo y resultados de las investigaciones e indagaciones penales que hacen parte de los casos individuales que se tramitan en sus diferentes etapas ante el Sistema

Interamericano, aquellas que se encuentran contenidas en las medidas cautelares y provisionales, así como las requeridas por embajadas, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales de derechos humanos.

Para el 2015 se presentaron un total de cuatrocientos setenta y cuatro (474) informes escritos dirigidos a entidades y organismos como la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado, la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de Trabajo, a diferentes

embajadas y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. Estos informes tenían que ver con las indagaciones e investigaciones penales de los casos que involucraban posibles violaciones a los DD.HH., DIH y el DPI.

Así mismo, se elaboraron y presentaron informes ante organismos internacionales como el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas (UN), Comité contra la Tortura (UN) la CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De igual forma, la Dirección de Gestión Internacional hizo permanente seguimiento a casos de

relevancia ante el Sistema Interamericano tales como: (i) Ana Teresa Yarce y otros (Comuna Trece de Medellín), (ii) Vereda La Esperanza, (iii) José Rusbell Lara, (iv) Masacre Pueblo Bello, (v) Palacio de Justicia y (vi) Masacre La Rochela.

Finalmente, cabe destacar que funcionarios de esta dirección participaron en las reuniones de trabajo de medidas cautelares, las cuales fueron presididas por el Comisionado para Colombia de la CIDH y con la participación de peticionarios, beneficiarios y funcionarios del Estado inmersos en el asunto.

### *3. Resultados en materia de cooperación judicial y técnica*

Unos de los grupos que componen la Dirección de Gestión Internacional es el Grupo de Cooperación Judicial y Técnica. Este equipo tiene a su cargo importantes tareas en relación con la colaboración judicial internacional de la Entidad. Este es un tema sumamente relevante, que cada día toma más fuerza.

Lo anterior, entre otras razones, por los acuerdos a los que ha llegado el Estado colombiano en materia diplomática y las mayores facilidades que se dan para que los colombianos accedan a otros países. Sin embargo, estas fa-

cilidades migratorias demandan cada vez una mayor apertura institucional y una mayor gestión internacional en materia judicial y técnica. En este sentido, el Grupo de Cooperación ha adelantado actividades que van desde la asesoría de servidores de la entidad en la relación con autoridades extranjeras para la obtención y el suministro de material probatorio o evidencias requeridas en un proceso penal, hasta la gestión y coordinación de los ofrecimientos provenientes de representaciones diplomáticas o agencias internacionales en materia de cooperación técnica para el desarrollo de los pro-

gramas, proyectos y actividades que requiera la Fiscalía General de la Nación.

Así mismo, este equipo cuenta con funcionarios especializados y con experiencia en temas penales, que conocen documentos o información en idiomas distintos al castellano para adelantar una traducción oficial de los textos, o en caso contrario, traducirlos del castellano a otra lengua. Esto, como resultado del intercambio probatorio entre fiscales o solicitudes de asistencia internacional.

A su vez, como lo establece la ley en materia de cooperación judicial y con el protocolo que para ello se fija, este grupo canaliza las solicitudes a través de los distintos mecanismos establecidos, como (i) cartas rogatorias, (ii) exhortos, o (iii) notas suplicatorias.

Los resultados concretos y en cifras aportados por el Grupo de Cooperación Judicial y Técnica son los siguientes:

Peticiones de gestión libradas por fiscales	Solicitudes de asistencia judiciales y comisiones rogatorias de autoridades judiciales extranjeras	Gestión total de solicitudes
509	395	904

Tabla 10.  
Cooperación judicial y técnica.  
Fuente: Dirección Nacional de Apoyo a la Gestión.

## 4. Casos relevantes en materia de cooperación judicial y técnica

Son varios los casos a partir de los cuales el Grupo de Cooperación Judicial y Técnica tuvo un aporte significativo en el avance del caso y en la consecución de resultados. Vale la pena destacar los siguientes:

## *a. Caso Interbolsa*

Frente al caso mediáticamente conocido como Interbolsa, la Dirección elevó solicitudes de cooperación judicial al Ministerio de Justicia del Reino de España, a través de las cuales se logró la imputación de cargos y la imposición de medida de aseguramiento en contra del ciudada-

no Víctor Benjamín Maldonado Rodríguez en el marco del proceso que se adelanta en su contra. Dicha cooperación culminó exitosamente con su extradición a Colombia, para continuar con la investigación penal.

## *b. Conflicto fronterizo Colombia-Venezuela*

Estos hechos fueron de gran trascendencia nacional y regional. La Fiscalía General de la Nación recibió múltiples comunicaciones a través de la Cancillería colombiana en las que denunciaban hechos relacionados con desplazamiento forzado, desintegración familiar, abusos sexuales y demás violaciones a los derechos humanos. Dichas denuncias fueron canalizadas y clasificadas por parte del Grupo de Coope-

ración Judicial y Técnica y se remitieron a las dependencias competentes como la Dirección Nacional de Fiscalías y Seguridad Ciudadana y la Dirección Seccional de Fiscalías de Norte de Santander, a fin de que se estableciera la existencia de investigaciones por esos hechos, la continuación de las actividades investigativas o, en caso de considerarlo pertinente, la remisión del expediente al vecino país.

# *5. Las consejerías judiciales dentro del proceso de internacionalización de la Fiscalía General de la Nación*

Uno de los hallazgos que arrojaron los diagnósticos que adelantamos en la Fiscalía General de la Nación al comienzo de este periodo, tenía que ver con las dificultades y obstáculos que encontraban nuestros funcionarios en Colombia para solicitar e impulsar el flujo de información pro-

veniente de un tercer país, así como adelantar trámites relevantes para nuestros objetivos misionales en el extranjero.

En esa medida, decidimos incorporar dentro de la modernización de la Fiscalía la figura ya exis-

tente en otros Estados de las Consejerías Judiciales, con el fin de implementarlas en aquellos lugares en los que requerimos mayores y mejores relaciones de cooperación, o en los que las necesidades particulares lo demanden. Las Consejerías Judiciales son, en rigor, una representación de la entidad en el país de acreditación con el objetivo de gestionar la cooperación internacional frente a las autoridades locales, llevar a cabo los trámites relevantes para la Fiscalía ante ese país, y a la par, recaudar toda la información relevante para el ente investigador en los asuntos que sean pertinentes –con arreglo, por supuesto, a la legislación de los países de acreditación–.

### *a. Consejería Judicial ante el Reino de España permitió la extradición del ciudadano Víctor Maldonado*

De la gestión adelantada por la Consejería Judicial en la Embajada de Colombia en España se destacan las labores realizadas para coadyuvar la solicitud de extradición por parte de la Fiscalía General de la Nación del señor Víctor Benjamín Maldonado Rodríguez, vinculado a la estafa de más de 1.200 inversionistas defraudados por el Fondo Premium de la Comisionista de Bolsa Interbolsa S. A.

Las labores de la Consejera Judicial en ese país permitieron mostrar a las autoridades españolas

Si bien la figura de los Consejeros Judiciales está en fase de consolidación, a lo largo de este cuatrienio ya se comenzaron a dar los primeros resultados de sus gestiones –a continuación reseñamos solo algunos de ellos, con el fin de no afectar el principio de reserva y el curso de las investigaciones actuales–. Todos estos resultados revalidan la convicción de propender por la internacionalización de la investigación penal de la Fiscalía, y es en ese orden de ideas, que la figura de los consejeros se erige como un engraje fundamental.

la importancia y dimensiones del caso, y en esa medida, el impulso del proceso de extradición a pesar de los recursos judiciales presentados por el señor Maldonado en ese país.

Las actividades de la Consejera incluyeron la presentación de argumentos jurídicos ante la Audiencia Nacional, el Ministerio de Justicia español y el Tribunal Constitucional del mencionado país, en torno a la procedencia de la extradición. Esas labores se convirtieron en determinantes

para realizar las diligencias en el exterior de manera efectiva, y surtir el trámite interno con éxito. La justicia española tomó en cuenta elementos como la cuantía del dinero apropiado ilícitamente del público, el número de víctimas y la gravedad de los hechos en el momento de tomar la decisión de extraditar a Maldonado.

## *b. Consejería Judicial del Reino Unido*

Respecto de la gestión adelantada por la Consejería Judicial en la Embajada de Colombia en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, es posible destacar tres aspectos. En primer lugar, las labores de asistencia judicial en varios casos de alta relevancia nacional en los cuales el Estado colombiano había efectuado diversas cartas rogatorias. Estas actividades judiciales involucraron, en términos generales, la consecución de evidencia, ubicación de testigos y el intercambio de información entre la Fiscalía General de la Nación en Colombia, el Gobierno colombiano y las autoridades judiciales del Reino Unido. Así mismo, desde la Consejería esta Entidad apoyó con el intercambio de información sobre casos relacionados con violaciones a los derechos humanos en Colombia.

En segundo lugar, la Consejería impulsó junto con las autoridades británicas la realización de diversas actividades académicas que permitieron a la Fiscalía contar con valiosos insumos de

experiencias comparadas en materia de crimen organizado transnacional. Específicamente, la realización de talleres dirigidos a los fiscales en investigación avanzada en lavado de activos con la Policía Metropolitana de Londres y otros expertos en este tema. Igualmente se promovió la invitación del Gobierno británico a cinco Directores de la Fiscalía General de la Nación para conocer de primera mano el sistema judicial británico.

Finalmente, es preciso resaltar la creación de un espacio de confianza para el flujo de información necesaria para la Fiscalía en varias investigaciones. En ese sentido, el trabajo realizado tendiente a que la Fiscalía de la Corona del Reino Unido (Crown Prosecution Service) designara un Agregado Judicial en la Embajada Británica en Bogotá dio frutos muy positivos.

Después de varias reuniones en las que se explicó la importancia de crear dicho cargo y la reciprocidad del mismo, se designó desde el mes

de octubre de 2015 un Consejero Judicial en la Embajada de Reino Unido en Bogotá. Si bien es cierto la Embajada Británica en Bogotá cuenta desde hace unos años con oficiales de la Agencia Nacional contra la Delincuencia (National Crime Agency o NCA), esta es la primera vez que la Fiscalía británica envía un Consejero Judicial. Este logro permitirá una mayor cooperación judicial entre el Reino Unido y Colombia.

### *c. Consejería Judicial ante los Estados Unidos*

Frente a la gestión realizada por la Consejería Judicial de los Estados Unidos de América, deben destacarse las tareas realizadas por la Consejería en el propósito de fortalecer las capacidades académicas de los servidores de la Fiscalía General de la Nación. Esto, por ejemplo, a través de la suscripción de convenios de cooperación en materia de capacitación en áreas como derechos humanos, identificación de modelos claves de investigación criminal e investigación de crimen transnacional.

Gracias a su gestión, fue posible suscribir en octubre de 2015 el *“Convenio de Colaboración entre la American University y la Fiscalía General de la Nación”* y avanzar en la negociación que se adelanta actualmente para la firma del *“Acuerdo de Cooperación entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y la*

*Fiscalía General de la Nación”*. Además, debido a estas actividades, se logró consolidar con la Unidad de Investigaciones Especiales Internacionales de la DEA el financiamiento de un seminario internacional de crimen transnacional, en el cual la Fiscalía General de la Nación fungirá como entidad anfitriona.

Adicionalmente, la Consejería Judicial ante los Estados Unidos ha sido fundamental para la Fiscalía para tramitar múltiples solicitudes de cooperación judicial en casos de alto impacto para el Estado colombiano. Entre estos, los casos conocidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

## *d. Consejería Judicial ante Alemania*

La misión que ha cumplido el consejero judicial ante el Estado alemán ha sido estratégica para el impulso de algunas investigaciones que adelanta la Fiscalía General de la Nación. A partir de esta misión esta Entidad ha logrado entablar lazos de cooperación con el Ministerio de Asuntos Exteriores alemán. Gracias a ello los trámites judiciales entre ambos países son mucho más expeditos.

Por otra parte, la presencia de un alto funcionario de la Fiscalía en Berlín ha permitido la creación de importantes relaciones de cooperación científica y formativa con universidades alemanas. Así por ejemplo, la Universidad de Humboldt y la Universidad de Göttingen abrieron sus puertas y manifestaron su interés en fortalecer los lazos con la Fiscalía, sobre todo, en la adecuación del ordenamiento jurídico de cara al posconflicto. Adicionalmente, el Instituto de Medicina Legal de Berlín estudia una propuesta de convenio, con la cual buscamos fortalecer la formación de nuestros servidores y la optimización de las importantes tareas que hoy cumple la policía judicial de la Entidad.

En los meses de servicio la Consejería Judicial ante el Estado alemán también logró que las capacitaciones que la Entidad brinda constantemente a sus servidores cuenten con la presencia de grandes expertos en derecho penal, entre otros, la del doctor Luigi Ferrajoli. Las gestiones

del consejero judicial permitieron que el profesor italiano viajara a Colombia y brindara importantes elementos jurídicos y filosóficos para la adecuación del ordenamiento penal a los retos de la paz. Sus argumentos han contribuido enormemente a los diálogos de paz, y especialmente a dimensionar los retos que dichos acuerdos representan para la administración de justicia.

## 6. Otros resultados en materia de protocolo, capacitación, y posicionamiento internacional de la Fiscalía General de la Nación

De manera simultánea con los resultados en materia de extradición, cooperación judicial y técnica, y verificación del cumplimiento de compromisos internacionales, la Dirección de Gestión Internacional cuenta con algunos logros que pueden explicarse como labores de protocolo, capacitación y posicionamiento internacional de la entidad. Dentro de estos se cuenta la elaboración de manuales y cartillas en los cuales, de forma lúdica y comprensible, la Fiscalía explica en detalle la

forma de proceder respecto de algunos asuntos de relevancia para nuestras funciones misionales y que guardan cierta connotación internacional.

De otro lado, la Dirección reporta muy buenos resultados en capacitación de nuestros funcionarios, y en la suscripción de nuevos acuerdos de cooperación internacional. A continuación enlistamos algunos de estos, y explicamos someramente su contenido y objetivo.

### a. Manual de Cooperación Internacional en Materia Penal

La Dirección de Gestión Internacional elaboró el Manual de Cooperación Internacional en Materia Penal como apoyo y herramienta esencial para absolver inquietudes que surjan en los di-

ferentes despachos fiscales a nivel nacional referentes al tema de asistencias internacionales, el cual fue socializado al interior de la Fiscalía.

### b. Cartilla sobre la captura de extranjeros

Esta Dirección elaboró una cartilla didáctica como complemento al instructivo sobre “Diligencias con extranjeros capturados y documentación en otros idiomas”. Esto con el fin de impartir directrices a los servidores y funcionarios de la entidad, en materia de traducción e interpretación de documentos y casos de extranjeros capturados en Colombia.

## *c. Protocolo de desaparecidos*

La Dirección de Gestión Internacional, en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, ha adelantado reuniones para revisar la problemática de los colombianos desaparecidos en el exterior. Es así como se decidió establecer un protocolo entre la Fiscalía y el Ministerio de Relaciones Exteriores que integre la activación de mecanismos de búsqueda urgente, la recepción obligatoria de las denuncias en las Unidades de Reacción Inmediata a nivel nacional y la entrega

digna de cadáveres de personas desaparecidas, entre otros.

En esa misma línea, la Dirección convocó internamente a las Direcciones Nacionales de Fiscalías que por competencia trabajan el tema de desaparecidos, lo cual permitió conocer más de cerca las actividades que cada una realiza con el ánimo de establecer un plan de ruta.

## *d. Traducciones*

En el 2015 se efectuó la traducción de 253 documentos en diversos idiomas, tales como inglés, alemán, francés, portugués, holandés e italiano, de los cuales 217 corresponden a traducciones de diversos volúmenes del idioma inglés al español o viceversa. Además, es preciso tener en cuenta las interpretaciones realizadas por los traductores de la Dirección; así como la coordinación de servicios de traducción e interpretación cuando se requiere.

Los traductores e intérpretes son de vital importancia cuando los despachos fiscales requieren celebrar preacuerdos, y realizar entrevistas e interrogatorios; así como en la transliteración de documentos producto del intercambio de pruebas, escritos en idioma distinto al español, que deben estar acompañados con su respectiva traducción oficial para que obren como prueba en los procesos.

## *e. Cooperación técnica*

Durante el cuatrienio, en el marco de la cooperación técnica se destaca la suscripción de los siguientes acuerdos de cooperación binacional:

- Tratado sobre Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales entre la República de Colombia y la Confederación Suiza (2012).

- Memorando de Entendimiento con El Consejo Noruego para Refugiados en Colombia (2012).

- Memorando de Entendimiento en Materia de Cooperación entre la Fiscalía General de la República del Ecuador y la Fiscalía General de la Nación de Colombia (2012).

- Protocolo entre la Fiscalía General del Estado de la República del Ecuador y la Fiscalía General de la Nación de Colombia para reforzar la prevención y persecución penal de los delitos que afecten la zona fronteriza (2013).
- Protocolo Bilateral de Procedimientos para el Intercambio de Información en Telecomunicaciones entre Ecuador y Colombia (2013).
- Memorando de entendimiento para el intercambio de información, experiencias y cooperación técnica jurídica en materia penal ambiental haciendo énfasis en la actividad ilícita de pesca y delitos conexos entre la Fiscalía General de la Nación de la República de Colombia y la Fiscalía General del Estado de Ecuador (2013).
- Memorando de Entendimiento entre la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID y la Fiscalía General de la Nación y la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia. Este memorando tiene como finalidad la de contribuir al logro de objetivos comunes, tales como el respeto a los derechos fundamentales, el desarrollo de una justicia pronta y efectiva para los ciudadanos, el hacer efectivos los derechos de las víctimas en Colombia, el fortalecimiento de las investigaciones y la persecución penal de la violencia basada en género y la contribución a la transparencia de los procesos políticos electorales (2015).
- Memorando de Entendimiento entre la Fiscalía General de la Nación, la Agencia Nacional contra el Crimen del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Policía Federal Belga y la Policía Holandesa. Su objetivo es la colaboración en la lucha contra el crimen organizado transnacional por una asociación relativa al Grupo Antinarcoóticos de la Fiscalía (2015).
- Memorando de Entendimiento en Materia de Cooperación entre la Fiscalía General de la Nación y la Fiscalía General de la República de Corea, para combatir los productos del delito transnacional y lavado de activos (2015).
- Convenio de Colaboración con la Universidad “American University” de Washington con el objetivo de explorar iniciativas académicas que beneficien a los funcionarios y servidores de la Fiscalía General de la Nación (2015).

## f. Cooperación de gobiernos extranjeros y organismos internacionales

La Fiscalía recibió a lo largo de este cuatrienio la cooperación de gobiernos extranjeros y organismos internacionales a través de una multiplicidad de capacitaciones, talleres y seminarios. Los cooperantes más representativos fueron la Embajada de los Estados Unidos y la Embajada Británica.

Fue así como entre el 2014 y el 2015 la Dirección de Gestión Internacional tramitó 125 comisiones al exterior, que beneficiaron a 206 servidores de las diversas dependencias de la Fiscalía General de la Nación. La financiación de esta capacitación se efectuó principalmente con recursos de cooperación internacional:

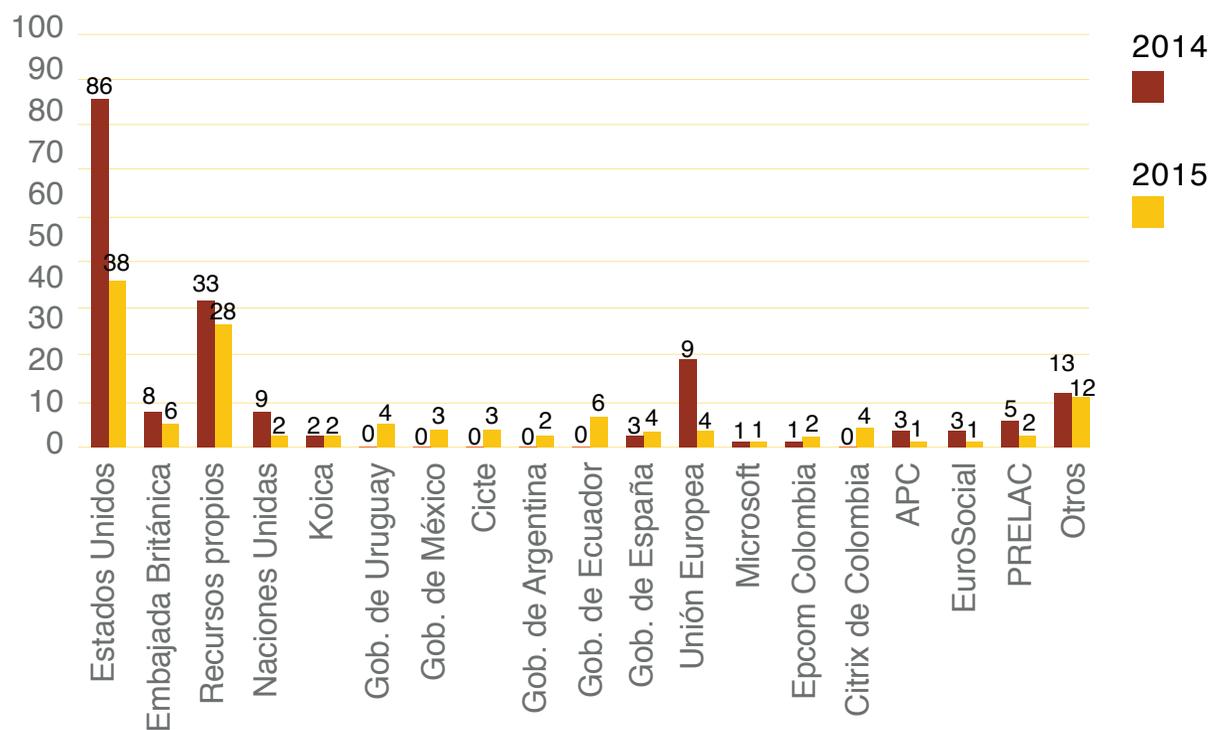


Ilustración 20.  
Cooperantes internacionales que financiaron capacitaciones.

Fuente: Dirección de Gestión Internacional-Cooperación Técnica.

En cuanto a las temáticas de capacitación, las más importantes fueron: (i) Lavado de dinero y delitos financieros, (ii) Técnicas especiales de investigación financiera y criminal, (iii) Curso de investigación criminal con énfasis en casos de violencia sexual y de género en situaciones de conflicto, (iv) Mecanismos de denuncia y protección en la lucha anticorrupción, (v) Intercambio de experiencias en materia de procesamiento y análisis de la información investigativa, (vi) Curso Programa de Desarrollo y Liderazgo de Aplicación de la Ley, (vii) Curso Cumplimiento de la Ley de Seguridad Táctica y Supervivencia.

### *g. Beneficios más representativos*

Entre los beneficios representativos en cooperación internacional está la donación de 8 unidades móviles por la Unión Europea. Cuatro (4) de estas unidades se utilizarán para la inspección de cadáveres y evidencias físicas del procesamiento de la escena en el CTI, y las otras cuatro 4 unidades móviles serán utilizadas para el traslado y realización de autopsias por el Instituto de Medicina Legal. Lo anterior mejorará la capacidad de investigación en el marco de un profundo respeto y consideración hacia las víctimas.

III.

*Nuevas aproximaciones a la investigación y ejercicio de la acción penal. Mayor especialización frente a los fenómenos criminales*



El modelo tradicional de investigación y judicialización limitaba estratégicamente la gestión de la Fiscalía porque impedía que se enfocara en fenómenos delictivos asociados a la criminalidad organizada, las redes criminales nacionales y transnacionales, las organizaciones armadas y los complejos fenómenos delictivos como los delitos económicos, corporativos y contra el medio ambiente, entre otras formas de criminalidad<sup>93</sup>.

Por otra parte, el antiguo diseño institucional presentaba disfuncionalidades como las siguientes: una misma organización armada (frente guerrilla o bloque autodefensa) era investigada por diversas unidades nacionales y direcciones seccionales. Esto mismo sucedía con las situaciones (desplazamiento, extorsión, secuestro), las cuales podían recibir un tratamiento diverso en las distintas fiscalías delegadas. En efecto, un mismo hecho podía ser investigado por al menos dos fiscalías diferentes con resultados contradictorios. En otras palabras, la dispersión de las investigaciones y de la recolección, análisis y procesamiento de la información imposibilitaba una planificación más estratégica frente a la lucha contra la criminalidad<sup>94</sup>.

Las transformaciones institucionales que emprendimos para la construcción de la Fiscalía del siglo XXI tienen como propósito principal la

adopción de modelos de investigación y funcionamiento que permitan afrontar adecuadamente las disfuncionalidades señaladas anteriormente.

En ese marco, con la reingeniería de la Entidad buscamos (i) el aumento de la eficiencia de las labores de la Fiscalía General de la Nación como mecanismo para desincentivar la comisión de conductas punibles, (ii) la adopción de esquemas de investigación que permitan afrontar fenómenos delictivos cada vez más complejos, así como las nuevas formas de criminalidad y violencia que se presentan al finalizar los procesos de paz<sup>95</sup>, y (iii) la reformulación del papel de la Fiscalía General de la Nación en lo referente a la seguridad ciudadana.

Frente a estos aspectos, la Comisión Asesora en Política Criminal dijo que la mayor parte de los casos que son evacuados por el sistema judicial corresponden a delitos cuya evidencia está dada por la flagrancia o resultan evidentes para el funcionario judicial. Así, los casos que requieren de una actividad probatoria sofisticada o exigente tienen menos probabilidades de ser evacuados por el sistema penal<sup>96</sup>.

En este contexto, la Comisión formuló varias recomendaciones que resultaron útiles en la formulación de nuestro proyecto modernizador. En primer lugar, llamó la atención sobre

93. Sobre la investigación de fenómenos delictivos complejos, ver: Miguel Emilio La Rota y Carlos Bernal, *Esfuerzos irracionales. Investigación penal del homicidio y otros delitos complejos* (CEJA y Dejusticia, 2014), 156; Erick Ríos Leiva, *Persecución de delitos complejos: experiencias en la investigación criminal* (CEJA-CIDA, 2013), 376.

94. David Martínez, *Manual de análisis contextual para la investigación penal de la DINAC de la FGN* (2014).

95. Fiscalía General de la Nación, *propuesta de articulado del proyecto de Ley por el cual se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura y planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su régimen de carrera y situaciones administrativas* (Bogotá, 2012), 25.

96. Comisión Asesora de política Criminal, *Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado Colombiano, Min Justicia, APC Colombia y Unión Europea* (2012),

la necesidad de incorporar herramientas de política pública para la formulación de pautas para la investigación penal, la selección y aplicación de prioridades y la formulación, ejecución y monitoreo de proyectos a través de un enfoque interdisciplinario<sup>97</sup>.

Igualmente, resaltó la necesidad de crear un sistema de asignación de casos que asegure la distribución de estos a fiscales con el conocimiento, la experiencia y los recursos adecuados para su complejidad<sup>98</sup>. Esto obedece a que la Comisión constató la existencia de problemas para asignar recursos de manera eficiente y prioritaria, en coherencia con la complejidad de las causas<sup>99</sup>.

Esta situación también fue constatada por la Universidad de los Andes en otro instrumento técnico de evaluación a la Entidad, en el que halló deficiencias en la administración de denuncias, ausencia de filtros adecuados y asignaciones incorrectas que generan problemas de congestión, mora judicial y reprocesos por mala asignación<sup>100</sup>.

En tercer lugar, el informe insta a entender que la dirección de la investigación penal no solo debe basarse en criterios jurídicos, sino que también requiere de adopción de otras herramientas como la estrategia criminalística, la coordinación entre diferentes grupos de traba-

jo, el análisis de casos y el estudio de pruebas técnicas<sup>101</sup>.

Esta recomendación está profundamente ligada con una falencia que se ha identificado de manera reiterada a lo largo de este informe: La falta de articulación entre las distintas unidades nacionales, direcciones seccionales y actuaciones investigativas, que evita que se revelen las dimensiones sociopolíticas del crimen organizado y a su vez que se manejen de forma estratégica los recursos económicos, administrativos y logísticos de la Entidad.

Sobre este tema, la Comisión Asesora de Política Criminal llamó la atención en los problemas de investigación interinstitucional con organismos como la DIJÍN, SIJÍN, Medicina Legal, el INPEC y el Consejo Superior de la Judicatura e intrainstitucional, entre fiscales y el CTI y entre fiscales que manejan casos parecidos, pero no comparten información<sup>102</sup>. Esta situación fue, corroborada por la Universidad de los Andes que encontró fiscales que trabajaban en el mismo caso sin darse cuenta, fiscales de la misma unidad que no dialogaban para unificar criterios, ausencia de trabajo en equipo, ausencia de infraestructura o de espacios de articulación para el encuentro informal<sup>103</sup> y falta de articulación entre fiscales e investigadores para la construcción y evaluación conjunta de programas metodológicos<sup>104</sup>.

97. Comisión Asesora de Política Criminal, *Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*, MinJusticia, APC Colombia y Unión Europea (2012), párr. 213.

98. Comisión Asesora de Política Criminal, *Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*, MinJusticia, APC Colombia y Unión Europea (2012), párr. 43.

99. Comisión Asesora de Política Criminal, *Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*, MinJusticia, APC Colombia y Unión Europea (2012), párr. 93.

100. Universidad de los Andes, "Informe Etapa 2, Puntos 2.1.6. y 4.1.6", en *Conversaciones para la Acción: Prestación Efectiva del Objeto Misional de la Fiscalía General de la Nación*.

101. Comisión Asesora de Política Criminal, *Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*, MinJusticia, APC Colombia y Unión Europea (2012), párr. 214.

102. Comisión Asesora de Política Criminal, *Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*, MinJusticia, APC Colombia y Unión Europea (2012), párr. 93.

103. Universidad de los Andes, "Informe Etapa 2, 4.5.2", en *Conversaciones para la acción: Prestación Efectiva del Objeto Misional de la Fiscalía General de la Nación*.

104. Universidad de los Andes, "Informe Etapa 2, 4.5.3", *Conversaciones para la acción: Prestación Efectiva del Objeto Misional de la Fiscalía General de la Nación*.

Ante estos diagnósticos, nuestra apuesta por la Fiscalía del siglo XXI se materializa en la realización de cambios estructurales y funcionales encaminados a crear y adoptar estrategias y abordajes investigativos que permitan afrontar las formas de la criminalidad moderna<sup>105</sup>. Por ello se implementó un nuevo esquema de investigación penal que superara la investigación aislada y la falta de articulación entre las distintas unidades nacionales y direcciones seccionales.

Así, trabajamos por una Fiscalía mucho más reflexiva que incidiera positivamente en la formulación de una política criminal para la desarticulación de las organizaciones criminales y la focalización de la actividad investigativa en los delitos de alto impacto social. Este giro en la investigación penal permite revelar las dimensiones sociopolíticas del crimen organizado y con ello garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación. Adicionalmente, tiene repercusiones frente al derecho de los procesados a ser juzgados en un tiempo razonable.

Por esta razón, con este acápite queremos explicar esos nuevos modelos de investigación que lograron responder a los fenómenos de criminalidad complejos, así como los resultados obtenidos a partir de su implementación. Igualmente, nos interesa exponer el rediseño institucional adoptado durante este cuatrienio

en materia de especialización de las fiscalías nacionales. Finalmente, y como un tema transversal a los puntos anteriores, no podemos dejar de mostrar los esfuerzos realizados en el fortalecimiento de la prueba técnica como presupuesto para superar el déficit de condenas en “delitos que requieren de cierta sofisticación en la recolección de evidencia”<sup>106</sup>.

---

105. Fiscalía General de la Nación, Propuesta de articulado del proyecto de ley por la cual se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura y planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su régimen de carrera y situaciones administrativas (Bogotá: 2012), 21.

106. Comisión Asesora de Política Criminal, Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado Colombiano, Min Justicia APC Colombia y Unión Europea (2012), párr. 92.

---

## A. Investigación penal integral como presupuesto básico para responder adecuadamente a la criminalidad organizada y ejecutar la política criminal de manera efectiva y eficiente

La delincuencia del siglo XXI se caracteriza por sus altos niveles de sofisticación expresados en la conformación de organizaciones delinuenciales cada vez más complejas frente a las cuales el modelo tradicional de investigación resulta tan insuficiente como inapropiado. Por esta razón, hemos decidido aproximarnos a esta problemática a partir del estudio sistémico de las estructuras criminales. Este enfoque supone transformar la visión según la cual el Ente acusador únicamente investiga y judicializa casos individuales y adoptar una política más integral, encaminada a impactar y desarticular las organizaciones y no simplemente a perseguir a sus miembros.

Esta tarea requiere del estudio de las agrupaciones a través de diversas herramientas como el análisis de sus estructuras, el rol de cada uno de sus actores, el *modus operandi*, los patrones de actuación y los contextos geográficos, políticos, culturales y sociales que influyen en su funcionamiento. Dicho estudio parte de un entendimiento amplio del concepto de organización criminal:

*“Las diversas formas de delincuencia organizada, bien sea a nivel local, regional, nacional o transnacional, como modalidad dinámica, que se adapta a permanentes cambios, caracterizada por las distintas formas de asociación de personas como mafias, pandillas, ejércitos irregulares y bandas criminales, entre otros, con alguna organización o mando y permanencia en el tiempo, pudiendo utilizar la violencia en cualquiera de sus formas, el secuestro, la extorsión, la corrupción, intimidación o coacción para cometer delitos, entre otros, con el fin de obtener cualquier tipo de beneficio”<sup>107</sup>.*

La criminalidad organizada se caracteriza por tener una estructura relativamente sofisticada con un nivel de organización suficiente que permite la comisión de delitos a lo largo del tiempo, lo que hace posible hablar de “empresas criminales”. En algunos casos, esta estructura puede tener las características de una integración económica vertical a través del control de una cadena productiva o de una integración horizontal a través de varias asociaciones de

---

107. Fiscalía General de la Nación, Resolución 572 de 2014, “Por la cual se organiza la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra el Crimen Organizado, se crean grupos internos de trabajo y de determinan sus funciones”, artículo 1.

segmentos en una actividad ilícita. Incluso, se han detectado estructuras con formas de subcontratación de la actividad delictiva<sup>108</sup>.

Igualmente, el crimen organizado tiene (i) alta capacidad de evadir el actuar de la justicia me-

diante la cooptación y amenaza de funcionarios públicos y otras instancias de control social<sup>109</sup>; (ii) vocación de permanencia en el tiempo, y (iii) una finalidad económica<sup>110</sup>.



*Ilustración 21.*  
*Elementos estructurales del crimen organizado*  
Fuente: Equipo informe de gestión a partir de la información de la Dirección Nacional de Fiscalías Seccionales y Seguridad Ciudadana.

108. "El crimen organizado internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe", Francisco Rojas Aravena, Segundo informe del secretario general de FLACSO (2006).  
109. Coalición de Derechos Humanos contra las estructuras clandestinas: Crimen Organizado: una aproximación (Guatemala: 2004).  
110. Ibid. En el mismo sentido, Friedrich Ebert Stiftung (FES), Carlos Andrés Prieto, Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia (2013). También, ver: La Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia, Seguridad y crimen organizado transnacional: Una propuesta de acción para Centroamérica (Centroamérica: 2011).

Esta ilustración muestra los elementos estructurales identificados por la Fiscalía en el crimen organizado. Por tal razón, han sido los ejes que

nos hemos propuesto atacar con base en los nuevos modelos de investigación, como mostramos a continuación:



Ilustración 22.  
Nuevos ejes

Fuente: Dirección Nacional de Fiscalías Seccionales y Seguridad Ciudadana.

# 1. Nuestro abordaje investigativo de criminalidad organizada

Además de las especiales características de la criminalidad organizada, fue necesario examinar la manera en la que la Fiscalía General de la Nación había realizado la investigación de estas estructuras, con el fin de implementar una nueva modalidad de investigación penal capaz de abordar la criminalidad organizada en toda su complejidad.

A este respecto, diagnósticos internos elaborados por la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación identificaron varias necesidades y falencias en relación con la forma en la que se venía desarrollando la investigación de la criminalidad organizada. Específicamente, la Dirección se refirió a la ausencia de diagnósticos sobre las organizaciones criminales a partir de las cuales se pudiera formular una estrategia de persecución penal de acuerdo con sus particularidades. Esta debilidad va de la mano con una actividad institucional dirigida a la persecución y acusación de los integrantes de la organización, sin que con esto se consiguiera una verdadera afectación y mucho menos desarticulación de la organización.

De otra parte, la Subdirección de Políticas Públicas identificó falencias relacionadas con la falta de interdisciplinariedad, la asignación de labores no relacionadas con su área de experticia y la desarticulación de las diferentes áreas de la Fiscalía.

Adicionalmente, una recomendación especial de los diagnósticos es trabajar en el mejoramiento de los sistemas de información de la Fiscalía, especialmente en sus niveles de actualización. Esto se relaciona con la necesidad de recolectar, cruzar y analizar la información que la Entidad tiene en relación con las organizaciones criminales, con el fin de comprender sus verdaderas dimensiones, modalidades y efectos en determinada población.

Básicamente, estos diagnósticos complementan algunas de las observaciones y recomendaciones presentadas por la Comisión Asesora de Política Criminal acerca de la necesidad de implementar herramientas para recolectar evidencia de manera analítica e interdisciplinaria a través del estudio de fenómenos criminales, la identificación de patrones delictivos y la descripción de estructuras de crimen organizado<sup>111</sup>.

Por ello, el nuevo esquema de investigación que nos propusimos desarrollar tiene como principal finalidad la afectación y desarticulación de las estructuras de la criminalidad organizada. De un lado, la caracterización y análisis de las estructuras criminales y, de otro, la priorización de situaciones y casos. Esta estrategia supone un mejoramiento en la comunicación entre los diferentes funcionarios y dependencias de la Fiscalía, así como el abandono de una investigación centrada en el caso a caso.

---

111. Comisión Asesora de Política Criminal, *Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*, MinJusticia, APC Colombia y Unión Europea (2012), párr. 93.

---

De este modo, el nuevo esquema de investigación se basa en un análisis para “(i) describir el funcionamiento de una estructura criminal, (ii) perfilar a los miembros de dicha estructura (iii) identificar la relación entre posibles responsables y planes criminales”<sup>112</sup>. Igualmente, el Fiscal y su equipo pueden trabajar coordinadamente con la Dirección de Fiscalías Especializadas de Extinción de Dominio en “la búsqueda de activos para sustraer los recursos que puedan ser usados en actividades delictivas futuras por parte del grupo. Esto supone un enfoque holístico y proactivo para seguir un plan de investigación estructurado

por medio del cual se busque y recolecte toda la evidencia relevante y se puedan establecer las conexiones requeridas entre personas y hechos”<sup>113</sup>.

La caracterización y análisis comparativo de las estructuras criminales también permite la aplicación de criterios de priorización con el fin de focalizar los recursos en la persecución penal de las agrupaciones que producen más daños<sup>114</sup>. Varias de las actividades que pueden ser desarrolladas en la ejecución de esta estrategia de investigación pueden ser:



Ilustración 2.3.  
Investigación penal de la criminalidad organizada  
Fuente: Equipo informe de gestión.

112. Fiscalía General de la Nación, Caja de herramientas: Guía práctica para la priorización: Cartilla 5: Herramientas analíticas para la investigación y ejercicio de la acción penal (Bogotá), 37.

113. *Ibid.*

114. Fiscalía General de la Nación, Caja de herramientas: Guía práctica para la priorización: Cartilla 5: Herramientas analíticas para la investigación y ejercicio de la acción penal (Bogotá), 37.

Para la implementación de este esquema de investigación penal, mediante el proceso de modernización, se creó la Dirección Nacional de Fiscalías Especializadas en Crimen Organizado, una instancia que, a diferencia de la antigua Unidad Nacional de Fiscalías Delegadas contra Bandas Emergentes, está llamada a tener un enfoque gerencial en relación con la distribución del trabajo de los recursos a su cargo. Igualmente, se creó la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana. Esto con el fin de contar con un organismo de dirección, coordinación y control de las 35 Direcciones Seccionales, fundamentales para la lucha contra la criminalidad organizada a nivel local.

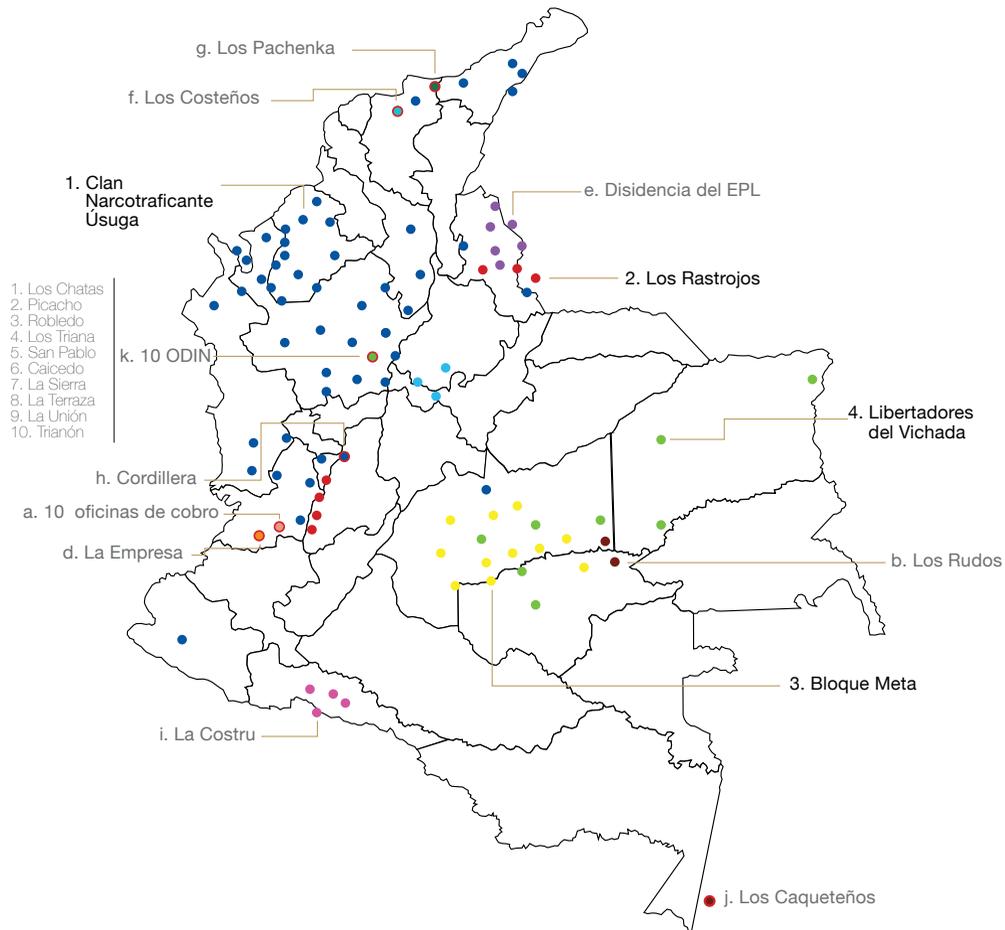
Todo esto, dentro de un esquema global en el que la Dirección Nacional de Fiscalías Especializadas en Crimen Organizado y las Direcciones Seccionales actúan dependiendo de la complejidad de las estructuras criminales por investigar. De este modo, cada una de las direcciones desarrolló un método de trabajo capaz de revelar las dimensiones sociopolíticas del crimen organizado y, a su vez, manejar de forma estratégica los recursos económicos, administrativos y logísticos de la Entidad.

## *2. Los resultados en la lucha contra la criminalidad organizada desde la perspectiva departamental y nacional*

Como parte del trabajo interinstitucional desarrollado entre la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional, construimos una clasificación para las organizaciones criminales según su tamaño e influencia. De este modo, es posible distinguir tres tipos de organizaciones, a saber: las “Tipo A”, referidas a estructuras que operan en más de un departamento, “Tipo B”, con presencia en varios municipios, y, por último, las organizaciones “Tipo C”, relativas

a combos y pandillas circunscritas a un barrio o sector.

Con esta base, las estructuras criminales más importantes son abordadas por la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra el Crimen Organizado, mientras que las estructuras delincuenciales con menor alcance son investigadas y judicializadas por la Dirección de Fiscalías Seccionales y de Seguridad Ciudadana. Los resultados de esta última los mostraremos más adelante.



### Caracterización Tipo A

- 1. Clan Narcotraficante Úsuga
- 2. Los Rastrojos (valoración)
- 3. Libertadores del Vichada
- 4. Bloque Meta

### Caracterización Tipo B

- a. 10 Oficinas de cobro
- b. Los Rudos
- c. Los Botalones
- d. La Empresa
- e. La disidencia EPL
- f. Los Costeños
- g. Los Pachenka
- h. Cordillera
- i. La Costru
- j. Los Caqueteños
- k. 10 ODIN
  - 1. Los Chatas
  - 2. Picacho
  - 3. Robledo
  - 4. Los Triana
  - 5. San Pablo
  - 6. Caicedo
  - 7. La Sierra
  - 8. La Terraza
  - 9. La Unión
  - 10. Trianón

*Ilustración 24.  
Estructuras criminales*  
Fuente: Dirección Nacional de Fiscalía Especializada contra el Crimen Organizado.

Así las cosas, la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra el Crimen Organizado se dedica principalmente a lograr la desarticulación de las diversas formas de delincuencia organizada mediante la identificación y judicialización

de sus integrantes, en especial de cabecillas y servidores públicos copartícipes, sin dejar de perseguir a los miembros base, con el fin de vincularlos en la persecución de los delitos de mayor gravedad<sup>115</sup>.

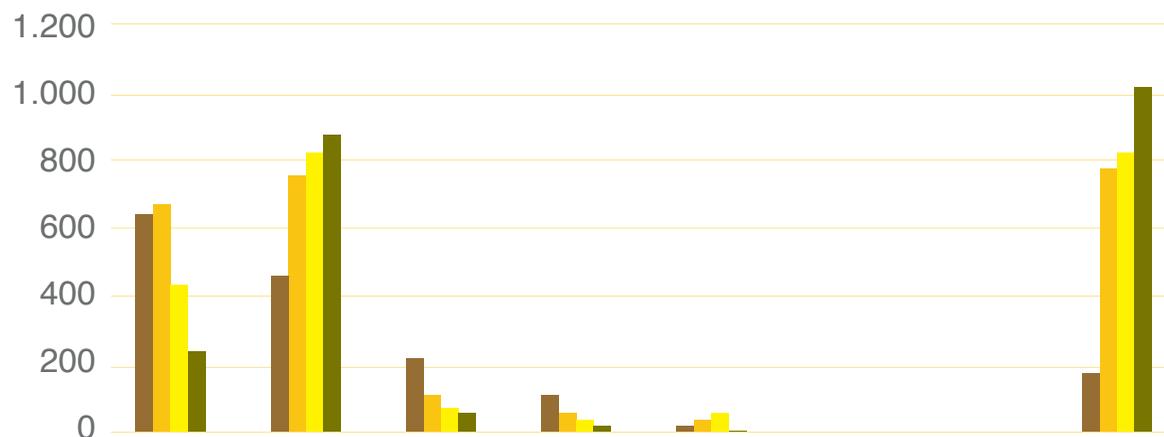


Ilustración 25.  
Estructuras criminales  
Fuente: Dirección Nacional de Fiscalía Especializada contra el Crimen Organizado.

	Los Rastrojos	Urabá	ERPAC	Los Paisas	Renacer	Los Machos	Alta Guajira	Otros
2012	683	470	239	126	9	5	3	173
2013	698	758	72	49	24	2	2	587
2014	437	811	62	20	30	4	7	820
2015	263	881	49	10	0	0	0	1.017

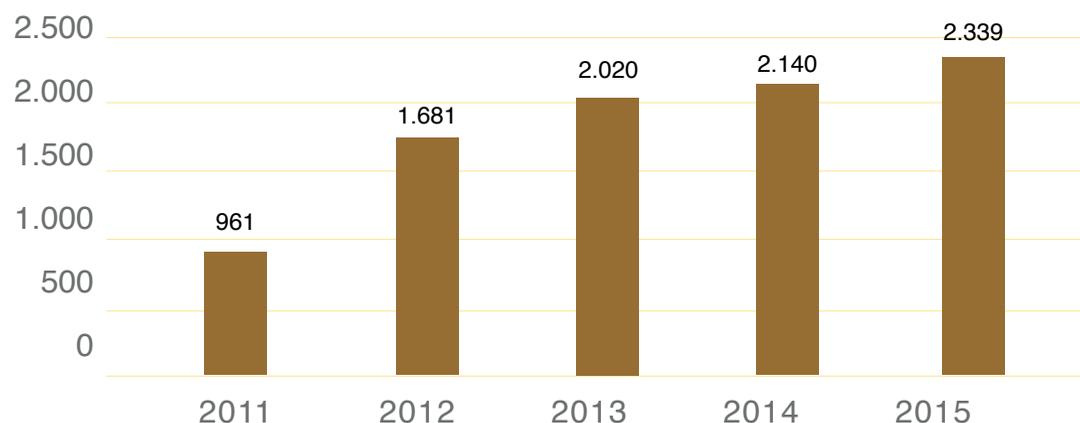
115. Fiscalía General de la Nación, Resolución 572 de 2014, "Por la cual se organiza la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra el Crimen Organizado, se crean grupos internos de trabajo y de determinan sus funciones", artículo 1.

Esta ilustración muestra los notables resultados en la lucha contra las principales organizaciones criminales. En concreto, vale la pena resaltar la afectación de los Rastrojos y el ERPAC durante los años 2012 y 2013, así como el incremento en las actuaciones de la Fiscalía contra organizaciones criminales que operan en la región del Urabá en el periodo 2013-2015.

Adicionalmente, Durante el año 2014, esta Dirección realizó la construcción de los macrocontextos de las tres principales organizaciones criminales del país (Clan Úsuga, Los Rastrojos y las disidencias del Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (ERPAC)), a través de la identificación de la actuación, dinámicas, presencia y surgimiento por parte de un grupo

interdisciplinar de expertos. Con fundamento en estos análisis, el Fiscal General de la Nación dispuso el 30 de agosto de 2015 la regionalización de la Dirección en 10 áreas: Urabá, Antioquia, Andina y Amazonía, Macizo, Caribe, Eje Cafetero, Pacífico y Llanos Orientales a través de la Resolución 1615.

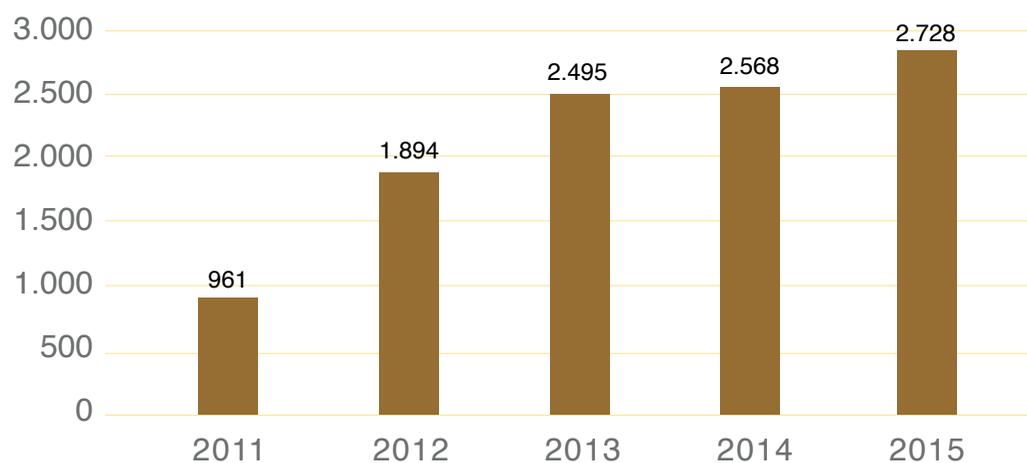
Como fruto de esta estrategia de investigación y la distribución de los recursos, la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra el Crimen Organizado incrementó ostensiblemente las capturas de miembros de las organizaciones criminales, así como las imputaciones y la celebración de preacuerdos, negociaciones y principios de oportunidad.



*Ilustración 26.  
Capturas efectivas organizaciones tipo A y B  
Fuente: Plan Nacional de Lucha contra  
el Crimen Organizado. Fiscalía General  
de la Nación.*

La gráfica permite advertir el aumento sustancial de las capturas e imputaciones realizadas durante estos cuatro años. Mientras que en el año 2011 -último año del periodo 2008-2011- la Fiscalía obtuvo 961 capturas efectivas frente a miembros de organizaciones actualmente cate-

gorizadas como A y B, en el 2015 el Ente acusador consiguió elevar el número de capturas efectivas a 2.339. Esto significa que logramos capturar más del doble de los miembros de estructuras criminales.



*Ilustración 27.  
Imputaciones tipo A y B.  
Fuente: Plan Nacional de Lucha contra  
el Crimen Organizado. Fiscalía General  
de la Nación.*

La ilustración 26 refleja un buen desempeño de la Fiscalía en el periodo 2012-2015 frente a las imputaciones. Es posible advertir un aumento sostenido desde el año 2012 hasta lograr 2.728 imputaciones en 2015.

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

## *a. Un caso emblemático: los hermanos Borre Barreto y “Los Rastrojos”*

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

La implementación del nuevo enfoque investigativo en materia de crimen organizado de un fiscal de la Dirección Especializada contra el Crimen Organizado permitió (i) la captura de Lucho Cartagena, jefe financiero de Bolívar (Rastrojos Costeños); (ii) la imputación de varios delitos, entre los que se destacan homicidio, concierto para

delinquir y uso de menores para comisión de delitos. Igualmente, logramos (iii) nueve órdenes de captura en Cartagena y treinta más en Barranquilla y Sucre; y (iv) la interceptación bajo los parámetros legales de nueve líneas telefónicas de las cuales obtuvimos datos muy relevantes.

Otras muestras de los buenos resultados que produce esa aproximación más integral a los casos son el esclarecimiento del asesinato del fiscal de Riohacha, Jorge Alberto Sanín; el reconocimiento de 650 homicidios en tres departamentos (Atlántico, Bolívar y Sucre) y el descubrimiento de la colaboración de jueces, fiscales, políticos y postulados de justicia y paz, a partir de la investigación de casos que, bajo el modelo tradicional de investigación, hubieran sido aislados.

## *3. El fortalecimiento de la persecución desde la perspectiva local y regional*

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

De acuerdo con el Decreto 016 de 2014, la Dirección Nacional de Fiscalías Seccionales y de

Seguridad Ciudadana está encargada, principalmente, de la dirección, coordinación y control de las Direcciones Seccionales de la Fiscalía General de la Nación, a través de lineamientos a nivel nacional para el desarrollo de su función investigativa y acusatoria de los fiscales a su cargo.

Igualmente, esta Dirección Nacional está encargada de identificar y delimitar situaciones y casos

de las Direcciones Seccionales que sean susceptibles de ser priorizados a nivel nacional y proponerlos al Comité Nacional de Priorización; organizar y adelantar comités técnico-jurídicos de revisión de las situaciones y los casos; planear y controlar las funciones de análisis criminal a nivel seccional; diseñar, coordinar y hacer seguimiento a los procesos de atención a víctimas y usuarios; y dirigir y controlar la incorporación de las políticas públicas atinentes a las Direcciones Seccionales, entre muchas otras<sup>116</sup>.

En este aparte, únicamente nos referiremos al modelo de investigación desarrollado por esta Dirección Nacional en la lucha contra el crimen organizado. La información referente al fortalecimiento y organización interna de las Direcciones Seccionales, así como al modelo de atención a las víctimas y usuarios, será objeto de exposición reseñado en el capítulo V relativo al enfoque territorial de la Fiscalía del siglo XXI.

La Dirección de Seccionales y Seguridad Ciudadana ha logrado implementar la organización, integración y estructuración de la información proporcionada por las diferentes Direcciones Seccionales. En consecuencia, ha logrado identificar las principales organizaciones criminales de acuerdo con las dinámicas delictivas definidas a través de la categorización de sus modalidades, prácticas, *modus operandi*, patrones, perfiles, ubicación y limitación de las zonas de mayor im-

pacto o focos delincuenciales donde se presentan hechos como homicidios, hurtos, extorsiones, tráfico de estupefacientes, tráfico de armas y trata de personas<sup>117</sup>.

Para tal propósito, la Dirección ha construido una base de datos específica frente al registro, actualización y seguimiento de organizaciones criminales a través de la cual se (i) puede conocer información básica de área de injerencia, noticias criminales relacionadas, judicializaciones, allanamientos, incautaciones y personas capturadas, así como (ii) las actividades de impacto o desarticulación de grupos u organizaciones criminales. De esta manera, es posible encontrar relaciones que no eran visibles cuando los casos eran conocidos por múltiples fiscales sin una articulación o comunicación de la información que tenía la Institución<sup>118</sup>.

A través de esta herramienta, la Dirección trabaja en la generación de análisis estratégicos, operacionales, estadísticos y en la creación de contextos con base en factores sociales, económicos, políticos y culturales individuales que pueden ser influyentes en los respectivos estudios de la criminalidad de las regiones. Así, se generan informes de policía judicial que permiten iniciar investigaciones de oficio y con ello anticiparse a su persecución penal, a diferencia de un esquema de persecución en el que la institucionalidad espera a la interposición de denuncias o información de otras autoridades, las estudia de

---

116. Decreto Ley 016 de 2014. "Por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación", artículo 29.

117. Fiscalía General de la Nación, *Informe de gestión: 2014-2015* (Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2015), 23.

118. Fiscalía General de la Nación, *Informe de gestión: 2014-2015* (Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2015), 23.

---

forma aislada y luego las acumula. Igualmente, la Dirección registra en su base de datos las actividades de impacto o desarticulación de las organizaciones criminales a nivel nacional en línea y en tiempo real, lo que permite la consolidación centralizada y estructurada de la información de manera georreferenciada.



Ilustración 28.  
Procesos para la criminalidad organizada II

Fuente: Dirección Nacional de Fiscalías Seccionales y Seguridad Ciudadana.

La Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana ha desarrollado, entre otras, las siguientes actividades respecto de su carga laboral: análisis de noticias criminales desde el momento de la recepción con el fin de identificar organizaciones delictivas, análisis de la distribución de las noticias criminales por despacho para identificar las investigaciones que se encuentran aisladas en distintas dependencias con el fin de evitar la duplicidad de actuaciones, análisis comparado para la asociación de casos a través de herramientas digitales.

Igualmente, ha desarrollado estudios de las líneas de temas con secuencia cronológica de eventos. Esto, con el fin de verificar la continuidad y homogeneidad en el *modus operandi* de las organizaciones.

Es necesario mencionar que a través de la Dirección de Seccionales hemos creado las Estructuras de Apoyo (EDA) regionales con el fin de analizar y caracterizar los delitos por zonas. Estas estructuras “permiten coordinar y socializar la información para que las diferentes direcciones seccionales persigan a las estructuras criminales que tienen presencia en diferentes departamentos del país”<sup>119</sup>.

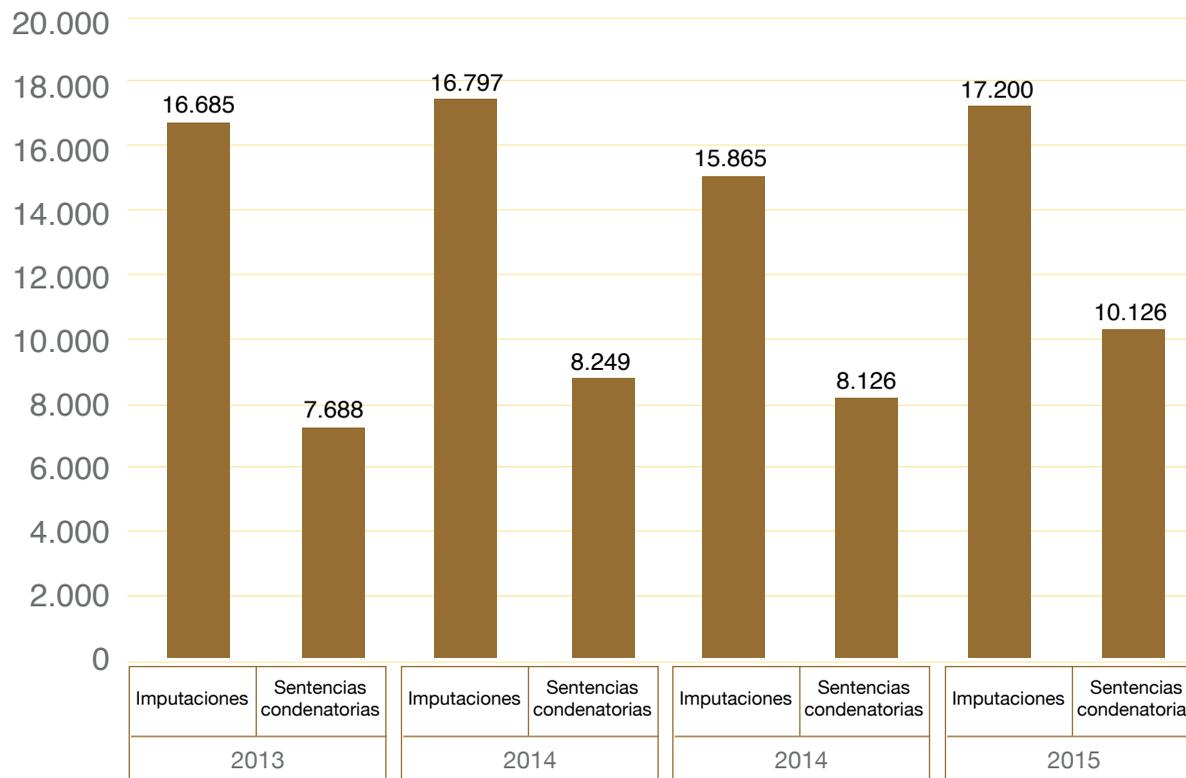
Esta nueva estrategia ha permitido incrementar los resultados en materia de lucha contra la criminalidad. De este modo, vale la pena resaltar el au-

mento, en las capturas, pasamos de 7.794 en el 2012 a 19148 en el 2015. Igualmente, resaltamos el incremento sostenido de actuaciones trascendentales dentro de los procesos como la imputación, la acusación, las sentencias condenatorias y los preacuerdos como se puede observar en la siguiente gráfica.

---

119. Fiscalía General de la Nación, Informe de Gestión: 2014 – 2015 (Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2015), 23.

---



*Ilustración 29.*  
 Imputaciones y sentencias por delitos relacionados con el crimen organizado en direcciones seccionales  
 Fuente: Dirección de Fiscalías Seccionales y Seguridad Ciudadana. -Sistema Misional SPOA.

Adicionalmente, la Dirección Nacional de Seccionales y de Seguridad Ciudadana ha enfocado sus esfuerzos en lograr la afectación a las organizaciones criminales identificadas y a su desarticulación. La primera categoría afectación, se refiere a toda intervención jurídica encaminada a atacar estas estructuras jerárquica, financiera y opera-

cionalmente, entre otros aspectos. La segunda desarticulación, alude al quebrantamiento directo de la empresa criminal mediante acciones del sistema judicial.



*Ilustración 30.  
Organizaciones criminales  
identificadas y afectadas 2014–2015*  
Fuente: Dirección Nacional de Fiscalías  
Seccionales y Seguridad Ciudadana.

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

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

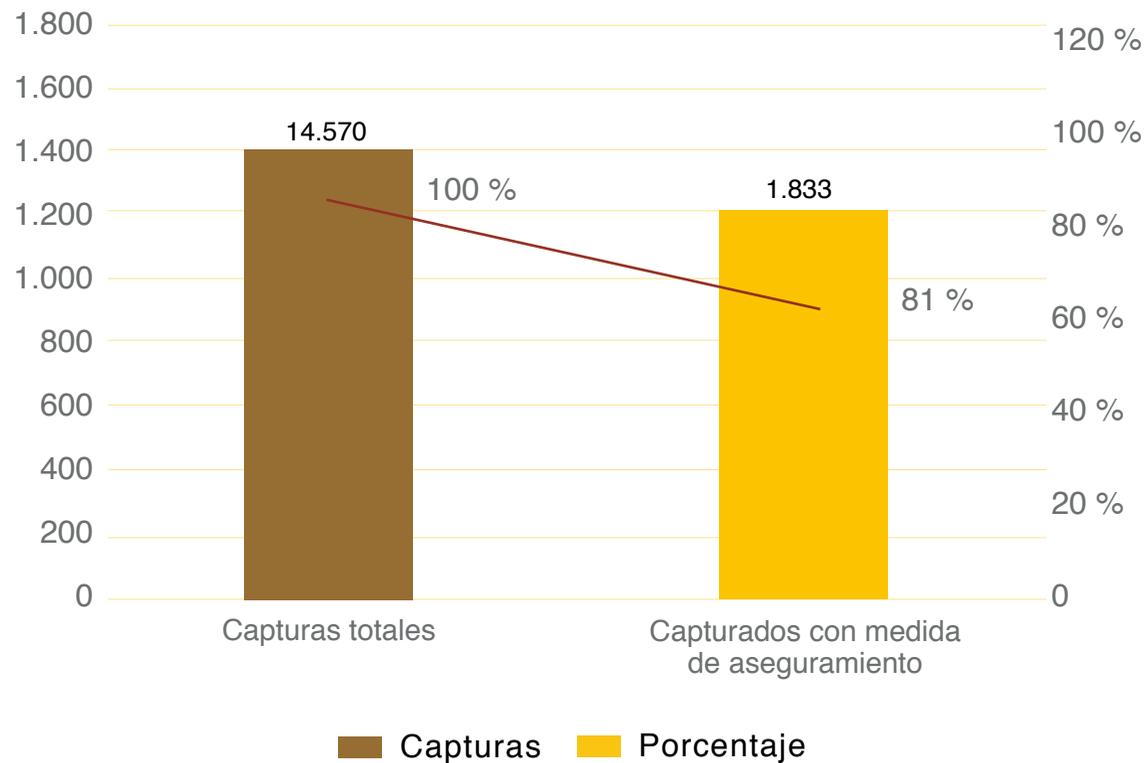


Ilustración 31.  
 Capturas de miembros de organizaciones criminales  
 Fuente: Dirección Nacional de Fisciías Seccionales y Seguridad Ciudadana.

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

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

#### **Desarticulación de la organización “La 20”**

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

#### **Desarticulación de la organización “Piratas del Caribe”**

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

#### **Desarticulación de la organización criminal “El Indio”**

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

#### **Desarticulación de la organización criminal “Los Patos”**

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

*Ilustración 32.  
Algunos casos de especial connotación  
Fuente: Dirección Nacional de Fiscalías  
Seccionales y Seguridad Ciudadana.*

## B. La investigación en contexto: fortalecimiento de las capacidades de análisis

En 2012 adoptamos el contexto como estrategia de investigación penal al establecer que el esquema tradicional de persecución del caso a caso impide que se develen las verdaderas dimensiones sociopolíticas de los fenómenos criminales.

Tras nuestra llegada, encontramos que, dentro del paradigma tradicional de investigación, las conductas se procesaban como hechos aislados e inconexos y con esto se generaba una dispersión de las investigaciones y de la información en el Ente acusador que, a la postre, impedía la ejecución de una estrategia global de investigación<sup>120</sup>. Aunado a ello, advertimos que era necesario dar solución a varias disfuncionalidades del sistema como (i) la investigación simultánea de una organización delictiva por diversas Unidades Nacionales y Direcciones Seccionales, (ii) el tratamiento diferencial de una misma conducta delictiva en las diferentes Fiscalías Delegadas, y (iii) la investigación concurrente de un mismo caso por dos Fiscalías Delegadas con resultados contradictorios<sup>121</sup>.

Estas deficiencias del modelo de investigación tradicional no solo dificultaban la persecución de crímenes cometidos en el marco del conflicto armado, sino también la desarticulación eficaz y eficiente de las organizaciones criminales que cometen delitos comunes<sup>122</sup>. En este contexto,

la nueva estrategia de investigación se erigió como el modelo idóneo para investigar el delito como el resultado de la actividad de organizaciones delictivas.

Dadas las circunstancias, el nuevo esquema de investigación tiene tres objetivos específicos. En primer lugar, busca la persecución efectiva de los máximos responsables de la comisión de crímenes de sistema, perpetrados por aparatos organizados de poder, a efectos de conocer la verdad de lo sucedido, evitar su repetición y propender hacia la reparación. En segundo lugar, la investigación y desmantelamiento de organizaciones delictivas responsables de la comisión de múltiples delitos ordinarios. Por último, el combate de patrones culturales discriminatorios y graves vulneraciones de los derechos fundamentales, en el caso de los delitos no perpetrados por organizaciones delictivas<sup>123</sup>.

---

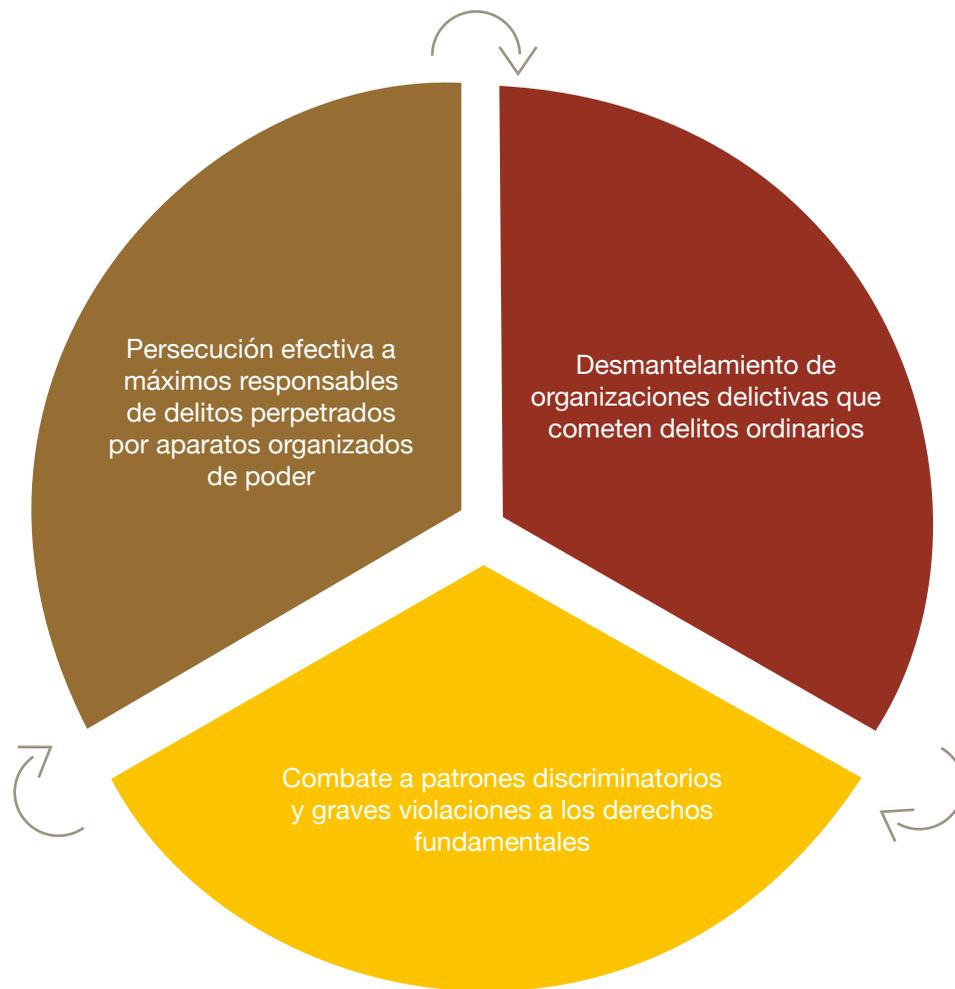
120. Directiva 01 de 2012, "Por medio de la cual se adoptan unos criterios de priorización de situaciones y casos, y se crea un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de aquellos en la Fiscalía General de la Nación".

121. Directiva 01 de 2012, "Por medio de la cual se adoptan unos criterios de priorización de situaciones y casos, y se crea un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de aquellos en la Fiscalía General de la Nación".

122. David Martínez Osorio, *Manual de análisis contextual en la investigación penal de la Dirección Nacional de Análisis y Contextos (DINAC) de la Fiscalía General de la Nación* (Bogotá: ICTJ, 2014), 4. Al respecto, también puede consultarse la Directiva 01 de 2012, "Por medio de la cual se adoptan unos criterios de priorización de situaciones y casos, y se crea un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de aquellos en la Fiscalía General de la Nación", 26.

123. Directiva 01 de 2012, "Por medio de la cual se adoptan unos criterios de priorización de situaciones y casos, y se crea un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de aquellos en la Fiscalía General de la Nación", 32.

---



*Ilustración 33.*  
*Esquema de investigación penal*  
Fuente: Dirección Nacional de Fiscalías Seccionales y Seguridad Ciudadana .

Las investigaciones en las que se aplica el análisis en contexto incorporan o traen tres cambios metodológicos esenciales: (i) amplían el foco de investigación al reconocer que algunos hechos delictivos no ocurren de manera aislada, sino que se pueden explicar con base en el contexto en el que ocurren y, con base en esto, se puede plantear la hipótesis del trabajo investigativo; (ii) abren la posibilidad de fortalecer la investigación mediante nuevas fuentes de información, eso sí, con aplicación rigurosa de las metodologías interdisciplinarias; y (iii) utiliza otras disciplinas para explicar los fenómenos criminales, situaciones y casos, lo que implica una aproximación entre las ciencias sociales y las ciencias exactas para comprender el delito y plantear la teoría del caso<sup>124</sup>.

El cambio de modelo de investigación ha sido ilustrado de la siguiente manera: el paradigma tradicional de investigación está basado fundamentalmente en la observación, conocimiento y análisis de los hechos delictivos como fenómenos sociales que se cometen aislada e individualmente en la práctica. Frente a este paradigma, se antepone uno nuevo que surge de la indagación de las conductas delictivas de manera general y en un contexto. Así, los hechos delictivos no se conciben como aislados, individuales e inconexos, sino como un producto de las acciones, decisiones y comunicaciones que se derivan de organizaciones criminales dentro de un determinado contexto social<sup>125</sup>.

Debido al carácter altamente especializado que requiere el análisis en contexto, generamos equipos de fiscales, analistas e investigadores para que trabajaran en la identificación y análisis de fenómenos y situaciones criminales y casos concretos. Esta metodología implica que un hecho se estudia sistemática e interdisciplinariamente, lo que incluye los factores y elementos espaciales, temporales, científicos, humanos, entre otros. La expresión de un hecho como parte de un fenómeno criminal más complejo se determina mediante la asociación de casos que se deriva del análisis en contexto, por lo que la asociación comprende la identificación de relaciones entre hechos delictivos que llegan de manera aislada al conocimiento del sistema judicial.

De este modo, la apuesta por una nueva investigación incluyó la creación de la Unidad de Análisis y Contexto, hoy Dirección Nacional de Análisis y Contexto, como una herramienta de combate a la delincuencia organizada a través del uso de herramientas de análisis criminal, la creación de contextos y la articulación de información aislada que se encontraba en diversas unidades de la Fiscalía General de la Nación<sup>126</sup>.

Adicionalmente, expedimos la Directiva 01 de 2012, con la finalidad de comprender el contexto del conflicto armado en Colombia para abordar mejor los procesos de justicia transicional, combatir de forma más eficiente la criminalidad

---

124. Fiscalía General de la Nación, Herramientas analíticas para la investigación y ejercicio de la acción penal, Cartilla No. 5 (2015), 8.

125. Sobre esto, ver: Fiscalía General de la Nación, Resolución 1810/12; David Martínez, Manual de análisis contextual para la investigación penal de la DINAC de la FGN, ICTJ (2014), 4; La priorización, memorias de los talleres para la construcción de los criterios del nuevo sistema de investigación penal, FGN (2013), 22.

126. Fiscalía General de la Nación, Resolución 1810 de 2012.

---

organizada, racionalizar los recursos del Ente acusador y atender las exigencias de la sociedad civil para desarticular a los grupos que vulneran gravemente los derechos humanos y que atentan contra sus defensores<sup>127</sup>.

Bajo esta óptica, la Directiva 01 de 2012 definió contexto como el “marco de referencia contenido de aspectos esenciales, acerca de 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 colaboran con aquellos”, así como “una descripción de la estrategia de la organización delictiva, sus dinámicas regionales, aspectos logísticos esenciales, redes de comunicaciones y mantenimientos de redes de apoyo entre otros”<sup>128</sup>.

#### Modelo tradicional de investigación

- Investigación penal enfocada en el caso sin conectarlo con los diversos delitos que lo pudieron rodear.
- Uso limitado de herramientas de análisis criminal.
- Poca articulación entre las dependencias para avanzar en investigaciones similares que se lleven a cabo en unidades distintas.
- Una misma situación es abordada por distintas dependencias con duplicidad de esfuerzos, resultados contradictorios y poca especialización.

Esta metodología logra incorporar al contexto colombiano las técnicas investigativas usadas en los tribunales penales internacionales y apoyar el cumplimiento de los compromisos inter-

#### Modelo actual de investigación

- Investigación penal basada en la asociación de casos y patrones criminales.
- Investigación criminal multidisciplinaria con apoyo de las ciencias sociales (historia, ciencia política, geografía, antropología) y exactas (usando herramientas tecnológicas para la detección sistemática de crímenes).
- Generación de contextos que apoyan la comprensión de la estructura de una organización o red criminal y sus funciones, para poderlas combatir de forma eficiente.

nacionales adquiridos por el país en relación con la lucha contra la impunidad como se mostrará en el siguiente apartado, como expondremos a continuación.

Tabla 1.1.  
Cuadro comparativo de los modelos de investigación  
Fuente: Dirección Nacional de Análisis y Contextos.

127. Unidad Nacional de Análisis y Contextos, Innovación en la investigación penal: informe de rendición de cuentas 2012-2013, 6.

128. Fiscalía General de la Nación, Directiva 01 de 2012, “Por medio de la cual se adoptan unos criterios de priorización de situaciones y casos, y se crea un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de aquellos en la Fiscalía General de la Nación”, 2.

# 1. La importancia de la investigación en contexto en la experiencia internacional

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

Por su parte, los tribunales, como el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPIY), el Tribunal Penal Internacional para Ruanda y la Corte Penal Internacional, se han apoyado en la descripción del contexto –político, económico, geográfico y social del territorio donde se dio el conflicto– para evaluar la res-

ponsabilidad de individuos por la comisión de crímenes internacionales.

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

En este sentido, el análisis de contexto ha sido útil a nivel internacional para enmarcar un delito dentro de un entorno más amplio, con el fin de verificar si un hecho delictivo –en apariencia aislado– en realidad hace parte de una dinámica política, económica o social, que ha sido cometido por una organización criminal de manera sistemática.

## a. Tribunales penales internacionales

La jurisprudencia de los tribunales penales internacionales ha hecho referencia en repetidas ocasiones al contexto histórico, geográfico, político y económico del lugar donde sucedieron los hechos victimizantes. Esto, con el fin de establecer si en un lugar y tiempo determinados existieron fenómenos de criminalidad organizada o macrocriminalidad, que generalmente se dan en situaciones de conflicto o de violaciones graves y masivas a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario. A continuación presentaremos una tabla que resume las principales acciones de los tribunales internacionales.

Tribunal Penal  
para la Anti-  
guerra Yugoslavia  
(TPIY)

El TPIY desarrolló la figura de la empresa criminal conjunta (*joint criminal enterprise*), una estructura de imputación que permite la atribución de responsabilidad a quienes tienen una complicidad entre sí al conocer que existe un plan criminal común, aun cuando no hubieran participado en su construcción<sup>129</sup>.

Debido a que esta estructura de imputación requiere del estudio del entorno en el que sucedieron los hechos, las actividades del TPIY incorporaron ciertos de los criterios para el “análisis en contexto”. Específicamente, el Tribunal explica que para establecer la responsabilidad del imputado debe ser probada a) la pluralidad de las personas involucradas; b) la existencia de un plan común, y c) la participación del acusado en ese plan común<sup>130</sup>. Así, en la jurisprudencia del TPIY, el contexto es usado como una herramienta útil para hacer probar fenómenos complejos de macrocriminalidad y formular la teoría del *modus operandi* y de la empresa criminal conjunta durante el conflicto armado<sup>131</sup>.

Corte Penal  
Internacional  
(CPI)

Los crímenes competencia de la CPI, de un lado, tienen elementos contextuales que deben ser investigados y probados y, de otro, constituyen en su mayor parte crímenes de sistema cuya comprensión involucra las de las estructuras que los cometen.

Así, tanto la Fiscalía como el Tribunal de la CPI deben acudir a herramientas de análisis en contexto como parte de su trabajo. Al respecto, vale la pena resaltar que en su primera sentencia, la CPI realiza un extenso análisis sobre el contexto histórico, político y económico de la región de Ituri para determinar la responsabilidad penal de Thomas Lubanga por los crímenes de guerra de reclutar, alistar y utilizar niños soldados menores de 15 años en esa región de la República Democrática del Congo<sup>132</sup>.

Como demostraremos más adelante, la Fiscalía de la Corte Penal Internacional ha valorado positivamente los esfuerzos emprendidos por la Fiscalía General de la Nación de Colombia a través de la Dirección Nacional de Análisis y Contextos (DINAC) y las macroinvestigaciones realizadas por la Dirección de Justicia Transicional en los casos de Justicia y Paz. Igualmente, ese organismo ha anunciado que continuará haciendo un seguimiento a las investigaciones realizadas por este Grupo de Trabajo como parte del examen preliminar en el que se encuentra el Estado colombiano ante esa jurisdicción<sup>133</sup>.

Tabla 12.  
Tribunales penales internacionales  
Fuente: Equipo informe de gestión.  
Fiscalía General de la Nación.

129. Serge Brammetz, memorias seminario La Importancia de la Construcción de Contextos en las Investigaciones Judiciales, organizado por la Fiscalía General de la Nación (2013).

130. Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, *Branin vs. The Prosecutor*, Caso N it-99-36-A.

131. Ver Serge Brammetz, memorias seminario La Importancia de la Construcción de Contextos en las Investigaciones Judiciales, organizado por la Fiscalía General de la Nación (2013).

132. Fiscal vs. Lubanga, caso ICC-01/04-01/06-2842, 2012, párrs. 67-71.

133. Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional, Informe sobre las Actividades de Examen Preliminar de 2014: Situaciones en Honduras y Colombia (2 de diciembre de 2014), párr. 60.

## b. Los tribunales de derechos humanos

Los tribunales internacionales de derechos humanos, como la Corte Europea o la Corte Interamericana, evalúan la responsabilidad del Estado por violaciones a los derechos humanos. Como

se verá a continuación, ambos han usado la investigación en contexto para atribuir la responsabilidad internacional de los Estados adscritos a su jurisdicción.

### i. Corte Europea de Derechos Humanos

El Tribunal Europeo ha usado el contexto como parte del análisis de responsabilidad internacional del Estado por violaciones a los derechos humanos. Así lo hizo por ejemplo en el caso A. y H. *Ikincisoy vs. Turquía*<sup>134</sup>, en el que por la falta

de evidencias dedujo que en “el contexto general de la situación en el sudeste de Turquía en el momento [1993], una detención no reconocida podría ser mortal”<sup>135</sup>.

### ii. Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte IDH es quizás el tribunal que más ha desarrollado y utilizado la investigación de contextos para determinar la responsabilidad de un Estado por violación a los derechos humanos. Desde su primera sentencia, *Velázquez Rodríguez vs. Honduras*, la Corte resaltó la importancia de analizar el contexto en donde ocurrían violaciones sistemáticas de derechos humanos para establecer si existía responsabilidad del Estado por prácticas, patrones y el *modus operandi* de los agentes del Estado responsables de dichas violaciones.

Luego señaló que en ese caso había existido un *modus operandi* en la práctica de las desapariciones forzadas en el país<sup>136</sup> y declaró la responsabilidad del Estado hondureño acogiendo al

argumento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el sentido de que “cuando la existencia de tal práctica o política haya sido probada, es posible, ya sea mediante prueba circunstancial o indirecta, o ambas, o por inferencias lógicas pertinentes, demostrar la desaparición de un individuo concreto, que de otro modo sería imposible, por la vinculación que esta última tenga con la práctica general”<sup>137</sup>.

Es necesario resaltar que ese organismo internacional ha emitido numerosos pronunciamientos en contra de Colombia, en los que ha establecido la necesidad de analizar el contexto, sobre todo para develar los patrones macrocriminales del fenómeno paramilitar en el país<sup>138</sup>.

134. Corte Europea de Derechos Humanos, A. y H. *Ikincisoy vs. Turquía*, 2004.

135. Traducción libre Corte Europea de Derechos Humanos, A. y H. *Ikincisoy vs. Turquía*, 2004. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1016957&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE&ShowBanner=no&Target=\\_self](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1016957&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE&ShowBanner=no&Target=_self).

136. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Velázquez Rodríguez vs. Honduras*, párr. 99.

137. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Velázquez Rodríguez vs. Honduras*, Párr. 124. La Corte ha usado esta misma argumentación en diversas sentencias tales como *Loayza Tamayo vs. Perú*, *Castillo Páez vs. Perú*, *Blake vs. Guatemala*, *Masacre de Plan de Sánchez vs. Guatemala*, entre otras.

138. *Masacre de los 19 Comerciantes*, *Manirían*, *Pueblo Bello*, *Ituango* y *La Rochela*.

Caso 19 Comerciantes	En esta sentencia la Corte hizo referencia al análisis de contexto. De esta manera, el Tribunal usó el contexto para establecer como hechos probados el surgimiento de los grupos paramilitares y la existencia del conflicto armado interno.
Caso Pueblo Bello	En esta ocasión el Tribunal señaló que “es dentro del contexto descrito en que sucedieron los hechos del caso, que debe determinarse la observancia por parte del Estado de sus obligaciones convencionales de respeto y garantía de los derechos de las presuntas víctimas” <sup>139</sup> Al igual que en otras sentencias a la Corte describió el contexto social, geográfico y económico que coadyuvó al surgimiento de los grupos paramilitares y que permitió la masacre en el municipio <sup>140</sup> .
Caso Manuel Cepeda	En este caso, la defensa del Estado pretendió excluir hechos alegados por los representantes de las víctimas “que habrían ocurrido antes de la fecha en que reconoció su competencia contenciosa, a saber, el 21 de junio de 1985”. Para la Corte “esos hechos (...) no constituyen hechos que debiesen quedar fuera de la competencia de este Tribunal. Es decir, la Corte está en posibilidad de incorporar o hacer referencia a esos antecedentes de los hechos, como elementos de contexto materia del fondo del caso, sin que lleve al Tribunal a derivar de ellos consecuencias jurídicas particulares” <sup>141, 142</sup> . De esta manera, la Corte señaló que a partir del análisis de contexto (i) “los hechos del presente caso ocurrieron en el contexto descrito de violencia sistemática contra los miembros de la UP” <sup>143</sup> , y (ii) “el conjunto de la prueba ofrecida, y del contexto en que ocurrieron los hechos, se puede constatar que en la planeación y ejecución del homicidio participaron otros miembros del Ejército y miembros de uno o varios grupos paramilitares, lo que surge incluso de las propias constataciones de las investigaciones internas” (citación omitida) <sup>144</sup> . Finalmente, el Tribunal aseguró que para cumplir con la obligación de investigar con debida diligencia, “la determinación sobre los perpetradores de la ejecución extrajudicial del Senador Cepeda solo puede resultar efectiva si se realiza a partir de una visión comprensiva de los hechos, que tenga en cuenta los antecedentes y el contexto en que ocurrieron y que busque develar las estructuras de participación” <sup>145</sup> .

Tabla 13.  
Corte Interamericana de Derechos Humanos  
Fuente: Equipo informe de gestión.  
Fiscalía General de la Nación.

139. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Pueblo Bello vs. Colombia, párr. 131.  
140. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Pueblo Bello vs. Colombia, párrs. 125-128.  
141. Ver caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, párr. 82; caso García Prieto y otros vs. El Salvador, párr. 76, y caso Nogueira de Carvalho y otro vs. Brasil, párr. 67. Ver también caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname, párr. 16.  
142. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Manuel Cepeda vs. Colombia, párr. 46.  
143. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Manuel Cepeda vs. Colombia, párr. 87.  
144. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Manuel Cepeda vs. Colombia, párr. 114.  
145. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Manuel Cepeda vs. Colombia, párr. 118.

<p><b>Caso La Rochela</b></p>	<p>En su decisión, la Corte señaló la importancia de investigar el contexto, con el fin de cumplir la obligación de debida diligencia del Estado colombiano. La Corte dijo expresamente que la “falta de debida diligencia se manifiesta en (...) omisiones en el seguimiento de líneas lógicas de investigación”<sup>146</sup>. Explicó que para cumplir con la debida diligencia, los Estados deben tomar “todas las medidas necesarias para visibilizar los patrones sistemáticos que permitieron la comisión de graves violaciones de los derechos humanos”<sup>147</sup>.</p>
<p><b>Caso Escué Zapata</b></p>	<p>En esta ocasión el Tribunal afirmó que “una debida diligencia en los procesos investigativos requiere que estos [los Estados] tomen en cuenta la complejidad de los hechos, el contexto y las circunstancias en que ocurrieron y los patrones que explican su comisión, en seguimiento de todas las líneas lógicas de investigación”<sup>148</sup>.</p>
<p><b>Caso Masacre de Santo Domingo</b></p>	<p>Por otra parte, en el caso de la Masacre de Santo Domingo, un caso que no tiene relación con actividades paramilitares, sino con un operativo de las Fuerzas Armadas del país, la Corte también hizo referencia al contexto de la zona para constatar la existencia del conflicto armado y enmarcar los hechos del litigio<sup>149</sup>. Al analizar los distintos casos, se puede observar que para la Corte IDH la atribución de responsabilidad internacional del Estado se da no solo por los hechos mismos de las violaciones a los derechos humanos, sino por el contexto que permitió su comisión.</p>

Es claro que, para la Corte IDH, el contexto ha sido fundamental para atribuir la responsabilidad de los Estados por violaciones sistemáticas a los derechos humanos. El análisis de contexto

ha sido relevante, sobre todo en el caso colombiano para develar el fenómeno paramilitar y el conflicto armado interno.

### *c. Organismos internacionales*

Igualmente, algunos organismos internacionales se han referido al análisis de contexto cuando se trata de violaciones sistemáticas y masivas a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, especialmente en situaciones de

justicia transicional. En el caso colombiano, han sido particularmente importantes los pronunciamientos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (OACNUDH) y de la Organización de Estados Americanos (OEA).

146. Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Rochela vs. Colombia, párr. 155.

147. Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Rochela vs. Colombia, párr. 156.

148. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Escué-Zapata vs. Colombia, párr. 106.

149. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Masacre de Santo Domingo vs. Colombia, párrs. 53 y ss.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas	<p>Como será explicado en el acápite de estrategia de paz, la OACNUDH ha señalado que en fenómenos de macrocriminalidad o investigaciones de crímenes de sistema, el fiscal no solo debe incluir la simple descripción de un delito o acto criminal, sino también “dilucidar el funcionamiento de los elementos de la maquinaria”<sup>150</sup>. Es decir, el contexto en el que ocurrieron los hechos y las circunstancias en las que ocurrió el delito.</p>
Organización de Estados Americanos	<p>Tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Misión de Observación de la MAPP-OEA hicieron seguimiento a la ley de justicia y paz (Ley 975 de 2005). En el informe que dicha Misión presentó al país, recomendó hacer cambios al modelo de investigación en el país para introducir criterios usados por tribunales internacionales como la selección, la priorización y la investigación en contexto. En este sentido, el informe resaltó que “resulta imprescindible abordar la cuestión de la investigación en forma diferente, lejos de los mecanismos tradicionales de identificación y configuración de los elementos de los crímenes individuales. El abordaje debe ir dirigido a desentrañar el núcleo de las organizaciones, sus estructuras, sus sistemas de financiación, sus máximos responsables, los que realmente dirigían las acciones, sus miembros cualificados, sus financiadores; porque todos ellos configuran la realidad de su actividad macrocriminal”<sup>151</sup>. Igualmente, esa Misión destacó el análisis de contexto realizado en las sentencias de la “Parapolítica” y señaló, entre otros, que “sobresale como una de las buenas prácticas del alto tribunal la construcción jurídica y bien lograda de los contextos amplios en los que se enmarcan las conductas punibles juzgadas”<sup>152</sup>. Así, para la MAPP OEA el ejercicio de contextualización tiene un doble impacto: “De un lado, se facilita abordar estos delitos como parte del fenómeno de macrocriminalidad al que pertenecen [y, del otro,] (...) permite identificar posibles patrones de comisión delictiva vinculados a violaciones sistemáticas y generalizadas de derechos humanos por parte o con intervención de la clase política colombiana”<sup>153</sup>.</p> <p>En consecuencia, para la MAPP-OEA la investigación en contexto es un instrumento útil para identificar patrones de macrocriminalidad y el <i>modus operandi</i> de un grupo durante un conflicto armado.</p>

Tabla 14.  
Organismos internacionales  
Fuente: Equipo informe de gestión.  
Fiscalía General de la Nación.

150. Organización de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Iniciativas de enjuiciamiento (Naciones Unidas, Nueva York, Ginebra, 2006), 13-15, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawProsecutionssp.pdf>.

151. Baltazar Garzón (coord.), Diagnóstico de Justicia y Paz en el marco de la Justicia Transicional en Colombia (MAPP-OEA), 167.

152. Baltazar Garzón(coord.), Diagnóstico de Justicia y Paz en el marco de la Justicia Transicional en Colombia (MAPP-OEA), 187.

153. Baltazar Garzón(coord.), Diagnóstico de Justicia y Paz en el marco de la Justicia Transicional en Colombia (MAPP-OEA), 188.

Tal y como se mostrará en el capítulo Una Fiscalía preparada para el posconflicto, nuestra estrategia de investigación ha sido valorada positivamente por parte de la Oficina del Fiscal de la

Corte Penal Internacional. Por tal motivo, resulta necesario referirnos a la metodología que hemos desarrollado en la Entidad a partir de este nuevo enfoque.

## 2. La construcción de contextos como un esfuerzo interdisciplinario

La complejidad de las violaciones masivas a los derechos humanos cometidas en desarrollo de diversos conflictos políticos y étnicos ocurridos a finales del siglo XX mostró la necesidad de demostrar ante las cortes no solo que un hecho se encontraba probado, sino también que estas situaciones estaban envueltas en distintas dinámicas sociales, geográficas, políticas y culturales que hacían parte de las conductas más graves conocidas por la comunidad internacional. En efecto, uno de los primeros desafíos que tuvieron que enfrentar los tribunales penales internacionales para la antigua Yugoslavia y Ruanda fue el de comprender las dinámicas de los diferentes actores del conflicto, con el fin de encaminar la investigación criminal y poder ventilar en juicio todos los elementos necesarios para comprender los crímenes internacionales cometidos.

Así, fue necesario comenzar un diálogo con otras disciplinas ajenas al derecho cuyos problemas y respuestas de investigación resultaban relevantes para la comprensión de la violencia masiva. Al

respecto, el Fiscal jefe del Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia resumió estos problemas de la siguiente forma:

*“Los principales retos que el Tribunal ha enfrentado a lo largo de su existencia tienen que ver con la inmediatez de las investigaciones en los escenarios y a la información sobre los crímenes; el acceso a las víctimas; la identificación de la evidencia, la selección de los casos, entre unos más y otros menos graves; la armonización de un equipo de trabajo eficiente y dinámico; el arresto de fugitivos y su credibilidad; la relación sobre los crímenes de lesa humanidad; la determinación de la responsabilidad hasta llegar a la cadena de comando; entre otros”<sup>154</sup>.*

Ante esta problemática, el fiscal jefe de ese tribunal internacional resolvió conformar un equipo interdisciplinario que permitiera, en un primer lugar, establecer los hechos objeto de investigación penal de acuerdo con las dinámicas propias de los crímenes cometidos. De lo contrario, no

---

154. Brammertz Serge, “¿Cómo se crean los contextos en el Tribunal Penal de la antigua Yugoslavia?”, en La importancia de la construcción de contextos en las investigaciones judiciales, evento celebrado por la Fiscalía General de la Nación en el Auditorio Compensar el día 14 de mayo de 2013.

habría un punto de partida adecuado para enfocar la investigación, haciéndola inabarcable ante la multiplicidad de causas, la dispersión de las actividades y la pérdida del esfuerzo de la comunidad internacional en la creación de estos cuerpos judiciales.

Esta nueva relación entre el derecho y las ciencias sociales se concreta en el uso por parte de la Fiscalía General de la Nación del análisis en contexto como metodología de investigación penal. A través de esta, nuestros fiscales acuden tanto al derecho como a las demás ciencias sociales para la construcción de diversas pruebas que permitan comprobar sus tesis. El investigador penal puede tener un marco general de la situación que está indagando a través de las diversas prácticas, métodos e interpretaciones brindados por analistas, y con ello la comprensión de las grandes variables que permiten enmarcar un hecho puntual de violencia dentro de un todo.

Así mismo, los analistas apropian las herramientas de la investigación jurídica para fortalecer el contexto a través de la identificación de la trayectoria de la organización criminal, las alianzas que creó con los poderes locales o nacionales, la forma en que victimiza a los ciudadanos en razón de sus género, orientación sexual, ideología política, etc.

El fortalecimiento de la interdisciplinariedad para la construcción de los análisis en contexto es

esencial, por cuanto el estudio de un hecho que hace parte de una situación social más amplia requiere del uso de las metodologías científicas propias de la historia, la sociología, la economía, la antropología, las ciencias naturales, las matemáticas, entre otras. Es decir, que para entender el hecho delictivo como parte de una realidad es necesario utilizar los conocimientos de muchas otras ciencias (análisis multidisciplinar) y desarrollar formas institucionales de conocimiento en la que se entrelaza el conocimiento forense con estas metodologías de las otras ciencias.

Por esta razón, una de las tareas de la gerencia misional de la investigación, de las direcciones especializadas de apoyo y de las direcciones misionales es estandarizar estos métodos interdisciplinarios y generar herramientas para el uso de los equipos de investigación.

Dentro de la interdisciplinariedad, los métodos cuantitativos juegan un papel muy importante en la medida en que complementan y fortalecen los medios de conocimiento tradicionales y los elementos probatorios propios del derecho penal como el testimonio, la confesión, la evidencia física, que sirven para establecer y determinar la responsabilidad criminal. Resultan relevantes en el aspecto probatorio otros métodos, como el análisis cuantitativo que emplea, la matemática, la estadística, la demografía, que sirven para procesar un gran número

de casos y encontrar similitudes, paralelos y patrones de comportamiento criminal.

Por ejemplo, una de las áreas donde ha resultado más relevante el empleo de la metodología cuantitativa es la investigación de los casos de la justicia transicional. Concretamente, la relación entre otras ciencias humanas o exactas y el derecho se hace más evidente frente a la violación masiva y sistemática de derechos humanos.

En efecto, en el ámbito internacional, en 1994, la Asociación Americana para Avanzar la Ciencia (AAAS) creó el programa Ciencia y Derechos Humanos, que generó formas para la creación e implementación de bases de datos para recoger, sistematizar y analizar información sobre las numerosas violaciones de derechos humanos. Así mismo, creó buenas prácticas sobre la recolección masiva de testimonios, estandarizó conceptos y vocabularios y creó categorías comunes en los testimonios, con el fin de establecer inferencias acerca de la magnitud y características de la violencia. Esta es una de las experiencias que la Fiscalía tomó como ejemplo para adoptar el contexto como un modelo de investigación integral en el ordenamiento colombiano.

En suma, la investigación de contexto es una de las herramientas privilegiadas para integrar el derecho con las demás ciencias sociales, ya que le permite aprender sobre la forma en que se de-

sarrolla un conflicto que utiliza la violencia y a su vez le ayuda a orientar las indagaciones penales, con el fin de determinar la responsabilidad individual de los perpetradores mediante las técnicas propias del derecho.

De igual manera, las ciencias sociales dejan el papel de ser una ciencia auxiliar del derecho y se convierten en una ayuda imprescindible para guiar la investigación penal, ya que gracias al trabajo de los analistas es posible determinar la forma en que un determinado actor criminal actúa o las formas en que logra coaccionar a los habitantes para obtener el dominio territorial e imponer su ley. Esta información no puede obtenerse con las técnicas habituales del derecho, ya que estas no están pensadas para hacer análisis de situaciones sociales, sino para determinar con un grado alto de probabilidad que una persona fue responsable o determinante de un hecho delictivo.

Con esta base, Dirección Nacional de Análisis y Contextos lidera la construcción de contextos en la Fiscalía General de la Nación con la asistencia de un grupo de analistas de alto perfil académico y de diferentes profesiones que aportan desde las ciencias sociales una óptica más amplia a la investigación penal. Dentro de estos funcionarios se tienen politólogos, historiadores, psicólogos, sociólogos, antropólogos, economistas, geógrafos, entre otros, que trabajan de la mano con los fiscales y los investigadores, de modo que con-

forman un equipo interdisciplinario que aborda y asume la nueva investigación en contexto. Por consiguiente, elaboramos la construcción de dichos documentos desde dos ópticas:

- Investigación social aplicada: Donde se consultan fuentes académicas e informes de organismos nacionales e internacionales, bases de datos estadísticas, archivos históricos, entrevistas, encuestas, trabajos etnográficos; se realizan georeferenciaciones y se hace un constante mapeo de prensa.
- Investigación criminal: Donde se recaudan elementos materiales probatorios y evidencias físicas.

Así las cosas, el análisis contextual es un ejercicio permanente que se manifiesta en función (i) del diseño de una estrategia de investigación de situaciones y casos; y (ii) de su ejecución a través de la orientación de la investigación de hechos concretos, el sustento de imputaciones y acusaciones a presuntos responsables<sup>155</sup>. En cuanto al primer ámbito, el análisis contextual debe servir para (i) caracterizar la problemática priorizada; (ii) identificar las situaciones que deben ser investigadas inicialmente; y (iii) formular una propuesta de selección de casos o procesos<sup>156</sup>.

### 3. Las metodologías utilizadas por la Dirección Nacional de Análisis y Contextos

*El Manual de análisis contextual en la investigación penal*, desarrollado por la Dirección Nacional de Análisis y Contextos (DINAC) de la Fiscalía General de la Nación en conjunto con el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ, por sus siglas en inglés) señala:

*“En relación con un crimen aislado es relativamente fácil orientar la investigación penal para establecer la relación entre agresor y víctima.*

*No lo es, en cambio, cuando se trata de determinar responsabilidades individuales –no solo la de los perpetradores directos, sino también la de autores intelectuales que están alejados del lugar de ocurrencia de los hechos– respecto a crímenes cometidos por estructuras organizadas y, además, se pretende que la persecución penal contribuya a desestructurarlas o que sus crímenes no se repitan. Sin duda, la superación de esta dificultad depende de que*

---

155. David Martínez Osorio, Manual de análisis contextual para la investigación penal en la Dirección Nacional de Análisis y Contextos (DINAC) de la Fiscalía General de la Nación (Bogotá: ICTJ, 2014), 30.

156. David Martínez Osorio, Manual de análisis contextual para la investigación penal en la Dirección Nacional de Análisis y Contextos (DINAC) de la Fiscalía General de la Nación (Bogotá: ICTJ, 2014), 30.

---

la investigación penal incluya un tipo de análisis contextual que posibilite comprender las lógicas de acción colectiva propias de las organizaciones criminales y sirva de base para la formulación de imputaciones. Este tipo de análisis es el que se requiere para impulsar el sistema de investigación penal en contexto adoptado por la FGN y al que se hace alusión en este Manual bajo la denominación de análisis contextual<sup>157</sup> (énfasis suplido).

Justamente, la pretensión de comprender las dinámicas de macrovulneración, desvertebrar las estructuras y organizaciones y llegar a sus dirigentes exigió a la Fiscalía General de la Nación el desarrollo de una metodología de investigación en contexto adaptada al contexto colombiano. Para ello, la Dirección Nacional de Análisis y Contextos desarrolló una que consta de cuatro fases de trabajo flexibles<sup>158</sup>.

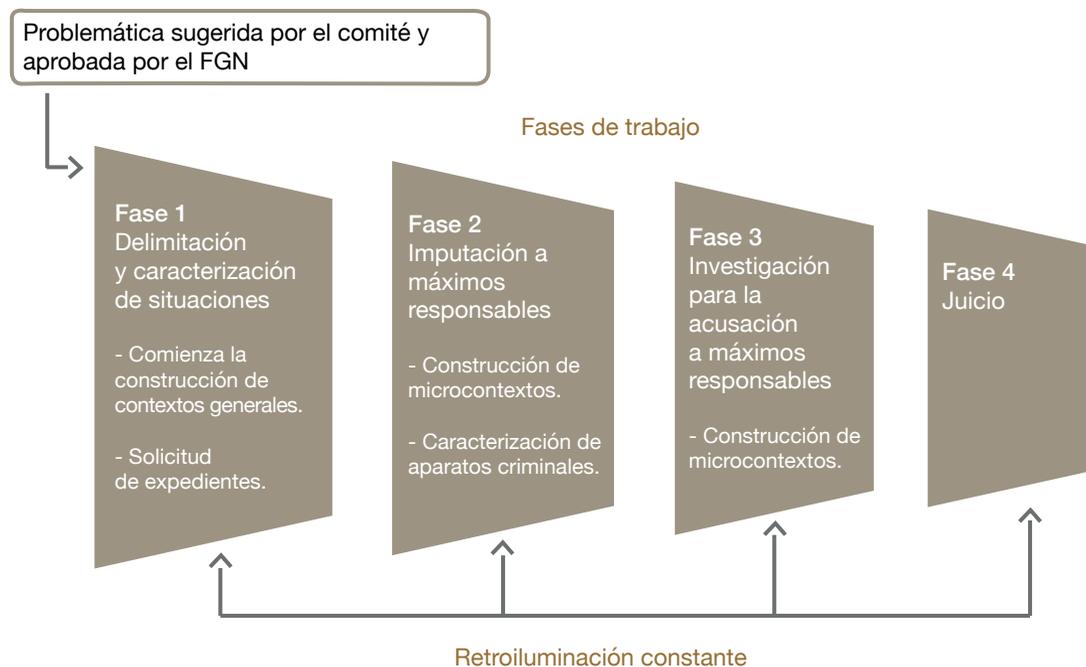


Ilustración 34.  
Fases de trabajo

Fuente: Dirección Nacional de Análisis y Contextos.

157. David Martínez Osorio, *Manual de análisis contextual en la investigación penal en la Dirección Nacional de Análisis y Contextos (DINAC) de la Fiscalía General de la Nación* (Bogotá: ICTJ, 2014), 18.

158. Unidad Nacional de Análisis y Contextos, *Innovación en la investigación penal: informe de rendición de cuentas 2012-2013*, 41.

La distinción de estas fases de trabajo no implica la adopción de una metodología de investigación deductiva, sino “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”<sup>159</sup>.

En consecuencia, la primera fase consiste en la delimitación de situaciones a partir de la asociación de casos que tengan un patrón criminal común y la recopilación de información de fuentes. Esta actividad puede realizarse de forma inductiva, esto es, a partir de hechos, o deductiva, desde una hipótesis general que explica una serie de sucesos específicos. La delimitación es el punto de partida para la aplicación de los criterios de priorización y también puede servir para la identificación de algunos que no han sido judicializados pero que hacen parte del mismo actuar criminal<sup>160</sup>.

La segunda etapa, referida a la construcción del contexto y la caracterización de los aparatos criminales, requiere de “a) el análisis socio-histórico de una determinada región o momento de la vida 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 investigados”<sup>161</sup>. Para lograr este objetivo, realizamos un análisis de las

organizaciones, alianzas o redes criminales de la mano de herramientas de análisis criminal y metodologías propias de las ciencias sociales como la investigación cualitativa y cuantitativa. Simultáneamente, se hace el trabajo de campo propio de la investigación criminal a través de entrevistas, inspecciones, etc.

En la tercera fase de trabajo se plantean las hipótesis de investigación criminal, de la mano con la formulación de imputación en contra de los máximos responsables. Finalmente, la cuarta fase corresponde al juicio en donde el contexto fortalecería la imputación y el material probatorio correspondiente. Así, a través de esta metodología

*“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 y la eventual formulación de modelos de imputación coordinados por el fiscal y los investigadores. 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>162</sup>.*

---

159. Unidad Nacional de Análisis y Contextos, Innovación en la investigación penal: informe de rendición de cuentas 2012-2013, 42.

160. Unidad Nacional de Análisis y Contextos, Innovación en la investigación penal: informe de rendición de cuentas 2012-2013, 46.

161. Unidad Nacional de Análisis y Contextos, Innovación en la investigación penal: informe de rendición de cuentas 2012-2013, 46.

162. Unidad Nacional de Análisis y Contextos, Innovación en la investigación penal: informe de rendición de cuentas 2012-2013, 50.

Con base en este desarrollo, la Dirección Nacional de Análisis y Contextos ha dado una nueva orientación a la investigación criminal en la que el contexto (i) cumple un rol fundamental en la asociación de casos, (ii) guía la elaboración del programa metodológico, (iii) sirve para orientar la búsqueda de nuevas evidencias y material probatorio, (iv) aporta a la construcción de la hipótesis investigativa, (v) construye y sustenta la teoría del caso en el juicio oral, y (vi) brinda información para la preparación de interrogatorios y contrain-

terrogatorios de los testigos en juicio oral. Igualmente, aporta luces para la instrumentalización de la justicia negociada y sirve para detectar individuos de una red criminal que no han sido aún judicializados.

Todo lo anterior se logra por medio de la elaboración de los diferentes productos que realizan nuestros analistas con el apoyo del Fiscal que los coordina y la policía judicial.



*Ilustración 35.  
Productos elaborados a partir del análisis contextual  
Fuente: Dirección Nacional de Análisis y Contextos.*

## 4. Algunos logros alcanzados por la Dirección Nacional de Análisis y Contextos en las situaciones priorizadas diferentes a las relacionadas con Estrategia de Paz

Actualmente, la Dirección Nacional de Análisis y Contextos tiene seis situaciones priorizadas además de los grupos de conforman la actual Estrategia de Paz Farc-EP.



*Ilustración 36.  
Situaciones priorizadas*  
Fuente: Dirección Nacional de Análisis y Contextos.

Estas situaciones registran varios resultados importantes en los últimos dos años.

*a. La situación priorizada de desplazamiento y despojo de tierras en la región del Urabá antioqueño desde 1994 hasta el 2011, ocurrida como consecuencia de las incursiones paramilitares en los corregimientos de Tulapas y Macondo, comprensión municipal de Turbo y San José de Apartadó*

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

**I. Formulaciones de acusación.** Hemos acusado a siete personas por los delitos de concierto para delinquir, apropiación de bienes protegidos, desplazamiento forzado de población civil y lavado de activos. Entre ellos, hemos acusado al entonces gerente del Fondo Ganadero de Córdoba, a algunos miembros de la junta directiva, notarios y funcionarios públicos del Incora.

**II. Sentencias anticipadas.** El 18 de marzo de 2015, dos sindicatos se acogieron a sentencia anticipada y aceptaron cargos por los delitos de concierto para delinquir, apropiación de bienes protegidos, desplazamiento forzado de población civil y lavado de activos.

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

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

Dentro del mismo caso, el 5 de octubre del 2015 dos juzgados especializados de Antioquia condenaron a una pena de 13 años y 6 meses de prisión a Marco Fidel Furnieles Salgado y a Guido

Manuel Vargas López como autores de los delitos de deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil, lavado de activos agravado, destrucción y apropiación de bienes protegidos y concierto para delinquir agravado. También a Sor Teresa Gómez, miembro de las Autodefensas de Córdoba y Urabá, a 12 años, 4 meses y 15 días de prisión.

**IV.** La situación específica de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. En estas investigaciones hemos realizado avances importantes. Precisamente, la Dirección se ha concentrado en develar la probable responsabilidad que en los hechos tienen algunos miembros de la fuerza pública que actuaron en asocio con los grupos paramilitares que hacían presencia en la región de San José de Apartadó. Se ha logrado la vinculación de 5 miembros del Ejército Nacional y 4 integrantes de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá. Estas personas tienen actualmente medidas de aseguramiento como probables coautores de los delitos de homicidio en persona protegida, desaparición forzada, desplazamiento forzado y concierto para delinquir.

Así mismo, han sido afectados con medidas de aseguramiento varios integrantes de las desmovilizadas Autodefensas Unidas de Colombia, entre ellos está un presunto responsable por los delitos de homicidio en persona protegida, amenazas y secuestro.

El 30 de octubre de 2015 se resolvió la situación jurídica y se impuso medida de aseguramiento de detención preventiva contra dos miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia, probables autores de los delitos de homicidio en persona protegida y concierto para delinquir.

El 22 de octubre de 2015 fue resuelta la situación jurídica de otra persona investigada, a quien se acusa como coautor de homicidio en persona protegida, en concurso homogéneo y sucesivo, perpetrado en los señores Luis Alfonso Sánchez Holguín y Sair Torres; tortura en persona protegida, cometida contra Luis Alfonso Sánchez, y concierto para delinquir agravado.

Los informes de análisis de contexto incorporados a estas investigaciones han permitido identificar la existencia de patrones, prácticas y *modus operandi* del fenómeno paramilitar como soporte de las hipótesis de investigación.

De igual manera, es relevante destacar la intervención en febrero del año en curso de un analista como testigo experto en la etapa del juicio. En esta oportunidad el analista expuso el marco de referencia que permitió ilustrar al juez y a los sujetos procesales sobre los elementos sociales, históricos, geográficos, económicos y políticos inmersos dentro del fenómeno paramilitar en la región de ocurrencia de los hechos.

## *b. La investigación por la victimización a miembros simpatizantes de la Unión Patriótica durante el periodo comprendido entre 1987 y 1991*

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

La situación contiene 34 investigaciones asociadas a la violencia contra miembros y simpatizantes de la Unión Patriótica. Estos casos fueron declarados delitos de lesa humanidad, puesto que hacían parte de un plan de exterminio en el que probablemente participaron estructuras criminales organizadas de carácter ilegal en coordinación con algunas autoridades estatales. Esta hipótesis fue sustentada por los informes de análisis de contexto que describen los aspectos de orden histórico, social, político y económico, con fechas y características comunes de violencia contra miembros o simpatizantes de la UP.

En mayo de 2015 se resolvió la situación jurídica y se impuso medida de aseguramiento a tres presuntos responsables (exmiembros del Ejército), en calidad de coautores impropios, por el delito de homicidio en persona protegida. En este caso 18 personas simpatizantes de la

Unión Patriótica fueron víctimas de los hechos ocurridos el 12 de agosto de 1995, públicamente conocidos como “la masacre del Aracatazo”.

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

En el mismo mes se vinculó a la investigación a un exfuncionario del DAS Seccional Antioquia por el homicidio de Diana Cardona, alcaldesa del municipio de Apartadó para la fecha de ocurrencia de los hechos.

El 29 de octubre de 2015 se resolvió la situación jurídica y se afectó con detención preventiva a una persona como probable coautor material de homicidio con fines terroristas en concurso heterogéneo con concierto para delinquir ejecutado- sen contra de Diana Stella Cardona Saldarriaga.

### *c. Situación de violencia basada en género*

Esta situación se concentra en los hechos de violencia sexual de los cuales fueron víctimas 14 mujeres por parte de Marco Tulio Pérez Guzmán, comandante del “Frente Golfo de Morrosquillo de las Autodefensas Unidas de Colombia”, y otros miembros del GAOML en la región de Montes de María, corregimiento Libertad, San

Onofre. Estos miembros se encuentran afectados con medida de aseguramiento de detención preventiva por los delitos de secuestro agravado, acceso carnal violento en persona protegida, tortura en persona protegida, trata de personas en la modalidad de esclavitud y desplazamiento forzado de población civil.

### *d. Situación de magnicidios*

Las investigaciones están encaminadas a desarrollar elementos de contexto generales para la comprensión del fenómeno de violencia ejercida contra líderes políticos del orden nacional y regional.

Una de las investigaciones que más ha avanzado es la del líder político y precandidato presidencial Luis Carlos Galán Sarmiento, quien junto con Julio César Peñaloza Sánchez, concejal de Soacha, y dos escoltas fueron asesinados en el año 1989. En el marco de estos hechos, han sido acusados por los delitos de homicidio agravado con fines terroristas, en concurso con tentativa de homicidio, varios exfuncionarios del DAS y de la Policía Nacional. En la actualidad, esta investigación se encuentra en etapa de juicio.

Aunado a ello, el 4 de septiembre del 2015 se decidió continuar con la investigación previa contra dos exoficiales de la Policía Nacional y se ha ordenado la vinculación de varios generales y

coroneles a la investigación, mediante indagatoria. Por esta razón se compulsaron copias para investigar al General (r) Miguel Maza Márquez ante la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia.

## C. Los nuevos modelos de investigación económico-financiera

Nuestro Código Penal colombiano está colmado de una gran variedad de delitos para cuya detección, investigación e imputación se requiere de parte de la Fiscalía General de la Nación un fuerte dominio de áreas del saber distintas a la jurídica. Se trata de fenómenos criminales complejos que demandan conocimientos especializados que debemos asumir como Ente acusador y el uso de metodologías científicas propias de la historia, la sociología, la economía, la contabilidad, entre otras.

Uno de los arquetipos de estos fenómenos complejos a los que hacemos referencia se encuentra en los delitos contra el orden económico social descritos en el título X del Código Penal o en los delitos en materia tributaria o aduanera. Piénsese, por ejemplo, en delitos como la captación masiva de dineros (artículo 316), la utilización indebida de fondos captados al público (artículo 3.14) o la manipulación fraudulenta de especies, por solo mencionar algunos de los más intrincados. En todos estos casos se trata de conductas criminales que se cometen a través de sofisticados andamiajes organizacionales y que responden a enmarañados planes criminales.

Parte de las conclusiones que arrojaron nuestros diagnósticos eran las infinitas dificultades a las que se enfrentaban nuestros fiscales y personal de policía judicial en el momento de tratar de auscultar el plan criminal que subyacía detrás de

operaciones financieras sospechosas u operaciones en materia tributaria o aduanera. Si bien había cierta intuición de las maniobras fraudulentas detrás de la superficie, nuestros funcionarios del área misional tenían grandes problemas y experimentaron diversos tropiezos en la tarea de desenredar los tinglados propios de esos delitos. El operador judicial, usualmente profano a estas cuestiones de la econometría, la contabilidad y las operaciones financieras, se hallaba en la dificultad de nadar dentro de un mar que le resultaba extraño y que no se adecuaba a ninguna de sus áreas de experticia. En esa medida, después de muchos esfuerzos, podía llevar a buen puerto una investigación de esta índole.

El resultado del diagnóstico también logró evidenciar un problema crítico de segmentación de los datos en torno a los delitos económicos. Concretamente, pudimos constatar que gran parte de la información relevante para detectar y perseguir estos delitos se encontraba fragmentada en distintas instituciones estatales (UIAF, Superintendencia Financiera, entre otras).

Ante este panorama, decidimos acometer, en el marco de la modernización, un ambicioso plan organizacional destinado a especializar a una serie de unidades y dependencias, tanto a nivel de policía judicial como de fiscales, en la persecución de aquellos delitos marcados por un altísimo componente financiero y económico. La investi-

gación de delitos muchas veces demanda de parte de la Fiscalía conocimientos técnicos en la misma área de dominio de aquel que los cometió.

Por tanto, si en el diseño de los planes criminales que se enmarcan en los tipos penales del título X del Código Penal intervienen expertos en asuntos financieros y económicos, para detectarlos y contrarrestarlos dentro de un plan investigativo se hacía preciso también incorporar esos saberes en nuestra planta. Si quienes cometen el delito de manipulación de especie conocen en detalle los entresijos del mundo del sistema de valores, se hace necesario entonces convertirnos expertos en ese campo, con el fin de poder afrontar ese fenómeno de manera exitosa.

Debido a esta serie de constataciones, junto con la modernización creamos una policía judicial especializada, y como un capítulo de esta, una unidad focalizada en materias económico-financieras. Particularmente, se trata de la PEF: Policía Judicial Económico Financiera. Además de esto, en atención a un criterio de especialidad, y propendiendo hacia una mejor gestión judicial de los asuntos a nuestro cargo, escindimos la ejecución de las tareas de extinción de dominio y de lavado de activos. Así, creamos con la reestructuración una Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio y la Dirección Nacional de Antinarcóticos y Lavado de Activos.

Toda esta reingeniería organizacional obedece a un plan muy bien concebido por poner a la Fiscalía a tono con la criminalidad financiera y bursátil del siglo XXI y a su vez lograr impactar las organizaciones criminales mediante la afectación de sus finanzas. Este proceso de ajuste institucional ha resultado muy exitoso. Los resultados son cada vez más visibles. Prueba de ello son los logros sin precedentes que se han conseguido en estos cuatro años, los cuales serán detallados más adelante. Antes de esto, consideramos importante exponer una síntesis del cambio de diseño institucional que posibilitó dichos logros, así como el modelo de investigación que orientó nuestro actuar.

# 1. La creación de las Direcciones Especializadas de Policía Judicial y la Dirección de Articulación de Policías Judiciales Especializadas

La creación de las Direcciones Especializadas de Policía Judicial y de la Dirección de Articulación de Policías Judiciales Especializadas implicó, en la práctica, el surgimiento de un nuevo modelo de investigación en la Fiscalía General de la Nación. Por ende, con la reestructuración

se optó por crear un cuerpo de policía judicial independiente del CTI y de los componentes seccionales de investigación –coordinados unos con otros– que se encargará de investigar fenómenos delictuales complejos.

En la práctica se pueden distinguir tres modelos de investigación y análisis en la Fiscalía General de la Nación a partir de sus competencias y las formas de criminalidad que investiga.

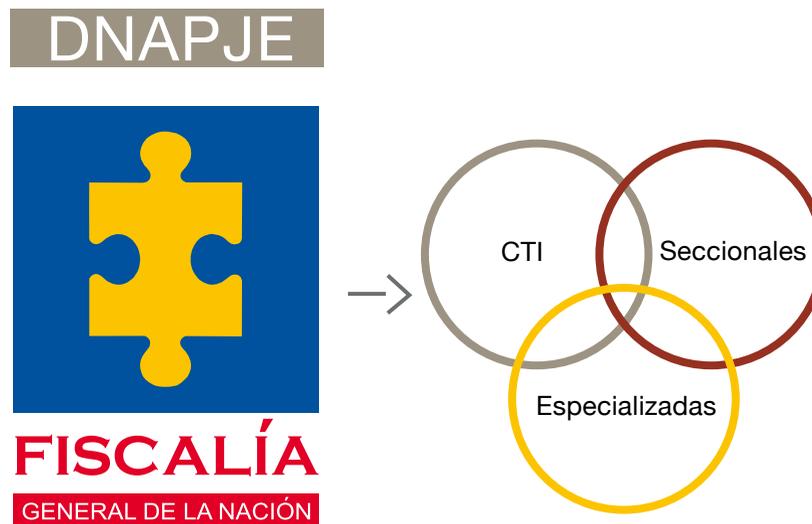


Ilustración 37.  
DNAPJE

Fuente: Direcciones Especializadas de Policía Judicial y la Dirección de Articulación de Policías Judiciales Especializadas.

El modelo de investigación incorporado por las Direcciones Especializadas de Policía Judicial y la DNAPJE se construyó a partir de la confluencia inteligente de una serie de factores necesarios para la investigación de fenómenos complejos de criminalidad. Entre los factores que fueron tenidos en cuenta para el diseño y aterrizaje del modelo, cabe destacar los siguientes:

- Conformación multidisciplinaria de los fenómenos criminales, que demanda la incorporación en el modelo de investigación penal de herramientas propias de una multiplicidad de disciplinas del conocimiento para su combate.

- Conformación por perfiles altamente calificados que permitieran un relacionamiento estratégico y donde el lenguaje técnico propio del fenómeno criminal fuera fácil de entender.

- La creación de formas de investigación asociadas a procesos y metodologías propios que permitieran la superación de la investigación esencialmente empírica.

- La proactividad en el desarrollo de las funciones de análisis e investigación que posibiliten la generación de un mayor número de iniciativas investigativas.

## *2. Conformación de la Dirección Nacional de Articulación de Policías Judiciales Especializadas*

La Dirección Nacional de Articulación de Policías Judiciales Especializadas (DNAPJE), además de las Direcciones Especializadas de Policía Judicial, tiene a su cargo la coordinación de grupos de investigación en temas particulares y grupos de investigación transnacional. Ante la necesidad de crear un cuerpo de policía judicial experto en determinadas materias, llegamos a la conclusión de que lo mejor que podíamos hacer era elaborar una especie de esquema simi-

lar al estructurado en la Dirección Nacional de Fiscalías Especializadas. En otras palabras, una Dirección Nacional encargada de articular las distintas policías judiciales especializadas.

# DNAPJE

Las formas de criminalidad y temáticas investigadas por la DNAPJE dan cuenta del modelo de investigación especializada de la criminalidad organizada y la macrocriminalidad



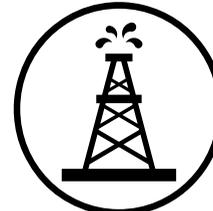
Policías Judiciales Especializadas

La Fiscalía General de la Nación habla desde la experiencia de tres modelos de investigación y análisis criminal implementados a nivel nacional que se nutren de múltiples fuentes de información y se relacionan con múltiples socios estratégicos.

PEF  
PCO  
PEED  
PAC  
PEDH



Grupos de Investigación Transnacional



EDAS  
Hidrocarburos



Grupo Anticorrupción

Ilustración 38.  
DNAPJE II

Fuente: Direcciones Especializadas de Policía Judicial y la Dirección de Articulación de Policías Judiciales Especializadas.

### 3. La Policía Judicial Económico Financiera como un engranaje fundamental en la investigación de los delitos económicos y financieros

Dentro de la DNAPJE, la Policía Judicial Económico-Financiera (PEF) ocupa un lugar muy importante, entre otras cosas, porque se trata de la primera dirección diseñada bajo esa modalidad de articulación.

Efectivamente, la PEF<sup>163</sup> fue concebida en la reestructuración como la unidad encargada de coordinar las actividades de investigación de los delitos en materia económica y financiera. Con la modernización, a la PEF se le encomendó la ardua tarea de analizar los fenómenos de esta índole y su relación con actividades criminales.

Lo anterior, a través de diversas metodologías innovadoras y altamente especializadas con enfoques transversales e interdisciplinarios. Dentro de los fenómenos criminales que se encuentran en su órbita de competencia, se incluyen el lavado de activos, la financiación de terrorismo, la criminalidad financiera, bursátil, tributaria, aduanera y la corrupción.

Esta unidad, como ya se adelantó, surge de la necesidad de optimizar la investigación criminal ante la gran complejidad y sofisticación de los sistemas de evasión y fraudes desarrollados por

la criminalidad organizada y los agentes económicos<sup>164</sup>. La investigación de casos complejos de manipulación de especies, o de casos de captación masiva y habitual de dineros, hizo evidente la necesidad de fortalecer la capacidad de la Fiscalía en este campo delictual y, paralelamente, dotarla de herramientas para responder de manera oportuna y efectiva a estos fenómenos complejos de criminalidad empresarial organizada.

Durante las fases de diagnósticos pudimos detectar que la criminalidad financiera, económica y bursátil aumentaba su potencial delictivo en cuanto sacaba provecho del uso de la tecnología, sus conexiones con redes criminales estatales y transnacionales, y sus vínculos con agentes de las instituciones públicas y con la empresa privada. A su vez, advertimos que se trataban principalmente de redes delictuales que gozaban de una gran capacidad de aprendizaje para eludir el accionar de las instituciones de control penal y administrativo y superar las circunstancias adversas.

En esa medida, nuestro accionar como Ente Judicial encargado de investigar y perseguir estos fenómenos criminales debía partir de la comprensión de este cambio en la criminalidad.

163. Fue creada mediante el Decreto Ley 016 de 2014, "Por el cual se modifica y define la estructura orgánica funcional de la Fiscalía General de la Nación", y reglamentada mediante la Resolución 0561 del 2 de abril de 2014.

164. El modelo especializado de investigación PEF se basó en conceptos y recomendaciones multilaterales para la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, tales como el concepto de seguridad multidimensional adoptado por la OEA en 2002 y el diálogo de Oslo de la OCDE sobre aproximación holística y de Estado contra la criminalidad.

## Cambió la criminalidad

A través de la PEF, la Fiscalía General de la Nación adquiere la capacidad de entender e investigar fenómenos delictivos complejos.

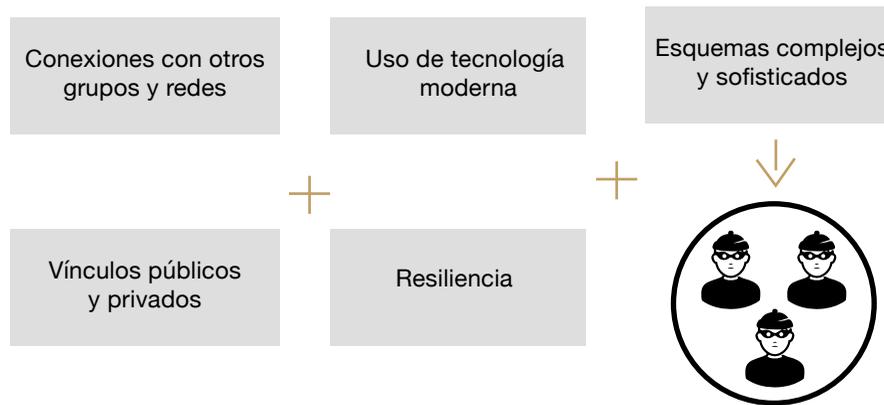


Ilustración 39.  
Cambios DNAPJE

Fuente: Direcciones Especializadas de Policía Judicial y la Dirección de Articulación de Policías Judiciales Especializadas.

## Cambió la forma de entender la criminalidad

**PEF**

- Incorpora los conceptos y recomendaciones de la OCDE.
- Favorece la cooperación e intercambio eficaz.
- Fortalece la capacidad de la FGN a través del análisis multidisciplinario.
- Construye metodologías propias y a la medida.
- Tiene capacidad de relacionamiento estratégico.
- Su modelo permite entender la economía criminal y desarticular las organizaciones y sus redes delincuenciales.

## *a. La aplicación del plan de priorización en la PEF*

La PEF fue sin duda una de las policías judiciales especializadas que con mayor éxito ha ejecutado el plan de priorización. Realizó un plan de priorización propio e independiente a los planes de priorización de las Direcciones de Fiscalías Especializadas. Esto, en atención a que el nuevo enfoque de la política de priorización supone una gestión adecuada de la carga de trabajo de cada Dirección. Incluso, la implementación de la priorización fue uno de los mecanismos indispensables para responder adecuadamente a las situaciones criminales complejas que representan un reto futuro para la investigación penal.

Bajo la premisa de que la priorización se puede ejecutar en dos vías, tanto con una lógica inductiva, donde los casos nos llevan a situaciones y contextos, como deductiva, donde el estudio o comprensión de fenómenos o situaciones nos lleva a casos particulares, se pretendió fomentar una aproximación más ágil y estratégica de la investigación penal. De esta forma, la priorización se realizó sobre situaciones y sobre casos. A continuación se presenta cómo se aplicaron los criterios de valoración y cuál fue el resultado.

Fundamentalmente, la priorización de situaciones dentro de la PEF se hizo a partir de dos actividades: el análisis de los casos que eran susceptibles de ser agrupados en situaciones y el procesamiento de información con el fin de identificar fenómenos relevantes dentro del ac-

cionar criminal. Una vez identificadas las situaciones, la Dirección las sometió a una minuciosa evaluación, con el fin de identificar la intensidad de una o varias formas de criminalidad presentes dentro de cada una de ellas.

Posteriormente elaboró una encuesta estructurada de opción múltiple en dirección, con el fin de valorar dentro de cada situación las formas de criminalidad presente y la intensidad de cada una de ellas. Así, la PEF identificó el nivel de atención que requería cada una de las situaciones.

Por ejemplo, como resultado de este método analítico, identificamos tres líneas de trabajo diferentes. En primer lugar, la línea de trabajo del contrabando, la cual caracteriza dicho fenómeno desde la óptica del lavado de activos.

En segundo lugar, la línea del Bitcoin y ollas virtuales, que agrupa y caracteriza el fenómeno de la moneda virtual denominada Bitcoin. Por sus rasgos especiales, este fenómeno es vehículo potencializador de delitos económico-financieros a nivel local e internacional.

La tercera línea de trabajo identificada tiene que ver con la estructura financiera en el 'Carrusel de la Contratación'. Esta línea tuvo como objetivo comprender la estructura financiera alrededor del 'Carrusel de la Contratación' que se originó

en Bogotá. Además, este frente de análisis busca establecer los delitos económico-financieros que se pudieron haber cometido en relación con el delito subyacente de corrupción. Se trata, en suma, de contribuir a la judicialización de los

responsables, determinar su *modus operandi*, analizar su estructura financiera y desentrañar la ruta del dinero.

### i. La priorización sobre casos en la PEF

A la par de la identificación de las líneas de trabajo, y que responde sobre todo a un esquema de priorización de situaciones, la PEF también dio aplicación durante este cuatrienio al test de priorización como herramienta para la gestión de las investigaciones a su cargo. Así, agrupó sus investigaciones en casos tipo A, B, C y D, según

las variables de mayor y menor impacto, y mayor o menor dificultad en la investigación. La matriz de priorización –que mostraremos a continuación– responde al impacto de las investigaciones en términos de potencialidad de afectar estructuras criminales organizadas vs. el esfuerzo requerido para su judicialización efectiva:

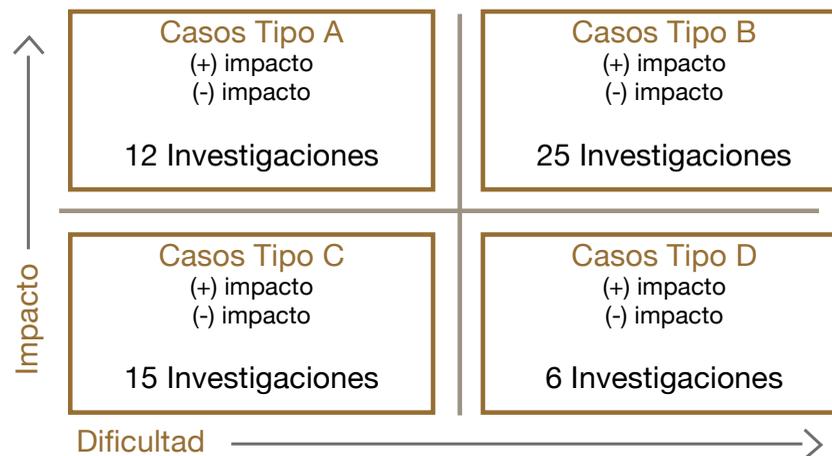


Ilustración 40.  
Test de priorización en la PEF  
Fuente: Despacho del Vicéfiscal General de la Nación.

Como resultado de ese test de priorización, esta policía judicial gestionó internamente los recursos para cada grupo de casos. Esto, a partir de la metodología de trabajo por proyectos, la cual

permite asegurar que los recursos asignados a las investigaciones son, en efecto, los necesarios para su desarrollo de acuerdo con la planeación y la priorización.

## *4. El método de investigación de la PEF se compone de dos grandes áreas*

En cuanto a la destinación de más funcionarios, mayores medios y más herramientas de trabajo para investigar los delitos dentro de la órbita de la PEF, este cuerpo de policía judicial desarrolló un nuevo modelo de investigación que se compone de dos áreas principales: i) área estratégica, y ii) área operativa. La primera se encarga fundamentalmente de la observación del fenómeno criminal. Es decir, a este grupo le corresponde analizar minuciosamente los fenómenos criminales envueltos en operaciones financieras y económicas. Es la especie del cerebro del sistema en la medida en que se encarga de recopilar, procesar y analizar la información, a fin de determinar los rasgos específicos de los fenómenos delictivos.

De igual manera, esta área planea las estrategias y la formulación de herramientas para la investigación de estos fenómenos. Por su parte, el área operativa se encarga de realizar las labores de investigación y análisis criminal. A estos les

corresponde el trabajo en terreno y el análisis de la información que este arroja.

Estos análisis de la PEF están marcados por una gran dosis de trabajo interdisciplinario. Tanto el grupo operativo como el estratégico confluyen y se manifiestan metodologías investigativas de distintos campos del conocimiento, como la contabilidad, las finanzas, el análisis jurídico y forense. A partir de estas herramientas, la Dirección hace un permanente monitoreo de los fenómenos delictuales, su evolución y transformación, a fin de poder contrarrestarlos de manera oportuna. Esta multiplicidad de disciplinas que convergen en la PEF nos ha permitido construir cada vez hipótesis investigativas más robustas.

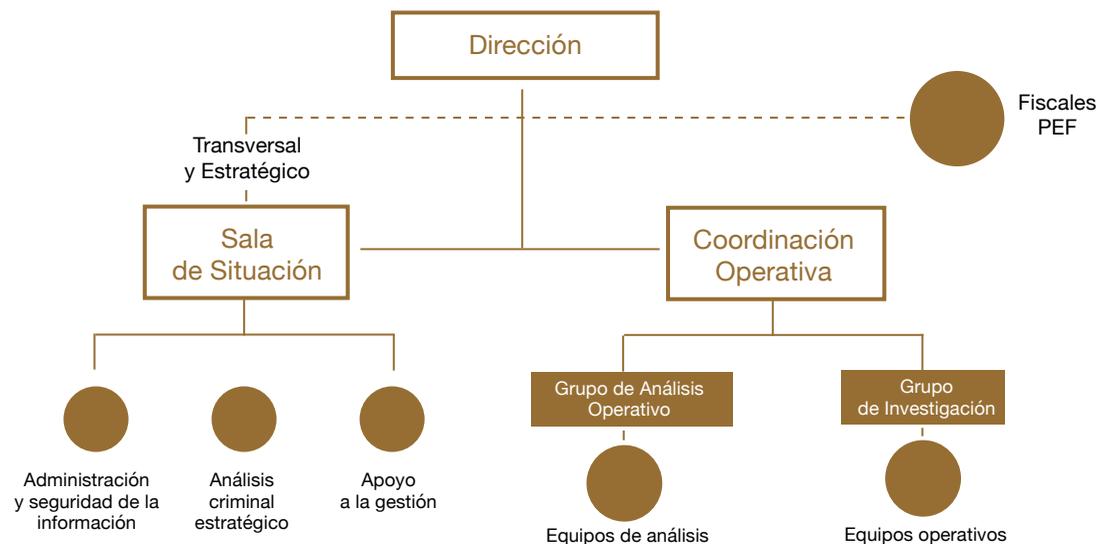


Ilustración 41.  
División por grupos  
de análisis estratégico y grupo operativo en la PEF  
Fuente: Policía Judicial Económica y Financiera.

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

La PEF viene realizando diagnósticos anuales a fin de valorar los riesgos y amenazas que se presentan en el sector económico y en el financiero. A partir de los hallazgos, se hace una proyección de los escenarios futuros de estos fenómenos crimi-

nales cuyos objetivos son i) pronosticar la evolución del problema, ii) establecer alertas tempranas, iii) fijar prioridades investigativas en este cuerpo investigativo, y iv) diseñar planes de acción para la judicialización efectiva de estas conductas ilícitas.

Una de las herramientas de medición del riesgo diseñada por el Grupo de Análisis Estratégico es el Índice de Severidad Criminal Económica (ISEC). A partir de este, la PEF ha separado por departamentos todos los fenómenos, situaciones y casos bajo su competencia. El ISEC también

incorpora métodos cuantitativos y cualitativos, matrices y formas de medición de los niveles de riesgo e impacto de estos patrones delictuales. Se trata, como expondremos más adelante, de una herramienta que nos ha permitido entregar excelentes resultados en este frente.

## 6. *El método de investigación de flujos económicos y redes criminales*

La PEF desarrolló un modelo propio de investigación encaminado a caracterizar la criminalidad financiera y económica. La metodología de investigación de flujos económicos y redes criminales de la PEF –que teje sinergias a partir de expertos en diversas áreas del conocimiento– es uno de los más importantes criterios para determinar qué investigaciones deben ser practicadas por esta dependencia.

Una vez se concluye que un fenómeno o situación criminal requiere de la investigación a partir de este método, la PEF comienza un periodo de planeación en el cual analistas e investigadores se encargan de entender y diagramar las redes criminales y rastrear los flujos económicos. Esto con el fin, se insiste, de reconstruir todo el mapa delictual que nos pueda conducir a su desarticulación efectiva. Con tal propósito, se han elaborado cartillas de trabajo que contiene

recomendaciones, las técnicas y el paso a paso del modelo. Algunas de las técnicas y recomendaciones se detallan a continuación:

- I. La ampliación de las fuentes de información y conocimiento y la gestión de la herramienta que se requiere para maximizar los resultados.
- II. Concentración de las actividades de investigación en las cadenas logísticas, de producción y comercialización, manejo de activos e ingresos<sup>165</sup>.
- III. El método de planeación estratégica se enfoca en la desarticulación efectiva de estas organizaciones y redes.
- IV. El fortalecimiento de la cooperación judicial internacional.

---

165. Esta nueva visión permite superar la concentración de la investigación en el incremento patrimonial que caracteriza a la investigación económica y financiera.

---

## 7. Resultados de la PEF a partir de la aplicación de su método de investigación

La metodología de análisis e investigación aplicada por la PEF ha entregado muy importantes resultados en materia de judicialización y persecución de la criminalidad empresarial

organizada. A continuación se hará referencia a algunos casos connotados cuyos logros son en gran parte atribuibles a la PEF y su modelo de investigación.

### a. Caso contrabando de chatarra: caso ejemplar

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

La chatarra exportada por dos comercializadoras internacionales era reportada como producida y adquirida en Colombia, con lo cual se evadía el pago del impuesto al valor agregado (IVA) y se incrementaban los márgenes de rentabilidad del delito. Según precios indicativos, se estima que por diferencias cambiarias y haciendo uso del mercado negro, la chatarra era comprada en la

frontera venezolana a un promedio de entre \$ 300 y \$ 500 por kilo, y era exportada por un valor que ascendía a los \$ 10.000 por kilo (para darse una idea de la rentabilidad de la operación, tengamos en cuenta que la chatarra producida por la industria en Colombia tiene un valor cercano a los \$ 2.500 por kilo).

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

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

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

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

Como los volúmenes de exportación de chatarra de estas dos comercializadoras eran tan eleva-

dos y no había posibilidad de justificar su producción por parte de las cinco proveedoras, se crearon veinticuatro subproveedoras. Estas tenían un doble propósito, certificar un origen colombiano falso, así como disipar y dispersar los elevados volúmenes de compra y venta de chatarra. Por ejemplo, mediante soportes documentales de ventas de chatarra no realizadas.

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

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

Para la demostración de la hipótesis planteada se realizaron las siguientes actividades.

### *i. Análisis preliminar*

Mediante el monitoreo y la consulta de fuentes abiertas se encontró una anomalía en materia económica y financiera como lo es la comercialización de chatarra de metales ferrosos y no ferrosos de manera inusual. Con base en la conformación de

un equipo multidisciplinario de analistas e investigadores (economistas, contadores, financieros, abogados y administradores de empresas), pudo entenderse i) el modelo de negocio establecido por las empresas que participan de este mercado; ii) las normas jurídicas y técnicas que lo regulan; y iii) los comportamientos anómalos del mercado. Producto de esa comprensión, se diseñó una estrategia investigativa para abordarlos.

## *ii. Análisis especializado*

Se realizaron estudios societarios, tributarios y financieros que evidenciaron que el 70 % de las exportaciones de este material son realizadas por solo cinco comercializadoras internacionales –que por lo general emplean figuras empresariales y muestran crecimientos vertiginosos inusuales en el sector– empleando para ello maniobras que distorsionan el mercado. La orden de trabajo para la realización de estos análisis fue recibida por la PEF el 1 de septiembre de 2014.

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

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

Esta segmentación permitió que las actividades de policía judicial de verificación, búsquedas selectivas, inspecciones, solicitudes de información, etc., fueran perfiladas muy rápidamente. Además, logró que la recepción de la información solicitada se redujera en términos de tiempo y recursos.

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

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

**Análisis tributario.** El análisis societario permitió perfilar las búsquedas de información y análisis hacia las operaciones de un bloque de empresas en particular, el cual estaba conformado por veintinueve empresas –cinco actuaban en calidad de proveedoras de chatarra y veinticuatro en calidad de subproveedoras de estas–. Así mismo, se estableció que la defraudación podría venir siendo cometida desde hacía 9 años, es decir, a partir de 2003. Con la información de las declaraciones de impuestos de dichas empresas (renta, IVA, reten-

ción en la fuente), así como con la información exógena tributaria y cambiaría durante el periodo comprendido entre 2003 y 2014, se realizó un análisis especializado que permitió evidenciar:

- Que estas empresas acumulaban saldo a favor en IVA por ventas a comercializadoras internacionales, que no fue solicitado en devolución por no contar con los requisitos para tal fin, tales como soporte de proveedores (operaciones ficticias).
- Que los implicados a través de sus empresas tenían como *modus operandi* facturarse entre sí las compras, dispersando los altos volúmenes de las operaciones, justificando de manera ficticia el origen nacional del material vendido a las comercializadoras internacionales.

**Análisis financiero.** Se recaudó información financiera de cien empresas y veinte personas naturales en ocho entidades bancarias. Por lo tanto, se digitalizó una muestra de entre 15.000 y 20.000 cheques, cuya información fue cruzada entre sí por medio del análisis de las diferentes operaciones y de las cadenas de endosos. Esto, con el fin de evidenciar el flujo del dinero en la estructura criminal:

- Las comercializadoras internacionales giraban cheques por valores en cifras cerradas y de manera recurrente, evitando el diligenciamiento de declaraciones de transacciones mayores a \$ 10.000.000.

Esta práctica les permitía evadir los controles a este tipo de operaciones por parte de los entes de vigilancia financiera.

- Empleados de bajo rango de los diferentes grupos empresariales (familiares) cobraban los cheques girados por las comercializadoras internacionales analizadas. Por consiguiente, quedó en evidencia el interés de ocultar la identidad y destino de los recursos que giran las comercializadoras a sus proveedores.
- Los cheques girados a las subproveedoras por parte de las proveedoras eran cobrados por personal de estas últimas, lo cual dejaba en evidencia un carrusel en el flujo del dinero, así como la inexistencia de las operaciones de compra reportadas en los documentos.

**Análisis de mercado.** A partir de la consulta de fuentes abiertas oficiales, el grupo de análisis estratégico de la PEF realizó un análisis del mercado nacional de chatarra no ferrosa para los años en que se desarrolló la actividad ilegal por parte de los implicados.

El análisis permitió entender cómo opera el mercado ilegal de exportación de chatarra en Colombia, cuáles son sus principales actores, cuáles son los valores promedio de compra y venta de la misma, así como sus cantidades de producción, importación y exportación de este tipo de mer-

cancia a nivel nacional. Dentro de este análisis de mercado, se constató dicha información obtenida de los análisis societario, tributario y financiero de las empresas y personas involucradas en el delito, lo cual sirvió de sustento para formular la hipótesis del caso y permitió medir el impacto de la conducta criminal. Este análisis evidenció que

- Las fuentes legítimas de producción de chatarra no ferrosa alcanzan un volumen de 14.000 toneladas por año.
- No existe un origen legal que justifique una exportación de 44.000 toneladas por año realizada por 88 comercializadoras internacionales.

- No existe soporte para que el 60 % del volumen de exportación de chatarra no ferrosa (cerca de 26.400 toneladas) sea realizado solo por dos comercializadoras.

- Existe una maximización del margen de rentabilidad originado en la conducta delictiva, puesto que se estima que el kilo de chatarra era comprado en la frontera a un promedio de entre \$ 300 y \$ 500, mientras que era exportada a un valor promedio de \$ 10.000. En contraste, la chatarra producida por la industria en Colombia tiene un valor cercano a los \$ 2.500 por kilo.

## *b. Resultados en el caso Alberto Aroch Muqrabi*

Frente al caso del empresario Alberto Aroch Muqrabi, cabe destacar que esta investigación llevaba ocho años estancada en la Fiscalía General de la Nación. Cuando fue asumida por la PEF, a los pocos meses se logró la judicialización de los implicados.

Se trató de una investigación originada en un reporte de operación sospechosa de una transacción por un alto valor en efectivo que pretendía ser justificada a través de la realización de un préstamo inexistente.

### *i. Análisis preliminar*

A partir de la entrada de este caso en la PEF, el grupo encargado llevó a cabo un minucioso proceso de reingeniería, con el fin de determinar los activos en materia de información y actividades

de investigación con que se contaba. Como resultado de este proceso, se determinaron los objetivos relevantes sobre los cuales habría una mayor posibilidad de comisión de conductas delictivas.

Del mismo modo, se analizó la transacción realizada por la UIAF para determinar las personas y empresas relacionadas esta. Con base en la combinación de las metodologías de análisis de redes y seguimiento de flujos, pudo identificarse

la cabeza visible de un esquema que, en apariencia, se dedicaba a actividades de importación y comercialización de textiles y simultáneamente a la inversión de recursos en el desarrollo de proyectos inmobiliarios.

## *ii. Análisis e investigación especializada*

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

**Análisis societario.** Permitted segmentar, de un universo de doce empresas y diez personas naturales, a tres empresas y cuatro personas naturales, que podrían estar conformando una red dedicada al lavado de activos, provenientes de varias actividades criminales.

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

**Análisis financiero.** Permitted consolidar las conclusiones del análisis patrimonial al demostrar que los activos y transacciones reportados carecían de un sustento fáctico. De hecho, facilitaban el establecimiento de las demás personas y empresas con

las que la red tenía relaciones de carácter comercial y financiero. Todo lo anterior permitió tener un panorama completo de la situación, de modo que se aseguró que los activos reportados tuvieran los orígenes establecidos en la hipótesis del caso.

**Análisis cambiario.** Por medio de este análisis, se conocieron las relaciones de comercio exterior a través de las cuales se triangulaban los recursos, así como aquellas transacciones que, no obstante haber sido reportadas, no se soportaban con el patrimonio y actividad comercial de las empresas y personas de la red y con los costos de operación.

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

- El uso de empresas legítimas y fachada.

- La simulación de operaciones de comercio exterior para justificar recursos de origen desconocido.

- El aprovechamiento del diferencial cambiario pagado por operaciones comerciales inexistentes.

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

objetivo de limitar la trazabilidad de las operaciones y ocultar su origen.

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

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

### *c. Ventajas y enseñanzas de la aplicación de la metodología desarrollada por la PEF*

La aplicación de la metodología de flujos económicos y redes criminales por parte de la PEF le ha reportado a la Fiscalía grandes dividendos en materia investigativa. Nos ha permitido optimizar los recursos asignados a la investigación para la demostración de la hipótesis del caso y, además, nos ha conducido a optimizar las labores de investigación hacia la producción de resultados investigativos más sólidos. Más aún, este método de trabajo les ha brindado a los fiscales

un alcance técnico para entender y desarticular una operación criminal compleja que supone la reconstrucción de realidades societarias, tributarias y financieras de una organización criminal.

Efectivamente, nos ha llevado a reducir en más de un 50 % los tiempos de investigaciones de carácter complejo (investigaciones de 3 años se adelantan en un promedio de 10-12 meses). Con bastante frecuencia, los resultados investi-

gativos de la PEF han sido el punto de inicio de procesos de extinción de dominio para encontrar el retorno de los flujos económicos ilícitos a la economía legal. Las medidas cautelares por estos procesos ascienden a \$ 1.5 billones. Finalmente, las labores de la PEF nos han permitido construir casos probatoriamente más robustos, lo cual conduce con frecuencia a que las personas implicadas decidan allanarse a los cargos imputados.

A su vez, la metodología empleada por la PEF, que implica trabajar por proyectos investigativos, permite gestionar de una manera más adecuada los recursos institucionales y el material humano disponible. De igual forma, permite una planeación más estratégica de las actividades de análisis e investigación.

En suma, se trata de una experiencia exitosa que es digna de ser replicada por otras direcciones y dependencias. De hecho, así está sucediendo.

## D. La Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio

### 1. Particularidades de la acción de extinción de dominio y su carácter autónomo frente a la acción penal

Uno de los aspectos más importantes en este punto, y que es bueno advertir desde un inicio, es que la acción judicial destinada a producir la extinción del derecho de dominio tiene una naturaleza distinta a la acción penal. El legislador tuvo a bien instituir en cabeza de la Fiscalía el ejercicio de dicha acción, pero ello no hace que dependa de la acción penal. Por el contrario, tiene carácter autónomo frente a esta última.

Esta aclaración es importante porque permite comprender la necesidad que identificamos en la modernización de crear una Fiscalía Nacional Especializada, encargada exclusivamente de ejercer la acción de extinción de dominio.

En esa medida, el modelo de investigación que hemos construido es consecuente con las características especiales de la acción de extinción de dominio, a saber:

1. No se trata de una pena que se impone por la realización de una conducta delictiva, sino

que es independiente del juicio de culpabilidad que se debate en el proceso penal.

2. No se trata de una acción civil encaminada a afectar el patrimonio, sino que se trata de una acción constitucional destinada a proteger el interés público<sup>166</sup>.

3. La acción de extinción de dominio es directa. Es decir, procede cuando son demostrados algunos de los supuestos consagrados por el Constituyente, como el enriquecimiento ilícito, el perjuicio al tesoro público y el grave deterioro de la moral social<sup>167</sup>.

4. Es una acción constitucional que busca declarar mediante sentencia judicial la titularidad a favor del Estado de aquellos bienes que sean consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social<sup>168</sup>.

---

166. Constitución Política, Artículo 34: "Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación. || No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social".

167. *Ibid.*

168. "Artículo 15. Concepto. La extinción de dominio es una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social, consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado de los bienes a que se refiere esta ley, por sentencia, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado". Ley 1708 de 2014, "Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio".

## 2. Características del modelo de extinción de dominio a partir de la modernización

Nuestro modelo de extinción es consecuente con lo establecido en el artículo 25 de la Ley 1708 de 2014 y con la política pública de priorización trazada en las directivas y las cajas de herramientas diseñadas por la Fiscalía para materializar dicha política y el análisis en contexto.

La acción de extinción de dominio es una de las piezas clave dentro de la política de priorización, principalmente porque hay un juego de espejos entre los resultados contra la criminalidad organizada y los resultados en materia de extinción de dominio. Dado que la lucha contra los fenómenos de criminalidad organizada requiere en muchos casos afectar sus estructuras financieras y los bienes y rentas adquiridos por la criminalidad, los éxitos en materia de desarticulación

de organizaciones también redundan en un mayor conjunto de bienes ante los cuales es posible ejercer la extinción de dominio.

Aunado a ello, los resultados en torno a la extinción de dominio también juegan un papel fundamental dentro de la política del posconflicto por lo menos en dos sentidos. Por una parte, porque su ejercicio puede contribuir al desmantelamiento económico (bienes y rentas) de las organizaciones armadas parte del conflicto armado interno como las FARC y el ELN, a la reparación de las víctimas y a garantizar la no repetición. Por la otra, el hecho de atacar las estructuras financieras de las organizaciones criminales que amenazan la seguridad del Estado y de los ciudadanos mediante la acción de extinción de dominio permite debilitarlas.

## 3. Modelo de priorización en la extinción de dominio

La Dirección de Extinción de Dominio llevó a cabo un minucioso proceso de construcción de su modelo de priorización y aplicación del análisis en contexto. Determinar y fijar el orden de atención de las situaciones y casos a su cargo.

El análisis de su carga laboral lo hizo a partir de una revisión de la información consignada en su base de datos (sistema 'Sagitario'). A partir de esta revisión, la Dirección de Extinción de Domi-

nio desarrolló la *Caracterización de Situaciones a Partir de la Identificación de Prácticas y Patrones Criminales*. En muchos casos, este trabajo consistió en identificar fenómenos criminales recurrentes de organizaciones delincuenciales de alto impacto económico.

Una vez establecidos los patrones criminales, la Dirección identificó doce ejes temáticos que agrupan las situaciones más recurrentes por las

cuales se debe a ejercer la acción de extinción de dominio. Estos ejes temáticos, también conocidos como *alternativas*, son: Bacrim, Administración Pública, Medio Ambiente, Financiación del

Terrorismo, Aforados Constitucionales, Fuerza Pública, Narcotráfico, Lavado de Activos, Hidrocarburos, Microtráfico, Extraditables y Otros.

### a. Definición de los criterios de priorización en relación con la carga laboral

Luego de clasificar su carga de trabajo y con base en las especificidades de la acción constitucional de extinción de dominio, la Dirección definió los siguientes criterios de priorización:

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

Tabla 15.  
Criterios de priorización

Fuente: Despacho Vicefiscal General de la Nación.

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

### *b. Test de priorización y clasificación por ejes temáticos en extinción de dominio*

Una vez establecidos los criterios de priorización, los resultados se contrastaron con la matriz del test de priorización, a fin de identificar el impacto de las diferentes situaciones y hechos delictivos, así como la dificultad de su investigación. Como se expuso, se identificaron doce situaciones y se clasificaron según el impacto, gravedad, dificultad y oportunidad de investigación y judicialización.

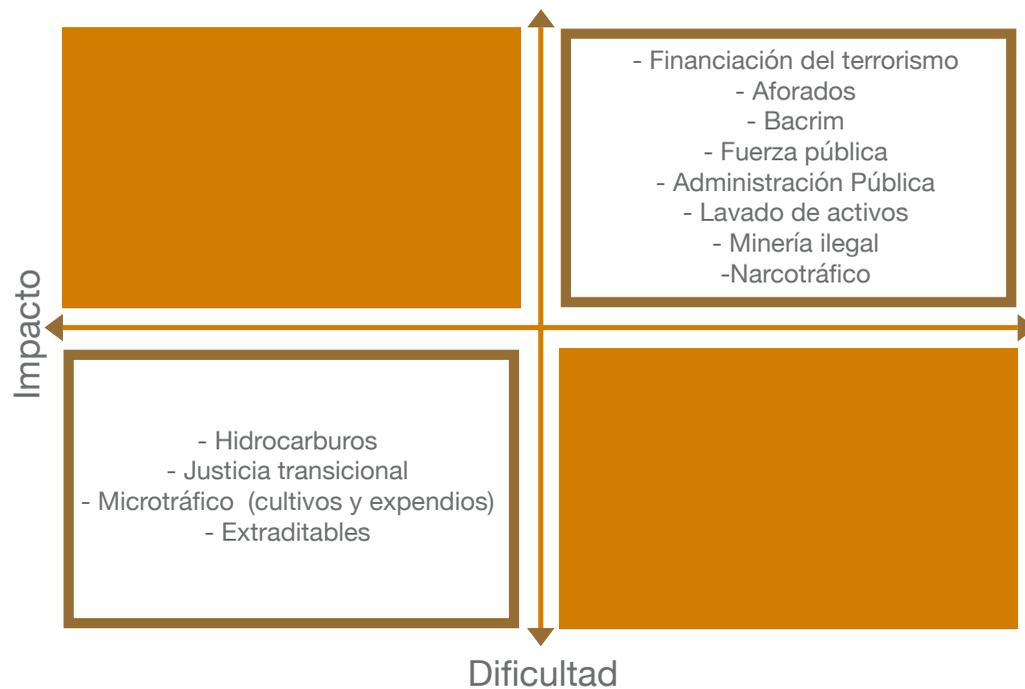


Ilustración 42.  
Clasificación

Fuente: Despacho Vicefiscal General de la Nación.

De acuerdo con las alternativas o ejes temáticos y con el análisis de impacto y dificultad, la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción de Dominio estableció sus prioridades para desarticular con mayores niveles de éxito las estructuras económicas y financieras a las cuales migró la delincuencia organizada y lograr mayor impacto en la sociedad. Las situaciones priorizadas son las siguientes:

1. FARC (financiación del terrorismo).
2. Clan Úsuga (narcotráfico).
3. Trata de personas (otros).
4. Oficina de Envigado (Bacrim).
5. Aforados constitucionales.
6. Carrusel de la contratación (Administración Pública).

Un ejemplo de este ejercicio es el eje temático de aforados constitucionales. Estos casos fueron clasificados como de alta dificultad por la complejidad de delimitar los bienes adquiridos de manera lícita de aquellos adquiridos de forma ilícita, ya

que se trata de personas que también desarrollan actividades legales. Por otra parte, tienen un alto impacto social ya que son servidores públicos cuyas actuaciones pueden afectar el patrimonio público o bienes jurídicos muy importantes.

#### 4. Carga laboral de Extinción de Dominio

Durante este cuatrienio, la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio tuvo cambios y transformaciones positivas que ayudaron a contar con una

Dirección mejor gestionada. Un ejemplo de esta situación es la reducción de su carga laboral, como consecuencia de la aplicación adecuada del nuevo Código de Extinción de Dominio<sup>169</sup>.

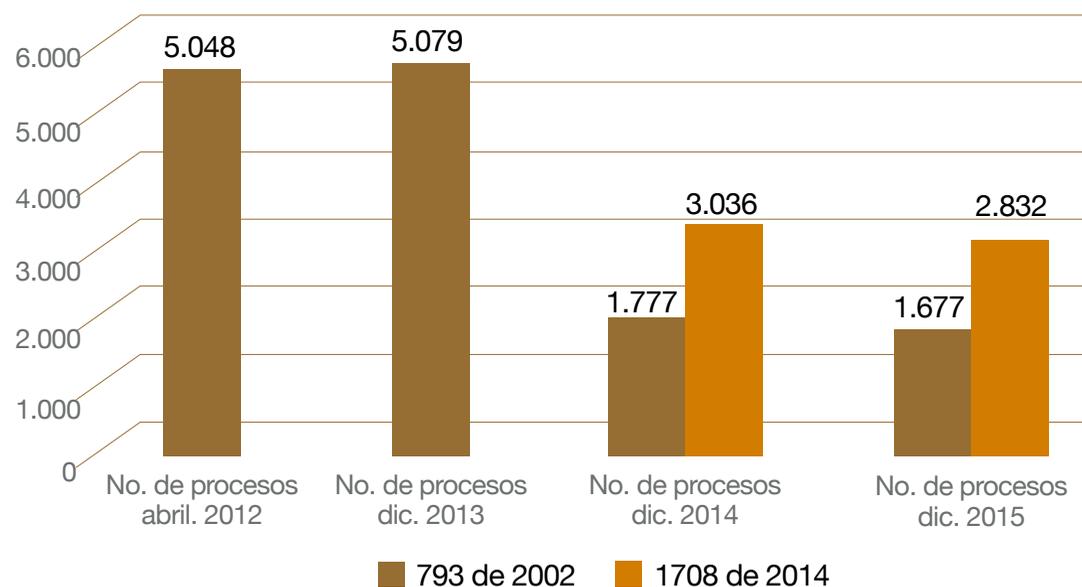


Ilustración 43.  
Carga laboral de Extinción de Dominio  
Fuente: Dirección Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio.

169. Ley 1708 de 2014, "Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio".

Como lo muestra la anterior ilustración, en el mes de abril de 2012, la entonces Unidad de Extinción de Dominio y Lavado de Activos contaba con 5.048 procesos. Cerca de cuatro años después, con corte al mes de diciembre de 2015, la actual Dirección de Extinción del Derecho de Dominio cuenta con una carga laboral de 4.509 procesos, lo que indica que se ha reducido en un número de 539 investigaciones (9,0 % menos).

Otro aspecto que se debe destacar es la asignación de investigaciones. Conforme al artículo 161 del Código de Extinción de Dominio, se han practicado investigaciones con alta probabilidad de éxito, para luego ser remitidas al centro de atención temprana de la Dirección. Dentro de esta, un analista evalúa la información y, de encontrarla completa, procede a la remisión del caso a un fiscal. Este procedimiento interno nos reporta mayor eficacia en el desarrollo de la investigación dado que se cuenta con un filtro destinado a desechar aquellas informaciones incompletas o que no reúnan los presupuestos del artículo 117 del Código de Extinción de Dominio. Los resultados de esta estrategia se muestran a continuación:

Asignación de investigaciones			
2012	2013	2014	2015
1.077	464	411	267

*Tabla 16.  
Asignación de investigaciones*

*Fuente: Dirección Nacional de Fiscalía Especializada de Extinción del derecho de Dominio.*

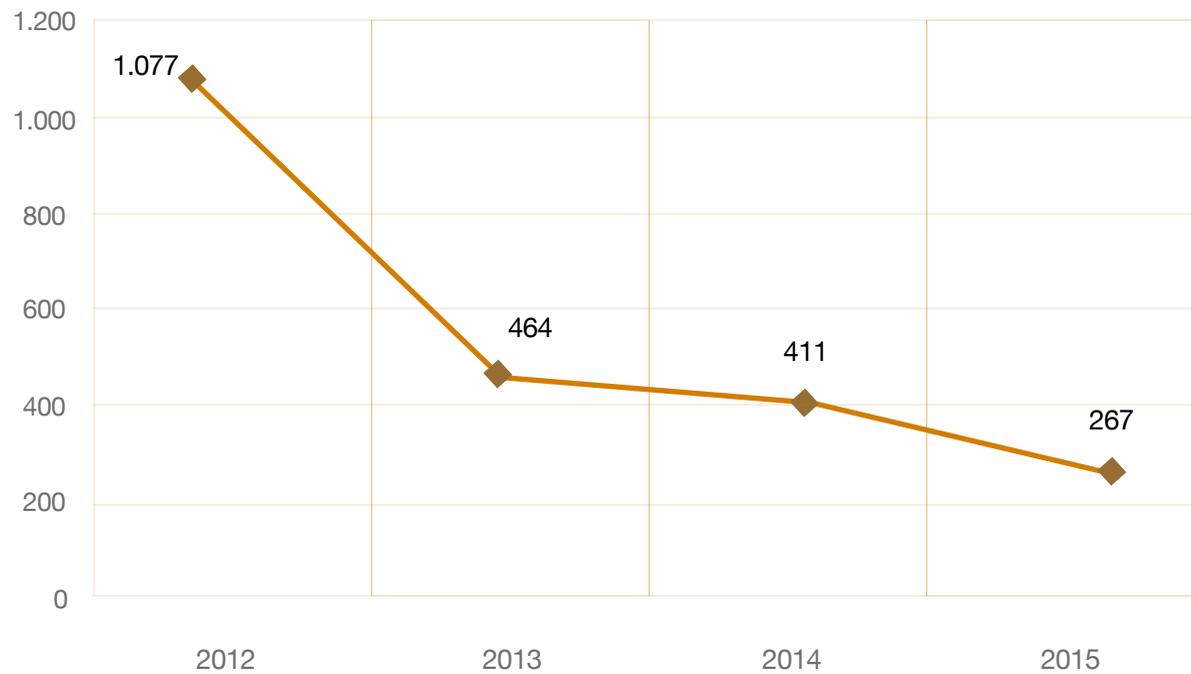


Ilustración 44.  
Asignación de investigaciones II  
 Fuente: Dirección Nacional de Fiscalía Especializada de Extinción del derecho de Dominio.

En la gráfica anterior observamos que para el periodo de enero a diciembre de 2012 fueron asignadas 1.077 iniciativas investigativas, mientras que para los años subsiguientes, a partir de la implementación de las nuevas políticas de intervención temprana de las denuncias de extinción, se logra evidenciar una sostenible disminución de entradas.

## *5. La Dirección que se pone a tono con la Ley 1708 de 2014, “por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio”*

La Fiscalía General de la Nación y, en particular la Dirección de Extinción de Dominio, ha hecho un proceso de adaptación a las nuevas normas que gobiernan la acción de extinción de dominio. En consecuencia, ha realizado en los últimos dos años una multiplicidad de capacitaciones en torno a la aplicación de la Ley 1708 de 2014. Por ejemplo, se llevaron a cabo talleres destinados a socializar los cambios de la misma. Esta fue dirigida a más de 100 funcionarios de las fiscalías, miembros de policía judicial y otras entidades.

Así mismo, con el fin de dar a conocer el nuevo proceso misional de extinción de dominio, en el año 2015 la Dirección hizo capacitaciones en las diferentes seccionales por medio de talleres teórico-prácticos, en los que hizo especial énfasis en su nuevo modelo de investigación.

## *6. Las regiones y la extinción de dominio*

Con la entrada en vigencia de la Ley 1708 de 2014, la Dirección de Extinción de Dominio organizó el mapa judicial para el conocimiento de las acciones de extinción de dominio a nivel nacional. Esto con el fin de trabajar conjuntamente con los Grupos de Policía Judicial de las diferentes regiones y, a partir de ello, proceder a determinar cuántos fiscales se requerían para dichas zonas del país.

## División regional

- Bogotá
- Región uno - Central
- Región dos - Suroriental
- Región tres - Eje cafetero
- Región cuatro - Suroccidental
- Región cinco - Nororiental
- Región seis - Occidental
- Región siete - Llanos Orientales
- Región ocho - Costa Norte
- Región nueve - Occidental



Ilustración 45.

Mapa judicial de extinción de dominio

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

## 7. Extinción de dominio y análisis en contexto

Durante este cuatrienio (2012-2016), la Dirección de Extinción de Dominio aplicó las herramientas de investigación propias del análisis en contexto. Con la información recaudada a lo largo de la existencia de la Dirección y a partir del análisis de bases de datos, ha logrado realizar una clasificación en torno a cuáles son los fenómenos más recurrentes asociados con

la extinción de dominio. Lo anterior con el fin de orientar recursos para poder georreferenciar los patrones criminales, asociar casos e investigarlos de manera conjunta.

Por una parte, la Dirección se ha dado a la tarea de identificar los fenómenos criminales susceptibles de extinción, con especial énfasis en

las formas en que las organizaciones criminales, la delincuencia común y las organizaciones armadas entremezclan sus actividades ilícitas con actividades lícitas propias del comercio de bienes. Este criterio ha sido desarrollado por la Dirección de Extinción de Dominio de conformidad con el análisis de determinadas situaciones o ejes temáticos. Producto de este trabajo fue posible identificar fenómenos criminales recurrentes de organizaciones delincuenciales de alto impacto económico.

Por otra parte, la Dirección de Extinción de Dominio tiene por principio la apreciación global de las investigaciones, sin que jamás se vean los hechos de manera aislada y singular, sino que por el contrario se evalúe en conjunto un fenómeno delincencial. Esta asociación ha sido el resulta-

do de la esquematización de las distintas alternativas o ejes temáticos. La experiencia ha sido exitosa, puesto que hemos instruido actuaciones extintivas en las que se asocian decenas y cientos de investigaciones penales que sirven de insumo al ejercicio de la acción de extinción.

Esta asociación de casos en el modelo implementado por la Dirección de Extinción de Dominio ha permitido la racionalización de los recursos humanos, técnicos e investigativos. En efecto, los fiscales, asistentes, analistas e investigadores fueron asignados con dedicación exclusiva a los ejes temáticos, con base en la capacidad, experticia, conocimiento y habilidades de los servidores en ciertos temas específicos. Todo esto permitió que el reparto de la carga se asignara por especialidades, de acuerdo con la adscrip-

## 8. Herramientas para develar patrones de ocultamiento

Simultáneamente, la Dirección ha implementado diversas herramientas destinadas a develar los mecanismos a los que se acude con el fin de ocultar los bienes de las organizaciones delincuenciales. Además del consabido testaferrato, se han logrado detectar prácticas como la inversión en fiducias, los contratos de *leasing*, las grandes inversiones en el sector inmobiliario, la inversión en grandes sociedades comer-

ciales, la compra de negocios en quiebra para blanquear dineros, la compra de semovientes, materiales preciosos y bienes en el exterior. En este ámbito, respecto a la información de inteligencia financiera, la cooperación internacional ha desempeñado un papel vital para el rastreo de bienes de la delincuencia y para develar las fachadas de estas organizaciones.

## 9. Resultados en la Dirección de Extinción de Dominio

Durante este cuatrienio la Dirección de Extinción ha producido resultados que son relevantes tanto desde un punto de vista cualitativo como cuantitativo.

### a. Casos connotados

#### i. Caso FARC

El enfoque de los esfuerzos para la aplicación de la acción constitucional de extinción del derecho de dominio, en relación con ciertos casos o hechos delictivos, se entrelaza con el aporte que queremos hacer al postconflicto (FARC) como Ente Judicial. Por tal motivo, cabe resaltar que el trabajo de la Dirección Nacional de Extinción de Dominio ha contribuido a la identificación y ubicación de predios en manos del grupo armado al margen de la ley FARC-EP, con el compromiso de la reparación de víctimas del conflicto armado en Colombia.

De hecho, el Vicefiscal delegó a la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio para que liderara la caracterización de la estructura financiera de las FARC. En este orden de ideas, establecimos metas claras que incluyeron la creación de los grupos regionales de inteligencia para que interactúen con los fiscales regionales, Fuerza Aérea, Armada, CTI y Ejército. Todo con el fin de recopilar la

información financiera sobre las FARC y ELN e información relacionada con sus bienes.

En otra vía, la Dirección de Extinción de Dominio realiza acercamientos con las diferentes Direcciones Nacionales encaminados a obtener todos los elementos materiales probatorios que reposen en sus procesos y que permitan construir un análisis más detallado sobre las finanzas de la organización criminal FARC.

De otra parte, de acuerdo con las facultades otorgadas a la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio se creó, mediante Resolución 0302 del 18 de agosto de 2015, el grupo de trabajo para el conocimiento por asociación de casos en investigaciones de extinción de dominio en contra de los bienes adquiridos por actividades ilícitas cometidas por el Grupo al margen de la ley FARC-EP. En el acápite VI, relativo a nuestra Estrategia de Paz, ilustraremos mejor este punto. Por ahora, basta mencionar que, como un esfuerzo para contribuir a la consolidación de la paz y la reparación de las víctimas, con base en la constitución de este grupo de trabajo, hemos realizado reuniones de trabajo con los fiscales que lo conforman para establecer las prioridades en regiones geográficas, bloques y frentes perseguir, así como en establecer por objetivos a corto, mediano y largo plazo.

### *iii. Caso Enilce López, alias “La Gata”*

A través de un informe de policía judicial, la Fiscalía tuvo conocimiento de que la organización delictiva liderada por Enilce López se dedicaba al tráfico de estupefacientes, lavado de dinero y ocultamiento de bienes. Además, se logró constatar que el dinero ilegal procedía del exparamilitar Salvatore Mancuso.

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

### *iv. Caso de alias “El Papero”*

Este caso aborda intensas actividades ilícitas relacionadas con el tráfico de drogas atribuidas a Marco Antonio Gil Garzón, alias “El Papero”. Por ende, se investigaron bienes obtenidos en presunto ejercicio de actividades ilícitas (narcotráfico, lavado de activos, enriquecimiento ilícito, testaferrato, concierto para delinquir, entre otras). Con base en los insumos de procesos penales

contra “El Papero”, así como de informes remitidos por la OFAC<sup>170</sup>, la Embajada de Estados Unidos, declaraciones rendidas por personas condenadas por narcotráfico e informes de policía judicial, se construyó un caso con el fin de ejercer la acción de extinción de dominio sobre 141 bienes, cuyo valor asciende a los \$ 300.000.000.

### *v. Caso Ignacio Álvarez Meyendorff*

La Fiscalía 12 Especializada de Unidad Nacional de Extinción de Dominio y Lavado de Activos profirió resolución de inicio para ocupar con fines de extinción de dominio 210 bienes inmuebles, 30 sociedades comerciales, una inmobiliaria, una estación de servicio, entre otros.

Los bienes inmuebles están en diferentes zonas del país, como el Eje Cafetero, Valle, Cauca, Bogotá, Cundinamarca, Meta, Córdoba, Medellín, Atlántico y Bolívar. Los bienes comprenden

12.140 hectáreas, en su mayoría dedicadas a la ganadería, cultivo de caña y palma seca. Estos bienes están valorados en una suma cercana al billón de pesos.

Este caso estaba relacionado con integrantes de una organización dedicada al tráfico de drogas a partir del envío de lanchas rápidas y barcos de pequeño calado hacia países de Centroamérica y, posteriormente, hacia Estados Unidos.

---

170. Esta sigla corresponde a Office of Foreign Assets Control.

## b. Resultados cuantitativos

A la par de los buenos resultados en casos connotados –reseñados en los acápite anteriores–, la Dirección Nacional de Extinción del Derecho de Dominio también ha dado durante este cuatrienio (2012-2016) unos resultados sin precedentes a partir de una medición cuantitativa.

El cuadro que se presenta a continuación refleja la celeridad de las investigaciones en materia de extinción de dominio a partir de la Ley 1708 de 2014. Esto nos ha permitido tomar decisiones de fondo sobre el proceso en periodos cortos. Por ejemplo, el 60 % de los requerimientos de extinción ya se encuentran a instancias de los jueces de extinción de dominio para su decisión definitiva. Además, de todos los requerimientos solo siete fueron declarados improcedentes, lo cual arroja una efectividad del 90 %.

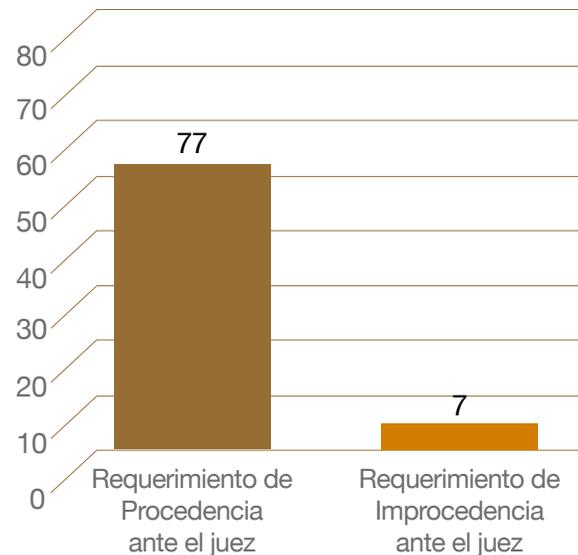


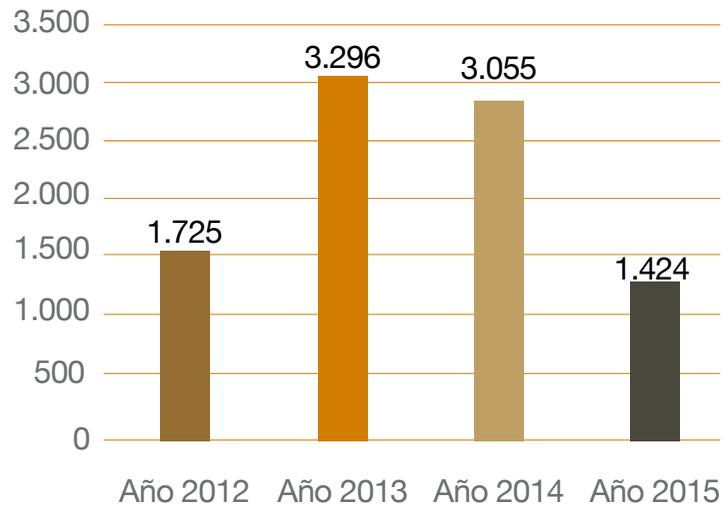
Ilustración 46.  
Requerimientos de extinción

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

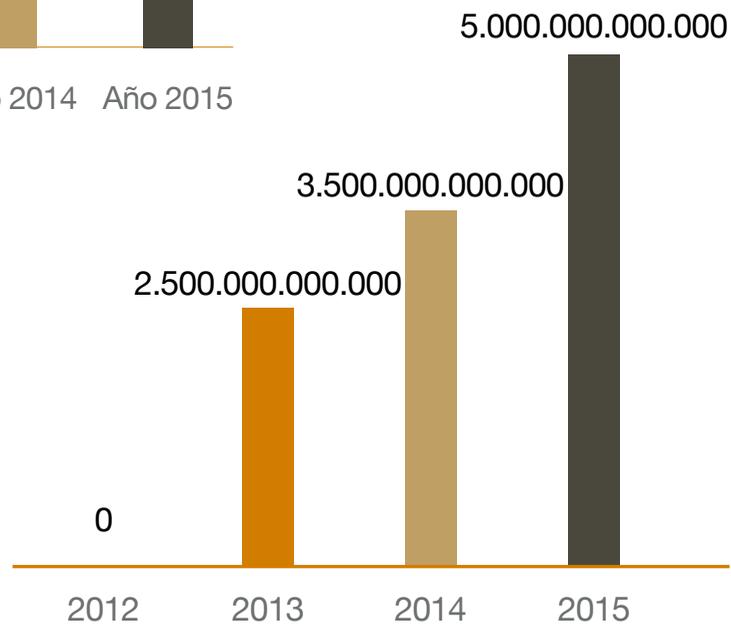
## c. Valor y número de bienes objeto del derecho de extinción de dominio

Quizás uno de los logros más importantes de la Dirección tiene que ver con el número de bienes que han sido objeto de afectación con fines de extinción de dominio y su avalúo. De la labor realizada por los fiscales adscritos a esta Dirección, hemos obtenido la afectación con fines de extinción del derecho de dominio de 9.500 bienes producto de actividades ilícitas, avaluadas

en aproximadamente \$ 11.000.000.000.000. Cabe señalar que en 2015, con menos número de bienes (1.424), se aumentó el valor de los mismos (cinco billones de pesos (5.000.000.000.000)). Lo anterior fue efectuado mediante un análisis que define las investigaciones que tengan alta probabilidad de éxito y la evaluación del costo-beneficio.



*Ilustración 47.*  
 Número de bienes objeto de afectación con fines de extinción de dominio (2012-2015)  
 Fuente: Dirección Nacional de Fiscalía Especializada de Extinción del Derecho de Dominio.



*Ilustración 48.*  
 Avalúo de bienes objeto de afectación con fines de extinción de dominio (2012-2015)  
 Fuente: Dirección Nacional de Fiscalía Especializada de Extinción del Derecho de Dominio.

## E. La especialización de las Fiscalías Nacionales

El proceso de modernización de la Fiscalía General de la Nación buscó la eficiencia de la investigación. La preocupación por optimizar el sector misional de la Entidad, en especial todo lo atinente a la adecuación e implementación de nuevas herramientas para la eficacia del Sistema Penal Acusatorio, recorre de principio a fin todo el proceso de reingeniería iniciado en 2012. Ello se debe, principalmente, a que los diagnósticos que precedieron la modernización indicaron que uno de los graves problemas que aquejaba al área misional era la atomización de la investigación.

Los expertos consultados encontraron que cada fiscalía era prácticamente un mundo que giraba sobre su propia órbita. También advirtieron que muchas veces la Fiscalía desaprovechaba los esfuerzos institucionales como consecuencia de una falta de articulación de la gestión investigativa. Así por ejemplo, un mismo fenómeno criminal era investigado simultánea y aisladamente por fiscales de diferentes unidades. Lo anterior, sin que hubiera algún tipo de interlocución entre ellos o por lo menos mecanismos para el intercambio de información.

Los informes de diagnóstico recomendaron que las investigaciones fueran abordadas desde un punto de vista estratégico. Igualmente, aconsejaron reunir en una sola dirección aquellos fenómenos delictivos que eran investigados y judicializados de manera dispersa y atómica.

Con el fin de contrarrestar esa atomización y el gasto innecesario de los recursos limitados asignados a la Entidad, creamos dos grandes direcciones con la finalidad de lograr la coordinación y eficacia de las investigaciones penales asignadas a las antiguas unidades nacionales, la Dirección de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas y la Dirección de Fiscalías Nacionales. De esta manera, dichas direcciones de fiscalías han asumido un papel protagónico e innovador dentro de la nueva estructura de la Entidad, en la medida que pueden hacer una asignación inteligente de casos, crear espacios de articulación y diseñar estrategias de trabajo que permitan coordinar los esfuerzos investigativos en aquellos fenómenos delictivos que tengan trascendencia nacional y en los que están involucradas estructuras criminales de alta complejidad<sup>171</sup>.

---

171. Fiscalía General de la Nación, *Informe de gestión 2014-2015*, 46-47.

# 1. Articulación de las fiscalías nacionales especializadas

Como se indicó, los expertos que acompañaron a la Fiscalía en su proceso de reestructuración llamaron la atención sobre el aislamiento y la desarticulación en la Entidad. Cada unidad de fiscalías actuaba como una fiscalía completamente distinta, y los recursos humanos y económicos de la Entidad eran desaprovechados<sup>172</sup>. Por eso, el proceso de modernización dotó a las diversas direcciones de un enfoque gerencial en el desarrollo de sus funciones.

Bajo la anterior estructura de la Fiscalía, las Unidades Nacionales no cumplían ningún papel relevante en el desarrollo del objeto misional de la

Entidad. Sus funciones tenían un marcado acento administrativo, lo que de cierta forma llevó a que desempeñaran un papel secundario en la lucha contra las diversas formas de criminalidad y no coordinaran de manera estratégica los recursos a su cargo.

Las direcciones de fiscalías pasaron entonces de ser meras instancias administrativas a canalizar los esfuerzos desplegados en la consecución de objetivos comunes. Precisamente, la Dirección de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas tiene como principal tarea la coordinación de las siete Fiscalías Nacionales Especializadas<sup>173</sup>.



Ilustración 49.

*Direcciones adscritas a la DAFNE*

Fuente: Dirección de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas.

172. Universidad de los Andes y Fiscalía General de la Nación, "Informe Etapa 2", en *Conversaciones para la acción: prestación efectiva del objeto misional de la Fiscalía General de la Nación*, 29.

173. Decreto Ley 016 de 2014, "Por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación", artículo 18.

La principal misión de la Dirección Nacional de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas es la de diseñar, coordinar e implementar mecanismos de articulación para las Direcciones de Fiscalías Nacionales Especializadas. Todo esto con el fin de concentrar acciones más ágiles y eficaces en la búsqueda de la verdad y la defensa de los intereses de la población.

Así mismo, se aprecia que la incorporación de un nuevo enfoque en el manejo de los recursos humanos, logísticos y económicos de las Fiscalías Nacionales Especializadas permite el intercambio

de información para realizar un análisis conjunto de los fenómenos criminales. Todo esto en contraste con el tratamiento aislado de los delitos y la escasa interacción que existía antes del proceso de modernización y reestructuración entre las Unidades Nacionales.

A continuación explicaremos una de las principales estrategias que implementamos para la articulación de las Fiscalías Nacionales Especializadas y, posteriormente, presentaremos algunos resultados obtenidos.

### *a. Creación de cuatro grupos de trabajo con fiscales de las distintas dependencias*

Una estrategia fundamental que usamos para articular el trabajo de las Fiscalías Nacionales Especializadas fue la creación de cuatro grupos de articulación con fiscales de las distintas direcciones<sup>174</sup>, especializados en la investigación y judicialización de fenómenos criminales de gran impacto. Con esta estrategia buscamos que la investigación de estos fenómenos criminales corresponda a una estrategia global de la Institución que articule los equipos de trabajo de cada una de las direcciones de fiscalías especializadas que tienen a su cargo la investigación de dichos fenómenos.

Los grupos de trabajo que hasta la fecha hemos creado para la investigación y judicialización articulada se enfocan en la lucha contra i) la trata de personas; ii) organizaciones criminales que se financian mediante conductas punibles que atentan contra los recursos naturales y el medio ambiente; iii) tráfico de armas de fuego, municiones y explosivos. Se conformó un grupo con el fin de apoyar las investigaciones relacionadas con Daniel Rendón Herrera, excluido de Justicia y Paz.

---

174. Resolución 1171 de 2014, expedida por el Fiscal General de la Nación.

## *i. Grupo de Articulación para la Lucha contra la Trata de Personas y Delitos Conexos (Resolución 010 de 2014)*

Este grupo está conformado por fiscales adscritos a la Dirección de Fiscalías Nacionales Especializadas en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, a la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra el Crimen Organizado, a la Dirección de Fiscalías Nacionales Especializadas Antinarcóticos y Lavado de Activos. También cuenta con funcionarios de la Dirección Nacional de Policías Judiciales Especializadas y de la Policía Nacional.

Hasta la fecha este grupo de articulación ha logrado: (i) la georreferenciación del lugar de origen y país de destino de las víctimas, (ii) el impulso procesal del 96 % de los casos, (iii) la

organización de múltiples procesos que llevaba la Fiscalía sobre trata de personas, (iv) la construcción de perfiles de las víctimas, (v) la asociación de casos y, finalmente, (vi) el reparto inteligente de denuncias y la capacitación de los fiscales y policías judiciales que asumen la investigación y judicialización de este grave delito transnacional.

El trabajo articulado de parte de las fiscalías especializadas logró la desarticulación de una red transnacional de trata de personas con sede en China y Singapur y el desarrollo exitoso de los 2 casos conocidos como Libertad Uno y Libertad Dos.

## *ii. Grupo de articulación para la investigación de las organizaciones criminales que se financian mediante conductas punibles que atentan contra los recursos naturales y el medio ambiente (Resolución 011 de 2015)*

Este segundo grupo de trabajo está conformado por fiscales de la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra el Crimen Organizado, la Dirección de Fiscalías Naciona-

les Especializadas Antinarcóticos y Lavado de Activos, la Dirección Nacional Especializada contra el Terrorismo y la Dirección Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Do-

minio. La articulación busca combatir algunas organizaciones criminales que se financian con la explotación de recursos naturales no renovables o que utilizan esta actividad para legalizar otros ilícitos como el narcotráfico.

En relación con el grupo de articulación que investiga la financiación del crimen organiza-

do a través de la minería ilegal, se está trabajando en un modelo que replique el éxito del caso GOLDEX, el cual se llevó a cabo en la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada Antinarcóticos y Lavado de Activos, a efectos de impactar estratégicamente la raíz de este negocio criminal.

### *iii. Grupo de Articulación para la Investigación del Tráfico de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos (Resolución 013 de 2015)*

El tercer grupo de trabajo está conformado por funcionarios de la Fiscalía Nacional Especializada contra el Crimen Organizado, la Dirección Nacional de Justicia Transicional, la Dirección de Fiscalías Nacionales Especializadas Antinarcóticos y Lavado de Activos, la Dirección Nacional Especializada contra el Terrorismo, la Dirección Nacional Especializada contra la Corrupción y la Dirección Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio. Su tarea consiste en investigar el tráfico, fabricación, transporte, almacenamiento, expendio, distribución, venta, suministro o porte de armas de fuego, municiones o explosivos, los cuales desencadenan nuevos fenómenos criminales que

ponen en peligro los derechos fundamentales de la población. Estas conductas tienen graves implicaciones frente a procesos de desarme, desmovilización, reintegración, garantías de no repetición, como los que actualmente se viven en el país.

El trabajo articulado y coordinado de este grupo ha permitido hacer numerosas capturas, así como la incautación de material de guerra e inteligencia. Operaciones exitosas, como Dignidad Dos y Matusalén lograron dismantelar una red delincencial integrada por miembros activos de las fuerzas militares que traficaban armas en beneficio de organizaciones criminales.

#### *iv. Grupo de articulación para apoyar las investigaciones relacionadas con Daniel Rendón Herrera, excluido de Justicia y Paz, cuya entrega en extradición se encuentra diferida en función de los derechos de las víctimas (Resolución 022 de 2015)*

Este último grupo de articulación tiene el fin de lograr un intercambio de información sobre las conductas delictivas cometidas por Daniel Rendón Herrera, así como su papel en las organizaciones criminales a las que perteneció. Este equipo de trabajo está integrado por personas asignadas a las Fiscalías Nacionales Especializadas contra el Crimen Organizado, Justicia Transicional, Antinarcóticos y Lavado de Activos, Extinción del Derecho de Dominio y Derechos Humanos y DIH.

Frente al grupo que se creó para la investigación y judicialización del postulado excluido de Justicia y Paz Daniel Rendón Herrera, alias “Don Mario”, es importante señalar que la puesta en marcha de este equipo de fiscales implica avances en la investigación no solo de esta persona, sino de todo el fenómeno criminal que lo rodeó como son, entre otros, el Clan Úsuga, Falsos Positivos, narcotráfico y violaciones a los derechos humanos.

## *2. La definición de ejes temáticos en la Dirección de Fiscalías Nacionales como un criterio de especialidad*

El núcleo de la Dirección de Fiscalías Nacionales reside en los siguientes ejes temáticos: i) Protección de la Propiedad Intelectual, Telecomunicaciones, Patrimonio Cultural y Moneda Legal; ii) Desaparición y Desplazamiento Forzados; iii)

Protección de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente; iv) Corrupción en la Administración de Justicia; y v) Protección a los Mecanismos de Participación Democrática.

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

La especialidad de funciones es una garantía de celeridad y calidad en el trabajo. La teoría organizacional ha indicado de tiempo atrás que el *zapping* en materia de funciones, esto es, el constante cambio de tópicos en las cargas laborales, si bien tiene cierta utilidad en cuanto permite que la persona obtenga una visión global sobre una organización, puede obstaculizar el conocimiento en detalle y a profundidad de una determinada materia. Por ejemplo, si un fiscal se ve obligado a repartir su tiempo laboral entre el estudio de casos relacionados con delitos financieros, inasistencia alimentaria y delitos ambientales, hay mucha probabilidad de que esta persona no logrará especializarse ni sumergirse a profundidad en el conocimiento y estudio de ninguno de ellos.

Además, los delitos que son investigados por estos ejes temáticos obedecen en su gran mayoría a fenómenos criminales complejos cuya comprensión y análisis demanda el dominio de conocimientos especializados en áreas distintas al derecho penal. Esto implica que la investigación y correcta imputación de los delitos exige de par-

te de nuestros fiscales y funcionarios de policía judicial cierta familiaridad con tópicos relativos a temas propios de cada uno de los ejes.

En suma, lo que está detrás de la división del trabajo a partir de grupos –o ejes– temáticos en la Dirección de Fiscalías Nacionales es la convicción de que la experiencia específica, el conocimiento técnico, las habilidades y competencia que una persona ha adquirido en el estudio durante años de un determinado fenómeno criminal redundan, a fin de cuentas, en una mayor eficiencia en materia de gestión judicial.

Cada uno de los ejes está conformado por varios fiscales liderados por un fiscal coordinador y cuenta con profesionales de apoyo para la eficiente ejecución de sus tareas. El cronograma y el método de trabajo en cada grupo de eje temático responden a los parámetros de priorización definidos por el Director de Fiscalías Nacionales en su plan anual de priorización.

Para ello, los fiscales coordinadores de los ejes temáticos presentan diagnósticos realizados a partir de los lineamientos fijados por la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación. Este mismo procedimiento se sigue para identificar qué casos han de ser asociados a un caso ya priorizado y a además, cuáles investigaciones, dada su complejidad o connotación, ameritarían ser abordados por un subgrupo específico de la Dirección.

La anterior estrategia de trabajo repercutió enormemente en el fortalecimiento de la labor investigativa de la Entidad. Hemos podido pasar del modelo caso a caso a una estrategia que aprovecha mejor los recursos limitados de la Fiscalía. De ahí que los resultados sean mucho mejores y estén en concordancia con las necesidades del país, como se mostrará a continuación.

### *3. Resultados en la protección de la democracia. La especialización de la Fiscalía en delitos electorales*

El incremento en la eficiencia de la investigación penal pretendido a través del proceso de modernización, que pasó por la adopción de nuevos modelos de investigación penal, de gestión, y de especialización de conocimientos, paralelamente permitió identificar y delimitar algunos fenómenos delictivos cuyo impacto negativo sobre los bienes jurídicos no estaba adecuadamente diagnosticado y por ende no permitía focalizar eficazmente las acciones de la Fiscalía General de la Nación para dar la respuesta que la sociedad esperaba.

Este fue el caso de las conductas delictivas que estaban dirigidas directa o indirectamente a im-

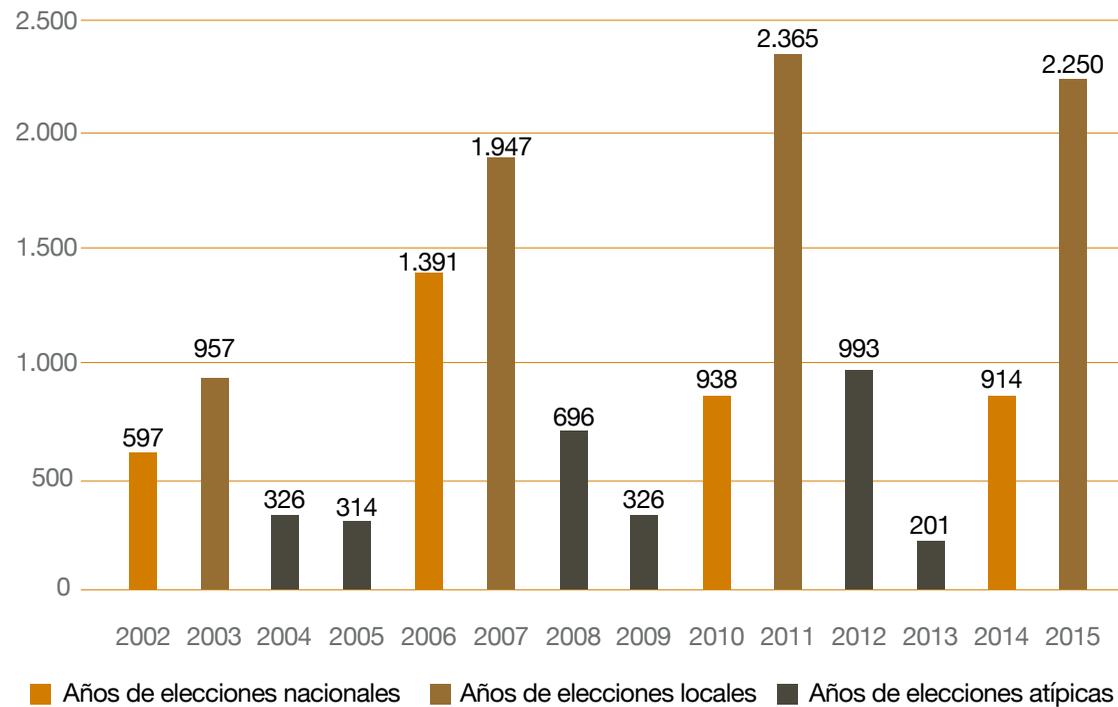
pedir el libre ejercicio del derecho fundamental al voto.

Desde la incorporación en los códigos penales colombianos de un título específico dedicado a la protección de los mecanismos de participación democrática, el número de investigaciones que llevaban acabo por este tipo de conductas delictivas ha ido en permanente ascenso, con picos en aquellos años en que se celebran elecciones regionales<sup>175</sup>.

---

175. Naturalmente, para estos cálculos, los años en los que se celebran certámenes electorales deben considerarse como puntos de referencia para la medición. En Colombia se dividen en dos: elecciones nacionales y elecciones de autoridades locales. Estos procesos electorales se celebran cada cuatro años.

---



*Ilustración 50.*  
*Investigaciones por delitos contra los mecanismos de participación democrática, años 2002–2015*  
 Fuente: Despacho del Vicefiscal General de la Nación con datos tomados de los sistemas SIJUF y SPOA.

El sistemático incremento de este tipo de criminalidad se enmarcó dentro de un específico contexto político, geográfico, económico y de violencia que ha caracterizado la vida política del país, donde actores diferentes a los que tradicionalmente deberían participar en los procesos electorales pasaron a ser grandes protagonistas; este es el caso de las guerrillas, los grupos paramilitares y el crimen organizado.

Los delitos que atentan contra la libertad y transparencia del sufragio paulatinamente se convirtieron en herramientas para subvertir el orden constitucional o para capturar el Estado y las rentas territoriales. Otro tanto sucedió con los actos propios de corrupción o fraude electoral desplegados por candidatos, movimientos políticos y casas políticas territoriales, que los utilizaron como medio para apoderarse de las

administraciones y por esa vía de la contratación estatal en las regiones.

No obstante, a pesar de esta realidad y del grave impacto que implicaba para la consolidación de las instituciones democráticas y las administraciones públicas, la Fiscalía seguía investigando a través de casos individuales y aislados, que no integraban en su análisis criminológico las dinámicas políticas, económicas y territoriales de las elecciones ni el esquema de incentivos criminales que giran en torno a ellas.

Por ejemplo, la oportunidad de lavar recursos procedentes del narcotráfico o la minería ilegal mediante la financiación de campañas políticas, que en la práctica operan como empresas electorales y que en una sola elección pueden llegar a contar con más de cien mil candidatos.

Así mismo, debido a que primaba el entendimiento de que estas tipologías delictivas se desarrollaban en los días cercanos a la jornada de votación, no se contemplaba la necesidad de crear equipos de investigadores y fiscales especializados y permanentes en el tiempo; no existía una rápida reacción para enfrentar esta criminalidad, y se desperdiciaban los conocimientos específicos que algunos funcionarios adquirirían investigando casos esporádicos en cada ciclo electoral.

A partir de esta problemática y del reconocimiento de que muchas de las luchas armadas que han

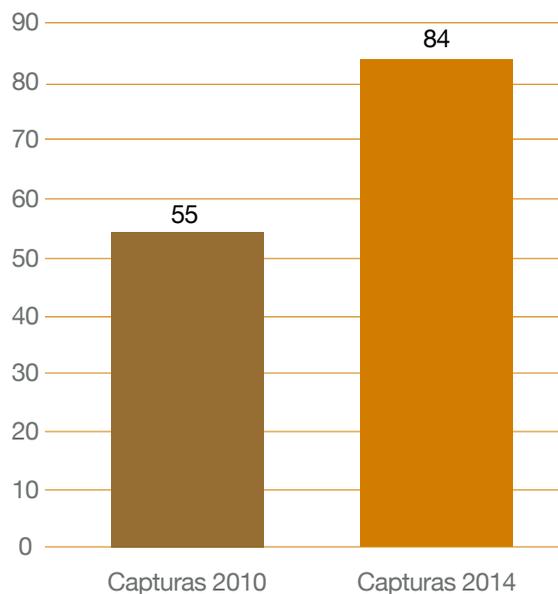
golpeado al país surgieron de las restricciones a la participación política libre, la Fiscalía General de la Nación, liderada por el Despacho del Vicefiscal, diseñó una estrategia global de atención a esta criminalidad, que contó con tres fases de implementación: i) corto plazo: elecciones de Congreso y Presidencia (2014); ii) mediano plazo: elecciones regionales (2015); y iii) largo plazo: consolidación de metodologías y destrezas investigativas para las futuras elecciones.

La estrategia incluyó la expedición del Memorando 0001 de 2014, a través del cual la Fiscalía formuló el Plan de Acción para los Comicios Electorales de 2014, en el que se destacó a nivel nacional un grupo conformado por 104 fiscales e investigadores del CTI para atender estos casos y se dispuso una preparación logística para adelantar los actos urgentes del día electoral.

Los funcionarios destacados recibieron formación teórica y práctica sobre procedimientos electorales, delitos contra la participación democrática y técnicas de elaboración de contextos. Los talleres de formación contaron con la participación de entidades públicas como la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) y de organizaciones de la sociedad civil expertas en la materia, como la Misión de Observación Electoral (MOE).

Adicionalmente, con el propósito de mejorar la atención de las flagrancias de esto delitos, el Ente acusador capacitó a los miembros de la Policía Nacional que desempeñaron funciones de policía judicial y policía de vigilancia.

A raíz de esta estrategia implementada a corto plazo para las elecciones del 2014, logramos incrementar los resultados en materia de capturas de una elección nacional a otra (2010-2014) pasamos de 55 a 84 capturas, que corresponde a un incremento del 52 % entre una elección y otra.



Frente a las elecciones de 2015, la Fiscalía General de la Nación incrementó el número de funcionarios destacados para la investigación de este tipo de delincuencia, pasando de 104 a 155, y fortaleció el ciclo de formación investigativa.

Para las elecciones de 2015, las labores investigativas puestas en marcha de forma oportuna, especialmente en trashumancia electoral, permitieron resultados históricos capturas entre unas elecciones regionales y otras (2011-2015).

En efecto, esta Entidad pasó de 108 capturas en (2011) a 248 (2015). Respecto de estas últimas, vale la pena resaltar que 80 se realizaron con fundamento en órdenes de captura, mientras que en 2011, de las 108, únicamente 3 tuvieron como fundamento una orden judicial, las restantes fueron flagrancias.

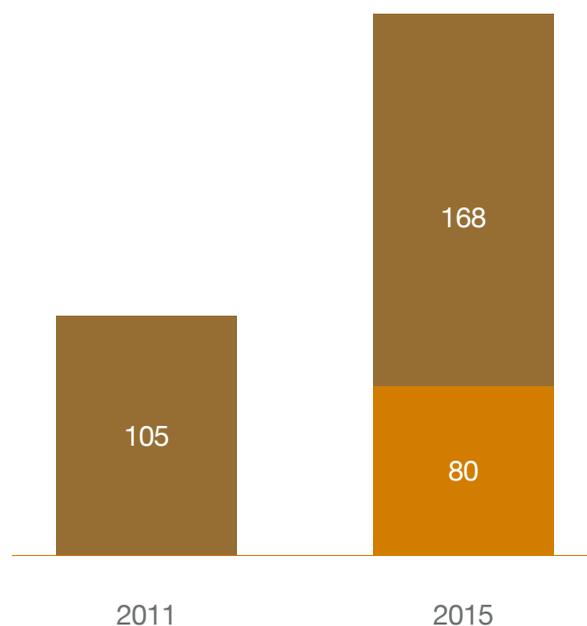
También incrementamos nuestra capacidad de reacción, ya que 82 capturas fueron en etapa preelectoral y las restantes el día de la jornada electoral y de escrutinios, mientras que en pasadas elecciones las capturas únicamente se dieron el día de la votación. Estos resultados previos permitieron minimizar el impacto de los delitos sobre los resultados electorales.

Finalmente, la Fiscalía logró mejorar la calidad subjetiva de las capturas, ya que estas se enfocaron en los sujetos más importantes de la cadena

*Ilustración 51.  
Comparativo de capturas elecciones 2010 vs. 2014  
Fuente: Despacho del Vicefiscal General de la Nación  
con datos tomados del sistema SPOA.*

delictiva del fraude: se capturaron 55 candidatos, 5 registradores municipales y varios líderes políticos. Esta circunstancia difiere de elecciones anteriores; durante estas, las capturas se concentraban únicamente en eslabones bajos, como compradores de votos o suplantadores, lo que realmente responde a las actuaciones en flagrancia.

■ Órdenes de captura ■ Capturas en flagrancia



Este hecho permite concluir que ahora la Fiscalía realiza investigaciones de mayor calidad y tiene una mejor comprensión de los fenómenos criminales que afectan la participación democrática.

El Ente acusador pasó de hacer una aproximación de estas tipologías delictivas sin tener mucha comprensión de su contexto a practicar indagaciones interdisciplinarias y especializadas; de iniciar investigaciones a pocos días de las votaciones y judicializar flagrancias a entender las dinámicas delictivas propias de cada etapa electoral (preelectoral, electoral y poselectoral).

Igualmente, la Fiscalía aplicó la investigación en contexto para fortalecer la persecución penal de los principales responsables de este fenómeno criminal, entre estos, funcionarios públicos, líderes políticos e integrantes de estructuras criminales<sup>176</sup>.

*Ilustración 52.  
Comparativo de capturas en las elecciones regionales 2011 vs. 2015*

*Fuente: Despacho del Vicefiscal General de la Nación con datos tomados del sistema SPOA.*

<sup>176</sup>. La Fiscalía aplicó por primera vez la acción de extinción de dominio sobre bienes (buses) destinados a la comisión de delitos electorales (trashumancia electoral).

## 4. Resultados de la mayor especialización en la investigación y ejercicio de la acción penal de las Fiscalías Nacionales en Ley 906 de 2004

Durante el cuatrienio (2012-2016), las direcciones nacionales se focalizaron en una mayor especialización de acuerdo con el impacto de la complejidad de los fenómenos criminales estudiados. Esto permitió que se enfocaran en la carga de trabajo acumulada y seleccionar de mejor manera las asignaciones especiales. Además, en el periodo se puede observar un mejor desempeño en los indicadores propuestos.

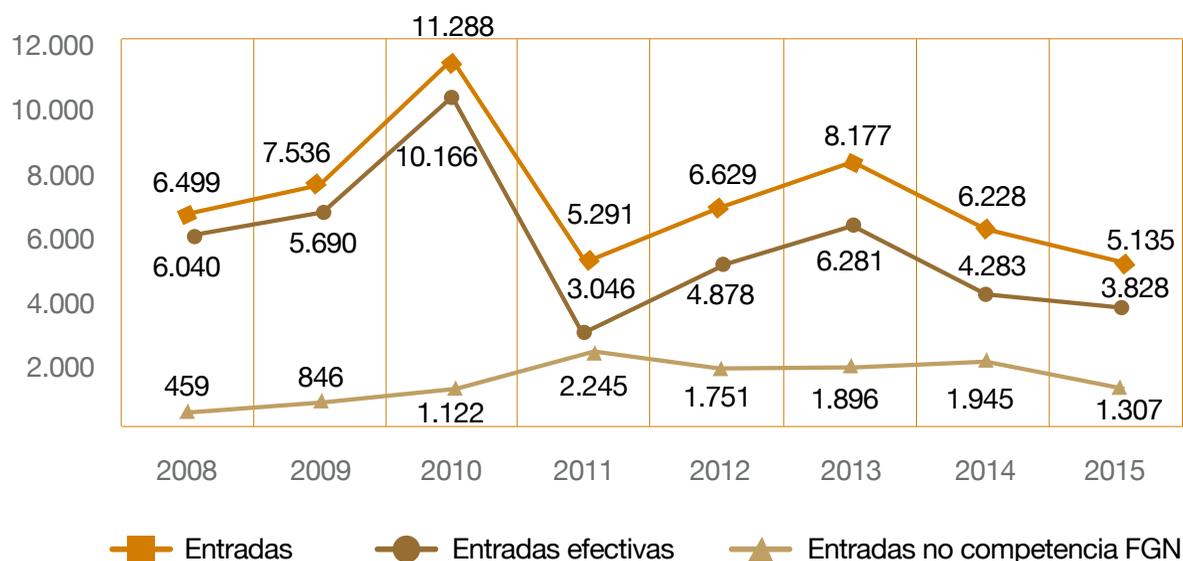


Ilustración 53.  
Entradas y entradas efectivas de la Dirección de Fiscalías Nacionales  
Fuente: SPOA. Fecha de corte: 18-01-2016. Unidad de conteo: procesos.  
Elaboración: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

Como se observa en la ilustración anterior, las entradas a las Fiscalías Nacionales Especializadas y a los ejes temáticos que componen la Dirección de Fiscalías Nacionales variaron significativamente año a año, particularmente entre 2010 y 2011. Esto se debe a que mientras las entradas de las Direcciones Seccionales están determinadas por la cantidad de denuncias que presenta la ciudadanía, la carga de las Direcciones Nacionales (Especializadas y los ejes de la Dirección de Fiscalías Nacionales) depende del número de asignaciones especiales realizadas por el Fiscal General de la Nación. Estas asignaciones se

efectúan de acuerdo con la especialidad, impacto y complejidad de los casos.

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

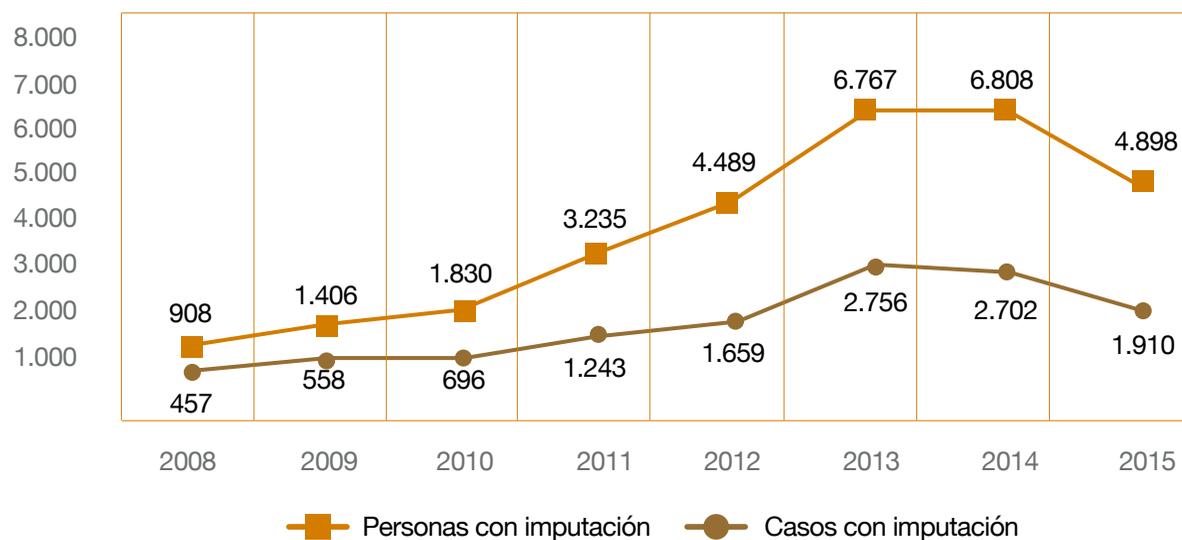
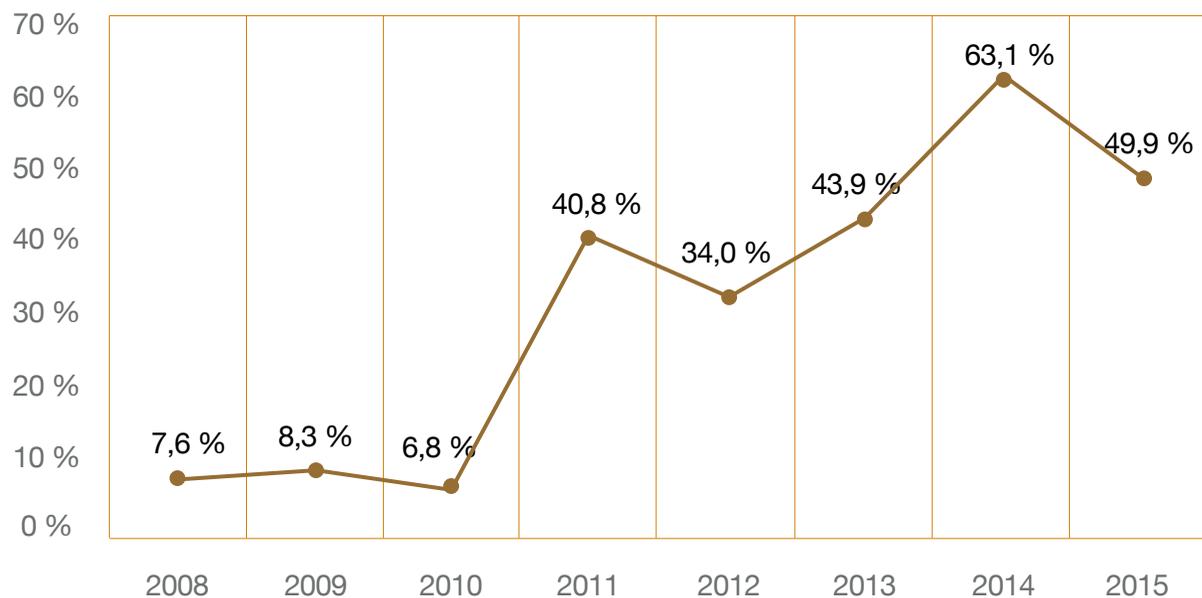


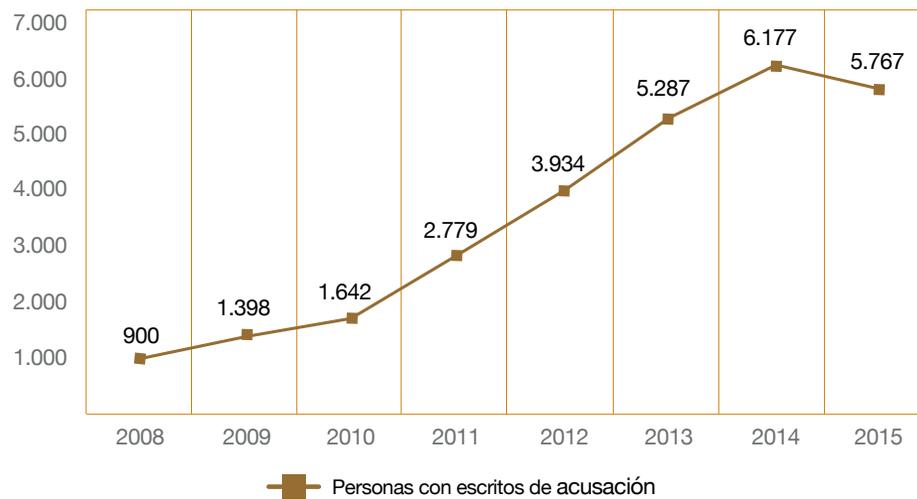
Ilustración 54.  
Imputaciones por proceso y por persona en los procesos asignados a las direcciones nacionales  
Fuente: SPOA. Fecha de corte: 18-01-2016. Unidad de conteo: procesos.  
Elaboración: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.



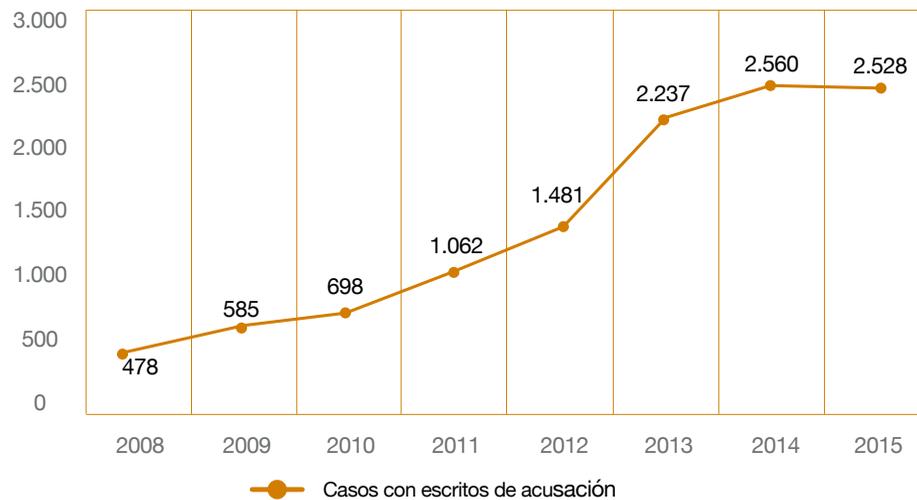
*Ilustración 55.*  
*Tasa de imputaciones en las direcciones nacionales*  
 Fuente: SPOA. Fecha de corte: 18-01-2016. Unidad de conteo: procesos.  
 Elaboración: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

Estas ilustraciones muestran el comportamiento de los casos en los que por lo menos se obtuvo una imputación y el número de personas imputadas. En el gráfico 54 es posible observar un crecimiento sostenido en las dos series a lo largo del periodo hasta el año 2015. Durante el periodo 2012-2015 se duplicaron el número de imputaciones por caso y por persona con respecto al cuatrienio 2008-2011. Mientras que la tasa de imputaciones en 2011 fue de 40,8 %, en el 2015 fue de 49,9 %, lo que equivale

a un aumento de casi 10 puntos. Es decir, que mientras en el año 2011 se lograba imputar 4 procesos de cada 10 que entraban, en el último año se imputaron 5 de cada 10.



*Ilustración 56.*  
*Escritos de acusación por persona en los procesos asignados a las direcciones nacionales*  
 Fuente: SPOA. Fecha de corte: 18-01-2016. Unidad de conteo: procesos.  
 Elaboración: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.



*Ilustración 57.*  
*Casos con escritos de acusación en las direcciones nacionales*  
 Fuente: SPOA. Fecha de corte: 18-01-2016. Unidad de conteo: procesos.  
 Elaboración: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

Las dos ilustraciones anteriores muestran el comportamiento de los escritos de acusación. Con base en los datos presentados, es posible observar que los casos con escrito de acusación aumentaron, alcanzando un crecimiento de un poco

más del doble (212 %) en el periodo 2012-2015, comparado con el cuatrienio anterior. La cifra de los escritos de acusación por persona en este último periodo tuvo un incremento del 215 % respecto del periodo 2008-2012.

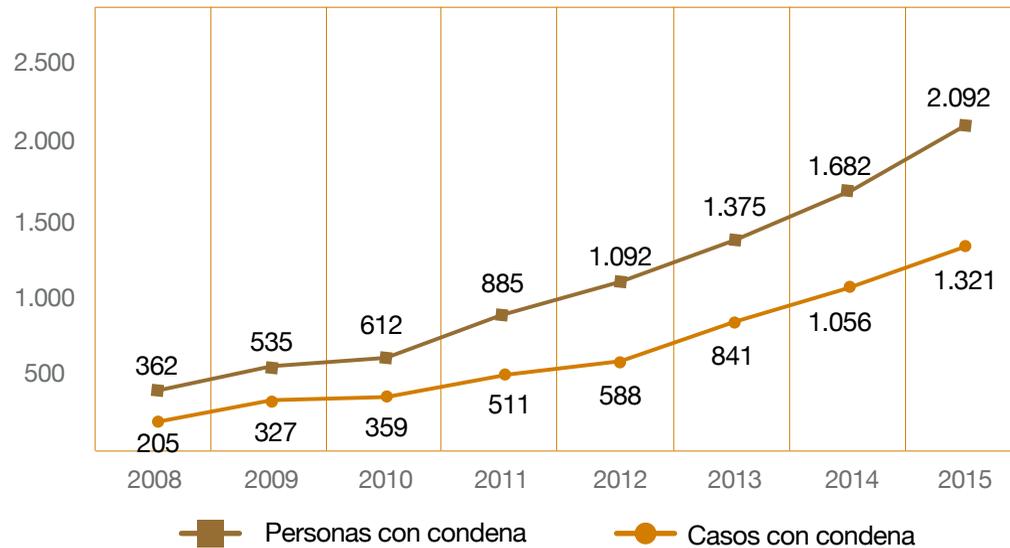


Ilustración 58.  
Procesos y personas con condena en los procesos asignados a las direcciones nacionales

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

La ilustración 58 presenta el comportamiento de las condenas agregadas por caso y persona en la carga de trabajo de las direcciones nacionales. La gráfica permite advertir un crecimiento sostenido de las condenas desde el año 2008. Ese incremento es de casi del doble de procesos y personas con condena en el periodo 2012-2015 respecto del periodo 2008-2011. Lo anterior significa que si bien desde el año

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

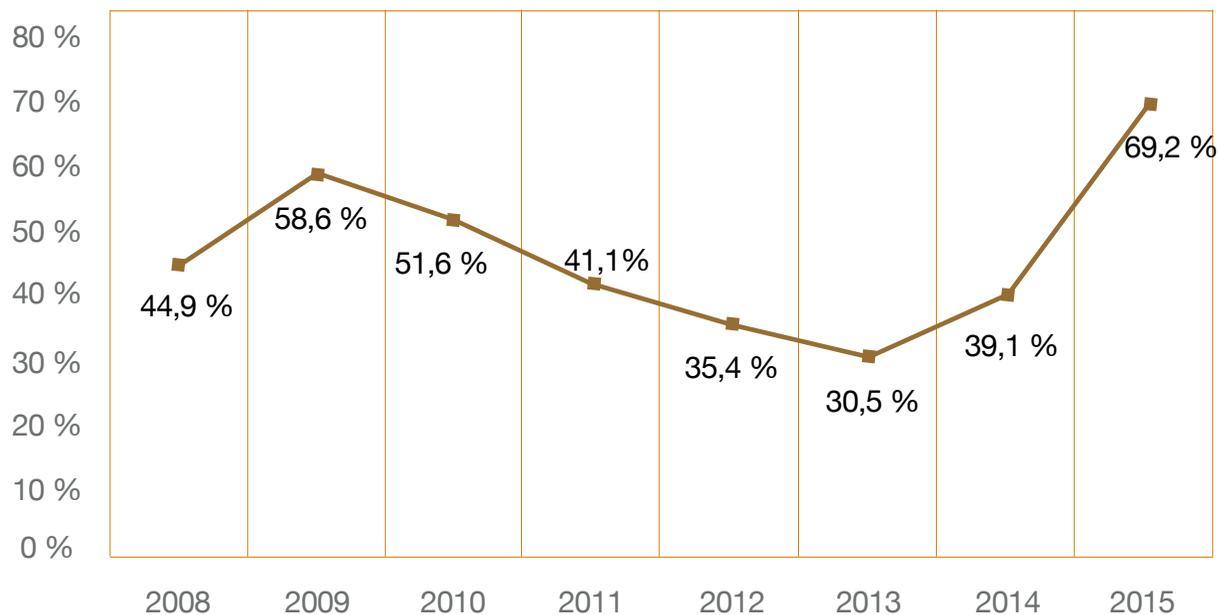


Ilustración 59.  
 Tasa de condenas en las direcciones nacionales  
 Fuente: SPOA. Fecha de corte: 18-01-2016. Unidad de conteo: procesos.  
 Elaboración: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

La tasa de condenas había mostrado una caída entre 2009 y 2012. Desde el año 2013 empezó a aumentar, en los años 2014 y 2015 registró un crecimiento importante al pasar de 39,1% en 2014 a un 69,2% en 2015. Esto quiere decir que mientras que en el año 2014 la Fiscalía solo conseguía condenas en 4 de cada 10 casos imputados, en el año 2015 mejoró sustancialmente su desempeño y pasó a 7 de cada 10 casos. Vale la pena destacar que el 2015 es el año con

mejor tasa de condenas en los últimos 8 años. El 69,2% de los casos con imputación terminaron con sentencia condenatoria.

## 5. Resultados de la mayor especialización en la investigación y ejercicio de la acción penal de las Fiscalías Nacionales en Ley 600 de 2000

El desempeño de las fiscalías nacionales no puede ser analizado sin incluir la carga de trabajo que corresponde a la Ley 600 de 2000. Por su especialidad, algunas direcciones nacionales de fiscalías como la Dirección Nacional de Fiscalías Especializadas en Derechos Humanos o la de Lucha contra el Terrorismo continúan investigando hechos ocurridos con anterioridad a la vigencia de la Ley 906 de 2004.

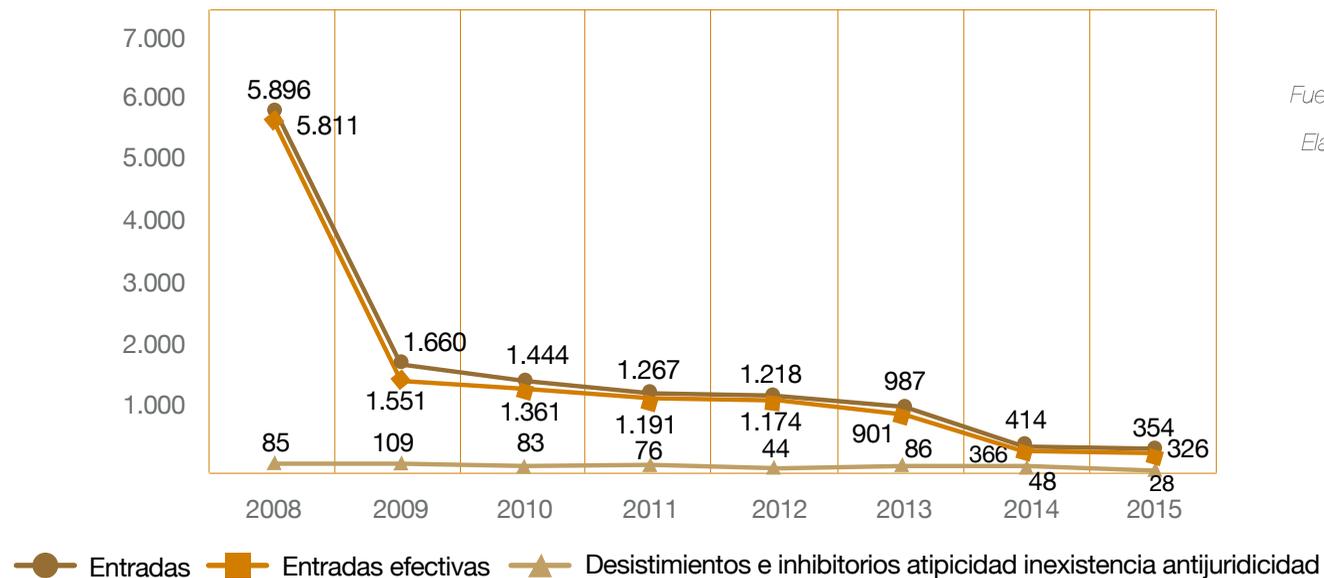


Ilustración 60.  
Entradas y entradas efectivas

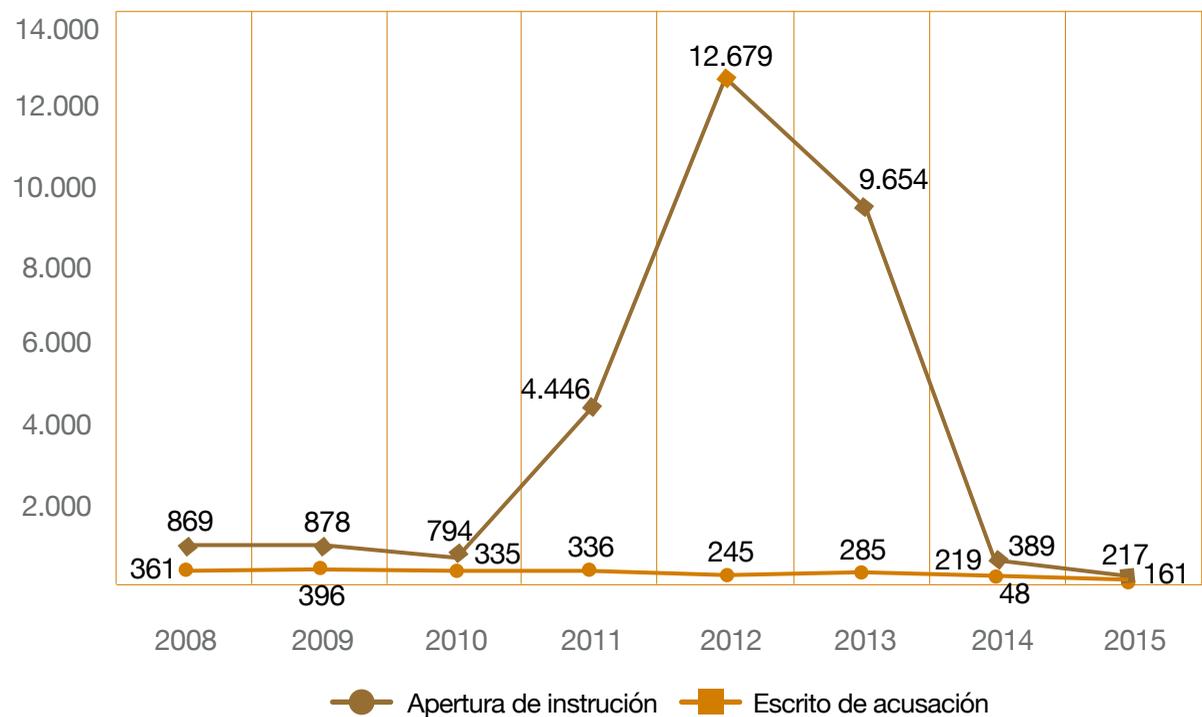
Fuente: SPOA. Fecha de corte: 18-01-2016. Unidad de conteo: procesos.  
Elaboración: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

Las entradas a las Fiscalías Nacionales Especializadas y a los ejes temáticos que componen la Dirección de Fiscalías Nacionales han disminuido significativamente año a año. Particularmente, en el segundo cuatrienio es posible observar una variación negativa del 71 % en las entradas y entradas efectivas de casos tramitados a través de la Ley 600 en las Direcciones Nacionales. El 2015 es el año con menores ingresos (354 casos).

Ilustración 61.

Apertura de instrucción y acusaciones

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



La anterior ilustración muestra el comportamiento de los casos en los que, por lo menos, la Fiscalía obtuvo una apertura de instrucción y el número de casos en los que obtuvo por lo menos un escrito de acusación. En el gráfico es posible observar un crecimiento importante durante los años 2011, 2012 y 2013 en la serie correspondiente a las aperturas de instrucción. Durante el periodo 2012-2015 estas tuvieron una variación positiva superior al 200%, siendo 2012 (12.679) y 2013 (9.654) los años con mayor número de ellas.

Por su parte, los escritos de acusación han mantenido un comportamiento relativamente constante, con una variación negativa del 36 %. Por esta razón, uno de los principales retos del siguiente periodo es diseñar e implementar políticas y estrategias de depuración de impulso de los procesos más rezagados en Ley 600 de 2000. Para ello es necesario que las Fiscalías Nacionales cuenten con un diagnóstico que refleje las principales problemáticas y obstáculos investigativos que impiden a los fiscales avanzar en los procesos tramitados bajo la Ley 600 de 2000.

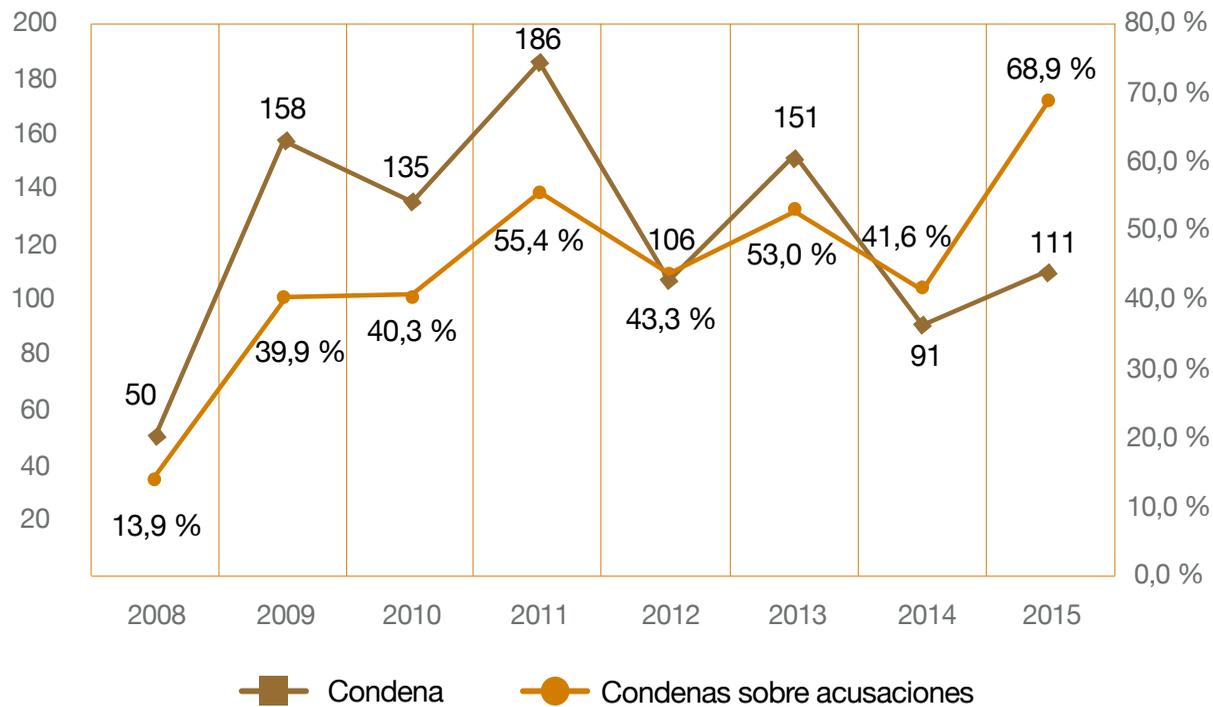


Ilustración 62.  
 Número de condenas y porcentaje de condenas sobre acusaciones<sup>177</sup>.  
 Fuente: SPOA. Fecha de corte: 18-01-2016. Unidad de conteo: procesos.  
 Elaboración: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

El comportamiento de las condenas agregadas por caso y la tasa de condenas sobre acusaciones, a diferencia de las demás actuaciones, no presentan una tendencia clara a lo largo de los cuatrienios objeto de estudio. Sin embargo, es posible observar una leve disminución (13 %) para el periodo 2012-2015. Finalmente, la tasa

de condenas muestra un aumento importante. El 2015 es el año con mayor número de condenas en relación con la cantidad de escritos de acusación reportados para ese año, ya que la Fiscalía pasó de condenar 5 de cada 10 casos con escrito de acusación en el 2011 a 7 de cada 10 en el 2015.

177. Este porcentaje está medido en el eje de la derecha del gráfico.

## F. El fortalecimiento del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI)

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014, el Gobierno nacional encontró que uno de los problemas fundamentales de la justicia para combatir la criminalidad era “la deficiencia en los medios de investigación técnicos y científicos para la investigación criminal y la judicialización de las conductas delictivas”<sup>178</sup>. Por su parte, la Comisión Asesora de Política Criminal, con base en un análisis cuantitativo de información presentada por la Fiscalía General de la Nación, detectó “problemas graves en la investigación penal, sobre todo, en lo relacionado con fenómenos delictivos que requieren de cierta sofisticación en la recolección de evidencia”<sup>179</sup>. Este hallazgo de

la Comisión lo soporta igualmente en estudios cualitativos realizados por distintos investigadores y centros de pensamiento, en los que se concluye que existe una “baja capacidad institucional para recoger evidencia de manera analítica, que incluiría la utilización de herramientas probatorias adicionales al testimonio o provenientes de la flagrancia”<sup>180</sup>.

Con base en estos hallazgos, una de las prioridades de la Fiscalía General de la Nación durante el último cuatrienio fue fortalecer la investigación criminal. En este acápite mostraremos cómo la Fiscalía fortaleció la investigación penal.

### 1. Recursos invertidos en el fortalecimiento del CTI

A pesar de la restricción presupuestal en gastos de inversión durante los años 2012 y 2013, la cual será objeto de explicación en el capítulo V, sobre presupuesto, en este periodo mantuvimos la inversión de los recursos asignados por el Gobierno nacional para el fortalecimiento del CTI en valores cercanos a los invertidos en años anteriores. Posteriormente, durante los años 2014 y 2015, cuando la mayoría de los recursos de inversión no estaban comprometidos, aumentamos la asignación de recur-

sos destinados al fortalecimiento del CTI. Este comportamiento se evidencia en la siguiente gráfica:

178. Departamento Nacional de Planeación, “Capítulo V. Consolidación de la Paz”, en *Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014*, 406, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/6C.%20Cap%C3%ADtulo%20V.pdf>.

179. Comisión Asesora de Política Criminal, *Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano* (Bogotá: Imprenta Nacional, 2012), 47.

180. Comisión Asesora de Política Criminal, *Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano* (Bogotá: Imprenta Nacional, 2012), 48.

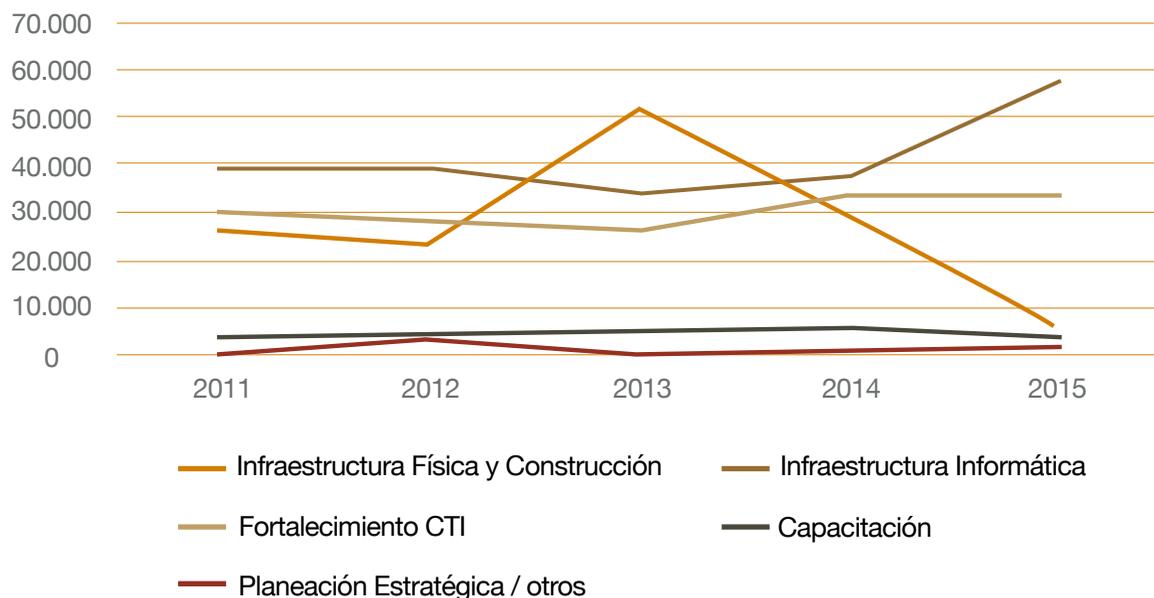


Ilustración 63.  
Ejecución presupuestal gastos de inversión  
vigencias 2011–2015

Fuente: SIIF Nación. Equipo informe de gestión a partir de los datos suministrados por la Subdirección Financiera de la FGN (anexo 1).  
Nota: cifras en millones de pesos.

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

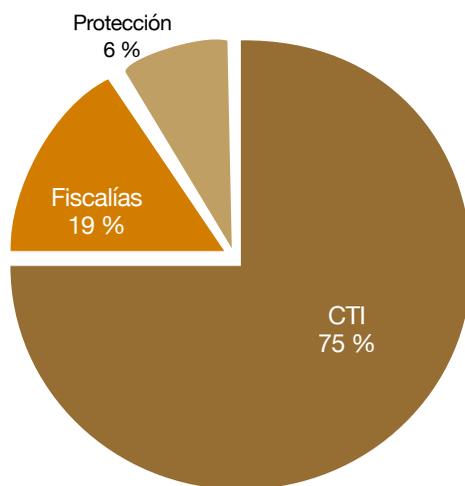


Ilustración 64.  
Áreas beneficiadas con donaciones  
y transferencias vigencias 2011–2015

Fuente: Equipo informe de gestión a partir de los datos  
suministrados por el Departamento de  
Gestión y Manejo de Bienes.

## 2. Acreditación de laboratorios de investigación

Uno de los lineamientos establecidos por el Gobierno nacional en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 para fortalecer la capacidad investigativa y técnico-científica de la Fiscalía General de la Nación fue el de “trabajar en procura de la acreditación de los laboratorios de criminalística y certificación de las funciones de policía judicial, de tal forma que se brinde confianza sobre el actuar institucional a la ciudadanía e intervinientes en el proceso penal”<sup>181</sup>. Al respecto, debemos empezar por señalar que

la acreditación es un proceso mediante el cual un organismo oficial reconoce la competencia técnica de un laboratorio. Este proceso implica una evaluación anual ante el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC), en la que se realiza seguimiento al cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas técnicas. De esta forma, un laboratorio de criminalística acreditado permite que sus informes sean aceptados por otros países y asegura que el análisis de los elementos materiales probato-

181. Departamento Nacional de Planeación, “Capítulo V. Consolidación de la Paz”, en *Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014*, 411, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/6C.%20Cap%C3%ADtulo%20V.pdf>.

rios y de la evidencia física sea correcto y riguroso. Por lo anterior, esta Fiscalía se concentró en acreditar los ensayos de sus laboratorios en Bogotá y en seccionales como Cali, Medellín, Santander y Risaralda. A continuación se muestra un resumen de los ensayos de laboratorio acreditados durante el último cuatrienio:

Tabla 17.  
Ensayos de laboratorios acreditados 2012–2015

Fuente: Dirección Nacional del CTI.

	Grupo	Seccional	Año	Ensayo, calibración, inspección o examen	Acreditado	
					Sí	En proceso de notificación de la acreditación
1	Balística	Departamento de Criminalística	2011	Identificación, determinación de la aptitud de disparo y medición de la fuerza en el disparador del arma de fuego	X	
2				Examen del silenciador	X	
3				Determinación del calibre y posibles marcas de arma de fuego a partir de la vainilla o proyectil	X	
4				Revelado del número serial del arma de fuego	X	
5				Estudio comparativo de proyectiles y vainillas	X	
6				Determinación del rango de distancia de disparo por armas de fuego con munición de carga múltiple	X	
7				Análisis cualitativo de residuos de disparo sobre prendas de vestir impactadas por proyectil único	X	

8	Química		2011	Identificación y cuantificación de cocaína e identificación de heroína en muestras sólidas de interés forense	X	
9				Identificación de cannabis en muestras de interés forense	X	
10			2015	Identificación cualitativa de cannabis en muestras de interés forense		X
11				Identificación cualitativa de cocaína y heroína en muestras de interés forense (ampliación para el equipo con hoja de vida Q-62)		X
12				Identificación cualitativa de cocaína por FTIR en muestras sólidas		X
13	Genética		2011	Determinación de perfiles genéticos de ADN para estudios de individualización e identificación o filiación de muestras biológicas de origen humano en procesos penales, mediante "Short Tandem Repeats" (STR's)	X	
14	Microscopía Electrónica de Barrido		2014	Análisis cualitativo de partícula metálicas de residuos de disparo por microsonda electrónica de barrido, acoplada a microsonda de rayos X	X	
15	Metrología		2014	Pie de rey digital, división de escala 0,01mm, entre 0 mm-150 mm (Superficies de medición para interiores y exteriores)	X	

16	Balística	Seccional Santander	2014	Identificación, determinación de la aptitud de disparo y medición de la fuerza en el disparador del arma de fuego	X	
17	Química		2015	Identificación y cuantificación de cocaína e identificación de heroína en muestras sólidas de interés forense		X
18	Química	Seccional Cali	2014	Identificación y cuantificación de cocaína e identificación de heroína en muestras sólidas de interés forense	X	
19			2015	Identificación cualitativa de cocaína por FTIR en muestras sólidas		X
20			2015	Identificación de cannabis en muestras de interés forense		X
21	Balística		2015	Identificación, determinación de la aptitud de disparo y medición de la fuerza en el disparador del arma de fuego		X
22	Química		Seccional Risaralda	2014	Identificación y cuantificación de cocaína e identificación de heroína en muestras sólidas de interés forense	X
23	Balística	2015		Identificación, determinación de la aptitud de disparo y medición de la fuerza en el disparador del arma de fuego		X

24	Balística	Seccional Medellín	2015	Identificación, determinación de la aptitud de disparo y medición de la fuerza en el disparador del arma de fuego	X
25	Química			Identificación de cocaína y heroína en muestras sólidas de interés forense	X
<p>NOTA: Los ensayos que se encuentran en proceso de notificación son aquellos que ya fueron sometidos a auditoría de acreditación y estamos a la espera del otorgamiento formal de la acreditación. Para la vigencia 2016 se tiene previsto continuar con el proceso de acreditación de otros ensayos en los laboratorios que ya están acreditados.</p>					

### 3. Coordinación de la articulación interinstitucional entre entidades con funciones de policía judicial

Por medio de la Ley 938 de 2004, el Legislador Nacional creó el Consejo Nacional de Policía Judicial<sup>182</sup>. Esta instancia de articulación interinstitucional tiene entre sus funciones analizar las necesidades de recursos para realizar una “eficaz y eficiente investigación e identificación de los responsables de los delitos, y establecer los compromisos que en este sentido deberán asumir las distintas entidades que lo conforman”<sup>183</sup> y

asesorar a la Fiscalía General de la Nación “en el establecimiento de normas, sistemas, métodos y procedimientos que deberán seguir las distintas entidades con funciones de Policía Judicial para el desarrollo de sus objetivos”<sup>184</sup>.

En desarrollo de estas normas, durante el segundo semestre de 2015 la Fiscalía realizó múltiples acciones para reactivar el Consejo Nacio-

182. “Artículo 42. El Consejo Nacional de Policía Judicial está conformado por el Fiscal General de la Nación, quien lo preside, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Director General de la Policía Nacional, el Director del Departamento Administrativo de Seguridad y el Director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses”. Ley 938 de 2004, “Por la cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación”.

183. Ley 938 de 2004, “Por la cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación”, artículo 45, numeral 1.

184. Ley 938 de 2004, “Por la cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación”, artículo 45, numeral 1.

nal de Policía Judicial y formular el proyecto de Comisión de Estándares de la Policía judicial. El 3 de diciembre de 2015, el Consejo sesionó después de 6 años<sup>185</sup>.

En síntesis, esta Fiscalía está preocupada por la unificación de criterios para el ejercicio de la función de policía judicial. Por esto, el 3 de diciembre propusimos un proyecto de resolución “Por la cual se establece el reglamento de funcionamiento del Consejo Nacional de Policía Judicial creado por el artículo 42 de la Ley 938 de 2004”.

Adicionalmente, en esa misma resolución la Fiscalía propuso la creación de la Comisión de Estándares de la Función de Policía Judicial como un espacio para el diseño técnico e implementación de estándares para el desarrollo de la función de policía judicial en el que participen todas las instancias que tienen asignadas funciones permanentes, especiales o transitorias de policía judicial.

Esta Comisión de Estándares de la Función de Policía Judicial es la respuesta a algunos problemas de articulación entre las entidades encargadas de ejercer funciones de policía judicial. Precisamente, con base en un estudio cualitativo que desarrolló esta Fiscalía, encontramos dificultades en la coordinación entre entidades que ejercen dicha función, ineficiencia

en la administración del talento humano y en la gestión de recursos para la investigación criminal y deficiencia en la provisión de información<sup>186</sup>. Por ello, la Comisión debe ser una estructura permanente para definir, diseñar y someter a aprobación de los entes competentes los estándares para el desarrollo de la función. Esto implica la construcción de un trabajo incluyente y articulado con todas las instituciones con funciones de policía judicial a través de los miembros que han delegado para esta comisión, lo que sin duda garantiza su permanencia, continuidad y le da fuerza vinculante.

---

185. La última sesión se había realizado en junio de 2009, Acta número 62 del Consejo Nacional de Policía Judicial.

186. Estas afirmaciones se fundamentan en las conclusiones que surgieron a partir del taller de elaboración de la jerarquía de objetivos de un marco lógico para la Comisión de Estándares de la Función de Policía Judicial, realizado en Bogotá el 30 de octubre en la Fiscalía General de la Nación y el 3 de noviembre en la Embajada de Estados Unidos en Colombia.

---

# IV.

## Hacia una Fiscalía sensible a las regiones y a las víctimas

La administración de justicia siempre ha sido una deuda pendiente del Estado con los ciudadanos. En efecto, muchas regiones del territorio nacional carecen de una adecuada administración de justicia, y los funcionarios no tienen el debido soporte institucional para poder ejercer sus funciones, o no existe la posibilidad física de tramitar sus quejas, pues no hay un lugar ni un funcionario que reciba la denuncia.

En efecto, existen lugares donde hay funcionarios públicos que tratan de cumplir con sus obligaciones sin embargo, las posibilidades de que puedan hacerlo con suficiencia son limitadas, pues no cuentan con los elementos físicos

e institucionales para hacer efectivas las órdenes que surgen del cumplimiento de su deber. La Comisión Asesora de Política Criminal sintetizó muy bien estos problemas y los denominó “la ficción jurídica de la uniformidad del país”. Al respecto dijo lo siguiente:

*“Colombia es un país de enorme diversidad regional e institucional, en donde, por ejemplo, la presencia institucional del Estado en Bogotá no es idéntica a aquella que este tiene en regiones rurales apartadas. En particular, y a diferencia de otros países, incluso en Latinoamérica como Chile, el Estado colombiano nunca ha tenido un control integral del territo-*



rio, ni ha logrado detentar el monopolio de la violencia legítima. Siempre han existido, desde la colonia, territorios fuera del control directo estatal o donde la presencia institucional es precaria y parcial. Esta diversa capacidad institucional del Estado ha llevado a algunos autores a hablar de una presencia diferenciada de las instituciones del Estado colombiano en el Estado y la sociedad, pues hay zonas y aspectos en donde el Estado colombiano funciona en forma moderna, eficiente y democrática, pero en otros espacios regionales o sociales, las instituciones prácticamente están ausentes, o se reducen a una presencia militar, o deben coexistir en forma compleja con poderes locales clientelistas o incluso con actores armados ilegales”<sup>187</sup>.

Esta situación está reflejada en el estudio *Jueces sin Estado*<sup>188</sup>, en el que se presentan algunos testimonios de servidores de la justicia en zonas apartadas. Por ejemplo, una exfuncionaria de la Fiscalía que prestó sus servicios en el municipio de La Hormiga, departamento del Putumayo, relató que una vez tuvo que ir a un corregimiento de ese municipio con la obligación de capturar a una persona sindicada de narcotráfico. La fiscal partió con dos agentes del CTI para hacer efectiva la captura de esta persona. Cuando estaban en medio de la selva fueron atacados por un grupo armado. De repente, otros hombres llegaron y los atacantes se retiraron de la zona. Al ser

interrogados por los recién llegados, descubrieron que fueron rescatados por la persona a la que debían capturar. Esta situación fáctica hizo imposible el cumplimiento de la orden judicial<sup>189</sup>.

El ejemplo citado evidencia varios problemas que enfrentan algunos de nuestros servidores. Particularmente, la dificultad para ejercer sus funciones sin recursos suficientes y sin el apoyo de otras entidades del Estado. Uno de los desafíos que teníamos entonces era la ampliación progresiva de la cobertura para prestar un servicio de calidad en todo el territorio nacional y la reformulación de los modelos de atención a las personas.

Con el objeto de acercar cada vez más la justicia a las víctimas y a la ciudadanía en general, iniciamos un proceso de adecuaciones institucionales para racionalizar los recursos del Ente Judicial, eliminar la duplicidad de funciones, potenciar la coordinación intrainstitucional e interinstitucional para mejorar la eficacia de la investigación penal, entre otras medidas. A continuación, expondremos con mayor profundidad estas medidas.

187. Informe de la Comisión Asesora de Política Criminal, *Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano* (Bogotá: Imprenta Nacional, 2012), 35.

188. Mauricio García Villegas, “Estado, territorio y ciudadanía en Colombia”, en *Jueces sin Estado* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores-Dejusticia, 2008), 42.

189. Cf. entrevista con Magdalena Suárez (23 de marzo de 2007, en Pasto (Nariño). Esta entrevista conformó una sección en la primera parte del capítulo 2, “Guerra y Justicia en el Putumayo”. Ver: Mauricio García Villegas, *Jueces sin Estado* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores-Dejusticia, 2008), 49-56.

Unos días después, llegó a su despacho una comunicación en la que la citaban a una reunión con la comisaría política del EPL. El juez se presentó a la reunión, y la comisaría del grupo guerrillero le puso las cosas claras desde el primer momento: “Vea, señor juez, quiero que le quede claro que acá TODOS los problemas los resolvemos nosotros. ¿Tiene alguna pregunta?”. “Sí, señora. ¿Será que si les sobra algún casito me lo pueden mandar al despacho?”. Cf. Mauricio García Villegas, *Jueces sin Estado* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores-Dejusticia, 2008), 93-106.

## A. Un lugar para la Fiscalía: mejorar las instalaciones para atender a los ciudadanos dignamente

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

Por esta razón iniciamos un plan de intervención en las sedes que ya existían y buscamos adelantar proyectos para la construcción de otras sedes. Estas adecuaciones también se hicieron pensando en nuestros servidores, ya que trabajar en un ambiente laboral inapropiado muchas veces termina por convertirse en un obstáculo para que los servidores cumplan con sus labores de investigación y atención a las víctimas.

Por ejemplo, en el año 2012 construimos de nuevos Centros de Atención a Víctimas (CAV) en Leticia, Buenaventura, Cartagena, además de ampliar el centro existente en la Sede del Nivel Central. Es importante resaltar que uno de nuestros propósitos fue edificar los CAV en lugares donde el Estado no ha hecho presencia histórica, para ofrecer un lugar donde presentar denuncias a las personas que antes no tenían esa posibilidad. Con esta medida, buscamos mejorar los tiempos en los que la administración de justicia puede resolver los problemas de estas personas y, de esta forma, contribuir en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

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

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

Tabla 19.  
Ejecución presupuestal

Fuente: Dirección Nacional de Apoyo a la Gestión.

Durante el año 2013 continuamos con ese esfuerzo mediante el mejoramiento y adecuación de algunas sedes de 27 seccionales, de las cuales destacamos la intervención en Pereira, Tunja, Montería, Sincelejo, Pasto, Neiva, Cartagena, Cundinamarca, Santa Marta y Barranquilla. Además, le dimos continuidad al proyecto de construcción del nuevo edificio del Nivel Central contratado por la administración anterior, en lo cual invertimos \$ 27.727 millones. A continuación se muestra el valor total para el año 2013 en la intervención de las seccionales:

Proyecto	Valor asignado	Seccionales intervenidas	Sedes intervenidas
Adquisición de lote, diseño, construcción y dotación de sedes, para la FGN, Región Nacional	\$ 300.000.000	1	1
Adquisición de lote, diseño, construcción y dotación de sede, Seccional Bogotá	\$ 1.866.732.867	1	1
Construcción, ampliación y dotación sede Nivel Central Bogotá	\$ 35.080.218.312	1	1
Mejoramiento, adecuación y mantenimiento de la infraestructura física de la FGN	\$ 10.000.000.000		
Mejoramiento, adecuación y mantenimiento de la infraestructura física de la FGN	\$ 4.380.794.397	27	69
Mobiliario y enseres		22	54
Mantenimiento de bienes inmuebles		9	12
Adquisición, adecuación, construcción de sede adscrita al Despacho del Fiscal General de la Nación	\$ 1.100.000.000		
Adquisición de lote, diseño, construcción y dotación de Sede Nivel Central II	\$ 3.100.000.000		

Tabla 19.  
Inversión en sedes durante el año 2013

Fuente: Dirección Nacional de Apoyo a la Gestión.

En el año 2014 hicimos varios convenios interinstitucionales que nos permitieron mejorar la administración de justicia. Estos convenios fueron los siguientes:

- Con el apoyo de la Alcaldía de Medellín gestionamos la construcción del Centro de Atención de Violencia Intrafamiliar (CAVIF) por un valor de \$8.000.000.000 el cual ya está en operación y funcionamiento. Así mismo, logramos terminar la

construcción de otro CAVIF en Valledupar para atender a todas aquellas personas víctimas de violencia intrafamiliar.

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

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

Durante el año 2015 continuamos la intervención de nuestras sedes en Popayán, Riohacha, Cartagena, Quibdó, Sabana de Torres, Barranquilla, Cali, Pereira, Puerto Asís, Ibagué, Villavi-

cencio y Barrancabermeja. Adicionalmente, realizamos obras de adecuación y mantenimiento de las sedes en donde se encuentran ubicadas la Sección de Análisis Criminal, la Subdirección

Tabla 20.  
Inversión en sedes en el año 2014

Fuente: Dirección Nacional de Apoyo a la Gestión.

de Gestión Contractual, la Dirección Nacional de Comunicaciones, la Subdirección Financiera, la Dirección Nacional de Gestión Internacional, el Centro Estratégico de Valoración Probatoria, Sede Arauca y Seccional Bolívar. En la tabla se muestran el monto y la forma en que se distribuyeron los recursos en el año mencionado.

Proyecto	Valor asignado	Seccionales intervenidas	Sedes intervenidas
Adquisición de lote, diseño, construcción y dotación de sedes para la Fiscalía General de la Nación Seccional Bogotá	\$ 1.600.000.000	1	1
Mejoramiento, adecuación y mantenimiento de la infraestructura física de la FGN	\$ 3.999.000.000	11	12
Gran total	\$ 5.599.000.000		

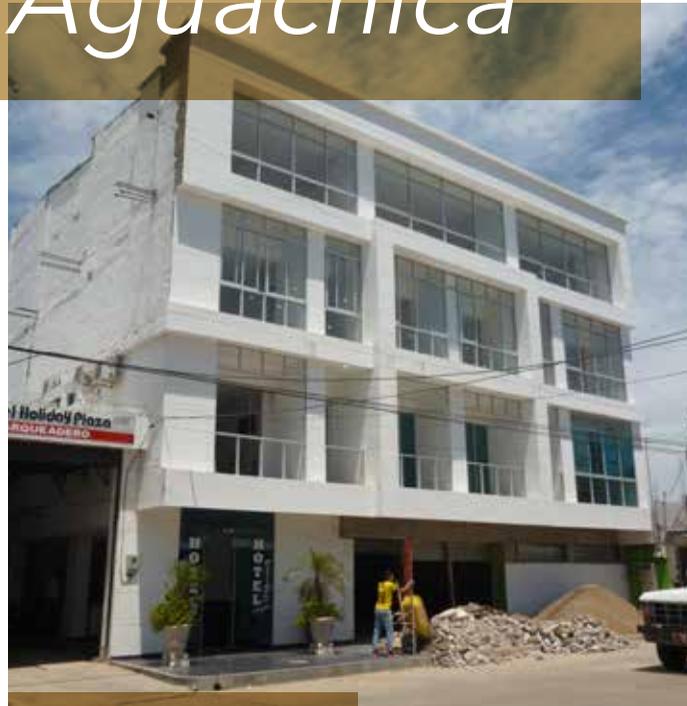
*Tabla 21.  
Inversiones en sedes durante el año 2015*  
Fuente: Dirección Nacional de Apoyo a la Gestión.

# Seccionales



Antes

## Aguachica



Después

# *Buenaventura*



Antes



Después

# *Tumaco*



Antes



Después



Antes

## *Carmen de Bolívar*



Después



Antes

Mocoa



Después

## B. La racionalización de los cargos y sedes de la Entidad, una necesidad apremiante

El esfuerzo por mejorar los implementos y edificaciones de la Institución lo hicimos a la par de profundas reformas a la estructura administrativa y misional de las seccionales. El anterior modelo la Fiscalía General de la Nación contaba con tres directivos en cada una de las regionales, que correspondían al director de la seccional, un director seccional del CTI y un director seccional administrativo y financiero. Estos cargos tenían igual rango y jerarquía. Esta situación hacía difícil la gestión y coordinación entre ellos en la medida que no se contaba con un superior jerárquico que pudiera darle unidad al trabajo del Ente Acusador en cada una de las regionales.

Esta división tripartita de las direcciones seccionales llevó a que en muchas ocasiones cada uno trabajara por su lado y de forma independiente. Esta falta de coordinación hacía que la Fiscalía fuera vista como tres entidades distintas. La evidencia empírica mostró que algunas seccionales que pertenecían a una misma región desarrollaban estrategias y lineamientos de operación específicos que no tenían nada que ver con los requerimientos legales o los procedimientos que había desarrollado la propia Institución para ordenar su gestión<sup>190</sup>.

Con el fin de ordenar la administración del Ente Judicial en las regiones y de buscar la coordinación de cada una de ellas, centralizamos la ges-

ción en el director de la seccional, el cual, desde la reforma, adquiere la responsabilidad de dirigir de forma eficiente la función misional de la Fiscalía General de la Nación. Gracias a la existencia de este canal interno y único de comunicación para la gestión misional y administrativa de la Entidad fue posible destrabar las decisiones que se toman tanto a Nivel Central como a nivel seccional, con el fin de cumplir con los deberes constitucionales de la Institución. Así mismo, permite que haya una comunicación más fluida entre los usuarios y los encargados de tomar las decisiones en esta Entidad.

La Dirección encargada de unificar los criterios de administración financiera, administrativa y misional de todas las seccionales es la Dirección Nacional de Seccionales y de Seguridad Ciudadana. Su creación busca en la Institución haya una dependencia que haga uso de los análisis de los fenómenos delictuales que son propios de las condiciones particulares de cada región del país y que tenga la capacidad de generar una política criminal encaminada a prever, prevenir y controlar la comisión de conductas punibles<sup>191</sup>. La idea es que, fruto del trabajo de las seccionales, la Institución sea reconocida por la opinión pública como una entidad que garantiza la transparencia y la credibilidad en la actuación del aparato de justicia.

190. Cfr. Fiscalía General de la Nación, *Estudio técnico de modernización de la Fiscalía General de la Nación* (Bogotá: Fiscalía General de la Nación), 155-164.  
191. *Ibid.*, 155-164.

Una de las primeras actividades de la Dirección Nacional de Seccionales y de Seguridad Ciudadana fue reorganizar administrativamente a las direcciones seccionales, con el fin de optimizar los recursos existentes. La idea general es conseguir una mayor eficiencia y cobertura a la hora de administrar justicia, ya que la racionalización de los medios con los que cuenta la Entidad permitirá enfrentar eficazmente el fenómeno criminal, y al mismo tiempo acercar de esta forma la administración de justicia a los ciudadanos.

Con base en este marco general de acción, la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana buscó organizar todas sus dependencias para obtener la mayor eficiencia a la hora de investigar delitos y administrar justicia. Este enfoque, basado en la racionalización de los bienes y el personal de la institución, llevó a clasificar las seccionales de acuerdo con las necesidades de la región. Esta clasificación cuenta con las categorías de seccionales tipo A, B, C y D<sup>192</sup>.

Las Direcciones Seccionales Tipo A cuentan con una estructura interna con dos subdirecciones seccionales de fiscalías y seguridad ciudadana, una subdirección seccional del CTI, una subdirección de apoyo a la gestión y una subdirección de atención a víctimas y usuarios. Además de contar con más subdirecciones, la jurisdicción de las seccionales tipo A se extiende a los lugares donde el fenómeno criminal es más complejo y representa

un reto que requiere de una estrategia de coordinación sofisticada con el propósito de enfrentar con éxito el fenómeno criminal.

Las Direcciones Seccionales Tipo B tienen una estructura básica, que está conformada por cuatro subdirecciones una subdirección de fiscalías y de seguridad ciudadana, una subdirección seccional de CTI, una subdirección de apoyo a la gestión y una subdirección seccional de atención a víctimas. Estas seccionales buscan atender a los usuarios de los diferentes departamentos y algunas de sus ciudades capitales, como es el caso de Medellín y Antioquia, que son seccionales Tipo B. En este ejemplo, los casos de Medellín no los conoce la seccional Antioquia y viceversa, para lograr un mejor trabajo en la lucha contra el delito.

Las Direcciones seccionales Tipo C tienen tres subdirecciones; a diferencia de las B, no tienen una subdirección de atención a víctimas. Esta función es asumida por la subdirección de atención a víctimas de la seccional A o B que corresponda de acuerdo con la organización de la Resolución 01280 de 2014. Las Direcciones Seccionales tipo D no tienen subdirecciones seccionales a su cargo y están ubicadas en las zonas donde el Estado tiene una presencia precaria.

Este importante esfuerzo que adelanta la Fiscalía General de la Nación es una apuesta por buscar no solo mayor presencia en el territorio nacional,

---

192. Ver: Despacho del Fiscal General de la Nación, Resolución 00797 de 2014, complementada por la Resolución 01280 de 2014.

sino también una forma de colaborar en la institucionalización del país, ya que la presencia de funcionarios de la Fiscalía General le permite a los habitantes de esos territorios presentar denun-

cias penales con el fin de obtener una respuesta institucional a sus problemas. La siguiente tabla muestra de forma resumida las diferencias entre las seccionales A, B, C y D.

Tabla 22.  
Diferencias entre seccionales A, B, C y D

Fuente: Datos tomados de la Resolución 01280 de 2014.

Tipo de Seccional	Subdirecciones de cada una de ellas
Seccionales Tipo A	Dos subdirecciones seccionales de fiscalías y seguridad ciudadana, una subdirección seccional del CTI, una subdirección de apoyo a la gestión y una subdirección de atención a víctimas y usuarios
Seccionales Tipo B	Una subdirección seccional de fiscalías y seguridad ciudadana, una subdirección seccional del CTI, una subdirección de apoyo a la gestión y una subdirección de atención a víctimas y usuarios
Seccionales Tipo C	Una subdirección seccional de fiscalías y seguridad ciudadana, una subdirección seccional del CTI y una subdirección de apoyo a la gestión
Seccionales Tipo D	No tienen subdirecciones

Además de ser una estrategia para enfrentar el delito de forma más eficaz, la implementación de las subdirecciones de apoyo a la gestión en las distintas seccionales ha permitido mejorar las edificaciones, lugares y establecimientos donde la Fiscalía General de la Nación tiene sus diferentes sedes.

## C. Un nuevo atlas de cobertura de la Fiscalía

La implementación de este nuevo modelo de organización de la Fiscalía General de la Nación nos permite acercarnos más a los ciudadanos y al mismo tiempo le da un carácter más humanista. Sitúa el centro gravitacional de la Institución en la atención de las necesidades que tienen los usuarios de la justicia en el territorio nacional. Con base en este propósito, decidimos cambiar el atlas de presencia institucional, ya que la distribución anterior de las seccionales no era congruente con los desafíos que la administración de justicia penal debe afrontar en un país que debe fijar su atención en el reto que significa la llegada de la paz.

El anterior modelo de distribución de las competencias de las seccionales seguía de forma estricta el modelo que el Consejo Superior de la Judicatura había diseñado para establecer la presencia de los jueces en el territorio nacional.<sup>193</sup> Esta forma de asignar competencias es problemática. En efecto, el mapa judicial elaborado por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura responde a las necesidades de los jueces, pero no necesariamente a los desafíos que deben enfrentar los fiscales o la policía judicial.

Esto puede deducirse por el tipo de labor que cumple cada uno de estos servidores públicos. Mientras que los jueces hacen visitas *in situ* o inspecciones judiciales de una forma esporádica, los fiscales o los miembros del CTI tienen

una labor más dinámica. Dicho en otras palabras, un fiscal o un miembro de la policía judicial debe movilizarse la gran mayoría de las veces para obtener las pruebas relevantes para concluir con éxito una investigación.

Con base en las diferencias que hay entre fiscales y jueces, el proyecto de modernización que impulsamos decidió crear una asignación de funciones que dé cuenta de la diversidad del país y de las necesidades en materia de administración de justicia de cada región. Por ese motivo, decidimos crear, por ejemplo, la Seccional del Magdalena Medio, pues muchos casos ocurridos en esa región eran conocidos en Bucaramanga o en la Seccional de Bolívar. Estas dos seccionales están ubicadas muy lejos de los lugares donde ocurrían los hechos y por ende su reacción era tardía, lo cual terminaba por traducirse en impunidad, ya que los elementos de prueba recolectados necesarios para una buena investigación penal terminaban por desaparecer. El siguiente cuadro muestra la diferencia entre el anterior modelo de distribución de las seccionales y el modelo implementado por la reforma.

---

<sup>193</sup> Resolución 02059 de 2005: "Que para determinar la sede de operación y el área de influencia de las diferentes Unidades adscritas a las Direcciones Seccionales de Fiscalías se tuvieron en cuenta criterios primordiales tales como: Carga laboral de los fiscales delegados, Demanda de justicia, Situación de orden público, Mapa Judicial del Consejo Superior de la Judicatura, cobertura territorial y legitimidad del Estado, y como criterio subsidiario las condiciones geográficas".

---

Seccionales de la FGN antes de 2008, Estructura anterior	Cobertura de municipios antes de 2008	Cobertura de municipios antes de 2014	Seccionales de la FGN 2014 - estructura modernización	Cobertura de municipios de la FGN 2014 - estructura modernización	No. de municipios por Seccional-2014
			Amazonas	2	11
Antioquia	70	59	Antioquia	60	106
			Arauca	3	8
Barranquilla	6	8	Atlántico	7	23
Bogotá	1	2	Bogotá	2	2
Cartagena	12	14	Bolívar	13	37
Tunja	19	16	Boyacá	27	121
Santa Rosa de Viterbo	20	19			
Manizales	12	14	Caldas	12	28
Cali	11	11	Cali	11	11
Florencia	9	9	Caquetá	9	9
			Casanare	9	19
Popayán	26	22	Cauca	28	41
Valledupar	8	8	Cesar	7	17
Quibdó	6	6	Chocó	6	27
Montería	9	9	Córdoba	10	30
Cundinamarca	37	35	Cundinamarca	30	111
			Guainía, Vaupés	4	14
			Guaviare	4	6

Tabla 23.  
Comparación entre el modelo de distribución de las seccionales y el modelo implementado por la reforma

Fuente: Resoluciones del Mapa Judicial, noviembre de 2014.

Neiva	15	15	Huila	18	37
Riohacha	5	5	La Guajira	5	15
Santa Marta	5	6	Magdalena	7	31
			Magdalena Medio	11	30
Medellín	1	10	Medellín	10	13
Villavicencio	15	20	Meta	17	31
Pasto	16	16	Nariño	20	64
Cúcuta	13	11	Norte de Santander	13	40
Mocoa	6	6	Putumayo	7	14
Armenia	5	6	Quindío	6	12
Pereira	9	8	Risaralda	8	14
			San Andrés	2	2
Bucaramanga	11	10	Santander	19	81
San Gil	12	12			
Sincelejo	8	8	Sucre	11	26
Ibagué	34	30	Tolima	28	47
Buga	14	14	Valle del Cauca	14	33
			Vichada	4	4
	415	409	Total	444	1.122

Durante este cuatrienio iniciamos un proceso de regionalización fuerte que permitirá acercar la administración de justicia al ciudadano. Al mismo tiempo, la reforma busca enfrentar la denegación de justicia que implica el hecho de

que un usuario no sea atendido en su denuncia por falta de un funcionario que reciba e impulse la queja o que no exista una locación donde el fiscal pueda atender a las personas. De allí la importancia del esfuerzo de la reforma, ya que como se ve en el cuadro anterior, es la primera vez que la Fiscalía deja sus nichos de comodidad y busca atender los lugares donde la ausencia del Estado es precaria, como es el caso del Magdalena Medio o Arauca, o es escasa, como ocurre en los departamentos de Guainía, Vaupés y Amazonas.

La nueva división de las seccionales ha permitido que la Fiscalía General de la Nación haya pasado de tener presencia en 415 municipios a 444 de los 1.122 que conforman la división administrativa del país. Si se tiene en cuenta el poco tiempo que lleva la implementación de la reforma, es posible notar que el aumento en cobertura de municipios ha ido en ascenso. A pesar de que todavía falta más de la mitad para lograr una presencia institucional más consolidada, no es exagerado afirmar que, de continuar con el esfuerzo del espíritu de la reforma, dentro de muy poco tiempo la Fiscalía General logrará una cobertura integral del territorio colombiano, y con ello podrá reducir de forma significativa los porcentajes de impunidad.

## D. Mejores resultados en la investigación y judicialización de los delitos que más afectan la seguridad ciudadana obtenidos a partir del fortalecimiento del enfoque territorial

El fortalecimiento de la institucionalidad regional acompañado de la implementación de políticas públicas innovadoras focalizadas en el uso de metodologías como la priorización, la investigación en contexto, fundamentalmente la asociación de casos, así como un aumento en la capacidad de identificar y caracterizar organizaciones criminales, han incidido en un mejor desempeño de las seccionales.

El mejor desempeño en la investigación y ejercicio de la acción penal respecto de la criminalidad que más afecta la seguridad ciudadana se puede observar a partir de un análisis agregado de las entradas y salidas que tuvieron las seccionales en los últimos ocho años o distinguiendo por tipos penales. La distinción por tipos penales permite evaluar el impacto que pudieron tener políticas como la priorización, según la cual la focalización de recursos se da respecto de ciertos delitos de mayor impacto.

Para el periodo comprendido entre 2008 y 2015, aumentaron las entradas sobre las cuales tuvieron que actuar las seccionales. Este aumento se dio tanto en entradas totales como en las efectivas<sup>194</sup>.

---

194. Cabe señalar que el número de entradas efectivas es el resultado de restar el número de archivos por inexistencia del hecho, atipicidad y las salidas por falta de competencia del número total de entradas. Entonces, las entradas efectivas se refieren a aquellos casos sobre los cuales la Fiscalía debe iniciar una investigación.

---

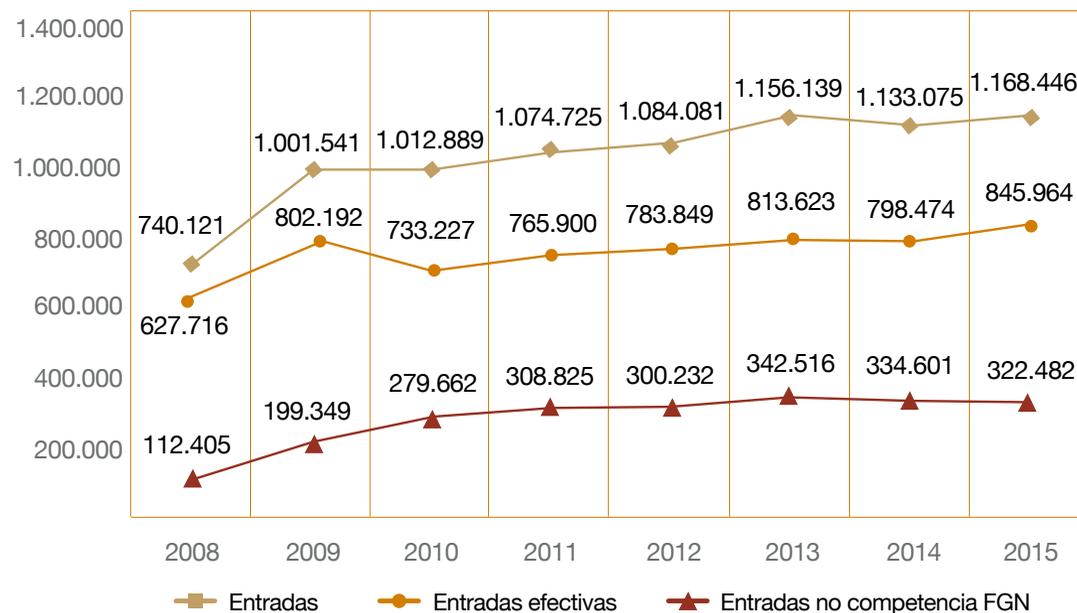


Ilustración 65.  
Entradas y entradas efectivas  
Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas.

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

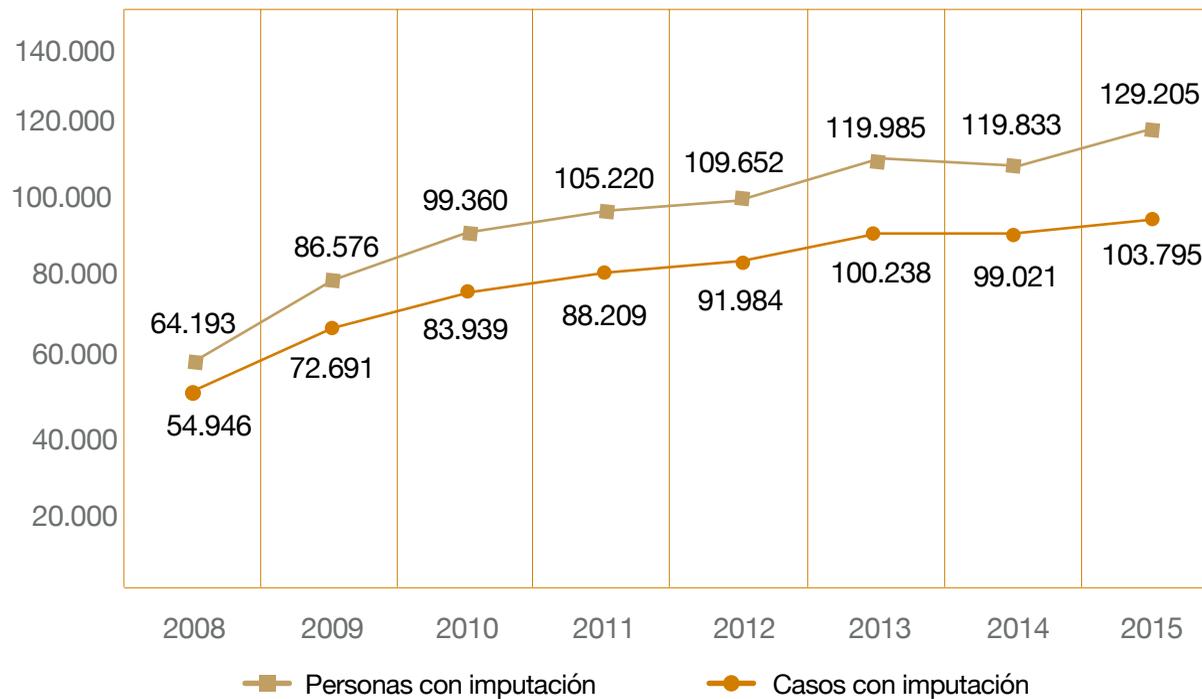


Ilustración 66.  
 Imputaciones por proceso y por persona  
 Fuente: SPOA. Fecha de corte: 18-01-2016. Unidad de conteo: procesos.  
 Elaboración: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

Este aumento en las imputaciones se refleja también en un incremento en la tasa de imputaciones de casos sobre entradas efectivas, que en 2011 era de 11,5 % y que pasó a 12,3 %. Aunque ha aumentado, este porcentaje de esclarecimiento sigue siendo bajo, por lo que es necesario continuar con políticas que se focalicen en la mejora del trabajo investigativo, principal cuello de botella del procedimiento penal colombiano.

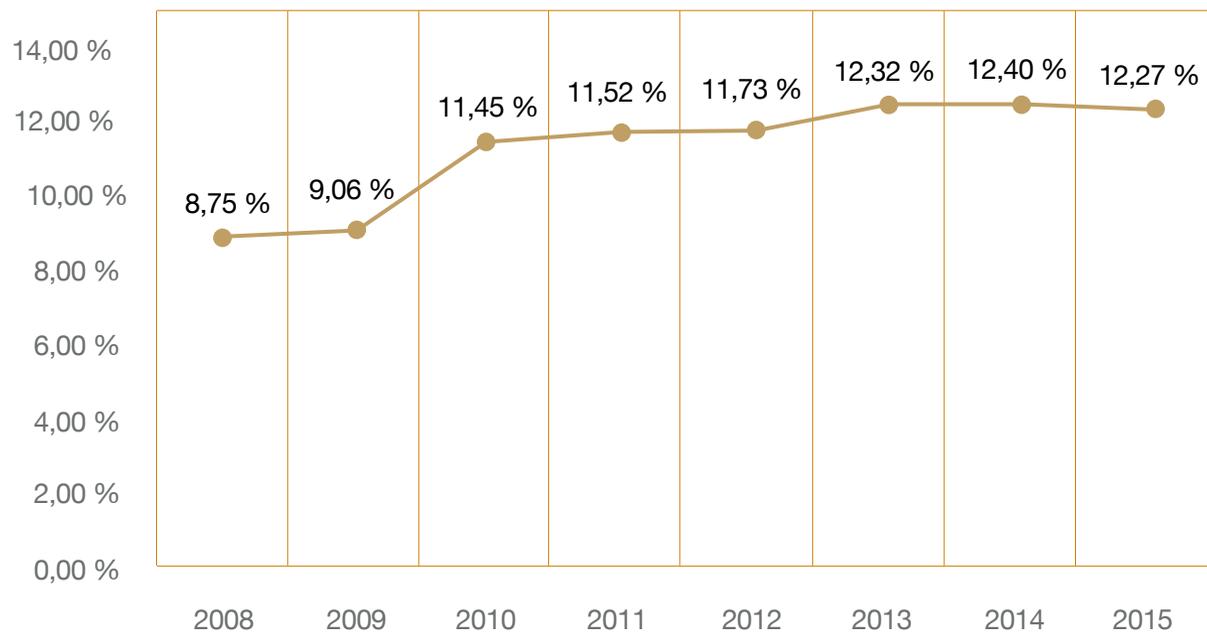


Ilustración 67.  
Tasa de imputaciones de casos  
en las fiscalías seccionales

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

El mejor comportamiento de las seccionales en la etapa investigativa también se ve en los resultados posteriores, en particular en la etapa de juicio. Las gráficas siguientes muestran cómo han aumentado los escritos de acusación por persona y por caso y cómo, a pesar de la disminución de condenas entre 2011 y 2012<sup>195</sup>, en los últimos tres años estas han aumentado considerablemente.

195. La disminución de condenas entre 2011 y 2012 se observa también en una disminución total del número de sentencias. Algunas de las hipótesis que se han encontrado para explicar este comportamiento están relacionadas con la expedición de la ley de seguridad ciudadana de 2011 o con una mayor congestión de la judicatura, debido al aumento de las imputaciones. Así mismo, descarta la hipótesis de una peor calidad de las imputaciones, puesto que la proporción de condenas y absoluciones se ha mantenido. Una explicación adicional tiene que ver con la restricción que se introdujo en 2011 en los sistemas de información de la Fiscalía para registrar las sentencias. La restricción consistía en que si el caso sobre el cual se quería registrar la sentencia continuaba con bienes asignados, esta no se podía registrar en el sistema. Esta restricción fue eliminada en el 2015.

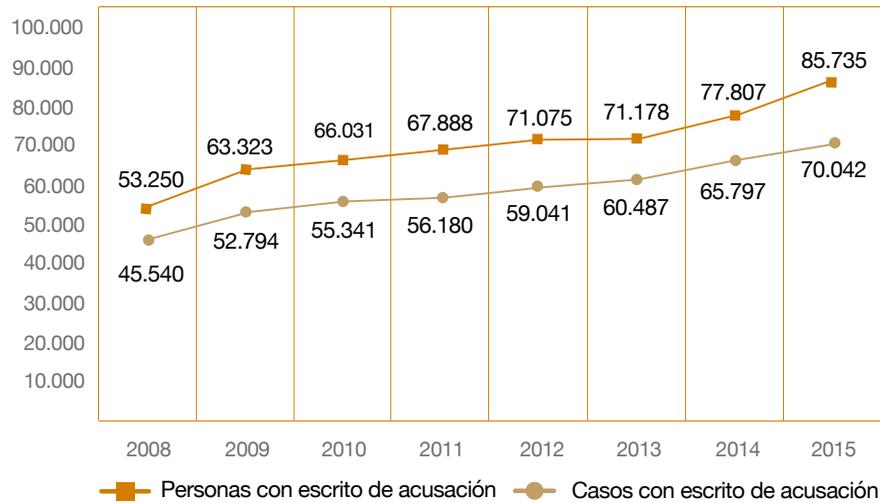


Ilustración 68.  
Escritos de acusación por proceso y persona en las fiscalías seccionales

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

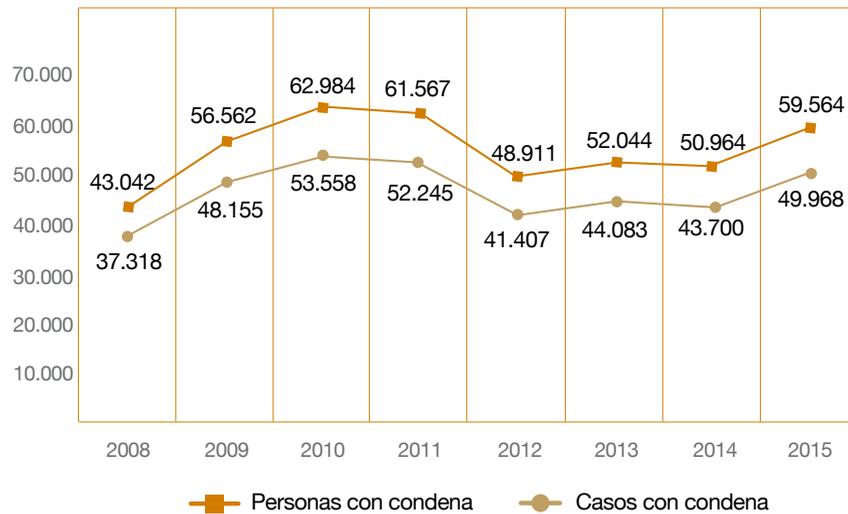


Ilustración 69.  
Procesos y personas con condena en las fiscalías seccionales

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

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

Como fue explicado, en abril de 2014 las direcciones seccionales fueron reestructuradas.

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

## 1. Homicidio

Acompañadas por la disminución en la tasa de homicidios para Colombia, las entradas a la Fiscalía General de la Nación por estos tipos de casos se han reducido en los últimos años. La siguiente ilustración muestra esta evolución desde el 2008 hasta el 2015. En comparación con el periodo 2008-2011, el último cuatrienio registró una reducción de 8.232 entradas a la Entidad por este delito.

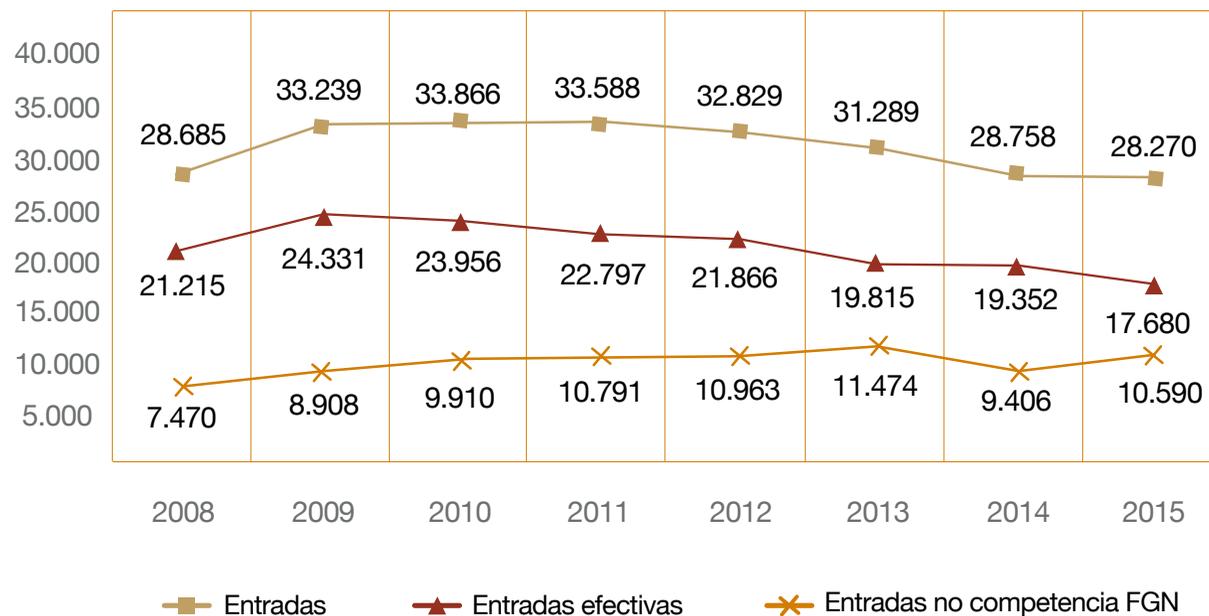


Ilustración 70.  
Entradas y entradas efectivas por homicidio doloso en las fiscalías seccionales<sup>196</sup>

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

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

196. Las entradas efectivas corresponden al número de casos registrados como homicidio en el sistema de información de la FGN, a los cuales, además, se les debe abrir una investigación. Después de una investigación rigurosa, es probable que se compruebe que algunos de estos casos no fueron homicidios dolosos. Adicionalmente, las cifras descritas no incluyen las tentativas de homicidio.

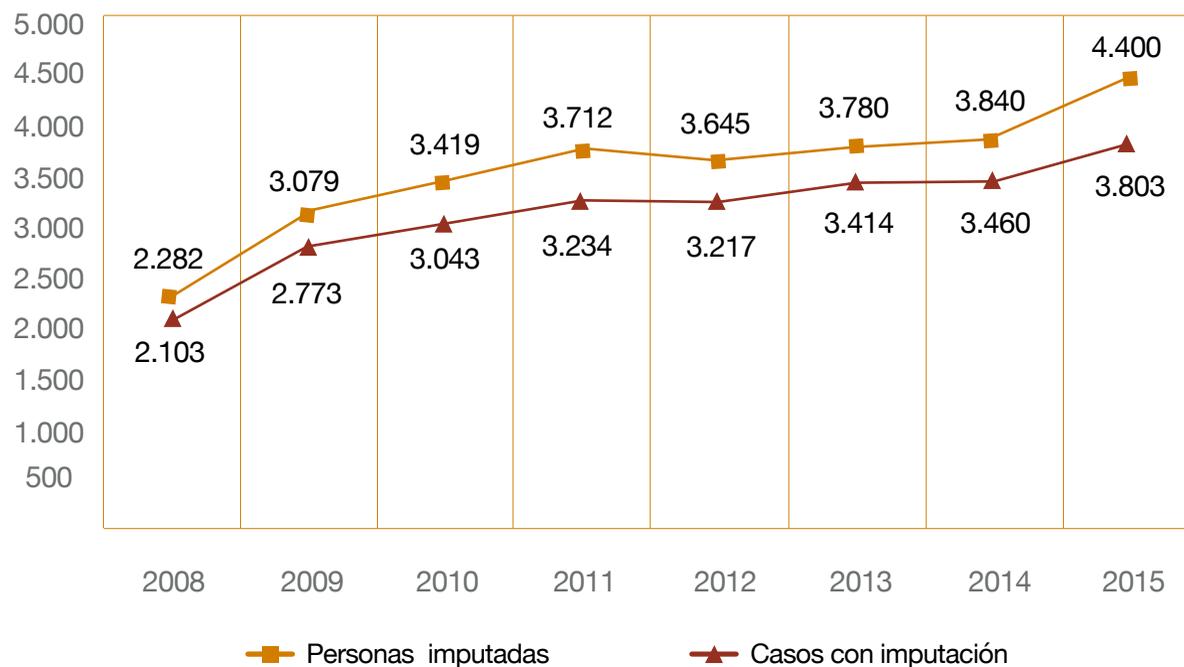
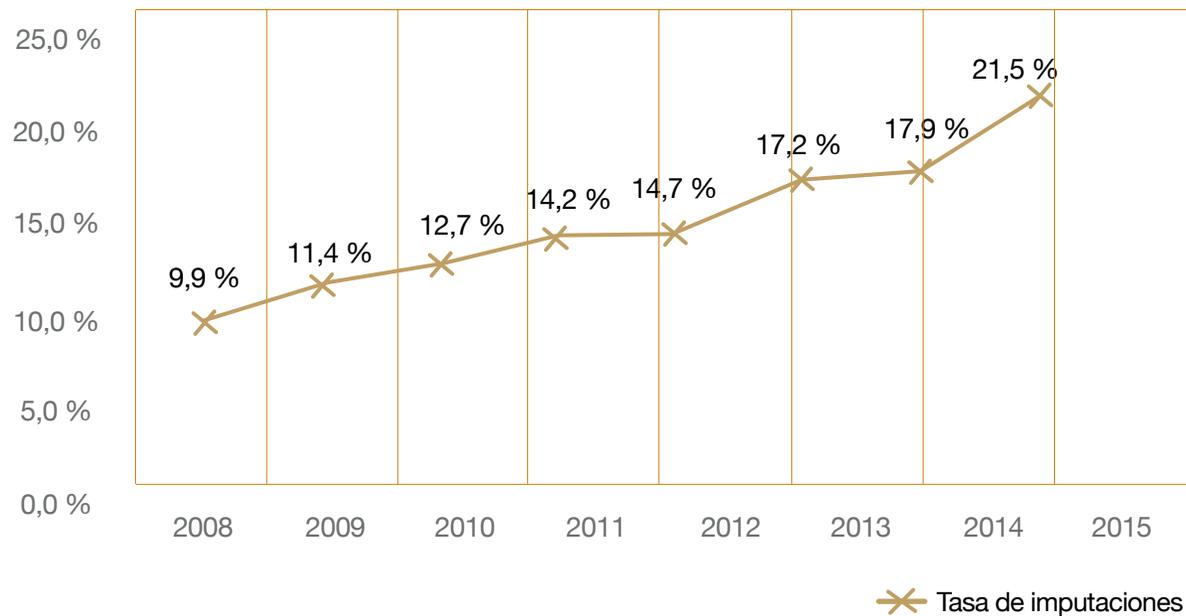


Ilustración 71.  
Imputaciones por proceso y por persona en homicidio en las fiscalías seccionales

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

La ilustración anterior evidencia el comportamiento de los casos de homicidio en los que por lo menos se obtuvo una imputación y el número de personas imputadas en este tipo de casos. Allí es posible observar un crecimiento relativamente sostenido en ambas series para los dos cuatrienios. Es importante resaltar que, en comparación con el cuatrienio anterior, el periodo 2012-2015 registró un incremento del 25 % en la cantidad de casos por homicidio por lo menos una imputación.

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



*Ilustración 72.  
Tasa de imputaciones por homicidios dolosos en las  
fiscalías seccionales*  
Fuente: SPOA. Fecha de corte: 18-01-2016. Unidad  
de conteo: procesos.  
Elaboración: Dirección Nacional de Políticas Públicas  
y Planeación.

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

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

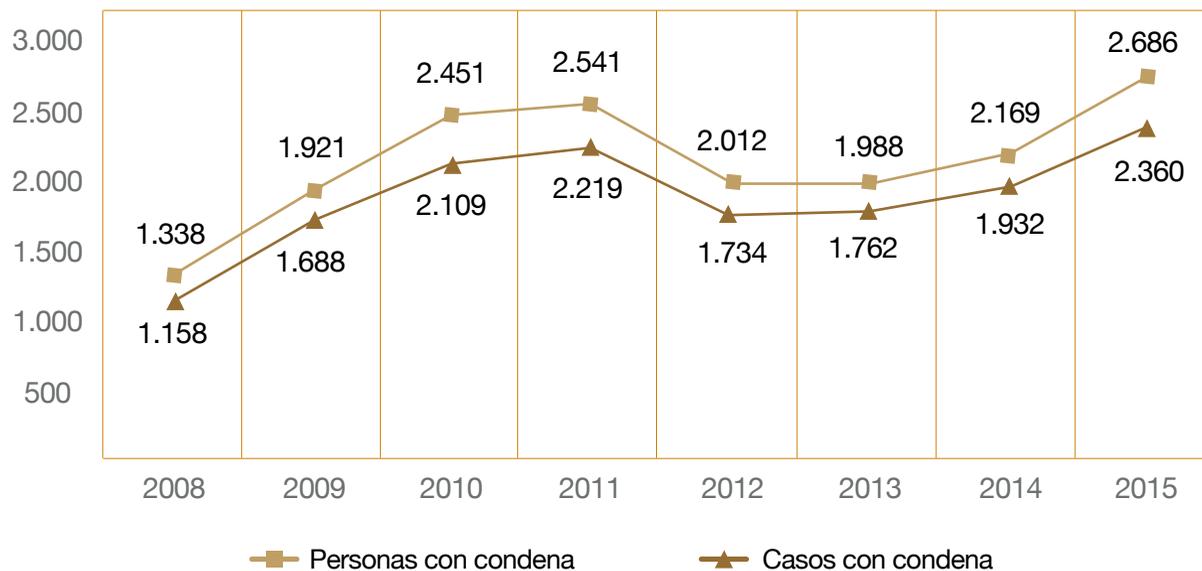


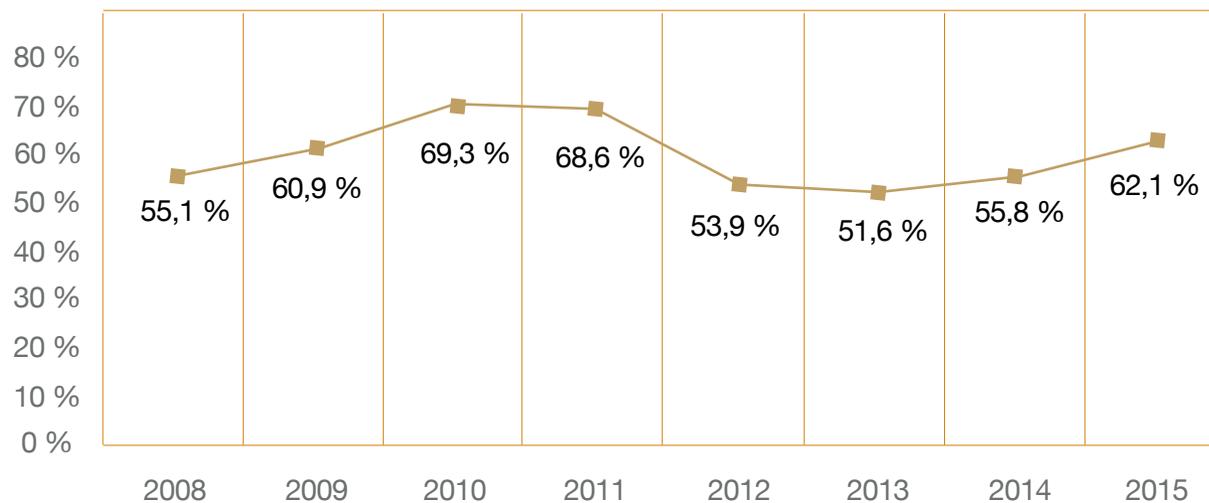
Ilustración 7.3.  
Procesos y personas con condena en homicidio en las fiscalías seccionales

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

Esta ilustración presenta el comportamiento de la serie de casos por lo menos una condena y personas condenadas por el delito de homicidio. A diferencia de las imputaciones cuyo crecimiento fue constante durante los dos cuatrienios, en el gráfico es posible observar un descenso de las condenas en los años 2012 y 2013, un aumento progresivo a partir del año 2014. Pese a esto, el periodo 2012-2015 reportó un incremento del 9 % en relación con el número de condenas obtenidas en el cuatrienio 2008-2011.

La tasa de condenas, a pesar de haber mostrado una caída en el periodo 2011-2013, en los años

2014 y 2015 registró un aumento de 10 puntos porcentuales. Algunas explicaciones de esta disminución pueden estar relacionadas con el aumento del número de imputaciones en el periodo 2012-2015. Adicionalmente, desde el año 2012 hasta finales del 2015 los funcionarios no se encontraban habilitados para registrar las sentencias en el sistema de información misional si aún existían bienes y elementos materiales probatorios relacionados con el caso en los almacenes de evidencia del Ente Acusador, esta restricción pudo haber ocasionado un nivel considerable de subregistro de las condenas.



*Ilustración 74.  
Tasa de condenas en homicidio  
en las fiscalías seccionales*

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

## 2. Delitos sexuales

La investigación efectiva de los delitos sexuales es fundamental en una estrategia de seguridad ciudadana. Como muestra la siguiente gráfica, las entradas por delitos sexuales a la Fiscalía General de la Nación han aumentado sustancialmente en los últimos años, pasando de 23.055 casos en 2012 a 28.563 entradas efectivas en 2015.

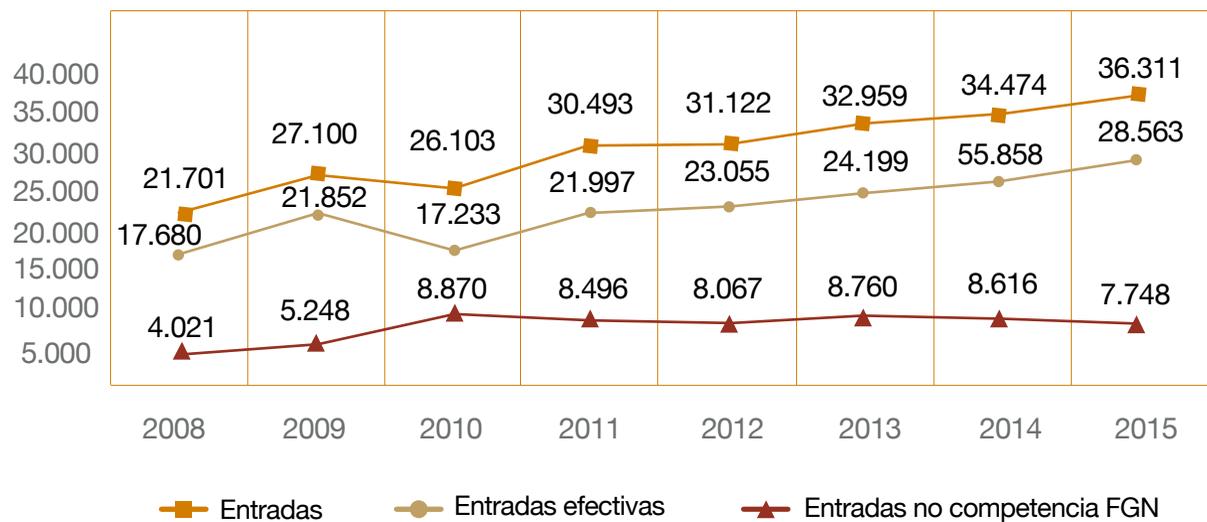


Ilustración 75.  
Entradas y entradas efectivas por delitos sexuales en las fiscalías seccionales

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

Al igual que para la investigación del homicidio, en la investigación de los delitos sexuales el desempeño de las seccionales ha mejorado en los últimos años. La siguiente ilustración muestra la evolución de las imputaciones en casos que involucran delitos sexuales. A partir de la información suministrada en este gráfico es posible observar un aumento en la cantidad de casos con una imputación, con una variación positiva del 57 % respecto del periodo 2008-

2011 y un aumento en la cantidad de personas imputadas del 58 % en el último periodo.

Mientras que en el periodo 2008-2011 la Fiscalía imputó 12.531 personas en 12.077 casos, en el periodo 2011-2015 logramos imputar 19.848 personas en 18.992 casos. Esto muestra un incremento en las personas imputadas del 58 % entre los periodos de análisis y del 57 % en casos con imputación (ver ilustración 75).



*Ilustración 76.  
Imputaciones por proceso  
y por persona en delitos sexuales  
en las fiscalías seccionales*

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

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

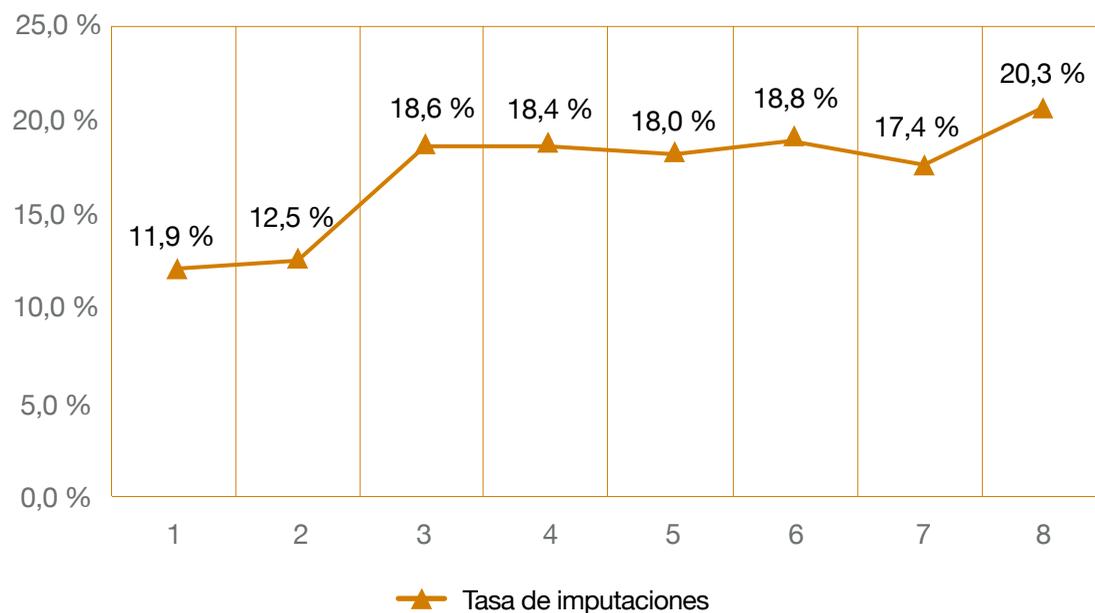


Ilustración 77.  
Tasa de imputaciones en delitos sexuales en las fiscalías seccionales

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

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

la etapa de juicio debe generar alertas sobre la importancia de mejorar la actuación de fiscales en juicio. Por esto, la Fiscalía General de la Nación se encuentra en la etapa final de elaboración del protocolo de investigación y judicialización de la violencia sexual, que busca mejorar el desempeño del Ente Judicial en este tipo de investigaciones. La implementación del protocolo así como su seguimiento y evaluación son fundamentales para mejorar el desempeño de las seccionales así como de toda la Entidad en esta materia.

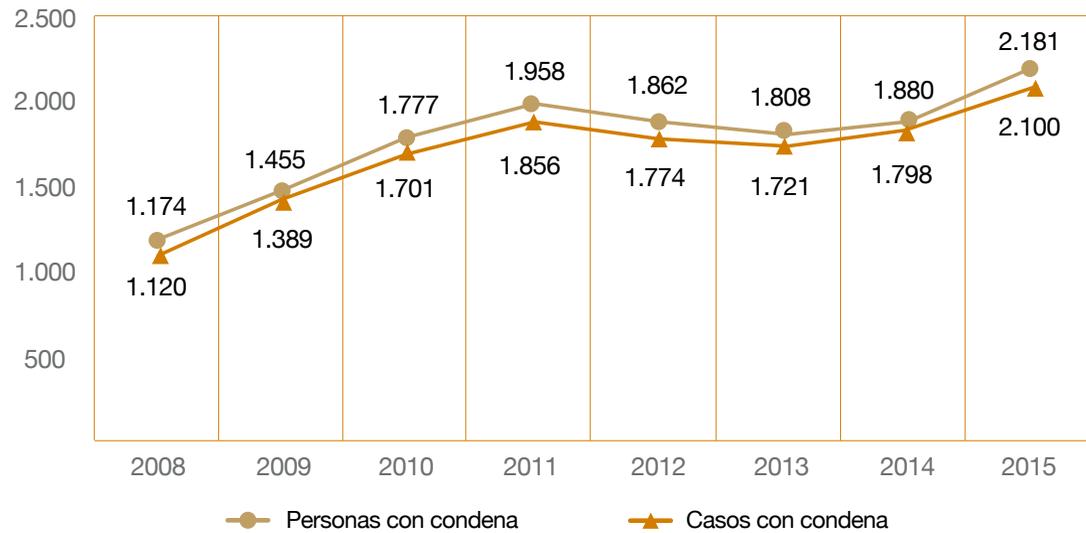


Ilustración 78.  
Procesos y personas con condena en delitos sexuales en las fiscalías seccionales

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

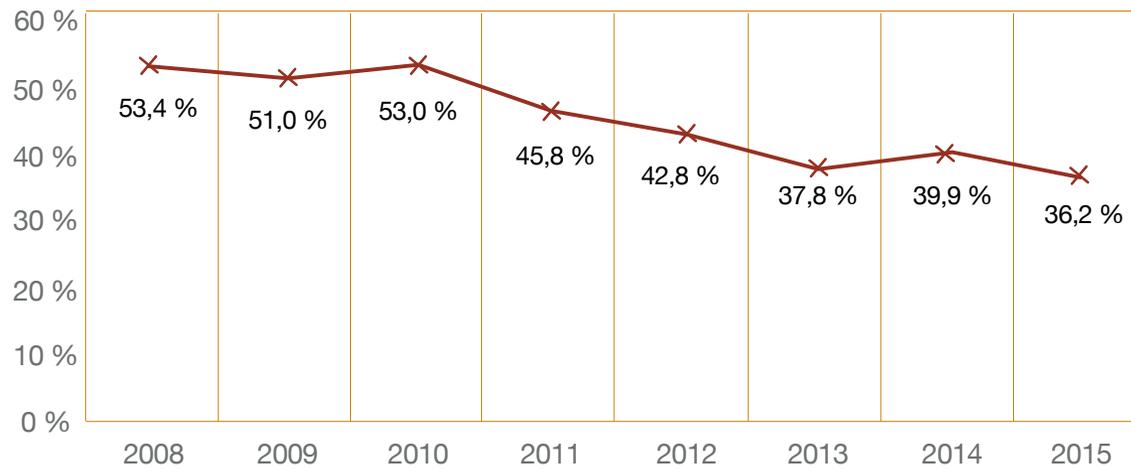


Ilustración 79.  
Tasa de condenas en delitos sexuales en las fiscalías seccionales

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

### 3. Corrupción<sup>197</sup>

Una de las prioridades de la Fiscalía en los últimos cuatro años ha sido aumentar la efectividad en las investigaciones que se siguen por el fenómeno de corrupción en el sector público. Aunque aún falta mucho por hacer, a partir de 2012 hemos logrado más imputaciones y con-

denas. Entre otras actividades, la priorización de la investigación y judicialización de la corrupción la hemos hecho a través de una mayor articulación entre las direcciones seccionales y la Unidad de Fiscalías Delegadas ante la Corte Suprema de Justicia.

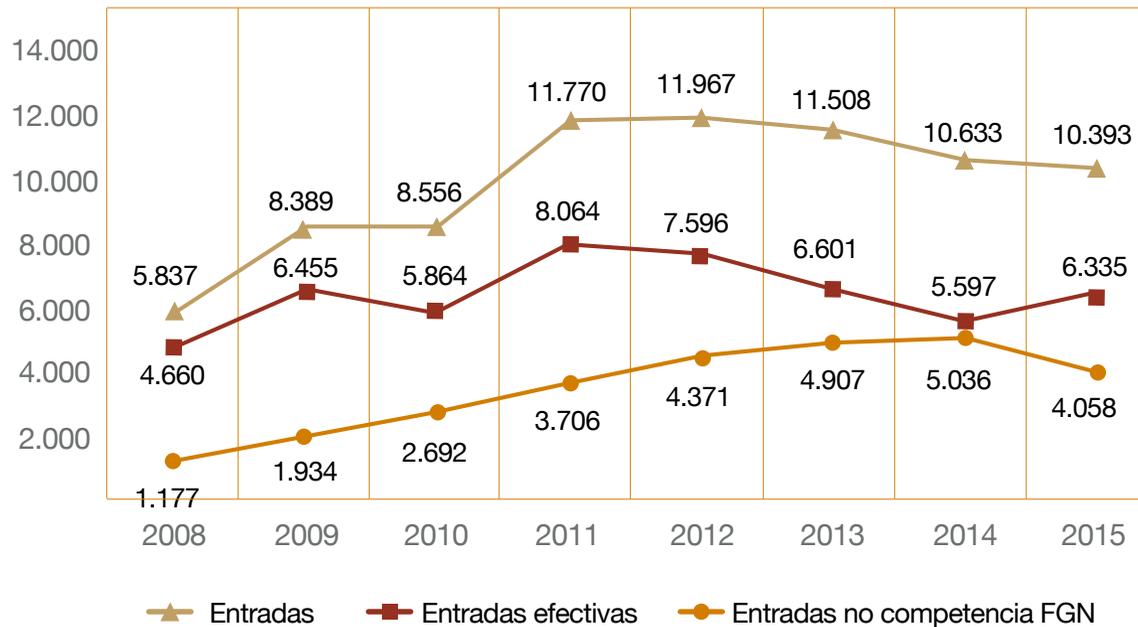


Ilustración 80.  
Entradas y entradas efectivas en las fiscalías seccionales por delitos contra la Administración Pública relacionados con corrupción

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

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

197. Para calcular estos indicadores se tuvieron en cuenta los delitos que componen el título de tipos penales contra la Administración Pública, con excepción de los querrelables y violencia contra servidor público. Esto con el propósito captar de mejor forma el fenómeno de corrupción.

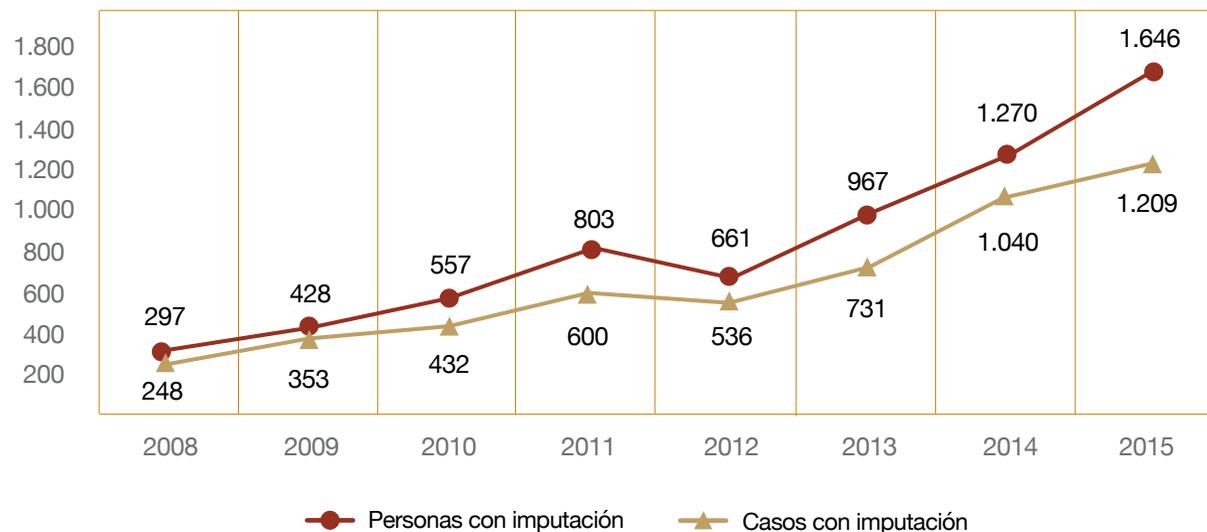


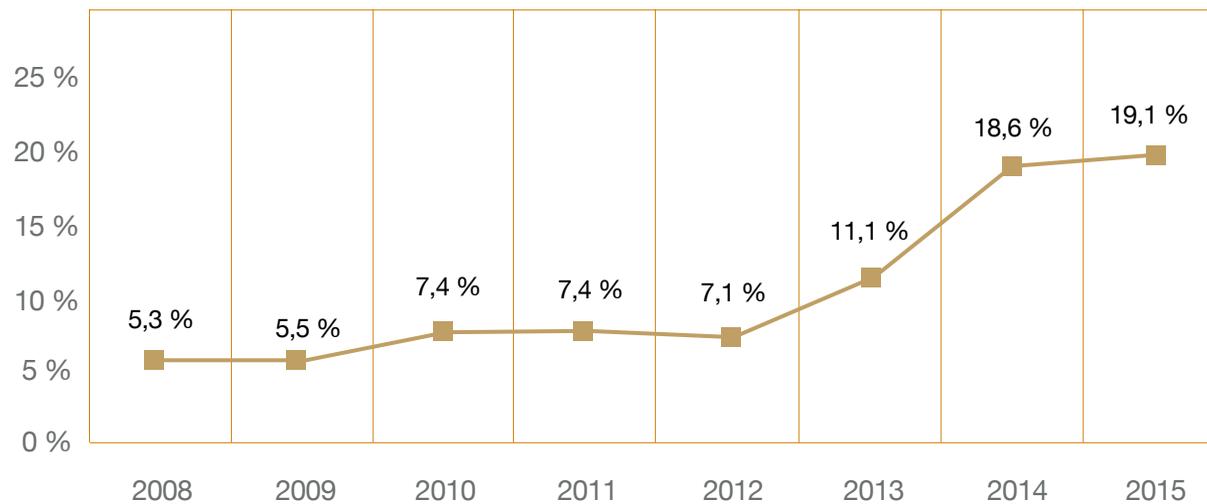
Ilustración 81.  
Imputaciones por proceso y por persona en delitos contra la Administración Pública relacionados con corrupción en las fiscalías seccionales

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

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

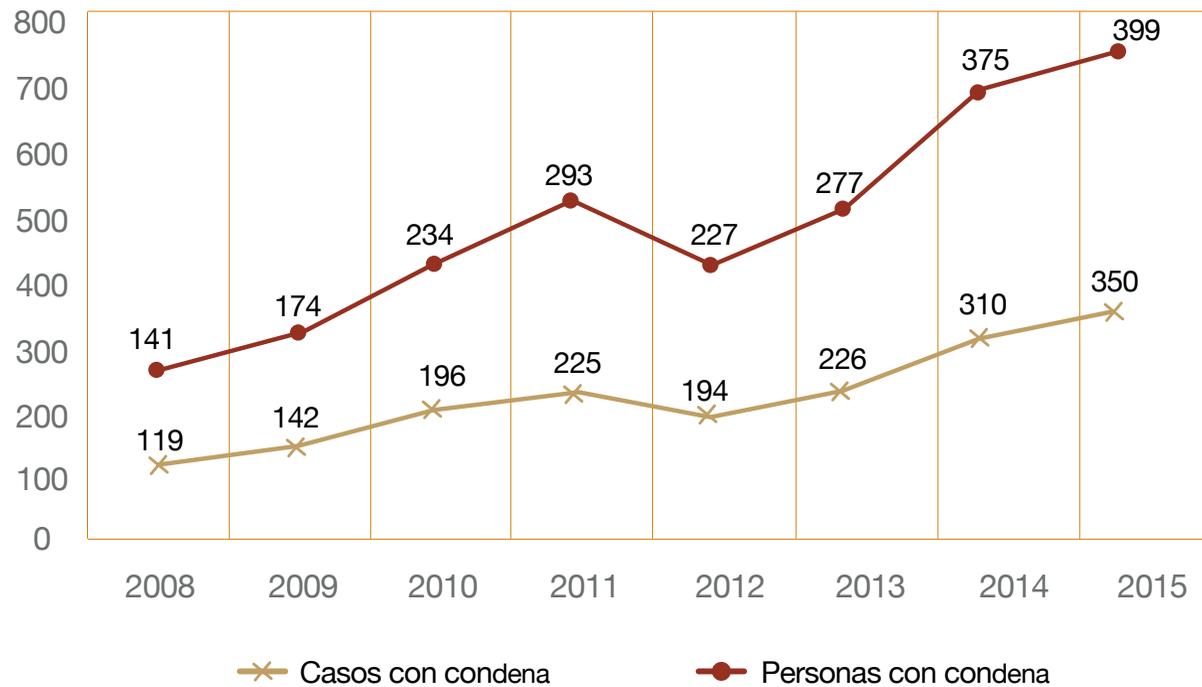
se imputaba menos de un proceso de cada 10, en el último año del cuatrienio se imputaron 2 de cada 10. Esto, aunque todavía implica una tasa de imputación de menos del 20 % para el año 2015, muestra un avance significativo en la investigación de este tipo de delitos que afectan la seguridad ciudadana.

Respecto a la tasa de imputación sobre entradas efectivas, es posible observar un incremento de casi 12 puntos, al pasar de 7,4 % en 2011 a 19,1 % en 2015. Es decir, mientras en 2011



*Ilustración 82.*  
*Tasa de imputaciones en delitos contra*  
*la Administración Pública relacionados con corrupción*  
*en las fiscalías seccionales*  
 Fuente: SPOA. Fecha de corte: 18-01-2016. Unidad  
 de conteo: procesos.  
 Elaboración: Dirección Nacional de Políticas Públicas  
 y Planeación.

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



*Ilustración 83.  
Condenas por proceso y por persona en delitos contra  
la Administración Pública relacionados con corrupción  
en las fiscalías seccionales*

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

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

### 1. Informar al ciudadano: la necesidad de la Fiscalía de comunicarse de forma adecuada y contundente

Uno de los derechos que la Ley 906 de 2004<sup>198</sup> consagró a favor de las víctimas dentro de los procesos penales consiste en obtener la información actualizada e idónea sobre las denuncias y la oferta de servicios brindados por la Fiscalía General de la Nación a los que puede acudir en caso de que los necesite. Este derecho implica un deber correlativo a cargo del Ente acusador: Disponer de las herramientas e instrumentos necesarios para garantizar la efectividad de los derechos de las víctimas y, en general, el derecho fundamental de cualquier ciudadano de acceder en condiciones óptimas a la administración de justicia.

El primer paso que dimos para concretar este deber fue la creación de la Dirección Nacional de Comunicaciones, Prensa y Protocolo mediante el Decreto 016 de 2014 (artículo 10). Una de las funciones de esta Dirección, adscrita directamente al Despacho del Fiscal General

de la Nación, consiste en diseñar y ejecutar un plan estratégico de comunicación interna y externa de la Institución.

En este contexto, hemos implementado distintas estrategias para acercar la Fiscalía al ciudadano y facilitar la comunicación de doble vía, de tal forma que el ciudadano comprenda que la Institución se encuentra de modo permanente a su servicio. Dentro de estas estrategias es importante destacar programas como *Cuéntele al Vicefiscal*, la modernización del programa de televisión *Fiscalía para todos* y el fortalecimiento de la presencia oficial de la Fiscalía en las distintas redes sociales. Esta política nos ha permitido universalizar la información con el fin de que esta pueda llegar a diversos lugares del país.

En desarrollo del programa *Cuéntele al Vicefiscal 2015*, la Fiscalía atendió a más de 62 personas en el marco de las 17 jornadas de interac-

198. "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", artículo 11, literal d).

ción con la ciudadanía, en las que participaron 14 asesores del Despacho del Vicefiscal General de la Nación y de la Subdirección de Atención a Víctimas y Usuarios. Estas jornadas tienen como propósito central fomentar espacios de comunicación directa con los ciudadanos para conocer las preocupaciones y necesidades de la sociedad civil frente al trabajo misional de la Entidad y adoptar las medidas que permitan brindar respuestas satisfactorias a los usuarios. Por su parte, la modernización del programa

de televisión *Fiscalía para todos* permitió que este se constituyera en uno de los principales programas institucionales del país. Esto se vio reflejado en la cantidad de retransmisiones de los distintos capítulos a través del canal institucional. El programa ha tenido tal nivel de éxito que fue nominado en los premios India Catalina como mejor programa institucional, lo cual lo convierte en una referencia obligada para medios nacionales e internacionales que cumplen objetivos similares.

## *2. El fortalecimiento de las TIC: La calidad de la comunicación interna e interinstitucional de la Fiscalía General de la Nación*

Una de las tareas que acometimos desde esta administración fue la de mejorar los sistemas de información institucionales en términos de cobertura, funcionalidad, acceso, actualizaciones y nuevos desarrollos o sistemas. Esta misión fue encargada a la Subdirección de Tecnologías de la Información y de las comunicaciones (TIC). Desde esta dependencia se han gestionado las actividades conducentes a optimizar los canales de comunicación interna e interinstitucional de la Fiscalía General de la Nación.

Por esta razón, durante el periodo 2012-2015, los sistemas de información de la Institución han pa-

sado de ser concebidos de forma aislada y poco flexible a responder a una concepción más acorde con la nueva arquitectura de servicios, sinérgica y colaborativa de la institución, a tono con el cambio positivo en la cultura informática de la Institución. Ello ha permitido enfrentar los nuevos retos de cara a la imagen y proyección organizacional de la Fiscalía inteligente que requiere el siglo XXI.

Para construir una Fiscalía acorde con las exigencias del nuevo siglo, desde el año 2012 hasta la fecha invertimos \$ 166.940 millones en las

estrategias y actividades diseñadas y ejecutadas por la Subdirección de TIC, los cuales fueron distribuidos del siguiente modo: \$ 109.570 millones destinados a mejorar la conectividad, esto es, el acceso a internet en todas las sedes del Ente Judicial. Para cumplir ese objetivo dispusimos \$ 47.580 millones para modernizar la infraestructura informática y la seguridad de los sistemas de información. Desde esta Subdirección también gestionamos la inversión de \$ 9.781 millones para afianzar y consolidar el Sistema Esperanza, que es el sistema de interceptación de comunicaciones más eficiente y garantista de las libertades individuales que pueda haber al servicio de las investigaciones judiciales.

Gracias a estas inversiones podemos registrar los siguientes logros, que han fortalecido a nivel interno a la Institución: la realización del análisis, diseño y desarrollo del Sistema de Extinción de Dominio y Lavado de Activos; la ventanilla única de denuncias; el desarrollo y puesta en funcionamiento de la plataforma de Servicios Unificados en línea (SUSI-Sistema Único de Servicios Institucionales) y la implementación del Sistema de Gestión Integrado de Seguridad, que comprende la definición e implementación de procesos, la clasificación de la información, el análisis de vulnerabilidades, la gestión de incidentes de seguridad, la transferencia de conocimiento y la instalación de herramientas de monitoreo de aplicaciones, bases de datos, ficheros y seguri-

dad perimetral.

En los últimos años propiciamos el aumento de la capacidad del Centro de Datos Institucional mediante la virtualización de servidores y la adquisición de mecanismos robotizados de almacenamiento. Además, ampliamos el catálogo de servicios, bajo los lineamientos de las buenas prácticas en tecnologías de información.

Adicionalmente, la Subdirección de TIC ha trabajado en garantizar la operación continua y el funcionamiento adecuado de los sistemas misionales de información SPOA (Ley 906 de 2004), el SIJUF (Ley 600 de 2000), el SIJYP (Justicia y Paz). Uno de los retos de esta administración ha sido lograr la interoperabilidad entre estos sistemas de información y los sistemas de información de entidades estatales. Para alcanzar este último objetivo, estamos trabajando en la suscripción e implementación de convenios con otras entidades públicas.

La gestión de comunicación interinstitucional se puede apreciar en que buscamos la implementación de herramientas especializadas en materia de administración de antecedentes penales, información de procesos penales, junto con el análisis de soluciones para la gestión de casos con participación de la Institución. En este contexto, gestionamos y consolidamos el servidor de red de Registro Noticia Criminal para apoyo de la Policía Nacional, la vinculación de apoyo Sistemas

de Información y Gestión (SIG), la descarga de órdenes de trabajo para el SIG y el servidor de red de consulta de casos para Policía Nacional y Policía Técnica Judicial, entre otras.

La inversión tecnológica no se limitó al tema de las comunicaciones externas e internas, sino

que se extendió al desarrollo de las investigaciones judiciales prioritarias realizadas por el Ente Judicial. Para ello se suscribieron convenios interadministrativos con el objeto de adquirir equipos de última tecnología y de esta forma apoyar los programas metodológicos elaborados por fiscalías delgadas para combatir la criminalidad

### *3. La tecnología al servicio de las investigaciones judiciales*

Este es otro modo de proporcionar un servicio más idóneo a la ciudadanía: En la medida en que las investigaciones en cabeza de las distintas policías judiciales cuentan con el respaldo tecnológico de la más alta calidad, se podrán satisfacer a cabalidad los derechos de las víctimas a la verdad y la justicia. En este orden de ideas, vimos la necesidad de adquirir drones, los cuales fueron integrados a las metodologías científicas de investigación de la Policía Judicial para ejecutar actividades de investigación, con el fin de obtener elementos materiales de prueba y evidencia física fidedigna que le permitan a la Fiscalía ejercer la acción penal.

Estos instrumentos permiten minimizar los riesgos para los servidores en los procesos técnicos de recolección de información en terreno, como

pueden ser los casos de campos minados, ciénagas y humedales, áreas afectadas por incendios, territorios con presencia de grupos armados, entre otros. De esta manera maximizamos las condiciones para alcanzar la verdad y la justicia en favor de las víctimas.

Los drones cobran especial relevancia en aquellos casos en que víctimas, victimarios, escenas de crimen, etc., son totalmente desconocidos para las autoridades judiciales y acceder a ellas en ocasiones supone situaciones de conflicto y condiciones de riesgo latente para los funcionarios, ya sea por su ubicación geográfica, por el conflicto armado o por diversas situaciones de orden público. La incorporación de estas herramientas permite que las investigaciones se tornen más eficientes debido a que contribuyen a

neutralizar cualquier acción encaminada a entorpecer las actividades que se ejecutan en desarrollo de aquellas.

Para robustecer el funcionamiento y los resultados de las investigaciones realizadas a través de los drones, gestionamos un convenio interadministrativo con el Ministerio de Defensa-Fuerza Aérea Colombiana, con el objeto de mancomunar esfuerzos mediante el uso de la capacidad de aerofotografía, reconocimiento aéreo, análisis e interpretación de información, para extraer la máxima utilidad de la implementación de drones en las investigaciones judiciales. Con el mismo fin, se propuso la creación de un grupo la Fiscalía con apoyo de la Policía y la Fuerza Aérea Colombiana que permita el levantamiento de información en los lugares de difícil acceso y la reconstrucción digital de sitios por medio de nube de puntos y modelos digitales de elevación que posibiliten el acceso a lugares de nuestra geografía a los que normalmente no se pueden acceder sin correr ingentes riesgos.

Finalmente, en esta misma línea de poner la tecnología al servicio de las investigaciones judiciales y por vía indirecta al servicio de las víctimas y sus usuarios, dispusimos la creación de un Centro de Datos Alterno para la recuperación de estos en caso de desastres que puedan amenazar la existencia virtual de la información, bien sea que se trate de terremotos, tormentas o cualquier

otra situación de origen natural, de origen humano, como retaliaciones, o de origen técnico. Todas ellas imprevisibles y con la potencialidad de generar serios daños a la infraestructura informática, como fallas del *hardware* o *software*, o en el suministro de energía.

La puesta en funcionamiento de este Centro de Datos Alterno representa grandes beneficios para la infraestructura informática de la Institución dado que permite la protección de la información de los sistemas misionales y de apoyo a la gestión, la reanudación oportuna del servicio para mitigar el impacto sobre la operación de la Entidad en caso de un evento imprevisto negativo, la recuperación del servicio esencial en el menor tiempo posible, así como la disponibilidad permanente de la capacidad de gestión y operación de la Fiscalía.

Toda la inversión realizada durante esta Fiscalía en temas de seguridad informática y tecnología de las comunicaciones tiene como objetivo último la optimización de los servicios en beneficio de las víctimas. Estos son los esfuerzos que pusimos durante el cuatrienio para construir la Fiscalía del siglo XXI y que están atravesados por un fin esencial: La satisfacción de las necesidades de las víctimas y la atención de las preocupaciones de los usuarios.

## F. Las víctimas: Eje de la regionalización y del proceso penal

### 1. El espacio de visibilización de las víctimas

El siglo XX fue el siglo de la reivindicación de las víctimas frente al victimario y la sociedad. La escasa discusión sobre justicia correctiva produjo un fenómeno que se extendió hasta bien entrado el siglo XX: La invisibilización de las víctimas –especialmente en materia penal–, debido a que la ley era concebida como la autoridad secular, trasunto de lo sagrado, y el castigo o sanción como el instrumento para restaurar la autoridad de la ley y defender lo sacro de la sociedad. Las víctimas en este escenario nunca jugaron un papel relevante dentro del proceso penal: “Cuando reaccionamos espontáneamente ante un atropello con un ‘no hay derecho’ apuntamos en la dirección de la víctima, hasta que llega el juez y la hace invisible”<sup>199</sup>.

Incluso esta invisibilización de las víctimas contaba con justificación filosófica.

La comprensión de la tarea de la justicia en términos reconstructivos implica establecer una relación diferente frente a los actores o participantes del proceso judicial. Ya no se trata de una justicia encargada de castigar al responsable, sino enfocada en la reparación

de los daños causados a las víctimas. En este contexto, las narrativas vitales de las víctimas adquieren toda su preponderancia para recuperar para el derecho sus identidades personales y restaurar, a través de la reconstrucción, las situaciones vividas<sup>200</sup>.

No se trata de dejar sin castigo al culpable, sino de distribuir de un mejor modo la atención de la administración de justicia, de tal manera que no se desatienda a las víctimas. En palabras de Reyes Mate, la consecuencia inmediata de la cultura reconstructiva para el derecho consiste en “fijar de otra manera las prioridades de la justicia”<sup>201</sup>.

Esta percepción de la justicia puede ser considerada como una de las consecuencias del holocausto nazi y los juicios de Núremberg<sup>202</sup>. En efecto, las víctimas han asumido una posición de suma importancia como actores sociales y jurídicos en la reconstrucción de las experiencias sufridas y las verdades pendientes sobre los sucesos o hechos históricos en el curso de procesos judiciales o de investigación que han dado lugar a situaciones de desventajas y daños

199. Manuel Reyes Mate, “La causa de las víctimas”, en Por un planteamiento anamnéutico de la justicia, 2ª Conferencia del III Seminario de Filosofía de la Fundación Juan March (martes, 8 de abril de 2003).

200. Jean Marc Ferry, *La ética reconstructiva* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2001), 70 y ss.

201. Manuel Reyes Mate, Justicia de las víctimas y reconciliación en el País Vasco [Documento de trabajo 96] (Madrid: Fundación Alternativas, 2006), 13.

202. Cfr. Perelman, Chaïm, *Lógica jurídica y nueva retórica*, primera edición (Madrid: Civitas, 1979). Así mismo, sugerimos consultar la presentación del Fiscal General de la Nación ante la Corte Suprema de Justicia del 21 de marzo de 2012.

para los afectados, que merecen ser conocidas, restauradas y reparadas. Estos hitos han propiciado el espacio para la aparición de las víctimas, y Colombia no ha sido ajena a este proceso: La legislación, particularmente la penal, ha abierto los espacios propios para el ejercicio de los derechos de las víctimas y para la concreción de las distintas formas de reconocimiento. La Corte Constitucional ha jalonado este cambio de perspectiva y la apertura de las esferas públicas para la participación, desde tiempo atrás, con el reconocimiento de derechos a las víctimas, que van más allá de la reparación re-

conocida por la legislación. Así, el alto tribunal ha explicado que las “víctimas de los delitos tienen un derecho a la verdad y a la justicia, que desborda el campo de la simple reparación, tal y como lo ha señalado con claridad la doctrina internacional en materia de derechos humanos, que es relevante para interpretar el alcance de los derechos constitucionales (C. P. art. 93)”<sup>203</sup>. Además, este reconocimiento no se ha limitado al área penal, sino que los derechos de las víctimas han fungido como parámetro de constitucionalidad dentro de casos de tutela y en procesos de control constitucional abstracto<sup>204</sup>.

## *2. Los mandatos de la Constitución, la jurisprudencia constitucional y la normatividad penal sobre derechos de las víctimas*

La Corte Constitucional ha abonado el espacio para la promoción y el fortalecimiento de la cultura de los derechos de las víctimas en distintos niveles, tanto dentro del ámbito de lo público como en las esferas privadas, en la sociedad. De acuerdo con este alto tribunal, los derechos de las víctimas encuentran arraigo constitucional en diversos artículos de la Carta Fundamen-

tal que les otorga eficacia inmediata y exigen el respeto y cumplimiento por parte de funcionarios y ciudadanos.

El artículo 1.º Superior al consagrar el principio de la dignidad humana constituye el punto de partida para el respeto jurídico de las víctimas. Pero esa disposición es solo un pilar del com-

---

203. Corte Constitucional, sentencia T-1267 de 2001, M. P. Rodrigo Uprimny Yepes.

204. Corte Constitucional, sentencia C-004 de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

plejo entramado de derechos que se encuentran dispersos en la Norma Superior: el artículo 229 –el derecho al acceso a la justicia-, el 29 –debido proceso judicial y administrativo-, el 2.º –deber de protección de todos los residentes en Colombia por parte de las autoridades- y el 93 –bloque de constitucionalidad-<sup>205</sup>.

Quizá el artículo constitucional que mejor manifiesta el derecho de las víctimas corresponde, precisamente, a una de las funciones de la Fiscalía General de la Nación: las disposiciones contenidas en los numerales 6.º y 7.º del artículo 250, a la luz de las cuales es deber de la Entidad Acusadora solicitar las medidas conducentes para garantizar la reparación integral de las víctimas y su protección en el curso del procedimiento llevado a cabo<sup>206</sup>. Así mismo, la Ley 906 de 2004, dentro de los principios rectores y garantías procesales, estipuló en el artículo 11 los derechos de las víctimas<sup>207</sup>.

Estos derechos responden a las distintas formas de reconocimiento que se han identificado desde la filosofía, en atención al llamado modelo de la política de la diferencia. El tratamiento que debe dispensárseles a las víctimas debe ser adecuado y óptimo con miras a favorecer el fortalecimiento de la identidad de la(s) persona(s) afectada(s) y el restablecimiento de su dignidad que demanda el respeto institucional de todas las entidades que participan en el proceso de reparación y atención integral de las víctimas<sup>208</sup>.

A diferencia de la ley de procedimiento penal anterior Ley 600 de 2000, las nuevas normas procesales son prolijas al consagrar los derechos de las víctimas y en el reconocimiento de su posición jurídica y social para la reconstrucción de la verdad y la reparación integral de los daños, en distintos planos simbólicos y reales.

La Corte Constitucional ha llegado acertadamente a la comprensión de los derechos de las víctimas en términos integrales y amplios. La verdad, la justicia y la reparación<sup>209</sup> constituyen los derechos base que se atribuyen a las víctimas y a partir de los cuales se introducen subreglas constitucionales para la implementación y efectividad de estas garantías, fundadas en instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, incorporados al orden jurídico en virtud del bloque de constitucionalidad. Estas subreglas son presentadas en los siguientes términos:

*“(i) Concepción amplia de los derechos de las víctimas: Los derechos de las víctimas y perjudicados por un hecho punible gozan de una concepción amplia, no restringida exclusivamente a una reparación económica, sino que incluye garantías como los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral de los daños sufridos. Esta protección está fundada en los derechos que ellas tienen a ser tratadas con dignidad, a participar en las de-*

205. Corte Constitucional, sentencia C-651 de 2011, M. P. María Victoria Calle Correa.  
206. “Artículo 250. La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, quejuela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo (...). En ejercicio de sus funciones la Fiscalía General de la Nación, deberá: (...) Solicitar ante el juez de conocimiento las medidas judiciales necesarias para la asistencia a las víctimas, lo mismo que disponer el restablecimiento del derecho y la reparación integral a los afectados con el delito.//7. Velar por la protección de las víctimas, los jurados, los testigos y demás intervinientes en el proceso penal, la ley fijará los términos en que podrán intervenir las víctimas en el proceso penal y los mecanismos de justicia restaurativa”.

207. De los cuales se destacan los siguientes: “a) A recibir, durante todo el procedimiento, un trato humano y digno; b) A la protección de su intimidad, a la garantía de su seguridad, y a la de sus familiares y testigos a favor; c) A una pronta e integral reparación de los daños sufridos, a cargo del autor o partícipe del injusto o de los terceros llamados a responder en los términos de este código; d) A recibir desde el primer contacto con las autoridades y en los términos establecidos en este código, información pertinente para la protección de sus intereses y a conocer la verdad de los hechos que conforman las circunstancias del injusto del cual han sido víctimas; e) A que se consideren sus intereses al adoptar una decisión discrecional sobre el ejercicio de la persecución del injusto; (...) h) A recibir asistencia integral para su recuperación en los términos que señale la ley”.

208. En esta misma línea, la Ley 1257 de 2008, “Por medio de la cual se establecieron normas de sensibilización, prevención y sanción de todas las formas de violencia en contra de la mujer”, determinó en el artículo 8.º “los derechos de las mujeres que hayan sufrido alguna forma de violencia prevista en la ley. Estos derechos también corresponden al reconocimiento de las mujeres, en términos de amor, respeto y apreciación de valor, para superar y reparar situaciones de menosprecio, humillaciones, exclusión o subordinación.”

209. Corte Constitucional, sentencia C-899 de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy.

*cisiones que las afecten y a obtener la tutela judicial efectiva del goce real de sus derechos. La tendencia universal a esta protección ampliada comprende actuaciones relativas al interés en el esclarecimiento de los hechos en aras de la verdad, como al interés en el derecho a que la víctima sea escuchada cuando se negocie la condena o se delibere sobre una medida de libertad condicional. //(ii) Deberes correlativos de las autoridades públicas: El reconocimiento de estos derechos impone unos correlativos deberes a las autoridades públicas quienes deben orientar sus acciones hacia el restablecimiento integral de sus derechos cuando han sido vulnerados por un hecho punible. (...) //(iv) La condición de víctima: Para acreditar la condición de víctima se requiere que haya un daño real, concreto, y específico cualquiera que sea la naturaleza de este, que legitime la participación de la víctima o de los perjudicados en el proceso penal para buscar la verdad y la justicia, el cual ha de ser apreciado por las autoridades judiciales en cada caso. Demostrada la calidad de víctima, o en general que la persona ha sufrido un daño real, concreto y específico, cualquiera sea la naturaleza de este, está legitimado para constituirse en parte civil, y puede orientar su pretensión a obtener exclusivamente la realización de la justicia, y la búsqueda de la verdad, dejando de lado cualquier objetivo patrimonial”<sup>210</sup>.*

El Acto Legislativo 01 de 2012, conocido como el Marco Jurídico para la Paz, reforzó la visión de los derechos de las víctimas en el contexto de la justicia transicional, dado que prescribió el cumplimiento “en el mayor nivel posible” de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las personas que han resultado afectadas con ocasión del conflicto armado en Colombia, en el marco de la justicia transicional. La lógica de este tipo de justicia consiste en garantizar una paz estable y duradera a partir de la salvaguarda de los derechos de las víctimas. La Corte, al estudiar la constitucionalidad de estas disposiciones de justicia transicional, concluyó que el éxito de esta justicia pasa por el enaltecimiento y la garantía efectiva de los derechos de las víctimas:

*“Las víctimas tienen una protección especial en la Constitución que debe garantizarse plenamente en la implementación del Marco Jurídico para la Paz, pues de lo contrario, se desconocería la obligación de garantía de sus derechos humanos. Esta obligación implica que no es posible renunciar a la persecución penal de los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra cometidos de manera sistemática, los cuales deberán ser imputados a sus máximos responsables, procedimiento en el cual también se deberán tener en cuenta los criterios de gravedad y representatividad; para lo cual también será*

---

210. Corte Constitucional, sentencia C-516 de 2007, M. P.: Jaime Córdoba Triviño.

*necesario otorgar una serie de garantías a las víctimas para que sus derechos no sean desconocidos por el hecho de que se lleve a cabo un proceso de paz”<sup>211</sup>.*

En ese sentido, la víctima encuentra blindados sus derechos por vía constitucional y legal. Estas garantías no solo deben ser amparadas por los jueces, sino que la Constitución le impone a la Fiscalía General de la Nación velar por la protección de las víctimas desde el instante en que se conoce la denuncia por parte de estas o se inicia una investigación de oficio<sup>212</sup>.

### *3. La Fiscalía del siglo XXI: Una Fiscalía al servicio de las víctimas*

Desde nuestra administración decidimos darles un desarrollo institucional a las tesis anteriores, pues esto quedó plasmado en el artículo 30 del Decreto Ley 016 de 2014, que creó la SNAVU y la ubicó jerárquicamente como dependencia de la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana<sup>213</sup>. Esta subdirección surgió de la necesidad de institucionalizar estrategias y mecanismos que propendan al reconocimiento, amor, respeto jurídico y solidaridad de las víctimas de los delitos conocidos por la Fiscalía General. Desde esta dependencia decidimos promover la atención integral y optimizar el acceso

Pues bien, para que estos derechos, y los correlativos deberes de las autoridades, no se conviertan en una pura retórica vacía, esta Institución ha adoptado una serie de estrategias e instrumentos para hacer eficaz los derechos de las víctimas de cara al proceso penal. La medida primaria en tal sentido fue la creación de la Subdirección Nacional de Víctimas y Usuarios (SNAVU) mediante el Decreto 016 de 2014 y Resolución 00567 de 2014.

a la administración de justicia de los sujetos pasivos del delito.

Ahora bien, los procesos que se emprenden en favor de estos propósitos misionales de la Fiscalía pasan por la generación de confianza y el autorespeto en los individuos que se han visto envueltos en situaciones humillantes o de vulneración de derechos, por la comisión de una conducta punible en su contra, a través de una atención articulada, gestión integral y una planeación estratégica de los distintos grupos de trabajo que integran la SNAVU<sup>214</sup>.

211. Corte Constitucional, sentencia C-579 de 2013, M. P.: Jorge Pretelt Chaljub.

212. De acuerdo con la Corte Constitucional, “El Fiscal es titular de la acción penal. Al ejercer dicha acción no solo representa los intereses del Estado sino también promueve los intereses de las víctimas”. Sentencia C-209 de 2007, M. P.: Manuel José Cepeda.

213. Este artículo señaló las siguientes funciones: “1. Proponer e implementar políticas, estrategias, metodologías y protocolos en materia de atención a víctimas y usuarios. (...) 3. Adelantar programas de orientación y capacitación para la atención a víctimas, con el fin de garantizar sus derechos y evitar la revictimización, de acuerdo a cada tipo de población. 4. Impartir lineamientos para la conformación, implementación y funcionamiento de centros integrales de atención y de orientación ciudadana o de otros modelos de atención, con el fin de garantizar la atención de las víctimas y la recepción de denuncias. (...) 9. Implementar los mecanismos para la medición de la satisfacción de las víctimas y usuarios, hacer el seguimiento a la implementación a nivel nacional, consolidar los resultados y proponer, en coordinación con las Direcciones Seccionales, las acciones de mejora correspondientes”.

214. Ver Resolución 00567 del 02 de abril de 2014, “Por la cual se organiza la Subdirección Nacional de Atención a Víctimas y Usuarios, se crean Grupos Internos de Trabajo y se determinan funciones”.

Las bondades de la SNAVU las podemos apreciar por medio del funcionamiento de los Centros de Atención Penal Integral a Víctimas (CAPIV), implementados en el transcurso del 2015, que ofrecen atención psicosocial y jurídica, a través del acompañamiento presencial de todas las entidades del Estado que tienen algún deber o responsabilidad directa en relación con el delito cometido<sup>215</sup>. No obstante, este no es el único modelo de atención con el que cuenta la Fiscalía, sino que junto a estos centros también prestan sus servicios los CAIVAS; violencia sexual, Casas de Justicia, CAVIF; violencia intrafamiliar, Salas de Atención al Usuario, SAU, URI, entre otros<sup>216</sup>.

En los diferentes centros de atención contamos con la presencia de diversas instituciones oficiales que actúan frente a las denuncias recibidas en el ámbito de su competencia. Así se encuentran comisarios de familia, médicos legistas del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, equipos interdisciplinarios de profesionales de la Secretaría Distrital de Integración Social, en el caso de Bogotá, defensores de familia y miembros de la Policía Nacional SIJIN con funciones judiciales. De este modo, se procura prestarles los servicios idóneos con la diligencia, el cuidado y la circunspección que merezca el caso a toda clase de víctimas.

Dentro del marco de esta filosofía de atención a las víctimas y a usuarios, se han realizado des-

de esta Subdirección “Ferias de Servicios”, las cuales tienen como objetivo central facilitar el acceso con determinadas calidades a la administración de justicia a las víctimas, en una región especial o respecto de unos hechos victimizantes concretos, con el objetivo secundario de visibilizar la oferta institucional de la Fiscalía General de la Nación y promover la participación de entidades del nivel local y regional en la solución de los conflictos sociales presentes en su región.

Por ejemplo, se realizó en agosto de 2014 la primera feria de servicios en el municipio de San Francisco, Antioquia, en la que se atendió a 996 personas y se recibieron 946 denuncias. En febrero de 2015 llevamos a cabo la segunda feria de servicios en Buenaventura, Valle del Cauca, en la cual se atendió a 207 personas y se recibieron 23 denuncias. Posteriormente, en noviembre de 2015 se realizó otra feria de servicios en Urrao, Antioquia, en la que se atendió a 200 personas más<sup>217</sup>. Ello arroja un total de 1.075 personas, cuyas preocupaciones fueron escuchadas y tramitadas por la Fiscalía General de la Nación.

Apoyamos la participación del Ente Judicial en las jornadas de toma de declaraciones y denuncias de mujeres sobrevivientes de violencia sexual dentro y fuera del conflicto armado, en aras de facilitar canales de acceso a la justicia y propiciar

---

215. Los CAPIV recibieron la mención de honor en la categoría nacional de Premio Nacional de Alta Gerencia el 23 noviembre de 2015 por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública y la Presidencia de la República.

216. Informe de la Subdirección Nacional de Atención a Víctimas y Usuarios sobre sus principales resultados durante el periodo de 2014-2015.

217. *Ibid.*, 13 y ss.

las condiciones formales y materiales para que las mujeres acudan a la administración de justicia para denunciar con seguridad y evitar el riesgo siempre latente de una segunda victimización.

En ejercicio de estas actividades, durante el 2014 se atendió a 861 víctimas en diferentes ciudades del país, como Cúcuta, Palmira, Quibdó, Popayán, Santa Marta, Tolemaida. De igual modo, en el 2015 se atendió a 795 víctimas durante la realización de jornadas de violencia sexual en el marco del conflicto armado.

La Subdirección de Víctimas no solo trabaja con posterioridad a la comisión de la conducta punible, sino que a través del programa Futuro Colombia la SNAVU interviene de forma preventiva para contener factores eventuales generadores de hechos punibles. Han sido elaboradas distintas líneas de acción estratégica para prevenir el delito en diferentes espacios sociales, comunitarios e individuales, las cuales no solo cumplen con el objetivo de prevenir, sino también de aportar herramientas e instrumentos para la resolución pacífica de los conflictos que se presentan dentro de ciertas comunidades.

Las líneas que hasta la fecha hemos ejecutado son tres: prevención social comunitaria, prevención situacional y prevención integral. Dentro de la primera línea se han realizado 26 procesos de intervenciones comunitarias en 25 Seccionales,

mientras que de la segunda línea se han remitido 295 casos a la Sección de Análisis Criminal (SAC) para su estudio y evaluación no formal. Por su parte, la línea de prevención integral ha permitido informar a 113.916 personas a través de 237 centros educativos y otros espacios intervenidos en temas relativos al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, trata de personas, reclutamiento forzado y violencia escolar<sup>218</sup>.

De este modo dejamos institucionalizados las figuras y los instrumentos necesarios para avanzar en el camino trazado por el orden constitucional colombiano y el contexto jurídico internacional: la valorización de la víctima y sus derechos en los distintos niveles y diligencias realizadas por la administración de justicia. Los esfuerzos hechos hasta aquí son sin duda insuficientes para alcanzar el estado ideal en la atención de víctimas y usuarios, pero constituyen las piedras angulares para edificar la Fiscalía del siglo XXI, una Fiscalía por y para las víctimas.

---

218. *Ibid.*, 19 y ss.

## 4. La política de intervención temprana de entradas (PITE): Una propuesta para darle un mejor servicio a las víctimas

Durante el cuatrienio, diseñamos e implementamos la política de intervención temprana de entradas (PITE), que busca hacer efectiva la priorización de situaciones y casos desde el momento que la Fiscalía conoce primero los hechos. La PITE busca que la Fiscalía General de la Nación realice, de manera relativamente sistemática, varias actividades de filtro y análisis en los primeros momentos de vida de los casos.

Estas actividades incluyen cuatro procesos básicos: (i) de orientación, en el cual se descartan los casos que de manera evidente no son penales y se dirige al usuario a otros mecanismos de resolución de conflictos, (ii) de archivo o inadmisión de los casos, que después de un análisis se concluye que no tienen las características de un delito, (iii) de ejecución ágil de actos urgentes e inmediatos, y (iv) de análisis de casos para una eventual asignación estratégica respecto de otros procesos.

Hemos implementado la PITE en 33 de las seccionales; en Arauca y Guainía-Vaupés no se ha

destacado el fiscal de filtro e intervención temprana. Algunas seccionales, como Medellín, Nariño y Tolima, tienen dispuestos para la PITE equipos vigorosos, mientras que otras han asignado este trabajo a un fiscal que realiza algunos de los procesos de la política.

Durante la implementación, que se ha venido realizando gradualmente en las diferentes seccionales, hemos obtenido excelentes resultados, entre los que destacamos para 2015 los siguientes:

### Seccional Ibagué

- Orientó a 1.945 usuarios a otras instituciones, el 66 % a Inspecciones de Policía, por no considerarse un asunto penal.
- Filtró 4.107 entradas, de las cuales el 36 % fueron archivadas, el 32 % remitidas a otras autoridades, el 12 % inadmitidas antes de crear Número de Noticia Criminal (NUNC) y al 20 % restante se les aplicó otro mecanismo, que permitió que estas

entradas no fueran asignadas a un fiscal radicado.

- Identificó 16 casos que han sido asociados a otras denuncias previas, contribuyendo a la asignación estratégica de estos y a la priorización por parte del Comité Seccional.

### **Seccional Medellín**

- Identificó 12 estructuras delincuenciales a partir del filtro y el análisis de las denuncias.
- Archivó 1.505 denuncias que no llegaron a los fiscales radicados.
- Un caso exitoso que se articuló desde la Unidad de Intervención Temprana con la SAC fue el hurto de placas, que permitió asociar un gran número de noticias criminales.

### **Seccional Meta**

- Identificó 22 estructuras delincuenciales dedicadas principalmente al hurto y a la estafa.
- Tuvo a su cargo casos exitosos identificados y asociados desde intervención temprana de impacto a la comunidad, que tienen que ver con estafas en viviendas de interés social, billetes de lotería y por ventas electrónicas en OLX.

V.

*Nuevo enfoque  
administrativo  
y financiero: logros  
de una administración  
estratégica*



Como indicamos en la presentación de este informe, una de las razones que nos motivó a publicar este balance es la comprensión del deber de rendición de cuentas como una manifestación del principio de democracia participativa vigente en el Estado. Este principio consagrado en el Preámbulo<sup>219</sup> y en el artículo 1.<sup>220</sup> de la Constitución Política está directamente relacionado con una de las finalidades esenciales del Estado: “Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan”<sup>221</sup>.

Para la Corte Constitucional, la democracia participativa tiene dos acepciones. Desde el punto de vista de la dogmática constitucional, es un principio que “persigue un incremento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales”<sup>222</sup>. Por otra parte, también puede ser entendido como un derecho deber, ya que le concede al ciudadano “la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos”<sup>223</sup>.

Dado lo anterior, el artículo 270 de la Constitución Política<sup>224</sup> establece que una de las formas para que los ciudadanos ejerzan su derecho a la participación es a través de la vigilancia de la gestión de las entidades públicas y de sus resultados<sup>225</sup>.

Como una garantía a este derecho, a continuación presentaremos las cifras generales sobre el

presupuesto asignado a la Fiscalía General de la Nación, así como el uso que dimos a estos recursos durante este cuatrienio. Además, realizaremos una exposición completa de nuestro modelo de administración inteligente y del replanteamiento de las labores de apoyo de gestión.

---

219. “Preámbulo. El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia”. Constitución Política de 1991.

220. “Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. Constitución Política de 1991.

221. “Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. || Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. Constitución Política de 1991.

222. Corte Constitucional, Sentencia C-1338 de 2000, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En esta sentencia, la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad contra algunos artículos de la Ley 563 de 2000, “Por la cual se regulan las veedurías ciudadanas”.

223. Corte Constitucional, Sentencia C-1338 de 2000, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En esta sentencia, la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad contra algunos artículos de la Ley 563 de 2000, “Por la cual se regulan las veedurías ciudadanas”.

224. Artículo 270, Constitución Política de 1991. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

225. Al respecto, en la Sentencia C-1338 de 2000 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte Constitucional afirmó: “2. Dentro de los derechos que emanan del principio de participación democrática, está el que consiste en vigilar la gestión pública que se cumple en los diversos niveles administrativos, así como sus resultados (artículo 270 superior)”.

---

## A. El fortalecimiento del presupuesto asignado al Ente Investigador como mecanismo para responder a las necesidades identificadas en los diagnósticos

Uno de los principales logros de la Fiscalía General de la Nación durante el periodo 2012–2016 fue su fortalecimiento presupuestal. Como ya se indicó, el Gobierno determinó en su Plan de Desarrollo 2010–2014 que el robustecimiento de la administración de justicia era una estrategia orientada a eliminar la impunidad y a garantizar el Estado de derecho en todo el territorio<sup>226</sup>. Entre otros aspectos, este instrumento de política pública planteó la medida de garantizar un mayor acceso de la población a la justicia y una mayor eficiencia de las entidades que componen la Rama Judicial. Adicionalmente, el documento identificó la necesidad de mejorar las capacidades técnicas y científicas para realizar investigaciones.

Por su parte, la Comisión Asesora de Política Criminal identificó falencias en la formulación y gestión de la política de investigación penal. Por esta razón, y como ya se expuso en el Acápito I de este documento, concluyó que era necesario realizar modificaciones que requerían inversión en los recursos humanos de la Fiscalía General de la Nación, en el fortalecimiento de la prueba técnica y en la profesionalización de la policía judicial<sup>227</sup>.

Frente a este panorama, durante 2012 y 2013, la Entidad concentró sus esfuerzos en estructurar una reforma interna fundamentada en evidencia empírica, que le permitiera presentar una propuesta de modernización institucional a partir de la cual pudiera responder a los retos de la actual criminalidad. Con tal propósito, la Fiscalía contó con la colaboración y asesoría de personas y entidades expertas en cambio organizacional y gestión pública, cuyos productos sirvieron de soporte para estructurar una serie de reformas que fueron aprobadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública. Así mismo, algunos de estos estudios sirvieron de fundamento para identificar barreras que dificultaban la realización de una investigación penal efectiva.

La evidencia empírica recopilada sirvió de soporte para que las reformas propuestas por la Entidad fueran aprobadas por el Gobierno nacional y el Congreso de la República en el año 2014. Estos logros en la gestión de la Fiscalía General de la Nación se reflejan en la siguiente gráfica:

<sup>226</sup>. Departamento Nacional de Planeación, “Capítulo V Consolidación de la Paz”, en Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/6C.%20Cap%C3%ADtulo%20V.pdf>.

<sup>227</sup>. Comisión Asesora de Política Criminal, Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano (Bogotá: Imprenta Nacional, 2012), 85.

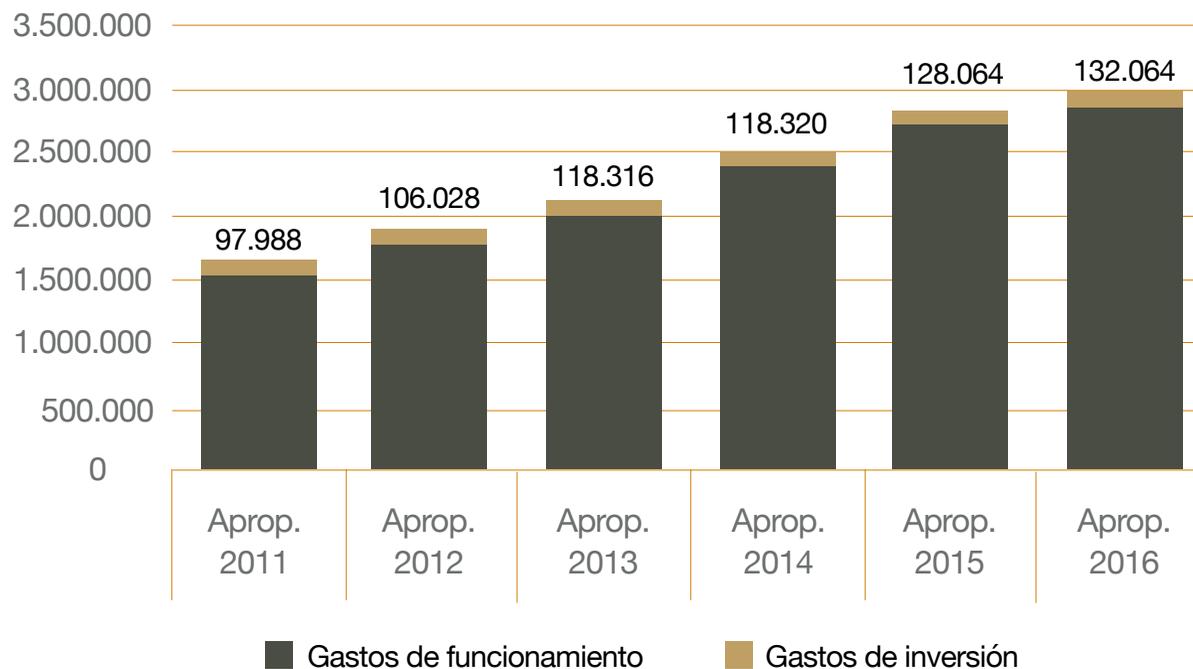


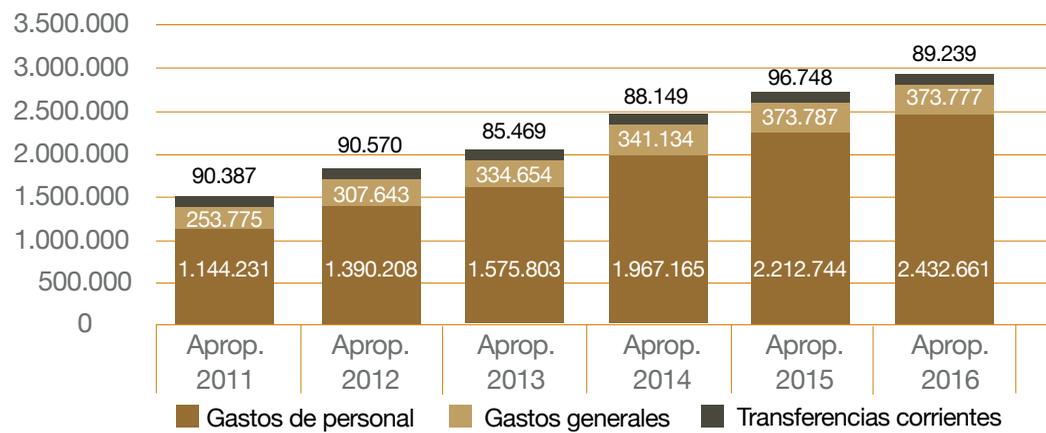
Ilustración 84.  
Asignación presupuestal – vigencias 2011 – 2016.

Fuente: SIF Nación. Equipo informe de gestión a partir de los datos suministrados por la Subdirección Financiera de la Fiscalía General de la Nación.  
Nota: Cifras en millones de pesos.

En efecto, la gráfica muestra que entre 2012 y 2016 el presupuesto asignado a la Institución tuvo un incremento del 59,8 %. Sin embargo, resulta pertinente mencionar que este presupuesto está compuesto por dos grandes rubros: (i) gastos de funcionamiento y (ii) gastos de inversión<sup>228</sup>. A su vez, los gastos de funcionamiento están conformados por tres grupos: (a) gastos de personal, (b) gastos generales y (c) transferencias corrientes.

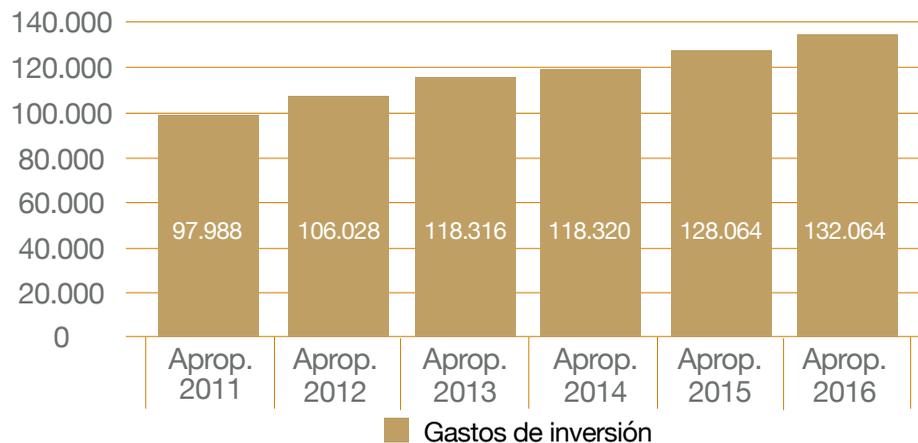
Tal como se explicará en la siguiente gráfica, la asignación de los gastos de personal tuvo un incremento del 74,98 %. Por su parte, los gastos generales tan solo aumentaron un 21,49 %. Mientras que el presupuesto aprobado para transferencias corrientes presentó una reducción del 1,46 %.

228. "El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión (...)", Decreto 111 de 1996, "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto", artículo 36.



*Ilustración 85.  
Asignación presupuestal gastos de funcionamiento vigerencias 2011 – 2016.  
Elaboración: SIF Nación. Equipo informe de gestión a partir de los datos suministrados por la Subdirección Financiera de la FGN (Anexo No. 1).  
Nota: cifras en millones de pesos.*

Ahora bien, respecto a los recursos de inversión, la siguiente gráfica muestra que entre el 2012 y el 2016 el presupuesto de inversión aprobado para la Fiscalía General de la Nación aumentó un 24,5 %:



*Ilustración 86.  
Asignación presupuestal gastos de inversión vigerencias 2011 – 2016.  
Fuente: SIF Nación. Equipo informe de gestión a partir de los datos suministrados por la Subdirección Financiera de la FGN  
Nota: cifras en millones de pesos.*

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

En cuanto a los gastos generales, cabe señalar que, si bien los recursos asignados a este rubro no tienen una destinación específica, es precisamente con estos que la Fiscalía General de la Nación cancela los gastos fijos necesarios para su

funcionamiento. Por ejemplo, el pago de arrendamientos, transportes y servicios públicos.

Por esta razón, la proporción de estos recursos que puede considerarse libre para la implementación de nuevas estrategias de mejoramiento es bastante reducida. En todo caso, como explicamos en el Capítulo IV de este documento, la destinación inteligente de estos recursos nos permitió garantizar un mayor acceso a la población mediante la ampliación de su cobertura.

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

## *1. La ejecución estratégica y eficiente de nuestros gastos de inversión*

En el acápite anterior explicamos la forma en que distribuimos el aumento de los recursos asignados entre los distintos rubros que componen el presupuesto de la Entidad. En esta sección nos dedicaremos específicamente a la ejecución relativa de nuestros recursos asignados para gastos de

inversión. Lo anterior puesto que, como argumentamos líneas atrás, estos recursos fueron, principalmente, los que utilizamos para responder a las necesidades identificadas en la etapa de diagnósticos. La siguiente gráfica muestra la ejecución de los recursos de inversión en el periodo 2011–2015:

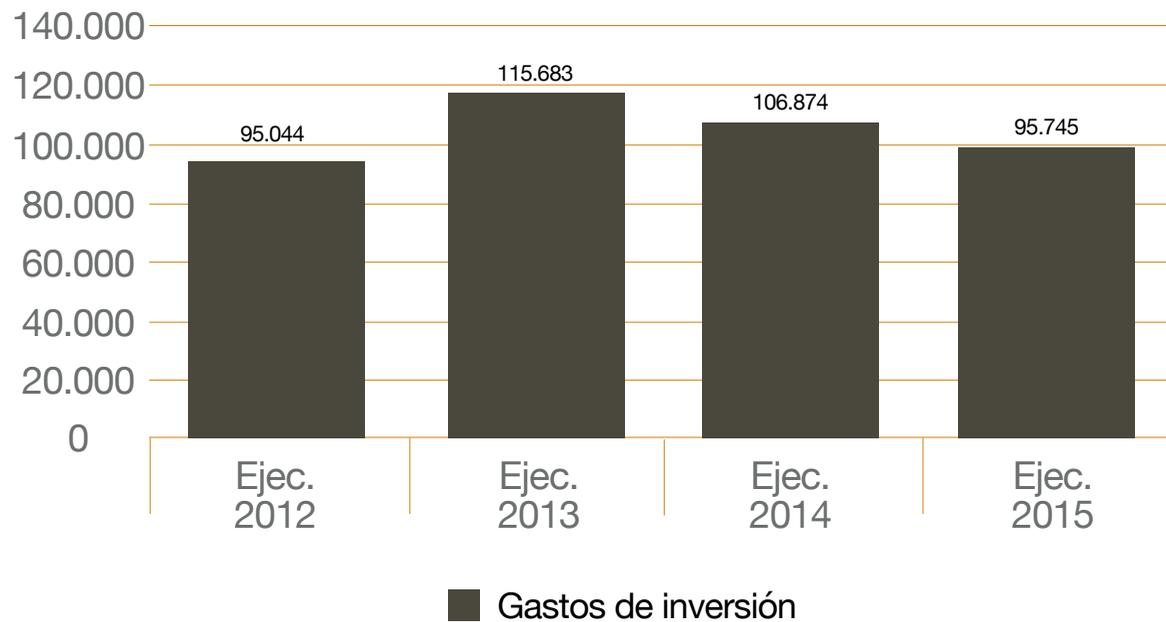
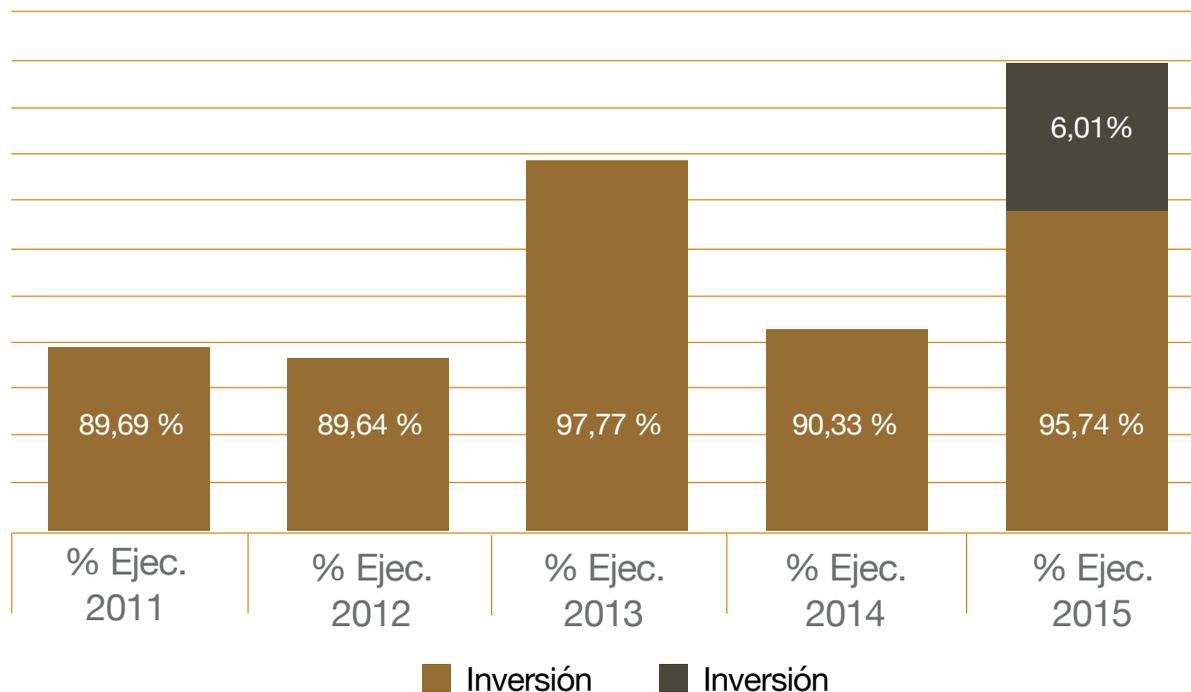


Ilustración 87.  
Ejecución presupuestal vigencias 2012 – 2015.  
Fuente: SIF Nación, Equipo informe de gestión a partir de los datos suministrados por la Subdirección Financiera de la FGN  
Nota: cifras en millones de pesos.

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

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



*Ilustración 88.  
Porcentaje de ejecución presupuestal  
gastos de inversión vigenias 2011 – 2015.  
Fuente: SIF Nación. Equipo informe de gestión  
a partir de los datos suministrados por  
la Subdirección Financiera de la FGN  
Nota: cifras en millones de pesos.*

Como se puede observar en esta gráfica, el año 2013 se destaca por ser un año con una ejecución presupuestal del 97,77 %, mientras que los años 2011, 2012 y 2014 muestran un porcentaje de ejecución cercano al 90 %. Respecto al año 2015, el porcentaje de ejecución de los recursos apropiados con situación de fondos fue del 95,74 %, en contraste a los recursos que se apropiaron inicialmente sin situa-

ción de fondos, en los cuales tan solo se logró una ejecución presupuestal del 6,01 %. Estos resultados obedecen a los argumentos expuestos en la anterior ilustración. A continuación les mostraremos cómo utilizamos los recursos con los que realmente contábamos:

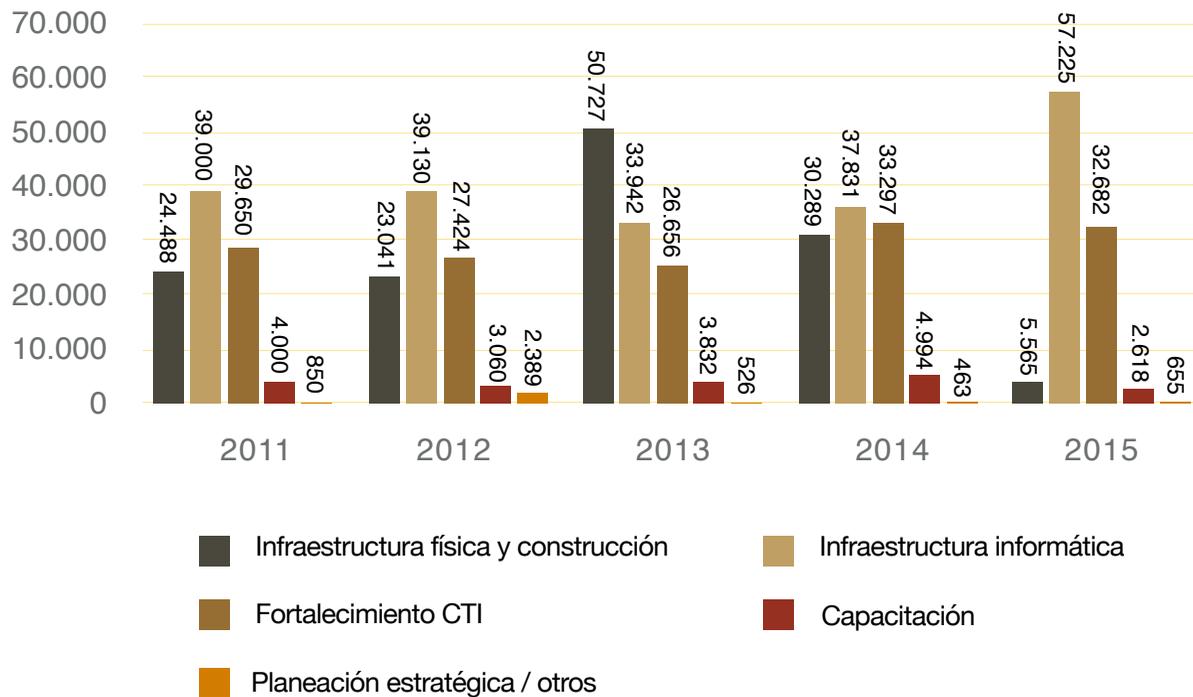


Ilustración 89.  
Porcentaje de ejecución presupuestal  
gastos de inversión vigencias 2011 – 2015.

Fuente: SIF Nación. Equipo informe de gestión  
a partir de los datos suministrados por la  
Subdirección Financiera de la FGN (Anexo No. 1).  
Nota: cifras en millones de pesos.

El rubro de gastos de inversión del presupuesto estuvo compuesto por cinco conceptos: fortalecimiento del CTI, capacitación, infraestructura física y construcción, infraestructura informática y otros. Durante el periodo 2012–2014, un porcentaje importante de estos recursos fue destinado a la construcción de un nuevo edificio en la sede Nivel Central, proyecto que ya había sido contratado por la administración

anterior. Por lo tanto, durante los años 2014 y 2015, los recursos de inversión fueron focalizados en el fortalecimiento de la infraestructura informática de la Entidad y del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI). En los acápite posteriores mostraremos cómo estas inversiones están directamente relacionadas con la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de nuestra capacidad investigativa.

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

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

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

En efecto, el artículo 82 de la Ley 906 de 2004<sup>229</sup> explica que los bienes sobre los cuales se decreta el comiso “pasarán en forma definitiva a la Fiscalía General de la Nación a través del Fondo Especial para la Administración de Bienes”<sup>230</sup>. Adicionalmente, en el artículo 86 de esa misma ley, el legislador determinó que los bienes que sean objeto de medidas cautelares con fines de comiso quedarán a disposición del Fondo Especial de Bienes de la Fiscalía General de la Nación para su administración, “de acuerdo con los sistemas que para tal efecto establezca la ley”. Esta norma fue modificada por el artículo 5 de la Ley 1142 de 2007, donde se señaló que el Fiscal General de la Nación tenía la competencia para establecer los sistemas de administración de los bienes que administra dicho Fondo<sup>231</sup>.

Aun así, en 2012 el Fondo Especial para la Administración de Bienes aún no había sido creado, ya que el legislador no definió la entidad competente para reglamentar su funcionamiento. Esta situación generaba problemas para la Fiscalía General de la Nación. Si bien la ley le asignaba la función de administrar los bienes objeto de medidas cautelares con fines de comiso, no le daba las herramientas para hacerlo, ni la competencia para regularlo. Ello generó una acumulación de bienes en cabeza de la Institución, sin que la Fiscalía General de la Nación pudiera tomar decisiones sobre su administración<sup>232</sup>.

Por esta razón, una de las primeras tareas que asumió el grupo asesor del Despacho del Fiscal General de la Nación, con el apoyo de la entonces Oficina Jurídica y de la Dirección Nacional Administrativa y Financiera, fue el impulso de un proyecto de ley para la creación y regulación del funcionamiento del Fondo en el Congreso de la República. Esta gestión concluyó con la promulgación de la Ley 1615 del 15 de enero de 2013,<sup>233</sup>

229. “Artículo 82. Procedencia. El comiso procederá sobre los bienes y recursos del penalmente responsable que provengan o sean producto directo o indirecto del delito, o sobre aquellos utilizados o destinados a ser utilizados en los delitos dolosos como medio o instrumentos para la ejecución del mismo, sin perjuicio de los derechos que tengan sobre ellos los sujetos pasivos o los terceros de buena fe. [...] Decretado el comiso, los bienes pasarán en forma definitiva a la Fiscalía General de la Nación a través del Fondo Especial para la Administración de Bienes, a menos que la ley disponga su destrucción o destinación diferente. [...]”. Ley 906 de 2004, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”.

230. *Ibid.*

231. “Artículo 5”. El artículo 86 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así: || Artículo 86. Administración de los bienes. Los bienes y recursos que sean objeto de medidas con fines de comiso quedarán a disposición del Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación para su administración de acuerdo con los sistemas que para tal efecto desarrolle el Fiscal General de la Nación y deberán ser relacionados en un Registro Público Nacional de Bienes. Tales medidas deberán inscribirse dentro de los tres (3) días siguientes a su adopción en las oficinas de registro correspondientes cuando la naturaleza del bien lo permita. [...].” Ley 1142 de 2007, “Por medio de la cual se reforman parcialmente las Leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000 y se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana”.

232. En la Gaceta del Congreso No. 614 del 17 de septiembre de 2012 se publicó el Proyecto de Ley 129 de 2012 Cámara, “Por la cual se crea el Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación, se establecen los sistemas de administración de bienes, y se dictan otras disposiciones generales sobre su funcionamiento”. En la exposición de motivos de este proyecto, los congresistas ponentes citaron un proyecto de ley anterior con el mismo objeto, en el que se señaló: “Este proyecto de ley cobra importancia con relación a la problemática actual que se presenta por el número de bienes que han sido puestos a disposición de la Fiscalía General de la Nación, con corte a 30 de septiembre de 2009. La cantidad de bienes incautados es de 2.670.654 con un valor estimado de \$207.374.472.522. [...] Así las cosas, y habida cuenta de la importancia que tiene el tema de la administración de bienes para la Fiscalía General de la Nación, y la necesidad inminente para que el Fondo Especial para la Administración de Bienes empiece a funcionar, la Fiscalía General de la Nación ha preparado este proyecto de ley, el cual se espera sirva como instrumento de discusión y aprobación por el Congreso de la República”. Ley 129 de 2012 Cámara, “Por la cual se crea el Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación, se establecen los sistemas de administración de bienes, y se dictan otras disposiciones generales sobre su funcionamiento”, [http://www.imprenta.gov.co/gaceta/gaceta.nivel\\_2](http://www.imprenta.gov.co/gaceta/gaceta.nivel_2).

233. “Por la cual se crea el Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación, se establecen los Sistemas de Administración de Bienes, y se dictan disposiciones generales sobre su funcionamiento”.

norma en la que se definió la naturaleza jurídica del Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación, sus funciones generales, los bienes que lo componen, los recursos con los que cuenta y los sistemas de administración.

Con fundamento en esta norma, durante el año 2013 la Fiscalía concentró sus esfuerzos en adelantar las acciones necesarias para la entrada en funcionamiento del Fondo, como la expedición de las normas de reglamentación de la Ley 1615 de 2013, la inclusión de este en el Presupuesto General de la Nación y la creación de su planta personal. Fruto de estas actividades, el Gobierno nacional expidió el Decreto 696 de 2014<sup>234</sup>, por medio del cual le confirió la competencia al Fiscal General de la Nación para definir los sistemas de administración de los bienes que componen el Fondo y reglamentó temas como el Registro Público Nacional de Bienes, el levantamiento de inventarios de los bienes del Fondo, el procedimiento para la recepción y devolución de los mismos por parte del Fondo y la declaración de abandono de bienes.

Posteriormente, la Fiscalía expidió la Resolución 1745 de 2014<sup>235</sup>, por medio de la cual se definió la organización del Fondo, las dependencias que lo integran, sus funciones y los actos, actuaciones o medidas que puede adoptar para la administración efectiva de los bienes a su cargo. Igual-

mente, definimos que su administración estará a cargo de la Subdirección de Bienes de la Fiscalía General de la Nación.

Una vez definida la organización y administración, en 2014 la Subdirección de Bienes comenzó con el levantamiento del inventario de bienes en comiso y en extinción de dominio a favor de la Fiscalía, mediante la solicitud de la información pertinente a las Direcciones Seccionales de la Entidad. Aunado a ello, se inició el proceso de implementación del Registro Público Nacional de Bienes y la elaboración del Manual de Contratación del Fondo.

Así las cosas, en 2015 pudimos gestionar ante la Superintendencia de Notariado y Registro la creación de un código para inscribir la propiedad de la Fiscalía General de la Nación en las matrículas inmobiliarias de los inmuebles en comiso definitivo<sup>236</sup>. Luego, continuamos con la consolidación del inventario nacional de bienes, avanzamos en la implementación del Registro Público Nacional de Bienes hasta la etapa de prueba de prototipos y comenzamos con el proceso de saneamiento de los bienes.

Como resultado del levantamiento del inventario, a continuación presentamos un consolidado de los bienes en comiso e incautados que han sido administrados por el Fondo:

---

234. "Por el cual se reglamenta la Ley 1615 de 2013 y se dictan otras disposiciones".

235. "Por la cual se establece la organización, funcionamiento y los Sistemas de Administración del Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación".

236. Resolución 1479 de 2015, "Por la cual se adiciona la Resolución No. 1695 de 2001, se crea y adopta un código para un acto objeto de inscripción en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos", 5 y 6.

Bienes	Total de bienes	Valor en libros
Comiso	6.489	\$104.941.700.636.17
Incautados	46.716	\$182.894.852.700.08
<b>Total</b>	<b>53.331</b>	<b>\$287.836.553.336.25</b>

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

Comiso		
Bienes	Cantidad	Valor en libros
Inmuebles	59	\$77.184.912.520.00
Vehículos	5.973	\$24.472.841.827.76
Transporte marítimo	2	\$110.000.00
Transporte aéreo	3	\$3.079.177.400.00
Obras de arte	5	\$410.000.00
Joyas	89	\$50.781.611.00
Otros bienes	358	\$153.467.277.41
<b>Total</b>	<b>6.489</b>	<b>\$104.941.700.636.17</b>

*Tabla 24.  
Bienes incautados y en comiso administrados por el Fondo Especial de Administración de Bienes.*

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

*Tabla 25.  
Clasificación de los bienes en comiso administrados por el Fondo Especial para la Administración de Bienes.*

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

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

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

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

Depósito				
Depósitos en comiso	Cantidad	Denominación moneda	Valor	Conversión en pesos colombianos
	24	Dólares	1.423.831	\$4.459.367.500.45
	4	Euros	1.084.000	\$3.596.863.760.00
	1	Lempiras	344	\$48.568.68
<b>Total</b>	<b>29</b>			<b>\$8.056.279.829.13</b>

Tabla 26.  
Clasificación de los bienes incautados administrados por el Fondo Especial para la Administración de Bienes.

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

Tabla 27.  
Depósitos en comiso administrados por el Fondo Especial para la Administración de Bienes.

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

Finalmente, es pertinente destacar que al 31 de diciembre de 2015 nuestro nuevo Fondo Especial para la Administración de Bienes ya cuenta con 37 bienes inmuebles listos para su comercialización. El Comité del Fondo Especial para la Administración de Bienes ya aprobó la enajenación de 6 de estos bienes y los 31 restantes están listos para ser llevados ante el Comité.

Seccional	No. de bienes inmuebles
Cali	4
Bogotá	4
Meta	1
Medellín	20
Tunja	1
<b>Total</b>	<b>30</b>

Tabla 28.  
Bienes inmuebles listos para ser llevados al Comité del Fondo Especial para la Administración de Bienes al 31 de diciembre de 2015.

Fuente: Subdirección Financiera de Bienes de la Fiscalía General de la Nación.

## 2. El levantamiento necesario del inventario físico de bienes

Otra actividad importante que desarrolló esta Fiscalía fue la implementación del Sistema de Gestión de Activos (SIMOGA) para el levantamiento del inventario de sus bienes muebles patrimoniales.

La Fiscalía General de la Nación tiene cerca de 400.000 bienes muebles patrimoniales asignados a los servidores de la entidad en sus diferentes sedes misionales y administrativas a nivel nacional. Como cualquier entidad, la Fiscalía tiene el deber de hacer un levantamiento anual del inventario de sus bienes, tarea que era realizada manualmente por un grupo de 48 servidores adscritos a las Subdirecciones Seccionales de Apoyo a la Gestión.

Con la implementación del Sistema de Gestión de Activos (SIMOGA), el levantamiento del inventario

de los bienes muebles patrimoniales actualmente se hace por medio del sistema de código de barras, lo cual permite realizar esta tarea de manera eficiente y en tiempo real, ya que la actualización de la información del activo y su responsable se hace en línea, y se disminuye el consumo de papel de la entidad.

La implementación de este sistema ha sido acompañada de la actualización de los procedimientos de inventarios y la constante capacitación y sensibilización del capital humano que realiza esta actividad. De esta forma, la entidad ha alcanzado cumplimientos en la toma física de inventarios superiores al 70% durante el periodo 2012–2015, porcentajes que no se alcanzaron en administraciones pasadas.

### 3. Cambios en el cuidado y manejo de los almacenes de evidencias

Respecto a los bienes, otra de nuestras apuestas directamente relacionada con la investigación penal y el ejercicio de la acción penal fue la intervención de los almacenes de evidencias. Antes de la modernización, el Ente Judicial no contaba con una dependencia que canalizara las necesidades administrativas de los almacenes de evidencia a cargo de las subdirecciones seccionales con el Nivel Central.

Esta situación cambió con la expedición del Decreto 016 de 2014 y de la Resolución FGN 0796 de 2014, por medio de la cual se creó el Departamento de Almacén, Inventarios y Bodegas de Evidencias. Luego de su creación, esta dependencia elaboró ocho documentos normativos, a través de los cuales se estandarizan los procedimientos en materia de administración y custodia de elementos materiales probatorios y

evidencia física<sup>237</sup>. De hecho, esta dependencia ha desarrollado jornadas de sensibilización en el 42 % de las seccionales en temas de custodia de elementos materiales probatorios y evidencia física, en las que se ha brindado información a 125 servidores.

Del mismo modo, mediante un trabajo coordinado entre el Departamento de Almacén, Inventarios y Bodegas de Evidencias, las Subdirecciones de Apoyo a la Gestión de las distintas seccionales y el Departamento de Construcciones, la Fiscalía logró consolidar un inventario y reorganizar logística y físicamente siete almacenes de evidencia que se encontraban en un estado lamentable. También logró elaborar un diagnóstico integral del estado actual de los demás almacenes para el siguiente periodo, con el fin de darle continuidad a este importante proyecto.

### 4. El aumento en la adquisición de bienes por donación o transferencia

Durante este cuatrienio la Fiscalía gestionó la adquisición, por donación o transferencia, de recursos físicos para el desarrollo de las funciones misionales del Ente Acusador. A continuación se presenta una tabla en la que se desagrega esta suma en los valores recibidos por parte de cada entidad:

---

237. Estos documentos son (i) Memorando DNAG 00001 de 2014; (ii) Circular DNAG 004 del 10 de abril de 2014; (iii) Circular 0012 del 20 de mayo de 2014; (iv) Circular DNAG 0027 del 3 de octubre de 2014; (v) Circular DNAG 0013 del 5 de marzo de 2015; (vi) Circular DNAG 0019 del 17 de marzo de 2015; (vii) Circular 0035 del 14 de julio de 2015; (viii) Circular DNAG 0040 del 1 de septiembre de 2015.

---

Donaciones y transferencias 2012 - 2015	
Entidad / organización	Valor
Transferencia Fondelibertad	\$7.500.000.000
Transferencias DAS en supresión	\$110.000.000.000
Donaciones Gobierno de los EE.UU.	\$4.300.000.000
Recursos de Fonset	\$28.000.000.000
Otras transferencias	\$14.000.000.000
Otras donaciones	\$37.000.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>\$200.800.000.000</b>

Tabla 29.  
Donaciones y transferencias.

Fuente: Departamento Gestión y Manejo de Bienes.

Destacamos los procesos de transferencia de bienes del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en supresión, y de la Dirección Operativa para la Defensa de la Libertad Personal (DODLP) en liquidación (antes Fondelibertad). Así mismo, recibimos importantes recursos procedentes de los Fondos de Seguridad Territorial (Fonset), y otras asignaciones provenientes de alcaldías, gobernaciones, Ecopetrol, Instituto de Bienestar Familiar (ICBF), Fuerzas Armadas, Migración Colombia y la Dirección Nacional de Inteligencia, entre otros.

Una parte importante de los recursos recibidos son equipos especializados para análisis en laboratorios, trabajo de campo, equipos de seguridad y automotores con equipamiento especial, blin-

dados y de apoyo. Estos recursos fueron recibidos en el marco de los convenios de cooperación internacional suscritos con los gobiernos de Alemania, Australia, Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Europea, entre otros.

Otra parte importante de estos está constituida por edificaciones y lotes para la construcción de nuevas sedes y puntos de atención al usuario, entregados por algunas alcaldías y gobernaciones. Como expusimos en el Capítulo IV, ello ha permitido desarrollar la estrategia de enfoque territorial de esta Fiscalía y garantizar un mayor acceso de la población a la justicia.

Por consiguiente, si excluimos los recursos recibidos por la supresión del Departamento Admi-

nistrativo de Seguridad (DAS) y la liquidación de la Dirección Operativa para la Defensa de la Libertad Personal (DODLP), los recursos recibidos por la Fiscalía General de la Nación ascienden a \$83.300.000.000. Si esta suma la comparamos con los recursos recibidos por donaciones y transferencias en el cuatrienio anterior, valorados en \$29.500.000.000, encontramos un incremento en las donaciones y transferencias de 2,8 veces.

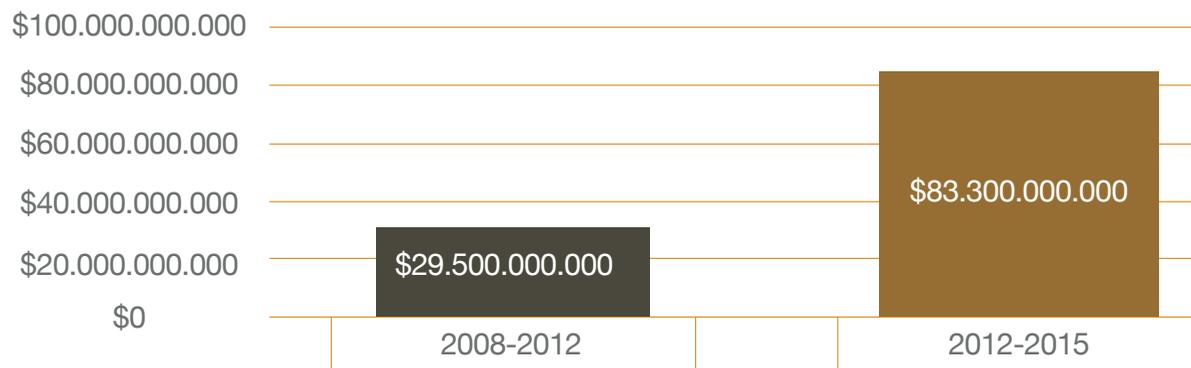


Ilustración 90.  
Comparación de las donaciones y transferencias entre cuatrienios, sin incluir los recursos recibidos por la supresión del DAS y la liquidación de la DODLP.

Fuente: Equipo de Informe de Gestión con datos suministrados por el Departamento de Gestión y Manejo de Bienes.

## C. Dos políticas que impactaron a los servidores y cambiaron la percepción de ausencia de bienestar social en la Entidad

En el estudio contratado con la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes, cuyo propósito era identificar las circunstancias o situaciones problemáticas que afectaban a los servidores de la Fiscalía en la prestación efectiva del servicio, se destacó la percepción de una “ausencia de políticas de bienestar social en la organización”<sup>238</sup>. En concepto de los servidores, estas políticas son necesarias por el alto nivel de estrés que los afecta, lo cual se manifiesta en enfermedades físicas y psicológicas que generan ausentismo.

A su turno, el estudio elaborado con el apoyo de la Fundación Creamos Colombia concluyó que existía una sobrecarga de trabajo de algunos servidores de la Institución y se identificaron las enfermedades que estos padecen como un factor que afecta la productividad de la Entidad<sup>239</sup>.

En respuesta a estos hallazgos, por medio del Departamento de Bienestar y Salud Ocupacional de la Dirección Nacional de Apoyo a la Gestión implementamos dos estrategias para impactar en el bienestar de los servidores. Por una parte, diseñamos e implementamos el programa de estimulación y cuidado de los hijos de las servidoras y servidores en el lugar de trabajo denominado El Nido. Este programa lo creamos luego de identificar que uno de los problemas

que aquejaba a algunas servidoras de la Institución, como por ejemplo las madres lactantes, es la falta de alternativas asequibles y de calidad para el cuidado de sus hijos entre los 3 meses y los 3 años de edad.

En respuesta a esta necesidad contratamos un estudio técnico en el que se definió que, además de ofrecer una alternativa de cuidado para los hijos de los servidores, el programa podía responder a las necesidades de estimulación temprana de los menores. De esta forma, además de contribuir con el bienestar de los trabajadores, potenciaríamos el desarrollo integral de sus hijos.

Por lo tanto, este estudio diseñó un programa de estimulación temprana en las dimensiones comunicativa, cognitiva, sensoriomotriz y socioadaptativa. La iniciativa debería prestarse en unas instalaciones apropiadas y por profesionales idóneos. Con base en este diseño inauguramos la primera sede del Centro de Cuidado Infantil El Nido, en Bogotá, en el mes de julio de 2014. Durante ese primer año brindamos atención a 17 menores entre los 3 meses y los 3 años de edad. En 2015, la cifra de beneficiarios aumentó a 28 menores de esas mismas edades. A continuación presentamos algunas imágenes de las instalaciones del Centro de Cuidado Infantil El Nido en la ciudad de Bogotá:

238. Universidad de los Andes, Facultad de Administración, “Documento 3 – “Guía de Necesidades”, en Prestación efectiva del objeto misional de la Fiscalía General de la Nación (FGN) (Bogotá: Tercera versión, 2013), 19.

239. Documento Técnico Modificación de la Estructura, Planta de Personal y Situaciones Administrativas de la Fiscalía General de la Nación, 171.



Justamente, hace algunos meses logramos inaugurar la segunda sede del Centro de Cuidado Infantil El Nido en Medellín, con capacidad suficiente para atender a 31 menores. A lo largo de 2015 brindamos atención a 18 menores entre los 3 meses y 3 años de edad, y prestamos el servicio de apoyo en tareas a 4 menores, cuyas edades oscilaban entre los 6 y 12 años de edad. Estas son algunas imágenes de las instalaciones de la segunda sede:

*Ilustración 91.  
Centro de Cuidado Infantil: Bogotá.  
Fuente: Dirección Nacional de Apoyo a la Gestión.*



Ilustración 92.  
Segunda sede del Centro  
de Cuidado Infantil El Nido: Medellín.

Fuente: Dirección Nacional de Apoyo a la Gestión.

Para este año tenemos proyectado crear sedes del Centro de Cuidado Infantil El Nido en las Seccionales de Cali y Cundinamarca.

Adicionalmente, vale la pena destacar el fortalecimiento en la iniciativa de Salas de Relajación para el Manejo Integral del Estrés. En estos espacios ofrecemos a los funcionarios técnicas alternativas para afrontar situaciones tensionantes en la vida laboral diaria, y brindamos herramientas de descanso y tranquilidad para los servidores de la Entidad.

En el año 2013 adecuamos dos de estas salas, una en el Nivel Central y otra en Pereira. En 2014, mejoramos las salas de relajación de Bucaramanga, Villavicencio y Valledupar. Y, después, en el año 2015, intensificamos esta estrategia con la creación de siete salas de relajación en Armenia, Cúcuta, Manizales, Medellín, Popayán, Santa Marta y Sincelejo<sup>240</sup>. Por ello, en 2016 tenemos proyectada la adecuación de salas de relajación en Barranquilla, Cali, Cartagena, Ibagué y Riohacha.

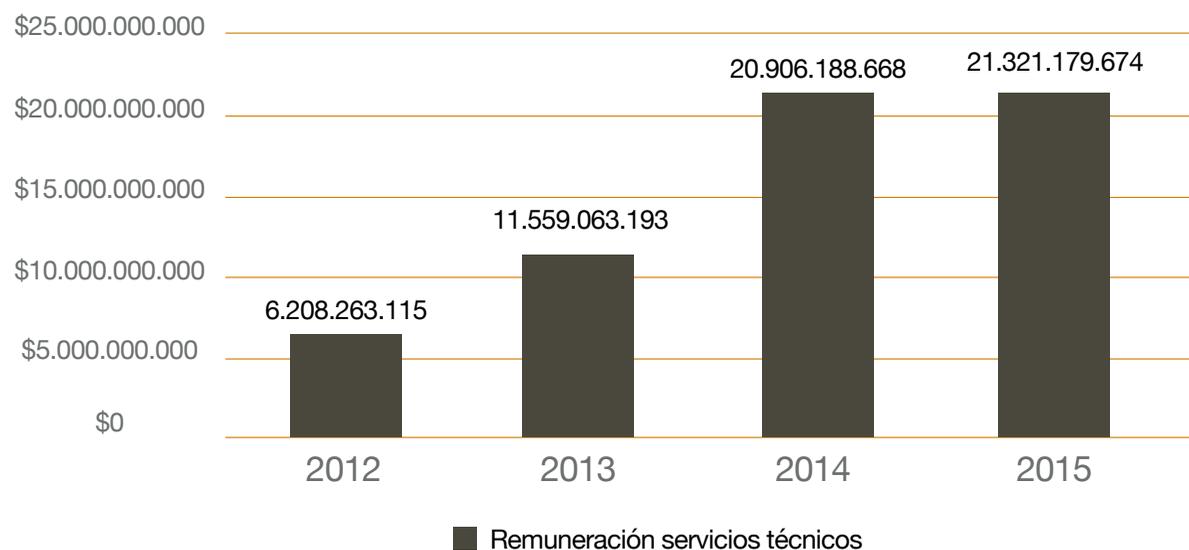
240. Información suministrada por la Dirección Nacional de Apoyo a la Gestión.

## D. Transparencia en el presupuesto ejecutado por concepto de prestación de servicios personales

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

*Ilustración 93.  
Presupuesto ejecutado.*

*Fuente: Dirección Nacional de Apoyo a la Gestión.*



Es posible advertir que la ejecución presupuestal por este concepto tuvo un incremento sostenido durante todo el periodo de análisis. Existen varias razones que explican este comportamiento. En primer lugar, desde la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014<sup>241</sup>, el Gobierno nacional reconoció la necesidad de fortalecer la justicia para consolidar la presencia del Estado en todo el territorio. Así mismo, y como ya se señaló, la Comisión Asesora de Política Criminal también identificó falencias en la formulación y gestión de la política de investigación penal, así como en la propia investigación penal<sup>242</sup>. Estos precedentes evidenciaron la necesidad de realizar reformas estructurales en esta institución.

Por esta razón, en 2013 suscribimos distintos contratos de estudios con personas y entidades idóneas, a fin de elaborar un diagnóstico completo de su situación y estructurar una propuesta de modernización con base en evidencia empírica. Además, estos estudios evidenciaron que varias de las necesidades no podían ser suplidas en el corto y mediano plazo con la planta de personal de la Entidad. Particularmente, los estudios identificaron la debilidad de la defensa jurídica de la Fiscalía General de la Nación, derivada de la escasa cantidad de profesionales que ejercían la representación de los intereses de la Entidad<sup>243</sup>.

Adicionalmente, los estudios identificaron la necesidad de contar con la asesoría de profesio-

sionales de áreas del conocimiento distintas al derecho, para poder combatir adecuadamente las nuevas formas de criminalidad, por medio de la investigación en contexto. Como consecuencia de lo anterior, en el año 2014 la Institución aumentó la contratación de asesorías de profesionales por parte de los expertos en las áreas antes descritas, tendencia que tiende a estabilizarse en el año 2015.

Para ilustrar esta afirmación, a continuación presentamos el comportamiento en el periodo 2012–2014 de los registros presupuestales por concepto de remuneración de servicios técnicos con personas naturales en el Nivel Central. Presentamos esta información ya que las direcciones seccionales tienen un margen de autonomía contractual. Sin embargo, debemos aclarar que la apropiación de recursos por remuneración de servicios técnicos en el Nivel Central representó, en promedio, cerca del 98 % de este rubro del presupuesto general de la Entidad durante el último cuatrienio<sup>244</sup>.

---

241. Ley 1450 de 2011, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014".

242. Comisión Asesora de Política Criminal, Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano (2012), 85.

243. Documento Técnico Modificación de la Estructura, Planta de Personal y Situaciones Administrativas de la Fiscalía General de la Nación, 147.

244. Este promedio se obtuvo al comparar el presupuesto aprobado por concepto de remuneración de servicios técnicos en el Nivel Central con el valor apropiado por este concepto en toda la Entidad, durante cada año del periodo de análisis.

---

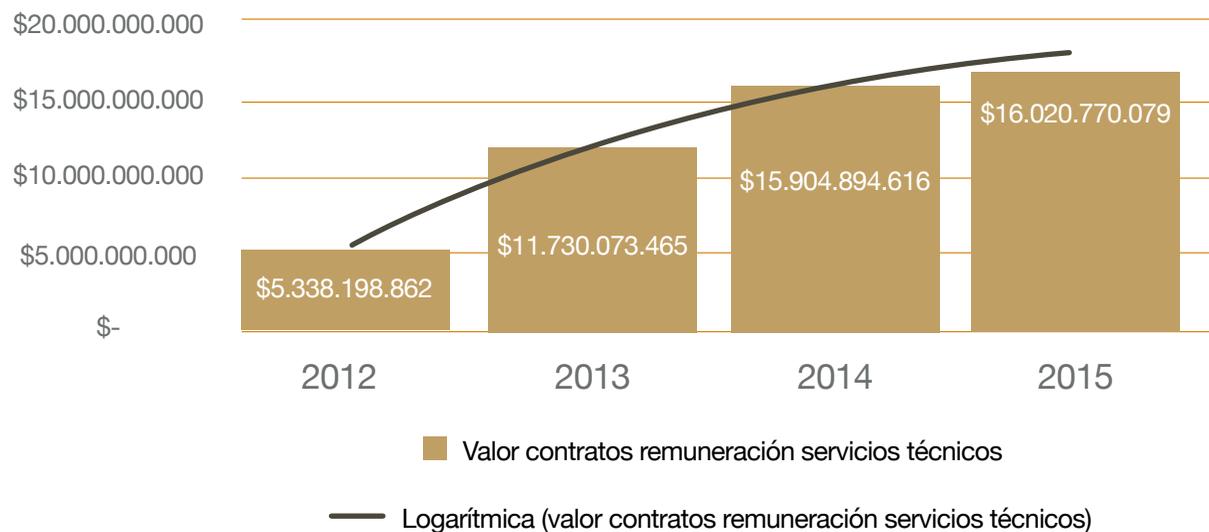
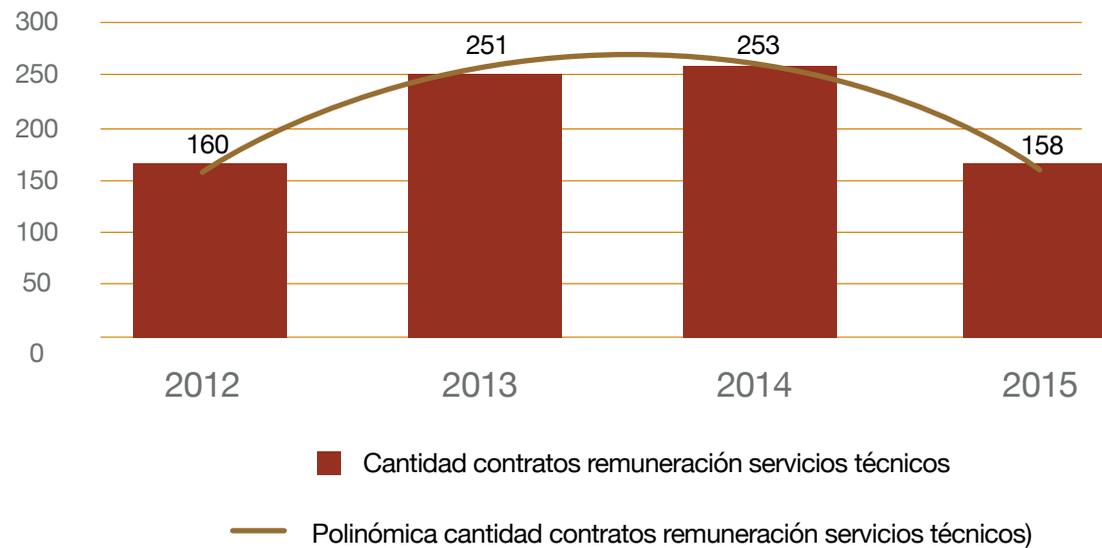


Ilustración 94.  
 Valor contratos remuneración servicios técnicos con  
 personas naturales en el Nivel Central 2012-2015.  
 Fuente: Subdirección Nacional de Gestión Contractual.

Esta gráfica demuestra que el comportamiento de los registros presupuestales de remuneración por servicios técnicos con personas naturales durante el periodo de análisis se estabiliza en las vigencias 2014 y 2015 alrededor de un promedio de \$15.962.000.000, a través de una línea de tendencia logarítmica.

Ahora bien, si analizamos el número de contratos suscritos con personas naturales durante este periodo, observamos el siguiente comportamiento:



*Ilustración 95.  
Cantidad de contratos por remuneración  
de servicios técnicos con personas  
naturales en el Nivel Central 2012-2015.  
Fuente: Subdirección Nacional de Gestión Contractual.*

Como puede observarse, esta gráfica permite verificar que el número de contratos suscritos con personas naturales por concepto de remuneración de servicios técnicos en el Nivel Central tuvo un comportamiento en el periodo de análisis que se puede describir con una línea parabólica, con máximo en la vigencia 2014 (253 contratistas). Además, el número de contratos suscritos por el rubro de prestación de servicios técnicos con personas naturales en el Nivel Central únicamente equivale a un porcentaje cercano al 1 % del total de servidores vinculados a la Entidad, como se muestra en la siguiente tabla:

Vigencia	2012	2013	2014	2015
Número de contratistas por remuneración de servicios técnicos en el Nivel Central	160	251	253	158
Número de servidores vinculados a la FGN	21.444	22.190	22.322	22.382
Porcentaje de contratistas comparado con el número de servidores vinculados a la Entidad	1%	1%	1%	1%

*Tabla 30.  
Porcentaje de contratistas comparado con el número de servidores vinculados a la Entidad 2012-2015.  
Fuente: Equipo informe de gestión a partir de los datos suministrados por la Subdirección de Gestión Contractual y el Despacho del Fiscal General de la Nación.*

De este modo, resulta claro que la suscripción de contratos por concepto de prestación de servicios técnicos se ha realizado con el fin de atender necesidades específicas, como la defensa jurídica de la Fiscalía y la asesoría en temas que, dada la magnitud de la carga de trabajo que tienen los servidores del Ente Acusador, no pueden ser analizados con el rigor que requieren. Igualmente, un número importante de estos contratos fue destinado a la contratación de analistas en áreas distintas al derecho. Esto, en consideración de que antes de 2014 la planta de la Fiscalía no disponía de cargos suficientes para la vinculación de profesionales que no fueran abogados o técnicos.

## E. Los sistemas de ahorro como un modelo de administración eficiente

Un aspecto que debemos resaltar de esta gestión adelantada es la inversión eficiente de sus recursos. Como ya expusimos en el literal A de este capítulo, el porcentaje de los recursos que puede utilizar una entidad como esta para la implementación de sus proyectos y estrategias de política criminal es reducido. En cambio, los recursos necesarios para cumplir adecuadamente con su misión constitucional son verdaderamente altos. Y, si a la escasez de recursos le sumamos la ocurrencia de imprevistos que generan erogaciones, la inversión eficiente de los recursos deja de ser un principio para convertirse en una obligación. Por lo anterior, en este periodo prestamos una atención especial a la inversión eficiente de cada uno de los recursos con los que contábamos. A continuación mostraremos algunos ejemplos que ilustran esta estrategia.

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

Anterior Contratación (2011-2014)	
Multirriesgo	1.90 %
Semovientes	5 %
Responsabilidad civil extracontractual	9 %
Autos	3.80%
Manejo	15 %
Transporte de valores	0.15 %
Transporte de mercancías	0.15 %
Vida	0,7141 %
Barco	5 %

Contratación vigente (2014-2017)	
Multirriesgo	1.76 %
Semovientes	5 %
Responsabilidad civil extracontractual	3 %
Autos	2.79 %
Manejo	4 %
Transporte de valores	0.10 %
Transporte de mercancías	0.07 %
Vida	0,69 %
Barco	3.50 %

Tabla 31.  
Contratación.

Fuente: Departamento de Gestión y Manejo de Bienes.

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

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

Año	Aumento del valor asegurado	Prima pagada	Disminución del valor asegurado	Devolución de prima
2012	\$795.020.000	\$32.226.545	\$22.281.850.034	\$728.774.831
2013	\$9.978.613.003	\$340.056.382	\$18.401.821.962	\$649.386.561
2014	\$11.790.185.715	\$119.568.471	\$43.707.795.344	\$525.072.510
Total	\$22.563.818.718	\$491.851.398	\$84.391.467.340	\$1.903.233.902
Total prima devolución por concepto de actualización				\$1.411.382.504

Tabla 32.  
Devolución del valor de primas de seguros de vehículos por la actualización mensual de valores asegurados.  
Fuente: Departamento de Gestión y Manejo de Bienes.

Adicionalmente, logramos la reposición por indemnizaciones de armamento, elementos de seguridad y del parque automotor por valores de \$460.934.001 y \$899.316.500, respectivamente.

Así mismo, durante la vigencia 2014 abrimos una licitación pública para la elaboración de avalúos comerciales de inmuebles patrimoniales. Este proceso culminó con la suscripción de

un contrato por un valor de \$191.000.000, para efectuar 172 informes con la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá<sup>245</sup>. La cuantía de este contrato equivale a las dos terceras partes del valor del convenio interadministrativo suscrito con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en el año 2011, el cual tuvo por objeto la elaboración 77 avalúos con un costo de \$280.000.000, como se muestra a continuación:

245. Este contrato incluyó la entrega de avalúos de reconstrucción, lo que permite actualizar a valores reales el aseguramiento de estos bienes patrimoniales y garantizar una mejor cobertura en caso de que ocurra algún siniestro.

Año	Contratista	Valor unitario avalúo
2014	Lonja de Bogotá	\$1.110.465
2011	Agustín Codazzi	\$3.636.364

Es decir, si la Fiscalía hubiera suscrito un nuevo contrato bajo las mismas condiciones del anterior su costo habría sido de \$625.454.545. Con esta lógica, el ahorro de la Entidad por este concepto fue de \$434.454.545.

Finalmente, otro ahorro importante de la Entidad durante este último cuatrienio está relacionado con la compra de tiquetes aéreos. La Fiscalía General de la Nación contrata anualmente el suministro de tiquetes aéreos para el transporte de sus servidores que se encuentran en comisión en ciudades distintas a aquellas en las que prestan sus servicios.

En el año 2012, la anterior administración de la Fiscalía negoció un beneficio de 44 tiquetes gratuitos por cada 200 tiquetes adquiridos, lo que se tradujo en un ahorro de \$553.000.000. Estas condiciones se mantuvieron en el año 2013, lo que representó un ahorro de \$453.000.000.

En el año 2014 esta Fiscalía negoció la entrega de 66 tiquetes gratuitos por cada 200 tiquetes adquiridos, lo que representó un ahorro de \$1.196.000.000.

Finalmente, en el año 2015 la Fiscalía negoció un beneficio de 88 tiquetes gratuitos por cada 200 tiquetes adquiridos, lo que representó un ahorro de \$1.266.000.000. Es decir, el ahorro en la compra de tiquetes aéreos durante este último cuatrienio asciende a \$3.468.000.000.

Si sumamos estos valores, encontramos que la gestión de la Dirección Nacional de Apoyo a la Gestión en los procesos antes descritos produjo un ahorro por una suma aproximada de \$26.150.184.014, como se muestra a continuación:

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

Tabla 33.  
Comparación del valor unitario de los avalúos contratados en 2011 y 2014.

Fuente: Departamento de Gestión y Manejo de Bienes.

Tabla 34.  
Valores ahorrados por la gestión de la Dirección Nacional de Apoyo a la Gestión.

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

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

### 1. Gestión responsable en la adquisición de transporte aéreo en la Entidad

La Fiscalía General de la Nación tiene el deber constitucional de investigar los hechos que revistan las características de un delito en el territorio nacional <sup>246</sup>. Este deber, que ha sido una de las prioridades de esta Fiscalía –como explicamos en el Capítulo IV–, nos obliga a contar con un medio de transporte que nos permita acceder a

sitios remotos de la geografía nacional sin tener que depender de vuelos comerciales. Por esta razón, desde 1999, la Institución ya había adquirido una aeronave. No obstante, esta se accidentó el 2 de junio de 2014 en el municipio de Bahía Solano, Chocó, como se puede observar en las siguientes imágenes:



*Ilustración 96.  
Aeronave accidentada.*

*Fuente: Dirección Nacional de Apoyo a la Gestión.*

246. "La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo. No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías (...). El fiscal general y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional". Constitución Política de 1991, artículo 250.

En consecuencia, la aseguradora declaró la pérdida total de la aeronave y canceló el 100 % del valor asegurado, que ascendió a una suma cercana a los 2,6 millones de dólares. Es pertinente aclarar que estos recursos solo podían ser invertidos en la adquisición de una nueva aeronave, entre otras razones, porque en el contrato de seguro se pactó el pago de la indemnización por el valor de reposición o de reemplazo del bien asegurado<sup>247</sup>. Por lo tanto, con la indemnización y una inversión adicional aproximada de 2,2 millones de dólares de recursos propios, la Fiscalía adquirió la aeronave Learjet 60, en el mes de diciembre de 2014.



*Ilustración 97.  
Aeronave Learjet 60.*

*Fuente: Dirección Nacional de Apoyo a la Gestión.*

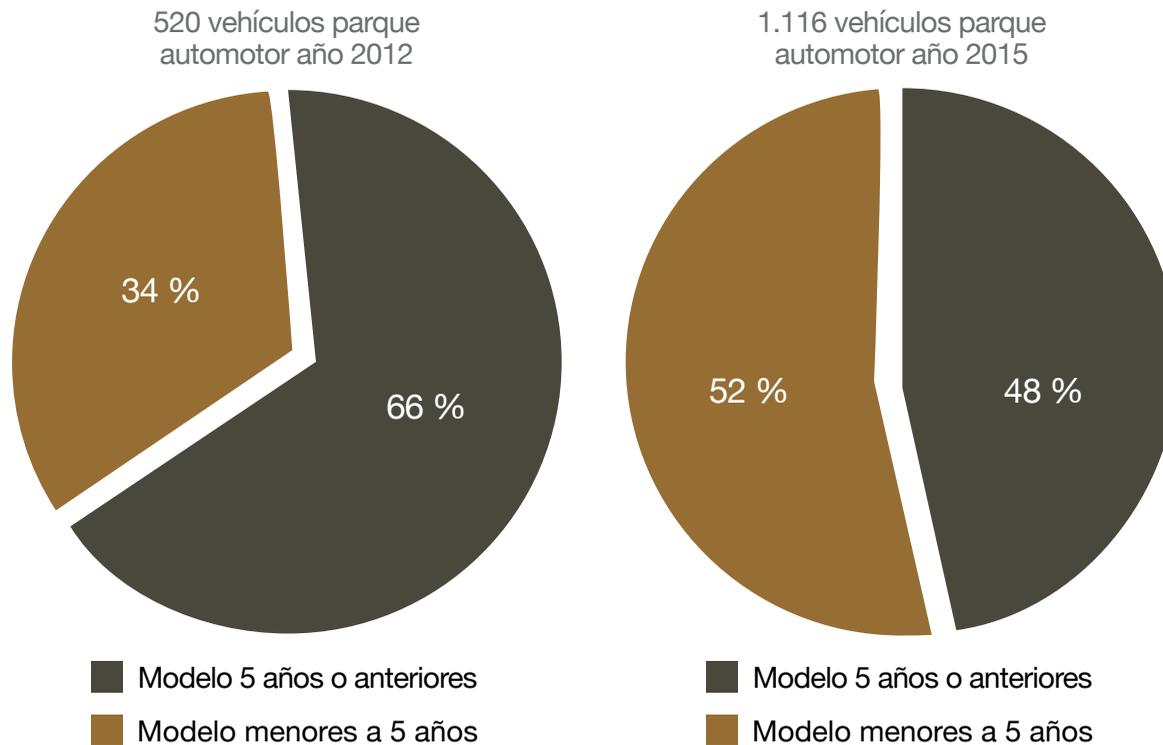
<sup>247</sup>. En la póliza de aviación se estableció: "La Compañía pagará, reemplazará o reparará la pérdida o daño accidental de la aeronave asegurada, cuando ocurra los riesgos amparados". (Información suministrada por el Departamento de Gestión y Manejo de Bienes).

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

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

## *2. El mejoramiento del parque automotor y la reducción de sus costos*

También podemos decir que incrementamos y modernizamos el parque automotor de la Fiscalía. En el año 2012 recibimos una Fiscalía que contaba con 520 vehículos en todo el país para la prestación de sus servicios. El 66 % de estos tenía una antigüedad superior a los 5 años. Hoy, le entregamos al país una Entidad con más de 1.116 vehículos, lo que permitió una reducción notable en el porcentaje de antigüedad de un 66 a un 48 %. Esto implica una reducción en el costo de mantenimiento anual del parque automotor.



*Ilustración 98.  
Modernización del parque automotor  
de la Fiscalía General de la Nación.  
Fuente: Departamento de Transportes  
de la Fiscalía General de la Nación.*

Esta adquisición de vehículos ha estado acompañada de la creación y actualización de las guías e instructivos para la administración de este tipo de bienes, la desintegración física de 77 vehículos obsoletos y la implementación del sistema de rastreo vehicular automatizado (AVL por sus siglas en inglés) en el 71 % de su parque automotor.

## G. Fortalecimiento de la defensa jurídica de la Entidad

Como mostramos en el literal D de este acápite, los diagnósticos sobre la situación de la Fiscalía General de la Nación identificaron la debilidad de la defensa jurídica, derivada de la escasa cantidad de profesionales que ejercían su representación judicial<sup>248</sup>.

En respuesta a esta situación la Fiscalía adelantó varias actividades para fortalecer la defensa jurídica de la Institución. La primera decisión tomada en el proceso de modernización del Ente Judicial fue elevar el rango de la Oficina Jurídica a Dirección Jurídica<sup>249</sup>. Adicionalmente, el Decreto 016 de 2014 le asignó a esta dependencia varias funciones, entre las que destacamos la de representar a la Fiscalía General de la Nación en los procesos judiciales, extrajudiciales, prejudiciales y administrativos en que sea parte el Ente Acusador, y realizar las acciones necesarias para dar cumplimiento a las sentencias y conciliaciones, así como para expedir los actos administrativos necesarios para su reconocimiento y pago<sup>250</sup>.

Otro componente de la estrategia de fortalecimiento de la defensa jurídica de la Fiscalía fue la contratación en el año 2015 de la asesoría de 26 abogados encargados de representar judicialmente a la Entidad en los distintos procesos en los que somos parte<sup>251</sup>. De igual forma, la Fiscalía contrató cerca de 30 profesionales del derecho encargados de asesorar a la En-

tidad en el cumplimiento de otras funciones asignadas legalmente a la Dirección Jurídica<sup>252</sup> y 5 abogados que ejercen una labor de asesoría especializada.

Por otra parte, la Entidad implementó la descentralización de la representación judicial de la Fiscalía General de la Nación. Al respecto, es preciso señalar que en algunas ciudades, en las que el número de procesos y los recursos humanos lo permiten, hemos asignado al abogado ubicado en la Dirección Seccional nuestra representación judicial. Esta representación implica que el abogado debe ejercer la defensa de la Entidad desde la contestación de la demanda hasta la finalización del proceso o concesión del recurso de apelación ante el Consejo de Estado.

Así mismo, la Dirección Jurídica está elaborando lineamientos de defensa respecto de los hechos generadores de mayores demandas en contra de la Entidad. Entre estos hechos se encuentran las reclamaciones por prima especial (30 %), la diferencia salarial del Decreto No. 1251 de 2009, la bonificación por gestión judicial, la bonificación por compensación, y las consecuencias jurídicas de la Sentencia SU-917 de 2011. Con esta actividad buscamos elaborar modelos de intervenciones, con el fin de obtener fallos favorables para la Entidad, dado que, en la mayoría de casos, la Fiscalía ha actuado en cumplimiento de un deber legal.

248. Documento Técnico de Modificación de la Estructura, Planta de Personal y Situaciones Administrativas de la Fiscalía General de la Nación, 147.

249. Decreto 016 de 2014, "Por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación", artículo 11.

250. Decreto 016 de 2014, "Por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación", artículo 11, numerales 1 y 4.

251. El 31 de diciembre de 2015 nuestro sistema de información interno, Sistema Jurídico Legal, tenía registrados 15.123 procesos en contra de la Entidad que cursan ante la jurisdicción contencioso administrativa. Información suministrada por la Dirección Jurídica.

252. Información suministrada por la Dirección Jurídica.

Respecto de la función de realizar las acciones necesarias para dar cumplimiento a las sentencias y conciliaciones y expedir los actos administrativos necesarios para su reconocimiento y pago<sup>253</sup>, debemos resaltar la política de conciliación temprana implementada.

Esta estrategia fue diseñada por la Dirección Jurídica en respuesta a la gran cantidad de demandas en contra de la Entidad, las cuales, al 31 diciembre de 2015, representaban \$606.991.774.980 registrados contablemente en cuentas por pagar:

Descripción	Cantidad	Valor en pesos	%
Procesos no conciliados	1.696	380.368.500.103.00	52
Procesos conciliados	1.565	226.623.244.877.50	48
Totales	3.261	606.991.774.980.50	100

Por lo anterior y en cumplimiento de los lineamientos fijados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, esta Fiscalía identificó las causas generadoras de daños antijurídicos que concentran el mayor número de demandas y sentencias desfavorables en su contra. Con base en esta información, la Fiscalía propone fórmulas eficaces y tempranas para la consecución de acuerdos conciliatorios en los litigios por esas causas. La estrategia descrita permitió la reducción del número de procesos judiciales en contra de la entidad, ya que aumentó el número

de conciliaciones prejudiciales, y la disminución del valor de las sumas que debe cancelar la Entidad en las conciliaciones judiciales<sup>254</sup>.

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

Tabla 35.  
Cuentas por pagar por demandas en contra de la Fiscalía con corte al 31 de diciembre de 2015.

Fuente: Dirección Jurídica.

253. Decreto 016 de 2014, "Por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación", artículo 11, numerales 1 y 4.

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

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

Tabla 36.  
Conciliaciones por pagar: pretensiones y valor acordado.

Fuente: Dirección Jurídica.

Esta tabla muestra que las pretensiones de los 1.552 procesos conciliados durante el periodo 2012–2015 ascendían a la suma de \$323.555.908.440.00. En estos procesos la Fiscalía concilió el pago de un porcentaje de las pretensiones cercano al 70 %. De esta forma, en el periodo 2012-2015 la Fiscalía General de la Nación, a través de su Dirección Jurídica, consiguió un ahorro por este concepto del or-

den de \$98.428.954.013, el cual representa el 16.21 % del total de las cuentas por pagar a diciembre 31 de 2015.

Ahora bien, del total de los 3.261 procesos registrados contablemente en cuentas por pagar por demandas con corte al 31 de diciembre de 2015, 2.572 se encontraban con turno de pago, las cuales se encuentran discriminadas de la siguiente manera:

Turnos de conciliaciones	Turnos acciones constitucionales	Turnos sentencias
1.406	11	1.155

Tabla 37.  
Turnos asignados.

Fuente: Dirección Jurídica.

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

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

Hasta 2013	Expedientes	Valor	De 2014 a la fecha	Expedientes	Valor
Procesos terminados por pagos	25	95.390.101	Procesos terminados por pagos	35	223.603.730
Procesos terminados por pagos	—	—	Procesos terminados por pagos	15	264.374.646
	25	95.390.101		50	487.978.376

*Tabla 38.  
Suma recuperada por el  
Departamento de Jurisdicción Coactiva.  
Fuente: Dirección Jurídica.*

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

Uno de los grandes logros del proceso de modernización de esta Entidad fue la creación de la Subdirección de Apoyo a la Comisión de Carrera de la Fiscalía General de la Nación en el año 2014. Su misión desde ese entonces ha sido garantizar la aplicación del mérito como criterio rector para el ingreso y ascenso en el Ente acusador. Así mismo, esta dependencia está encargada de aplicar el régimen legal de las situaciones administrativas de los servidores.

Estas dos importantes responsabilidades, y más aún, el hecho de que exista una subdirección responsable de la carrera especial de la Entidad responde principalmente a las falencias que encontraron los diagnósticos resumidos en el Acápito I de este documento. En síntesis, de acuerdo con estos informes, era urgente contar con una regulación legal de la carrera especial y con un manual de funciones actualizado y congruente con los nuevos modelos de investigación. Igualmente, resultaba preocupante la falta de claridad respecto del número exacto de plazas en vacancia definitiva al interior de la planta. A continuación explicaremos mejor estas necesidades. Con posterioridad a ello, describiremos nuestras estrategias y logros en el cumplimiento de este deber constitucional.

# 1. Falencias encontradas en la administración y regulación de la carrera especial de la Fiscalía General de la Nación

Gran parte de los problemas identificados por los expertos consultados por la Entidad se relacionaban con la declaratoria de inexecutable de la norma que permitía al Fiscal General de la Nación reglamentar la carrera especial, en el año 2008. De acuerdo con el alto Tribunal, la Constitución Política exige que este asunto sea regulado por el legislador. En consecuencia, todos los actos administrativos que regían, de alguna manera, la carrera en la Fiscalía, eran inaplicables por la falta de fundamento jurídico.

Con posterioridad a este fallo, la Sentencia de Unificación SU-446 de 2011 ordenó a la Fiscalía abrir un concurso para proveer todos los cargos de carrera que en la actualidad son ejercidos en provisionalidad, así como los que se encuentren vacantes<sup>255</sup>.

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

Finalmente, la Entidad necesitaba un registro para llevar el control y la administración de la

carrera especial. Antes de 2012, no había seguridad en la información relacionada con la carrera especial. Resultaba imposible llevar controles serios sobre las modificaciones, los datos de los servidores no estaban actualizados y no existía la posibilidad de contrastar los resultados con otras fuentes de información de la Fiscalía.

Todos estos problemas llevaron a que uno de los objetivos de la modernización consistiera en contar con un régimen de carrera moderno, actualizado y ajustado a la Constitución. Para ello, era necesaria la creación de una subdirección especializada en el manejo de la carrera especial de la Entidad, y asumir el compromiso legal de adelantar en un término razonable los concursos de mérito necesarios para garantizar los principios constitucionales que rigen la composición de la planta de personal de una entidad pública<sup>256</sup>.

---

255. "NOVENO.- ORDENAR a la Fiscalía General de la Nación que, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la notificación de este fallo, inicie los trámites para convocar el concurso o concursos públicos necesarios para proveer todos y cada uno de los cargos de carrera que en la actualidad son ejercidos en provisionalidad y los que se encuentren vacantes, incluidos los cargos permanentes y transitorios creados por la Ley 975 de 2005 y el Decreto 122 de 2008. En dicho concurso o concursos, la Comisión de Carrera de la Fiscalía General de la Nación, al definir los factores de calificación, tendrá en cuenta la experiencia en el tipo de funciones a desempeñar.

En todo caso, en un término máximo de dos (2) años contados a partir de la notificación de esta sentencia, la Fiscalía General de la Nación deberá haber culminado dichos concursos y provisto los respectivos cargos". Corte Constitucional, Sentencia SU-446 de 2011, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

256. Decreto Ley 024 de 2014, artículo 118.

## *2. Nueva normatividad para la regulación de la carrera especial de la Fiscalía y su adecuación con los demás objetivos de la modernización institucional*

La nueva normatividad que rige la carrera especial de la Fiscalía y las diferentes situaciones administrativas en las que pueden encontrarse los servidores está en total consonancia con las nuevas apuestas de la Entidad. Esto es, lograr una Fiscalía profesional y especializada, capaz de luchar contra las nuevas formas de criminalidad. Los fundamentos de estos cambios y la propia visión de la carrera se encuentran en los aportes de la Fundación Creamos Colombia, sobre todo, en los análisis que se hicieron respecto de los perfiles y funciones de cada uno de los cargos de la nueva planta de la Entidad<sup>257</sup>.

De esta forma, aprovechamos el proceso de la modernización y reestructuración para dotar a la Entidad de una regulación clara y precisa para el ingreso, permanencia, evaluación y ascenso de los funcionarios de carrera. Caracterizada también por garantizar el mérito en el régimen especial de la Fiscalía. Esto, con el fin de asegurar la profesionalización y excelencia de los funcionarios que prestan sus servicios a la administración de justicia.

La entrada en vigencia del Decreto Ley 020 de 2014 posibilitó la práctica del: i) concurso-curso, y ii) curso-concurso. Con esto esperamos, que

no solamente queden los mejores participantes, sino que la Entidad pueda fortalecer las capacidades de los candidatos por medio de cursos especializados y que respondan a las necesidades de la Fiscalía. En otras palabras, los cursos aseguran que el personal que acceda a la carrera de la Fiscalía esté más capacitado y especializado.

---

257. Con el fin de ajustar el manual de funciones, el equipo de trabajo visitó más de 77 dependencias. De esta manera, más de ciento noventa usuarios expertos participaron en mesas técnicas. Producto de esta labor, la Fundación Creamos Colombia elaboró más de 49 fichas de funciones para los cargos de la Entidad.

---

### 3. Fortalecimiento y resultados de la Comisión de Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación

El trabajo coordinado entre la Comisión de Carrera Especial de la Fiscalía y la Subdirección de Apoyo a la Comisión de Carrera Especial ha arrojado importantes resultados que aumentan los niveles de confianza, legitimidad y efectividad en el ejercicio de la acción penal. En las siguientes tablas vemos cómo han aumentado

considerablemente las sesiones de la Comisión en el último año, y cómo, gracias a estas dependencias, hemos dictado un número considerable de actos administrativos que ayudan a sanear la planta de la Entidad y a solucionar el caos en el registro de los funcionarios con derechos de carrera.

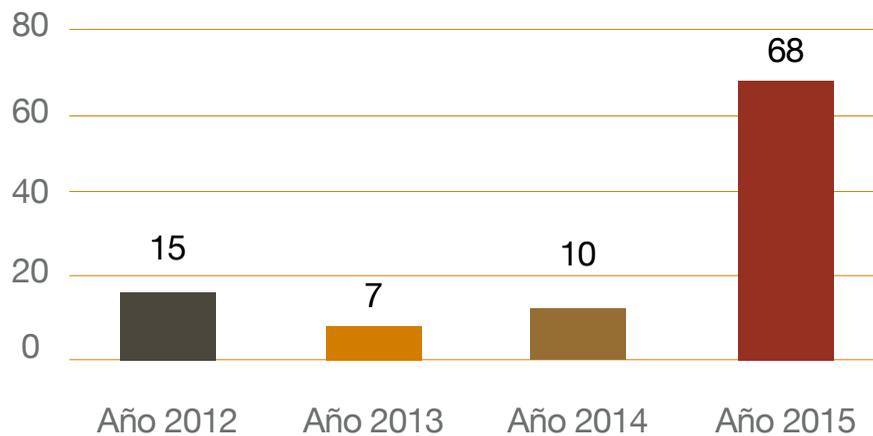


Ilustración 99.  
Sesiones de comisión.

Fuente: Subdirección de Apoyo a la Comisión de Carrera Especial.

Así mismo, la Comisión de Carrera Especial adoptó sus decisiones a través de resoluciones y acuerdos, los cuales son proyectados por la Subdirección de Carrera Especial. Para el año 2015 se expedieron 269 actos administrativos:

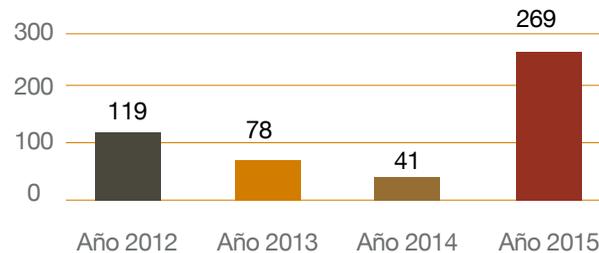


Ilustración 100.  
Actos administrativos expedidos por la CCE.

Fuente: Subdirección de Apoyo a la Comisión de Carrera Especial.

Resultado de estos importantes cambios institucionales, la Subdirección de Apoyo a la Comisión de Carrera Especial asegura hoy el mandato constitucional del mérito y trabaja por el funcionamiento adecuado del sistema de ingreso y ascenso dentro de la Entidad. Aparte de estos resultados, la Subdirección también

ha trabajado en la convocatoria de concursos de méritos, no solo con el fin de cumplir con las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-446 de 2011, sino también para adecuar la planta de la Entidad a los principios y valores contenidos en la Constitución Política de 1991.

## *4. Consecución del mérito a través de convocatorias públicas y definición de los procesos de 1994 y 2008*

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

Ninguna otra Dirección de esta Entidad había asumido aquellas situaciones que venían desde 1991, en especial, la de resolver los derechos de carrera de quienes pasaron de Instrucción Criminal a la Fiscalía General de la Nación y ocupaban cargos inexistentes dentro de la planta del Ente acusador. Por ello, antes de realizar la convoca-

toria del concurso, la Subdirección de Apoyo a la Comisión de Carrera Especial en asocio con la Comisión de Carrera Especial resolvieron las situaciones relativas a los derechos de carrera de servidores que venían de Instrucción Criminal y otros que participaron en un proceso de selección celebrado en 1994.

Este fue un arduo trabajo que benefició a los servidores involucrados y a la propia Fiscalía, ya que fue posible organizar la planta y definir los cargos a convocar en los procesos de selección. Adicionalmente, la nueva regulación de carrera incluye la posibilidad de ascenso. Con esto, logramos identificar los servidores que tendrían la posibilidad de participar en el concurso de ascenso del área de fiscalías.

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

El saneamiento de la planta nos permitió concluir que solo el 23 % de los funcionarios son de carrera. De ahí la necesidad de abrir a concurso aquellos cargos vacantes o que están ocupados en provisionalidad. Por ello, en el año 2015 dimos inicio a 2 concursos para proveer 999 cargos de fiscales y 4.000 cargos de Cuerpo Técnico de Investigación (CTI). Es la primera vez

que por iniciativa del Fiscal General realizamos un concurso de ascenso.

Adicionalmente, la Subdirección de Apoyo a la Comisión de Carrera Especial ha elaborado un plan de trabajo con el fin de asegurar que en el término de 3 años toda la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación estará integrada por funcionarios vinculados por carrera, en virtud de su mérito y profesionalismo<sup>258</sup>.

La siguiente tabla muestra cómo proyectamos el cumplimiento de la orden dada por la Corte Constitucional, según la cual debemos convocar los concursos de méritos para nombrar en propiedad los diferentes cargos que por ley integran la planta global y flexible de la Fiscalía General de la Nación:

Área	No. estimado de empleos a ofertar	Inicio proceso licitatorio	Inicio estimado ejecución del contrato	Duración del concurso
*Fiscalías 1	999	Contratado	En ejecución	10 meses
*Policía Judicial 1	4 000	Desierto, abre nuevamente en 2016	En ejecución	18 meses
Administrativa	3.217	Mayo 2016	Agosto 2016	18 meses
*Fiscalías 2	7.800	Agosto 2016	Noviembre 2016	20 meses
Policía Judicial 2	4.325	Octubre 2016	Enero 2017	18 meses

Tabla 39.  
Proyección del cumplimiento de la orden dada por la Corte Constitucional en la sentencia SU-446 de 2011.

Fuente: Subdirección de Apoyo a la Comisión de Carrera Especial.

258. Según el artículo 118 del Decreto Ley 020 de 2014, se concede un término de 3 años para convocar el concurso por los cargos de carrera que se encuentren vacantes o que estén provistos mediante nombramiento provisional o encargo en la Entidad. Dicho artículo expresa: "Artículo 118. Convocatorias a concurso o proceso de selección. Dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia del presente Decreto Ley, las Comisiones de la Carrera Especial deberán convocar a concurso los cargos de carrera que se encuentren vacantes definitivamente o que estén provistos mediante nombramiento provisional o encargo. Para garantizar la continuidad del servicio y su no afectación, los concursos para proveer los empleos de carrera de la Fiscalía se realizarán de manera gradual y en distintos tiempos, teniendo en cuenta las plantas globales a las cuales pertenezcan los empleos a proveer. Con el mismo fin señalado en el inciso anterior, los concursos o procesos de selección para proveer los empleos de carrera".

# VI.

## *Una Fiscalía preparada para el posconflicto*

Desde el inicio de la actual administración, la Fiscalía General de la Nación, bajo la dirección de Eduardo Montealegre Lynett, ha estado comprometida con la modernización y el fortalecimiento de la institución, con el propósito de estar adecuadamente preparada para una etapa de posconflicto. Justamente, en contextos de graves y masivas violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, la experiencia nos ha mostrado que los servidores judiciales experimentan imposibilidades prácticas de investigar y juzgar todas las conductas ocurridas durante el conflicto armado colombiano a través de un modelo de responsabilidad individual.



Por esta razón, desde su presentación ante Corte Suprema de Justicia<sup>259</sup>, como candidato a Fiscal General, el actual Fiscal propuso la incorporación de las estructuras de imputación desarrolladas por el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho penal internacional al sistema de investigación. Para el Fiscal, una Entidad preparada para el posconflicto debía abandonar el modelo investigativo que estaba centrado exclusivamente en el análisis de responsabilidades individuales y debía introducir en la investigación penal el análisis en contexto utilizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), así como por los tribunales penales internacionales, en la determinación de la responsabilidad de Estados y personas en el derecho internacional.

Esta nueva óptica es acorde con lo estipulado por la Corte Constitucional. El Tribunal concluyó que, en contextos de vulneraciones masivas y procesos de paz, las obligaciones estatales de respeto, protección y garantía de los derechos humanos no funcionan de la misma manera. Precisamente, el deber de investigar, juzgar, y en su caso, sancionar las graves violaciones a los derechos humanos puede ser concretado a través del juzgamiento de los crímenes de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra cometidos de manera sistemática<sup>260</sup>.

Con estos insumos, la investigación penal en contextos de terminación de conflictos arma-

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

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

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

---

259. Fiscalía General de la Nación, Discurso del Fiscal General de la Nación ante la Corte Suprema de Justicia (2012).

260. Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2013, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

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

El pasado 15 de diciembre, el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC–EP) publicaron el acuerdo alcanzado sobre el punto 5, Víctimas del conflicto. Este acuerdo sin precedentes crea un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición –para la superación de las graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario. El sistema está conformado por una Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, la Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y con razón del conflicto armado, la Jurisdicción Especial para la Paz, medidas de reparación integral para la construcción de la paz y garantías de no repetición<sup>261</sup>.

A lo largo de este documento se establecieron ciertas obligaciones cardinales en cabeza de la Fiscalía General de la Nación dentro de la Jurisdicción Especial Paz (JEP). En consecuencia, la Entidad estará encargada de los siguientes aspectos<sup>262</sup>:

- La presentación de los informes sobre todas las investigaciones en curso relacionadas con las conductas cometidas en el marco del conflicto armado, con una agrupación de las conductas semejantes y una clasificación de los hechos, de acuerdo con sus presuntos autores. Cabe señalar que las conductas no serán calificadas jurídicamente en los

informes, sino que serán presentadas ante la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y Determinación de los Hechos, para que esta diga si son competencia o no del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

No obstante, el documento aclara que, en el evento en que la Fiscalía General de la Nación identifique un caso que debió ser objeto del informe descrito, deberá remitirlo inmediatamente a la Sala de Reconocimiento.

- El envío de las copias originadas en la jurisdicción de Justicia y Paz, con el propósito de que la JEP determine si las conductas relacionadas son de su competencia.

- Adelantar las investigaciones penales respectivas hasta que la Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y de Determinación de los Hechos anuncie la presentación de una resolución de conclusiones ante el Tribunal para la Paz, momento en el cual la Fiscalía remitiría a la Sala la totalidad de investigaciones que tenga sobre dichos hechos y conductas.

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

261. Mesa de Conversaciones, Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: "Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición", incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos" (La Habana: 2015).

262. Mesa de Conversaciones, Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: "Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición", incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos" (La Habana: 2015).

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

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

## *1. El modelo de justicia transicional en Colombia y el papel de la Fiscalía*<sup>263</sup>

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

El modelo de justicia transicional colombiano no impone a la Fiscalía la obligación de investigar absolutamente todas las conductas punibles cometidas por todos los miembros de los grupos armados al margen de la ley. Por el contrario, está basado en la focalización de los esfuerzos investigativos de aquellas conductas que permiten develar las dinámicas de sistema en las que fueron cometidas y los patrones de criminalidad propios de las estructuras criminales responsables.

Con base en estas razones, la Entidad desarrolló un modelo de priorización de casos con el fin de enfocar los esfuerzos en la judicialización de los

---

263. Aparte obtenido de la ponencia del Fiscal General de la Nación: Eduardo Montealegre Lynett, Los retos de Colombia para un proceso de paz sostenible, Universidad de Harvard (24 de abril de 2015).

máximos responsables de los crímenes internacionales y acudir a otros mecanismos de terminación de las actuaciones penales para quienes no ostentan esa calidad, siempre y cuando se den contribuciones efectivas a la verdad y a la reparación a las víctimas.

Esta visión del componente de justicia en una transición hacia la paz está justificada en la necesidad de adoptar un modelo de justicia transicional holístico que contemple una variedad de medidas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición bajo un enfoque de complementariedad y coherencia externa e interna. De este modo, las herramientas a implementar en un eventual posconflicto no pueden sostenerse exclusivamente en el eje de justicia, abandonando las demandas de verdad, reparación y garantías de no repetición de las víctimas y la sociedad en general. Este es precisamente el enfoque que ha adoptado las Naciones Unidas a través del Relator Especial para la Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No repetición en sus diferentes informes y observaciones<sup>264</sup>.

Este planteamiento fue compartido por la mayoría de los jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quienes afirmaron en el voto concurrente del caso El Mozote contra Salvador que en contextos de transición de conflictos armados a la democracia, la aplicación integrada de medidas en favor de las víctimas puede con-

seguir resultados eficaces y concordantes con la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Por ello, explicaron que en estas situaciones es legítimo ponderar los distintos derechos y obligaciones internacionales al reconocer que “el grado de justicia al que se puede llegar no es un componente aislado”<sup>265</sup>.

Es precisamente la pretensión de satisfacer de la mejor manera posible los derechos y deberes involucrados, la que ha guiado la estrategia de la Fiscalía en la investigación de las conductas cometidas en el marco del conflicto armado interno. Sostener lo opuesto, es decir, aceptar que es posible abarcar la totalidad de casos, resulta ser una vía peligrosa al desbordar la capacidad del sistema judicial y requerirle complejas investigaciones criminales y juicios públicos.

Cabe recordar que los contextos transicionales se caracterizan por la pretensión de abordar los delitos cometidos por complejas estructuras, en un término razonable. Sin embargo, las graves vulneraciones cometidas en los conflictos armados internos requieren de las investigaciones penales capaces de revelar el funcionamiento de las estructuras que cometieron los delitos, sus patrones y su modus operandi.

Así, entendemos que la mejor forma de garantizar la verdad, justicia y reparación de las víctimas debe basarse en investigaciones más completas

---

264. Relator Especial sobre la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de No repetición, A/HRC/21/46, 9 de agosto de 2012.

265. Voto concurrente del Juez Diego García-Sayán a la sentencia de fondo, reparaciones y costas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Masacres de El Mozote y Lugares Aledaños vs. El Salvador, Consideraciones 37 y 38.

---

que logren materializar el derecho a la verdad de las víctimas y que revelen las estructuras criminales al margen de la ley.

Justamente, por eso adoptamos un modelo de trabajo que permite adelantar de mejor manera la investigación y juzgamiento de los actores armados que ya están en marcha, a través del procedimiento de Justicia y Paz, y que vienen, con un eventual Acuerdo de Paz en la Mesa de Conversaciones de La Habana.

Con esta base, a continuación revisaremos la forma en la que la literatura especializada y varios organismos internacionales se han referido a la investigación de crímenes de sistema y violaciones masivas de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Seguidamente, abordaremos la estrategia de investigación que adoptó esta administración en este asunto.

## 2. Los crímenes de sistema y la investigación en contexto

Las vulneraciones en masa usualmente son cometidas por aparatos criminales complejos, caracterizados por la división de trabajo entre sus miembros, una jerarquía entre ellos y el acceso diferenciado a la información, de manera que los autores intelectuales no necesariamente coinciden con los autores materiales de los hechos<sup>266</sup>. En consideración a ello, hace una década la doctrina internacional reconoció la necesidad de adoptar nuevos esquemas de investigación para la persecución penal de crímenes de sistema. Así, Paul Seis y Marieke Wierda explicaron en el 2006:

*“La investigación de crímenes de sistema, sea en relación con una serie de actos cri-*

*minales o un hecho aislado, exige una exploración detallada del propio sistema, y no simplemente de los resultados, que se manifiestan en los crímenes subyacentes que constituyen los denominados componentes del crimen (asesinatos, torturas, violaciones, deportaciones). Sin embargo, pocos órganos de investigación han desarrollado las técnicas y los recursos necesarios para investigar con eficacia este tipo de crímenes”<sup>267</sup>.*

266. David Martínez Osorio, Manual de análisis contextual para la investigación penal en la Dirección Nacional de Análisis y Contextos (DINAC) de la Fiscalía General de la Nación (Bogotá: ICTJ, 2014), 26.

267. Paul Seis y Marieke Wierda, Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: iniciativas de enjuiciamiento (Nueva York y Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006), 13.

De esta manera, la investigación de los crímenes de sistema no se agota con la judicialización de un acto criminal individual, sino que requiere de la revelación del funcionamiento de todos los elementos de la maquinaria, sus mecanismos y actores, con el fin de entender cabalmente la forma en que sucedieron los hechos<sup>268</sup>.

### 3. La importancia de los nuevos esquemas de investigación para el posconflicto a la luz de la Corte Penal Internacional

Los requerimientos investigativos resultan acordes con los compromisos adquiridos por el Estado a través del Estatuto de Roma. De hecho, la Fiscalía de la Corte Penal Internacional ha reconocido el desarrollo de actuaciones judiciales en diversos frentes, entre los que se encontraban las FARC-EP, el ELN, grupos paramilitares, miembros de las fuerzas armadas y civiles. En el informe de examen preliminar e informe intermedio, publicados en el año 2012, la Oficina del Fiscal de la CPI manifiesta que se han llevado adecuadamente y de manera pertinente las actuaciones contra los máximos responsables por los crímenes más graves, no sin antes hacer un llamado al Estado colombiano para establecer prioridades en la persecución penal de los crímenes competencia de esa Corte<sup>269</sup>.

Particularmente esa oficina destacó que “las autoridades colombianas han llevado a cabo y continúan llevando a cabo numerosas acciones judiciales contra miembros de los diferentes grupos determinados anteriormente que califican como crímenes de competencia de la Corte”<sup>270</sup>. Sin embargo, ese organismo observó con preocupación las abundantes y dispersas investigaciones y procesos penales sobre el fenómeno paramilitar y sus redes políticas, militares, económicas y administrativas. Señaló:

*“La información y las pruebas acerca del origen, la promoción, la consolidación y la expansión de los grupos paramilitares está repartida entre tribunales y fiscales, en tal medida que*

---

268. Paul Seis y Marieke Wierda, Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: iniciativas de enjuiciamiento (Nueva York y Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006), 13.

269. Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional, Informe sobre las Actividades de Examen Preliminar de 2012: Situaciones en Colombia (noviembre: 2012).

270. Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional, Informe sobre las Actividades de Examen Preliminar de 2012: Situaciones en Colombia (noviembre: 2012).

---

*podría dificultar la contextualización adecuada de los crímenes cometidos y una visión global de la complejidad del fenómeno. Por lo tanto, y con el propósito de establecer prioridades, tal vez sea aconsejable explorar opciones para compartir y analizar eficazmente la información y la coordinación de las futuras investigaciones. Tal labor podría así mismo ayudar a las autoridades a ocuparse de manera más coherente y completa de los crímenes de desplazamiento forzoso y violencia sexual”* <sup>271</sup>

En el informe sobre el examen preliminar de 2012, la Oficina del Fiscal reconoció la complejidad de la tarea a cargo de la Fiscalía General de la Nación, indicó “que la determinación de la forma de priorizar los casos no es sencilla” y saludó la publicación de la Directiva 1 de 2012 acogiendo el nuevo modelo de investigación adoptado por la Entidad <sup>272</sup>.

En el año 2013 la Fiscalía de la CPI destacó la creación de la Unidad Nacional de Análisis y Contexto “UNAC” establecida por esta administración y su impulso en las investigaciones sobre ejecuciones extrajudiciales o falsos positivos, “destacando que la identificación de asesinatos son de especial gravedad con el fin de establecer la verdad y el enjuiciamiento de los principales responsables (...) [y la iniciación de ] investigaciones contra varios oficiales de alto rango de ase-

sinatos falsos positivos durante el periodo que se examina” <sup>273</sup>.

Así mismo, destacó que la UNAC dirigiera sus esfuerzos de investigación a los delitos cometidos por las grandes estructuras criminales, entre ellos los paramilitares y los grupos guerrilleros, así como los civiles, los funcionarios públicos y agentes del Estado que promovieron la consolidación y expansión de estos grupos criminales. Por otro lado, observó con interés la realización de macroinvestigaciones contra los grupos armados <sup>274</sup>.

Ya para el año 2014, la Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional reconoció los esfuerzos por priorizar las investigaciones y enjuiciamientos de los más responsables por conductas relevantes para el examen preliminar, y reconoció <sup>275</sup>:

- La creación de 16 macroinvestigaciones por parte de la Unidad de Justicia y Paz (hoy Dirección Nacional de Justicia Internacional) en contra de 13 comandantes paramilitares y dos de las FARC-EP. En especial esa Oficina hizo referencia a los casos de desplazamiento forzado y violencia sexual que podían abarcar esas investigaciones <sup>276</sup>.
- La creación de la Dirección Nacional de Análisis y Contextos (DINAC). En especial, las actividades del grupo de trabajo sobre las FARC <sup>277</sup>, entre las que resaltan las investigaciones por desplazamiento forzado y violencia sexual; y el grupo de trabajo

271. Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional, Informe sobre las Actividades de Examen Preliminar de 2012: Situaciones en Colombia (noviembre: 2012).

272. Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional, Informe sobre las Actividades de Examen Preliminar de 2012: Situaciones en Colombia (noviembre: 2012).

273. Traducción personal. Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional, Informe sobre las Actividades de Examen Preliminar de 2012: Situaciones en Colombia (noviembre: 2012).

274. *Ibid.*

275. Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional, Informe sobre las Actividades de Examen Preliminar de 2014: Situaciones en Colombia (diciembre de 2014).

276. *Ibid.*

277. *Ibid.*

sobre Urabá, también dedicado a desplazamiento forzado, y el grupo de Montes de María primordialmente a violencia sexual.

- Algunos avances en las investigaciones sobre falsos positivos:

En su más reciente informe, 2015, la Oficina de la Corte destacó que un Tribunal de Justicia y Paz emitió el primer “macrojuicio” contra Salvatore Mancuso y otros 11 comandantes de nivel medio por desplazamiento forzado y varios otros delitos, incluyendo delitos sexuales y de género. Además resaltó que esta decisión fue “la primera emitida como resultado de la política de priorización y análisis de los contextos y los patrones de “macrocriminalidad”, realizada por la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General.

En los párrafos siguientes expondremos con un poco más de profundidad la estrategia global de la Fiscalía, de cara a la posible salida negociada del conflicto y la construcción de una paz duradera y estable. Igualmente, trataremos algunos de nuestros logros más representativos.

## B. La estrategia de paz de la Fiscalía General de la Nación

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

Para acompañar los logros de estas dos direcciones, los que serán presentados más adelante, esta Fiscalía elaboró un documento de política pública y estableció los objetivos y actividades necesarias para una estrategia de análisis, investigación y judicialización que realmente contribuyera a la consolidación de la paz.

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

Igualmente, la política busca (iii) profundizar en la investigación y judicialización de aquellas situaciones y casos representativos que se relacionan con el conflicto armado, (iv) diseñar y proponer los lineamientos normativos y metodológicos, así como las adecuaciones logísticas necesarias para la participación de la Entidad en la implementación de los instrumentos del nuevo modelo de justicia transicional en materia penal, y (v) fortalecer la investigación y el ejercicio de la acción penal en todo el país para así contribuir a la mejora de la administración de justicia en un escenario de posconflicto.

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

Adicionalmente, el Fiscal General creó grupos de tareas especiales al interior de la Dirección Nacional de Justicia Transicional, de la Dirección Nacional de Análisis y Contextos y de la Dirección Nacional de Derechos Humanos para adelantar las investigaciones priorizadas y culminar

los informes de contexto necesarios para documentar el conflicto armado. Cada uno de estos grupos tiene a su cargo la coordinación de las labores de la Fiscalía en lo que se refiere al análisis, investigación y judicialización de diferentes actores del conflicto armado.

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

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

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

Además de los tres grupos, bajo el liderazgo de la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación se está elaborando el inventario completo de casos relacionados con el conflicto armado. Este inventario comprende los casos activos e inactivos<sup>278</sup> relacionados con el conflicto armado de los cuales ha tenido conocimiento la FGN. No incluyen aquellos hechos para los cuales no se ha abierto una investigación criminal o que no están siendo documentados en el proceso de Justicia y Paz.

Esta labor toma como base los registros de los sistemas de información misionales SPOA, SIJUF y SIJYP. Además, incluye cuatro bases de datos adicionales: (i) la de la Dirección Nacional de Fiscalías Especializadas en Extinción de Dominio (DFED), (ii) la de compulsas de copias del

---

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

---

proceso de Justicia y Paz construida por la Dirección Nacional de Fiscalías Especializadas en Justicia Transicional (DFJT), (iii) la de homicidios atribuibles a agentes estatales construida por la Dirección Nacional de Fiscalías Especializadas en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DFDH) y (iv) la de casos atribuibles a las FARC-EP construida por la Dirección Nacional de Análisis y Contextos (DINAC).

La jornada de actualización diseñada y supervisada por la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación y apoyada por las direcciones nacionales misionales logró un aumento considerable de los registros de casos relacionados con el conflicto. Con respecto a hechos cometidos por las FARC, el número de registros por casos a cargo de las direcciones seccionales pasó de

4.080 procesos en septiembre de 2014 a 16.075 en agosto de 2015 (294 % de incremento en actualización). En cuanto a los procesos en los que se reporta por lo menos un sindicado de la Fuerza Pública entre enero de 2015 y agosto de 2015, hubo un incremento de 36 % respecto de los registros reportados por toda la FGN.

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

## *1. La priorización en la Ley de Justicia y Paz*

El papel de la Fiscalía en el marco del proceso de Justicia y Paz le permitió contar con un aprendizaje valioso en materia de diseño e implementación de instrumentos de justicia transicional a través de la identificación de buenas prácticas y oportunidades de mejor gestión.

Entre otros, la Fiscalía General de la Nación encontró que los mayores problemas de implementación de la Ley de Justicia y Paz provenían de:

(i) un procedimiento complejo con consecuencias en la duración excesiva del proceso, (ii) dificultad de metodología de investigación caso a caso, (iii) insuficiencia de las medidas de priorización, (iv) falta de regulación de la persecución y el aseguramiento de bienes destinados a la reparación de víctimas, (v) dificultad en la investigación de daños colectivos en la lógica individual de procedimientos judiciales, (vi) inconsistencia en la interpretación de la normatividad por parte de la

jurisprudencia, (vii) deficiente direccionamiento y gerencia por parte de la FGN a fiscales de Justicia y Paz, y (viii) falta de profundización en metodologías de investigación en contexto e identificación de patrones de macrocriminalidad, entre otros<sup>279</sup>.

Ahora bien, el sistema de Justicia y Paz sufrió profundas reformas con objeto de la promulgación de la Ley 1592 de 2012<sup>280</sup> y el Decreto 3011 de 2013<sup>281</sup> que permitieron (i) la eliminación de ciertas etapas procesales, (ii) la creación de causales de terminación anticipada de los procesos, especialmente, causales de exclusión y (iii) el establecimiento de criterios de priorización para la elaboración de imputaciones y sentencias macro y la adopción de sentencias anticipadas.

Con base en ese marco normativo, el primer objetivo de la Estrategia de Paz fue concluir de forma adecuada el proceso de Justicia y Paz a través de la implementación de un plan de acción que contenía las siguientes acciones: (i) adelantar las investigaciones en contra de postulados considerados miembros representativos de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley y máximos responsables de los crímenes de sistema; (ii) radicar solicitudes de imputación contra dichos postulados a más tardar en el mes de junio de 2013; (iii) radicar para esa misma fecha solicitudes de exclusión de 354 postulados que se encontraban incursos en alguna de las causales del artículo 5 de la Ley 1592 de 2012; (iv)

tomar decisiones respecto de 1.140 postulados, para terminar el proceso por renuncia voluntaria, exclusión del proceso o impulsar el proceso por medio de solicitudes de imputación de cargos; y (v) radicar solicitudes de terminación anticipada contra los postulados que hicieron parte de la misma estructura y cometieron hechos delictivos bajo la misma modalidad, respecto de las sentencias en las que se ha esclarecido la existencia de un patrón de macrocriminalidad y se ha identificado la afectación causada de las víctimas.

En ese orden de ideas, el Plan de Acción 2013 de la UNFJYP (hoy DFNEJT) implementó los criterios de priorización establecidos en la mencionada Directiva No. 001 de 2012, con base en los cuales se definió un nuevo orden en el abordaje de los casos. Con ese marco se aplicaron los siguientes pasos para establecer el orden de atención de los casos: (i) Análisis de la Carga Laboral (ii) aplicación de los criterios de priorización.

Posteriormente, mediante la Resolución No. 0-0415 de 2015, el Fiscal General de la Nación trasladó la competencia para conocer de las investigaciones relacionadas con postulados pertenecientes a la subversión a la Dirección Nacional de Análisis y Contexto (DINAC), en atención a los lineamientos establecidos en la Estrategia de Paz. Así mismo, por medio de la Resolución 0-574 de 2014 otorgó la competencia a la Dirección de Justicia Transicional para conocer las in-

---

279. Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación, Estrategia de Paz de la FGN – Lineamientos de política pública (2014).

280. Ley 1592 de 2012, "Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005, "Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios" y se dictan otras disposiciones".

281. Decreto 3011 de 2013, "Por el cual se reglamentan las Leyes 975 de 2005, 1448 de 2011 y 1592 de 2012".

investigaciones consagradas en el artículo 1° de la Ley 1424 de 2010. Esto es, la conducta de los desmovilizados de los GAOML.

### a. Análisis de la carga laboral

En el periodo 2006-2009 las labores de la Unidad de Justicia y Paz, actualmente Dirección Nacional de Justicia Transicional, estaban dirigidas a la obtención de información que permitiera la construcción del *dossier* y contexto del accionar del grupo armado con el fin de avanzar en el proceso de investigación. Aunque dicha Unidad continuó con la labor de documentación, en el periodo 2010-2012 se fortaleció el proceso de presentación de solicitudes de imputación y formulación de cargos ante la magistratura, caso a caso, de modo que se generó un amplio desarrollo jurisprudencial.

La gran carga laboral, a raíz de la investigación caso a caso, generó un estancamiento en la formulación de cargos e imputaciones. Por esta razón, en el periodo 2012-2015 implementamos las técnicas de priorización de casos y el modelo de análisis en contexto. La puesta en marcha de estos modelos posibilitó la formulación masiva de cargos a través de la reasignación de cargas de trabajo para el efecto.

Dado lo anterior, para la estrategia de priorización, contenida en los planes de acción de la

Dirección de Justicia Transicional para los años 2013 y 2014, designó un *equipo de analistas de policía judicial* a efectos de prestar apoyo transversal a los grupos de trabajo de documentación de hechos, para el esclarecimiento de los patrones de macrocriminalidad establecidos en dichos planes de acción y para develar los contextos en los que se dio el accionar de las estructuras armadas priorizadas<sup>282</sup>.

La selección de dicho equipo de analistas implicó que se aligerara la carga de los despachos, por cuanto los investigadores que lo conformaban entraron a apoyar el análisis de los *dossiers* para la elaboración de los contextos y de las matrices creadas para develar los patrones de macrocriminalidad.

---

282. En el plan de acción 2013 se priorizaron 16 máximos responsables y se construyeron los patrones de macrocriminalidad de desaparición forzada, desplazamiento forzado, reclutamiento ilícito, secuestro y violencia basada en género.

---

## b. La aplicación de los criterios de priorización

Con base en la normatividad citada y a partir del diagnóstico realizado, se aplicaron en primer lugar, los *criterios subjetivos y objetivos* para seleccionar los postulados cuyas investigaciones se priorizaron y los delitos que tendrían la mayor relevancia en la investigación. Como consecuencia, la investigación a 16 postulados considerados *máximos responsables* de las conductas punibles cometidas por los GAOML a los cuales pertenecían condujo a priorizarlas aplicando el criterio subjetivo que sugiere analizar la condición del presunto victimario y de la víctima en el momento de organizar la investigación. Igualmente, se dio preponderancia a casos considerados “emblemáticos” o de connotación en razón a la calidad de las *víctimas* (por ejemplo, personas en condición de vulnerabilidad tales como mujeres, indígenas, defensores o defensoras de derechos humanos, sindicalistas, entre otros).

Por su parte, la aplicación de los criterios objetivos relacionados con la Entidad de la conducta

punible, su impacto y representatividad, implicó la primacía de seis conductas delictivas: i) desaparición forzada; ii) desplazamiento forzado; iii) reclutamiento ilícito; iv) violencia basada en género; v) homicidio; y vi) secuestro; todos ellos, a excepción del secuestro, con carácter de crímenes internacionales a la luz del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Finalmente, en aplicación de los criterios complementarios de priorización se analizó la dificultad de los casos y la suficiencia en términos de su documentación y riqueza probatoria.

A partir de esto se realizó el test de priorización que categorizó los delitos contra las personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario y los crímenes de guerra y lesa humanidad sobre los delitos que no revisten carácter de crímenes internacionales.

## c. La destinación de mayores recursos

Por otra parte, se destinó mayor número de funcionarios y herramientas de trabajo; como aumento de recursos para agrupar e investigar de manera conjunta casos asociados.

Así, para los años 2013 y 2014 se destacó un *equipo de analistas de policía judicial* a efec-

tos de prestar apoyo transversal a los grupos de trabajo de documentación de hechos, para el esclarecimiento de los patrones de macrocriminalidad establecidos en dichos planes de acción y para develar los contextos en los que se dio el accionar de las estructuras armadas priorizadas<sup>283</sup>. La escogencia de dicho equipo de

---

283. Durante el plan de acción de 2014 se priorizaron 13 macroestructuras y, frente a cada una se construyeron los patrones de macrocriminalidad de desaparición forzada, desplazamiento forzado, reclutamiento ilícito, homicidio, secuestro y violencia basada en género.

---

analistas implicó que se aligerara la carga de los despachos, por cuanto los investigadores que lo conformaban entraron a apoyar el análisis de los *dossiers* para la elaboración de los contextos y de las matrices creadas para develar los patrones de macrocriminalidad.

Con respecto a la implementación del plan de acción 2015, orientado al cierre gradual de estructuras, debido al gran número de hechos atribuibles a los grupos armados priorizados (18.756 hechos relacionados con 64.129 víctimas), fue necesario reorganizar la estrategia de documentación de dichos hechos y orientarla a la conformación de equipos de tareas especiales, para lo cual se consolidaron *18 despachos en 6 equipos de trabajo* que corresponden a las 6 estructuras priorizadas para cierre<sup>284</sup>.

Lo anterior significa que hubo transferencia de recurso humano, tanto de fiscales de apoyo como de investigadores, de los que no tenían a cargo estructuras priorizadas hacia aquellos que si fueron priorizados, a efectos de lograr la meta de documentar los 18.756 hechos referidos, en un lapso de 4 meses aproximadamente. Para esto, se profirieron cerca de 25 órdenes a policía judicial mensuales por cada investigador designado.

La redistribución de personal se hizo teniendo en cuenta el número de hechos atribuibles a cada estructura armada, por ejemplo, la macro estructura Bloque Central Bolívar debió documentar 3.882 hechos y para el efecto se le asignaron a parte del grupo de trabajo regular 30 investigadores más, por su parte, con respecto al bloque Cundinamarca se debieron documentar 108 hechos, a los cuales se asignaron tres investigadores.

## d. Resultados de la priorización en Justicia y Paz

La Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional diseñó un Plan de acción de situaciones y casos a priorizar 2013-2014, en el cual, como se explicó anteriormente, en aplicación de los criterios subjetivos de priorización, se concentraron los esfuerzos de investigación en 16 máximos responsables priorizados para el 2013, seleccionados mediante la aplicación de

criterios subjetivos, y 14 nuevas macroestructuras priorizadas para el 2014, escogidas con apoyo en criterios objetivos y complementarios. Como resultado se priorizaron 16 máximos responsables de las estructuras paramilitares en 2013; 14 macro-estructuras en 2014; y 8 macroestructuras 2015-2016.

---

284. Un grupo de tareas especiales fue conformado mediante la Resolución interna No. 0233 de 2015, con el propósito de apoyar el cierre de estructuras de forma exclusiva. Está compuesto por 81 servidores adscritos a la Dirección de Justicia Transicional.

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

En el 2014 se investigaron 13 nuevas macroestructuras, bajo la perspectiva de los patrones de macrocriminalidad de homicidios, reclutamiento ilícito, violencia basada en género, desaparición forzada, secuestro, desplazamiento forzado, y los denominados casos de connotación identificados a través de la recolección de los elementos de juicio, documentación de los casos, construcción de las matrices y elaboración de los patrones de macrocriminalidad por cada uno de los ejes temáticos priorizados.

Para el año 2015, ante la necesidad de ajustar el trabajo de la Dirección a la Estrategia de Paz del Fiscal General de la Nación en relación con el cierre adecuado del proceso de Justicia y Paz, se priorizaron las estructuras relacionadas con algunos máximos responsables, en orden a materializar el cierre gradual del proceso de Justicia y Paz; lo que implicó la búsqueda de macrosen-

tencias para la judicialización de los máximos responsables y la terminación anticipada de los procesos respecto de los demás integrantes de la organización criminal, de modo que los esfuerzos se concentraron en las conductas que constituyen graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, a partir de los patrones de macrocriminalidad ya develados. Como parte del plan de priorización del año 2015, el 30 de noviembre de ese año fueron radicadas las siguientes solicitudes de audiencia de imputación:

	Estructura	Hechos	Víctimas
<b>BLOQUE CENTRAL BOLÍVAR</b>	Frente Lanceros de Vélez	3.882	4.850
	Frente Comuneros		
	Frente Patriotas de Málaga		
	Frente Fidel Castaño		
	Frente Alfredo Socarrás		
<b>BLOQUE ÉLMER CÁRDENAS</b>	Frente Costanero	3.520	11.432
	Frente Dabeiba		
	Frente Tanela		
	Frente Héroes de Boyacá		
<b>BLOQUE CENTAUROS</b>	Frente Sumapaz	527	584
	Frente Guavio		
	Frente Héroes de San Fernando		

Tabla 40.  
Solicitudes radicadas de audiencias de imputación.

Fuente: Dirección Nacional Especializada en Justicia Transicional.

	Frente Capital			
	Independientes de San Martín			
Autodefensas Campesinas de Puerto Boyacá			805	1.375
Autodefensas Campesinas de Cundinamarca			108	333
MACROESTRUCTURA MANCUSO	Bloque Resistencia Tayrona	Máximos responsables: Hernán Giraldo y Salvatore Mancuso	4.079	13.248
	Bloque Córdoba		4.403	24.837
	Bloque Norte	Frente Contrainsurgencia Wayuu	1.432	7.470
Total			18.756	64.129

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

## Resultados comparados con modernización

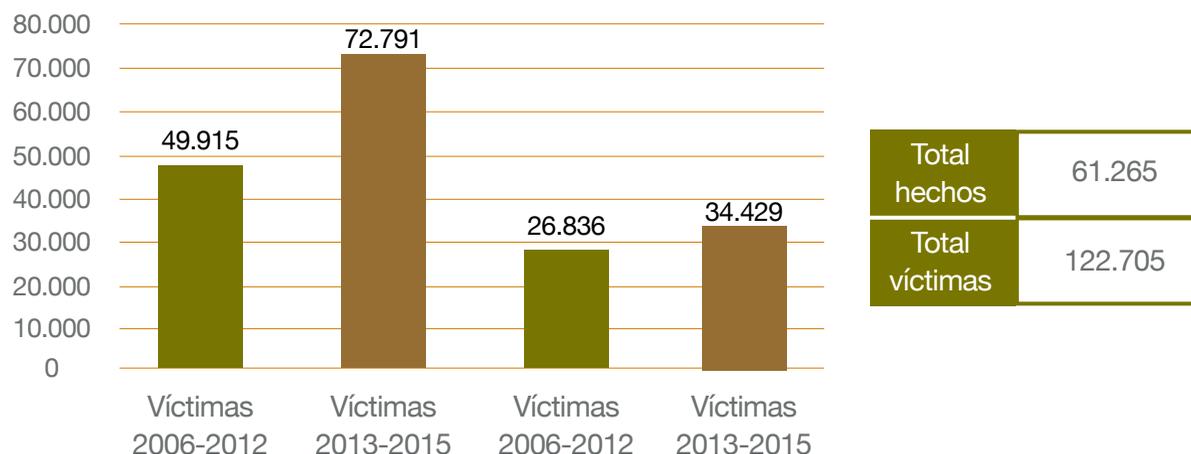


Ilustración 101.  
Resultados de la modernización 2012-2015.

Fuente: Dirección Nacional Especializada en Justicia Transicional

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

De este modo, como consecuencias del proceso de modernización y el cambio de paradigma en la investigación produjeron el aumento del total de sentencias en el marco de la Ley de Justicia y Paz de una forma notable. Se pasó de 6 sentencias hasta el 2012 a 35.

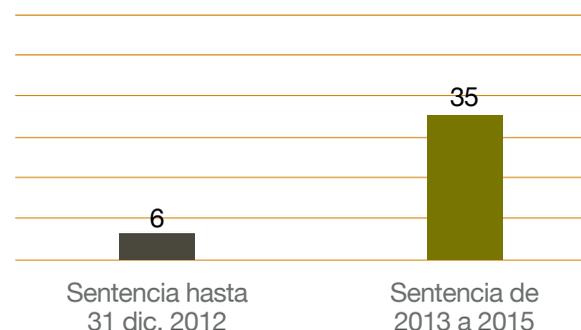


Ilustración 102.  
Sentencias de Justicia Transicional.

Fuente: Dirección Nacional Especializada en Justicia Transicional

El cierre del procedimiento especial de justicia y paz es un proceso inacabado y que debe continuar en la posterior administración. Sin embargo, como quedó expuesto anteriormente, los avances de la Dirección de Justicia Transicional a partir de la modernización y con la aplicación

del nuevo modelo de investigación en contexto y la utilización de los criterios de priorización son invaluable. A continuación examinamos la Estrategia de Paz, desde su segundo componente: la investigación de los delitos.

## *2. La Estrategia de Paz implementada en la Dirección Nacional de Análisis y Contextos (DINAC)*

La DINAC está desarrollando (i) la investigación y judicialización de situaciones y casos relacionados con fenómenos de macrocriminalidad de reclutamiento ilícito, desaparición forzada, desplazamiento forzado, violencia basada en género, secuestro, así como los métodos y medios de guerra ilícitos utilizados, todos ellos representativos de crímenes internacionales, (ii) el estudio de las fuentes de financiación y redes de apoyo de los grupos armados que permitieron la ocurrencia de las vulneraciones y (iii) la identificación de quienes pueden ser los máximos responsables de estas conductas, a través del siguiente modelo de investigación.

A continuación, ilustraremos la metodología de trabajo empleada por esta Dirección en tres fases.



# Fase I - Modelo de Investigación en Contexto - FARC.-EP

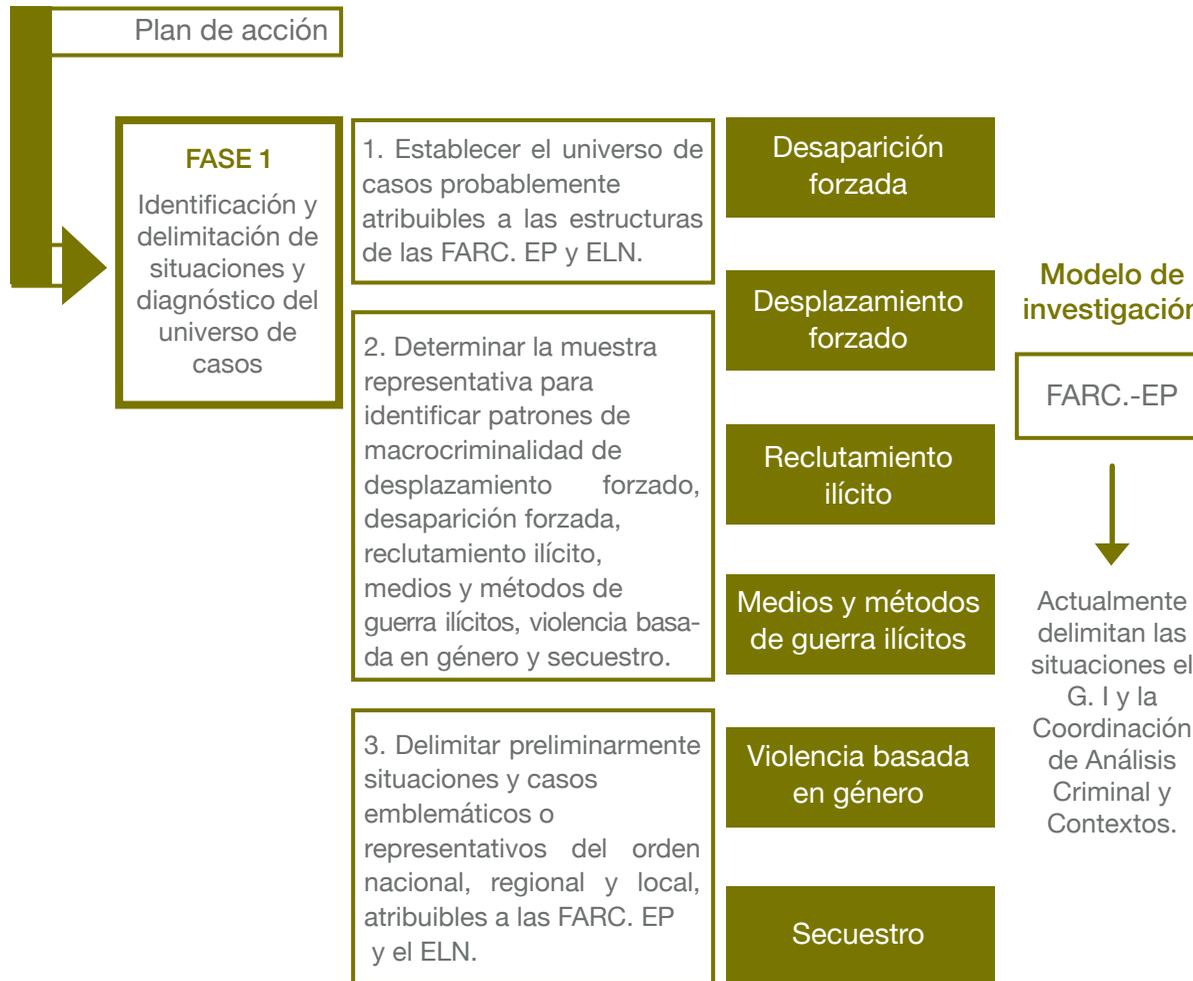


Ilustración 104.  
Modelo de investigación en contexto II

Fuente: Dirección Nacional de Análisis y Contextos

Como parte de la primera fase, esta Dirección ha realizado trabajos para la identificación de génesis de las FARC-EP, sus estructuras (Bloque Caribe, Bloque Occidental, Bloque Sur, Bloque Magdalena Medio, Bloque Noroccidental, Bloque Oriental y Comando Conjunto Central) ubicación, comandantes, línea de tiempo, políticas, los perfiles de los máximos responsables.

Igualmente, la Dirección de Análisis y Contextos identificó el universo provisional de casos establecidos por bloques y estructuras, y delimitó las situaciones de acuerdo con varias categorías de análisis que permitieran develar patrones de macrocriminalidad y destacar casos emblemáticos caracterizados por el impacto, la gravedad y la calidad de las víctimas que afectaron a la sociedad colombiana.

De ese modo, en julio de 2015 la DINAC entregó el informe sobre el universo provisional de casos y delimitación de situaciones asociadas a los fenómenos de violencia de desplazamiento forzado, desaparición forzada, reclutamiento ilícito, medios y métodos de guerra ilícitos, violencia basada en género y secuestro, atribuibles probablemente a las FARC. EP y ELN por parte de sus estructuras en 31 departamentos del país.

También generó un plan de trabajo a desarrollar por los analistas contextuales quienes explican estos fenómenos de violencia a nivel local y regional desde una perspectiva política, económica, histórica y social, para que los denominados máximos responsables en principio respondan frente al siguiente consolidado de hechos delictivos:

Eje temático/ Bloque	Sur	C. C Central	Noroccidental	Caribe	Occidental	Magd. Medio	Oriental	Total
Secuestro	615	335	2.970	1.223	1.016	499	2.818	9.476
Reclutamiento ilícito	845	430	960	172	1.003	279	7.867	11.556
Desaparición forzada	453	336	1.362	389	243	596	2.406	5.785
Violencia basada en género	42	23	173	56	27	52	139	512

*Tabla 41.  
Universo provisional de casos presuntamente  
atribuibles a las FARC-EP identificado por la  
Dirección Nacional de Análisis y Contextos.*

*Fuente: Dirección Nacional  
Especializada en Justicia Transicional.*

Medios y métodos	558	481	1.343	1.008	2.752	885	3.852	10.879
<b>TOTAL</b>	<b>2.513</b>	<b>1.605</b>	<b>6.808</b>	<b>2.848</b>	<b>5.041</b>	<b>2.311</b>	<b>17.082</b>	<b>38.208</b>
Desplazamiento forzado (casos y víctimas)	780	3.312	38.306	2.213	746	1.237	8.143	54.737

EJE TEMÁTICO	Secuestro	Reclutamiento ilícito	Homicidio	Desplazamiento	Infracciones al D. I. H.	V. G. B.	Total
Frente de Guerra Oriental	489	155	970	280	289		2.183
Frente de Guerra Suroccidental	645	187	354	205	94	22	1.507
Frente de Guerra Noroccidental	2.251	268	1974	639	589	33	5.754
Frente de Guerra Nororiental y D. J. R. C	417	192	1.608	1236	246	12	3.711
Frente de Guerra Norte	1.092	128	485	629	387	20	2.741
<b>Total por eje temático</b>	<b>4.894</b>	<b>930</b>	<b>5.391</b>	<b>2.989</b>	<b>1.605</b>	<b>87</b>	<b>15.896</b>

Tabla 42.  
Universo provisional de casos presuntamente atribuibles al ELN.

Fuente: Dirección Nacional Especializada en Justicia Transicional.

A partir de este análisis se plantearon 47 casos para imputarles a las FARC-EP y 22 al ELN. Dentro de este grupo, se destacan los siguientes:

- Secuestro de políticos, empresarios reconocidos, extranjeros.
- Homicidios a políticos, funcionarios públicos, integrantes de comunidades.
- atentados contra la infraestructura petrolera y

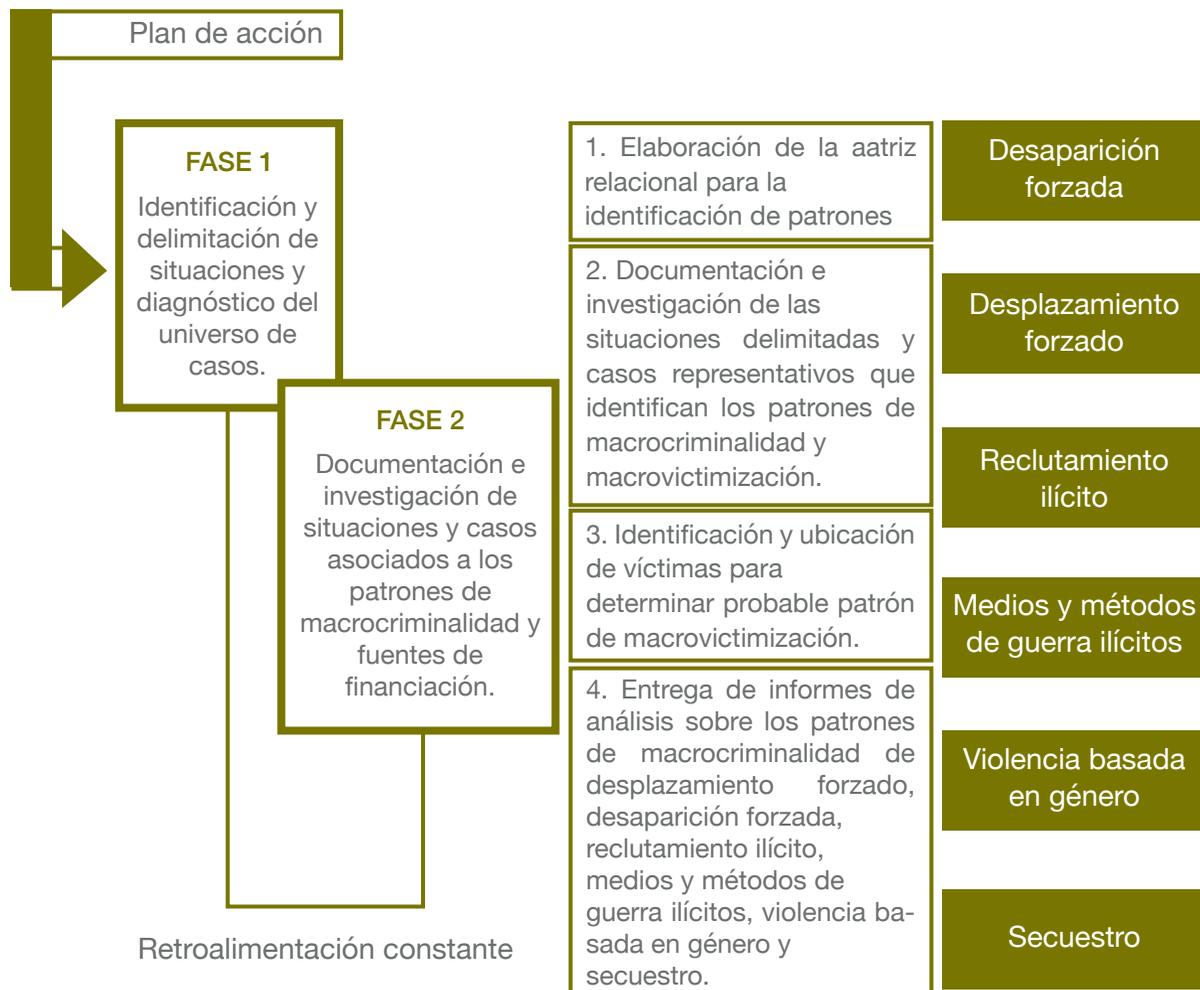
población civil en diferentes departamentos del país.

- Asalto a la base militar Las Delicias.
- Asalto a la base militar de comunicaciones Cerro Patascoy.
- Carrobomba al Nogal.
- Toma a Vigía del Fuerte (Antioquia) y Bellavista (Chocó).

## *b. Fase II. Identificación de patrones criminales y delimitación de situaciones. Entrega de informes*

En la Fase II le corresponde a la DINAC (i) elaborar la matriz relacional para identificación de patrones, (ii) documentar e investigar las situaciones delimitadas y casos representativos que identifican los patrones de macrocriminalidad y macrovictimización, (iii) ubicar e identificar las víctimas para determinar su probable patrón de macrovictimización y, (iv) entregar informes de análisis sobre los patrones de macrocriminalidad de desplazamiento forzado, desaparición forzada, reclutamiento ilícito, medios y métodos de guerra ilícitos, violencia basada en género y secuestro.

## Fase II - Modelo de Investigación en Contexto - FARC.-EP



*Ilustración 105.*  
*Modelo de investigación en contexto.*  
*Fuente: Dirección Nacional de Análisis y Contextos*

Como parte del cumplimiento de esta segunda fase, actualmente la Dirección está desarrollando el registro, la consolidación y el análisis de la temática de reclutamiento ilícito con base en la documentación y la investigación de las situaciones asociadas al reclutamiento de niñas, niños y adolescentes. La siguiente tabla ilustra una síntesis de los casos por bloque en esta temática.

BLOQUE SUR		
SITUACIONES		CASOS
1	Reclutamiento ilícito a cargo del Frente 48 del Bloque Sur de las FARC-EP, en sus áreas de injerencia, con 151 casos de un universo provisional total de 845.	151
2	Reclutamiento ilícito de niños y adolescentes (género masculino) a cargo del Bloque Sur de las FARC-EP, excepto el Frente 48, con un total de 453 casos de un universo provisional de 845.	453
3	Reclutamiento ilícito de niñas y adolescentes (género femenino) a cargo del Bloque Sur de las FARC-EP, excepto el Frente 48, con un total de 210 casos de un universo provisional de 845.	210
4	Reclutamiento ilícito de indígenas en el Amazonas, a cargo del Frente 63 del Bloque Sur de las FARC-EP, en toda la temporalidad.	PE
4	<b>Totales</b>	<b>814+</b>

Tabla 43.  
Caracterización de bloques.

Fuente: Dirección Nacional de Análisis y Contextos.

BLOQUE CARIBE		
SITUACIONES		CASOS
1	Reclutamiento ilícito en los departamentos de Bolívar y Sucre que comparten los denominados “Montes de María” y donde delinquieron por largo tiempo los Frentes 37 y 35.	63
2	La confluencia de los departamentos de Cesar, La Guajira, Magdalena y Atlántico que suman ciento nueve (109) hechos, departamentos donde delinquieron los Frentes 41, 59, 19 y 37 de las FARC-EP, respectivamente.	109
3	Reclutamiento ilícito comunidades indígenas Sierra Nevada de Santa Marta (kogui – arhuaca – wiwa – kankuama).	43
4	Reclutamiento ilícito comunidad indígena zenú (Sucre y Bolívar).	2
5	Reclutamiento ilícito comunidad indígena chimila.	2
5	<b>Totales</b>	<b>219</b>

BLOQUE ORIENTAL		
SITUACIONES		CASOS
1	Departamento del Meta – municipios que hicieron parte de la zona de distensión: Vista Hermosa, La Macarena, La Uribe, Mesetas 1998 a 2011.	537
2	Departamento del Meta – municipios que limitan con la zona de distensión: Lejanías, San Juan de Arama, Puerto Lleras, Puerto Rico y Puerto Concordia, 1998 a 2011.	107

<b>3</b>	Municipio Mapiripán 1998–2011.	117
<b>4</b>	Municipio San José del Guaviare 1998 a 2011.	245
<b>5</b>	Municipio de Miraflores del Guaviare 1998 a 2011.	96
<b>6</b>	Departamento de Cundinamarca, municipios de La Palma y Viotá 1998 a 2011.	73
<b>7</b>	Departamento de Casanare (Chameza, Recetor , Yopal y Aguazul), Boyacá (Aquitania, Sogamoso, Páez, Sirasi y Pajarito) 1993–2006.	193
<b>8</b>	Departamento de Arauca, municipios de Arauquita y Tame 1998–2011.	161
<b>9</b>	Departamentos de Vaupés y Guainía-1998-2011.	301
<b>10</b>	Municipio de Cumaribo de 1998 a 2011.	172
<b>11</b>	Niñas (sexo femenino) víctimas de departamentos de injerencia del Bloque Oriental de las FARC. 1998 a 2014.	752
<b>12</b>	Menores cuyo rango de edad oscila entre 0–14 años al momento de su reclutamiento. 1998-2014.	560
<b>13</b>	Menores cuyo rango de edad oscila entre 15-17 años al momento de su reclutamiento 1998-2014.	496
<b>14</b>	Menores pertenecientes a comunidades indígenas de los departamentos de injerencia del Bloque Oriental de las FARC. 1998 a 2014.	96
<b>14</b>	<b>Totales</b>	<b>3906</b>

BLOQUE MAGDALENA MEDIO		
SITUACIONES		CASOS
1	Reclutamiento de niños y niñas de 0 a 15 años, del año 1981 al 2014.	122
2	Reclutamiento de niños y niñas mayores de 15 años y menores de 18 años, de 1981 a 2014.	46
2	<b>Totales</b>	<b>168</b>

BLOQUE OCCIDENTAL		
SITUACIONES		CASOS
1	Occidente de Nariño, 1997–2014.	222
2	Occidente del Cauca, 1997–2014.	113
3	Oriente del Cauca y Suroriente del Valle del Cauca 1997–2014	230
4	Occidente del Valle, 1997–2014	144
4	<b>Totales</b>	<b>709</b>

BLOQUE NOROCCIDENTAL		
SITUACIONES		CASOS
1	Reclutamiento de indígenas en el departamento del Chocó.	28
2	Reclutamiento de N. N. menores de 15 años, ocurridos en el periodo de tiempo 1998 a 2013.	339
3	Reclutamiento de los NNA que posteriormente fueron desaparecidos por parte del Frente 47 de las FARC-EP, en los municipios antioqueños de Argelia y Nariño, con un total de quince (15) víctimas.	15
4	Frentes con mayor número de reclutados, siendo estos; el 47, 9 y 34, en un periodo de tiempo de 1994 a 2014, con trescientas cincuenta (350) víctimas.	350
4	<b>Totales</b>	<b>732</b>

COMANDO CONJUNTO CENTRAL		
SITUACIONES		CASOS
1	Reclutamiento ilícito de menores entre los 6 y 14 años de edad, en el lapso de 1991 a 2013.	130
2	Reclutamiento ilícito de menores entre los 15 y los 17 años de edad, en el periodo de 1991 a 2013.	122
2	<b>Totales</b>	<b>252</b>

Establecidas estas situaciones, mediante métodos estadísticos inferenciales se calcularon los porcentajes para el hallazgo de una muestra representativa respecto del eje temático priorizado de reclutamiento ilícito. Este análisis arrojó las siguientes cantidades:

Bloque	Casos - muestra
Oriental	687
Noroccidental	212
Occidental	249
Sur	181
Magdalena Medio	99
Caribe	84
Comando Conjunto Central	140
<b>Total</b>	<b>1.652</b>

Con base en la documentación de casos de las muestras representativas se identificaron y ubicaron 1.895 víctimas y un número total de 3.007 victimarios para el eje de reclutamiento ilícito, cuya información fue ingresada al aplicativo web de la Dirección para la construcción de identificación de patrones por cada uno de los grupos y la tendencia a nivel nacional.

*Tabla 44.  
Bloques.*

*Fuente: Dirección Nacional de Análisis y Contextos.*

### *c. Fase III. Consolidación de macroprocesos*

Finalmente, en la Fase III, que también está en ejecución desde el primer semestre de 2016, la DINAC consolidará los macroprocesos contra los miembros del Estado Mayor Conjunto y el Secretariado de las FARC y la Dirección Nacional y el Comando Central del ELN.

## Fase III - Modelo de Investigación en contexto - FARC.-EP

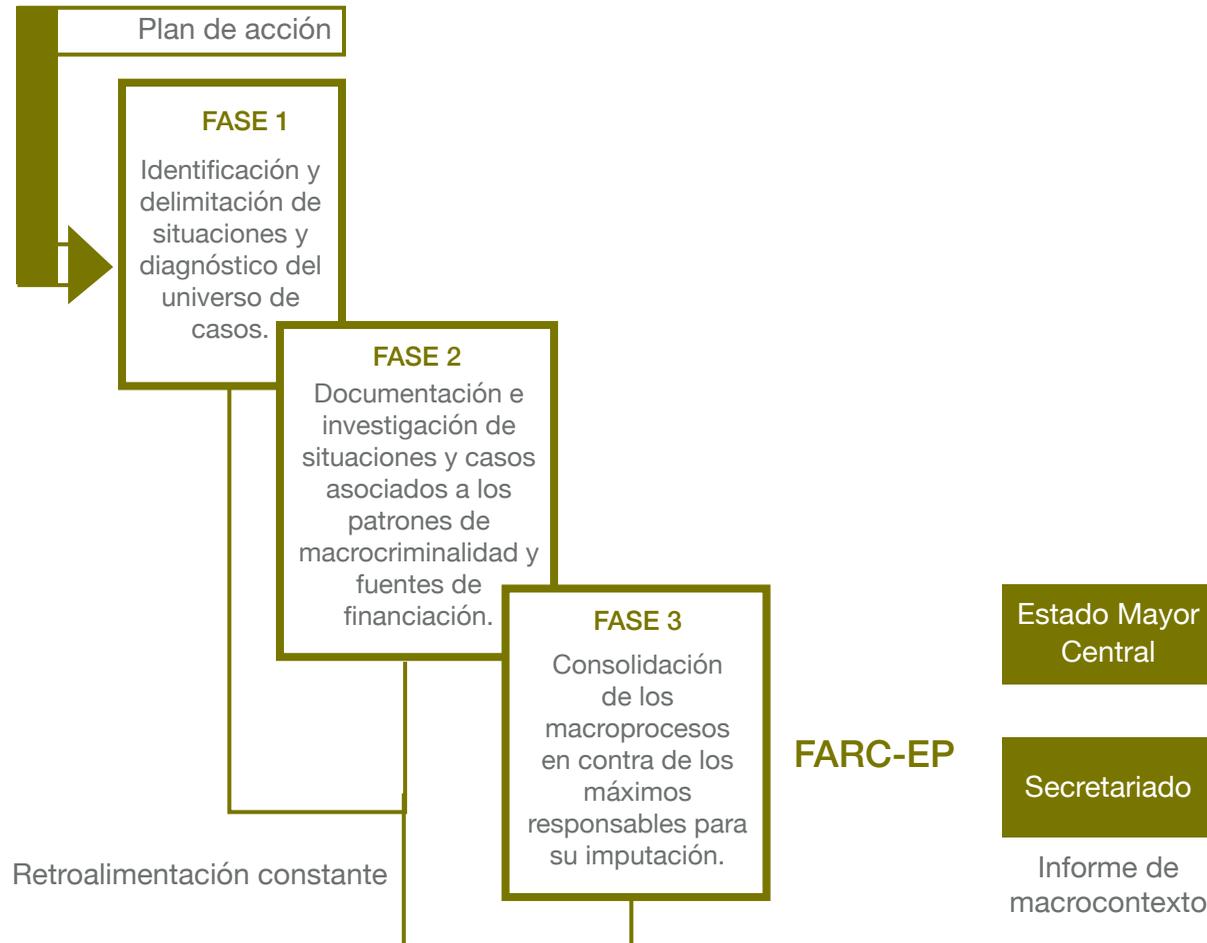


Ilustración 106.  
Modelo de investigación en contexto.  
Fuente: Dirección Nacional de Análisis y Contextos

Así, con fundamento en la información recaudada en las dos fases anteriores, la Dirección de Análisis y Contextos logrará construir los siguientes informes de Contexto por cada una de las estructuras de las FARC-EP:

### *i. Análisis de contexto regional*

El análisis de contexto en las regiones se construye a partir de aspectos de orden (i) geográfico, que responden a la relación entre acciones y presencia armada, (ii) político, que hace referencia a las relaciones de poder con el grupo armado, (iii) social, a través del cual se caracteriza a población en regional/local y la relación de la población con la estructura, identificación

de poblaciones victimizadas, (iv) económico, que corresponde a las riquezas regionales, rutas de comercio, elementos microeconómicos, dinámicas del conflicto regional. En esta parte se hace referencia a las alianzas con otros grupos armados, redes de apoyo, repertorios de violencia (describir redes criminales); y finalmente, (v) histórico.

### *ii. Informe de análisis sobre las situaciones priorizadas*

Entender y caracterizar el fenómeno de reclutamiento ilícito de acuerdo con las situaciones planteadas en el diagnóstico; consolidando, ex-

plicando y delimitando los factores desarrollados en el informe regional e identificar la política del grupo armado para el eje temático.

### *iii. Informe de análisis sobre estructuras*

Describir y caracterizar a los integrantes del grupo armado, perfilar (máximos responsables del bloque /frente), determinar los planes o políticas a través de los cuales se desarrolló el fenómeno de violencia, identificar la cadena de mando y roles al interior del bloque/frente.

Al finalizar el cuarto trimestre de 2015 se estaban efectuando las últimas correcciones a los informes de Contexto por cada una de las estructuras de las FARC-EP, esto es, 3 informes de cada uno de los 7 grupos de trabajo.

### 3. Algunos logros de la Dirección Nacional de la Fiscalía Nacional Especializada en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

En los últimos cuatro años la Fiscalía priorizó la investigación integral y en contexto de las violaciones de derechos humanos atribuibles a miembros de la fuerza pública. Este trabajo estuvo a cargo de la Dirección Nacional de Fiscalías Especializadas en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DNFDHyDIH) e incluyó varias estrategias articuladas de las direcciones seccionales y la Unidad de Fiscalías Delegadas ante la Corte Suprema de Justicia.

En términos generales se observa que en la Entidad se registran **4.977 procesos** por homicidios asociados al actuar de la fuerza pública. Con

respecto a estos procesos, entre los años 2002 y 2016, **se han logrado 1.696 decisiones judiciales condenatorias.**

Un poco más de la mitad de los 4.977 procesos por homicidios asociados al actuar de la fuerza pública se encuentran en la DNFDHyDIH. Los casos restantes se encuentran en las direcciones seccionales y en otras direcciones nacionales. Entre 2012 y 2016 la FGN ha mantenido un buen desempeño respecto de la investigación de este tipo de casos. A continuación presentamos las principales actuaciones logradas en este período:

Año	No. de resoluciones de apertura de instrucción	No. de resoluciones de acusación	No. de decisiones condenatorias
2012	517	433	212
2013	433	335	198
2014	362	299	153
2015	373	263	111
2016	13	39	13
<b>Total</b>	<b>1.698</b>	<b>1.369</b>	<b>687</b>

Tabla 45.  
Desempeño en la judicialización de homicidios atribuibles a Fuerza Pública (Ley 600)<sup>285</sup>

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación

285. Estas cifras fueron obtenidas de una consulta al SIJUF realizada el 17 de febrero de 2016 y complementadas con una matriz de la DNFDHyDIH que es construida y actualizada internamente por la DNFDHyDIH, a partir de la información que le suministran periódicamente y de manera directa los y las fiscales adscritos a su dirección.

Año	No. de imputaciones	No. de escritos de acusación	No. de decisiones condenatorias
2012	164	137	71
2013	151	84	35
2014	86	140	40
2015	101	44	11
2016	0	3	0
Total	502	408	157

Específicamente, entre el 2012 y lo que va corrido de 2016, la Fiscalía ha logrado 844 decisiones judiciales condenatorias en procesos por homicidios asociados al actuar de la fuerza pública. En términos de la judicialización de los responsables de las violaciones de derechos humanos atribuibles a miembros de la fuerza pública, este es un logro sin precedentes en la Entidad, como puede observar-

se en la tabla que se presenta a continuación. En esta se podrá analizar que, en los dos cuatrienios anteriores al 2012, la institución alcanzó cifras muy inferiores a las de la actual administración del Fiscal General: entre el 2008 y el 2011 solo se obtuvieron 725 decisiones condenatorias por este tipo de homicidios, y entre el 2004 y el 2007 únicamente se lograron 121 decisiones condenatorias.

No. de decisiones condenatorias			
Año	Ley 600	Ley 906	Total
2002	2	NA	2
2003	4	NA	4
2004	8	NA	8
2005	36	2	38
2006	29	7	36
2007	31	8	39

Tabla 46.  
Desempeño en la judicialización de homicidios atribuibles a Fuerza Pública (Ley 906)<sup>286</sup>

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación

Tabla 47.  
Decisiones condenatorias en procesos por homicidios asociados al actuar de la Fuerza Pública<sup>287</sup>

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación

286. Estas cifras fueron obtenidas de una consulta al SPOA elaborada el 11 de febrero de 2016 y complementadas con la matriz de la DNFDHyDIH.

287. Estas cifras fueron obtenidas de consultas realizadas a los sistemas de información misional de la FGN y también se complementaron con una matriz de la DNFDHyDIH.

2008	66	16	82
2009	165	20	185
2010	122	49	171
2011	238	49	287
2012	212	71	283
2013	198	35	233
2014	153	40	193
2015	111	11	122
2016	13	0	13
<b>Total</b>	<b>1.388</b>	<b>308</b>	<b>1.696</b>

### *a. Investigaciones de las fiscalías delegadas ante la Corte Suprema de Justicia*

Dentro de la estrategia de priorización de la investigación de graves violaciones a los derechos humanos atribuibles a miembros de la fuerza pública entre 2012 y 2015, la Fiscalía organizó y avanzó en los casos donde presuntamente existió participación de generales. Actualmente la Unidad adelanta 29 procesos contra altos oficiales (en servicio y retirados) de la fuerza pública. Solo 23 de estos procesos son por homicidios presuntamente cometidos directamente por miembros de la fuerza pública, los

otros 6 procesos son por desaparición forzada, nexos con grupos paramilitares y por la complicidad en la ejecución de una masacre. De estos 23 procesos, 20 son por homicidios presuntamente presentados irregularmente como bajas en combate, es decir, falsos positivos.

La priorización de estos casos en la Dirección de Fiscalías Delegadas ante la Corte Suprema de Justicia se ha desarrollado de forma articulada con los fiscales especializados de derechos humanos.

## b. Avances en el análisis del fenómeno de los falsos positivos

Como parte de las actividades que la Fiscalía ha planteado en su estrategia para contribuir a la paz y a un eventual proceso de justicia transicional identificamos aquellos homicidios asociados al actuar de la fuerza pública que puedan clasificarse como falsos positivos. Para esto, adelantamos un proceso de identificación de casos incluidos en la base de datos sobre homicidios asociados al actuar de la fuerza pública, base que fue construida por la Dirección Nacional de Fiscalía de Derechos Humanos y DIH. Este ejercicio permitió ordenar más del 78 % de los procesos (2.154 procesos), de los cuales 1.793 fueron categorizados como presuntos “falsos positivos”.

De acuerdo con este ejercicio, existe un estimado de 2.760 procesos por homicidios asociados al actuar de la fuerza pública e investigados por esta Dirección, 2.297 casos corresponden a presuntos falsos positivos, que fueron cometidos en contra de 3.185 víctimas únicas y 645 víctimas clasificadas como personas no identificadas.

La clasificación de los casos es acompañada por un análisis riguroso de 357 sentencias relacionadas con desapariciones o homicidios cometidos por agentes estatales. Del primer ejercicio, logramos la identificación de 292 sentencias que corresponden a 270 procesos adelantados por homicidios presentados como bajas por la fuerza pública. De estos, en 256 procesos, en los que se logró por lo menos una condena, incluyen 429

víctimas. De las víctimas, 20 son mujeres y 379 hombres; la gran mayoría está entre los 18 y 30 años de edad; y se identificaron 26 NNA, 11 personas con discapacidad, 8 indígenas, 4 adultos mayores, 1 desplazado y 9 sindicalistas.

La revisión y clasificación rigurosas de las 357 sentencias permitió identificar 695 personas procesadas y 610 condenados por hechos identificados como falsos positivos. Los hechos relativos a estos procesos en su mayoría ocurrieron en el departamento de Antioquia (101 procesos) y en Norte de Santander (27 procesos) y corresponden mayoritariamente a hechos sucedidos entre 2004 y 2007, siendo el año 2007 el de mayor número de hechos. El promedio de personas condenadas por proceso fue de 2.5.

En su mayoría, 279 del total de condenados eran miembros de la VII División, 168 de la IV Brigada y 44 del Batallón de Artillería No. 4, los cuales tienen jurisdicción en el departamento de Antioquia. De los condenados, un poco más del 60 % ostentaba el rango de soldado o cabo al momento de los hechos. Casi el 40 % restante incluye sargentos, subtenientes, tenientes, capitanes, mayores, 7 tenientes coroneles y 4 coroneles.

Las sentencias leídas y sistematizadas incluyen 215 procesos con víctimas civiles, ejecutadas por miembros de la fuerza pública que planearon la conducta *con el objetivo premeditado* de presentarlas

como bajas legítimas en combate. Adicionalmente, en 86 procesos las víctimas fueron engañadas para ser trasladadas al sitio donde serían ejecutadas y en 90 fueron trasladadas en contra de su voluntad.

Además de describir modus operandi similares en los hechos judicializados, los jueces han destacado la existencia de un plan criminal en 130 sentencias, la distribución de responsabilidades en desarrollo del mismo en 106 sentencias y la existencia de una orden clara para cometer las conductas o de una conducta instigadora en 107 sentencias. En 168 (65 %) de los 256 procesos condenatorios, el juez reconoció un móvil que incluye aumentar la efectividad de la unidad militar a partir de resultados operacionales, obtener vacaciones, permisos y otros beneficios y obedecer una orden. Estos datos demuestran que la misma judicatura, gracias al trabajo investigativo de la Fiscalía, ha reconocido la existencia de un fenómeno criminal de falsos positivos que no puede ser analizado de manera aislada sino en contexto.

## C. La formulación de un Plan Especial contra el Crimen Organizado, pensado en el posconflicto (futuras acciones)

En el Capítulo III de este documento expusimos que la Fiscalía venía trabajando en un plan interno para mejorar sus labores de investigación y judicialización del crimen organizado. Dicho plan establecía una serie de mejoras relacionadas con la aplicación de la política de priorización, la utilización más adecuada de los sistemas de información y la implantación de metodologías de investigación analítica, entre otras. Todas estas iniciativas ya hacían parte del proceso de modernización del Ente Acusador, tal como lo ha descrito este informe.

Los buenos resultados logrados permitieron que la Fiscalía tenga un mejor diagnóstico de la criminalidad organizada hoy en día, que el que tenía antes de este periodo. Este resultado es la base para la propuesta de un plan de lucha contra la criminalidad organizada estatal con un enfoque en la investigación y judicialización de los grupos que más daño causan, los fenómenos que más impacto tienen en la ciudadanía y las regiones que más les afecta este tipo de violencia. El aporte que hace la Fiscalía con la propuesta y puesta en ejecución de este plan se articula con un esfuerzo de contribuir a una paz estable y duradera, sin impunidad.

En el segundo semestre de 2015, a partir de una iniciativa acordada entre el Fiscal General

de la Nación y el Presidente de la República, la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación formuló un plan más amplio que involucraba a las demás autoridades del Estado, el *Plan nacional contra el crimen organizado*, que fue presentado en enero de 2016. Específicamente, este plan presenta 34 propuestas para focalizar y articular mejor los esfuerzos del Estado en la investigación y judicialización del crimen organizado<sup>288</sup>.

En este Plan, la Fiscalía aprovecha varias prácticas que ya se vienen implementando, propone mecanismos específicos para superar retos que persisten en la FGN, e intenta fortalecer toda la pirámide de actuaciones públicas de investigación y judicialización, la cual incluye a la Policía Nacional, la Fiscalía, la Defensoría Pública, el Poder Jurisdiccional, diversas agencias administrativas y las autoridades penitenciarias.

Básicamente, el Plan busca cumplir seis objetivos: En primer lugar, pretende una *selección estratégica y coordinada de objetivos, de tal forma que el Estado pueda focalizar los recursos públicos en aquellas personas, estructuras o fenómenos delictivos que tengan más impacto en términos de vulneración de derechos constitucionales y de generación de costos sociales*. De esta forma, las autoridades investigativas del

---

288. El Plan Especial Contra el Crimen Organizado debe ser incluido en un plan integral que incluya medidas encaminadas a la prevención y a la necesaria intervención social por parte del Estado para luchar contra el CO.

Estado deben coordinar sus actividades a partir de la priorización en determinados blancos de criminalidad organizada en diferentes niveles geográficos y organizativos, teniendo en cuenta los tipos de fenómenos y estructuras que se quieren combatir.

En segundo lugar, el Plan aspira a mejorar la articulación y especialización de autoridades investigativas para enfrentar el crimen organizado. Esto implica, de una parte, crear varios niveles geográficos de coordinación de todas las autoridades del Estado, incluyendo un nivel de priorización nacional, que involucra a todas las autoridades de nivel nacional y local. A su vez, dicho objetivo asume que la división del trabajo en la investigación debe corresponder a los objetivos que requieran mayores niveles de especialización y así responder de forma integral al crimen organizado.

En tercer lugar, el Plan busca fortalecer las capacidades de investigación y análisis respecto de las estructuras criminales. Ello implica, entre otras, sacar más provecho de la información que ya posee cada una de las autoridades, así como profundizar el uso de metodologías de investigación en contexto.

En cuarto lugar, el Plan contra el crimen organizado busca fortalecer la persecución de finanzas y activos legales del crimen organizado, como

un elemento transversal a toda la criminalidad, profundizar el uso de metodologías de análisis económico-financiero del delito, así como mejorar su capacidad de identificar y perseguir los activos legales producidos, tranzados y utilizados por estructuras criminales.

En quinto lugar, el Plan considera que es necesario mejorar la coordinación entre autoridades de judicialización y sanción, sobre todo entre la Fiscalía General de la Nación, el Consejo de Gobierno Judicial, la Defensoría del Pueblo y las demás que deben aplicar mecanismos para que los procesos en contra de miembros de organizaciones criminales se realicen de forma ágil y adecuada.

Por último, este Plan busca hacer más flexible la negociación y la imposición de medidas alternativas, de tal forma que las autoridades cuenten con suficiente margen de maniobra para ofrecer beneficios penales a quienes tienen información valiosa acerca de estructuras criminales, pero respecto de los cuales, a partir de un análisis de costo-beneficio, no es conveniente imponer penas intramurales elevadas. También, busca contar con mecanismos efectivos de negociación colectiva que le permitan al Estado diseñar un plan consistente de sometimiento a la justicia.

# VII.

# Conclusiones

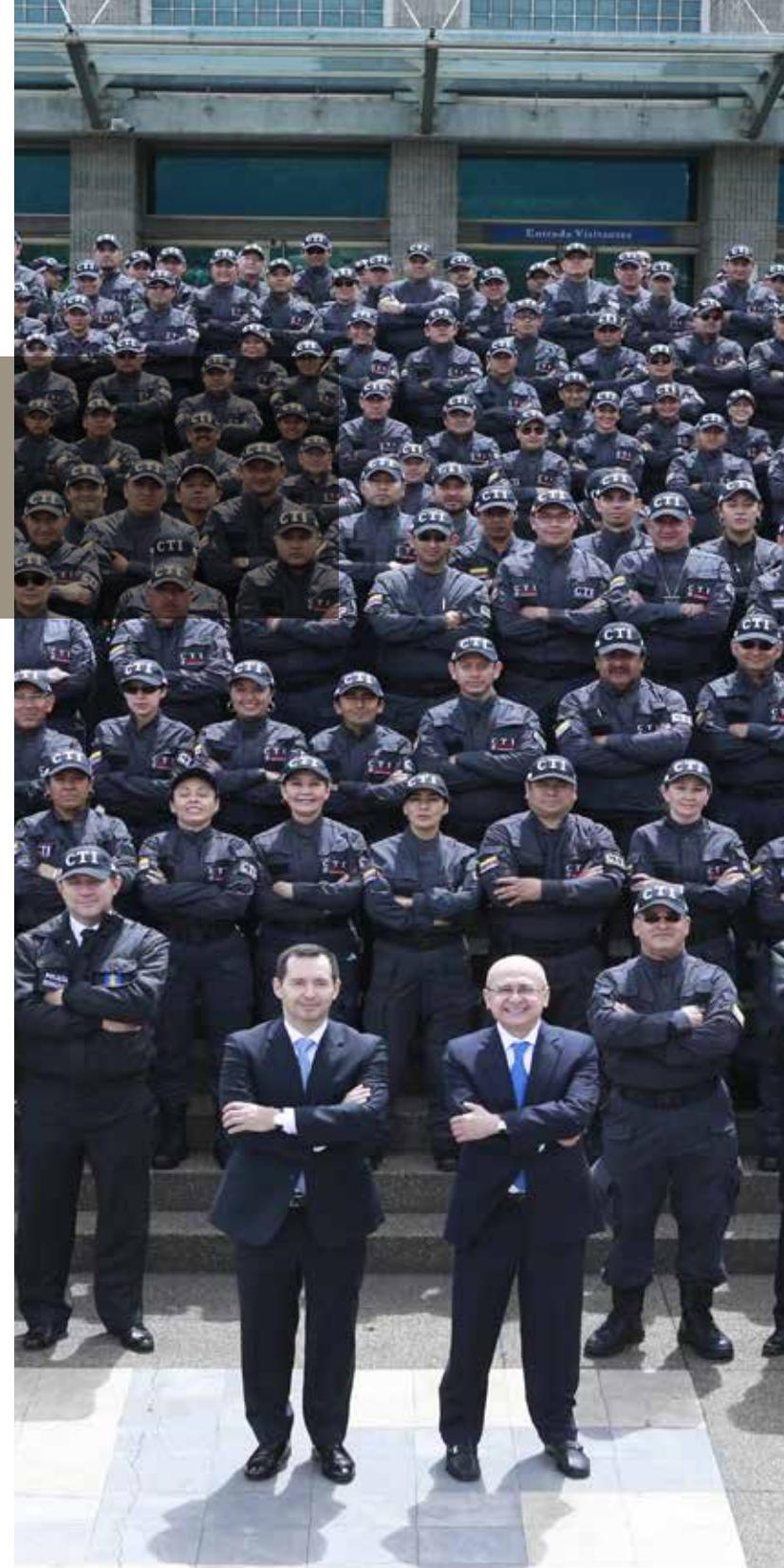
Por primera vez en la historia del país, el Fiscal General de la Nación termina su gestión informándole a los ciudadanos los principales cambios de la Entidad, así como la filosofía constitucional que inspiró a la administración en los últimos 4 años. Un documento que esperamos se convierta en una hoja de ruta para el próximo Director del Ente acusador, ya que aparte de dar cuenta de los importantes logros que hemos alcanzado en la lucha contra la criminalidad, explica el proceso de modernización y reestructuración de la Fiscalía General y, la manera estratégica y articulada como hoy desarrollamos la acción penal en Colombia.

Esta publicación, lejos de ser un mero resumen de casos exitosos o de la labor que cumple cada una de las direcciones de la Entidad, es un texto integral y completo sobre la gestión del Fiscal General de la Nación, doctor Eduardo Montealegre Lynett. Con esto, hemos logrado articular de manera sistemática y ordenada, la voz de los expertos que identificaron las principales y más urgentes nece-

sidades de la Entidad, los presupuestos epistemológicos que inspiraron los cambios realizados, así como los principales resultados conseguidos en las líneas de acción que surgieron como consecuencia de los diagnósticos.

La primera línea de acción busca el fortalecimiento de las capacidades estratégicas de la Fiscalía General de la Nación, ya que inicialmente se evidenció la necesidad de una nueva estructura que conjugara lo estratégico con lo misional. Esto nos permitió mejorar la eficiencia en el manejo de recursos, la optimización del funcionamiento, así como la capacidad de adaptación al cambio y modificaciones sustanciales en el desarrollo de la acción penal. Sobre todo, porque el ejercicio de las funciones y tareas a cargo del sector misional de la Entidad se realiza a partir de políticas articuladas y coordinadas por el Fiscal General de la Nación y el nivel estratégico de la Entidad.

Como resultado de este trabajo coordinado entre las dependencias estratégicas y misionales de



la Entidad, la Fiscalía General de la Nación tuvo un mejor desempeño en los últimos 4 años. Este mejor desempeño se ve reflejado en el aumento del 33,6 % del número total de procesos con imputación y del 24,2 % del número total de procesos con escrito de acusación. Adicionalmente, logramos revertir la tendencia decreciente del número total de condenas.

Frente a este punto, aún queda pendiente lograr mayores canales de comunicación entre el sector estratégico y misional de la Entidad. Los últimos 2 años han servido para justificar por qué el accionar del día a día de los fiscales debe responder a estrategias coordinadas y ordenadas que apunten hacia los mismos fines y objetivos. Sin embargo, hace falta determinar cuáles necesidades del nivel misional de la Fiscalía aún no han tenido respuesta y direccionamiento por parte de las direcciones estratégicas de la institución. Así mismo, es importante que el Fiscal General de la Nación y la Dirección Nacional de Estrategia en Asuntos Constitucionales continúen elaborando directrices sobre aquellos temas penales que necesitan de desarrollo y estudio constitucional.

La segunda línea de este informe integral ahondó en las nuevas aproximaciones a la investigación y ejercicio de la acción penal. Esta transformación repercutió, especialmente, en el nivel misional de la Entidad y permitió que nuestros servidores adopten unos modelos más integrales para la in-

vestigación penal. De este modo, hemos superado poco a poco la investigación aislada y simultánea de delitos, la falta de articulación entre las distintas unidades nacionales y direcciones seccionales y aquellos impedimentos estructurales que tropezaban el abordaje de la criminalidad organizada en toda su complejidad.

Contamos con diferentes direcciones que han logrado focalizar la actividad investigativa sobre aquellos delitos de alto impacto social, aun cuando estos no sean ejecutados por grandes estructuras. Es así como la labor de la Fiscalía en el último cuatrienio ha estado dirigida al empleo de herramientas de investigación criminal encaminadas a la determinación de la estructura, patrones de victimización, modus operandi y zonas de influencia de las organizaciones criminales.

Asimismo, construimos un modelo de investigación para el ejercicio de la acción de extinción de dominio que estuviera acorde con la investigación de la criminalidad organizada. Este modelo nos permitió afectar con fines de extinción de dominio a 9.500 bienes producto de actividades ilícitas, valorados en una cifra aproximada de 11 billones.

Hemos entonces pasado de la investigación penal guiada a la verificación de la ocurrencia de un hecho, a aquella que entiende que el delito es un fenómeno social cuya indagación requiere

de la dilucidación de los aspectos sociales, políticos y culturales. Con base en ello, realizamos diferentes esfuerzos para integrar la investigación social a la investigación criminal. Todo esto para comprender mejor las lógicas de acción de las organizaciones criminales y la judicialización de los máximos responsables.

De hecho, obtuvimos resultados sin precedentes en la lucha contra las organizaciones criminales más importantes, como la afectación de Los Rastrojos y el ERPAC. Asimismo, logramos un aumento sostenido en los cuatro años en el número de capturas efectivas e imputaciones contra miembros de organizaciones criminales categorizadas como tipo A y B, hasta alcanzar 2.339 capturas efectivas y 2.738 imputaciones en el 2015.

Durante los años 2014 y 2015 identificamos 2.564 organizaciones criminales con menor presencia territorial, de las cuales logramos afectar 2.135. Esta afectación está representada, por ejemplo, en las 14.570 capturas efectivas de miembros de este tipo de organizaciones criminales durante los últimos 2 años.

Los anteriores esfuerzos han ido de la mano de la profundización en la especialización de los fiscales, la profesionalización de la policía judicial y la creación de instancias de articulación que permiten que los fiscales e investigadores hagan uso

eficiente de los recursos humanos y económicos a su cargo. Esto ha permitido un incremento notable en la calidad de las investigaciones al punto que, como arriba indicamos, hemos logrado desarticular peligrosas estructuras criminales.

La tercera línea de acción que caracterizó la gestión de esta Fiscalía buscó que esta Entidad fuera una institución sensible a las regiones y a las víctimas. Por un lado, la nueva estructura institucional repercutió favorablemente en la manera como trabajan las seccionales. Les permitió pasar de un modelo complejo, altamente burocrático y sin posibilidad de articulación ni especialización, a operar de una manera más ágil, especialmente les permitió combatir aquellos crímenes que afectan de manera diferente a cada una de las regiones del país.

A pesar de todos estos esfuerzos y de los grandes logros que hemos podido alcanzar en la lucha contra el crimen en los últimos 4 años, aún queda la tarea de fortalecer la articulación de las diferentes fiscalías, así como asegurar el cumplimiento de los planes estratégicos y el acatamiento de la política de priorización, que como ya dijimos, es la que permite hacer un uso eficiente de los recursos. Es decir, que todas las direcciones de fiscalías deberán cumplir con su misión de manera articulada, según los mismos fines y objetivos trazados por el Fiscal General de la Nación y el nivel estratégico de la Entidad.

Todas las estrategias puestas en marcha en las direcciones seccionales hicieron posible el aumento del 31,8 % del número de casos con imputación y el 21,7 % de los casos con escritos de acusación. Al desagregar esta información respecto de algunos delitos que afectan la seguridad ciudadana, entregamos un aumento del 25 % del número de casos por homicidio con al menos una imputación y del 9 % de condenas por este tipo de hechos delictivos entre los periodos comparados.

Igualmente, respecto de la investigación de los delitos sexuales, durante los últimos 4 años logramos aumentar el 57 % de casos con imputación y el 22 % del número de procesos con al menos una condena. Finalmente, resaltamos el aumento del 115 % de las imputaciones y del 58 % de las condenas en los procesos por delitos relacionados con corrupción.

Por otro lado, el proceso emprendido hace 4 años permitió fortalecer la atención a las víctimas y a los ciudadanos. Creamos una subdirección especializada en atención a víctimas y usuarios, además adelantamos una serie de estrategias que no solo vinculan a esta oficina sino a otras direcciones de la Entidad, con el fin de atender rápidamente aquellos casos urgentes y que ameritan una atención prioritaria por parte de nuestros funcionarios.

Pero, el paso más grande que pudimos alcanzar en esta materia fue concientizar a toda la Fiscalía

General de la Nación de incluir enfoques diferenciales en todos nuestros procesos y funciones. Ningún otro mandato había logrado incluir dentro de sus estrategias para el desarrollo de la acción penal lineamientos claros para responder a los fenómenos criminales que atentan contra los derechos de las personas LGBTI, las mujeres, los indígenas, los afrodescendientes, las personas con discapacidad, los sindicalistas y los periodistas.

Esta Fiscalía garantizó los principios constitucionales que salvaguardan la diversidad de la sociedad y el libre desarrollo de la personalidad de los ciudadanos. Somos una muestra de la importancia y de los enormes beneficios sociales y jurídicos que trae el pasar de una interpretación del derecho penal que anulaba la diversidad, a un ordenamiento que sanciona la exclusión social y garantiza el pluralismo. Por eso, nuestra participación en varias demandas de constitucionalidad y acciones de tutela en las que los accionantes eran personas con orientación de género diversa, mujeres, indígenas, o afrocolombianos, hizo parte de nuestra búsqueda por ejercer nuestro deber constitucional de proteger los derechos de las minorías.

Sin perjuicio de todo lo alcanzado en estos últimos 4 años, uno de los retos del próximo Fiscal General será fortalecer aún más la presencia de la Fiscalía en las regiones y ayudar en el aprovechamiento de los recursos, tanto económicos como humanos que tienen a su cargo.

En este sentido, la siguiente administración deberá continuar garantizando los derechos de las personas que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, gozan de protección reforzada. No solo porque así lo ha fijado la jurisprudencia, sino porque una Fiscalía que desconozca los derechos de las víctimas y usuarios estará impedida para administrar justicia.

La cuarta línea estratégica trazada a lo largo de este periodo fue el nuevo enfoque administrativo y financiero de la Fiscalía General de la Nación. No cabe duda de que esta gestión inició con una serie de problemáticas causadas por la falta de claridad respecto de los funcionarios con derecho de carrera, la mora en el cumplimiento de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional y la falta de perfiles y funciones que generaban caos y desorden en el manejo de la planta. Esto sin contar que faltaba una normatividad clara y suficiente para el manejo de la planta y el desarrollo de concursos de méritos. Adicionalmente, no se había resuelto la suerte del proceso de selección de 1994 y del concurso de 2008.

La modernización trajo entonces la posibilidad de que la carrera de la Fiscalía contara, por un lado, con una normatividad acorde con la nueva estructura y, por otro lado, con la Subdirección de la Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación. Todo esto con el fin de darle mayor articulación y coordinación al tema de concursos y, en general,

al manejo de la carrera especial. Como consecuencia de los anteriores cambios la Entidad pudo sanear su planta, terminar el proceso de selección de 1994 y el concurso de méritos de 2008, e iniciar dos nuevas convocatorias bajo la innovadora normatividad que permite el concurso-curso y el curso-concurso.

El gran desafío frente a la implementación de la carrera especial será finalizar los concursos que fueron iniciados el año anterior y ajustar al cronograma que ha fijado la actual Subdirección, sobre todo, cuando únicamente el 23 % de la planta está integrada por funcionarios en propiedad. Es decir, que de 28.836 servidores solo 6.600 están en la carrera de la Fiscalía. Así, hemos programado para el año 2018 lograr la vinculación por concurso de la totalidad de los cargos de la Entidad. De esta manera, podremos materializar los principios superiores consagrados en la Carta Política.

Finalmente, esta administración trabajó con el propósito de prepararse para el posconflicto. El escenario político demandaba la adecuación de esta Institución para asumir los retos de un posible acuerdo de paz. Actualizamos nuestras herramientas investigativas y de judicialización a los presupuestos del Derecho Penal Internacional, como del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Por eso, recurrimos a nuevas formas de imputación y de investigación, en especial, al análisis de contexto, como herramientas fundamentales

para determinar la responsabilidad de estructuras y del Estado ante violaciones masivas de los derechos humanos.

De otra parte, la Fiscalía adoptó el proyecto de la “Estrategia de Paz” a través del cual buscaba, de un lado, concluir adecuadamente el proceso de Justicia y Paz, y de otro, la preparación adecuada para la investigación y judicialización de las conductas cometidas con ocasión del conflicto armado interno.

En el primero de los campos el desarrollo es notable en las sentencias proferidas por esa jurisdicción especial, gracias a la adopción de macroprocesos construidos a partir del análisis en contexto pasamos de 6 a 35 sentencias.

Frente a la preparación adecuada para la investigación y judicialización de las conductas cometidas con ocasión del conflicto armado interno, realizamos la identificación de casos, así como la delimitación de situaciones asociadas a los fenómenos de violencia de desplazamiento forzado, desaparición forzada, reclutamiento ilícito, medios y métodos de guerra ilícitos, violencia basada en género y secuestro, atribuibles a las FARC-EP y al ELN. También pudimos avanzar en el desarrollo, consolidación y análisis de la temática de reclutamiento ilícito, entre otros.

A futuro, la Fiscalía deberá concluir efectivamente el proceso de Justicia y Paz, cuyos primeros pasos e impresionantes resultados se lograron en la presente administración. Resta concluir los informes de las situaciones y casos ya identificados, así como la construcción de los macroprocesos contra sus máximos responsables de los crímenes internacionales de las FARC-EP y el ELN, conforme al modelo de investigación en contexto adoptado en nuestra Estrategia de Paz.

Todo lo anterior nos permite decir que hoy le entregamos al país una Entidad moderna, profesional, articulada y, lo que es más importante, una Fiscalía que avanzó en la garantía de los derechos de las víctimas y contribuyó a la consolidación de la paz. Las transformaciones estructurales y metodológicas implementadas durante este cuatrienio son el presupuesto necesario para que el próximo Fiscal General de la Nación logre consolidar todas las metas y deseos, que para muchos eran imposibles de imaginar hace 4 años.

Descripción		2011			2012			Aprop.
		Aprop.	Ejec.	% ejec.	Aprop.	Ejec.	% ejec.	
<b>Gastos de personal</b>	<b>CSF</b>	<b>1.144.231</b>	<b>1.138.267</b>	<b>99,48</b>	<b>1.390.208</b>	<b>1.337.817</b>	<b>96,23</b>	<b>1.575.000</b>
<b>Gastos generales</b>		<b>253.775</b>	<b>233.261</b>	<b>91,92</b>	<b>307.643</b>	<b>295.954</b>	<b>96,20</b>	<b>334.000</b>
Gastos generales	<b>CSF</b>	253.775	233.261	91,92	307.643	295.954	96,20	334.000
Gastos generales	<b>SSF</b>							
<b>Transferencias corrientes</b>	<b>CSF</b>	<b>90.387</b>	<b>89.338</b>	<b>98,84</b>	<b>90.570</b>	<b>89.338</b>	<b>98,64</b>	<b>85.000</b>
<b>Gastos de funcionamiento</b>		<b>1.488.393</b>	<b>1.460.865</b>	<b>98,15</b>	<b>1.788.420</b>	<b>1.723.110</b>	<b>96,35</b>	<b>1.995.000</b>
<b>Gastos de inversión</b>		<b>97.988</b>	<b>87.887</b>	<b>89,69</b>	<b>106.028</b>	<b>95.044</b>	<b>89,64</b>	<b>118.000</b>
Inversión	<b>CSF</b>	97.988	87.887	89,69	106.028	95.044	89,64	118.000
Inversión	<b>SSF</b>							
<b>Gran total</b>		<b>1.586.381</b>	<b>1.548.752</b>	<b>97,63</b>	<b>1.894.448</b>	<b>1.818.154</b>	<b>95,97</b>	<b>2.114.000</b>

Nota: Los recursos asignados para Inversión en la vigencia 2015, incluían \$25.000 millones sin Situación de Fondos SSF.

Anexo No. 1  
Asignación presupuestal / Ejecución - Vigencias 2011 - 2015.

Elaboración: Subdirección Financiera de la FGN.  
Fuente: SIF Nación.

Nota: Cifras en millones de pesos.

2013			2014			2015			2016
Cod.	Ejec.	% ejec.	Aprop.	Ejec.	% ejec.	Aprop.	Ejec.	% ejec.	Aprop.
803	1.554.120	98,62	1.967.165	1.818.577	92,45	2.212.744	2.031.160	91,79	2.432.661
654	330.455	98,75	341.134	335.639	98,39	373.787	363.736	97,31	373.777
654	300.455	98,75	341.134	335.639	98,39	373.787	363.736	97,31	371.837
									1.940
469	82.507	96,53	88.149	86.526	98,16	96.748	94.653	97,83	89.239
926	1.967.082	98,55	2.396.448	2.240.742	93,50	2.683.279	2.489.549	92,78	2.895.677
316	115.683	97,77	118.320	106.874	90,33	128.064	98.745	77,11	132.064
316	115.683	97,77	118.320	106.874	90,33	101.464	97.145	95,74	105.064
						26.600	1.600	6,01	27.000
242	2.082.765	98,51	2.514.769	2.347.616	93,35	2.811.343	2.588.295	92,07	3.027.741



Fiscalía General de la Nación  
Diagonal 22B No. 52 - 01 Bogotá  
Teléfono: 57 (1) 570 2000 Ext. 1580 - 1581  
[www.fiscalia.gov.co](http://www.fiscalia.gov.co)