

**Diagnóstico de eficacia de la estrategia de priorización,
investigación y gestión en materia penal frente al
esclarecimiento, judicialización y castigo de los
responsables del delito de desplazamiento forzado**



**DIAGNÓSTICO DE EFICACIA DE LA NUEVA ESTRATEGIA DE
PRIORIZACIÓN, INVESTIGACIÓN Y GESTIÓN EN MATERIA PENAL
FRENTE AL ESCLARECIMIENTO, JUDICIALIZACIÓN Y CASTIGO DE LOS
RESPONSABLES DEL DELITO DE DESPLAZAMIENTO FORZADO**

**Informe preparado por el
Observatorio de Política Criminal
para el Consejo Superior de Política
Criminal**



Bogotá, D.C., abril de 2017

DIAGNÓSTICO DE EFICACIA DE LA NUEVA ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN, INVESTIGACIÓN Y GESTIÓN EN MATERIA PENAL FRENTE AL ESCLARECIMIENTO, JUDICIALIZACIÓN Y CASTIGO DE LOS RESPONSABLES DEL DELITO DE DESPLAZAMIENTO FORZADO

Tabla de contenido

Introducción	3
1. Estrategia de priorización, investigación y gestión de la Fiscalía General de la Nación en materia de desplazamiento forzado	6
2. Diagnóstico de eficacia de la estrategia de priorización, investigación y gestión en materia penal	50
2.1. Advertencias metodológicas	50
2.1.1. Objetivos de la EPIG en clave de política criminal	52
2.1.2. Objetivos planteados por la Corte Constitucional en materia de impunidad en el Auto 373/2016	55
2.2. Diagnóstico de la EPIG a partir del diseño institucional	69
2.2.1. Coherencia de la EPIG con la naturaleza del fenómeno	88
3. Conclusiones y recomendaciones	104
4. Plan de Trabajo	108
5. Referencias normativas	117
6. Referencias bibliográficas, prensa y otros documentos	118

SIGLAS

CNPSC	Comité Nacional de Priorización de Situaciones y Casos
CSPC	Consejo Superior de Política Criminal
DDF	Eje Temático de Desaparición y Desplazamiento Forzado
DFNEJT	Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional
ECI	Estado de Cosas Inconstitucional
EPIG	Estrategia de Priorización, Investigación y Gestión en materia penal
FGN	Fiscalía General de la Nación
MBU	Mecanismos de Búsqueda Urgente
PAPSIVI	Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas
UNDDF	Unidad Nacional contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzado
UNF-JyP	Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz

Introducción

El auto 373 de 2016 “Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011”, proferido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, ordena al Ministro de Justicia y del Derecho y al Consejo Superior de Política Criminal realizar un diagnóstico de eficacia de la nueva estrategia de priorización, investigación y gestión en materia penal frente al esclarecimiento, judicialización y castigo de los responsables del delito de desplazamiento forzado.

En el marco de esta orden, el Consejo Superior de Política Criminal, con el apoyo técnico del Observatorio de Política Criminal, presenta a continuación el primer informe de diagnóstico solicitado teniendo en cuenta las siguientes consideraciones previas en términos metodológicos.

Primera: Esquema metodológico del diagnóstico. El diagnóstico que acá se presenta responde a un esquema metodológico de seguimiento y evaluación de programas públicos basado en cuatro pasos o componentes encadenados. A continuación, una breve reseña de cada uno de ellos.

1. Caracterización del programa a evaluar, en este caso, caracterización de la estrategia de priorización, investigación y gestión en materia penal que ha venido implementando la Fiscalía General de la Nación consagrada en sus Directivas 001 de 2012 y 002 de 2015, haciendo especial énfasis en sus implicaciones para el caso del desplazamiento forzado y en cómo ha venido implementándose.
2. Caracterización conceptual de los criterios a partir de los cuales se evaluará la eficacia del programa. Esta caracterización busca determinar, con el mayor grado de precisión posible, qué es lo que se quiere evaluar para avanzar en la construcción de esquemas de medición concretos. En este caso particular, serán tenidos en cuenta como criterios de evaluación de efectividad dos componentes: por un lado, los objetivos planteados por la estrategia de priorización, investigación y gestión en materia penal. Por otro lado, y por indicación directa de la Corte Constitucional, las nociones de *esclarecimiento*, *judicialización* y *castigo* de los responsables del delito de desplazamiento forzado.
3. Evaluación de eficacia de la estrategia de priorización, investigación y gestión en materia penal a la luz de los criterios de diagnóstico identificados en el punto 2. Esta evaluación tendrá dos dimensiones: en primer lugar, un diagnóstico del diseño institucional, esto es, un análisis de la estrategia a partir del criterio de racionalidad propuesto por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004; En segundo lugar, un primer análisis estadístico de resultados a partir de los datos existentes en los sistemas de información institucional relativos al programa a evaluar y sus resultados. En este caso, los datos a examinar corresponderán a aquellos arrojados por los sistemas de información

institucionales relacionados con el esclarecimiento, judicialización y castigo de los responsables del delito de desplazamiento forzado, tomando como periodo de análisis el que resulte conveniente para poder medir el impacto de la medida a examinar.

4. Generación de recomendaciones con respecto a los ajustes que se hayan identificado como necesarios para lograr los objetivos de esclarecimiento, judicialización y castigo de los responsables del delito de desplazamiento forzado en los términos señalados en el auto 373 de 2016. Estas recomendaciones deben ser revisadas y re-elaboradas en una agenda de trabajo interinstitucional (incluido en el plan de acción al final de este documento) que vincule especialmente a la Fiscalía General de la Nación como entidad que implementa la estrategia de priorización que ocupa este informe.

Segunda. Alcance del diagnóstico. Teniendo en cuenta que la estrategia de priorización, investigación y gestión en materia penal de la Fiscalía General de la Nación es un programa relativamente nuevo (su primera versión es del 2012 y su ampliación del 2015), es posible que el impacto no pueda ser advertido en el periodo de medición que en el presente informe se analiza. Adicionalmente, es necesario avanzar en la creación de un mecanismo de evaluación de resultados cada vez más sofisticado, para lo cual este informe pretende aportar las primeras sugerencias. Tanto las consideraciones sobre el tiempo de existencia del programa como las referidas a la creación de herramientas de evaluación son temas que serán desarrollados más adelante, en especial en las advertencias metodológicas del apartado dedicado al diagnóstico de resultados.

En todo caso, la Corte Constitucional en su sentencia T-025 de 2004 establece dos factores estructurales que dieron lugar al ECI: i) la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y ii) la precaria capacidad institucional para implementarla. La evaluación de estos dos factores, junto a la aplicación del *criterio o principio de racionalidad* definido por la misma Corte como la “coherencia entre los compromisos definidos legal y administrativamente, de una parte y, de la otra, la capacidad institucional y presupuestal destinada para satisfacerlos”, supondrán una importante contribución a un diagnóstico anticipado del impacto y los resultados que pueden esperarse de la estrategia de priorización investigación y gestión en materia penal a mediano y largo plazo.

Así, algunas recomendaciones sobre el diseño del programa o algunos primeros hallazgos sobre las dificultades con las que pudo haberse visto enfrentado en este tiempo, pueden responder al juicio de racionalidad que la Corte ha propuesto como criterio de evaluación inicial para los programas de política pública en materia de desplazamiento forzado en sus diferentes autos. En ese sentido, este ejercicio permitirá crear lineamientos para avanzar en informes futuros en la identificación de algunas recomendaciones de mejoramiento mucho más estructuradas en pro de lograr mayor eficiencia en los temas de esclarecimiento, judicialización y castigo de los responsables del delito de desplazamiento forzado.

En el mismo sentido, sea esta la oportunidad de hacer un ejercicio de identificación de la información que es necesario empezar a sistematizar con el fin de estandarizar la evaluación y el seguimiento con miras a los informes anuales posteriores que el auto 373 de 2016 ordena al Consejo Superior de Política Criminal y al Ministerio de Justicia y del Derecho, sin desconocer la necesidad de avanzar en la creación de instrumentos y metodologías de medición de eficacia y de resultados cada vez más rigurosos y precisos.

Es necesario advertir un intervalo de diez meses entre la fecha de inicio del diagnóstico y la presentación de la última versión del informe que actualmente se presenta. El Observatorio de Política Criminal señala que, por dinámicas internas del CSPC, la aprobación de este informe solo fue posible hasta la votación virtual del 15-23 de agosto del 2017, a pesar de que este diagnóstico fue presentado en noviembre de 2016¹.

Tercera. Aproximación a la evaluación. Teniendo en cuenta que la Corte Constitucional insta al Consejo Superior de Política Criminal al desarrollo de informes anuales de diagnóstico de la estrategia de priorización, investigación y gestión de la Fiscalía General de la Nación, este informe comprende una aproximación del Consejo Superior de Política Criminal al ejercicio ordenado por la Corte, y en esta medida se trata, sobre todo, de una recopilación de información y de reflexiones con respecto a la estrategia, que podrán y deberán ser desarrolladas con mayor detenimiento en los informes futuros. Este informe recoge, en este sentido, recomendaciones de carácter metodológico para los informes posteriores e identifica necesidades adicionales de información para llevar a cabo un juicio de eficacia adecuado a las necesidades de la Corte Constitucional y del Consejo mismo como asesor del Gobierno en materia de Política Criminal. Esto está acompañado de un llamado a la revisión y reelaboración conjunta (de manera interinstitucional) de las recomendaciones que acá se presentan. Para ello, hemos incluido al final de este documento, en el apartado de conclusiones y recomendaciones, un plan de trabajo que apunta hacia tal necesidad.

¹ El intervalo señalado corresponde a los tiempos de aprobación tanto al interior del Comité Técnico como en la votación final de los miembros del CSPC. La aprobación, además, consideró no solo el cuerpo del diagnóstico, sino el plan de acción institucional sugerido para la FGN y construido en el seno del Comité Técnico, y el plan de trabajo para el informe del siguiente año.

1. Estrategia de priorización, investigación y gestión de la Fiscalía General de la Nación en materia de desplazamiento forzado

A continuación se ofrece una caracterización del diseño e implementación de la EPIG al interior de la FGN, enfatizando en el tratamiento que se le ha dado al delito de desplazamiento forzado. Esta caracterización ha sido construida por el Observatorio de Política Criminal con base en los datos disponibles proveídos por la FGN. La caracterización procura mostrar el proceso de creación e implementación del “Nuevo Sistema de Investigación Penal” en la forma en que se aplica al tratamiento del delito ya referido (para lo cual, en todo caso, se abordan una serie de aspectos generales de la estrategia).

La exposición de este apartado está dividida de la siguiente manera: i) Antecedentes de experiencias de priorización, puntualizando en la Ley 975 de 2005 y en la Ley 1592 de 2012; ii) Evolución temporal de la política de priorización de situaciones y casos; iii) Presentación del Nuevo Sistema de Investigación Penal a través de tres cosas: la caracterización de la política de priorización en el marco de la Directiva 001 de 2012 de FGN; las repercusiones institucionales que ha tenido (a) la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional (anterior Unidad Nacional de Fiscalía de Justicia y Paz); (b) el Eje Temático de desaparición y desplazamiento forzados (anterior Unidad Nacional de Desaparición Forzada y Desplazamiento Forzado); e) Caracterización de la política de priorización en el marco de la Directiva 002 de 2015 de FGN.

Frente al punto “d”, es importante destacar la necesidad de avanzar en informes futuros en la caracterización de la carga de trabajo sobre desplazamiento forzado en la Dirección de DDHH (antigua Unidad de DDHH), en donde también hay un número de casos importantes y, en ese sentido, resultados específicos por evaluar. Este informe se concentra en las dos dependencias ya mencionadas por dos razones: i) la disponibilidad de información de parte de la FGN, ii) el hecho de que desde ellas se gestiona la mayor parte de la carga de trabajo a evaluar.

Finalmente, es necesario aclarar que este informe, por el periodo de diagnóstico ya expuesto, se concentra en la caracterización de la estructura de la estrategia con base en los ítems arriba señalados. Es necesario mencionar que para la elaboración del informe del año 2017 debe ser tenido en cuenta el Decreto 898 de 2017 de la FGN, en el que hay avances significativos en materia de los retos de la EPIG mencionados en el apartado de conclusiones y recomendaciones de este diagnóstico. En particular, hay que destacar nuevas herramientas para hacerle frente a los procesos de penetración del territorio y las dificultades estructurales para la Unidad de Gestión al interior de la FGN.

1.1. Antecedentes de experiencias de priorización penal de casos

En el marco del proceso de justicia transicional de la Ley 975 de 2005, y al cabo de cinco años de vigencia, el número de hechos (no solamente de desplazamiento, incluyendo sus víctimas y postulados) representó un reto insuperable frente a la pretensión de dar una respuesta jurisdiccional a cada uno de manera particular². Esta pretensión es conocida por la doctrina como *tesis maximalista* de gestión de casos³. Tras evaluar la manera en la que se venían adelantando todas las investigaciones al interior de la Fiscalía General de la Nación (no sólo las referentes al delito de desplazamiento forzado), se advirtió que el paradigma con el que se trabajaba, centrado únicamente en la resolución de cada caso concreto y no en la consecución de objetivos investigativos más generales, producía resultados intermedios, a pesar del gran esfuerzo humano y financiero de la entidad.

Este esquema de investigación venía produciendo una serie de disfuncionalidades, dentro de las que cabe destacar: (i) una misma organización delictiva estaba siendo investigada por diversas Unidades Nacionales y Direcciones Seccionales; (ii) lo mismo sucedía con la investigación de ciertas situaciones (v.gr. casos de desplazamientos masivos); (iii) una conducta delictiva estaba recibiendo tratamiento diferente en las distintas Fiscalías Delegadas; y (iv) un mismo supuesto fáctico estaba siendo investigado por diferentes fiscalías delegadas, con resultados opuestos.

Es importante aclarar que la entonces Unidad Nacional de Justicia y Paz de la FGN, por intermedio de Memorandos y Circulares proferidos por su Jefatura, desde 2006, ya venía anticipando los obstáculos de pensar de manera maximalista la gestión de casos, por lo cual se comenzó un proceso de apertura alternativo de selección y priorización,

² Un recuento del gran volumen de carga de trabajo lo encontramos en FORER, Andreas & LÓPEZ, Claudia (2011) “Selección y priorización de casos como estrategia de investigación y persecución penal en la justicia transicional en Colombia”; en AMBOS, Kai (coord.) *Selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales*. Bogotá, D.C.: GIZ (pp. 229-251). Allí se rescata el Informe del Comisionado de Paz del 20 de agosto de 2010, según el cual “a la fecha existían: 4.346 postulados; 917 versiones en curso; 154 versiones terminadas; 45.515 conductas punibles, donde se inició confesión, con un total de 62.790 víctimas relacionadas con los hechos confesados. Los tipos penales en los que se puede adecuar las conductas confesadas son: Homicidio (43.210); Desplazamiento (8.129); Desaparición forzada (3.634); Reclutamiento forzado (2.027); Extorsión (1.681); masacres (1.332); secuestro (1.470); tortura (426); Confinamiento ilegal (115); violencia sexual (42); Hurto (2.236); lesiones personales (453); actos de terrorismo (318); tráfico, fabricación y porte de armas (61); y, Toma de rehenes (19). En cuanto a la calidad de las víctimas, tenemos: Mujeres (5.810); niños (3.747); servidores públicos (692); sindicalistas (311); indígenas (277); miembros del partido político desaparecido UP. (110); periodistas (42); miembros de ONG (25), defensores de derechos humanos (17); Otras Víctimas (52.116). En lo que hace relación a la calidad de los sujetos activos a los que se les ha compulsado copias tenemos: Políticos (412) compuesto por Alcaldes (2328); Representantes a la Cámara: (47); Senadores (42); Diputados: (12); Gobernadores (26), y, Concejales (57). Miembros de la Fuerza Pública (352), compuesto por: Oficiales de la Armada (1); Oficiales del Ejército (145); suboficiales del Ejército (42); Oficiales Policía Nacional (79); Suboficiales de la Policía Nacional (85). Servidores públicos (121); Otros (6.136). En cuanto al agotamiento de las etapas del proceso penal establecido en la Ley de Justicia y Paz los datos son los siguientes: Postulados con audiencia de imputación (266); Postulados con audiencia de formulación de cargos (107); Postulados a la espera del control de legalidad (70); Postulados en audiencia de legalización de cargos (12); Postulados en Incidente de reparación (3); Postulados con sentencia apelada (2).”

³ Sobre la tesis maximalista se hace referencia más adelante, ver infra página 60.

incluyendo el desplazamiento forzado. Con fines enunciativos, a continuación se presenta una relación de los instrumentos de gestión de la carga laboral de la Unidad Nacional:

MEMORANDO NO. 008 DE MAYO 22 DE 2006							
Dirigido a	Fiscales Delegados ante el Tribunal de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz						
Objeto	Establecer directriz de priorización de actividades. Establecer clasificación para la revisión priorizada de casos, destacando en primer lugar los delitos graves (masacres, reclutamiento de menores, desplazamiento forzado, entre otros).						
¿Impacta procedimiento de desplazamiento forzado en clave de selección y priorización?			<table border="1"> <tr> <td>Sí</td> <td>No</td> </tr> <tr> <td>X</td> <td></td> </tr> </table>	Sí	No	X	
Sí	No						
X							

CIRCULAR DE SEPTIEMBRE 16 DE 2008							
Dirigido a	Fiscales Delegados ante el Tribunal de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz						
Objeto	impulsar el procedimiento para arribar en el menor tiempo posible a la fase judicial ante los Magistrados de Justicia y Paz, en particular a las audiencias de formulación de Imputación en casos priorizados y, por ende, lograr las primeras sentencias						
¿Impacta procedimiento de desplazamiento forzado en clave de selección y priorización?			<table border="1"> <tr> <td>Sí</td> <td>No</td> </tr> <tr> <td>X</td> <td></td> </tr> </table>	Sí	No	X	
Sí	No						
X							

CIRCULAR DE SEPTIEMBRE 16 DE 2008							
Dirigido a	Fiscales Delegados ante el Tribunal de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz						
Objeto	impulsar el procedimiento para arribar en el menor tiempo posible a la fase judicial ante los Magistrados de Justicia y Paz, en particular a las audiencias de formulación de Imputación en casos priorizados y, por ende, lograr las primeras sentencias						
¿Impacta procedimiento de desplazamiento forzado en clave de selección y priorización?			<table border="1"> <tr> <td>Sí</td> <td>No</td> </tr> <tr> <td>X</td> <td></td> </tr> </table>	Sí	No	X	
Sí	No						
X							

MEMORANDO NO. 057 DE AGOSTO 15 DE 2008							
Dirigido a	Fiscales Delegados ante el Tribunal de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz						
Objeto	Establecer disposiciones sobre sesiones especiales para abordar el reclutamiento ilegal de menores.						
¿Impacta procedimiento de desplazamiento forzado en clave de selección y priorización?			<table border="1"> <tr> <td>Sí</td> <td>No</td> </tr> <tr> <td></td> <td>X</td> </tr> </table>	Sí	No		X
Sí	No						
	X						

MEMORANDO NO. 070 DE SEPTIEMBRE 16 DE 2008					
Dirigido a	Fiscales Delegados ante el Tribunal de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz				
Objeto	Establecer disposiciones especiales de atención a víctimas de desaparición forzada				
			<table border="1"> <tr> <td>Sí</td> <td>No</td> </tr> </table>	Sí	No
Sí	No				

¿Impacta procedimiento de desplazamiento forzado en clave de selección y priorización?		X
--	--	---

MEMORANDO NO. 048 DE JULIO 10 DE 2009		
Dirigido a	Fiscales Delegados ante el Tribunal de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz	
Objeto	Establecer disposiciones sobre la transmisión de versiones a salas remotas de víctimas de versiones libres de postulados extraditados, entre las que debe abordarse la confesión de hechos conocimiento del SIDH, de la CPI, de hechos graves por el fenómeno delictivo (incluyendo desplazamiento forzado), y de hechos graves por la calidad de la víctima.	
¿Impacta procedimiento de desplazamiento forzado en clave de selección y priorización?	Sí X	No

Lo anterior sea solamente para destacar que los primeros esfuerzos en materia de priorización por criterios tuvieron lugar en la estructura institucional de la Fiscalía para la Ley 975 de 2005; no obstante, las dinámicas del conflicto armado interno y la degradación de éste contra la sociedad civil impulsaron la idea de priorizar en otras situaciones de violaciones sistemáticas de los derechos humanos.

Si bien el Acto Legislativo 01 de 2012, “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, facultó al Fiscal General para determinar criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal en la jurisdicción transicional, lo cierto es que esta Entidad ya lo venía haciendo pues antes del Acto Legislativo la Corte Constitucional, en sentencia C-873 de 2003, con ponencia del H. Magistrado Manuel José Cepeda, especificó que el Fiscal General tiene competencia para la expedición de directrices sobre “aspectos fácticos o técnicos del proceso de investigación, así como a asuntos jurídicos generales de índole interpretativa, y pueden fijar prioridades, parámetros o criterios institucionales para el ejercicio de las actividades investigativas, así como designar unidades especiales para ciertos temas.” (Subraya fuera de texto).

De hecho, lo que sucedía en los diferentes despachos de fiscales eran priorizaciones de facto con criterios poco transparentes, como los casos con personas privadas de la libertad, los que reciben atención mediática, o los de fácil evacuación para la satisfacción de estadísticas de gestión, entre otros.⁴ La discusión no era entonces sobre si debía priorizarse o no, sino sobre cómo hacerlo, y esta es la pregunta fundamental que buscó resolver la Directiva 001 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”, posteriormente ampliada y modificada por la Directiva 02 de 2015, mediante la cual “se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se

⁴ Esta es una de las conclusiones a las que se llegó en los talleres interinstitucionales durante los meses de mayo, junio y julio de 2012. Fiscalía General de la Nación. *La priorización. Memorias de los talleres para la construcción de los criterios del nuevo sistema de investigación penal*. (Bogotá: FGN, 2012), disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/123719-Libro-de-priorizaci%C3%B3n-web.pdf>

establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación”.

Otro antecedente importante es la 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”. Su artículo 13 introduce un artículo 16A a la Ley 975 en los siguientes términos:

Artículo 16A. *Criterios de priorización de casos.* Con el fin de garantizar los derechos de las víctimas, el Fiscal General de la Nación determinará los criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal que tendrán carácter vinculante y serán de público conocimiento.

Los criterios de priorización estarán dirigidos a esclarecer el patrón de macrocriminalidad en el accionar de los grupos armados organizados al margen de la ley y a develar los contextos, las causas y los motivos del mismo, concentrando los esfuerzos de investigación en los máximos responsables. Para estos efectos, la Fiscalía General de la Nación adoptará mediante resolución el “Plan Integral de Investigación Priorizada”

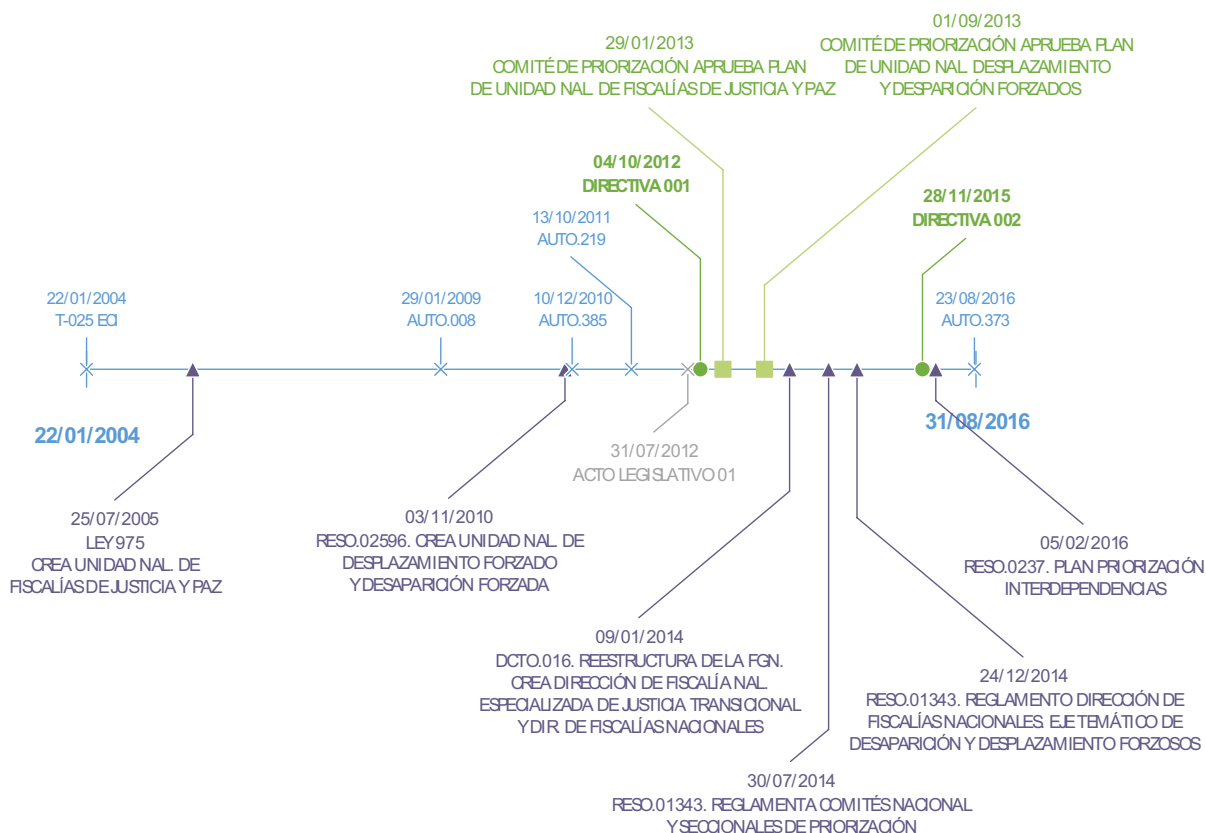
La Corte Constitucional se pronunció sobre los apartados subrayados decidiendo su exequibilidad en sentencia C-694 de 11 de noviembre de 2015, con ponencia del H. Magistrado Alberto Rojas Ríos, y aclaró que “el empleo de la priorización no configura violación alguna al deber estatal de adelantar una investigación seria, imparcial y en un plazo razonable”⁵.

1.2. Evolución temporal de la política de priorización de situaciones y casos

Con el ánimo de aclarar el desarrollo temporal de la política de priorización de situaciones y casos en el marco del Nuevo Sistema de Investigación Penal, a continuación se presenta un apoyo gráfico en el que se destacan las adecuaciones institucionales de la Fiscalía General de la Nación en ese sentido. Vale entonces destacar, en entre otros hitos:

⁵ En palabras de la Corte Constitucional: “La priorización es un instrumento de política criminal que permite, no sólo racionalizar el orden de atención de las demandas ciudadanas de justicia, mediante la adopción de unos criterios transparentes (i.e. objetivo, subjetivo y complementario) sino abordar, de manera mucho más eficiente y eficaz, la investigación de fenómenos delictivos complejos, mediante el recurso a técnicas de análisis criminal. “De allí que la priorización sea empleada, con diversos matices y particularidades, en distintos escenarios: (i) en algunos países, la priorización se ha enfocado a la persecución de la delincuencia organizada, e incluso, se ha empleado para evitar que el sistema de administración de justicia se congestione con denuncias de conductas que no ofrecen relevancia penal; (ii) en aquellos Estados que ejercen la jurisdicción penal universal (vgr. Canadá, Francia, España, etcétera), dado que conocen de asuntos vinculados con realidades muy diversas y lejanas, la priorización ayuda a contextualizar las investigaciones, y a decidir el orden lógico que éstas deben seguir; (iii) en situaciones de justicia transicional, la priorización ayuda a enfocar los esfuerzos investigativos hacia los máximos responsables y los delitos más graves; y (iv) las instancias penales internacionales, la emplean, admitiendo que no cuentan con la capacidad logística para judicializar a todos los perpetradores de crímenes internacionales sobre quienes puede ejercer sus competencias.”

Gráfica No. 1. Desarrollo temporal de la política de priorización



Fuente: elaboración propia

Es importante precisar que la política de priorización de la Fiscalía ha sido dinámica con relación a los retos que se la han planteado, motivo que explica que la Directiva 001 haya tenido que ser ampliada y modificada en 2015. No obstante, para los efectos del análisis de eficacia de la política acá referida, se ha determinado evaluar el periodo durante el que estuvo en vigencia la Directiva 001 para, posteriormente, evaluar qué cambios ha significado la Directiva 002 de 2015.

En este sentido, la reconstrucción de las herramientas de priorización de la Directiva 001 de 2012 ocupará más espacio en este apartado. A su vez, la exposición recorrerá las dos herramientas principales que consagra la estrategia de priorización de casos de la FNG: la investigación por contextos y la priorización por criterios. Todo ello estará orientado a su aplicación al delito de desplazamiento forzado.

1.3. Nuevo sistema de investigación penal

Lo primero que se debe tener presente es que el Nuevo Sistema de Investigación Penal consta de dos herramientas complementarias: la política de priorización por medio de criterios, y la investigación y análisis en contexto. Ambas herramientas se incorporan formalmente en la Directiva 001 de 2012 de la FGN y se establecen modificaciones y ajustes en la Directiva 002 de 2015. A continuación recorreremos estas dos herramientas y sus respectivas modificaciones.

1.3.1. Política de priorización en el marco de la Directiva 001 de 2012

La Directiva 01 de 2012 definía *Política de priorización* como “Directrices y orientaciones encaminadas a introducir un cambio en la manera de cumplir las obligaciones constitucionales a cargo de la Fiscalía General de la Nación que maximice el uso de la información y los recursos a su cargo”.

A su turno, definió *Priorizar* como “Técnica de gestión de la investigación penal que permite establecer un orden de atención entre reclamos ciudadanos de justicia equivalentes, con el fin de garantizar, en la mayor medida posible, el goce del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. De manera alguna la priorización equivale a una extinción de la acción penal en relación con los casos no priorizados o una renuncia al deber de investigar y sancionar conductas delictivas.”

Aquello que se prioriza son *casos y situaciones*. Estas son dos categorías de análisis de la carga laboral de la Entidad, aquella se define a partir de ésta: la *situación priorizable* –de acuerdo con la Directiva 001- es un “conjunto de casos con elementos comunes sin que necesariamente se confunda con la existencia de los fenómenos dogmáticos del derecho penal tales como los delitos masa o las necesarias conexidades procesales que se presentan.” La FGN explica esta relación en una su *Caja de Herramientas: Guía práctica para la priorización*⁶ mediante la que ha pretendido hacer pedagogía de la nueva política de priorización; en la *Cartilla No. 5 Herramientas analíticas para la investigación y ejercicio de la acción penal* la Fiscalía presenta la siguiente gráfica:

Figura No. 1. Dimensiones en la investigación en contexto



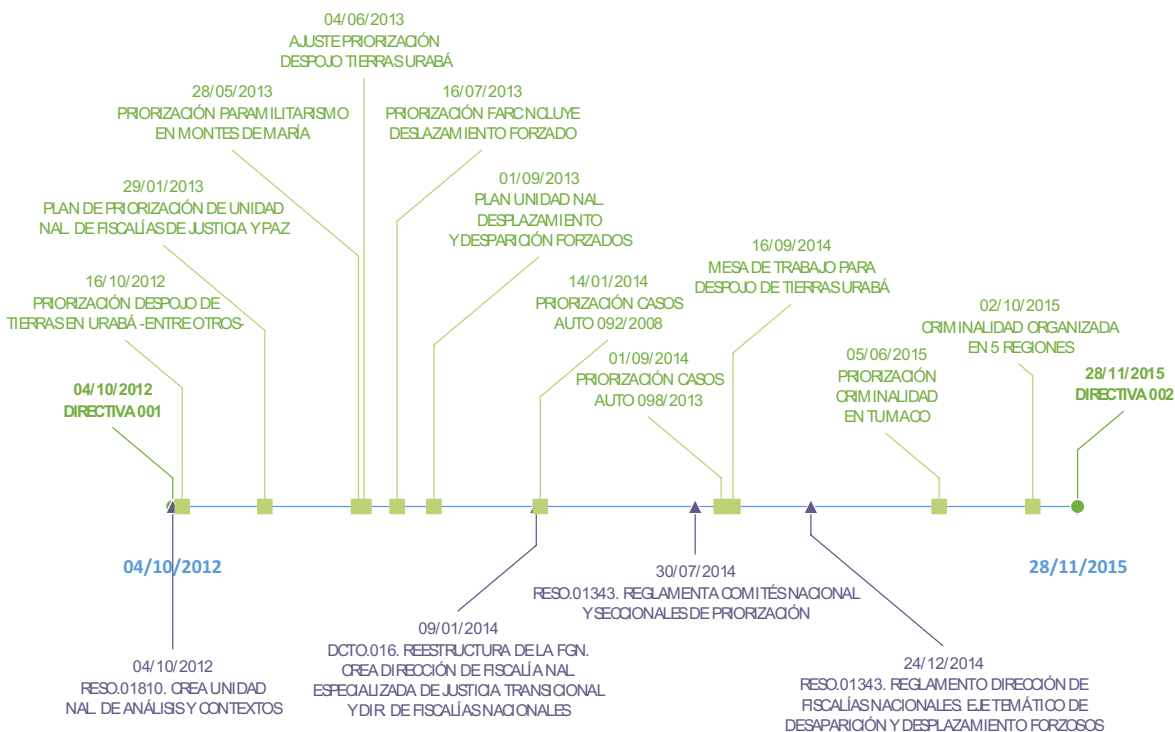
Fuente: Fiscalía (p. 6-ss.)

⁶ Se compone de cinco cartillas que pueden consultarse en la siguiente página web: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/destacada/caja-de-herramientas-guia-practica-para-la-priorizacion/>

En esta gráfica se hace manifiesta la necesidad de ampliar el panorama de las investigaciones, sin que el elemento dogmático de un tipo penal particular sea el que determine el contexto. De esta manera, pueden darse un número determinado de casos de desplazamiento forzado (cada uno con su radicado de noticia criminal independiente), y a la vez una visión panorámica puede permitir entender que todos ellos se circunscriben en una situación de violación de derechos humanos más general (en donde se identifican delitos de otro orden, como falsedades, o los mismos victimarios). Estos hechos no pueden desarrollarse sino en el marco de ciertas condiciones materiales e ideológicas que les dan sustento o justificación, incluyendo circunstancias lícitas.

Todas estas novedades metodológicas entraron en vigencia con la Directiva 001 mientras existía la Unidad Nacional de Desplazamiento Forzado y Desaparición Forzada, y estuvieron vigentes hasta el actual Eje Temático de Desplazamiento y Desaparición Forzados dentro de la Dirección de Fiscalías Nacionales. Lo mismo sucedió con la estructura organizacional de la Fiscalía que adelantaba las investigaciones de Justicia y Paz, y las de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Esto quiere decir que las definiciones y la estructura institucional para la toma de decisiones sobre lo que se priorizó hasta 2015 están inscritas en los términos de la Directiva 001.

Gráfica No. 2. Periodo de vigencia de la Directiva 001 de 2012



Fuente: elaboración propia

1.3.1.1. Investigación por contextos

De acuerdo con la Directiva 001 de 2012, los contextos constituyen un marco de referencia “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.” Agrega este documento que deben “comprender una descripción de la estrategia de la organización delictiva, sus dinámicas regionales, aspectos logísticos esenciales, redes de comunicaciones y mantenimiento de redes de apoyo, entre otros.” Aclara la Directiva que la mera descripción de la estructura criminal es insuficiente y el contexto debe prever el análisis del funcionamiento, así como tampoco es un contexto el recuento anecdótico de acontecimientos o relatos de hechos inconexos.

Para la construcción de los contextos, la Directiva señala que se deben “recaudar y valorar en su conjunto, de forma ponderada y sistemática, diversas fuentes de información, incluida aquella que quieran suministrar las víctimas”. Advierte, además, que en este proceso de construcción deben adoptarse medidas procesales necesarias para que los elementos recaudados tengan también vocación probatoria.

Los contextos hacen parte del componente de esclarecimiento en la medida que permiten conocer:

- La verdad de lo sucedido.
- Evitar su repetición
- Establecer la estructura de la organización delictiva
- Determinar el grado de responsabilidad de los integrantes del grupo y sus colaboradores
- Unificar actuaciones al interior de la FGN con el objetivo de esclarecer patrones de conducta, cadenas de mando fácticas y de derecho
- Emplear esquemas de doble imputación penal.

De acuerdo con los Informes de Gestión de la Fiscalía General de la Nación, se pueden rastrear algunos contextos así como la utilidad que han tenido:

- En el Informe de Gestión 2013-2014 de la FGN, se señaló por parte de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz que “durante el periodo comprendido entre enero de 2013 y febrero de 2014, la actualización y el análisis de contextos sirvió, principalmente, para alimentar la nueva estrategia de investigación que se basó en la identificación de los siguientes puntos (elaborados a partir de los contextos): (i) las políticas o motivaciones de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML); (ii) los patrones de macrocriminalidad en el actuar de los GAOML; (iii) las prácticas en el actuar de los GAOML; (iv) los modus operandi de los GAOML; y (v) los patrones de macrovictimización sufridos como consecuencia del actuar de esos grupos.” (p. 44).
- En el Informe de Gestión 2014-2015 de la FGN, para el *Eje Temático Desaparición y Desplazamiento Forzado*, se socializan resultados relacionados con los contextos de violencia del Urabá cordobés, antioqueño y chocono, especialmente el despojo de tierras. Sobre el particular, según el Informe: “Se construyó el contexto referente al

marco geográfico, histórico, económico, político y social, que hoy permite trabajar articuladamente con la Superintendencia de Notariado y Registro (quien efectuó un diagnóstico registral de los predios de Funpazcor), la Unidad Nacional de Restitución de Tierras, el Departamento para la Prosperidad Social, la Sala Civil de Restitución de Tierras de Antioquia del Tribunal Superior del Distrito Judicial y la Asociación de Parceleros Víctimas (Adepsa). Lo anterior permitió investigar conjuntamente por conexidad 246 actuaciones, la vinculación de 19 personas, 10 de ellas capturadas y afectadas con medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento carcelario, entre quienes se cuentan Sor Teresa Gómez Álvarez, presidente de Funpazcor; Remberto Manuel Álvarez Bertel y Manuel Benito Causil, ex concejales de Montería; Lázaro del Cristo León, ex notario segundo de Montería; Antonio Adonis González González, Vicepresidente de Funpazcor a quien ya se le extinguió el dominio de los predios despojados.” (p. 38).

Es claro, entonces, que la investigación en contexto es una herramienta poderosa que maximiza la información disponible y genera conocimiento, no solo para comprender escenarios criminales complejos, sino también para la toma informada de decisiones que pueden afectar o incidir en el ritmo y el rumbo de las investigaciones penales, incluyendo qué debería priorizarse.

1.3.1.2. Construcción de criterios de priorización

La Fiscalía General partió de ocho constataciones que implicaban la necesidad de adoptar una política de priorización alternativa al modelo de trabajo tradicional y que estuviese basada en criterios específicos. Estas constataciones se encuentran en la parte V de la Directiva, pero que pueden ser sintetizadas en los siguientes términos:

- i. El modelo de trabajo caso a caso, fundado bajo la idea de que todos los casos deben tener la misma prelación, desconoce las profundas diferencias materiales con relación a los hechos y su lesividad, las víctimas y sus calidades, y los victimarios y su nivel organizativo, por lo que era un modelo discriminatorio.
- ii. Si bien dicho modelo de trabajo parte de una hipótesis teórica de que todas las demandas ciudadanas de justicia tienen la misma prelación, lo cierto es que se presentaban circunstancias que de facto daban prioridades a unas demandas sobre otras. Estas circunstancias (o criterios) no eran transparentes, democráticos, ni estaban vinculados a estrategias globales de investigación.
- iii. El modelo de investigación caso por caso compartimenta la realidad y no permite encontrar relacionamientos y patrones que pongan al descubierto operaciones criminales sofisticadas producto o evolución del conflicto armado interno, como prácticas sistemáticas de desplazamiento forzado.
- iv. Además, tampoco permite una judicialización efectiva de tales operaciones y de los grupos de crimen organizado detrás de ellas, pues ignora que en ocasiones el ejercicio de la acción penal puede ser inoportuno para una judicialización de gran escala, poniendo en alerta o sobreaviso al resto de los integrantes.

- v. Las priorizaciones de facto que se presentaban no apuntaban a la judicialización de máximos responsables, entre otras cosas, por la misma dispersión de la información que no permitía tener un panorama del contexto en el que se desplegaron políticas de victimización contra la población civil, que muchas veces se soportaron en comportamientos lícitos que no se investigaban.
- vi. El modelo de trabajo según el cual todos los delitos deben investigarse al mismo tiempo e igual forma derivó en eventos en los que las mismas organizaciones criminales fueran investigadas de forma dispersa o, incluso, distintos fiscales investigaran los mismos hechos o los mismos autores. El desgaste de recursos investigativos hizo menos eficiente la labor misional de la Entidad e incrementó los índices de impunidad.
- vii. Dentro de la Entidad las metas y los costos racionales para alcanzarlas no estaban dentro de un modelo de planificación estratégica que le permitiera conocer la factibilidad de las medidas y la obtención de resultados de impacto y no solo de gestión.
- viii. El sistema de evaluación de la gestión detrás del modelo de trabajo caso por caso derivó en resultados perversos como la priorización de los casos probatoriamente más sencillos (flagrancias), marginando las investigaciones cuyos hechos y comportamientos desafiaban las capacidades técnicas de los operadores de justicia (delitos más lesivos y sofisticados).

Para dar por superado este paradigma de gestión de la carga de trabajo, la Fiscalía adoptó tres tipos de criterios de priorización:

Tabla No. 1. Los criterios de priorización. Directiva 001 de 2012

	CRITERIOS	Componente	Desarrollo
IMPACTO	SUBJETIVO	<i>Víctima</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo étnico • Género y edad • Por ser defensores de derechos • Por las tierras o regiones que habitaban • Por ser funcionario público que investigaba hechos
		<i>Victimario</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Máximos responsables • Colaboradores • Nivel organizativo • Delincuente habitual
	OBJETIVO	<i>Gravedad</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de afectación en el goce del derecho que sufrió la/s víctima/s o el bien jurídicamente tutelado. • La modalidad de la ejecución.
		<i>Representatividad</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Barbarie en la comisión y rituales de horror. • Huella simbólica contra la dignidad de la/s víctima/s o la población

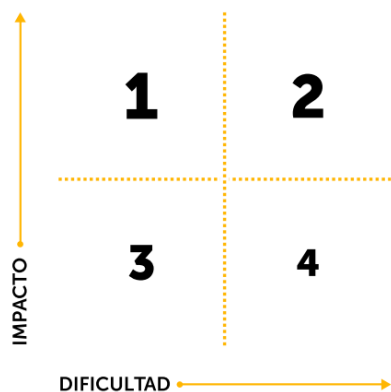
DIFICULTAD	COMPLEMENTARIOS	<i>Factibilidad</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Probabilidad real de obtener información faltante.
		<i>Viabilidad</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad económica, de cooperación y logística que se disponga para obtener pruebas suficientes para acusar y condenar. • Evaluación de los recursos y talento humano, de tiempo, de despliegue territorial para obtener el mejor resultado.
		<i>Sometimiento del caso a la justicia internacional</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Examinar si el caso está o será conocido por el SIDH o la CPI.
		<i>Riqueza didáctica</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de que en el desarrollo del caso se puedan obtener buenas prácticas, jurisprudencia, doctrina, etc.
		<i>Regionalización</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Criterio complementario marco a partir del cual se tiene presente el contexto de la región donde ocurrieron u ocurren los hechos que se investigan.

Fuente: Elaboración propia con datos de Directiva 001 de 2012 FGN y Cartilla No. 1 Componentes básicos de la política de priorización (2015, p. 11)

La aplicación de estos criterios se hace mediante un *Test de priorización* definido en la misma Directiva 001⁷; no obstante, la metodología allí explicada no aclara bien la forma como debe hacerse el test. En consecuencia, la Fiscalía General se valió de la Caja de Herramientas y en su *Cartilla No. 1. Componentes básicos de la política de priorización*, y, a través de ella, capacitó a sus funcionarios sobre cómo hacer este test: básicamente, deben tomarse los criterios objetivo y subjetivo para volverlos una variable de impacto, mientras que el criterio complementario constituye la variable dificultad.

⁷ “Juicio que permite realizar una ponderación entre los diversos criterios de priorización a efectos de recomendar o decidir sobre una situación o caso. La metodología será la siguiente: 1. Adelantar un análisis criminal previo. 2. Examinar el caso o la situación bajo estudio con la totalidad de los criterios de priorización. 3. Adoptar la respectiva recomendación o decisión, según sea el caso, debiendo cumplir para ello con una fuerte carga argumentativa.” Directiva 001 de 2012.

Gráfica No. 3. Test de priorización



“En este gráfico se pueden identificar cuatro grupos de situaciones o casos en los que se puede dividir el inventario y el flujo de casos de la FGN, teniendo en cuenta los grados de impacto y dificultad en términos de investigación y judicialización efectivas: (1) aquellos que tienen un impacto alto y una dificultad baja; (2) los que tienen impacto alto y dificultad alta; (3) los que tienen impacto bajo y dificultad baja y (4) los que tienen un impacto bajo y una dificultad alta.”

Fuente: FGN. *Cartilla No. 1. Componentes básicos de la política de priorización*, (agosto, 2015) p. 12.

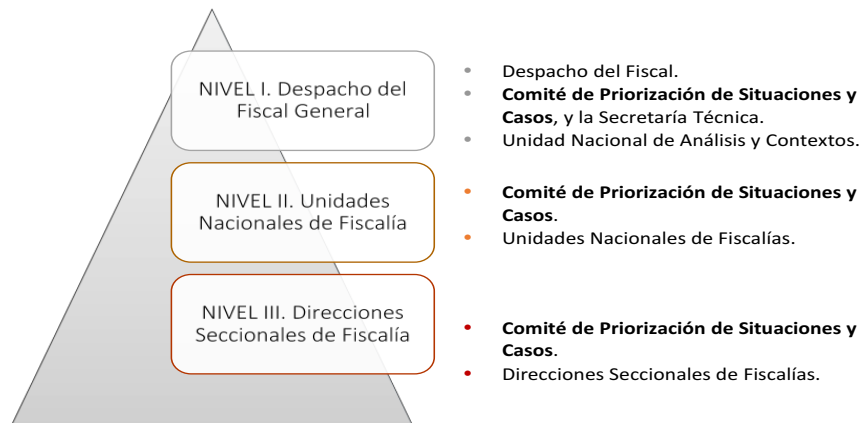
La Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional, en su Plan de Priorización 2015⁸, realiza un ejercicio de test de priorización que representa la eficacia e idoneidad del mismo para la toma de decisiones. Es interesante observar que, de acuerdo con aquel Plan, según el análisis de la variable *dificultad*, la Dirección advierte de la falta de talento humano y un debilitamiento de su capacidad investigativa (con relación a su carga de trabajo) es consecuencia colateral del proceso de reestructuración que tuvo lugar con el Decreto 016 de 2014 de la FGN. Otro punto que allí se plasma tiene que ver con el gran número de audiencias a las que deben asistir los fiscales, restando tiempo a su presencia en las versiones libres y demás actividades de preparación de otras judicializaciones.

Cabe resaltar que, para efectos de la gestión de la carga de trabajo del delito de desplazamiento forzado, la Dirección de Fiscalías Nacionales y su Eje Temático de Desaparición y Desplazamiento Forzados, mediante su Plan de Priorización 2015, también adelantó un ejercicio analítico de su carga de trabajo a partir del test de priorización (p. 81).

Estos criterios y el test de priorización integran el *Nuevo Sistema de Investigación Penal* que se compone, en la Directiva 001, de tres niveles:

⁸ Ni en el Plan de Priorización 2013 y el de 2014, esta Dirección realizó test de priorización.

Gráfica No. 4. Niveles de priorización

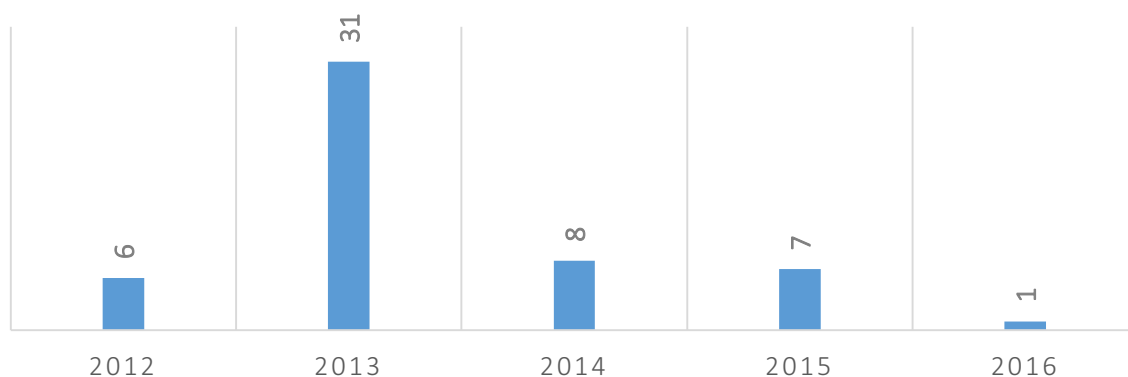


Fuente: elaboración propia con datos de Directiva 001 de 2012 FGN

El *Comité Nacional de Priorización de Situaciones y Casos* (en adelante CNPSC) se creó mediante la Directiva 001 de 2012, y se reglamentó mediante la Resolución 01343 de 2014, como un órgano compuesto por directores del nivel central, presidido por el Vicefiscal General de la Nación, y diseñado para ser la dependencia rectora y gestora de la política de priorización. Adicionalmente, se creó la Secretaría Técnica como apoyo a las labores del Comité y se le exigió el análisis de conveniencia sobre factores misionales y estratégicos de las situaciones y casos susceptibles de ser priorizados, ya fuera en los planes de acción o en las solicitudes presentadas por la ciudadanía, entidades estatales y demás funcionarios de la misma Fiscalía.

El CNPSC ha sesionado en cincuenta y tres oportunidades, distribuidas así por año, aclarando que se contabilizan aquellas sesiones en el marco de la Directiva 002:

Gráfica No. 5. Sesiones del CNPSC



FUENTE. Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación de la FGN. Información suministrada para este informe.

En la GRÁFICA No. 5 se resaltaron algunos de los resultados de las sesiones del CNPSC. En todo caso, a continuación se presenta una relación de las sesiones que, de acuerdo

con la información suministrada por la Fiscalía General de la Nación, impactaron casos de desplazamiento forzado, aclarando que se enuncian aquellas sesiones y actas en el marco de la Directiva 002:

Tabla No. 2. Situaciones y casos priorizados por el CNPSC, relacionados con el fenómeno criminal del desplazamiento forzado	
Sesión y Acta	Tipo de decisión
<i>001 de 2012 (Oct 16)</i>	Priorización de las temáticas de violencia antisindical, graves violaciones a los DDHH atribuidos a agentes estatales, victimización a miembros de la Unión Patriótica, violencia sexual en el marco del conflicto armado, reclutamiento de menores y despojo de tierras en Urabá.
<i>007 de 2013 (Marzo 5)</i>	Priorización de situaciones y variación de asignación de casos para las temáticas de reclutamiento de menores, violencia sexual en el marco del conflicto armado y violencia antisindical.
<i>010 de 2013 (Abril 2)</i>	Priorización del caso contra Marcos Tulio Pérez alias “el oso” por violencia sexual en la región de los Montes de María.
<i>014 de 2013 (Mayo 28)</i>	Priorización de temática violencia paramilitar en la región de los Montes de María
<i>015 de 2013 (Junio 4)</i>	Priorización de situación y variación de asignación de casos para la temática de despojo de tierras en Urabá.
<i>019 de 2013 (Julio 16)</i>	Priorización de situaciones, asignación especial de investigaciones y variación de asignación de casos para temáticas de despojo de tierras en el Urabá, violencia sexual atribuible a las FARC-EP, confinamiento de comunidad Awá en Nariño, desplazamiento forzado, reclutamiento de menores, narcotráfico, entre otros, atribuibles al Bloque Oriental de las FARC en el Meta, y violencia antisindical.
<i>023 de 2013 (Agosto 20)</i>	Priorización de casos de secuestro atribuibles a las FARC-EP.
<i>024, 027, 029 de 2013 (Agosto 27, Oct 15 y Nov 19)</i>	Priorización de situaciones y variación de asignación de casos para las temáticas de despojo de tierras en Urabá, victimización a la Unión Patriótica y violencia antisindical.
<i>001 de 2014 (Enero 14)</i>	Conformación de grupo temático de violencia basada en género y priorización de análisis de casos del Auto 092 de 2008.
<i>005 de 2014 (Septiembre 1)</i>	Priorización del análisis de los casos contenidos en el Auto 098 de 2013.
<i>006 de 2014 (Septiembre 16)</i>	Seguimiento a los casos que se encuentran con informe de fondo o de admisibilidad en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; creación de una mesa de trabajo para investigar el despojo de tierras en el Urabá, atribuible a grupos paramilitares y conformación de coordinaciones estratégica y operativa para la priorización de la investigación y judicialización de la criminalidad en Buenaventura.
<i>004 de 2015 (Junio 5)</i>	Conformación de coordinaciones estratégica y operativa para la priorización de la investigación y judicialización de la criminalidad en Tumaco.
<i>005 de 2015 (Octubre 2)</i>	Conformación de una coordinación estratégica y 6 coordinaciones operativas para la priorización de la investigación de criminalidad organizada en 5 regiones del país [i] zona Pacífica, especialmente los

Tabla No. 2. Situaciones y casos priorizados por el CNPSC, relacionados con el fenómeno criminal del desplazamiento forzado

<i>Sesión y Acta</i>	<i>Tipo de decisión</i>
	municipios de Buenaventura, Tumaco y Barbacoas; ii) Bajo Cauca Antioqueño y Urabá; iii) La Guajira; iv) el Catatumbo; y v) los Llanos, específicamente el departamento del Meta y algunos municipio de Vichada y Guaviare].
<i>001 de 2016 (Marzo 14)</i>	Adopción de medidas en la Fiscalía General de la Nación respecto de la investigación y judicialización del fenómeno de la minería ilícita.

FUENTE. Fiscalía General de la Nación, *La Fiscalía del siglo XXI: un camino hacia la modernización*. Eduardo Montealegre Lynett. *Fiscal General de la Nación. 2012-2016*. Bogotá D.C, 2016, pp 108 a 111. El dato del acta 001 de 2016 fue complementado con información suministrada por la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación de la FGN.

1.3.2. Aplicación del Nuevo Sistema de Investigación Penal en la gestión del delito de desplazamiento forzado

Con el ánimo de identificar lo que ha significado este Nuevo Sistema de Investigación Penal en la gestión de la carga de trabajo referida al delito de desplazamiento forzado, analizaremos las repercusiones institucionales que ha tenido (i) la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional (anterior Unidad Nacional de Fiscalía de Justicia y Paz); (ii) el Eje Temático de desaparición y desplazamiento forzados (anterior Unidad Nacional de Desaparición Forzada y Desplazamiento Forzado); en la medida que éstas son quienes agrupan el mayor número de investigaciones que se adelantan por el fenómeno criminal del desplazamiento forzado. Como ya mencionábamos, en el siguiente informe de evaluación de la EPIG se recomienda avanzar en una sistematización y caracterización de la carga de trabajo sobre el delito de desplazamiento forzado hallada en la Dirección de DDHH (antigua Unidad de DDHH)

1.3.2.1. Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional

Se creó como la *Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz* (en adelante UNF-JyP) mediante la Ley 975 de 2005, pero con el Decreto 016 de 2014 de la FGN se transformó en la Dirección de Fiscalía Nacional. No obstante, previo a este Decreto, la entonces Unidad Nacional formuló un plan de priorización 2013 en el que se propuso como objetivos anuales⁹:

- “Asegurar la eficiencia, eficacia y celeridad del proceso de Justicia transicional colombiano, garantizando los componentes de verdad, justicia y reparación integral, en favor de las víctimas.

⁹ Fiscalía General de la Nación (2013). *Plan de acción de casos a priorizar por la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz*. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/jyp/wp-content/uploads/2012/04/Plan-de-Accion-de-Priorizacion-de-la-Unidad.pdf>

- “Mejorar el sistema de investigación penal y de gestión, acogiendo estudios relacionados con el análisis criminal de los grupos armados organizados al margen de la ley que contribuyan al esclarecimiento de patrones de macro-criminalidad y macro-victimización.
- “Develar contextos, fijar criterios y políticas de priorización, a partir de consideraciones de carácter subjetivo, objetivo y complementario, aprovechando adecuadamente los recursos logísticos y administrativos.”

Y para lograrlo, la Unidad asumió siete objetivos específicos

1. “Adelantar investigaciones contra 16 postulados miembros representantes de los Grupos Armados Organizados al margen de la ley y máximos responsables de los crímenes de sistema, representados en delitos de lesa humanidad, de guerra y contra el D.I.H., perpetrados de manera directa o por los integrantes bajo su mando en cumplimiento de las políticas y directrices trazadas por aquellos. (Criterio Subjetivo).
2. “Adelantar investigaciones respecto de los postulados por delitos de desaparición forzada, **Desplazamiento Forzado**, secuestro, reclutamiento ilícito, violencia basada en género y aquellos hechos que en las regiones ocasionaron mayor conmoción por la gravedad y barbarie en que fueron cometidos o por la representación social, política e institucional de las víctimas, tratándose de líderes sociales, políticos, periodistas, sindicalistas, defensores de derechos humanos y servidores públicos. En desarrollo de estas investigaciones se atenderá el enfoque diferencial acorde a los mandatos de la ley y la jurisprudencia. (Criterio Objetivo y subjetivo). [Negrita fuera de texto].
3. “Radicar a más tardar en el mes de julio de 2013, solicitudes de imputación de cargos, por hechos constitutivos de crímenes de sistema, representados en delitos de lesa humanidad, de guerra y contra el D.I.H., de conformidad a lo reseñado en los numerales 2.1 [1] y 2.2. [2].
4. “Radicar a más tardar en el mes de julio de 2013, ante los Magistrados de conocimiento de la Sala de Justicia y Paz, solicitudes de exclusión de 354 postulados, que conforme al diagnóstico efectuado por Fiscales de la Unidad, se encuentran incurso en alguna de las causales del artículo 5 de la ley 1592 de 2012. Para el efecto, se solicitará la convocatoria de audiencias individuales o conjuntas, dependiendo de la naturaleza de los casos. (Criterios Subjetivo y Complementario)
5. “Definir durante el transcurso de año 2013, la situación de 1.140 postulados que se encuentran en libertad, para finalizar el trámite por renuncia voluntaria, solicitar exclusiones ante la Sala de Conocimiento de la sala de Justicia y Paz, o impulsar el procedimiento judicial con solicitudes imputación de cargos e imposición de medida de aseguramiento. (Criterio Complementario)
6. “Impulsar el trámite judicial durante el transcurso de año 2013 de los 71 postulados que acorde con los registros de la Jefatura de la Unidad, podrían

tener derecho a la sustitución de la medida de aseguramiento de detención preventiva por una no privativa de la libertad, según el artículo 19 de la ley 1592 de 2012, y conforme a ello, con el concurso de la Judicatura, lograr a la menor brevedad posible las correspondientes sentencias. (Criterio Complementario).

7. “Radicar solicitudes de imputación con fines 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 macro-criminalidad y que se haya identificado la afectación causada a las víctimas. (parágrafo del artículo 18 de la ley 1592 de 2012).

La entonces Unidad Nacional priorizó para 2013 los procesos contra los siguientes dieciséis máximos responsables (trece de las AUC y tres de las FARC):

Tabla No. 3. Casos priorizados en la UNF-JyP

CASO PRIORIZADO 1						
MÁXIMOS RESPONSABLES	BLOQUES	POSTULADOS	DEPARTAMENTO	CASOS DESPLAZAMIENTO	VIOLENCIA SEXUAL	
Salvatore Mancuso Santander Lozada	Córdoba	17	Atlántico	685	2	
	Norte	171	Bolívar	12704	53	
	Catatumbo	84	Cesar	5642	41	
			Guajira	2140	4	
	Magdalena			11006	84	
				Sucre	3152	30
				Norte de Santander	4683	30
				Córdoba	5484	25
				TOTALES	45496	269
	CASO PRIORIZADO 2					
MÁXIMOS RESPONSABLES	BLOQUES	POSTULADOS	DEPARTAMENTO	CASOS DESPLAZAMIENTO	VIOLENCIA SEXUAL	
Rodrigo Tovar Pupo	Norte	171	Cesar	5642	41	
			Guajira	2140	4	
			Magdalena	11006	84	
			Norte de Santander	4683	30	
						TOTALES
CASO PRIORIZADO 3						
MÁXIMOS RESPONSABLES	BLOQUES	POSTULADOS	DEPARTAMENTO	CASOS DESPLAZAMIENTO	VIOLENCIA SEXUAL	
(i)Carlos Mario Jiménez Naranjo (ii)Rodrigo Pérez Alzate	Central Bolívar	364	Antioquia	14132	212	
			Caldas	466	12	
			Caquetá	551	16	
			Nariño	657	15	
			Putumayo	769	29	
			Risaralda	157	9	

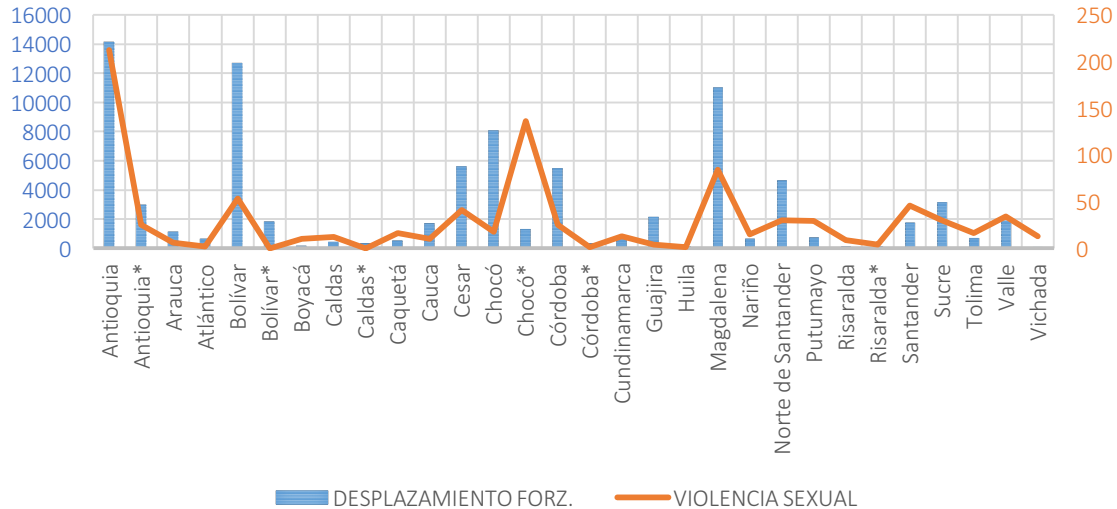
			Santander	1785	46
			Vichada	90	13
			TOTALES	18607	352
CASO PRIORIZADO 4					
MÁXIMOS RESPONSABLES	BLOQUES	POSTULADOS	DEPARTAMENTO	CASOS DESPLAZAMIENTO	VIOLENCIA SEXUAL
Luis Eduardo Cifuentes Galindo	Cundinamarca	6	Cundinamarca	703	13
			TOTALES	703	13
CASO PRIORIZADO 5					
MÁXIMOS RESPONSABLES	BLOQUES	POSTULADOS	DEPARTAMENTO	CASOS DESPLAZAMIENTO	VIOLENCIA SEXUAL
Ramiro Vanoy Murillo	Mineros	11	Antioquia	14132	212
			TOTALES	14132	212
CASO PRIORIZADO 6					
MÁXIMOS RESPONSABLES	BLOQUES	POSTULADOS	DEPARTAMENTO	CASOS DESPLAZAMIENTO	VIOLENCIA SEXUAL
Arnubio Triana Mahecha	Puerto Boyacá	50	Boyacá	197	10
			Santander	1785	46
			TOTALES	1982	56
CASO PRIORIZADO 7					
MÁXIMOS RESPONSABLES	BLOQUES	POSTULADOS	DEPARTAMENTO	CASOS DESPLAZAMIENTO	VIOLENCIA SEXUAL
Ramón María Isaza Arango	Magdalena medio	158	Antioquia	14132	212
			Cundinamarca	703	13
			Tolima	727	16
			TOTALES	15562	241
CASO PRIORIZADO 8					
MÁXIMOS RESPONSABLES	BLOQUES	POSTULADOS	DEPARTAMENTO	CASOS DESPLAZAMIENTO	VIOLENCIA SEXUAL
Hebert Veloza García	Banadero	69	Antioquia	14132	212
	Calima	139	Valle	1919	34
			Huila	149	1
			Cauca	1716	10
			TOTALES	17916	257
CASO PRIORIZADO 9					
MÁXIMOS RESPONSABLES	BLOQUES	POSTULADOS	DEPARTAMENTO	CASOS DESPLAZAMIENTO	VIOLENCIA SEXUAL
Diego Fernando Murillo Bejarano	Cacique Nutibara	17	Antioquia	14132	212
	Hèroes de Granada	27	Córdoba	5484	25
	Hèroes de Tolová	1	TOTALES	19616	237
CASO PRIORIZADO 10					
MÁXIMOS RESPONSABLES	BLOQUES	POSTULADOS	DEPARTAMENTO	CASOS DESPLAZAMIENTO	VIOLENCIA SEXUAL
Miguel Ángel Melchor Mejía Múnera	Vencedores de Arauca	73	Arauca	1137	6
			TOTALES	1137	6

CASO PRIORIZADO 11					
MÁXIMOS RESPONSABLES	BLOQUES	POSTULADOS	DEPARTAMENTO	CASOS DESPLAZAMIENTO	VIOLENCIA SEXUAL
Edwar Cobos Téllez	Héroes de los Montes de María	91	Bolívar	12704	53
			Córdoba	5484	25
			Sucre	3152	30
			TOTALES	21340	108
CASO PRIORIZADO 12					
MÁXIMOS RESPONSABLES	BLOQUES	POSTULADOS	DEPARTAMENTO	CASOS DESPLAZAMIENTO	VIOLENCIA SEXUAL
Hernán Giraldo Serna	Resistencia Tayrona	106	Guajira	2140	4
			Magdalena	11006	84
			TOTALES	13146	88
CASO PRIORIZADO 13					
MÁXIMOS RESPONSABLES	BLOQUES	POSTULADOS	DEPARTAMENTO	CASOS DESPLAZAMIENTO	VIOLENCIA SEXUAL
Freddy Rendón Herrera	Élmer Cárdenas	32	Antioquia	14132	212
			Chocó	8091	18
			Córdoba	5484	25
			Cundinamarca	703	13
			TOTALES	28410	268
CASO PRIORIZADO 14					
MÁXIMOS RESPONSABLES	BLOQUES	POSTULADOS	DEPARTAMENTO	CASOS DESPLAZAMIENTO	VIOLENCIA SEXUAL
Elda Neyis Mosquera García	FARC	48	Antioquia	3008	25
			Bolívar	1852	-
			Caldas	373	-
			Chocó	1311	136
			Córdoba	359	1
			Risaralda	145	4
TOTALES	7048	166			
CASO PRIORIZADO 15					
MÁXIMOS RESPONSABLES	BLOQUES	POSTULADOS	DEPARTAMENTO		
Ely Mejía Mendoza	ORIENTAL DE LAS FARC COLUMNA MÓVIL CIRO TRUJILLO COLUMNA MÓVIL MARIO GÓMEZ FRENTE 4,9,10,11,22,23,24,28 Y 43	48	Antioquia		
			Bolívar		
			Cundinamarca		
			Chocó		
			Caldas		
			Santander		
			Meta		
			Boyacá		
CASO PRIORIZADO 16					
MÁXIMOS RESPONSABLES	BLOQUES	POSTULADOS	DEPARTAMENTO		
Olimpo de Jesús Cárchez Caro	Ejército Revolucionario Guevarista	21	Antioquia		
			Risaralda		
			Valle del Cauca		

FUENTE. Fiscalía General de la Nación (2013)

Estos casos representaban 85.790 registros de desplazamiento y 895 de violencia sexual con una distribución departamental así:

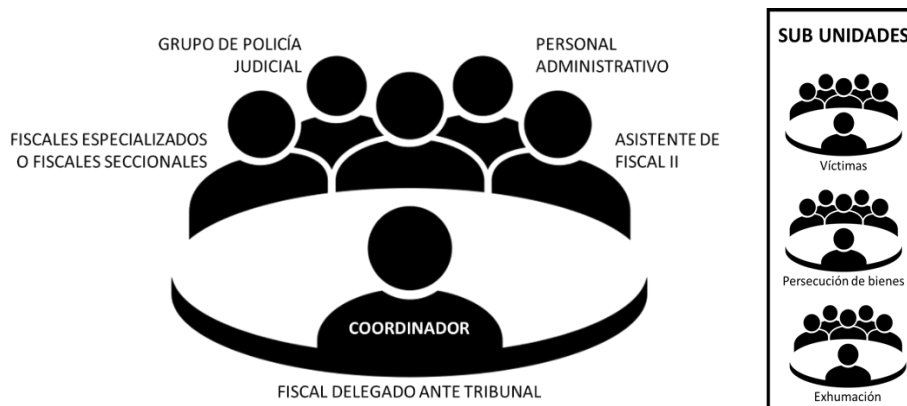
Gráfica No. 6. Priorización casos desplazamiento forzado y violencia sexual. UNF-JyP 2012-2013



Fuente: FGN. SIJYP (2012). Los datos con * representan hechos atribuibles a las Farc.

Para garantizar la implementación del plan de acción de priorización, la Unidad Nacional planificó la conformación de catorce grupos de trabajo integrado cada uno así:

Gráfica No. 7. Grupo tipo de trabajo UNF-JyP 2012-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de Fiscalía General de la Nación. (2013). Plan de acción de casos a priorizar por la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz.

Una revisión del Informe de Gestión de la FGN 2013-2014, en lo relativo con la UNF-JyP, ahora denominada Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional

(en adelante DFNEJT), en virtud del Decreto 016 de 2014, no permite aclarar si en efecto estos grupos se conformaron o no.¹⁰

Ahora bien, dentro del cronograma de ejecución del plan de acción, a marzo de 2013 los grupos de trabajo integrados debían enfocar sus actividades investigativas en el delito de desplazamiento forzado en cada región donde ejerció poder o injerencia la estructura o las estructuras armadas correspondiente al máximo responsable. Para esto debieron:

- i. “Identificar o focalizar los hechos enunciados y confesados, para su investigación con fines de judicialización.
- ii. “Identificar y depurar los registros de hechos de Desplazamiento Forzado en la región donde tuvo injerencia la estructura armada, labor que será desarrollada con el apoyo de la Subunidad de Víctimas.
- iii. “Ubicar en la justicia permanente las investigaciones o procesos por Desplazamiento Forzado donde se hayan vinculado como responsables a integrantes de la organización, liderada por el miembro representante o máximo responsable.
- iv. “Identificar la información sobre casos de despojo y abandono de tierras que conllevaron al Desplazamiento Forzado, registrados en la Subunidad de Persecución de Bienes.
- v. “Con la finalidad de atender los requerimientos establecidos en el artículo 23 de la Ley 1592 de 2012, la Subunidad de Víctimas con el apoyo de analistas de Policía Judicial adscritos a la Unidad, encaminará las estrategias para procesar la información aportada por las víctimas, a fin de identificar patrones de macrocriminalidad y de victimización masiva, atribuidos a grupos armados organizados al margen de la ley.”

De acuerdo con el Informe de Gestión de la FGN 2013-2014, este modelo de investigación le permitió a las Sub unidades reportar resultados importantes, quizá el más destacado para el presente informe sea el de la *Sub Unidad de Persecución de Bienes para la Reparación de las Víctimas* con relación a las dieciséis estructuras criminales priorizadas:

Tabla No. 4. Patrones de despojo en el Plan de priorización

- Bloque Central Bolívar	- Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio
- Bloque Norte	- Bloque Catatumbo
- Bloque Resistencia Tayrona	- Bloque Córdoba
- Bloque Calima	- Bloque Puerto Boyacá
- Bloque Élmér Cárdenas	- Bloque Vencedores de Arauca
- Bloque Bananero	- Bloque Cundinamarca
- Bloque Mineros	- Bloque Héroes de los Montes de María

¹⁰ Las Sub Unidades sí se conformaron y reportan resultados en el Informe de Gestión 2013-2014, como se muestra más adelante.

- | | |
|----------------------------|--------------------------------------|
| - Bloque Cacique Nutibara | - Bloque Noroccidental de las Farc |
| - Bloque Héroes de Granada | - Bloque Oriental de las Farc |
| - Bloque Héroes de Tolová | - Ejército Revolucionario Guevarista |
| - Bloque Centauros | |

FUENTE: FGN. Informe de Gestión 2013-2014, p. 47

Sin duda estos productos constituyen un avance, en primer lugar, en materia de esclarecimiento, y luego en materia de judicialización, pues en el Informe de Gestión antes citado se pone de manifiesto, entre otros fenómenos, la connivencia entre funcionarios públicos y notarios en el proceso de legalización del despojo criminal de tierras de personas víctimas de desplazamiento forzado.

En el Informe de Gestión 2014-2015 de la FGN, la DFNEJT destaca los resultados obtenidos en su Plan de priorización 2013 y 2014¹¹, por ejemplo la imputación de 161 hechos de desplazamiento con 236 víctimas del Bloque la Mojana y el Bloque Centauros de las AUC, que se sumaron a las 2421 imputaciones de este delito, con 9378 víctimas, durante el periodo 2013-2014. Además de haber obtenido tres macrosentencias condenatorias contra (i) Luis Eduardo Cifuentes Galindo, Narciso Fajardo Marroquín, Carlos Iván Ortiz, Raúl Rojas Triana y José Absalón Zamudio; (ii) Salvatore Mancuso Gómez, José Bernardo Lozada Artuz, Jorge Iván Laverde Zapata, Isaías Montes Hernández, Juan Ramón de las Aguas Ospino, Jimmy Viloría Velásquez y Lenin Geovanny Palma; y (iii) Arnubio Triana Mahecha. Estas sentencias se suman a las 17 que ya han sido proferidas por –entre otros- hechos de desplazamiento forzado, para un total de:

- 20 sentencias.
- 77 postulados condenados.
- 14.220 víctimas de desplazamiento.

Sin embargo, al intentar cruzar los datos de los casos priorizados para 2013, se presentan problemas de compatibilidad entre datos principalmente por la falta de rigurosidad entre los Informes de Gestión, así como los problemas de subregistro de los tres sistemas de información misionales de la Fiscalía para aspectos que dependen del registro manual de los funcionarios, así como otra información que está en cabeza de otras entidades.

1.3.2.2. Dirección de Fiscalías Nacionales. Eje temático Desplazamiento y Desaparición

El Eje Temático de Desaparición y Desplazamiento Forzado (en adelante DDF) entra en funcionamiento en el año 2014 en respuesta a los procesos de reestructuración interna de la FGN y de los procesos de priorización de la carga de trabajo de la entidad. El Eje

¹¹ De acuerdo con el Plan, éste se entiende una continuación del Plan 2013. FGN. *Continuación plan de acción priorización Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz año 2014*. Bogotá: Documento compartido por la Dirección de Políticas Públicas y Planeación de la Fiscalía General de la Nación.

busca responder a las funciones de la antigua Unidad Nacional contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzado (en adelante UNDDF), creada en noviembre del 2010 para darle respuesta a varios problemas como la desarticulación de procesos, la falta de comunicación entre seccionales y unidades nacionales y la simultaneidad de investigaciones entre las mismas.

A continuación nos concentramos en la caracterización del actual Eje Temático DDF, intentando presentar los datos más relevantes de sus antecedentes (y en especial de la antigua UNDDF), su diseño y algunas consideraciones sobre su proceso de implementación. Esto se hace siguiendo la información contenida en los informes de gestión disponibles en la página web de la FGN. Se advierte la falta de un informe más detallado frente a los aspectos de la implementación y los resultados de la gestión del Eje Temático DDF, así como la ausencia de una presentación más sistemática del proceso de transición de Unidad a Eje. Esta carencia está sujeta a la disponibilidad de información proveída por la FGN.

Procuramos presentar los datos disponibles en cuanto a la gestión de la UNDDF en sus cuatro años de existencia en la medida en que allí se consolida la carga de trabajo asignada para el posterior Eje Temático DDF.

i. Antecedentes: Unidad Nacional contra los delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzado

La Unidad Nacional contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzado fue creada mediante la Resolución 0-2596 de 2010 del Fiscal General de la Nación y empezó a operar el 9 de diciembre del mismo año¹². Adscrita al despacho general de este último, la Unidad fue creada con la idea de aumentar la efectividad en la investigación de los casos registrados por los delitos de desaparición y desplazamiento forzados hasta entonces. El antecedente inmediato de la UNDDF fue el convenio suscrito el 15 de junio de 2010 entre la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Allí se acordó la creación de la Unidad, “a cuyo cargo estará el conocimiento de todas las investigaciones que por esos delitos se adelantan tanto en las Unidades Nacionales como en las distintas Direcciones Seccionales de Fiscalías, que propenderá por el esclarecimiento de los hechos, la identificación de autores y partícipes y la imposición de las correspondientes penas” (FGN, Resolución 0-2596 de 2010)¹³.

A continuación se detallan algunos aspectos importantes en términos del diseño y la implementación de la UNDDF.

¹² Informe de gestión FGN Agosto 2009 - Noviembre 2010: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/InformeGestion2009-2010.pdf>

¹³ Según el informe de gestión del 2009-2010 de la FGN, la UNDDF se creó “En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 387 de 1997, la Sentencia T – 025 de 2004 de la Corte Constitucional y el auto de seguimiento 008 de 2009, así como de los mandatos contenidos en distintos instrumentos de carácter internacional que forman parte del bloque de constitucionalidad, así como el acuerdo de intención suscrito por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional” (FGN, 2011, p. 82)

Carga de trabajo: De acuerdo con los informes de gestión de la FGN de los periodos 2010, 2011, 2012-2013 y 2013-2014, en términos de la carga laboral asignada para la UNDDF podemos señalar lo siguiente:

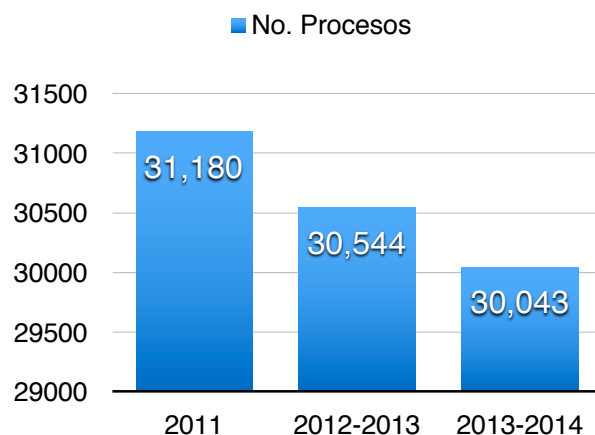
Tabla No. 5. Carga de trabajo de la UNDDF

Año	Número de procesos de la carga laboral de la Unidad			Observaciones adicionales
	Desplazamiento	Desaparición	Total	
2010	No se contaba con el dato	No se contaba con el dato	Estimado de 37.000 casos	En el momento de su creación, la Unidad se encontraba adelantando trámites para la compilación de estadísticas que permitieran conocer el número de investigaciones. La Unidad empezó en este momento con 23 fiscales de conocimiento y 42 servidores en los cargos de asistentes.
2011	16.837	14.350	31.180	Los procesos están distribuidos en 23 fiscales con carga laboral asignada (el mismo número que 2010).
2012 - 2013	N/R	N/R	30.544	Con corte al 30 de marzo de 2012 se contaba con una carga laboral de 18.287 procesos en Ley 600 de 2000 y 12.257 en Ley 906 de 2004. Se cuenta con 33 fiscales adscritos a la Unidad.
2013 - 2014	14.721	15.287	30.043	Durante el periodo comprendido entre el 2 de febrero de 2013 y el 21 de febrero de 2014 se asumió a prevención el conocimiento de 249 casos de desaparición y desplazamiento, y por resolución de variación de asignación del despacho del Fiscal General de la Nación, 1.149 investigaciones adicionales. El informe de este periodo no reporta número de fiscales asignados.

Fuente: informes de gestión 2010 - 2014 FGN.

Se puede ver que la carga de trabajo en la Unidad desde el 2011 (que fue el momento en el que se contó con estadísticas claras en términos de los procesos asignados) hasta el 2014 (cuando transitó hacia la constitución del Eje Temático) tuvo un descenso de aproximadamente 2% por año, de la siguiente manera:

Gráfica No. 8. Descenso de la carga laboral



Fuente: informes de gestión 2010 - 2014 FGN.

Frente a las causas más detalladas de este descenso (que, como veremos, se sostiene también en el tiempo de existencia del Eje Temático) se recomienda avanzar en la profundización de las causas y las razones por las cuales ha venido disminuyendo la carga de trabajo en manos tanto de la UNDDF como del Eje Temático, así como la relación de esta tendencia con la efectividad de la estrategia de priorización. Por disponibilidad de la información proveída por la FGN, este informe no cuenta con la información necesaria para esta labor.

Cobertura territorial y distribución de personal: En términos de la cobertura territorial y la distribución de personal de la Unidad, en el 2010 la Resolución 0-2596 indicó la creación de una sede principal en Bogotá y 10 sub-sedes en distintas regiones del país, cada una con una distribución específica de personal que se especifica a continuación:

Tabla No. 6. Cobertura territorial y distribución de personal de la UNDDF

No	SEDE	SERVIDORES	ÁREA DE INFLUENCIA (Direcciones Seccionales de Fiscalías)
1	BOGOTÁ	4 Fiscales delegados ante los Jueces Penales del Circuito Especializado. (1 Fiscal Jefe de Unidad). 1 Profesional Universitario II 4 Asistentes de Fiscal II 4 Asistentes Judiciales II	BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA
2	BUCARAMANGA	2 Fiscales delegados ante los Jueces Penales del Circuito Especializados 2 Asistentes de Fiscal II 2 Asistentes Judiciales II	BUCARAMANGA Y SAN GIL
3	CARTAGENA	1 Fiscal delegado ante los Jueces Penales del Circuito Especializado 1 Asistente de Fiscal II	CARTAGENA Y SINCELEJO

		1 Asistente Judicial II	
4	CÚCUTA	2 Fiscales delegados ante los Jueces Penales del Circuito Especializados 2 Asistentes de Fiscal II 2 Asistentes Judiciales II	CÚCUTA
5	IBAGUÉ	2 Fiscales delegados ante los Jueces Penales del Circuito Especializados 2 Asistentes de Fiscal II 2 Asistentes Judiciales II	IBAGUÉ, NEIVA Y FLORENCIA
6	MONTERÍA	2 Fiscales delegados ante los Jueces Penales del Circuito Especializados 2 Asistentes de Fiscal II 2 Asistentes Judiciales II	MONTERÍA
7	PASTO	2 Fiscales delegados ante los Jueces Penales del Circuito Especializados 2 Asistentes de Fiscal II 2 Asistentes Judiciales II	PASTO, POPAYÁN Y MOCOA
8	PEREIRA	1 Fiscal delegado ante los Jueces Penales del Circuito Especializado 1 Asistente de Fiscal II 1 Asistente Judicial II	PEREIRA, MANIZALES Y ARMENIA
9	QUIBDÓ	1 Fiscal delegados ante los Jueces Penales del Circuito Especializado 1 Asistente de Fiscal II 1 Asistente Judicial II	QUIBDÓ
10	SANTA MARTA	4 Fiscales delegados ante los Jueces Penales del Circuito Especializado 4 Asistentes de Fiscal II 4 Asistentes Judiciales II	SANTA MARTA, BARRANQUILLA, VALLEDUPAR Y RIOHACHA
11	SANTA ROSA DE VITERBO	1 Fiscal delegados ante los Jueces Penales del Circuito Especializado 1 Asistente de Fiscal II 1 Asistente Judicial II	SANTA ROSA DE VITERBO Y TUNJA

Fuente: Resolución 0-2596 de 2010 de la FGN

Adicionalmente, en cuanto a la distribución de la carga de trabajo según la división territorial de la Unidad, la resolución establece tres consideraciones importantes: i) La Unidad Nacional de Fiscalía contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento

Forzados adoptó las funciones de dirección, control y coordinación del desarrollo de las funciones de investigación que sean adelantadas por la Policía Judicial que se designe para el apoyo de su gestión (Art. 3ro). ii) A los fiscales de la Unidad con sede en Bogotá se les asignaron especialmente los asuntos que por delitos de desaparición forzada y desplazamiento forzado adelantan las Unidades Nacionales de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. También los asuntos correspondientes a las direcciones seccionales de fiscalías de Cundinamarca y Bogotá (Art. 8vo). iii) A los Fiscales de la Unidad destinados a las 10 sub-sedes mencionadas, se les asignó especialmente los asuntos que por delitos de desaparición forzada y desplazamiento forzado adelantan las respectivas direcciones seccionales que conforman cada una de las sedes aquí creadas (Art. 9no).

Después de la creación de la Unidad, la FGN procuró tomar medidas de fortalecimiento del recurso humano y logístico de la misma en los años posteriores. Por ejemplo, un año después de su creación, en el 2011, se crearon lineamientos para conformar nuevos equipos de trabajo en las sedes con mayor carga laboral y se planteó la necesidad de abrir nuevas sedes en las regiones en donde fuese necesario acorde al comportamiento del delito. Mediante la Resolución 0-2116 de 12 de agosto de 2011 se ordenó aumentar el personal del Despacho del Fiscal General de la Nación, previendo los siguientes puntos: “la incorporación en dos fases (enero y abril de 2012) de un Fiscal delegado ante tribunal de distrito, 40 fiscales especializados, 10 fiscales seccionales, 50 asistentes de fiscal y 50 investigadores, con lo que se anticipan 151 funcionarios adicionales destinados a atender los procesos penales que cursan por este delito. Además, se cuenta con la incorporación gradual de personal administrativo y operativo que laboraba en el DAS” (FGN, 2011, p. 57).

Capacitación temática del personal de la UNDDF: La UNDDF reportó a lo largo del periodo 2010-2014 (y sus respectivos informes) varios procesos de capacitación de personal que vale la pena mencionar. En todo caso, no hay indicadores ni menciones sobre aspectos clave del avance de estos procesos. No se mencionan retos y necesidades en términos de la capacitación, contenidos y metodologías específicas ni resultados e indicadores de efectividad respecto a la socialización de los componentes fundamentales de la carga de trabajo de la UNDDF, por lo cual este informe recomienda avanzar en la profundización de estos ítems en un ejercicio de evaluación futura. La ausencia de estos elementos está vinculada a la disponibilidad de información de parte de la FGN. Pese a ello, podemos mencionar algunos hechos generales contenidos en los informes de gestión del periodo mencionado.

Según el informe de gestión de la FGN para el periodo 2009-2010, el 25 y 26 de noviembre del 2010 se realizó la primera capacitación para fiscales y asistentes de la Unidad a través del primer seminario internacional “Desafíos en la judicialización del crimen de desplazamiento forzado” (FGN, 2010, p. 82). Este seminario se realizó a través de una gestión de cooperación con el memorando de entendimiento suscrito por el Director del país del Consejo Noruego para refugiados y el Fiscal General de la Nación.

Asimismo, una vez creada la Unidad, los días 20, 21 y 22 de diciembre de 2010 tuvo lugar un proceso de formación sobre desplazamiento forzado dirigido al personal de la UNDDF. Los ejes temáticos centrales fueron “el conocimiento del Plan Nacional de Búsqueda, mecanismo de búsqueda urgente, instrumentos internacionales, estudio del tipo penal del delito de desaparición forzada, conocimiento y manejo de las distintas plataformas de información que se manejan en el país” (FGN, 2010, p. 82).

El informe de gestión del año 2011 reporta cinco procesos de capacitación distribuidos a lo largo del año y mencionados en la siguiente tabla (Tabla Capacitaciones 2011, FGN, 2011, p. 58):

Tabla No. 7. Capacitaciones 2011 de la UNDDF

Tabla 35 – Capacitaciones 2011			
Seminarios	Fechas	Participantes	Sede
Desafíos de la justicia frente a delitos de violencia sexual basada en género	24 y 25 de marzo 2011	30 fiscales y asistentes Unidad Desplazamiento	Bogotá
Desafíos en la persecución del crimen de desplazamiento forzado	5 y 6 de agosto de 2011	28 servidores de Santa Marta, Montería y Cartagena	Santa Marta
Desafíos en la persecución del crimen de desplazamiento forzado	19 y 20 de agosto de 2011	34 servidores de Medellín y Pereira	Medellín
Desafíos en la persecución del crimen de desplazamiento forzado	16 y 17 de septiembre de 2011	32 servidores de Bogotá, Cúcuta, Pasto, Bucaramanga, Villavicencio e Ibagué	Bogotá
Seminario internacional de desplazamiento forzado y justicia	24 al 26 de octubre 2011	85 fiscales, asistentes de fiscal y policía judicial, seccionales país	Bogotá

Fuente: Unidad Nacional contra los delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados

Finalmente, para el periodo 2012 - 2013 se reporta la capacitación de 322 funcionarios (entre fiscales, investigadores y asistentes), en los temas propios de la carga de trabajo de la Unidad: “Teniendo en cuenta la importancia de los Mecanismos de Búsqueda Urgente (MBU), como herramienta efectiva en la búsqueda de personas desaparecidas, se destaca la implementación del seminario taller sobre Mecanismo de Búsqueda Urgente, con el que se afianzan los conocimientos sobre el alcance y finalidad de la herramienta y se fortalecen las destrezas operativas para su efectividad. [...] Así mismo, cabe resaltar la sensibilización acerca del modelo investigativo que involucra como lineamientos necesarios los criterios de priorización, el análisis delictual y la construcción de contextos” (FGN, 2013, p. 45).

Procesos metodológicos sobre priorización de la carga de trabajo de la UNDDF: La FGN reportó en el periodo 2010-2014 algunas consideraciones sobre los procesos metodológicos utilizados al interior de la UNDDF para la gestión e investigación de la carga de trabajo asignada. Las metodologías están directamente ligadas a los lineamientos dados por la Estrategia de Priorización general de la FGN. Al respecto, se pueden mencionar algunos elementos.

Según el informe del periodo 2012-2013, la Unidad buscó implementar estrategias metodológicas tendientes a la “incorporación de enfoques diferenciales en las investigaciones”, pretendiendo a través de ello conseguir una correspondencia entre los procesos de investigación y las necesidades particulares que refieren las víctimas. Con ello, se reporta la adopción de “una metodología basada en criterios de priorización, asociación de casos y cruce de información”. Para el periodo mencionado, la FGN resume las estrategias metodológicas e investigativas implementadas en la Unidad para casos priorizados de la siguiente manera: a. Seguimiento y monitoreo periódicos al avance de procesos a partir de comités técnicos jurídicos periódicos en los que se definen y articulan estrategias de investigación. b. Reuniones de planeación estratégica. c. Sesiones de presentación de resultados sobre el impulso de los casos de Ley 600 de 2000 y Ley 906 de 2004 (FGN, 2013, p. 42).

Así mismo, para el periodo 2013 - 2014 se reportan dos medidas administrativas generales de descongestión judicial, a saber:

a. Implementación de la Directiva 001 de 2012 en la UNDDF, bajo tres presupuestos

1. El análisis criminal, que “focalizado en el delito de desplazamiento forzado y las repercusiones de género ampliamente señaladas por la honorable Corte Constitucional, adquiere gran preponderancia en razón a que la comprensión real del comportamiento delictivo, sus motivaciones, la incidencia de delitos como la desaparición forzada y el desplazamiento forzado en sus distintas manifestaciones, coadyuva el desarrollo de investigaciones serias y respuestas efectivas en procura a la salvaguarda de sus derechos”.

2. La construcción de contextos, “entendiendo la necesidad de conocer la verdad de lo sucedido, evitar su repetición, establecer las estructuras de las organizaciones delictivas y determinar grados de responsabilidad de integrantes de grupos y colaboradores, así como unificar actuaciones y lineamientos en la Fiscalía”.

3. Las asociaciones de casos, “cuya efectividad ha demandado un fortalecimiento de la articulación de las distintas dependencias de la Fiscalía, procurando la efectividad de la investigación a partir de un trabajo mancomunado, coordinado, precedido por la optimización de los recursos humanos y logísticos” (FGN, 2014, p. 52).

b. Estrategia de depuración de casos de desaparición forzada

Para esto se tiene en cuenta la necesidad de “garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación en el curso de las investigaciones por presuntas desapariciones forzadas esta Unidad adelanta un proceso de depuración basado en el cruce de

información de datos de bases públicas, cuyos resultados son objeto de posterior verificación por parte del equipo investigativo, empero, sin duda redundan en la descongestión judicial” (FGN, 2014, p. 53).

Resultados reportados de la UNDDF: Entre 2010 y 2011 la Unidad concentró buena parte de su actividad en la consolidación y sistematización de la carga de trabajo en distintos niveles. El informe de gestión de 2011 reporta cinco resultados generales en tal dirección (FGN, 2011, p. 56):

- a. Elaboración de un consolidado de casos de desplazamientos masivos con solicitud de asignación especial a la Unidad contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados.
- b. Consolidado nacional de mecanismos de búsqueda urgentes activados y seguimiento a los resultados de estos.
- c. Registro nacional de diligencias de prospecciones y exhumaciones realizadas y programadas.
- d. Registro de casos que involucran como víctimas a afro-descendientes, indígenas, reclamantes de tierras y mujeres.
- e. Programación del ‘Primer Encuentro con la Verdad’ para la vigencia 2012, producto de la culminación de la fase de ubicación de los familiares de las víctimas que obran en los procesos que se adelantan en las sedes de la Unidad.

En términos de seguimiento a procesos, investigaciones recibidas y evacuadas y decisiones de fondo (diferenciadas por Ley 600 y Ley 906), los informes de gestión elaborados en el periodo 2011-2014 reportan la siguiente información:

a. Periodo 2011:

Tabla No. 8. Decisiones 2011 de la UNDDF

Tabla 34 – Decisiones adoptadas 2011			
Tipo de Decisión	Ley 906	Ley 600	Cantidad
Capturas solicitadas	x		69
Capturas vigentes	x		59
Formulaciones de imputación	x		7
Escritos de acusación presentados	x		8
Preacuerdos presentados	x		3
Sentencias condenatorias	x		10
Sentencias absolutorias	x		2
Archivos proferidos	x		1.011
Situaciones jurídicas		x	149
Acusación		x	37
Preclusión		x	24
Sentencias condenatorias		x	6
Sentencias absolutorias		x	0
Inhibitorios		x	135

Fuente: Unidad Nacional contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados

b. Periodo 2012 – 2013

Tablas No. 8, 9, 10 y 11. Decisiones 2012-2013 de la UNDDF

Tabla 24. Sentencias condenatorias entre 1º de abril de 2012 y 1º de febrero de 2013

Ley	Cantidad
Ley 600 de 2000	83
Ley 906 de 2004	4
Total	87

Fuente: Unidad Nacional de Fiscalías contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados- Periodo: 1º de abril de 2012 a 1º de febrero de 2013.

Tabla 26. Archivos e inhibitorios de conformidad con las previsiones legales y con actas de supervivencia en los casos de presuntas desapariciones

Asunto	Cantidad
Inhibitorios Ley 600 de 2000	69
Archivos Ley 906 de 2004	170
Total	239

Fuente: Unidad Nacional de Fiscalías contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados. Periodo: 1º de abril de 2012 a 1º de febrero de 2013.

Tabla 25. Medidas de aseguramiento

Mes-Año	Cantidad
Abril 2012	22
Mayo 2012	30
Junio 2012	20
Julio 2012	13
Agosto 2012	14
Septiembre 2012	20
Octubre 2012	18
Noviembre 2012	9
Diciembre 2012	14
Enero 2013	11
Total	171

Fuente: Unidad Nacional de Fiscalías contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados- Periodo: 1º de abril de 2012 a 1º de febrero de 2013.

Tabla 27. Capturas efectuadas

Asunto	Cantidad
Ley 600 de 2000	22
Ley 906 de 2004	5
Total	27

Fuente: Unidad Nacional de Fiscalías contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados. Periodo 1º de abril de 2012 a 1º de febrero de 2013.

c. Periodo 2013 – 2014

Adicionalmente, la UNDDF reporta la gestión de una serie de casos de connotación conocidos por la Unidad en el marco de las Leyes 600 de 2000 y 906 de 2004. La Unidad plantea dos perspectivas en cuanto al enfoque de los casos de connotación: “[l]os casos cuya priorización fue aprobada por el Comité de Priorización, y algunos que, no siendo priorizados, han tenido gran impacto en razón a los oprobiosos hechos investigados”. Al 2014 los casos de connotación eran: a. Caso litoral del San Juan (Chocó). b. Caso Martinica. c. Casos Jiguamiandó y Curvaradó (Chocó) (FGN, 2014, p. 51).

Tablas No. 12, 13 y 14. Decisiones 2013-2014 de la UNDDF

Tabla No. 26 Investigaciones recibidas por la Unidad Nacional contra los delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados

Concepto	Cantidad
Asumidas a prevención y con solicitud de asignación especial	249
Por variación de asignación especial	1.149
Total	1.398

Fuente: Unidad Nacional contra los delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados. Periodo de análisis: 2 de febrero de 2014. a 21 de febrero de 2014.

Tabla No. 27 Decisiones de fondo por Ley 600 de 2000

Decisión	Cantidad
Resolución de acusación	28
Medida de aseguramiento	440
Apertura de instrucción	167
Preclusión	14
Inhibitorio	158
Total	807

Fuente: Unidad Nacional contra los delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados. Periodo de análisis: 2 de febrero de 2013 a 21 de febrero de 2014.

Tabla No. 28 Decisiones de fondo por Ley 906 de 2004

Decisión	Cantidad
Imputación	12
Medida de aseguramiento	11
Escrito de acusación	9
Archivo	598
Total	630

Fuente: Unidad Nacional contra los delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados. Periodo de análisis: 2 de febrero de 2013 a 21 de febrero de 2014.

Presupuesto: Los informes del periodo referido no reportan información presupuestaria para la gestión de la UNDDF. Es necesario avanzar en una caracterización más detallada de este aspecto. Nuevamente, esto está sujeto a la disponibilidad de la información proveída por la FGN. Lo único que se menciona al respecto es la relación con dos fuentes de financiación clave: desde el 2010, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la cooperación internacional (hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social) a través del Ministerio de Hacienda (traslado o asignación presupuestal) (FGN, 2010, p. 83). Por ejemplo, en el 2011 se suscribió el convenio 120, a través del cual Acción Social se comprometió a “apoyar la Unidad con recursos destinados a la adquisición de bienes y servicios y a la adecuación de sedes para su funcionamiento, aportándole una suma de hasta 1.400 millones de pesos. La ejecución definitiva de los recursos fue equivalente al 99.79% de los recursos asignados en virtud del convenio” (FGN, 2011, p. 58).

ii. Eje Temático De Desaparición Y Desplazamiento Forzado

Origen y objetivos del Eje Temático de Desaparición y Desplazamiento Forzado.

En respuesta a la orden primera del Auto 092 de 2008, la FGN indica que en el marco del proceso de reestructuración de la entidad que tuvo lugar en el año 2014 se creó la Dirección de Fiscalías Nacionales, de la cual empezaría a depender el nuevo Eje Temático de Desaparición y Desplazamiento Forzados (antigua UNDDF) (FGN, 2016b, p. 03).

El objetivo principal del Eje Temático DDF es “adelantar las investigaciones penales por los delitos de desaparición y desplazamiento forzados, bajo lineamientos de

construcción de contextos, asociación de casos y análisis criminal, asignadas por el señor Fiscal General de la Nación, directamente o por recomendación del Comité de Priorización de casos y situaciones” (FNG, 2015, p. 64).

La función investigativa y acusatoria del Eje Temático DDF se desarrolla a través de los fiscales delegados por la Dirección de Fiscalías Nacionales, lo cual está reglamentado a través de la **resolución 0-556 de 2014** del Fiscal General de la Nación. La conformación y establecimiento de competencias sobre la carga de trabajo para el grupo de fiscales encargados del Eje Temático DDF es directamente asignada por el Fiscal General de la Nación o recomendada por el Comité Nacional de Priorización de la FGN. Este sistema de asignación aplica para el resto de ejes y queda reglamentado a través de la **Resolución 142 del 24 de Diciembre de 2014** del Director de Fiscalías Nacionales.

Carga de trabajo del Eje Temático.

De las 47.719 investigaciones actualmente activas por el delito de desplazamiento forzado en justicia ordinaria (Ley 600 de 2000 y Ley 906 de 2004)¹⁴ con corte al 31 de marzo de 2016, el Eje temático tiene a su cargo 14.370 procesos activos por el delito de desplazamiento forzado y 14.525 por desaparición forzada. Hay un total de 350 procesos activos por concepto de otros delitos. El gran total de la carga de trabajo del Eje es de 29.245 procesos (FGN, 2015, p 64). Las siguientes tablas resumen estos datos:

Tabla No. 15. Carga de trabajo Eje Temático DDF por delito

Carga del Eje Temático DDF por delito a marzo 31 de 2016		
DELITO	No. PROCESOS	PORCENTAJE PROCESOS
Desplazamiento Forzado	14.370	49,73%
Desaparición Forzada	14.525	50,27%
TOTAL	29.245	100%

Fuente: Fiscalía General de la Nación (2015b) Capítulo 4: Eje Temático de Desaparición y Desplazamiento Forzados. Bogotá: FGN.

Tabla No. 16. Carga de trabajo Eje Temático DDF por procedimiento

Carga del Eje Temático DDF por procedimiento a marzo 31 de 2016		
LEY	No. PROCESOS	PORCENTAJE PROCESOS
Ley 600	17.773	61%
Ley 906	11.512	39%
TOTAL	29.245	100%

Fuente: Fiscalía General de la Nación (2015b) Capítulo 4: Eje Temático de Desaparición y Desplazamiento Forzados. Bogotá: FGN.

Si bien se observa un descenso de aproximadamente el 2% anual del número de procesos asignados (en continuidad con la dinámica de la UNDF) faltan elementos

¹⁴ En el informe de abril del 2015 para responder a la primera orden del auto 092, la FGN señala total de 47.719 investigaciones actualmente activas por el delito de desplazamiento forzado en justicia ordinaria (Ley 600 de 2000 y Ley 906 de 2004), con corte al 31 de enero 2015, y 2.873 hechos de desplazamiento forzado imputados a los postulados de Justicia y Paz, con corte al 31 de diciembre de 2014. (FGN, 2016b, p. 25)

para evaluar: a) las razones más precisas de este descenso y de qué manera esto está relacionado con la efectividad de la estrategia de priorización, b) la forma en que el tránsito de UNDDF a Eje Temático constituye un avance o un retroceso, creando criterios de evaluación más precisos para ello, c) la relación de la carga de trabajo del Eje Temático con la carga total de procesos actualmente investigados en relación al delito de desplazamiento forzado.

Es necesaria la creación de una metodología de rastreo y sistematización de estos datos, para lo cual este informe recomienda, para el próximo informe anual sobre la efectividad de la estrategia de priorización en materia de investigación y gestión penal para el delito de desplazamiento forzado, que se pueda avanzar en una caracterización más clara de estos ítems.

Cobertura Territorial y Personal del Eje Temático DDF

Actualmente el Eje Temático está conformado por grupos de fiscales que desarrollan la función investigativa y acusatoria por los delitos de desaparición forzada y desplazamiento forzado en **15 sedes a nivel nacional** (cuatro nuevas con respecto a la cobertura territorial de la UNDDF en el 2010: Montería, Valledupar, Cali, Villavicencio).

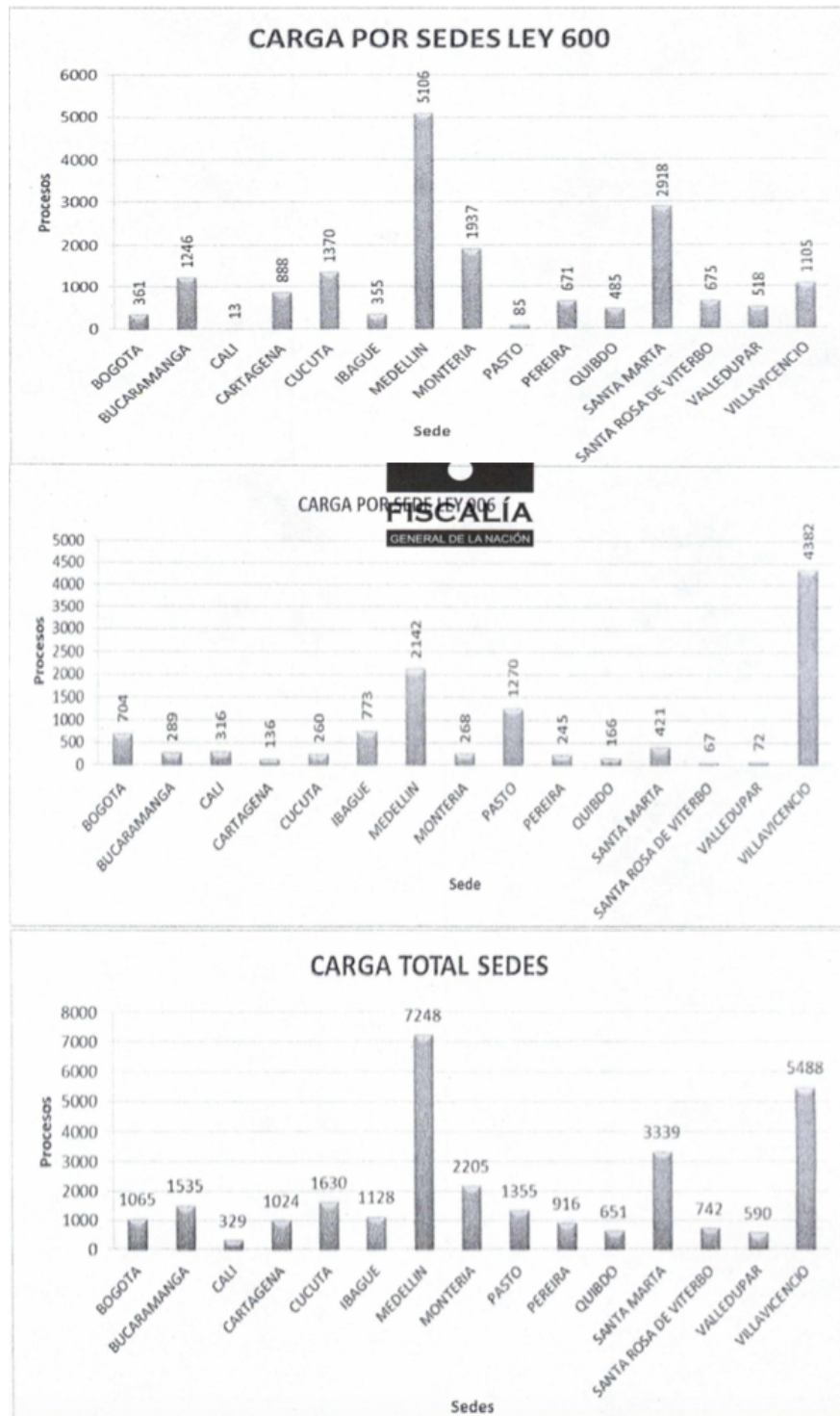
Tabla No. 17. Carga de trabajo Eje Temático DDF por delito

No	SEDE	ÁREA DE INFLUENCIA (Direcciones Seccionales de Fiscalías)
1	BOGOTÁ	BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA
2	BUCARAMANGA	BUCARAMANGA Y SAN GIL
3	CARTAGENA	CARTAGENA Y SINCELEJO
4	CÚCUTA	CÚCUTA
5	IBAGUÉ	IBAGUÉ, NEIVA Y FLORENCIA
6	MONTERÍA	MONTERÍA
7	PASTO	PASTO, POPAYÁN Y MOCOA
8	PEREIRA	PEREIRA, MANIZALES Y ARMENIA
9	QUIBDÓ	QUIBDÓ
10	SANTA MARTA	SANTA MARTA, BARRANQUILLA, VALLEDUPAR Y RIOHACHA
11	SANTA ROSA DE VITERBO	SANTA ROSA DE VITERBO Y TUNJA
12	Montería	INFORMACIÓN DISPONIBLE NO REPORTA
13	Valledupar	INFORMACIÓN DISPONIBLE NO REPORTA
14	Cali	INFORMACIÓN DISPONIBLE NO REPORTA
15	Villavicencio	INFORMACIÓN DISPONIBLE NO REPORTA

Fuente: Fiscalía General de la Nación (2015b) Capítulo 4: Eje Temático de Desaparición y Desplazamiento Forzados. Bogotá: FGN.

En cuanto a la carga de trabajo distribuida en las 15 sedes del Eje Temático, las siguientes tablas proveen información diferenciada según Ley 600/906 (FGN, 2015b, p. 66).

Gráfica No. 9. Carga de acuerdo con régimen procesal



Articulación del Eje Temático con la estrategia general de priorización

En términos de la articulación con la estrategia general de priorización de la FGN, en el informe presentado a la Corte para el Auto 092 se menciona que el Eje Temático “hace un monitoreo periódico detallado a las investigaciones a su cargo, que involucran víctimas con especial protección constitucional [indígenas, afrodescendientes, menores de edad, mujeres, líderes reclamantes de restitución de tierras, víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y población LGBTI]. Para tal efecto, cuenta con una matriz de caracterización de las víctimas y con un sistema de alertas que impulsa la Coordinación del Eje Temático con las 15 sedes nacionales” (FGN, 2016b, p. 08).

La articulación con la estrategia general de priorización también pasa por una evaluación de una serie de características básicas de los fenómenos delictuales inmersos en la carga de trabajo asignada al eje temático. Para este propósito, la FGN reconoce la dificultad de investigar los dos fenómenos delictuales del Eje Temático (que incluye variables espaciales, temporales, históricas y políticas de alta complejidad), por lo que se requiere de la consideración de una serie de características que contribuyen a la creación de patrones de macrocriminalidad (FGN, 2015b, p. 69):

a. “Las zonas y lapsos en que acaecen los hechos que investiga El Eje Temático tienen dinámicas diferentes, en razón a:

- Ostensibles variaciones socioculturales y demográficas.
- Injerencia de diversos grupos organizados al margen de la ley.
- Contextos de violencia particulares.
- Especial importancia para los intereses de la delincuencia.

b. En la mayoría de los delitos que se investigan hay una marcada injerencia de grupos organizados al margen de la ley y delincuencia organizada, pero las dinámicas varían, razón por la cual se evidencia:

- Injerencia paramilitar.
- Injerencia de la guerrilla.
- Injerencia de bandas emergentes Injerencia de la delincuencia común.
- Otros actores de violencia.

c. Las características propias de cada caso y las distintas aristas que lo impactan, permiten anticipar que en la mayoría de ellos hay una presencia macro-criminal y, en consecuencia, es necesaria una investigación en contexto.

d. En razón a la victimización de grupos especialmente protegidos es necesario lograr una correspondencia entre la labor investigativa y las necesidades particulares que comporten las víctimas, es decir, es necesario incorporar enfoques diferenciales como lineamientos investigativos al estar estrechamente ligados a la coherente construcción de contextos y al criterio subjetivo de priorización.

e. Existen casos que han trascendido al escenario internacional, como aquellos que se ventilan en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

f. Existen casos que, por el impacto que han generado en la comunidad, son objeto de monitoreo interinstitucional a instancias de la Corte Constitucional en los que, además, confluyen criterios inherentes al impacto y a la dificultad que comportan, en términos de la política de priorización.

g. La efectividad en las investigaciones impacta positiva o negativamente las estrategias del gobierno para el abordaje y la atención a víctimas, siendo necesaria la adopción de medidas que respondan a coyunturas concretas y a la vez resulten sostenibles como lineamientos investigativos efectivos".

Frente a lo anterior, la estrategia diseñada para gestionar la carga de trabajo del Eje Temático incluye cuatro alternativas de priorización, a saber:

1. Casos de desaparición forzada — búsqueda de personas desaparecidas¹⁵.
2. Casos FARC y ELN¹⁶.
3. Casos de desplazamiento forzado georreferenciación (circunstancias espacio-temporales) y asociación por la parte activa¹⁷.
4. Casos ya priorizados y casos ya asociados¹⁸. (FGN, 2015b, p. 70)

Se reconoce un avance en la compatibilidad del diseño de metodologías que operan sobre criterios de priorización y sobre análisis de contextos para efectos de la investigación del delito de desplazamiento forzado y la lucha contra la impunidad en el mismo. Sin embargo, hay una serie de puntos importantes que quedan por desarrollar de manera más detenida: a) como ya advertíamos, los mecanismos de articulación y de comunicación entre la carga de trabajo del Eje Temático y la del resto de dependencias en materia de investigación del delito de desplazamiento forzado, buscando hacer más eficientes los procesos de gestión al interior de la institución, b) los resultados en

¹⁵ Esta alternativa de priorización tiene múltiples propósitos, siendo un objetivo primordial la búsqueda y el hallazgo, con o sin vida, de personas reportadas como desaparecidas forzadas, sin subestimar las incidencias de los resultados en el trámite de las investigaciones correspondientes (depuración, descongestión y adopción de decisiones de fondo, etc.) (FGN, 2015b, p. 70)

¹⁶ Esta alternativa tiene como objetivo primordial anticipar la caracterización de los casos de desplazamiento forzado y desaparición forzada asignados especialmente al Eje Temático y presuntamente atribuibles a miembros de las FARC y el ELN, de manera que la misma constituya un claro insumo orientador para la estrategia de post conflicto que implemente la Fiscalía General de la Nación, desde la Alta Dirección de la Entidad. (FGN, 2015b, p. 70)

¹⁷ Esta alternativa de priorización tiene como objetivo primordial determinar la mayor cantidad de casos de desplazamiento forzado que deban asociarse y/o conectarse, proceder en tales sentidos y clasificarlos de acuerdo a la injerencia delincinencial o de estructuras armadas en y durante las zonas y lapsos correspondientes; logrando con ello una gestión investigativa coherente e integral. A continuación se relacionan las gráficas correspondientes a la correlación de variables lugar/año de ocurrencia de los hechos de desplazamientos forzados, como insumo orientador para las asociaciones de casos, socializada al interior de los despachos correspondientes. (FGN, 2015b, p. 70)

¹⁸ Con el fin de generar una estrategia paulatina de impulso de las investigaciones que develen situaciones de desaparición forzada y/o desplazamiento forzado a partir de asociaciones de casos, es importante prever que mientras se desarrollan las alternativas consignadas en el numeral 2.4.2., denominada "Casos FARC y ELN" y la prevista en el 2.4.3. "Casos de Desplazamiento Forzado Georreferenciación (circunstancias espacio-temporales) y asociación por la parte activa, cuya actividad de priorización preponderante la configura la asociación de casos, se desarrollara el impulso efectivo de casos ya asociados, frente a los cuales se espera la adopción de decisiones de fondo que permitan la realización de los principios de verdad y justicia. (FGN, 2015b, p. 70)

términos de la implementación de la estrategia vistos en el desarrollo de la actividad laboral del Eje Temático.

Resultados

Tal y como se indicaba en las advertencias metodológicas, el corto periodo de tiempo existente entre la creación del eje y la presentación de este informe dificulta presentar resultados detallados y con un nivel de complejidad más profundo. Por otro lado, se insiste en la disponibilidad de la información que pueda proveer la FGN para la elaboración de estos informes.

En términos de resultados destacables respecto a casos por procesos priorizados en el Eje Temático, el informe presentado por la FGN para responder a la orden primera del auto 092 menciona 7 casos, de los cuales solo 4 son realmente de desplazamiento forzado, con avances importantes (extraído textualmente del informe):

2. “Casos FUNPAZCOR (Fundación para la Paz de Córdoba): se asociaron cerca de 200 radicados por desplazamientos forzados y demás conductas punibles que involucran la presunta responsabilidad de miembros de FUNPAZCOR, en connivencia con funcionarios públicos. Durante el 2014, se materializaron 10 capturas, se logró la vinculación formal de 19 personas, 9 de ellas se encuentran con medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento carcelario.

El pasado 13 de marzo de 2015, se profirió resolución de acusación en contra de estos 9 sindicados (Gabriela Inés Henao Montoya, Manuel Benito Causil Díaz, Guillermo Alberto Mass Sánchez, Antonio Adonis González González, Marco Antonio Fuentes Martínez, Lázaro del Cristo de León de León, Tarquino Rafael Morales Díaz, Marcelo León Santos Tovar y Manuel Arturo Salom Rueda). De otra parte, fue suscrita el acta de aceptación de cargos por parte del procesado Remberto Manuel Álvarez Vertel y se encuentra pendiente por realizar el acta de aceptación de cargos de Sor Teresa Gómez Álvarez.

3. Casos Curvaradó y Jiguamiandó: el 30 de octubre de 2014 el Juzgado 5º Penal del Circuito Especializado de Medellín profirió sentencia condenatoria en contra de 16 personas responsables de los delitos de concierto para delinquir, desplazamiento forzado e invasión de áreas de especial importancia ecológica, de los que fueron víctimas las comunidades de las cuencas de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó. Las penas impuestas oscilan entre 2 y 10 años de prisión. Entre las condenadas está Sor Teresa Gómez Álvarez, quien se encuentra privada de la libertad y a órdenes de los despachos que investigan los casos de FUNPAZCOR y otros hechos con patrones criminales similares. (...)
4. Caso Chengue: cuatro (4) desmovilizados del Bloque Montes de María de las AUC se acogieron a sentencia anticipada por los delitos de concierto para delinquir y desplazamiento forzado. Mediante proveído del 30 de diciembre de 2014 fueron condenados a 5 años de prisión.

5. Caso de violencia sexual en el marco de un desplazamiento forzado, ocurrido en la comunidad de Aguacatico y Berrecuy (región del medio Baudó, Chocó): Los hechos ocurrieron el 15 de agosto de 2010, cuando miembros de Los Rastrojos desplazaron a varias familias de esta comunidad, asesinaron a un ciudadano y una afrodescendiente fue víctima de violencia sexual. Se logró la identificación e individualización del presunto responsable, Donaldo Rivera Núñez, alias “Pérez”, a quien se le imputaron los cargos respectivos y se allanó a los mismos. El juez de control de garantías le impuso medida de aseguramiento. Está pendiente la audiencia de verificación del allanamiento, lectura de fallo y condena.

En este caso, la articulación de las actividades investigativas con las médico forenses, permitió judicializar de manera efectiva al perpetrador. La FGN propició, en asocio con la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas (en adelante, UARIV), el acompañamiento médico y psiquiátrico permanente a la víctima de violencia sexual y su inscripción en el RUV. También ha contado con la asistencia de la Defensoría del Pueblo.

Frente a este caso, es importante resaltar que si bien al inicio del proceso la víctima no denunció la agresión sexual, la entrevista realizada por una psicóloga experta del CTI permitió diagnosticar la situación y propiciar un ambiente favorable para que relatara los hechos tal como acontecieron y se pudiera acusar al responsable.

La investigación adelantada frente a este caso ha permitido diagnosticar otras situaciones criminales en esta región del medio Baudó, considerada epicentro de distintos actores armados. Atendiendo a esto, el fiscal, los investigadores y el personal experto están terminando de construir una estrategia de acceso a la justicia para las víctimas ya ubicadas, cuyos casos, pese a la ausencia de denuncias, están siendo documentados.

1.3.3. Nuevo Sistema de Investigación Penal y Política de priorización en el marco de la Directiva 002 de 2015 de FGN

Hubo necesidad de ampliar y modificar la Directiva 001 de 2012 por varias razones, pero quizá la principal sea la falta de claridades metodológicas, esto en tanto que una lectura comparada de la Directiva 002 y las Cartillas de la *Caja de Herramientas* o guía de implementación de la priorización permite encontrar bastantes similitudes.

Algunos de los cambios más relevantes pasan por cambios en las definiciones, en la forma de realizar el test de proporcionalidad e, incluso, un nuevo organigrama de los niveles de priorización.

La *priorización* se entiende ahora como “una política orientada al diseño e implementación de una técnica de gestión estratégica de la carga de trabajo y del flujo de casos que son puestos en conocimiento de la Fiscalía, para el manejo analítico de la investigación, y del ejercicio de la acción pena y de la acción de extinción de dominio. Así, la priorización está orientada al desarrollo e implementación de herramientas que

permitan garantizar de manera más efectiva y eficiente el derecho fundamental de todos los ciudadanos de acceder a la administración de justicia.

“En este orden de ideas, y en concordancia con la Resolución 0-1343 de 2014 ‘por medio de la cual se crean y reglamentan el Comité Nacional y los Comités Seccionales de Priorización de Situaciones y Casos en la Fiscalía General de la Nación’, la política de priorización permea la toma de decisiones en la actividad cotidiana de la FGN respecto del manejo estratégico de todo el inventario y del flujo de casos. Por eso, no sólo se traduce en el establecimiento de un orden de atención a las situaciones o casos concretos, sino que además incluye el uso de diversas herramientas de gestión administrativa y de investigación criminal (como podrían ser destinar un número más alto de funcionarios o mayores herramientas de trabajo para la resolución de unas situaciones o casos frente a otros; ajustar el tipo de respuesta a las particularidades de cierta situación o caso; aplicar herramientas analíticas en el trámite, la investigación y la judicialización de situaciones o casos; focalizar esfuerzo en ciertos casos o hechos delictivos, y/o focalizar esfuerzos en la investigación o judicialización de algunas de las personas presuntamente responsables).”

Se trata claramente de una proyección mucho ambiciosa de la política de priorización, que parte de nuevas constataciones relacionadas con las que dieron lugar a la Directiva 001. A continuación se presenta una síntesis de los problemas que llevaron a la Fiscalía a intervenir su política de priorización, pero que pueden consultarse en su integridad en la Directiva 002 de 2015 (a partir de la hoja no. 9):

- I. *Ineficacia de la investigación penal en casos difíciles y de alto impacto asociada a la dificultad para identificar prioridades y definir focos estratégicos de atención.* Según la Fiscalía, luego de la Directiva 001 persiste la atención de casos bajo el anterior modelo, de acuerdo con el orden de llegada y sin un análisis previo que permita relacionarlo con otros casos o situaciones ya en marcha
- II. *Ineficacia de la investigación penal de organizaciones criminales y bajos resultados en relación con su desarticulación.* Persiste la falta de identificación de patrones para la caracterización de organizaciones y redes criminales que permita la judicialización de los individuos que desempeñan roles importantes y lograr su desmantelamiento.
- III. *Ineficacia de la investigación penal en procesos relacionados con el conflicto armado, para garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación a las víctimas.* Persiste la falta de integralidad en las investigaciones, entre otras razones, por la necesidad de judicializar a todos los postulados por todos los hechos, sin tener presente el por qué de la victimización.
- IV. *Imposibilidad de garantizar de manera efectiva el derecho de igualdad material de las personas afectadas por actos criminales.* Siguen sin tenerse en cuenta factores contextuales de las regiones del país a partir de los cuales es claro que el impacto de ciertos comportamientos criminales no es el mismo, ni lo padecen en misma intensidad las víctimas, ni éstas son las mismas.

- V. *Falencias asociadas a la falta de diagnósticos y de evaluación en la implementación de políticas públicas y proyectos nuevos.* No fue suficiente la política planteada en la Directiva 001 porque carecía de un enfoque de ciclo de política pública a partir del cual pudiese tomar correctivos

Uno de los correctivos que llama la atención es al test de priorización, ahora *Test de priorización y ponderación*, con el que se busca lograr un equilibrio entre las variables de impacto y dificultad a la hora de decidir qué alternativas de priorización de casos y situaciones se proponen a los Comités, de modo que, por ejemplo, no dejen de investigarse casos de alto impacto por judicializar los más fáciles, o por el contrario, se prioricen casos de alto impacto pero cuya dificultad no va a permitir ningún resultado misional.

La Directiva 002 establece dos sub reglas para el Test:

- i. Los criterios objetivo y subjetivo priman para evaluar si un caso o situación es priorizable.
- ii. Sin embargo, el análisis de impacto debe ponderarse con la evaluación de la dificultad.

Lo anterior conduce a un nuevo análisis, un poco más complejo que el de la GRÁFICA No. 10:

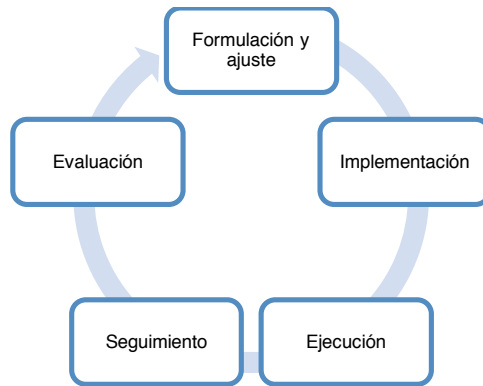
Gráfica No. 10. Relación de las escalas de impacto y dificultad. Directiva 002 de 2015

Impacto	Extraordinario	+++	++++	+++++	+++++
	Alto	++	++	+++	++++
	Medio	+	+	-	-
	Bajo	+	-	--	--
		Fácil	Intermedia	Difícil	Muy difícil
		Dificultad			

FUENTE. FGN. Directiva 002 de 2015, hoja 38

Otro de los cambios, que se propone en términos de avance, es que la política de priorización cumple un ciclo de cinco etapas:

Gráfica No. 11. Etapas de la política de priorización

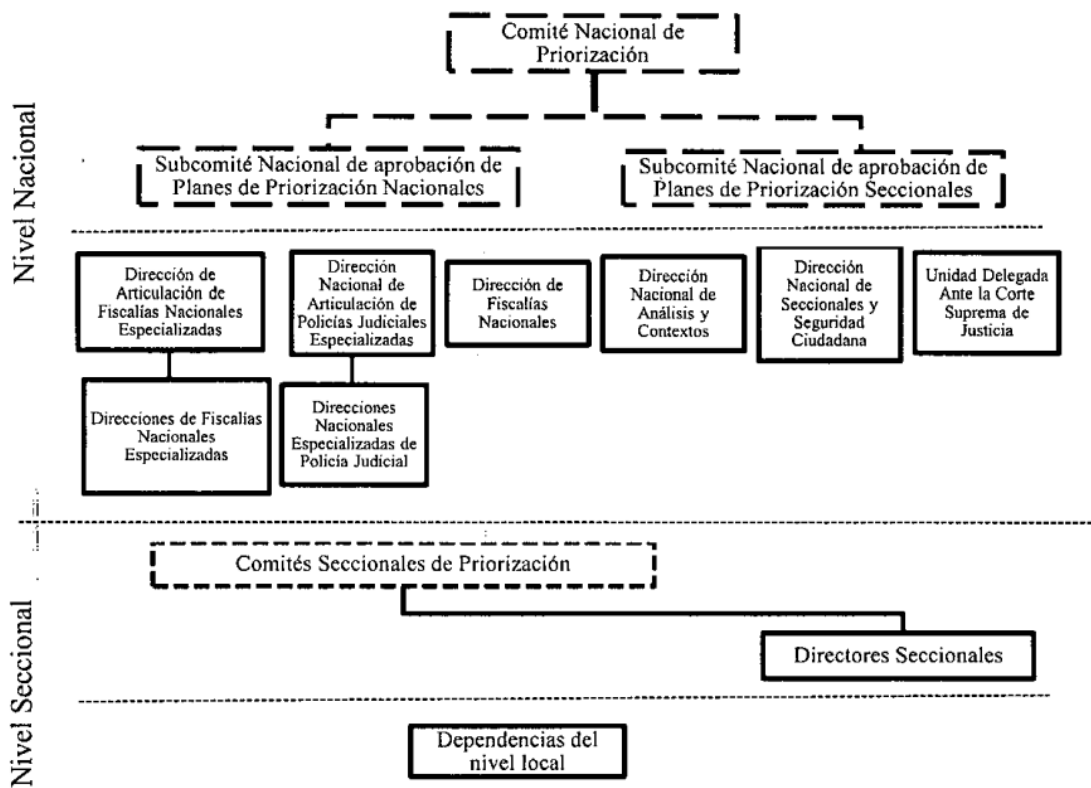


Fuente: elaboración propia, con información de la FGN.

Cada etapa cuenta con actividades y responsables, vinculados en la Directiva de forma que les sea exigible el cumplimiento de las mismas.

Esta nueva estrategia requiere de un nuevo organigrama de niveles, que cambió con relación a los tres niveles que propuso la Directiva 001:

Gráfica No. 12. Organigrama de la FGN con los niveles de la política de priorización



Fuente. FGN. Directiva 002 de 2015, hoja No. 50

De acuerdo con esta estructura, el *Comité Nacional de Priorización* aprobará los planes de priorización de la Dirección de Fiscalías Nacionales (incluyendo el Eje Temático de Desaparecimiento y Desplazamiento Forzados); mientras que el *Subcomité Nacional de aprobación de planes de priorización nacionales* aprobará los planes de la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional.

La eficacia de esta política reformulada se podrá evaluar –al menos- desde los nuevos planes de priorización que se presenten para el próximo año, pues la Directiva 002 fue expedida el 28 de noviembre de 2015, por lo que los planes ya formulados no la contemplaron.

2. Diagnóstico de eficacia de la estrategia de priorización, investigación y gestión en materia penal

2.1. Advertencias metodológicas

El diagnóstico de la estrategia de priorización, investigación y gestión en materia penal que la Corte Constitucional exige en la orden vigésimo segunda del Auto 373 de 2016 determina que debe tomarse como criterio de evaluación la **eficacia** de la estrategia frente al **esclarecimiento, judicialización y castigo** a los responsables del delito de desplazamiento forzado, en los términos descritos en ese pronunciamiento. Así, es necesario, de manera previa a proponer cualquier esquema de mediación y diagnóstico, y con mayor razón, previo a la observación y construcción de recomendaciones, caracterizar de manera puntual los criterios que deben ser empleados para hacer dicha evaluación.

El hecho de que se trate de un diagnóstico de *eficacia* determina ciertos elementos de carácter metodológico. La eficacia ha sido definida en varias fuentes relevantes como la capacidad real de una acción, programa o estrategia para cumplir el objetivo que se persigue con ella¹⁹. Así, hacer un diagnóstico de eficacia de la estrategia priorización, investigación y gestión de la Fiscalía General de la Nación en materia de desplazamiento forzado, exige, por un lado, identificar los objetivos que la estrategia misma se plantea incorporando a ellos los objetivos traídos por la Corte Constitucional en el auto 373 de 2016 relativos a la disminución o superación de los altos índices de impunidad en materia de desplazamiento forzado; y, por otro, evaluar si la estrategia de priorización, investigación y gestión efectivamente han alcanzado esos objetivos identificados o puede inferirse de su diseño y primeros resultados que será capaz de hacerlo. Este segundo componente constituye la evaluación de eficacia en sentido estricto.

Los programas de política pública, por las dinámicas propias de las instituciones públicas y de las sociedades, suelen requerir un periodo de acomodación en el que los cambios que promueve se materialicen y las dinámicas propuestas fluyan de manera adecuada. Por lo anterior, un diagnóstico de eficacia en términos de resultado de un programa de política pública debe asumir un periodo de observación que resulte coherente con la complejidad del programa, de los cambios que impulsa y del problema público al que pretende dar respuesta.

La estrategia de priorización, investigación y gestión (en adelante EPIG) en materia penal de la Fiscalía General de la Nación, como se mencionó en su caracterización en el acápite anterior, fue diseñada en el 2012 y desarrollada con detalle en diciembre de 2015. Su efectiva implementación se dio a partir de finales de 2015 por lo que el periodo de revisión sobre los resultados que ha podido tener es muy corto para hacer una efectiva evaluación del mismo.

¹⁹ El uso del término “eficacia” en el sentido acá descrito ha logrado un consenso en la literatura. Ver, por ejemplo, (CEPAL, 1995), (Cohen & Franco, 1992)

En este sentido, consideramos, de manera muy respetuosa que es necesario modular la afirmación de la Corte en el sentido de que “el compás de espera de tres años y ocho meses ha sido más que prudente para evidenciar el impacto de estas reformas en el trámite de las investigaciones respecto del delito de desplazamiento forzado y de aquellos que como los sexuales se exacerban en ese marco” (Pág. 178), pues aunque efectivamente la EPIG de la Fiscalía fue creada por la Directiva 001 de octubre de 2012, su periodo de efectiva implementación pone como fecha de inicio material de la estrategia el mes de noviembre de 2015, lo que hace que el tiempo transcurrido sea de sólo 10 meses; tiempo demasiado corto para poder hacer una efectiva evaluación de los resultados de una intervención estatal. Lo anterior resulta reforzado si, además, se tiene en cuenta la complejidad de la estrategia propuesta y los enormes cambios institucionales que propone; todo esto aunado a la complejidad adicional que supone una evaluación de impacto para un delito particular (el desplazamiento forzado), dentro de una estrategia que es global a toda la Fiscalía, y en consecuencia, impacta las labores de investigación y judicialización de todos los delitos.

La misma Corte Constitucional reconoció, en su auto 373 de 2016, la imposibilidad de evaluar propuestas de política pública de reciente creación, cuando afirmó, para el caso del Decreto 2460 de 2015 que reglamentó los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad Nación-territorio en materia de tratamiento al fenómeno de desplazamiento forzado y sus víctimas, lo siguiente:

Sin embargo, teniendo en cuenta que la implementación de este Decreto todavía es reciente y, más aún, ha consistido en acciones de divulgación y capacitación a las Secretarías de Gobierno Departamentales, razón por la cual todavía no se han presentado resultados concretos en la aplicación de las reglas de corresponsabilidad allí definidas, esta Sala Especial **no puede valorar todavía** la repercusión de ese Decreto en la superación de las falencias de coordinación Nación-territorio recogidas en el auto 383 de 2010. Auto 373 de 2016, página 46. Énfasis fuera del texto original.

Independientemente de lo anterior, el Consejo Superior de Política Criminal reconoce que el hecho de que una disposición normativa o una política pública sea muy reciente para que sus resultados sean contundentes en materia de evaluación de eficacia, no excluye cualquier tipo de evaluación sobre la materia. La eficacia de un programa estatal puede ser medida, también, en relación a su capacidad en abstracto de lograr los fines que persigue; puede evaluarse de manera preliminar su diseño en términos de coherencia entre los medios que establece y los fines que se ha propuesto. A esta evaluación, la Corte Constitucional le ha llamado, aplicación del *principio de racionalidad*. De esta manera, aunque la estrategia de priorización, investigación y gestión en materia penal de la Fiscalía General de la Nación, por su corto periodo de implementación no permita extraer conclusiones muy sólidas en materia de eficacia medida a partir de sus resultados, sí puede ser evaluada en términos de *proceso*, esto es, de coherencia entre los objetivos y el diseño y esquema de implementación.

Así, en el presente informe de Diagnóstico, el Consejo Superior de Política Criminal presentará a la Corte Constitucional una evaluación en términos de *análisis de proceso*,

y en términos de *análisis de resultados*. Esta última con las limitaciones que el corto tiempo de implementación impone. Esto dos criterios para evaluar una política fueron los mismos que acogió la Corte Constitucional en el 2004, para constatar la existencia de “los factores estructurales que contribuyeron de manera significativa al desconocimiento de los derechos constitucionales de la población desplazada” (Pag. 7).

Esto no desconoce la necesidad de avanzar (en informes futuros) en la construcción de un mecanismo de evaluación más detallado y riguroso y con arreglo a criterios especializados y contruidos en función de las necesidades de la estrategia que se evalúa.

2.1.1. Objetivos de la EPIG en clave de política criminal

La política criminal, como política pública, se constituye como herramienta del Estado para materializar las respuestas frente a los fenómenos de criminalidad, a través de la justicia penal. Tal como lo ha planteado la Corte Constitucional, la política criminal es el conjunto de respuestas de la más variada índole para dar respuesta a los fenómenos de la criminalidad (Sentencia C-646 de 2001), dentro de lo cual se incluyen las respuestas al fenómeno del desplazamiento forzado.

Sin embargo, es importante resaltar que la política criminal se encuentra interrelacionada con otras políticas, tales como las políticas de seguridad ciudadana, las políticas sociales y, para este caso resulta especialmente relevante, con las políticas transicionales y de atención a víctimas. Desde esta perspectiva, la dimensión penal de la política criminal, así como las demás respuestas preventivas, de promoción, de regulación social, etcétera, para el caso del tratamiento reactivo y preventivo del fenómeno de desplazamiento forzado, debe encontrarse articulado con las demás respuestas que tiene previstas el Estado para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población víctima de estos delitos.

De esta manera, para el caso del desplazamiento forzado la política criminal se intersecta con la política de desplazamiento, tanto en un aspecto preventivo, como de acceso a justicia, caso en el cual va a ser más evidente la dimensión penal. En la medida en que el enfoque de la política para el caso del desplazamiento forzado se estructura en tres componentes: i) prevención y protección, ii) atención integral, y iii) verdad, justicia y reparación (Briceño, 2015:45), prevalecerá un modelo de justicia restaurativo.

Figura No. 2. Enfoque de la política de desplazamiento forzado



Tomado de Briceño (2015:45)

Así las cosas, las respuestas en materia de justicia frente a las víctimas no sólo responden a unos criterios propios de la justicia transicional, en algunas ocasiones, ni a los principios generales de las políticas integrales frente al desplazamiento forzado, sino que también deberá atender y entender unos criterios y principios generales en materia de política criminal. Esto

A partir de la caracterización de la estrategia de priorización delineada anteriormente, así como de los documentos institucionales que la fundamentaron y construyeron²⁰, y del informe presentado en abril de 2015 por la Fiscalía General a la Corte Constitucional en cumplimiento de la orden primera del auto 092, a continuación se identifican los objetivos que tenía en mente la FGN y que guiaron la creación e implementación de la Estrategia de priorización, investigación y gestión recogida en las Directrices 001 de 2012 y 002 de 2015.

Antes de enlistar los objetivos identificados, es necesario hacer una aclaración con respecto al alcance que la estrategia se propone: la estrategia de priorización, investigación y gestión de la FGN, cuya implementación empezó en el 2012, es una estrategia global para el mejoramiento de la gestión de cargas de trabajo en la institución, es decir, no responde a un fenómeno delictivo en particular, sino que es una apuesta general de gestión de casos que afecta a todas las investigaciones más o menos de la misma manera. En este sentido, la estrategia de priorización no se plantea objetivos directamente relacionados con la investigación y persecución del delito de desplazamiento forzado.

A pesar de lo anterior, el cambio de estrategia de gestión de procesos sí impacta y ha impactado la manera en la que se afrontan los casos de desplazamiento forzado pues la aplicación de la nueva metodología, diseñada en las Directivas 001 de 2012 y 002 de 2015 ha generado cambios en las formas en las que se investiga y persigue el delito de

²⁰ Directiva 001 de 2012; Directiva 002 de 2015; Informe cuatrienio 2012-2016 La Fiscalía del Siglo XXI. Un camino hacia la modernización; Documento Eje temático Desaparición Forzada y Desplazamiento Forzado, FGN, Plan de Priorización FGN; Caja de herramientas: Guía práctica para la priorización.

desplazamiento forzado y, aunque como se mostrará, quedan todavía algunos retos por enfrentar en esta materia, ha permitido mejorar el desempeño general de la Fiscalía y generar esquemas más comprensivos y coherentes con el fenómeno del desplazamiento forzado y las dinámicas propias de la criminalidad relacionada.

Los objetivos generales de la estrategia de priorización, investigación y gestión de la FGN pueden ser resumidos de la siguiente manera:

- i. Existen esquemas eficientes de distribución de las cargas laborales que impiden o disminuyen la duplicación de esfuerzos y promueven el uso adecuado y eficiente de los recursos y la coordinación entre fiscales a la hora de investigar un mismo fenómeno delictivo.
- ii. Los diferentes Fiscales y dependencias, trabajan de manera coordinada permitiendo el flujo eficiente de conocimiento organizacional de tal manera que los aprendizajes en la investigación en algún caso particular potencie otras investigaciones.
- iii. La Fiscalía cuenta con metodologías diferenciadas que permiten un tratamiento adecuado según el fenómeno delictivo al que se enfrenta, haciendo énfasis especial en fenómenos de alto impacto como la criminalidad organizada, la delincuencia en el marco del conflicto armado y factores y patrones sociales y culturales relevantes para la comprensión de ciertos fenómenos delictivos²¹.
- iv. La Fiscalía, en todos los niveles, cuenta con metodologías unificadas según el tipo de fenómeno que enfrentan de tal manera que conductas delictivas asimilables tengan tratamientos iguales independientemente del fiscal que asuma la investigación de cada caso.

Ahora bien, relacionados con los objetivos anteriores, como panorama general, pueden advertirse algunos objetivos particulares con respecto al desplazamiento forzado, que pueden extraerse del proceso de priorización que dio lugar a la creación del Eje Temático de Desaparición y Desplazamiento forzado:

- Adelantar las investigaciones penales por los delitos de desaparición y desplazamiento forzados, bajo lineamientos de construcción de contextos, asociación de casos y análisis criminal, asignadas por el señor Fiscal General de la Nación, directamente o por recomendación del Comité de Priorización de casos y situaciones.
- Generar herramientas analíticas y metodológicas para dar respuestas eficaces a la complejidad del fenómeno de desplazamiento forzado en el país.
- Aunar esfuerzos y concentrar la producción de conocimiento respecto a las situaciones de desaparición y desplazamiento forzado priorizadas con el fin de

²¹ La estrategia de investigación en contexto se centra precisamente en este objetivo al diseñar esquemas de investigación que den cuenta de la complejidad de los fenómenos delictivos complejos, generando niveles de responsabilidad entre los actores involucrados, y persiguiendo, más que condenas particulares, el desmantelamiento de las estructuras delictivas.

especializar a una dependencia de la FGN y generar herramientas para el resto de las dependencias que puedan manejar casos semejantes.

- Responder enfáticamente a los bajos resultados históricos en materia de esclarecimiento, judicialización y búsqueda de castigo de los responsables de los delitos de desaparición y desplazamiento forzado.

2.1.2. Objetivos planteados por la Corte Constitucional en materia de impunidad en el Auto 373/2016

Por la naturaleza del juicio constitucional que estamos tratando, el objetivo principal de la intervención del juez debe ser considerado en términos de garantía a los derechos fundamentales de las víctimas. Así, el objetivo principal de la intervención de la Corte Constitucional en materia de seguimiento a los derechos de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición es que estos derechos sean efectivamente garantizados para la población que ha sido víctima de desplazamiento forzado. Ahora bien, debido a que se trata de un auto de seguimiento de una sentencia declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional -*ECI*, la superación de esta condición es el principal objetivo, aunque no el único.

La razón fundamental por la que se declaró, en el 2004, el *ECI* en materia de desplazamiento forzado fue porque la Corte Constitucional verificó que existía una “falta de correspondencia entre, de una parte, los esfuerzos y las capacidades presupuestales e institucionales dispuestas por el Estado colombiano para atender a esta población y, de la otra, la situación grave, masiva y sistemática de vulneración de sus derechos fundamentales.” (Pag. 1)

La población víctima de desplazamiento forzado se encontraba en una situación compatible con la idea de estado de cosas inconstitucional, en la medida en que, como consecuencia del desplazamiento, se encontraba en una “situación de mayor vulnerabilidad, marginalidad y discriminación (...), frente al resto de la población del país” (Pag.17).

Por lo anterior, la Corte afirma que se entenderá superado el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado cuando se evidencie que las personas desplazadas no enfrenten mayores situaciones de riesgo en materia de violación a los derechos humanos que el resto de la población colombiana, “que se encuentra en condiciones socioeconómicas comparables, salvo que en determinadas ocasiones estos niveles sean constitucionalmente inadmisibles” (pag19).

En este punto es importante resaltar que en la sentencia T-025 de 2004, cuyo seguimiento justifica el auto 373 de 2016 en el que se genera la orden que, a su vez, da lugar al presente informe, la Corte Constitucional no menciona el componente de esclarecimiento, judicialización y sanción de los responsables del delito de desplazamiento forzado ni en sus órdenes, ni como elemento constitutivo de la declaración de estado de cosas inconstitucional, ni como parte de las acciones u omisiones estatales que identifica como violatorias de los derechos constitucionales de

los desplazados. En este sentido, y como la misma Corte lo reconoce en el auto 373 de 2016²², la intervención de la Corte en materia de política pública con relación a los temas de esclarecimiento, judicialización y castigo de los delitos de desplazamiento forzado es una intervención excepcional del juez constitucional y no puede tener el mismo alcance que la intervención originada en la declaratoria de estado de cosas inconstitucional. Esto implica, entre otras cosas, que no existe, para el componente de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, un umbral exigido para declarar superado el estado de cosas inconstitucional, por la sencilla razón de que éste no ha sido declarado en lo referente al componente de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición.

Aun así, la Corte propone “Criterios para evaluar los avances, estancamientos y retrocesos en relación con los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición”. Estos criterios, se repite, no hacen parte de los umbrales y no deben afectar ni ser tenidos en cuenta en una eventual evaluación de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, pero si son de gran utilidad a la hora de evaluar el cumplimiento de las órdenes estructurales emitidas por los autos de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2204 en materia de derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

A partir de la lectura del numeral 1.3.3 del auto 373 de 2013, pueden advertirse dos criterios para la evaluación de avances, estancamientos y retrocesos en relación con los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición:

1. El **principio de racionalidad** que fue definido en la sentencia T-025 de 2004, que implica que debe haber “coherencia entre los compromisos definidos legal y administrativamente, de una parte y, de la otra, la capacidad institucional y presupuestal destinada para satisfacerlos, ofreciendo, en todo caso, una respuesta articulada y efectiva que permita corregir los vacíos protuberantes para garantizar la satisfacción de estos derechos de la población víctima del desplazamiento forzado” (Auto 373 de 2016, Pag. 28)
2. El principio de **no discriminación especial**, que consiste en que la actuación estatal debe garantizar “al menos entre las distintas víctimas de graves vulneraciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, un trato que proscriba cualquier discriminación entre sus distintos beneficiarios” (Auto 373 de 2016, Pag. 28). Es decir, que en materia de derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, las personas desplazadas por la violencia tienen acceso a esas medidas en igualdad de condiciones que las víctimas de una grave vulneración a los Derechos Humanos o infracción al Derecho Internacional Humanitario.

²² Aunque el numeral 1.3 lleva el título “Umbrales que tienen que alcanzar las autoridades para entender superado el ECI que afecta a la población desplazada por la violencia”, el 1.3.3. (subordinado al anterior), cambia el términos “umbrales” por “criterios”, teniendo por título: “Criterios para evaluar los avances, estancamientos y retrocesos en relación con los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, bajo el entendido de que tal evaluación no hace parte de los umbrales para levantar el ECI.”

El primero de los criterios acá mencionados corresponde de manera casi idéntica con la noción misma de evaluación de eficacia, por lo que el contenido completo de este diagnóstico se enmarca en él. El segundo, por su parte, por ser una incorporación absolutamente nueva del auto 373 y no haberse tratado en estos términos en ningún auto anterior ni haber sido identificado como criterio de medición en ningún instrumento de política pública, este informe se limitará a establecer las necesidades en términos metodológicos y de información que se requieren para hacer una evaluación comparativo en los términos que la Corte propone como el principio de no discriminación especial.

Ahora bien, teniendo en cuenta que, como ya se mencionó, la competencia de la Corte Constitucional en materia de verdad, justicia y reparación se limita a la que tiene todo juez de tutela que “cuando (...) imparte una orden compleja, su trabajo con relación al caso no se acaba con la sentencia. La labor que ha de desplegar la Administración con ocasión de las órdenes que imparta el juez de tutela, requieren la supervisión y el control del cumplimiento, que asegure que se avanza hacia la plena protección del goce efectivo del derecho constitucional en cuestión” (Auto 373 de 2016, pag. 30), los criterios de evaluación anteriormente descritos, lo son en tanto criterios para evaluar el grado de cumplimiento de las órdenes estructurales de la Corte en materia de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición.

Hecha esta aclaración inicial y con el fin de identificar los objetivos que la Corte Constitucional establece en materia de investigación, judicialización y sanción de los delitos de desplazamiento que servirán de criterio evaluativo para el diagnóstico de eficacia de la EPIG de la Fiscalía General de la Nación, haría falta caracterizar las órdenes estructurales que en materia de verdad, justicia y reparación ha proferido la Corte en los autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y que le dan la competencia para su intervención de manera excepcional en temas de política pública.

En el auto 008 de 2009, por primera vez, la Corte hace mención de manera explícita a los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas de desplazamiento forzado dentro del análisis de los derechos que se ven especialmente vulnerados dada su condición de especial vulnerabilidad. La Corte afirma, en esa ocasión, que un factor “que retrasa(n) la superación del estado de cosas inconstitucional es la persistencia de fallas y vacíos protuberantes en materia de (...) la garantía de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición”. Afirma, en este mismo sentido y dándole contenido a la expresión anterior que “persiste una altísima impunidad frente al delito de desplazamiento y los datos actuales solo dan cuenta de las denuncias presentadas, a pesar de que se trata de un delito que debía ser investigado de oficio (artículo 159 de la Ley 599 de 2000). Existen grandes obstáculos procesales y de capacidad institucional para avanzar en la materia y no se ha desarrollado hasta ahora ninguna estrategia para solucionarlos.” (Auto 008 de 2009, pag. 43)

Como consecuencia de las declaraciones anteriores, la Corte, en el mismo auto 008 de 2009 emite tres órdenes que responden a los procedimientos por ella identificados en la parte motiva con el fin de guiar la labor de las instituciones en el avance en la superación de los vacíos protuberantes que dificultan la superación del estado de cosas

inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. Las órdenes a las que acá se hace referencia se transcriben parcialmente a continuación:

Décimo.- ORDENAR al Director de Acción Social, en coordinación con los Ministros del Interior y de Justicia, de Agricultura y Desarrollo Rural y con la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación, después de un proceso de participación que incluirá, entre otras organizaciones que manifiesten su interés, a la Comisión de Seguimiento, **formular**, a más tardar para el 31 de agosto de 2009, **una política de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición de la población desplazada** con los complementos que sean necesarios para corregir los **vacíos protuberantes** en la materia, de conformidad con los lineamientos señalados en los párrafos 99 a 103 del presente Auto, de tal manera que se ofrezca una respuesta articulada y efectiva y se asegure el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en esta materia. (...)

Décimo tercero.- SOLICITAR al Fiscal General de la Nación que **diseñe** a más tardar el 4 de mayo de 2009, **una estrategia que permita avanzar de manera autónoma en la investigación del delito de desplazamiento forzado** sin que necesariamente dependa de la existencia de concurso con otras conductas delictivas, así como el desarrollo de un **mecanismo de coordinación para el intercambio fluido y seguro de información entre el RUPD y la Fiscalía**. El Fiscal General de la Nación deberá enviar a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 un informe sobre los avances y resultados alcanzados en la aplicación de la estrategia de investigación y del mecanismo de coordinación señalados.

Décimo cuarto.- SOLICITAR a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, **diseñar**, a más tardar el 29 de mayo de 2009, **mecanismos** que, entre otros objetivos, (i) faciliten la **redistribución de asuntos** civiles, administrativos, agrarios, penales, o de otro tipo, adelantados por víctimas de desplazamiento forzado interno para garantizar la protección efectiva de sus derechos, y (ii) permitan el **establecimiento de la verdad por hechos relacionados con el desplazamiento forzado** interno a través de procesos administrativos, civiles o agrarios, sin circunscribir tal esclarecimiento al ámbito penal. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura enviará a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de diciembre de 2009, un informe sobre los avances y resultados de los mecanismos diseñados y su aplicación. Auto 008 de 2009. Resaltado por fuera del texto original.

Ahora bien, en el auto 219 de 2011, la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, constató que este componente “continuaba sin ser formulado”, es decir, que las órdenes emitidas en el auto 008 de 2009 y arriba transcritas seguían sin ser cumplidas a cabalidad y que algunos de los vacíos protuberantes identificados en dicho auto con relación a los derechos de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, no se habían corregido ni se veía que se estuvieran emprendiendo acciones tendientes a corregirlos. Con respecto al componente justicia, la Corte en el auto citado, afirma:

En el caso particular del derecho a **conocer** las circunstancias y **actores** del delito del desplazamiento forzado interno, la Corte halla que éste se encuentra

supeditado al ejercicio del derecho a la justicia, frente al cual es preciso aclarar que las víctimas no pueden acceder a los recursos judiciales de una manera ágil y en cuanto hace alusión a la **eficacia de los mismos**, la mayor parte de las conductas delictivas denunciadas por la población desplazada, entre las cuales se encuentra el desplazamiento forzado, se hallan **impunes**. Auto 219 de 2011, pag. 69. Resaltado por fuera del texto original.

Como consecuencia de esta constatación, la Corte Constitucional en esta nueva oportunidad (Auto 219 de 2011) decidió solicitar “a la Fiscal General de la Nación presentar un informe donde se **evidencien los resultados** de las estrategias y mecanismos adoptados a efectos de **evitar la impunidad** de las conductas delictivas de las cuales ha sido víctima la población desplazada” (Auto 219 de 2011 pag. 169); y a “la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, enviar un informe actualizado de los **avances y resultados** de los mecanismos diseñados para facilitar la **redistribución** de asuntos civiles, administrativos, agrarios, **penales**, o de otro tipo, adelantados por víctimas de desplazamiento forzado interno” (Auto 219 de 2011 pag. 169).

Con la promulgación de la Ley 1448 de 2011 y la transformación institucional que ella supuso en materia de garantías a los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, las evaluaciones subsiguientes de la Corte en relación a la superación de los vacíos protuberantes en estas materias dividió este componente de la siguiente manera, sin que eso suponga desconocer las relaciones necesarias que existen entre estos “subcomponentes”: i) derecho a la verdad y a la justicia en el marco de los procesos de justicia transicional y en el marco de la institucionalidad creada por la Ley 1448 y en especial con relación a la creación del Centro Nacional de Memoria Histórica; ii) el derecho a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición en lo que tiene que ver con la persecución y sanción penal de los responsables del delito de desplazamiento forzado; iii) el derecho a la reparación en el marco de las figuras jurídicas e institucionales creadas para la reparación administrativa, y iv) el derecho a la reparación a la luz del Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas – PAPSIVI.

El Auto 373 de 2016, en su parte Especial, al evaluar el componente de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición adopta esta clasificación y al respecto afirma que “las fallas identificadas por la Corte a lo largo del proceso de seguimiento, así como la respuesta a los requerimientos hechos por esta Corporación frente a la garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, con garantías de no repetición, han presentado un proceso evolutivo desigual”.

Ahora bien, debido a que la orden que da lugar al presente informe está claramente ubicada en el segundo de los subcomponentes identificados por la Corte, esto es, en el derecho a la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición en lo que tiene que ver con la persecución y sanción penal de los responsables del delito de desplazamiento forzado, la evaluación de eficacia que acá se realizará se limitará a este subcomponente y, en consecuencia, entenderá el derecho a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la garantía de no repetición como el derecho a que se esclarezcan judicialmente los hechos de desplazamiento forzado y se judicialice y condene a los responsables de este delito.

Esta aclaración conceptual es fundamental para la identificación de los objetivos que deberán ser contrastados con la EPIG de la Fiscalía General de la Nación con el fin de evaluar su eficacia.

En síntesis, a partir de lo dicho anteriormente puede advertirse que los objetivos que la Corte impone a la EPIG en materia de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición deben subscribirse al esclarecimiento judicial, judicialización y castigo de los responsables del delito de desplazamiento forzado.

El Auto 373 de 2016, en el componente de esclarecimiento, judicialización y castigo, establece que “persisten los factores que explican los altos **niveles de impunidad** en materia de desplazamiento forzado” (Auto 373 de 2016, pág. 178 Resaltado por fuera del texto original) y retoma las palabras del CNMH y la Comisión Interamericana de Derechos humanos que explica los pobres resultados de las investigaciones penales destacando los siguientes elementos:

- a. todavía no se han hecho tangibles los resultados de la investigación penal centrada en la construcción de patrones de macro criminalidad que permitan avanzar de manera articulada, y conduzcan no sólo a la identificación y sanción de los responsables de las violaciones a los Derechos Humanos, sino también al desmantelamiento de las estructuras que facilitaron su comisión;
- b. las condenas proferidas se han referido principalmente a delitos como homicidios, desaparición forzada, reclutamiento, entre otros, sin que se esclarezca la conexidad de los mismos con el éxodo forzado;
- c. Se han presentado omisiones en la investigación y acusación en casos de desplazamiento forzado, abandono masivo y sistemático de tierras, y legalización de situaciones de despojo, en beneficio de empresas nacionales y multinacionales, y de actores armados ilegales;
- d. persiste el bajo nivel de denuncias por parte de las personas desplazadas (i.e. temor a represalias, desconfianza en las autoridades, secuelas psicológicas, aislamiento geográfico, entre otras);
- e. no se han logrado superar las dificultades para identificar a los responsables de este delito;
- f. no hay un plan del sistema para responder de manera eficaz el alto número de casos ocurridos en el contexto o facilitados por el conflicto armado interno, como el avance de manera articulada con investigaciones que podrían resultar conexas;
- g. existen obstáculos estructurales que impiden que los procesos judiciales se resuelvan en un plazo razonable.

Como puede advertirse a partir de los apartados resaltados a lo largo de este análisis del seguimiento a la política de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición frente al delito de desplazamiento forzado, la *impunidad* parece ser el eje o la preocupación principal de la Corte en esta materia. El concepto de *impunidad*, especialmente referido a delitos tan complejos en medio de situaciones históricas tan complejas, merece, cuando menos, una reflexión adicional.

La necesidad de un mecanismo efectivo para atender a las víctimas del desplazamiento está directamente ligada a las distintas alarmas en materia de impunidad hechas por la Corte y distintas organizaciones que han hecho seguimiento a la sentencia T-025 del 2004, en donde se destaca un planteamiento fuerte respecto al vínculo que tienen los mecanismos de medición de los niveles de impunidad con el *número de condenas proferidas* y con la retribución a las víctimas desde una perspectiva de derechos humanos. Es principalmente en tal perspectiva que se ha advertido reiteradamente, a lo largo de la última década, una alta tasa de impunidad para el caso de la investigación y judicialización del delito de desplazamiento forzado en Colombia. En el año 2012, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR advirtió sobre la persistencia del elevado porcentaje de impunidad en la investigación de los casos de desplazamiento forzado, señalando que las sentencias proferidas no superaban para entonces el 0,02 % de los casos e indicando un nivel de impunidad de más del 99 % de las investigaciones (Ámbito Jurídico, 2012).

A su vez, la Comisión Colombiana de Juristas mencionaba en el 2014 una serie de retos para pensar la superación de la impunidad en el delito de desplazamiento forzado, recalcando cuatro puntos: i) El acceso formal al sistema judicial no garantiza a las víctimas la obtención de una decisión de fondo sobre el delito de desplazamiento forzado. ii) Un escaso porcentaje de los procesos penales por el delito de desplazamiento forzado concluyen en sentencia. iii) La rama judicial no dispone de información integrada y coherente acerca de los procesos penales por el delito de desplazamiento²³ iv) No existen garantías para acceder al sistema judicial mediante un recurso efectivo, teniendo en cuenta el elevado volumen de acciones de tutela como uno de los elementos constitutivos del “estado de cosas inconstitucional” declarado a través de la sentencia T-025 (CCJ, 2014, p.23).

En esta misma línea, los datos principales con los cuales la Corte afirma los altos niveles de impunidad en materia de esclarecimiento, judicialización y castigo de los responsables del delito de desplazamiento forzado se basan, principalmente, en el número de condenas proferidas. La corte afirma que entre 2010 y 2013 se profirieron 47 sentencias por el delito de desplazamiento forzado. Adicionalmente, a diciembre de 2014 se había dictado 36 sentencias contra miembros de las AUC, se había sancionado a 63 postulados e imputado parcialmente cargos a 7 de los 16 máximos responsables (Auto 373 de 2016, pág. 178).

Esta información es complementada por la Corte con los datos retomados del CNMH en su informe *Una Nación Desplazada*, para lo cual se mencionan los casos connotados de desplazamiento y masacres definidos como prioritarios y se resalta la evidente escasez de condenas: “Solo en el de Mapuján y San Cayetano hay condena y en los siete restantes, que suman aproximadamente 7660 personas desplazadas, aún se adelantan audiencias preliminares (concentradas), esto en el Naya, El Aro, Macayepo, El Salado,

²³ Al respecto, la CCJ dice: “En el período comprendido entre enero y junio de 2009, el Consejo Superior de la Judicatura cuenta con 41 registros por procesos relacionados con desplazamiento forzado, que aparecen en el Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial (SIERJU). El balance de dicha información es de 13 sentencias, en las cuales se condenó a nueve personas y fueron absueltas tres” (CCJ, 2014, p.23)

Chengue, Mapiripán y Puerto Alvira o Caño Jabón” (Auto 373 de 2016, pág. 178, nota al pie N° 663).

Pese a ser un punto de suma importancia, la medición de la impunidad del delito de desplazamiento forzado (y la medición de su superación) en relación con condenas proferidas puede encontrar varios límites y vacíos importantes en cuanto a la naturaleza del fenómeno del desplazamiento en Colombia, más todavía en los debates de priorización de justicia adelantados en el contexto histórico y político del país. Precisamente porque los niveles de impunidad en la materia son alarmantes, es necesario avanzar en un mecanismo que permita una medición más compleja y que dé cabida a una reflexión más profunda sobre los mecanismos de medición y, eventualmente, sobre el concepto mismo de impunidad. A modo de aproximación al problema, a continuación se presentan algunos datos sobre el número de sentencias proferidas en el marco del proceso especial de Justicia y Paz, destacando que en algunos casos una sola sentencia puede implicar un número significativamente mayor de condenados, tema que retomaremos más adelante.

Tabla No. 18. Estado de sentencias JyP

Tipo	Firme	No Firme
No Anticipada	18	27
Anticipada	1	0

Elaboración Observatorio de Política Criminal a partir de fuente: Sistema de Información Interinstitucional de Juytycia y Paz SIIIJT (Corte a Mayo de 2017)

Tabla No. 19. Estado de condenas y sentencias por postulados JyP

# Condenados	Sentencias
0	3
1	22
2	4
3	2
4	2
5	3
6	1
7	2
8	3
9	1
10	1
12	1
20	1
22	1
27	1

Elaboración Observatorio de Política Criminal a partir de fuente: Sistema de Información Interinstitucional de Juytycia y Paz SIIIJT (Corte a Mayo de 2017)

Tabla No. 20. Condenas por desplazamiento en Justicia y Paz

Tipo de Condena	Número de Sentenciados Postulados
Condena en Firme	107
Sin condena en Firme	88
Sin especificar	27
Total general	222

Elaboración Observatorio de Política Criminal a partir de fuente: Sistema de Información Interinstitucional de Juysticia y Paz SIIIJT (Corte a Mayo de 2017)

Es especialmente importante destacar que hablar de número de condenas, de una manera poco detallada, puede desconocer una serie de variables generales y particulares en el trato de casos en los que se presenta delito de desplazamiento forzado. Los mismos lineamientos ya señalados del CNMH y la Comisión Interamericana de Derechos humanos en cuanto a los resultados limitados de las investigaciones penales abren puntos de debate interesantes en función de la creación de mecanismos para caracterizar de manera más sistemática el concepto de impunidad para el caso que nos ocupa. Cuando menos, estamos interesados en resaltar dos problemas relevantes.

En primer lugar, hay una serie de vacíos técnicos en los criterios para medir numéricamente las condenas proferidas como principal indicador de superación de la impunidad en este delito. Esto queda ejemplificado en la mención misma de la Corte al referir, a través del informe del CNMH, que los siete casos priorizados connotados de desplazamiento y masacres que no tienen condena suman 7660 personas. En ese sentido, en la situación en que se condenaran estos casos podría hablarse de un número bajo de condenas pero a la par de un número alto de personas y de hechos implicados. De este modo, se debería contar con criterios de medición más detallados bajo los que puedan desagregarse todas las variables implícitas en casos prioritarios y, con ello, un mecanismo de priorización más detallado y efectivo.

A la par, la cuestión numérica en las condenas proferidas debe ser evaluada a la luz de la literatura sobre las tensiones halladas entre tesis maximalistas para la judicialización de ciertos delitos y tesis que optan por la priorización a través de criterios objetivos y subjetivos construidos en función de contextos socio-políticos e históricos específicos. Para el desarrollo de este debate (y la eventual creación de lineamientos para el fortalecimiento de los mecanismos de tratamiento al delito de desplazamiento forzado en la EPIG), es útil volver sobre otras experiencias de priorización como la del proceso de Justicia y Paz en Colombia. Al respecto, Forer menciona que las estrategias de investigación del proceso de Justicia y Paz intentadas en el país hasta el 2011 no resolvían el círculo de impunidad que quería atacarse en la medida en que estaban fuertemente atravesadas por postulados maximalistas, según los cuales “se debe

imputar y acusar por el conjunto total de delitos que hayan cometido cada uno de los postulados por el Gobierno Nacional a la Ley de Justicia y Paz” (Forer, 2011, p. 235).

Según Forer, la tesis maximalista es ideal pero inalcanzable en términos prácticos, “entre otros factores, por la altísima complejidad que reviste, no sólo por el creciente y progresivo número de postulados y de víctimas, sino también por el número y clase de conductas punibles confesadas, que muchas veces no obedecen a los parámetros del [Grupo Armado Organizado al Margen de la Ley] GAOML, ni ha hechos sistemáticos o generalizados o a los hechos ocurridos en combate, sino que se muestran como hechos aislados de la política del Grupo y que además, se planearon y realizaron en diversas zonas del país” (Forer, 2011, p. 235)²⁴.

La tensión entre maximalismo y priorización tiene, además, otro tipo de matices que deben ser tomados en consideración. Por ejemplo, la forma en que la impunidad debe ser pensada en relación con los derechos de las víctimas del delito. Distintas organizaciones defensoras de derechos humanos han insistido en el vínculo entre superación de la impunidad y retribución de las víctimas del desplazamiento forzado en materia de derechos humanos. Al respecto, la CCJ ha venido diciendo que “se necesita ampliar concepto de justicia, basada en los derechos humanos, en particular en los instrumentos de protección a los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado, para que la prioridad sea el restablecimiento de los derechos vulnerados, el resarcimiento del daño y el conocimiento de la verdad, honrando a las víctimas y a la justicia” (2010, p. 7).

Aunque es fundamental la consideración de las víctimas como factor decisivo para la definición de mecanismos e indicadores de superación de impunidad, queda abierto el debate sobre si la judicialización, esclarecimiento y castigo del delito de desplazamiento forzado debe ser medido únicamente por los derechos de las víctimas y los derechos humanos o si, además, el problema debe considerarse desde la perspectiva de la generación de políticas públicas que toman en consideración las necesidades del contexto político e histórico del cual nacen las causas del desplazamiento forzado en el país.

Precisamente en esta última línea, el segundo conjunto de problemas que estamos interesados en señalar corresponde a algunas aristas relevantes del contexto histórico y político del delito, tomando como punto de partida el hecho de que el delito de desplazamiento forzado se da, por un lado, en el marco del conflicto armado y, por otro, que los retos en materia de esclarecimiento, judicialización y castigo se dan hoy en el marco de un proceso de paz en curso con efectos en la administración de justicia. Partiendo de tal hecho, la lucha contra la impunidad tiene que ver, por un lado, con la consideración de una serie de factores que son causa o canal de continuidad del delito de desplazamiento forzado en el marco del conflicto. Pero, por otro lado, con

²⁴ Esto también abre un debate sobre la cuestión de máximos responsables y de GAOML: “En efecto, los delitos cometidos por los GAOML son delitos de sistema, caracterizados por la presencia de altos niveles de coordinación, complejidad, con estructuras de mando claramente definidas que por su dinámica y su historia de impunidad no le permite al Estado a través de la UJP investigar todos los delitos y a todos los autores” (Forer, 2011, p. 235).

articulaciones efectivas y complementarias frente a los mecanismos judiciales que se están pensando para la implementación de los acuerdos surgidos de las negociaciones de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC²⁵ y a los criterios de verdad y reparación que se han adelantado desde una perspectiva de la memoria histórica y la construcción de paz, en donde se resalta el trabajo adelantado por el CNMH.

Frente a este último punto, este informe se limita a recomendar la creación de mecanismos para la construcción de criterios de priorización en donde los indicadores de medición de la impunidad incluyen de manera diferenciada el hecho de que no todos los casos de desplazamiento son condenados y tramitados a través de la justicia ordinaria.

Frente a la consideración de factores que, en el marco del conflicto, determinan el fenómeno del delito de desplazamiento forzado en el país, es importante avanzar en un mecanismo de medición que se ocupe de este asunto en la reflexión de la superación de la impunidad. Un buen ejemplo de los retos acá en juego es la continuidad de acciones de grupos paramilitares después de la declaratoria de su inexistencia para darle paso al concepto de Bandas Criminales, para lo cual se ha señalado la vigencia de estructuras paramilitares coordinadas con actores estatales e involucradas en la comisión de actos de desplazamiento forzado: “Además del impacto de los acciones bélicas de la fuerza pública y los grupos guerrilleros, las acciones de control sobre el territorio, el involucramiento de los civiles en las hostilidades por las partes y las aspersiones aéreas de la Policía Antinarcóticos, la continuidad de las acciones criminales de los grupos paramilitares representan un factor causal determinante de los hechos de desplazamiento forzado” (CCJ, 2010)²⁶.

El análisis del fenómeno a la luz de su contexto social y político abre la pregunta por la necesidades a la hora de investigar y judicializar los casos del delito y si efectivamente es deseable individualizar los hechos cometidos o, en caso contrario, analizarlos a la luz de otros factores de conflicto. Como ya mencionamos, la Corte ordenó a la FGN en el auto 008 de 2009 diseñar una estrategia que permita avanzar de manera autónoma en la investigación del delito de desplazamiento forzado sin que necesariamente dependa de la existencia de concurso con otras conductas delictivas. Sin embargo, la naturaleza del fenómeno en el marco del conflicto armado deja abierta la cuestión de si es necesario pensar la investigación y judicialización en conexidad con otros delitos.

Finalmente, los indicadores de impunidad y de superación de la misma deben incluir un enfoque diferencial y especificar la forma en que la priorización es efectiva en la

²⁵ Al respecto, es pertinente retomar las tensiones entre los postulados de justicia retributiva y restaurativa, por demás hoy vigentes en la discusión sobre la Jurisdicción Especial para la Paz - JEP. Esto abre otro campo de debates sobre la relación entre JEP y EPIG que estamos interesados en situar, de manera más sistemática, en las recomendaciones de este informe.

²⁶ Los grupos paramilitares reúnen los criterios establecidos por el DIH para ser considerados como grupos que participen en las hostilidades. Poseen una estructura militar con capacidad bélica; mantienen sus vínculos con las fuerzas de seguridad del Estado y autoridades locales; cometen violaciones a los derechos humanos de la población civil, dirigiendo sus amenazas y ataques contra líderes sociales y sindicales, defensores de derechos humanos, poblaciones indígenas y afro colombianas, víctimas de violaciones de derechos humanos, miembros de organizaciones de población desplazada y víctimas que solicitan la restitución de sus tierras (CCJ, 2010).

lucha contra conductas delictivas que se agudizan en situaciones diferenciadas de etnia, raza o género. En especial recordamos que la Corte ha insistido en el hecho de que los avances en la investigación de casos de violencia sexual contra las mujeres desplazadas siguen siendo precarios.

Sin duda alguna, la lucha contra la impunidad y su respectiva medición tiene una serie de retos sobre la forma en que se priorizan los casos de desplazamiento para efectos de esclarecimiento, judicialización y castigo. Se sugiere avanzar en mecanismos que adelanten la tarea de conceptualizar el tema de la impunidad en el delito de desplazamiento forzado, teniendo como objetivo la producción de una reflexión más sistemática que abarque las necesidades del fenómeno. Para efectos de avanzar en estos vacíos (y como veremos en el apartado destinado a la caracterización de los objetivos de la EPIG) es importante reconocer que el **diseño** de la Estrategia de Priorización, Investigación y Gestión en materia penal de la FGN proporciona condiciones para darle un primer desarrollo a una construcción de indicadores y mecanismos de medición teniendo en cuenta las implicaciones ya referidas. Sin embargo, es igualmente importante reconocer que, en términos de su **implementación**, la EPIG requiere aún de estos desarrollos en el caso particular del concepto de impunidad para el delito de desplazamiento forzado.

En síntesis, y frente a todo lo anterior, este informe recomienda: (a) la creación de un plan de trabajo para avanzar en la construcción de indicadores y mecanismos de medición de la impunidad en materia del delito de desplazamiento forzado; (b) el desarrollo de ejercicios de caracterización y construcción de un concepto operativo de impunidad frente a las implicaciones del delito de desplazamiento forzado acá sugeridas.

Independientemente de las consideraciones anteriores relativas al concepto de *impunidad*, el cuadro que se presenta a continuación resume los objetivos que se han identificado a partir del proceso de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004. Estos objetivos responden a la pregunta relativa a qué considera la Corte Constitucional, que debe perseguir una estrategia que pretenda el esclarecimiento, judicialización y castigo de los responsables del delito de desplazamiento forzado; estos objetivos, a su vez, serán tenidos en cuenta en el presente diagnóstico de eficacia como referentes para la evaluación de la EPIG de la Fiscalía General de la Nación.

Tabla No. 21. Objetivos y criterios de evaluación – T-025 de 2004

Categoría	Objetivo
Criterios para la evaluación	Hay coherencia entre los compromisos definidos legal y administrativamente, de una parte y, de la otra, la capacidad institucional y presupuestal destinada para satisfacerlos, ofreciendo, en todo caso, una respuesta articulada y efectiva que permita corregir los vacíos protuberantes para garantizar la satisfacción de estos derechos de la población víctima del desplazamiento forzado.
	En materia de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, las personas desplazadas por la violencia tienen acceso a esas medidas en igualdad de condiciones que las víctimas de una grave vulneración a los Derechos Humanos o infracción al Derecho Internacional Humanitario.
Órdenes	Existe una política, estrategias y mecanismos adoptados a efectos de evitar la impunidad de las conductas delictivas de las cuales ha sido víctima la población desplazada y que son coherentes con la dimensión del fenómeno criminal en el país.
	Existe una estrategia que permite o pueda preverse razonablemente que permitirá avanzar de manera autónoma en la investigación del delito de desplazamiento forzado sin que dependa de la existencia de concurso con otras conductas delictivas.
	Existe una estrategia que permite o ha permitido avanzar en la coordinación institucional que permita esclarecer la conexidad del delito de desplazamiento forzado en condenas por delitos relacionados.
	Existe un mecanismo de coordinación para el intercambio fluido y seguro de información entre el RUPD y la Fiscalía.
	Se han tomado medidas para superar las omisiones en la investigación y acusación en casos de desplazamiento forzado, abandono masivo y sistemático de tierras, y legalización de situaciones de despojo, en beneficio de empresas nacionales y multinacionales, y de actores armados ilegales.
	Se han tomado medidas para superar el bajo nivel de denuncias por parte de las personas desplazadas, i.e. temor a represalias, desconfianza en las autoridades, secuelas psicológicas, aislamiento geográfico, entre otras.
	Se han creado estrategias que enfrenten las dificultades para identificar a los responsables del delito de desplazamiento forzado.

Es importante mencionar que los objetivos arriba recopilados no entran en absoluto en contradicción con los identificados en el apartado referente a los objetivos propios que se planteó la estrategia de priorización de la Fiscalía General de la Nación. En todo caso, existen algunas diferencias que es importante rescatar con el fin de delimitar el alcance del presente diagnóstico y no incurrir en juicios inadecuados.

La estrategia de priorización no buscaba, por lo menos de manera directa, enfrentar el bajo volumen de denuncias en el país, y más exactamente, el bajo volumen de denuncias en materia de desplazamiento forzado; este objetivo, promovido por la Corte Constitucional, no puede ser atendido por la estrategia de priorización, sino de manera coincidental (si es el caso), pues no se propone, ella misma, ningún efecto directo en este sentido.

Lo mismo puede ocurrir, en algún sentido, con el objetivo relativo a la superación de las omisiones en la investigación y acusación en casos de desplazamiento forzado, abandono masivo y sistemático de tierras, y legalización de situaciones de despojo en beneficio de empresas nacionales y multinacionales, y de actores armados ilegales²⁷. Este objetivo no responde inicialmente a un asunto de estrategia en el diseño de las investigaciones y la gestión de los procesos sino que es causado o generado por factores sociales, culturales o económicos diversos, así como por el hecho mismo de tratarse de un delito que se ha dado principalmente en el marco del conflicto armado. Un programa que busque atender esta dificultad no puede consistir en una estrategia de mejoramiento de la gestión interna de las investigaciones, como la de priorización, investigación y gestión, sino que debe consistir en programas de seguridad, de formación y de prevención de la corrupción en los fiscales que pueden verse expuestos a amenazas, amedrentamientos, ofertas de prebendas o actos relacionados que puedan motivar la omisión de investigación.

La aclaración anterior es importante en la medida en que no puede juzgarse la eficacia de una medida de política pública en relación a objetivos diferentes a los que ella se proponía; podría, si se quisiera, mostrarse cómo los objetivos escogidos en la construcción no eran los adecuados, o no eran todos los que se requerían para superar una situación indeseada, o no responden realmente a la superación de la situación problemática, pero todos estos juicios difieren sustancialmente de un juicio de eficacia.

Así, de una revisión inicial de los objetivos de la estrategia de priorización e investigación a la luz de los objetivos extraídos del seguimiento hecho por la Corte a la Sentencia T-025 de 2004, puede afirmarse que la estrategia de priorización no atiende a los objetivos planteados por la Corte relativos a: i) la creación de una estrategia para superar los bajos índices de denuncia del delito de desplazamiento forzado, y; ii) la superación de los altos índices de omisión en la investigación y acusación en casos de desplazamiento forzado cuando la razón de la omisión son las presiones recibidas o las dádivas aceptadas.

²⁷ La omisión a la que acá hace referencia la Corte no es la que surge por las dificultades propias de investigar un delito complejo como el desplazamiento forzado, la ausencia de capacidad institucional para perseguirlo o el desconocimiento de estrategias efectivas para tal fin, sino a aquella que es consecuencia de las presiones ilegales que pueden recibir los fiscales y su equipo de investigación tanto violentas como económicas.

Ahora bien, esta no atención no puede imputarse a un juicio de ineficacia de la estrategia de priorización que viene desarrollando la FGN pues no puede juzgarse como ineficaz una política que no logra lo que no pretende. La constatación de no atención a estos objetivos exige una complementación de la estrategia o la creación de programas y propuestas de política distintas que efectivamente den cuenta de estos objetivos. El Consejo Superior de Política Criminal, en este sentido, considera necesario que la Fiscalía General de la Nación, en coordinación con las demás instancias del Estado involucradas, construya y desarrolle programas complementarios cuyos objetivos sean directamente los dos objetivos que, como se anotó, no pueden imputársele a la estrategia de priorización, investigación y gestión.

En síntesis, excepto los dos casos antes mencionados, puede afirmarse que los objetivos de la estrategia de priorización de la Fiscalía son coherentes con los objetivos en materia de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición identificados a partir de la Sentencia T-025 de 2004 y de sus autos de seguimiento. Los objetivos, unificados, serán recogidos en tres categorías a partir de las cuales se evaluará la eficacia de la estrategia de priorización, investigación y gestión: la coherencia de la estrategia con la naturaleza del fenómeno de desplazamiento forzado; la coherencia de la estrategia desde el enfoque institucional o de diseño institucional; la coherencia de la estrategia con los principios de política criminal aplicables, y; la coherencia de la estrategia con los resultados que pueden ser advertidos hasta el momento.

2.2. Diagnóstico de la EPIG a partir del diseño institucional

Cómo se mencionó en el apartado relativo a las advertencias metodológicas, una evaluación de eficacia puede hacerse a partir de dos criterios de análisis: por un lado, evaluando que las medidas tomadas sean coherentes con los objetivos planteados de manera abstracta, es decir, haciendo un juicio de racionalidad en abstracto entre los medios escogidos y los objetivos perseguidos; y por otro, comparando los resultados efectivamente obtenidos con los resultados esperados en los objetivos que se proponía el programa a evaluar. En este apartado se desarrollará un diagnóstico del primer tipo, es decir, una evaluación de racionalidad a partir del diseño institucional creado y los objetivos identificados en el apartado anterior.

Inicialmente, se llevará a cabo un análisis en términos generales de diseño institucional de las instancias, herramientas y estructura organizacional creadas por la estrategia de priorización de la Fiscalía General de la Nación y su capacidad de dar cuenta de los objetivos, para a continuación evaluar la estrategia con respecto a tres criterios de diagnóstico que responden directamente a los objetivos que se identificaron en el apartado anterior: la coherencia de la estrategia de priorización con el fenómeno de desplazamiento forzado, la coherencia de la estrategia de priorización con la política criminal del país y la coherencia de la estrategia de priorización con las capacidades institucionales de la FGN.

Las preguntas que guiarán esta primera sección de diagnóstico serán las siguientes: en términos administrativos de diseño institucional, ¿las herramientas metodológicas y la estructura administrativa planteada con ocasión de la estrategia de la priorización,

investigación y gestión son potencialmente capaces de generar la organización interna de cargas priorizadas y coordinación de trabajo que pretende? ¿Suponen mecanismos capaces de impactar todas las dependencias de la FGN, como es su aspiración?

La respuesta a estas preguntas no es homogénea. La revisión del diseño planteado y que ha empezado a implementar la Fiscalía General de la Nación tiene enormes virtudes que es importante destacar en términos de eficacia y eficiencia en la organización de las cargas laborales de los fiscales y en la búsqueda de coordinación intrainstitucional; así como un reconocimiento adecuado de las necesidades de construir estrategias y equipos diferenciados según las necesidades que plantea la lucha contra la delincuencia en el país y la complejidad de algunos fenómenos criminales a los que nos enfrentamos. En este sentido, las estrategias metodológicas de priorización²⁸ y de construcción de contextos sin duda han fortalecido la labor de la Fiscalía y le han permitido contar con una respuesta, en términos estratégicos, más acorde a las necesidades de la institución y organizar de mejor manera los recursos disponibles para atender, especialmente, casos de gran impacto que antes podrían haberse perdido en la difícil cotidianidad de los funcionarios saturados de trabajo que no contaban con criterios para ordenar su carga laboral y generar esquemas de trabajo acordes a las características particulares de sus múltiples casos.

En esta medida, se considera que la inclusión de criterios unificados y diseñados técnicamente para la priorización de casos no sólo parece una salida razonable para tratar el volumen de trabajo al que se enfrentan los fiscales, sino que era se trata de una medida que la Fiscalía venía necesitando de manera urgente desde hacía tiempo. Adicionalmente, la metodología de construcción de contextos que, como ya se dijo, pretende generar un cambio muy importante en el paradigma de investigación en materia penal. Se deja atrás una metodología centrada únicamente en la resolución del caso concreto que tenía una comprensión compartimentada del mundo, para privilegiar una metodología omnicomprendensiva, interdisciplinaria, con enfoque sistemático y conciencia de la complejidad de ciertos fenómenos criminales que requiere un tratamiento diferenciado²⁹.

La necesidad de la reforma y la bondad de las herramientas metodológicas son, en abstracto, indiscutibles; la forma en la que se ha organizado y reorganizado la estructura administrativa de la Fiscalía con el fin de implementar estas herramientas y algunos aspectos de su implementación, en cambio, dejan todavía algunas inquietudes sobre la necesidad de algunos ajustes o la existencia de aspectos a mejorar que permitan efectivamente prever que las muy interesantes herramientas metodológicas sean realmente adoptadas por las diferentes dependencias de la FGN y sirvan de instrumento para la unificación de criterios y para la coordinación interna que prevenga o ataque las debilidades que pretendía superar: la doble investigación de

²⁸ Una evaluación más detallada de la estrategia de priorización requeriría un análisis sobre las categorías de valoración (impacto y dificultad), los criterios para definirlos (subjetivo, objetivo y complementarios) y sus componentes (gravedad, importancia, víctimas, victimarios, factibilidad y viabilidad). Pero este análisis supera significativamente el alcance y las posibilidades de este primer informe.

²⁹ Sobre las virtudes y retos de estos enfoques a la hora de dar cuenta de la complejidad particular del delito de desplazamiento forzado, se hablará más adelante en el acápite relativo a la coherencia de la estrategia de priorización con la naturaleza del fenómeno.

ciertos hechos, la investigación desarticulada de fenómenos complejos, las respuestas diversas a fenómenos asimilables, la omisión de tratamiento a casos que se dejaban de lado por el mero hecho de parecer de tal complejidad que el fiscal encargado no advertía mecanismos posibles para tratarlos dados los recursos con los que cuenta, etc.

La estrategia de priorización, investigación y gestión de la Fiscalía General de la Nación se propone permear “la actividad de todas las dependencias de la FGN. Esto implica que, tanto las direcciones nacionales como las direcciones seccionales toman decisiones y realizan actividades de priorización. Por lo tanto, la priorización no se limita a variar la asignación de casos para que estos pasen de las direcciones seccionales a las direcciones nacionales” (FGN, 2015a, pág. 20).

Esta intención de amplio alcance de la estrategia es coherente no sólo con los objetivos generales de la estrategia sino con los objetivos particulares propuestos por la Corte Constitucional en materia de persecución, investigación, judicialización y sanción del delito de desplazamiento forzado, pues es de esperar que el cambio y la transformación metodológica que la estrategia de priorización supone impacte la labor de todas las dependencias de la Fiscalía y no se reduzcan al nivel central. La preocupación por el alcance efectivo de la estrategia de priorización, investigación y gestión es una preocupación que comparte el Consejo Superior de Política Criminal pues de ella dependerá que los resultados realmente impacten de manera positiva a la ciudadanía y no se convierta en una nueva forma de discriminación que genere obstáculos al derecho al acceso a la justicia en condiciones de igualdad de todos los colombianos.

A partir de la información recibida de parte de la Fiscalía para la elaboración del presente diagnóstico, llama la atención algunos vacíos que dan lugar a la existencia de ciertos riesgos que podrían afectar la consecución de los objetivos planteados a la hora de una efectiva implementación de la estrategia de priorización, investigación y gestión. Los riesgos identificados pueden ser clasificados en dos categorías fuertemente relacionadas: riesgos de incoherencia y fallas en la coordinación y riesgos de implementación desigual. A continuación se desarrolla cada una.

Los riesgos de incoherencia y fallas de coordinación hacen referencia a aspectos, tanto en el diseño organizacional como en el proceso de implementación de la estrategia de priorización, que pueden tornarse problemáticos y eventualmente obstaculizar el logro de los objetivos relativos especialmente a la unificación de respuestas institucionales a fenómenos delictivos similares, y a la coordinación entre los distintos niveles de la FGN en pro de mayor eficiencia; el riesgo de implementación desigual hace referencia, por su parte, al riesgo latente de que la estrategia de priorización no tenga el alcance ni logre impactar a toda la organización como es su propósito. El riesgo de implementación desigual que se identificó a partir de la información suministrada por la FGN consiste, en otras palabras, en el riesgo de que, dadas las condiciones sociales, económicas, las capacidades institucionales instaladas, etc., la estrategia de priorización se aplique solamente en las “altas esferas” de la institución y no logre transmitirse e instaurarse efectivamente en las dependencias de nivel inferior, haciendo que la estrategia de priorización aplique solamente para casos de gran impacto, muchas veces seleccionados por criterios no muy técnicos como, por ejemplo, la resonancia mediática, y que, en cambio, el volumen enorme de casos que manejan los

fiscales seccionales o locales que impactan de manera directa a un número considerable de ciudadanos, sigan siendo trabajados con la metodología del caso a caso, con todas las debilidades que ella tiene.

Así, el éxito de la política de priorización depende, en buena parte, de que se logre articular adecuadamente la estructura administrativa creada; en otras palabras, de que todas las dependencias de la institución independientemente de su nivel jerárquico estén comprometidas con el cambio de perspectiva y de metodología de trabajo, estén adecuadamente entrenados sus funcionarios para realizar los juicios de relevancia, impacto y dificultad que la estrategia de priorización exige, y que las instancias directivas y las dependencias locales se sincronicen y aseguren el flujo adecuado de información tanto horizontal como verticalmente y en doble vía. Lo anterior requiere una explicación adicional.

La política de priorización, investigación y gestión de la FGN requirió cambios en la institución que la transformaron estructuralmente. La nueva estructura de la Fiscalía (resumida en la tabla que se presenta a continuación) está organizada en dos niveles (nacional y seccional) y cada uno, a su vez, en dos subniveles (uno estratégico y otro operativo³⁰).

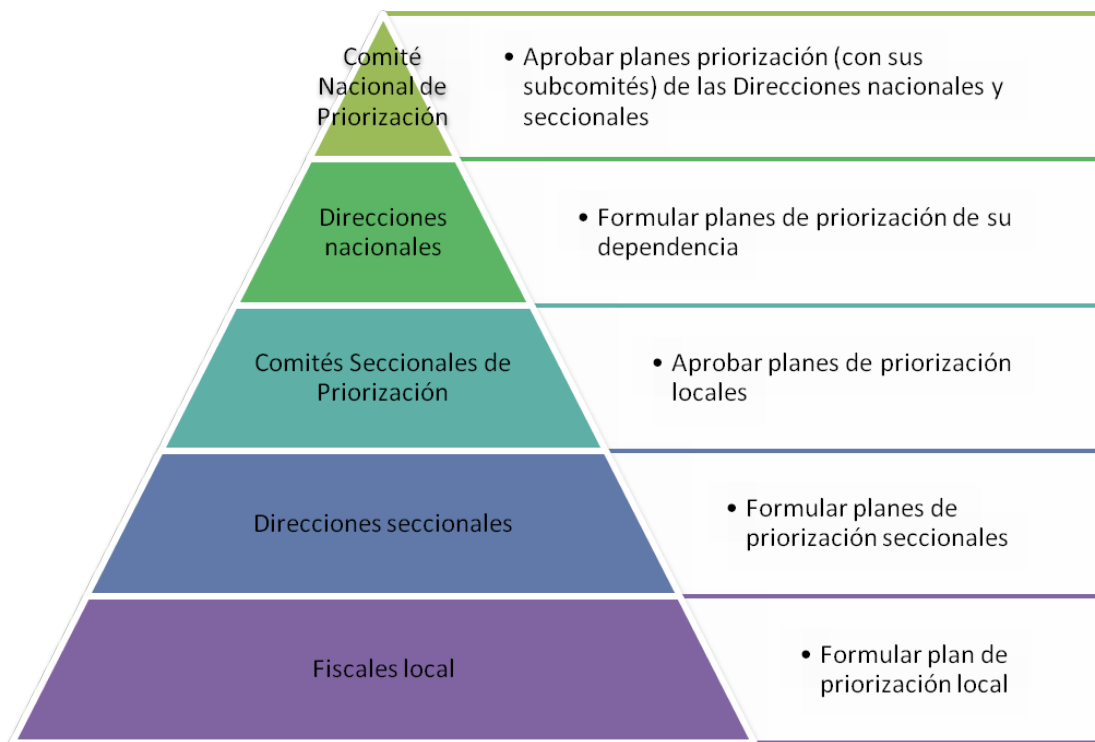
³⁰ Los términos “estratégico” y “operativo” fueron acuñados por nosotros y no son propios de la estrategia. En todo caso, resultan ilustrativos para comprender las diferencias entre los subniveles.

Tabla No. 22. Estructura de la EPIG

Nivel	Subnivel	Dependencia	Función
Nivel Nacional	Estratégico	Comité Nacional de Priorización de Situaciones y Casos	Formular la política de priorización y tomar decisiones sobre actividades concretas en casos o situaciones que investigan las Direcciones Nacionales; aprueba los planes de priorización de la Dir. de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas, de la Dir. Nal. de Articulación de Políticas Judiciales Especializadas, de la Dir. de Fiscalías Nacionales, de la Unidad de Fiscalías Delegadas ante la CSJ y de la Dir. Nal. de Análisis y Contextos
		Subcomité Nacional de Aprobación de Planes de Priorización Nacionales Especializadas	Estudiar y aprobar los planes de priorización presentados por Fiscalías y Policías Judiciales Nacionales Especializadas
		Subcomité Nacional de Aprobación de Planes de Priorización Seccionales	Estudiar y aprobar los planes de priorización de los Comités Seccionales de Priorización presentados
	Operativo	Unidad Delegada ante la Corte Suprema de Justicia	Proponer sus planes de priorización que sean aprobados por el Comité Nacional de Priorización y una vez aprobados, tomar decisiones de priorización frente a su carga de trabajo; además, desarrollar los casos directamente asignados por el Fiscal General de la Nación de acuerdo con su especialidad
		Dirección Nacional de Análisis y Contexto	
		Dirección de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas	
		Direcciones Nacionales de Fiscalías Especializadas	
		Dirección de Fiscalías Nacionales	
		Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana	
		Dirección Nacional de Articulación de Policías Judiciales Especializadas	
Direcciones Nacionales de Policía Judicial Especializadas			
Dirección Nacional de Cuerpo Técnico de Investigaciones			
Nivel Seccional	Estratégico	Comités Seccionales de Priorización de situaciones y casos	Aprobar los planes de priorización de las dependencias del nivel local y elaborar los planes de priorización de respectiva seccional; presentar al Comité Nacional casos o situaciones a priorizar y a reasignar en el nivel nacional
		Direcciones Seccionales	
	Operativo	Dependencias del nivel local (unidades de competencia general, unidades de competencia específica y despachos sin competencia específica distribuidos territorialmente)	Proponer los planes de priorización de las investigaciones a su cargo y tomar decisiones de priorización, con base en los planes aprobados por el Comité Seccional; presentar a su Comité los casos o situaciones que deban priorizarse y/o reasignarse

Esta nueva organización jerárquica y escalonada responde en abstracto a la necesidad de coordinar las herramientas de planeación estratégica que la priorización trajo a la FGN. Así, es necesario que los planes de priorización estén correctamente articulados de tal manera que el Plan Nacional de Priorización del Comité Nacional de Priorización, establezca los lineamientos que desarrollan los de las direcciones nacionales y seccionales, y éstos a su vez sirvan de guía de acción para los de cada una de las dependencias que conforman la Dirección respectiva. Esta coherencia entre los diferentes niveles de la organización es condición de éxito para que todas las actividades que se realicen en el cumplimiento de las funciones misionales de la Fiscalía respondan a los mismos criterios de priorización y de política criminal independientemente del nivel en el que se desarrollen. Este principio de planeación eslabonada es el mismo que se espera exista, por ejemplo, entre el plan de desarrollo nacional, los planes de desarrollo departamentales y los municipales.

Figura No. 3. Articulación institucional de los planes de priorización



Fuente: elaboración propia

Ahora bien, aunque esta construcción eslabonada es sin lugar a dudas una metodología adecuada para la gestión estratégica de una institución como la Fiscalía que requiere unificar criterios de acción para asegurar no sólo eficiencia en el uso de sus recursos sino un tratamiento acorde al derecho a la igualdad de las víctimas, de la revisión de la documentación aportada por la Fiscalía General de la Nación surgen algunas inquietudes con respecto a su efectiva implementación. La planeación estratégica eslabonada de una entidad será tan robusta y eficaz como lo sea su puesta en marcha en su dependencia más débil y tan sólida como sus canales de flujo de información. Así, las preocupaciones que surgen de la revisión del diseño institucional tienen que ver

principalmente con que se evidencia una brecha importante entre el nivel nacional y el nivel seccional que parece no estar siendo abordada con esquemas de capacitación, o con la asistencia técnica o acompañamiento que serían necesarios para que la implementación de la estrategia de priorización afecte efectivamente a la organización como un todo.

El proceso de planificación estratégica tiene dos formas de materializarse: los planes de priorización y las decisiones de priorización. En ambos casos, el éxito depende de la colaboración armónica de todas las dependencias, y esto puede no darse si: a) los funcionarios no están formados para hacerlo; b) la división organizacional no facilita la comunicación en todos los sentidos.

La implementación de la estrategia de priorización, por entrañar un cambio importante no sólo sobre cómo se venían haciendo las cosas, sino sobre la visión general del rol y los objetivos que debe perseguir un fiscal en su quehacer cotidiano, requiere un compromiso muy grande por parte de todos los funcionarios de la entidad; pero este compromiso sólo puede darse una vez los funcionarios hayan sido capacitados adecuadamente para comprender y tener las competencias y herramientas necesarias para implementar la estrategia de priorización, investigación y gestión en sus propias dependencias y para colaborar adecuadamente en las dinámicas de priorización interdependencias.

En este sentido, y a partir de la información recibida de manos de la FGN, el Consejo Superior de Política Criminal advierte sobre la existencia de riesgos relativos a la implementación desigual de la estrategia en el nivel nacional y en el nivel local; este riesgo se hace presente porque no se evidencia un plan estructural y permanente que responda a las distintas capacidades de los fiscales del país, para generar competencias en todas las dependencias de tal manera que pueda, efectivamente, hablarse de una estrategia global y no sólo de una estrategia del nivel nacional para atender los casos más publicitados o de mayor impacto pero que no trasciende como criterio de acción de todos los fiscales, especialmente de aquellos con los que las personas del común interactúan en el ejercicio de su derecho a la justicia.

Lo anterior se evidencia, entre otros, en las actividades que se enlistan como constitutivas de la fase de implementación: “Socializar la política de priorización. Desarrollar metodologías de trabajo para aplicar los lineamientos de la política y acompañar el diseño de los planes de priorización” (FGN, 2015a, pag. 16). No hace parte de las actividades de implementación, y se echa de menos, la formación en competencias de los funcionarios, especialmente de nivel seccional, que se ven enfrentados a la necesidad y obligación de tomar decisiones para las que no han sido entrenados: juicios de relevancia, identificación de objetivos, evaluación de alternativas de acción, etc.

La información entregada por la Fiscalía reporta que la actividad de difusión y capacitación ya fue surtida y se desarrolló en dos etapas: en la primera realizaron 40 talleres con las Direcciones Nacionales y Seccionales (menos de una por Dirección si se tiene en cuenta que, según la reestructuración generada por el Decreto 016 de 2014, existen 35 Direcciones Seccionales, 7 Direcciones Nacionales y 5 Direcciones Especializadas), durante el segundo semestre del año 2014, para socializar la

reformulación de la política de priorización y establecer pautas para la elaboración de los planes de priorización para el 2015. Estas jornadas fueron realizadas con apoyo de consultores expertos financiados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID); en la segunda etapa, y con apoyo también de USAID, se buscó (i) materializar los lineamientos de la política en habilidades prácticas y de gestión cotidianas para los funcionarios; (ii) dar un acompañamiento más prolongado y cercano a las direcciones seccionales para afianzar la política de priorización; y (iii) reforzar las actividades de seguimiento y evaluación de la política para asegurar su cumplimiento. En esta segunda fase el trabajo se enfocó en doce (12) Direcciones Seccionales escogidas por criterios geográficos, de volumen de cargas de trabajo, representatividad en contexto de posconflictos y por los resultados advertidos a partir del taller realizado en la primera etapa. Las seccionales escogidas son La Guajira, Bolívar, Antioquia, Magdalena Medio, Bogotá, Meta, Caquetá, Tolima, Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño.

Con posterioridad al trabajo con este grupo de Direcciones Seccionales, la Secretaría Técnica del Comité Nacional de Priorización, el Equipo Técnico de Apoyo y los consultores de USAID, elaboraron un documento denominado *Caja de herramientas para la priorización*³¹, que fue impreso en formato de cartillas y distribuido en todas las dependencias de la FGN y se encuentra disponible para consulta en la página web de la entidad.

Estas primeras etapas de socialización y capacitación, aunque sin duda alguna muy valiosas, parecen insuficientes, y preocupa al Consejo Superior de Política Criminal que no se cuente con un plan sostenido en el tiempo que permita capacitar, por lo menos, a todas las Direcciones y generar esquemas de repetición para que la capacitación llegue a todos los Fiscales del país.

Los fiscales de todos los niveles deben, según la estrategia de priorización, investigación y gestión de la FGN, generar planes de priorización para sus dependencias y tomar decisiones de priorización tanto dentro como fuera de los planes. Los planes de priorización son herramientas de planeación estratégica a partir de las cuales cada dependencia identifica sus problemas de investigación, define sus objetivos

³¹ La Caja de Herramientas está compuesta por 4 cartillas. La primera “Componentes básicos de la política de priorización”, consta de 5 herramientas (definición y fines de la política de priorización; criterios de priorización; test de priorización; ejecución de la política de priorización y ciclo de la política pública de priorización). La segunda “Priorización Intra e interdependencias” incluye 4 herramientas (planes de priorización intradependencias; toma de decisiones de priorización intradependencias; decisiones de priorización interdependencias y planes de priorización interdependencias para temáticas transversales). La tercera cartilla se denomina “Planificación estratégica” y contiene 4 herramientas (análisis de actores; identificación de problemas; matriz de planificación estratégica como hoja de ruta; y evaluación y seguimiento). La siguiente cartilla “Construcción y análisis de indicadores de carga de trabajo” consta de 4 herramientas (diseño de indicadores; selección y cálculo de indicadores; identificación de dificultades en la investigación y judicialización para la toma de decisiones de priorización; y uso de indicadores de carga de trabajo para hacer seguimiento y evaluación a la política de priorización). La última cartilla se denomina “Herramientas analíticas para la investigación y ejercicio de la acción penal” e incluye 5 herramientas (identificación de fenómenos criminales y estudio de resultados; delimitación de situaciones y asociación de casos; caracterización de situaciones a partir de la identificación de prácticas y patrones criminales; caracterización de víctimas; y caracterización de estructuras criminales para identificar prioridades).

estratégicos y proyecta actividades a corto, mediano y largo plazo. Para su diseño, los fiscales de todas las dependencias del país deben i) caracterizar la criminalidad a la que responde cada dependencia; ii) analizar el desempeño de su dependencia en la respuesta que le ha dado a tales situaciones; iii) aplicar los criterios de priorización, y; iv) aplicar los lineamientos de política criminal priorizados en las instancias estratégicas de la entidad.

La adecuada realización de estas actividades tendientes a crear el plan de priorización requiere, entre otras, unas competencias particulares en el fiscal respectivo que le permitan no sólo desarrollarlas con solvencia, sino además, hacer que este ejercicio de construcción de un plan de priorización impacte efectivamente en su quehacer cotidiano y no se convierta en una carga administrativa adicional estéril y desarticulada de las actividades de la dependencia.

Según la información suministrada por la Fiscalía General de la Nación, el proceso de socialización ha consistido en unas (pocas) reuniones de socialización de la metodología en territorio y unos talleres de capacitación a unas pocas seccionales, así como en la construcción de la caja de herramientas “Guía práctica para la priorización”. Esta socialización y la construcción de este valioso material de apoyo, consideramos, puede ser insuficiente para generar las competencias que los fiscales requieren para la aplicación de los criterios de priorización en su labor cotidiana, y en general, para adoptar los cambios en las formas de trabajo que implica la nueva estrategia. Las competencias³² que es necesario forjar y fortalecer en los fiscales para una exitosa implementación a todos los niveles de la estrategia de priorización requiere un mayor compromiso con la formación en acción de los funcionarios de la FGN a todos los niveles³³.

Se reitera la afirmación del apartado de este informe destinado a la caracterización del Eje Temático DDF y UNDDF, según la cual si bien para el periodo 2010-2014 (y sus respectivos informes de gestión) se reportan varios procesos de capacitación de personal (Ver Tabla No. 7, p. 28), es evidente la falta de indicadores sobre aspectos capitales del avance de estos procesos. No se mencionan retos y necesidades en términos de la capacitación, contenidos y metodologías específicas ni resultados e indicadores de efectividad respecto a la socialización de los componentes fundamentales de la carga de trabajo de la UNDDF. De allí la recomendación de que la FGN provea la información pertinente para un proceso de evaluación más detallado.

Lo dicho hasta acá resulta aplicable a la estrategia de priorización en general, incluido pero no exclusivamente, a la estrategia de priorización en casos de desplazamiento

³² Se usa el término “competencia” de manera técnica, haciendo referencia a la habilidad de desempeñarse idóneamente en la solución de problemas prácticos por medio de la incorporación del saber teórico al conocimiento y las habilidades técnicas al momento de la acción. Es la conjunción entre saber y saber hacer enfocado en la solución de problemas.

³³ Esta necesidad la advierte la Cartilla 1 de la Caja de Herramientas Guía práctica para la Priorización, en los siguientes términos: “los criterios de priorización deben ser utilizados como marcos de referencia útiles para facilitar la toma de decisiones. Sin embargo, debido a su nivel de abstracción su aplicación requiere que los funcionarios de los diferentes niveles adapten su contenido a la realidad de los fenómenos criminales que componen su carga de trabajo, teniendo en cuenta las limitaciones derivadas de la calidad y cantidad de la información disponible para el funcionario que toma la decisión” (Cartilla 1, pag. 14)

forzado; a continuación se presentarán algunas reflexiones relativas a riesgos de incoherencia y descoordinación según la institucionalidad creada para el caso específico del delito de desplazamiento forzado.

Además de los vacíos o las debilidades en términos de capacitación a los funcionarios de los que ya se habló, especialmente del nivel local, es importante resaltar algunos riesgos que pueden advertirse a partir del análisis del diseño institucional creado para implementar la estrategia de priorización, investigación y gestión en materia del delito de desplazamiento forzado.

Quizá la herramienta más importante de la priorización sean los planes de priorización, tanto intra como interdependencias, que, como ya se dijo, deben estructurarse de manera interconectada y escalonada. La construcción y aprobación de los planes de priorización (en sus diferentes niveles) requiere un flujo adecuado de información tanto horizontal: de los eslabones más pequeños con respecto de las instancias estratégicas (ida y vuelta); como entre dependencias del mismo nivel que pueden estar enfrentando problemáticas similares pero por su ubicación institucional no tienen mucho contacto.

Aunque no se cuenta con información suficiente para emitir juicios sólidos relativos al estado actual del flujo de información en estas dos modalidades, puede advertirse, para el caso puntual del desplazamiento forzado, una debilidad en este aspecto.

Según el reporte de la FGN, el delito de desplazamiento forzado (arts. 159, 180 y 181 de la Ley 599 de 2000) es investigado por las 35 Direcciones Seccionales de la FGN³⁴, por el Eje Temático de Desaparición y Desplazamiento Forzados³⁵ y por ocho (8) Direcciones Nacionales³⁶. Adicionalmente, y como vimos en el apartado de caracterización de la estrategia, una parte de la carga de trabajo se halla en la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional y en la Dirección de DDHH. Esta dispersión de los procesos, ejemplificada en la tabla que se presenta a continuación

³⁴ De acuerdo con los sistemas de información de la FGN, con corte al 31 de agosto de 2016, hay un total de 28.406 investigaciones activas en las 35 Direcciones Seccionales, tramitadas bajo la Ley 906. Y bajo la Ley 600, existen en total 17.699 investigaciones activas en 27 Direcciones Seccionales. No tienen procesos activos por desplazamiento forzado bajo la Ley 600, la Dirección Seccional de Caquetá y 7 de las Direcciones Seccionales que fueron creadas en el 2014, en el marco de la reestructuración de la entidad (Amazonas, Casanare, Guaviare, Guainía y Vaupés, Magdalena Medio, San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Vichada).

³⁵ De acuerdo con los sistemas de información de la FGN, con corte al 31 de agosto de 2016, hay un total de 6.255 investigaciones activas en el Eje Temático de Desaparición y Desplazamiento Forzados de la Dirección de Fiscalías Nacionales, tramitadas bajo la Ley 906. Y bajo la Ley 600, tiene activas 229 casos.

³⁶ De acuerdo con los sistemas de información de la FGN, con corte al 31 de agosto de 2016, las siguientes Direcciones Nacionales tienen en total 807 procesos activos por el delito de desplazamiento forzado, tramitados bajo la Ley 906: Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra el Crimen Organizado, Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra el Terrorismo, Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra la Corrupción (con sólo un caso), Dirección de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas (con sólo un caso) y el Eje Temático de Protección de los Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Dirección de Fiscalías Nacionales (con sólo un caso). Y bajo la Ley 600, cinco (5) Unidades Nacionales (previas a la reestructuración de la FGN) tienen a su cargo 226 procesos activos. Tales Unidades son las siguientes: contra el Secuestro y la Extorsión; de Derechos Humanos y DIH, contra el Terrorismo (con un caso), de Análisis y Contextos y la Delegada ante la Corte Suprema de Justicia.

en la que se muestra el porcentaje de casos que llevan las 17 dependencias que más llevan procesos relacionados con los delitos de desplazamiento forzado (artículo 180 del C. P) y deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil (artículo 159 del C. P) en Ley 906, muestra que el objetivo por el cual se creó la Unidad Nacional de Desaparición y Desplazamiento Forzado en 2010 que consistía, como ya se mencionó en el apartado de caracterización, en la centralización de los todos los casos de desplazamiento forzado con el fin de darle tratamiento especializado, contextual, coherente y homogéneo en todo el país³⁷, no sólo no ha sido cumplido, sino que parece haberse diluido y haber desaparecido con la mutación de la Unidad en Eje.

Dispersión de procesos a agosto de 2016 en Ley 906					
Rótulos de fila	Deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil ART. 159 C.P.	%	Desplazamiento forzado ART. 180 C.P.	%	Total general
Total general	2072	100%	33162	100%	35234
Eje Temático - Desaparición Y Desplazamiento	10	0,48%	6224	18,77%	6234
Dirección Seccional De Antioquia	13	0,63%	4387	13,23%	4400
Dirección Seccional De Medellín	33	1,59%	3488	10,52%	3521
Dirección Seccional De Meta	1531	73,89%	1737	5,24%	3268
Dirección Seccional De Santander		0,00%	3159	9,53%	3159
Dirección Seccional De Nariño	8	0,39%	1342	4,05%	1350
Dirección Seccional De Valle Del Cauca		0,00%	1272	3,84%	1272
Dirección Seccional De Cali		0,00%	1115	3,36%	1115
Dirección Seccional De Guaviare	462	22,30%	441	1,33%	903

³⁷ FGN, Resolución 0-2596 de 2010. Artículo 2o. Disponer que los casos que por las conductas punibles de desaparición forzada y desplazamiento forzado actualmente se adelantan en las Unidades Nacionales de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, contra el Terrorismo, contra el Secuestro y la Extorsión y las distintas Direcciones Seccionales de Fiscalías, serán asignados a los Fiscales delegados ante los Jueces Penales del Circuito Especializados que conformarán esta unidad nacional, en la gradualidad que aquí se contempla para la implementación de la misma.

Dirección Seccional De Norte De Santander		0,00%	847	2,55%	847
Dirección Seccional De Córdoba		0,00%	829	2,50%	829
Dirección Seccional De Chocó	2	0,10%	775	2,34%	777
Dirección Seccional De Cauca		0,00%	771	2,32%	771
Dirección Seccional De Arauca		0,00%	639	1,93%	639
Dirección Seccional De Bolívar		0,00%	630	1,90%	630
Dirección Seccional De Tolima		0,00%	604	1,82%	604
Dirección De Fiscalía Nacional Especializada Contra El Crimen Organizado	1	0,05%	562	1,69%	563

Preocupa que este cambio pueda suponer un retroceso en la forma en la que la Fiscalía General de la Nación venía haciendo frente a los objetivos de persecución, investigación y judicialización de los responsables del delito de desplazamiento forzado. Pero un juicio definitivo al respecto requiere una evaluación más profunda de la transformación que incluya una evaluación de impacto en los resultados e indicadores, que es imposible de hacer en este momento por el corto tiempo de implementación que lleva el Eje. Se recomienda que, de la mano de la FGN, y con ocasión del segundo informe que se presentará a la Corte en cumplimiento de la orden vigesimosegunda del auto 373 de 2016, se amplíe la evaluación de impacto y conveniencia de esta transformación.

Adicionalmente a la descentralización de procesos que trajo consigo la transformación de la Unidad en Eje Temático y estrechamente relacionada con ella, preocupa a este órgano asesor, el hecho de no contar con información relativa a la existencia de estrategias de comunicación entre el Eje y las demás dependencias que tienen a su cargo los procesos por desplazamiento forzado, máxime si son estas últimas y no el Eje quien lleva la gran mayoría de los casos. Esta aparente ausencia de canales y esquemas claros y permanentes de comunicación resulta preocupante porque puede estar generando dinámicas contrarias a los objetivos planteados tanto por la estrategia de priorización, como por la Corte Constitucional en sus decisiones de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

La ausencia de una estrategia sólida de coordinación entre el Eje Temático de Desaparición y Desplazamiento Forzado puede estar generando los siguientes riesgos para la eficacia de la estrategia de priorización, investigación y gestión en materia de esclarecimiento, judicialización y castigo de los responsables del delito de desplazamiento forzado en el país:

- El hecho de que los casos de desplazamiento forzado, que es un fenómeno delictivo criminal complejo y de carácter nacional estén dispersos en todas las direcciones seccionales y en varias nacionales y que, además, cuente con un eje temático especializada pero que parece no estar en relación con las demás dependencias, puede estar generando el riesgo, reportado por la Corte y por organismos de control, de un tratamiento discriminatorio a víctimas del mismo fenómeno, pues aquellas que hagan parte de los procesos priorizados por el Eje tendrán un tratamiento especializado, concentrado y enfocado del que carecerán la mayoría de las víctimas de este delito en el país.
- El hecho de que no esté institucionalizado un esquema de comunicación puede hacer que esfuerzos muy valiosos y especializados desarrollados por el Eje (análisis de contextos, desarrollos metodológicos de investigación especializada, etc.) no impacten la labor de las demás dependencias que a ausencia de directrices concretas o esquemas metodológicos de investigación emanadas del Eje Temático, se vean enfrentadas a enormes desafíos dada la complejidad del fenómeno de desplazamiento forzado y su capacidad institucional limitada para dar cuenta de ella o, en el peor de los casos, mantengan los viejos esquemas de investigación caso a caso inaplicando los principios de la priorización en materia de desplazamiento forzado, y haciendo, de esta manera, que los enormes esfuerzos del eje no impacten significativamente los resultados de la entidad.
- La ausencia de un esquema de articulación y comunicación claro no permite ver cómo el Eje, en el sentido contrario a los puntos anteriores, se ve alimentado por las demás Direcciones que han venido llevando casos de desplazamiento forzado, lo que puede estar generando duplicidad en los esfuerzos y repeticiones ineficientes.

En síntesis, en el nivel de diseño institucional, las conclusiones relativas al grado de eficacia que es posible advertir de la estrategia de priorización, investigación y gestión de la FGN con respecto a los objetivos identificados en el apartado anterior, son las siguientes:

- a. Las herramientas metodológicas de priorización y construcción de contextos son herramientas valiosas para transformar el paradigma de investigación de la FGN abandonando un enfoque basado en casos particulares para dar paso a un enfoque más coherente con la naturaleza de los fenómenos delictivos y con la necesidad de maximizar los resultados y los logros en materia de política criminal a partir de una cantidad limitada y escasa de recursos disponibles para la investigación judicialización.
- b. Riesgo de secesión interna e incoherencia en las decisiones. El esquema organizacional claramente jerárquico, aunque importante para que la estrategia de priorización interdependencia se dé de manera adecuada, puede generar, si su implementación no advierte este riesgo, esquemas de “castas” entre las

dependencias nacionales y las seccionales. La organización jerárquica debe garantizar una comunicación completa y bidireccionada que permita que efectivamente los conocimientos, metodologías, esquemas de trabajo y experiencias sean transmitidas del sector nacional a las demás dependencias que pueden estar tratando casos similares a los tratados directamente por el nivel central.

- c. Riesgo de bajo impacto en la implementación de la estrategia. El grueso de la ciudadanía, cuando es víctima de delitos y puntualmente cuando es víctima del delito de desplazamiento forzado, no puede intervenir realmente en la decisión de priorización de la Fiscalía y menos puede asegurar que su caso sea llevado por el nivel central o el Eje que prefiera (y esto tampoco es deseable porque iría en contra del principio de objetividad en el juicio de priorización), pero sí es esperable que pueda garantizársele que, independientemente del nivel que borde su caso, los avances en creación de contextos y desarrollo de metodologías especializadas de investigación, afecten positivamente el devenir del proceso judicial al que tiene derecho. Es necesario que, en este sentido, las estrategias del Eje y las metodologías que pueda desarrollar (su conocimiento organizacional) sea efectivamente transmitido a las demás dependencias, tanto del nivel nacional como de las seccionales que tienen a su cargo o es previsible que tendrán a su cargo investigaciones sobre el delito de desplazamiento forzado.
- d. Riesgo de no implementación unificada. Preocupa que los criterios de priorización no se apliquen efectivamente por falta de capacitación. Este tipo de cambio de estrategia de gestión de la carga de trabajo, que supone una forma radicalmente diferente de entender la labor de los fiscales en todos sus niveles, la concepción de la función de la acción penal y la importancia de pensar en el impacto, requiere en los funcionarios formación en competencias que les permitan hacer adecuadamente los juicios que la estrategia de priorización exige.

Sin que se afirme que los datos que a continuación se presentan dependen necesariamente de los procedimientos que competen a la FGN, preocupa el hecho de que los procesos en estado de indagación correspondientes al delito que nos ocupa (etapa que corresponde a la FGN) sigan siendo alarmantemente altos, como se puede ver en la siguiente tabla. Un análisis más detallado de las causas del estado de los procesos y sus distintas etapas, sin embargo, excede los esfuerzos de este informe y requiere de la gestión de mayor información en la materia:

Tabla No. 23. Procesos activos e inactivos y estado de los procesos Ley 906 de 2004

		ACTIVO	INACTIVO		
		35468	17029		
EJECUCION DE PENAS	INDAGACION	INVESTIGACION	JUICIO		
434	50757	263	371		
QUERELLABLE	TERMINACION ANTICIPADA				
664	8				
		ACTIVO	INACTIVO		
EJECUCION DE PENAS		12	422		
INDAGACION		34428	16329		
INVESTIGACION		228	35		
JUICIO		283	88		
QUERELLABLE		511	153		
TERMINACION ANTICIPADA		6	2		

Elaboración propia a partir de fuente: FGN – SPOA (2016)

Pese a ello, también es importante recordar algunas cifras sobre la forma en que la judicialización del delito ha venido avanzando en la última década en distintas instituciones e instancias, en especial para resaltar que hay un avance relativo en cuanto a la actuación del Estado en el tratamiento del delito. Esto no significa necesariamente afirmar niveles de eficacia suficientes en términos de la superación del ECI, pero es importante para señalar el desempeño institucional en la materia.

INGRESOS AL SISTEMA PENAL

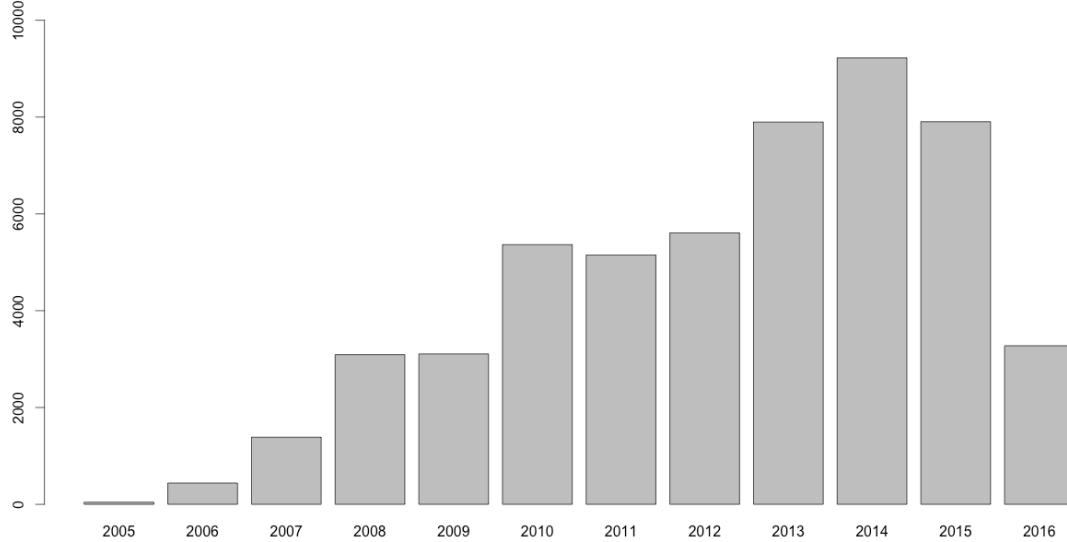
Tabla No. 24. Capturas por delitos de desplazamiento 2010-2015

Artículo Delito	2010	2011	2012	2013	2014	Total general
Artículo 159. deportación expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil	1	1	2	-	2	6
Artículo 180. desplazamiento forzado	12	13	32	57	79	193
Artículo 181. desplazamiento forzado (circunstancias de agravación)	1	1	-	-	25	27
total general	14	15	34	57	106	226

Elaboración propia a partir de fuente: Policía Nacional (2016)

Gráfica No. 13. Número de denuncias por desplazamiento por año - Ley 906 de 2004

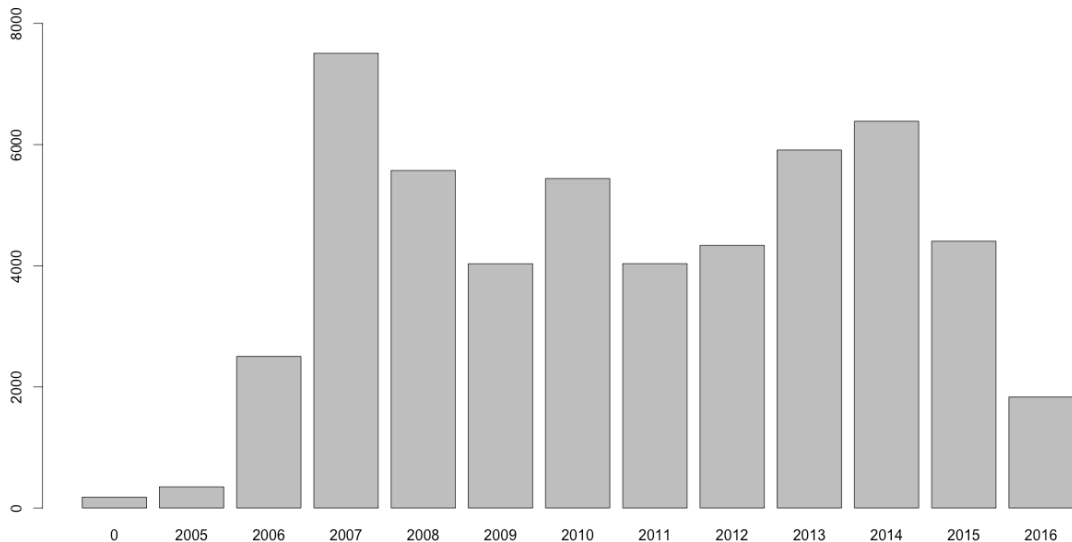
Año	Número de denuncias
2005	43
2006	440
2007	1387
2008	3092
2009	3107
2010	5365
2011	5152
2012	5608
2013	7898
2014	9224
2015	7905
2016	3276



Elaboración propia a partir de fuente:: FGN – SPOA (2016)

Gráfica No. 14. Número de hechos de desplazamiento denunciados por fecha de ocurrencia- Ley 906 de 2004

Año	Número de hechos
2005	351
2006	2504
2007	7508
2008	5573
2009	4033
2010	5440
2011	4035
2012	4336
2013	5911
2014	6386
2015	4406
2016	1834



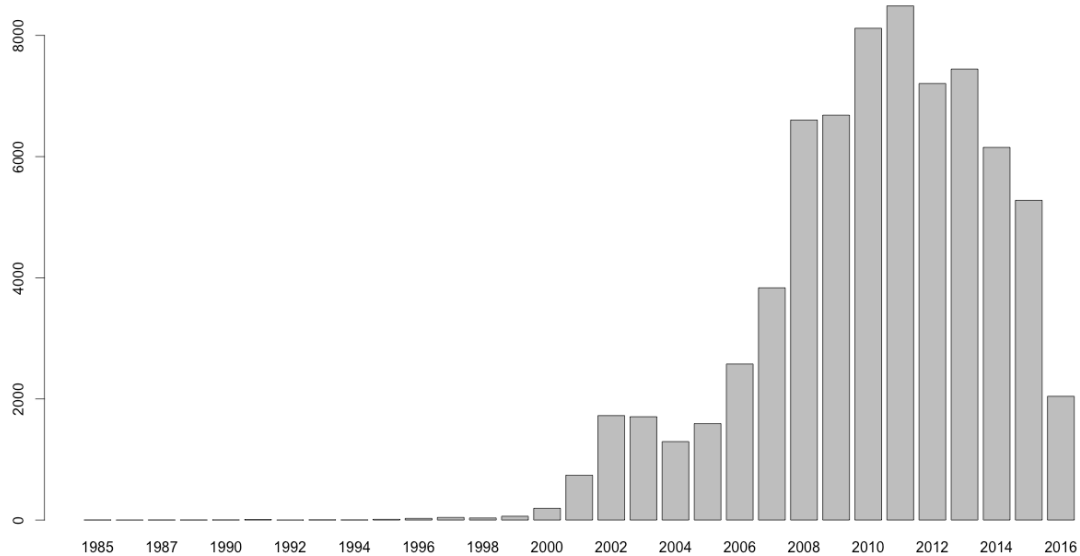
Elaboración propia a partir de fuente:: FGN – SPOA (2016)

Tabla No. 25. Relación de denuncias por año de hecho (horizontal) y año de denuncia (vertical) – Ley 906

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0	4	3	25	34	61	32	21	0	0	0	0	0
2005	39	32	35	60	15	19	32	40	20	30	19	10
2006	0	405	153	128	57	100	156	190	198	257	832	28
2007	0	0	1174	570	274	224	1047	956	929	1117	984	233
2008	0	0	0	2300	678	382	526	535	350	344	336	122
2009	0	0	0	0	2022	733	330	269	256	218	148	57
2010	0	0	0	0	0	3875	599	247	229	245	180	65
2011	0	0	0	0	0	0	2441	585	443	314	187	65
2012	0	0	0	0	0	0	0	2786	906	390	189	65
2013	0	0	0	0	0	0	0	0	4567	984	278	82
2014	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5325	922	139
2015	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3830	576
2016	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1834

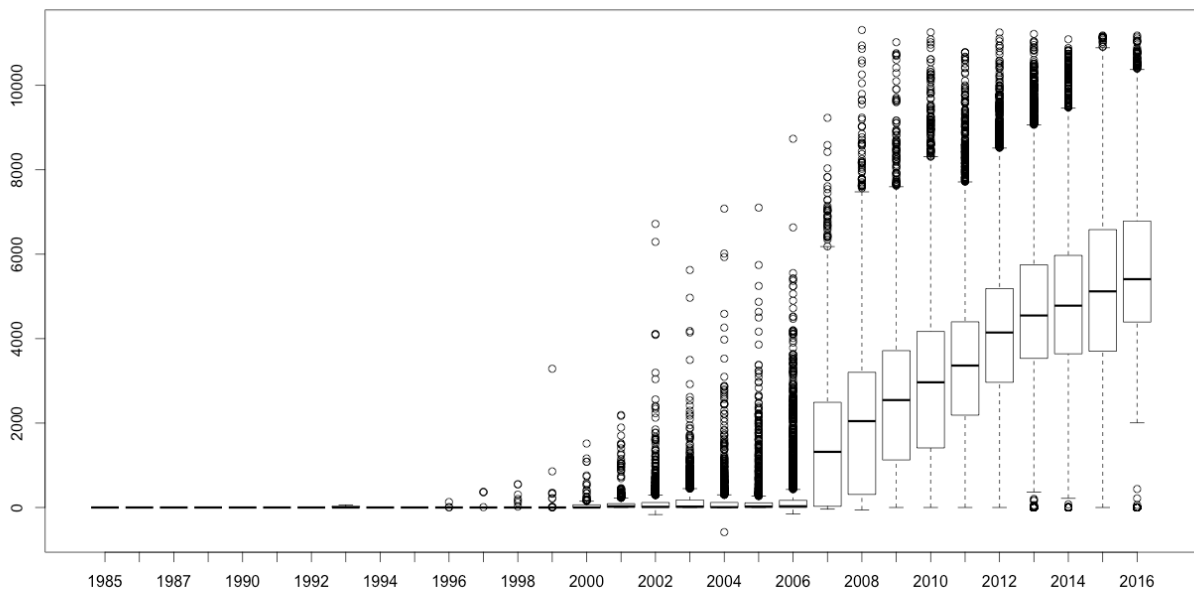
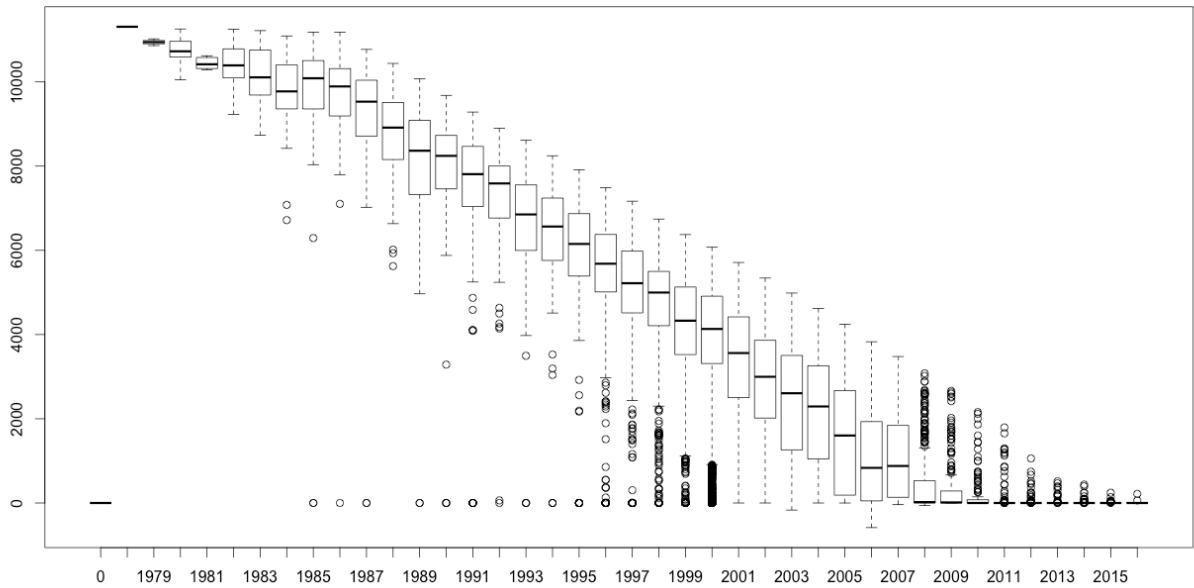
Elaboración propia a partir de fuente:: FGN – SPOA (2016)

Gráfica No. 15. Casos por año, por noticia criminal, Ley 600 de 2000



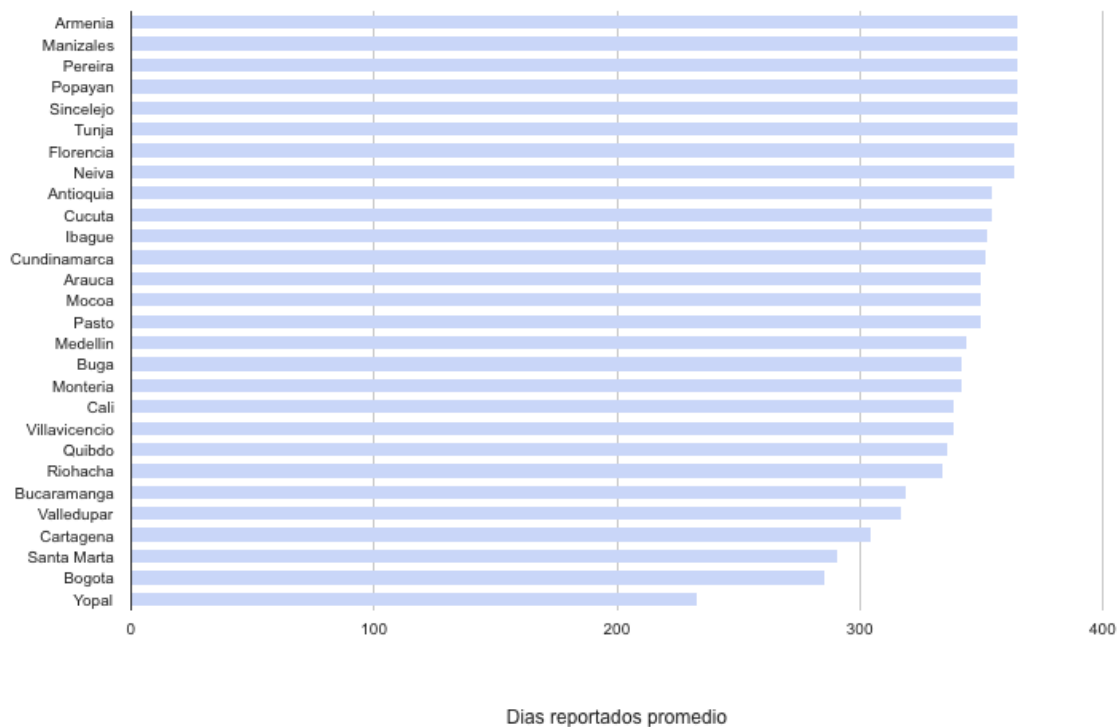
Elaboración propia a partir de fuente:: FGN – SIJUF (2016)

Gráfica No. 16. Comparación entre fecha de los hechos y fecha de la noticia criminal por año



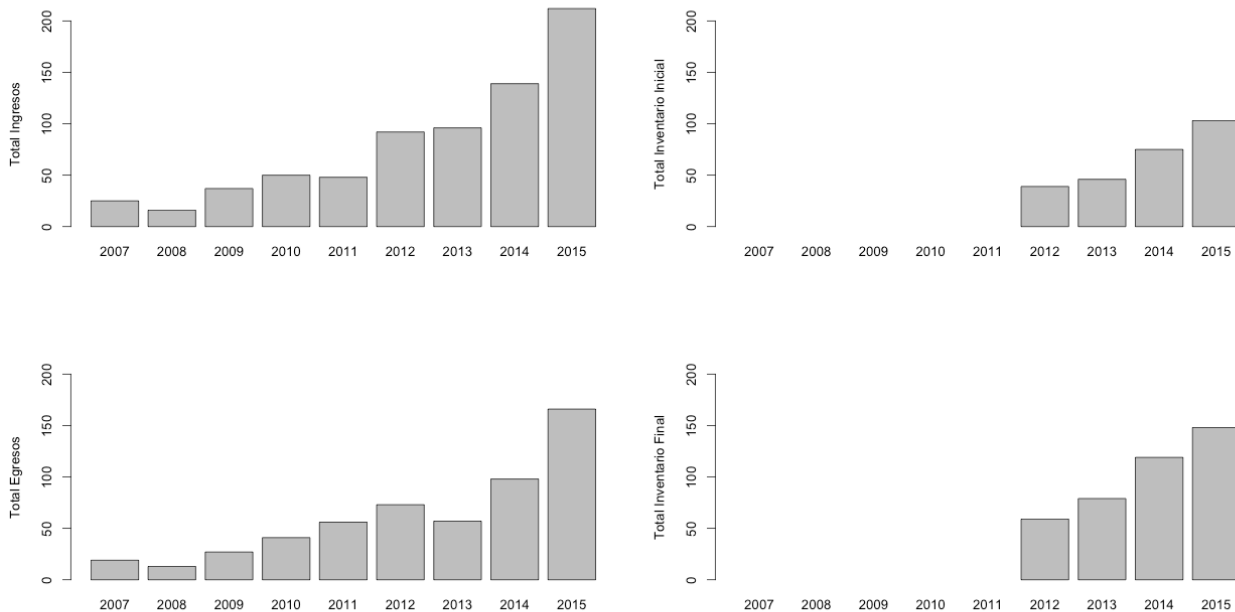
Elaboración propia a partir de fuente:: FGN - SIJUF (2016)

Gráfica No. 17. Tiempos procesales promedio por circuito judicial 2010-2015



Elaboración propia a partir de fuente:: Consejo Superior de la Judicatura (2016)

Gráfica No. 18. Evolución de los inventarios inicial y final, y de los ingresos y los egresos en el tiempo



Elaboración propia a partir de fuente:: Consejo Superior de la Judicatura (2016)

J

Tabla No. 26. Sentencias proferidas en jurisdicción ordinaria

Tipo de Jurisdicción	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total general
Ordinaria	0	0	0	0	0	64	72	80	83	299
Total general	0	0	0	0	0	64	72	80	83	299

Elaboración propia a partir de fuente:: Consejo Superior de la Judicatura (2016)

Debe resaltarse, de acuerdo con los planteamientos iniciales, que el tiempo de implementación de la estrategia de priorización no permite identificar de manera sistemática efectos sobre la garantía del derecho a la justicia de la población desplazada. Sin embargo, se pueden identificar algunos elementos generales que permitirían dar luces sobre cómo ésta se encuentra incidiendo en los resultados que muestran las respuestas institucionales.

Ahora bien, pese a que este documento no busca caracterizar el fenómeno del delito de desplazamiento forzado, una caracterización básica de algunos puntos importantes permitirá identificar algunos cuellos de botella básicos en la respuesta institucional.

2.2.1. Coherencia de la EPIG con la naturaleza del fenómeno

A continuación presentamos algunas reflexiones sobre el fenómeno delictivo del desplazamiento forzado en aras de revisar su coherencia con las herramientas de priorización ya expuestas. Esto se hace a la luz de la primera de las conclusiones que cierran el apartado anterior, según la cual se consideran valiosas las herramientas metodológicas de priorización y construcción de contextos para una investigación más eficiente acorde a la naturaleza del fenómeno delictivo acá referido.

i) Consideraciones de la Corte sobre el fenómeno del delito de desplazamiento forzado

Antes de situar los puntos para una agenda de caracterización del fenómeno, hay dos salvedades importantes reconocidas por la Corte que es relevante tener en cuenta:

1. No todo desplazamiento forzado es objeto de investigación penal ni es, por sí mismo, la consecuencia de una grave vulneración de los Derechos Humanos ni una infracción al DIH, para lo cual la Corte indica como ejemplo el éxodo dado por “razones militares imperiosas” o la seguridad de las personas civiles que tipifica el artículo 17 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, así como la consideración dada en el Auto 008 de 2009, según la cual el riesgo de desplazamiento dado por operaciones legítimas del Estado para el mantenimiento del orden público (Auto 373, p. 179).

2. La obligación de la Fiscalía es de medio y no de resultado, refiriendo el desarrollo que ha tenido el componente de investigación y gestión en materia del delito de desplazamiento forzado y destacando la implementación de la nueva estrategia de priorización de casos y situaciones (cuya evaluación es objeto de este informe).

Pese a estas salvedades, es importante avanzar en la caracterización de una serie de factores generales que permiten pensar tendencias y establecer variables de criminalidad frente al fenómeno delictivo del desplazamiento forzado. La caracterización tal fenómeno implica la consideración de diversas variables que conforman un contexto social de alta complejidad. Tal y como mencionábamos en el apartado destinado a la caracterización de los objetivos de la Corte en materia de esclarecimiento, judicialización y castigo del delito de desplazamiento forzado, hay una necesidad de avanzar en mecanismos de medición de la impunidad de este delito (y de la superación de la misma) mucho más sofisticados que tomen nota de las variables objetivas y subjetivas que determinan el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia. Esto incluye considerar los factores temporales y espaciales de la configuración del fenómeno, así como una revisión general de los elementos políticos, sociales, históricos, económicos y culturales allí en juego.

Ahora bien, pese a que la medición de la superación de la impunidad puede estar fuertemente vinculada en el Auto 373 al número de condenas proferidas, la Corte reconoce que la falta de una estrategia sólida de parte del Estado para combatir el delito de desplazamiento forzado se traduce en altos niveles de impunidad. A partir de ello, se señalan una serie de variables que dan luces para pensar la complejidad del fenómeno delictivo que acá nos ocupa³⁸. Retomando las palabras del CNMH, la Corte señala que “el Estado todavía carece de una política criminal para combatir el delito de desplazamiento forzado, su discontinuidad y la carencia de un enfoque multidisciplinario”. A su vez, se cita a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para señalar la “falta de respuesta eficaz del sistema para procesar el alto número de casos ocurridos en el contexto o facilitados por el conflicto armado interno, así como de ciertos obstáculos estructurales que impiden que los procesos judiciales se resuelvan en un plazo razonable, avancen de manera articulada con investigaciones que podrían resultar conexas, y conduzcan no solo a la identificación y sanción de los responsables de las violaciones a los Derechos Humanos sino también al desmantelamiento de las estructuras que facilitaron su comisión” (Auto 373, p. 178).

Este vacío en la capacidad de respuesta de parte del Estado, a juicio de la Corte, hace que persistan los factores que explican los altos niveles de impunidad. De nuevo siguiendo al CNMH, los pobres resultados se explican en función de los siguientes elementos: “todavía no se han hecho tangibles los resultados de la investigación penal centrada en la construcción de patrones de macro criminalidad; las condenas

³⁸ Es por eso que, a partir del Auto 373 de 2016, la sala concluye “que los esfuerzos realizados por el Estado aún no se corresponden con la dimensión del desplazamiento forzado en el país y sus consecuencias” (Auto 373 de 2016, p. 180).

proferidas se han referido principalmente a delitos como homicidios, desaparición forzada, reclutamiento, entre otros, sin que se esclarezca la conexidad de los mismos con el éxodo forzado; se han presentado omisiones en la investigación y acusación en casos de desplazamiento forzado, abandono masivo y sistemático de tierras, y legalización de situaciones de despojo, en beneficio de empresas nacionales y multinacionales, y de actores armados ilegales; persiste el bajo nivel de denuncias por parte de las personas desplazadas (i.e. temor a represalias, desconfianza en las autoridades, secuelas psicológicas, aislamiento geográfico, entre otras); no se han logrado superar las dificultades para identificar a los responsables de este delito, entre otros problemas persistentes” (Auto 373, p. 178).

Frente a todo lo anterior, es posible afirmar la necesidad de considerar al delito de desplazamiento forzado en Colombia no como un proceso individualizable sino como parte de un contexto específico de alta complejidad. Esto, entre otras cosas, contribuye a un mejor entendimiento del fenómeno y a la adopción de medidas que respondan a la complejidad del mismo en aras de la superación de la impunidad. Es por ello que a continuación intentamos situar algunos puntos relevantes para efectos de caracterizar el fenómeno en función del esclarecimiento, judicialización y castigo del delito referido. A la par, hacer algunas menciones sobre la forma en que el diseño de la EPIG es compatible con una buena proporción de estos puntos, aún si en términos de su implementación hay varios retos por desarrollar.

Los elementos de caracterización que se ofrecen a continuación no constituyen en ningún sentido un ejercicio sistemático y suficiente de caracterización del fenómeno delictivo. Constituyen, más bien, las bases sobre las cuales se sostiene la recomendación de una agenda de trabajo para avanzar en esta labor.

ii) Algunos puntos para tener en cuenta frente a la caracterización del fenómeno delictivo del desplazamiento forzado

Para entender la importancia de profundizar en elementos de contexto del fenómeno delictivo es pertinente retomar las palabras de Osorio, quien nos dice que “[I]levándolo al caso colombiano, se reafirma la insuficiencia de un relato monocausal y de indeterminación del contexto del conflicto. Por el contrario, el esclarecimiento de la verdad debe propender por el estudio sobre la sociedad colombiana y la comprensión integral de las causas que sirvieron de fuente para el surgimiento del conflicto armado actual” (Osorio, 2015, p. 31-32).

La creación de factores de macro criminalidad y la posibilidad de emprender procesos de investigación y esclarecimiento judicial más efectivos en materia del delito de desplazamiento forzado requieren de una mirada al pasado y presente de la realidad del conflicto social, político y armado en Colombia, incluso en las situaciones en las que la Corte menciona que el desplazamiento forzado no constituye una consecuencia de una grave vulneración de los Derechos Humanos ni una infracción al DIH. A su vez, esta tarea contribuye a la producción de criterios más elaborados para emprender procesos de conexidad en la judicialización del delito de desplazamiento forzado.

Para la elaboración de un plan de trabajo destinado a la construcción de contextos del delito referido, sugerimos sean tenidos en cuenta cuando menos seis puntos importantes.

a. Conflicto social, político y armado

Tanto la Corte como varias organizaciones que le han hecho seguimiento a la sentencia T-025 del 2004 han indicado la necesidad de evaluar el delito de desplazamiento forzado de manera autónoma y no como una simple derivación del conflicto armado interno. Al respecto, la CCJ dice: “Entre las medidas entonces recomendadas a la Fiscalía General de la Nación por el Representante se encuentra elaborar un inventario completo de los procedimientos penales existentes hasta la fecha por el delito del desplazamiento forzado, y que inicie acciones por ese delito independientemente de otros posibles delitos y violaciones de derechos humanos, en lugar de considerarlo un aspecto accesorio o una mera consecuencia de un conflicto armado” (2014, p. 29).

En lo anterior hay dos discusiones que están en tensión para seguir siendo pensadas. Por un lado, la necesidad de independencia en los procesos de esclarecimiento, judicialización y castigo de este delito en vista de la poca eficacia de los procedimientos penales en esta materia en las últimas dos décadas. De ahí que se requieran medidas para que el delito en mención deje de ser “un aspecto accesorio o una mera consecuencia del conflicto armado”.

Pese a ello, del otro lado, está la necesidad de considerar al delito mismo con arreglo a contextos en distintas dimensiones, sin que esto esté en detrimento de un desarrollo de procesos penales más eficientes. Contrario a ello, el reconocimiento complejo de los factores determinantes del delito debe aportar a una comprensión más sofisticada y, consecuentemente, una efectividad mayor en los procesos de investigación y gestión respectivos. Esta no es una tarea menor en la medida en que los vínculos entre el desplazamiento forzado y las dinámicas de conflicto en el país pueden tener muchas formas de interpretación y, a partir de ello, ser en algunos casos más funcionales a ciertos actores victimarios, desconocer causas de los altos niveles de impunidad existente o incluso dificultar una comprensión amplia y profunda del concepto mismo de impunidad en este caso. Un ejemplo de esto, como vemos a continuación, es una revisión del estado general de las percepciones oficiales frente a la configuración de actores en el conflicto para efectos del análisis del delito sobre desplazamiento forzado.

b. Actores del conflicto: Paramilitarismo – Estado – Insurgencia

La Comisión Colombiana de Juristas afirmaba en el 2014 que “[p]ese a los frecuentes llamados de atención que lo exhortan al desmantelamiento de los grupos paramilitares, el Gobierno nacional insiste en negar la existencia del paramilitarismo que ha continuado amenazando y atacando a la población después de la presunta desmovilización de la estructura paramilitar “Autodefensas Unidas de Colombia” –AUC-, haciendo uso de distintos nombres.” (2014, p. 24). A la par, “la Fiscalía General de la

Nación admite la presencia de 13 grupos paramilitares, que califica como “bandas criminales – Bacrim” en 55 municipios de 15 departamentos del país. Sin embargo, el ente investigador clasifica estos grupos a manera de un fenómeno de delincuencia común asociada al narcotráfico, razón por la cual su persecución está a cargo de la Unidad Nacional de la Fiscalía Especializada contra el Crimen Organizado”. (CCJ, 2014, p. 26).

Es necesario recordar que el paramilitarismo constituye un factor causal determinante de los hechos de desplazamiento forzado en el país y que aún hay vacíos y retos importantes en la administración de Justicia para efectos de reconocer la complejidad de este fenómeno en su vigencia³⁹. También es necesario avanzar en una caracterización más compleja sobre la forma en que las acciones militares tanto de fuerza pública como de grupos guerrilleros se erigen como factores causales de la situación de desplazamiento forzado en el país. Incluso al margen de la excepción presentada por la Corte, según la cual hay situaciones en donde las operaciones militares del Estado legítimamente pueden implicar desplazamiento, no se pueden desconocer situaciones en donde la fuerza pública también ha sido causa de situaciones en las que se presenta delito de desplazamiento forzado. También es necesario avanzar en una caracterización de prácticas institucionales que auspician estas situaciones.

Por este motivo, en materia de esclarecimiento, judicialización y castigo de este delito, es importante la elaboración de un mapa de actores desde una perspectiva multidisciplinaria que evalúe de manera detallada las dinámicas del conflicto social, político y armado en Colombia en función de los procesos penales respectivos. Para el ejemplo del paramilitarismo, se hace palpable la necesidad de tomar en consideración las recomendaciones hechas por distintas organizaciones según las cuales hay una persistencia de una serie de estructuras armadas, políticas y económicas que no se reducen a delincuencia común y que, frente a tal situación, demandan otro tipo de medidas estatales para avanzar en la superación de la impunidad y prevenir nuevos actos delictivos.

c. Procesos económicos ligados al conflicto

³⁹ Sin lugar a duda, los incorrectamente llamados “grupos post-desmovilización” o “bandas criminales” deben ser considerados grupos paramilitares y tratados como tales, puesto que estos conservan la modalidad de operación y las mismas estructuras bajo las que funcionaban antes de la supuesta desmovilización de las AUC, para así continuar cometiendo asesinatos, desapariciones forzadas, actos de violencia sexual y desplazamiento forzado de la población. En su momento, la CCJ hizo un llamado de atención acerca de la continuidad de los crímenes de los paramilitares supuestamente desmovilizados, por medio de la denuncia de la ocurrencia del asesinato o la desaparición forzada de más de 4.500 personas por estos grupos desde cuando el Presidente Uribe Vélez anunció, el 1 de diciembre de 2002, que había iniciado formalmente las negociaciones con las AUC, y que ellas estarían condicionadas a que no hubiera ni un muerto más”. (CCJ, 2014, p. 25) “Los grupos paramilitares reúnen los criterios establecidos por el DIH para ser considerados como grupos que participan en las hostilidades. Poseen una estructura militar con capacidad bélica; mantienen sus vínculos con las fuerzas de seguridad del Estado y autoridades locales; cometen violaciones a los derechos humanos de la población civil, dirigiendo sus amenazas y ataques contra líderes sociales y sindicales, defensores de derechos humanos, poblaciones indígenas y afrocolombianas, víctimas de violaciones de derechos humanos, miembros de organizaciones de población desplazada y víctimas que solicitan la restitución de sus tierras”. (CCJ, 2014, p. 25)

Pese a que existen categorías distintas para nombrar las situaciones de desplazamiento ligadas a procesos económicos de macro inversiones en distintas regiones del país (como las actividades minero energéticas y agro industriales) ⁴⁰ en Colombia es importante analizar los vínculos entre actores del conflicto armado y una serie de actores económicos legales e ilegales (i.e. empresas nacionales y multinacionales; distintos mercados ilegales y sus respectivos actores, etc.). Esto permite entender procesos y flujos de desplazamiento de manera más compleja y caracterizar más detenidamente las motivaciones y causas del fenómeno delictivo. Un buen ejemplo de ello son distintas denuncias hechas por organizaciones defensoras de derechos humanos en cuanto a los vínculos que han tenido grupos paramilitares con empresas multinacionales con inversiones en regiones en donde hay una situación álgida de conflicto. Este informe recomienda avanzar en la caracterización de este punto y en los vacíos jurídicos a los que se enfrenta.

d. Víctimas

La perspectiva de los derechos de las víctimas como base para superar los altos niveles de impunidad y avanzar en los procesos de esclarecimiento, judicialización y castigo del delito de desplazamiento forzado está igualmente atada a una tensión importante. Por un lado, la retribución de sus derechos y, por otro, una forma restaurativa de justicia. Para efectos de una caracterización del fenómeno delictivo, es importante trabajar de manera articulada con los avances que instituciones como el CNMH y la UNARIV han hecho en la comprensión de la situación de las víctimas asociadas al desplazamiento forzado en el país.

Al respecto, Osorio menciona que “para establecer la relación entre la construcción de memoria histórica y la edificación de una sociedad justa, que reconozca y represente a las víctimas, es necesario partir de una concepción de justicia transicional que también busque la obtención de un orden político y social fortalecido en sistemas democráticos y en un Estado de Derecho, que alberguen una concepción de justicia no sólo retributiva sino también restaurativa (Ambos, 2009) y transformadora. Ello implica el reconocimiento de responsabilidades, en la medida en que, sin abandonar la sanción por violaciones a los derechos humanos, se revelen las relaciones desiguales de poder, exclusión y discriminación que dieron origen al conflicto. Por ello, la reconciliación debe

⁴⁰ A propósito, González dice: “De las distintas formas de desplazamiento, uno de los más comunes y menos atendido en Colombia es el ocasionado por las actividades relacionadas con programas de desarrollo que contemplen expropiación de tierras; este desplazamiento se ha denominado desplazamiento involuntario o por desarrollo. La mayoría de los proyectos hidroeléctricos, extractivos, y algunos de los proyectos urbanos, industriales y de transporte, son realizables solamente si se desplaza a la gente de las tierras requeridas para el proyecto. Lo complejo del desplazamiento involuntario, es la pérdida de las fuentes de ingresos, como tierras agrícolas, bosques, potreros, almacenes y otros recursos de producción, los cuales deben ser reemplazados. Además, hay que proveer medios alternativos que sean igualmente productivos, para que la gente pueda reconstruir sus vidas y productividad económica. Con el desplazamiento involuntario se pueden perder bienes inmateriales o ganancias culturales de las comunidades por el impacto generado al cambiar de territorio; impacto que se evidencia en lo que los sociólogos denominan el rompimiento del tejido social” (González, 2010)

promover la construcción de identidad y pertenencia de sus integrantes, incluyendo a las víctimas, y contribuir a la obtención de una justicia distributiva que transforme las condiciones que generaron el enfrentamiento desde un principio” (Osorio, 2015, p. 29)

La tabla a continuación muestra datos complementarios de la UARIV en cuanto al consolidado anual de desplazamiento, tanto de víctimas del conflicto armado como de víctimas reconocidas.

Tabla No. 27. Consolidado anual de desplazamiento (víctimas de conflicto armado y víctimas reconocidas)

Año	Víctimas de conflicto armado	Víctimas reconocidas Sentencia C280 y Auto 119 de 2013	Total Víctimas
1984	138,700	317	139,017
1985	11,565	14	11,579
1986	13,205	18	13,223
1987	16,197	41	16,238
1988	29,985	72	30,057
1989	26,595	45	26,640
1990	33,222	66	33,288
1991	29,198	46	29,244
1992	38,888	75	38,963
1993	44,496	80	44,576
1994	48,674	101	48,775
1995	97,029	262	97,291
1996	126,427	295	126,722
1997	233,270	703	233,973
1998	217,117	523	217,640
1999	258,721	1,268	259,989
2000	527,082	1,083	528,165
2001	617,766	1,994	619,760
2002	720,825	1,868	722,693
2003	428,187	1,701	429,888
2004	395,795	1,288	397,083
2005	449,507	1,788	451,295
2006	434,353	4,440	438,793
2007	457,833	7,739	465,572
2008	407,928	10,405	418,333
2009	235,684	13,193	248,877
2010	178,341	33,789	212,130
2011	218,842	46,932	265,774
2012	220,106	39,110	259,216
2013	233,949	47,399	281,348

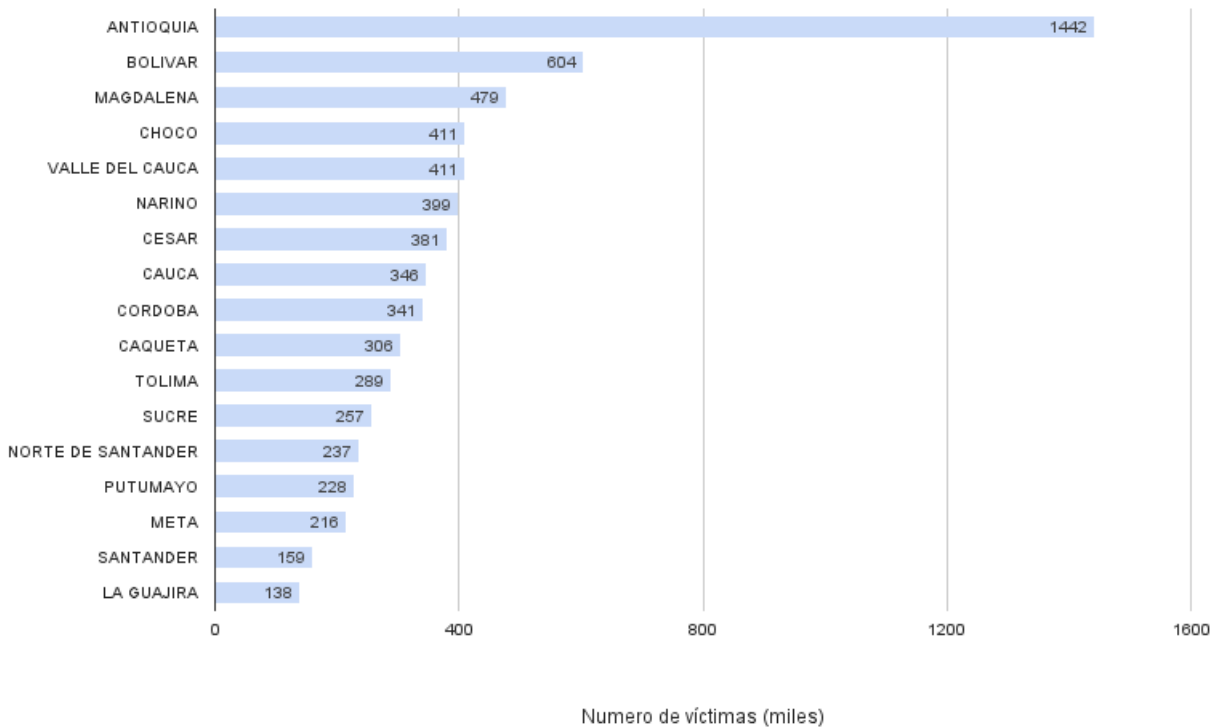
2014	210,706	52,571	263,277
2015	109,589	29,498	139,087
Total	7,209,782	298,724	7,508,506

Elaboración propia con base en fuente: UARIV (2016)

e. Enfoque territorial

La gráfica 19 muestra la forma en que se concentran los hechos de desplazamiento en ciertos departamentos del territorio nacional. Según la UARIV, 200 municipios del país (de 1035 municipios) concentran el 80% del total de víctimas. Estas cifras indican la necesidad de darle desarrollo a un análisis socio territorial que incluya variables analíticas complejas de la forma en que se construyen y se producen realidades territoriales a lo largo del país.

Gráfica No. 19. Distribución empírica de los departamentos con mayor afectación por casos de desplazamiento



Elaboración propia con base en fuente: UARIV (2016)

f. Desplazamiento intraurbano

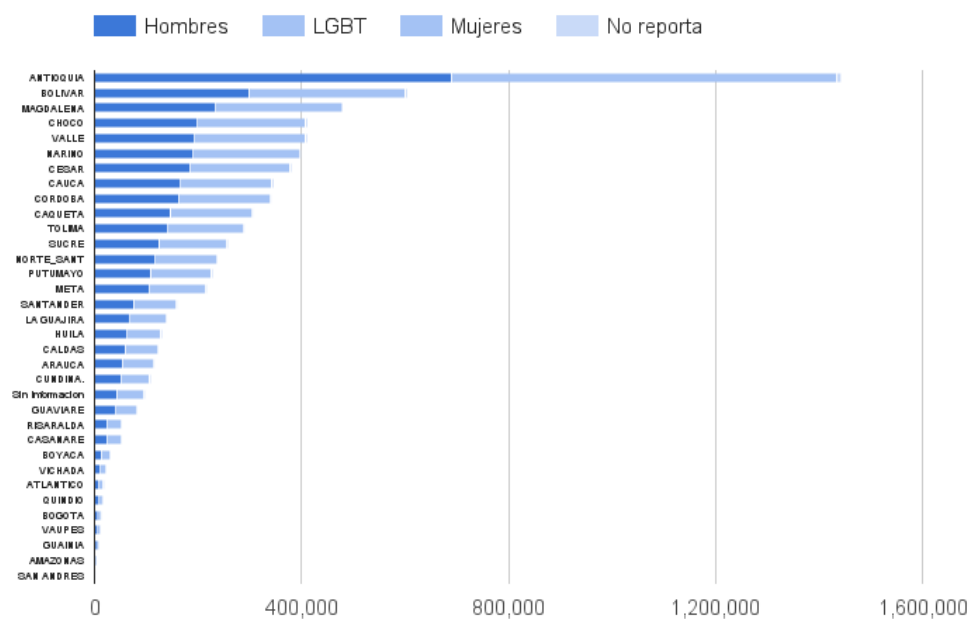
Frente a la forma en que el desplazamiento forzado aparece en contextos urbanos, es necesario avanzar en la creación de herramientas de investigación y la producción de variables para el abordaje de este tipo de manifestaciones del delito. La CCJ dice que “[a]unque frecuentemente los hechos de desplazamiento se presentan en las zonas rurales, en el período fueron frecuentes los casos de desplazamiento intraurbano, con aproximadamente 6.682 víctimas de la modalidad de desplazamiento masivo. La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras – CSML-, conformada por los órganos de control del Estado, advierte la ocurrencia de al menos 10 desplazamientos masivos en áreas urbanas, con más de 9.000 personas desplazadas, principalmente en Buenaventura y Cali (Valle del Cauca) y Medellín (Antioquia)” (CCJ, 2014, p. 13).

g. Enfoque diferencial

Como lo menciona la Corte en el Auto 373 de 2016, hay delitos exacerbados en el marco del contexto delictivo del desplazamiento forzado, siendo este el caso de la violencia sexual hacia las mujeres: “[u]n claro ejemplo de bloque institucional se puede observar en torno a los casos de violencia sexual identificados por la Corte Constitucional en los autos 092 de 2008 y 009 de 2015 –pues las mujeres desplazadas están mayormente expuestas al riesgo de violencia sexual y abusos sexuales, así como a la prostitución forzada, la esclavitud sexual y la trata de personas con fines de explotación sexual–, así lo denuncia la Mesa de Seguimiento al cumplimiento de tales pronunciamientos [...]” (Auto 373 de 2026, p. 179).

En efecto, es necesario avanzar en mecanismos que tengan en cuenta condiciones diferenciadas de las víctimas del delito de desplazamiento forzado, observando mayores niveles de vulnerabilidad en mujeres, indígenas, comunidades afro, diferencias etarias, entre otros. A continuación se presentan algunos resultados estadísticos con información básica sobre el estado de la situación del delito ya referido con respecto a variables diferenciales.

Gráfica No. 20. Victimización por desplazamiento según sexo, género y departamento

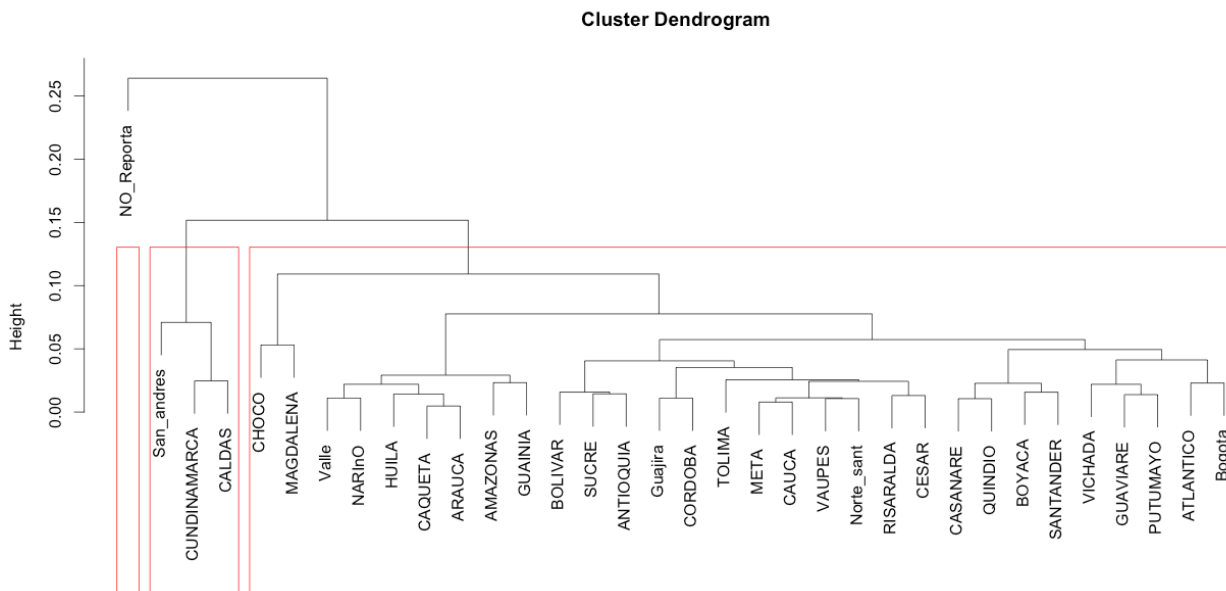


Elaboración propia con base en fuente: UARIV (2016)

Tabla No. 28. Victimización por desplazamiento según sexo y género

Etiquetas de fila	Víctimas de conflicto armado	Víctimas reconocidas Sentencia C280 y Auto 119 de 2013	Total general
Hombre	3.485.067	139.746	3.624.813
LGBTI	1.546	218	1.764
Mujer	3.684.764	156.736	3.841.500
No Informa	38.405	2.024	40.429
Total general	7.209.782	298.724	7.508.506

Gráfica No. 21. Concentración geográfica de los casos de desplazamiento por condiciones étnicas



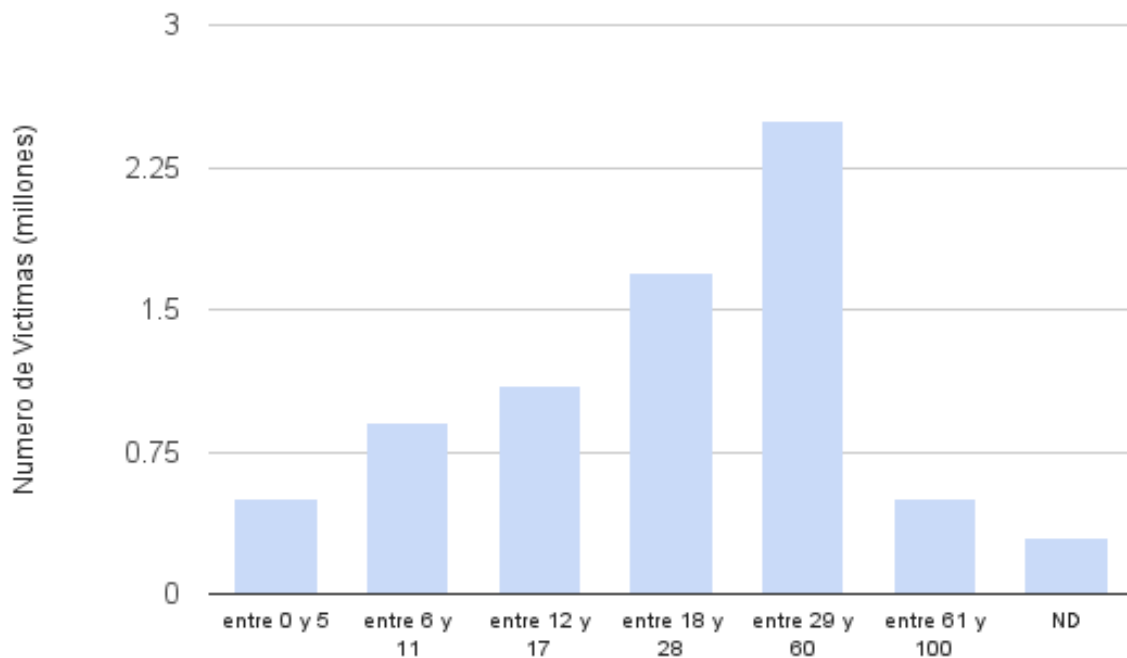
Elaboración propia con base en fuente: UARIV (2016)

Si se realiza un análisis de correspondencias entre el departamento de ocurrencia y la pertenencia étnica, se puede encontrar que la población indígena desplazada proviene de los departamentos de Putumayo, Vichada, Amazonas, Vaupés y Guainía. La población negra y palenquera está ubicada en Chocó. Los gitanos están ubicados en Caquetá, Risaralda, Tolima.

Tabla No. 29. Victimización por desplazamiento según pertenencia étnica

Pertenencia étnica	Víctimas de conflicto armado	Víctimas reconocidas Sentencia C280 y Auto 119 de 2013	Total general
Gitano(a) ROM	32.018	683	32.701
Indígena	187.441	3.025	190.466
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	749.475	70.285	819.760
Ninguna	6.232.108	224.229	6.456.337
Palanquero	866	273	1.139
Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	7.874	229	8.103
Total general	7.209.782	298.724	7.508.506

Gráfica No. 22. Víctimas según franjas etarias



Elaboración propia con base en fuente: UARIV (2016)

iii) Coherencia del diseño e implementación de la EPIG con respecto a la naturaleza del fenómeno

Para analizar la coherencia de la EPIG con la naturaleza del fenómeno es necesario remitirse nuevamente al apartado destinado a la caracterización de la EPIG, en especial al acápite “Articulación del Eje Temático con la estrategia general de priorización” incluido en el espacio destinado a la caracterización del Eje Temático de Desaparición y Desplazamiento Forzado. Allí mencionamos la forma en que el Eje Temático (y la estrategia de priorización en general) operan sobre los dos postulados básicos de producción de criterios de priorización y análisis de contexto. Esto implica la evaluación de distintas características de los fenómenos delictuales a tratar. A continuación citamos nuevamente un listado mínimo de criterios construidos en el marco de la actividad del Eje Temático que contribuyen a la creación de patrones de macro criminalidad y al análisis del fenómeno delictual en cuestión (FGN, 2015b, p. 69):

a. “Las zonas y lapsos en que acaecen los hechos que investiga El Eje Temático tienen dinámicas diferentes, en razón a:

- Ostensibles variaciones socioculturales y demográficas.
- Injerencia de diversos grupos organizados al margen de la ley.
- Contextos de violencia particulares.
- Especial importancia para los intereses de la delincuencia.

b. En la mayoría de los delitos que se investigan hay una marcada injerencia de grupos organizados at margen de la ley y delincuencia organizada, pero las dinámicas varias, razón por la cual se evidencia:

- Injerencia paramilitar.
- Injerencia de la guerrilla
- Injerencia de bandas emergentes Injerencia de la delincuencia común
- Otros actores de violencia.

c. Las características propias de cada caso y las distintas aristas que lo impactan, permiten anticipar que en la mayoría de ellos hay una presencia macro-criminal y, en consecuencia, es necesaria una investigación en contexto.

d. En razón a la victimización de grupos especialmente protegidos es necesario lograr una correspondencia entre la labor investigativa y las necesidades particulares que comporten las víctimas, es decir, es necesario incorporar enfoques diferenciales como lineamientos investigativos al estar estrechamente ligados a la coherente construcción de contextos y al criterio subjetivo de priorización.

e. Existen casos que han trascendido al escenario internacional, como aquellos que se ventilan en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

f. Existen casos que por el impacto que han generado en la comunidad, son objeto de monitoreo interinstitucional a instancias de la Corte Constitucional en los que, además, confluyen criterios inherentes at impacto y a la dificultad que comportan, en términos de la política de priorización.

g. La efectividad en las investigaciones impacta positiva o negativamente las estrategias del gobierno para el abordaje y la atención a víctimas, siendo necesaria la adopción de medidas que respondan a coyunturas concretas y a la vez resulten sostenibles como lineamientos investigativos efectivos".

Recordemos también que la estrategia diseñada para gestionar la carga de trabajo del Eje Temático incluye cuatro alternativas de priorización: (a) Casos de desaparición forzada — búsqueda de personas desaparecidas; (b) Casos FARC y ELN; (c) Casos de desplazamiento forzado geo-referenciación (circunstancias espacio- temporales) y asociación por la parte activa; (d) Casos ya priorizados y casos ya asociados. (FGN, 2015b, p. 70)

En términos generales, este informe sugiere una compatibilidad alta entre el diseño de herramientas y metodologías de priorización en el marco de la EPIG (y su aplicación en

la gestión de la FGN del delito de desplazamiento forzado) y la posibilidad de darle desarrollo a una labor de caracterización compleja sobre el fenómeno delictual del desplazamiento forzado en Colombia. Se reconoce, además, un avance significativo en términos de la caracterización hecha por el eje en cuanto a los fines de política en las cuatro alternativas ya señaladas. Con ello, se destaca en especial la metodología de construcción de contextos como un recurso potente para el desarrollo de la carga de trabajo.

Sin embargo, reconocemos un vacío importante referido a la descripción de resultados más claros frente a la forma en que estos nuevos mecanismos impactan sobre la efectividad de los procesos de investigación y gestión de este delito. Como se resaltaba en las advertencias metodológicas de este informe, es necesario hacer esta evaluación con un periodo de tiempo que permita mayores insumos para esta labor, por lo cual se recomienda, para el próximo informe anual, avanzar en una metodología de evaluación y de sistematización de datos que contribuyan al análisis de la efectividad de la EPIG con respecto a la naturaleza del fenómeno.

En este mismo sentido, no hay que perder de vista que lo que actualmente es coherente con la investigación penal del fenómeno delictivo en cuestión es el *diseño* de la herramienta y no necesariamente la forma en que esta se ha venido implementando. Es importante crear estrategias de seguimiento a la forma en que se producen contextos de investigación penal y la forma en que esto es avalado por distintas autoridades concedoras del tema (académicas, jurídicas, políticas, etc.). En todo caso, esto no desconoce el trabajo de implementación hecho por la FGN en el último tiempo.

Un ejemplo importante respecto a la forma en que se han venido implementando en el Eje Temático los ejercicios de construcción de criterios de priorización y elaboración de contextos para el caso de los delitos de desplazamiento y desaparición forzada son los fines de política en la alternativa de priorización “Casos FARC y ELN”.

El Eje Temático establece como fines de la política en la alternativa de priorización “Casos FARC y ELN” los siguientes: (a) Adelantar investigaciones con enfoque diferencial y territorial; (b) Focalizar el trabajo de la FGN en la investigación y judicialización penal de estructuras criminales (c) Contribuir a la garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas en el marco de procesos de justicia transicional, partiendo de los diferentes contextos del conflicto armado; (d) Contar con la caracterización de los casos de desplazamiento forzado y desaparición forzada asignados especialmente al Eje Temático y presuntamente atribuibles a miembros de las FARC y el ELN, de manera que la misma constituya un claro insumo orientador para la estrategia de post conflicto que implemente la Fiscalía General de la Nación.

Tabla No. 30. Fines de la política en la alternativa de priorización “Casos FARC y ELN”

Componente	Elementos a alcanzar
------------	----------------------

Actividades Generales de Priorización	Diagnosticar en su integridad los casos con hechos presuntamente atribuibles a las FARC y al ELN, actualmente a cargo del Eje Temático DDF.
	Articular con las distintas dependencias de la Fiscalía (Dirección de Fiscalías contra el Terrorismo, DINAC, Dirección de Justicia Transicional) la obtención de información relacionada con la conformación y dossier de las FARC y el ELN, de manera que se ajuste el tipo de respuesta que debe proveerse frente a los casos respectivos.
	Asociar los casos con hechos presuntamente atribuibles a las FARC y al ELN, por bloques y frentes, de conformidad con la zona y época de ocurrencia de los hechos.
	Diagnosticar los casos con hechos atribuibles a miembros de la guerrilla de las FARC, actualmente postulados a la ley 975 de 2005.
Actividades específicas de priorización	Revisión del pre diagnóstico de los casos con hechos presuntamente atribuibles a las FARC y al ELN, por parte de cada uno de los despachos del Eje Temático.
	Revisión del análisis delictual de tipo administrativo de conformidad con los lugares y tiempos de ocurrencia de los hechos.
	Realización de inspecciones judiciales en los casos que así proceda.
	Obtención del listado de postulados de las FARC a la ley 975 de 2005 y articulación de la información relacionada con su situación actual.
	Actualización de los sistemas misionales SIJUF y SPOA.
Productos Resultados	o Matriz de casos con hechos atribuibles a las FARC y al ELN, detallando los ítems pertinentes a los componentes de víctimas y autores, caracterizando los casos de acuerdo al accionar delictivo de los distintos bloques y frentes.
	Matriz de casos con hechos presuntamente atribuibles a miembros de las FARC, desmovilizados individuales o colectivos, postulados a la ley de justicia y paz.

	Trabajo de georreferenciación de los casos de desplazamiento y desaparición atribuibles a las FARC, asignados al Eje Temático.
	Podrán revisarse los avances periódicos de cada una de las actividades a partir del mes de Junio de 2015.
Responsables	Para la realización de las actividades generales y específicas de priorización serán responsables los grupos de fiscales para el Eje Temático de Desaparición y Desplazamiento Forzados al interior de las 15 sedes que lo conforman, con el apoyo de los respectivos equipos de policía judicial.
	Para el seguimiento y monitoreo, los coordinadores de los grupos de fiscales y el grupo de apoyo al Eje Temático de la Dirección de Fiscalías Nacionales.

Fuente: Fiscalía General de la Nación (2015b) Capítulo 4: Eje Temático de Desaparición y Desplazamiento Forzados. Bogotá: FGN.

Fuente: INPEC (13/09/2016)

3. Conclusiones y recomendaciones

A continuación se presentan una serie de recomendaciones surgidas de los distintos apartados tratados en este documento, con la intención de que puedan ser desarrolladas e incorporadas en los informes anuales futuros que ha solicitado la corte en el Auto 373. Hay que advertir que estas recomendaciones han sido construidas de parte del Observatorio de Política Criminal como un insumo para la generación de lineamientos de evaluación y seguimiento al programa acá evaluado. Estos lineamientos deben ser construidos en una labor interinstitucional coordinada y eficaz.

Las recomendaciones pueden ser divididas en tres ejes: (i) Mecanismos de evaluación y seguimiento a la EPIG; (ii) Tareas de caracterización de la EPIG aún por desarrollar; (iii) Recomendaciones a la luz del diagnóstico de la EPIG acá presentado.

En materia de mecanismos de evaluación y seguimiento a la EPIG, podemos decir lo siguiente:

- Hace falta avanzar en la construcción de una metodología de evaluación de eficacia cada vez más sofisticada en función de la precisión en el diagnóstico de problemáticas y la generación de recomendaciones. Este mecanismo de evaluación deberá ser cada vez más detallado y riguroso y con arreglo a criterios especializados y construidos en función de las necesidades de la estrategia que se evalúa. Esto supone, cuando menos: (i) la sistematización de necesidades y vacíos en los procesos de medición de la estrategia a lo largo del tiempo; (ii) una revisión constante de experiencias de evaluación similares y de literatura especializada.
- Para efectos de la construcción de tal metodología, es necesario avanzar en la coordinación interinstitucional en aras de la discusión y producción de este tipo de mecanismos. Es especialmente importante contar con la disponibilidad de información necesaria de parte de la Fiscalía General de la Nación respecto a sus procesos internos. También con su apoyo y soporte técnico para la construcción de estos informes.

En materia de las tareas pendientes para una caracterización más profunda de la EPIG, podemos decir lo siguiente:

- Es necesario sistematizar de manera más clara la forma en que se está gestionando y coordinando la carga de trabajo referida al delito de desplazamiento forzado al interior de la FGN, en sus distintas dependencias a nivel nacional y en las distintas seccionales asociadas. Al respecto, podemos destacar la urgencia de: (i) caracterizar la carga de trabajo sobre desplazamiento forzado que se halla en la Dirección de DDHH (antigua Unidad de DDHH), en donde también hay un número de casos importantes y resultados específicos por evaluar; (ii) contar con información sobre la relación entre mecanismos de coordinación y centralización de la carga de trabajo a nivel nacional y, por otro lado, gestión de dicha carga en las seccionales involucradas.
- Para efectos de una comprensión más precisa de la forma en que ha venido siendo implementada la EPIG en los últimos años, es crucial tener acceso a información que

permita entender de manera más clara las implicaciones de la transición de la Unidad Nacional contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados y el Eje Temático de Desaparición y Desplazamiento Forzados. Si bien hay una serie de continuidades importantes, como se advierte tanto en el apartado de caracterización como en el de diagnóstico, no hay información tan clara sobre los resultados y la dinámica organizativa de estas dependencias para señalar avances y retrocesos. Algunos asuntos importantes para tener en cuenta pueden ser: (i) No es claro si la disminución de la carga de trabajo al interior del Eje Temático hace parte de la efectividad en la gestión de casos o, por ejemplo, de otros factores como la redistribución y descentralización de la carga de trabajo; (ii) No hay indicadores ni menciones sobre aspectos clave del avance de procesos de capacitación de personal. No se indican las necesidades a suplir ni la forma en que efectivamente fueron suplidas (o no). No se mencionan retos y necesidades en términos de la capacitación, contenidos y metodologías específicas ni resultados e indicadores de efectividad respecto a la socialización de los componentes fundamentales de la carga de trabajo de la UNDDF; (iii) Los informes del periodo referido no reportan información presupuestaria para la gestión de la UNDDF. Es necesario avanzar en una caracterización más detallada de este aspecto.

- Es necesario, para el próximo informe, hacerle un seguimiento riguroso a la implementación y los resultados de la Directiva 002 de 2015 de la FGN. La eficacia de esta política reformulada se podrá evaluar –al menos- desde los nuevos planes de priorización que se presenten para el próximo año, pues la Directiva 002 fue expedida el 28 de noviembre de 2015, por lo que los planes ya formulados no la contemplaron.
- De manera adicional, hace falta avanzar en una caracterización más detallada de la relación que tiene (o puede llegar a tener) la EPIG con los procesos de investigación penal al interior de la Ley de Justicia y Paz y los procesos correspondientes a la Justicia Transicional en el marco del actual proceso de paz.

En cuanto a las recomendaciones basadas en el diagnóstico que presentó este documento sobre la EPIG, vale la pena señalar:

- En el apartado destinado a la caracterización de los objetivos de la Corte en materia de esclarecimiento, judicialización y castigo del delito de desplazamiento forzado, señalamos que los mecanismos de medición de la superación de la impunidad podían estarse entendiendo en términos de condenas proferidas y que, frente a ello, este informe recomienda la necesidad de avanzar en mecanismos de medición de la impunidad (y de la superación de la misma) mucho más sofisticados que tomen nota de las variables objetivas y subjetivas que determinan el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia. Esto incluye considerar los factores temporales y espaciales de la configuración del fenómeno, así como una revisión general de los elementos políticos, sociales, históricos, económicos y culturales allí en juego. Para ello puede ser importante ver las sugerencias halladas en el apartado que evalúa la coherencia de la EPIG con la naturaleza del fenómeno, en donde se señala la tensión hallada entre el hecho de considerar el delito de desplazamiento forzado en Colombia como un proceso individualizable y el hecho de considerarlo como parte de un contexto específico de alta complejidad. Optar solamente por uno de los dos caminos puede resultar bastante

problemático para efectos de la construcción de contextos delictivos. Para avanzar en la construcción de estos mecanismos, este informe recomienda: (a) la creación de un plan de trabajo para avanzar en la construcción de indicadores y mecanismos de medición de la impunidad en materia del delito de desplazamiento forzado; (b) el desarrollo de ejercicios de caracterización y construcción de un concepto de impunidad frente a las implicaciones del delito de desplazamiento forzado acá sugeridas.

- El mayor reto a partir de la identificación de riesgos de incoherencia y fallas de coordinación en la actual EPIG tiene que ver con que se logre articular adecuadamente la estructura administrativa creada; en otras palabras, de que todas las dependencias de la institución independientemente de su nivel jerárquico estén comprometidas con el cambio de perspectiva y de metodología de trabajo, estén adecuadamente entrenados sus funcionarios para realizar los juicios de relevancia, impacto y dificultad que la estrategia de priorización exige, y que las instancias directivas y las dependencias locales se sincronicen y aseguren el flujo adecuado de información tanto horizontal como verticalmente y en doble vía.
- Como se menciona en el apartado de diagnóstico frente al diseño institucional, es preocupante no contar con mecanismos suficientes para evaluar el cambio de UNDDF a Eje Temático DDF. Es posible que este cambio pueda suponer un retroceso en la forma en la que la Fiscalía General de la Nación venía haciendo frente a los objetivos de persecución, investigación y judicialización de los responsables del delito de desplazamiento forzado. Pero un juicio definitivo al respecto requiere una evaluación más profunda de la transformación que incluya una evaluación de impacto en los resultados e indicadores, que es imposible de hacer en este momento por el corto tiempo de implementación que lleva el Eje. Se recomienda que, de la mano de la FGN, y con ocasión del segundo informe que se presentará a la Corte en cumplimiento de la orden vigesimosegunda del auto 373 de 2016, se amplíe la evaluación de impacto y conveniencia de esta transformación.
- Si bien este informe señala un alto grado de coherencia con la investigación penal del fenómeno delictivo de desplazamiento forzado en materia del *diseño* de las herramientas metodológicas de priorización y construcción de contextos, es importante evaluar en los ejercicios futuros la forma en que esta se ha venido implementando y si efectivamente es coherente en estos términos. Es importante crear estrategias de seguimiento a la forma en que se producen contextos de investigación penal y la forma en que esto es avalado por distintas autoridades conocedoras del tema (académicas, jurídicas, políticas, etc.).
- Finalmente, de manera muy enfática se recomienda la elaboración de un plan de trabajo interinstitucional y con una participación activa de la FGN para evaluar y sugerir medidas de superación y prevención de los tres riesgos señalados en las conclusiones del diagnóstico a partir del diseño institucional, esto es, riesgo de secesión interna e incoherencia en las decisiones; riesgo de bajo impacto en la implementación de la estrategia, y riesgo de no implementación unificada. Estos tres riesgos comportan una serie de factores (en términos de causas y efectos) que deben ser analizados con más detenimiento para la generación de recomendaciones mucho más precisas.

Cabe mencionar que, luego de revisadas las conclusiones y recomendaciones de este informe por parte de la FGN, esta última señala que los principales resultados de la política de priorización deben ser vistos en las esferas intermedias de su estructura interna, en virtud de lo cual podrían matizarse las afirmaciones desarrolladas en este apartado. El Observatorio de Política Criminal reproduce el comentario de la FGN, quien afirma que “[l]a política ha tenido un mayor éxito de implementación en las esferas intermedias de la FGN: las direcciones seccionales. Los retos más importantes de implementación se dan en los extremos: las unidades locales y las direcciones nacionales” (Informe de Votación Virtual CSPC agosto 15-23).

Acorde a todo lo anterior, este informe arroja la necesidad de un plan de trabajo mínimo que parte, por un lado, de las conclusiones y los aspectos más relevantes que se trabajaron a lo largo de los distintos apartados anteriormente expuestos, y por otro lado, de las necesidades y retos que se expongan de parte de la Fiscalía General de la Nación y de otras instituciones a quienes compete el tema. Se parte de la consideración de que cualquier medida a seguir debe ser concertada con la Fiscalía General de la Nación a partir de procesos de socialización y coordinación interinstitucional. Esto teniendo en cuenta que el Consejo Superior de Política Criminal no es superior jerárquicamente a la FGN, por lo cual cualquier plan de mejoramiento debe partir de una labor mancomunada entre las instituciones a las cuales compete tal labor. El Consejo Superior puede asumir la iniciativa de instar o promover tales acciones, pero las decisiones de fondo sobre las mismas están sujetas a la concertación interinstitucional. En la misma línea, es necesario aclarar que este plan de trabajo trasciende las labores internas del Ministerio de Justicia y del Derecho, del Comité Técnico de Política Criminal y del Consejo Superior de Política Criminal.

La otra consideración importante para este plan de acción es que una de las actividades programadas es justamente la elaboración de un plan mucho más detallado que responda a las necesidades de lo planteado en el presente informe. Es importante señalar que las conclusiones acá consignadas están sujetas a revisión a partir de la labor de coordinación interinstitucional ya mencionada. A continuación sugerimos algunas actividades generales e indispensables para avanzar en esta tarea:

4. Plan de Trabajo

A continuación presentamos un plan de trabajo tomando como base las recomendaciones de este informe.

Las acciones a realizar pueden ser clasificadas en tres tipos. Esta clasificación resulta fundamental para tener claros los procedimientos de ejecución de responsabilidades concretas, así como las vías de articulación institucional para realizarlas. Las dos primeras clasificaciones refieren a la gestión de información y la producción de insumos técnicos en aras de la evaluación anual de la EPIG. La tercera clasificación hace referencia a las acciones institucionales que deben implementarse para ajustar los riesgos identificados en el proceso de evaluación.

Según los resultados del primer informe elaborado en el 2016, el primer tipo de acciones tiene que ver con el fortalecimiento a los mecanismos bajo los cuales el Estado evalúa y hace seguimiento a la gestión institucional en materia de la judicialización del delito de desplazamiento forzado. El segundo tipo de acciones se enmarca en labores de gestión de información y producción de insumos para las necesidades de caracterización e identificación de riesgos al interior de las instituciones. Finalmente, la tercera parte está destinada a una serie de recomendaciones sobre el funcionamiento interno de la FGN en materia de implementación de la EPIG.

1. Construcción de una herramienta de evaluación de eficacia y medición de la impunidad

Una de las principales conclusiones del informe elaborado para el año 2016 es que hace falta avanzar en la construcción de mecanismos de medición más robustos y precisos que arrojen acciones más claras en lo que respecta a la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de judicialización del delito de desplazamiento forzado. Para el caso de este informe, esta necesidad ha sido desagregada en dos tareas importantes.

1.1. Insumos para la construcción de mecanismos de medición de impunidad

El informe 2016, en el apartado destinado a la caracterización de los objetivos de la Corte en materia de esclarecimiento, judicialización y castigo del delito de desplazamiento forzado, señala que los mecanismos de medición de la superación de la impunidad pueden estarse entendiendo en términos de condenas proferidas y que, frente a ello, se recomienda avanzar en mecanismos de medición de la impunidad (y de la superación de la misma) mucho más sofisticados que tomen nota de las variables objetivas y subjetivas que determinan el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia. Para avanzar en la construcción de estos mecanismos, las tareas a desarrollar son:

- a) La creación de un plan de trabajo para avanzar en la construcción de indicadores y mecanismos de medición de la impunidad en materia del delito de desplazamiento forzado.
- b) El desarrollo de ejercicios de caracterización y construcción de un concepto de impunidad frente a las implicaciones del delito de desplazamiento forzado acá sugeridas.

1.2. Construcción de una metodología de evaluación

Por otro lado, el informe señala la necesidad de construir una metodología de evaluación de eficacia cada vez más sofisticada que logre mayores niveles de precisión en el diagnóstico de problemáticas y la generación de recomendaciones frente a las mismas. Este mecanismo de evaluación deberá ser cada vez más detallado y riguroso y con arreglo a criterios especializados y contruidos en función de las necesidades de la estrategia que se evalúa. Esto supone, cuando menos, tres tareas:

- a) La sistematización de necesidades y vacíos en los procesos de medición de la estrategia a partir del primer informe 2016.
- b) La construcción de un estado del arte sobre experiencias de evaluación similares a nivel nacional e internacional y la creación de variables de formulación de la herramienta.
- c) Tomando como base los resultados de las dos tareas anteriores, la generación de una propuesta de mecanismo de evaluación de eficacia para la EPIG.

2. Tareas pendientes en materia de caracterización de la estrategia

Aunque el informe elaborado para la respuesta del 2016 hace un avance muy importante en materia de caracterización de la estrategia es importante tener en cuenta una serie de tareas que se reconocen como pendientes y que deberían ser adelantadas en el informe a preparar para el 2017. Las tareas de caracterización comportan dos niveles: por un lado, lo que corresponde a los procesos de implementación interna de la EPIG en la FGN. Por otro, la caracterización de otras instituciones y actores ligados a la producción de criterios y demandas para los procesos de priorización de casos en materia de desplazamiento forzado. Para el desarrollo de estas tareas, es fundamental pensar en un mecanismo de coordinación institucional para el adecuado flujo de información entre la FGN y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Implementación de la EPIG al interior de la FGN

2.1. Caracterización de la EPIG en seccionales y en la Dirección de DDHH de la FGN:

Es necesario sistematizar de manera más clara la forma en que se está gestionando y coordinando la carga de trabajo referida al delito de desplazamiento forzado al interior de la FGN, en sus distintas dependencias a nivel nacional y en las distintas seccionales asociadas. Al respecto, podemos destacar la urgencia de: (i) caracterizar la carga de

trabajo sobre desplazamiento forzado que se halla en la Dirección de DDHH (antigua Unidad de DDHH), en donde también hay un número de casos importantes y resultados específicos por evaluar; (ii) contar con información sobre la relación entre mecanismos de coordinación y centralización de la carga de trabajo a nivel nacional y, por otro lado, gestión de dicha carga en las seccionales involucradas.

2.2. Caracterización de la EPIG en el Eje Temático de Desaparición y Desplazamiento Forzados de la FGN

Para efectos de una comprensión más precisa de la forma en que ha venido siendo implementada la EPIG en los últimos años, es crucial tener acceso a información que permita entender de manera más clara las implicaciones de la transición de la Unidad Nacional contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados y el Eje Temático de Desaparición y Desplazamiento Forzados. Si bien hay una serie de continuidades importantes, como se advierte tanto en el apartado de caracterización como en el de diagnóstico, no hay información tan clara sobre los resultados y la dinámica organizativa de estas dependencias para señalar avances y retrocesos. Algunos asuntos importantes para tener en cuenta pueden ser:

- a) No es claro si la disminución de la carga de trabajo al interior del Eje Temático hace parte de la efectividad en la gestión de casos o, por ejemplo, de otros factores como la redistribución y descentralización de la carga de trabajo.
- b) No hay indicadores ni menciones sobre aspectos clave del avance de procesos de capacitación de personal. No se indican las necesidades a suplir ni la forma en que efectivamente fueron suplidas (o no). No se mencionan retos y necesidades en términos de la capacitación, contenidos y metodologías específicas ni resultados e indicadores de efectividad respecto a la socialización de los componentes fundamentales de la carga de trabajo de la UNDDF.
- c) Los informes del periodo referido no reportan información presupuestaria para la gestión de la UNDDF. Es necesario avanzar en una caracterización más detallada de este aspecto.

2.3. Caracterización de la EPIG en la implementación de la Directiva 002 de la FGN

Es necesario, para el informe 2017, hacerle un seguimiento riguroso a la implementación y los resultados de la Directiva 002 de 2015 de la FGN. La eficacia de esta política reformulada se podrá evaluar –al menos- desde los nuevos planes de priorización que se presenten durante el presente año, pues la Directiva 002 fue expedida el 28 de noviembre de 2015, por lo que los planes ya formulados no la contemplaron.

2.4. Caracterización de la EPIG en la implementación de la Directiva 002 de la FGN

De manera adicional, hace falta avanzar en una caracterización más detallada de la relación que tiene (o puede llegar a tener) la EPIG con los procesos de investigación

penal al interior de la Ley de Justicia y Paz y los procesos correspondientes a la Jurisdicción Especial de Paz y Justicia Transicional en el marco del actual proceso de paz.

Otros factores relevantes para la generación de criterios de priorización y su eventual evaluación:

2.5. Identificación de flujos de información, necesidades y demandas de actores estatales y no estatales que influyen en la definición e implementación de la EPIG

La estrategia de priorización evaluada en este informe no se reduce únicamente a la FGN, si bien esta última resulta ser un actor protagónico para su desarrollo. Una tarea urgente por desarrollar en el informe del año 2017 es la identificación de actores tanto estatales como no estatales que produzcan flujos de información y demandas sobre necesidades específicas para la gestión en materia de justicia del delito que nos ocupa.

3. Acciones para fortalecer la gestión de la FGN acorde a las advertencias y recomendaciones del informe 2016

El informe elaborado para el año 2016 genera una serie de recomendaciones y advertencias en la implementación de la EPIG y sus niveles de eficacia, especialmente al interior de la FGN. No se desconoce que el desarrollo de la EPIG trasciende la gestión de la FGN, pero se identifica a esta última como un actor protagónico. Se reconoce que el diseño de la estrategia es sumamente pertinente para la gestión del delito, pero hay interrogantes en cuanto a su implementación. Recapitulando, los puntos que requerirían una actualización en cuanto al seguimiento de la gestión de la EPIG están ligados a una serie de riesgos en la implementación institucional de la FGN.

El mayor reto señalado por el informe del año pasado, a partir de la identificación de riesgos de incoherencia y fallas de coordinación en la actual EPIG, tiene que ver con que se logre articular adecuadamente la estructura administrativa creada; en otras palabras, que todas las dependencias de la institución, independientemente de su nivel jerárquico, estén comprometidas con el cambio de perspectiva y de metodología de trabajo y estén adecuadamente entrenados sus funcionarios para realizar los juicios de relevancia, impacto y dificultad que la estrategia de priorización exige. A su vez, se busca que las instancias directivas y las dependencias locales se sincronicen y aseguren el flujo adecuado de información tanto horizontal como verticalmente y en doble vía. Esto puede ser desagregado en las siguientes tareas, que dependerían principalmente de la FGN:

- a) **Diagnóstico de la transición entre UNDDF y el ETDDF:** Como se menciona en el apartado de diagnóstico frente al diseño institucional, es preocupante no contar con mecanismos suficientes para evaluar el cambio de UNDDF a Eje Temático DDF. Es posible que este cambio pueda suponer un retroceso en la forma en la que la Fiscalía General de la Nación

venía haciendo frente a los objetivos de persecución, investigación y judicialización de los responsables del delito de desplazamiento forzado.

- b) **Mecanismo de socialización y retroalimentación de la EPIG:** Si bien este informe señala un alto grado de coherencia con la investigación penal del fenómeno delictivo de desplazamiento forzado en materia del diseño de las herramientas metodológicas de priorización y construcción de contextos, es importante evaluar la forma en que esta se ha venido implementando y si efectivamente es coherente en estos términos. Es importante crear estrategias de seguimiento a la forma en que se producen contextos de investigación penal y la forma en que esto es avalado por distintas autoridades conectoras del tema (académicas, jurídicas, políticas, etc.).
- c) **Acciones institucionales de ajuste en la implementación al interior de la FGN:** Finalmente, de manera muy enfática es necesario evaluar y sugerir medidas de superación y prevención de los tres riesgos señalados en las conclusiones del diagnóstico 2016 a partir del diseño institucional, esto es, riesgo de secesión interna e incoherencia en las decisiones; riesgo de bajo impacto en la implementación de la estrategia, y riesgo de no implementación unificada. Estos tres riesgos comportan una serie de factores (en términos de causas y efectos) que deben ser analizados con más detenimiento para la generación de recomendaciones mucho más precisas. A continuación proponemos un listado de acciones sugeridas para implementar.

Plan de acción institucional acorde a las recomendaciones del Diagnóstico de eficacia de la estrategia de priorización, investigación y gestión en materia penal frente al esclarecimiento, judicialización y castigo de los responsables del delito de desplazamiento forzado en Colombia – Marzo de 2017			
Recomendación	Acción a implementar	Responsable	Fecha
Atención al riesgo de secesión interna e incoherencia en las decisiones): El esquema organizacional claramente jerárquico, aunque importante para que la estrategia de priorización	Formulación e implementación de un plan anual de mesas y/o sesiones de trabajo entre el nivel central y los niveles seccionales Este informe sugiere la creación de un plan detallado de mesas de trabajo programadas anualmente, con mesas que posibiliten un intercambio más fluido entre los	Fiscalía General de la Nación	

<p>interdependencia se dé de manera adecuada, puede generar, si en su implementación no advierte este riesgo, esquemas de “castas” entre las dependencias nacionales y las seccionales. La organización jerárquica debe garantizar una comunicación completa y bidireccional que permita que efectivamente los conocimientos, metodologías, esquemas de trabajo y experiencias sean transmitidas del sector nacional a las demás dependencias que pueden estar tratando casos similares a los tratados directamente por el nivel central.</p>	<p>niveles nacional y seccionales de la FGN.</p> <p>Esto debe ser pensado en función de potenciar el intercambio en doble vía entre las instrucciones metodológicas y el desarrollo de insumos técnicos desde el nivel central que sean pertinentes para el trabajo territorial y, a la vez, en la identificación de realidades territoriales, problemas regionales particulares y necesidades específicas identificadas por las seccionales de la FGN.</p> <p>Las metodologías y herramientas técnicas planeadas desde el nivel central necesitan de una retroalimentación permanente de las realidades territoriales para ser pensadas de manera más efectiva. A su vez, las necesidades particulares de intervención en las regiones pueden fortalecerse de la aplicación de estos insumos técnicos.</p> <p><i>En todo caso, el Observatorio de Política Criminal da lugar al comentario de la FGN, posterior revisión del presente diagnóstico y Votación Virtual de los miembros del CSPC para la aprobación del mismo, al señalar que “La parte conclusiva del Informe plantea un plan de acción institucional que consagra las siguientes tareas en cabeza de la Fiscalía: la formulación e implementación anual de un plan de trabajo entre el nivel central y seccional. Esta iniciativa ya está en curso y estamos de acuerdo con</i></p>		
---	---	--	--

	<p><i>ella. Pero estamos trabajando actualmente en ésta y es importante que cualquier recomendación del Consejo u orden de la Corte no nos lleve a realizar esfuerzos repetidos y traslapados” (Informe de Votación Virtual CSPC agosto 15-23).</i></p>		
<p>Atención al riesgo de bajo impacto en la implementación de la estrategia). El grueso de la ciudadanía, cuando es víctima de delitos y puntualmente cuando es víctima del delito de desplazamiento forzado, no puede intervenir realmente en la decisión de priorización de la Fiscalía y menos puede asegurar que su caso sea llevado por el nivel central o el Eje que prefiera (y esto tampoco es deseable porque iría en contra del principio de objetividad en el juicio de priorización), pero sí es esperable que pueda garantizársele que, independientemente del nivel que borde su caso, los avances en creación de contextos y desarrollo de metodologías especializadas de</p>	<p>Creación de un Indicador cualitativo sobre casos exitosos en el nivel seccional a propósito de la implementación regional de la EPIG</p> <p>En aras de contribuir al fortalecimiento de la medición de avances en materia de justicia para el delito de desplazamiento forzado, este informe recomienda la creación de un ejercicio de valoración de casos exitosos en las regiones acorde a la aplicación de la EPIG, señalando logros y a la vez debilidades en la misma, para fortalecer tanto su diseño como su implementación.</p>	<p>Fiscalía General de la Nación</p>	

<p>investigación, afecten positivamente el devenir del proceso judicial al que tiene derecho. Es necesario que, en este sentido, las estrategias del Eje y las metodologías que pueda desarrollar (su conocimiento organizacional) sea efectivamente transmitido a las demás dependencias, tanto del nivel nacional como de las seccionales que tienen a su cargo o es previsible que tendrán a su cargo investigaciones sobre el delito de desplazamiento forzado</p>			
<p>Atención al riesgo de no implementación unificada. Preocupa que los criterios de priorización no se apliquen efectivamente por falta de capacitación. Este tipo de cambio de estrategia de gestión de la carga de trabajo, que supone una forma radicalmente diferente de entender la labor de los fiscales en todos sus niveles, la concepción</p>	<p>Formulación e implementación de un plan anual de capacitación a fiscalías seccionales</p> <p>Pese a que los informes de gestión de los últimos tres años de la FGN muestran la realización de algunos espacios particulares de capacitación, este informe recomienda la implementación de un plan de capacitación anual lo suficientemente sistemático, pensado para el trabajo en fiscalías seccionales y el fortalecimiento al uso de las herramientas de priorización en contextos específicos.</p>	<p>Fiscalía General de la Nación</p>	

<p>de la función de la acción penal y la importancia de pensar en el impacto, requiere en los funcionarios formación en competencias que les permitan hacer adecuadamente los juicios que la estrategia de priorización exige.</p>			
--	--	--	--

5. Referencias normativas

Colombia. *Ley 975 de 2005* (Ley de Justicia y Paz)

___ *Ley 1448 de 2011* (Ley de víctimas y restitución de tierras)

___ *Ley 1592 de 2012* (Reforma a la ley de Justicia y Paz)

___ *Decreto 016 de 2014* (Reestructuración de la Fiscalía General de la Nación)

Corte Constitucional, *Sentencia C-873 de 2003*. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

___ *Sentencia T-025 de 2004*. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

___ *Sentencia C-694 de 2015*. Magistrado ponente: Alberto Ríos Rojas.

___ *Auto 008 de 2009*, Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

___ *Auto 385 de 2010*, Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

___ *Auto 219 de 2011*, Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

___ *Auto 373 de 2016*, Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Fiscalía General de la Nación, *Directiva 001 de 2012*.

___ *Directiva 002 de 2015*.

___ *Resolución 0-556 de 2015*.

___ *Resolución 0-1343 de 2014* (se crean y reglamentan el Comité Nacional y los Comités Seccionales de Priorización de Situaciones y Casos en la Fiscalía General de la Nación)

___ *Resolución 142 de 2014* del Director de Fiscalías Nacionales.

___ *Resolución 0-2116 de 12 de agosto de 2011* (Modifica la planta de personal).

___ *Resolución 0-2596 de 2010* (Crea la Unidad Nacional contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzado).

6. Referencias bibliográficas, prensa y otros documentos

- Ámbito Jurídico (2012) "Acnur alerta sobre impunidad en casos de desplazamiento forzado", *Ámbito Jurídico*, Recuperado de: <https://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/Penal/noti-120127-04-acnur-alerta-sobre-impunidad-en-casos-de-desplazamiento-forzado>
- Briceño Villalobos, G. D. (2015). *Evaluación de la política pública de asistencia al desplazado mediante un indicador de superación de vulnerabilidad*. Tesis para obtener el título de magister en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.
- CEPAL (1995). *El papel de la evaluación en las políticas sociales para la equidad y la transformación productiva*. Buenos Aires.
- Cohen, E., & Franco, R. (1992). *Evaluación de proyectos sociales*. México D.F: Siglo XXI.
- Comisión Colombiana de Juristas (2014) *IX Informe sobre el desplazamiento forzado en Colombia 2013 - 2014*. Bogotá: CCJ.
- ____ (2010) "Informe sobre el derecho de acceso a la justicia de las víctimas del desplazamiento forzado". Bogotá: CCJ.
- Corte Penal Internacional (2012). *Situación en Colombia. Reporte interino*. Noviembre de 2012.
- Fiscalía General de la Nación (2015a). *Cartilla No. 1. Componentes básicos de la política de priorización*.
- ____ (2015b). *Cartilla No. 5 Herramientas analíticas para la investigación y ejercicio de la acción penal*. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/destacada/caja-de-herramientas-guia-practica-para-la-priorizacion/>
- ____ (2015c). *Informe de Gestión 2014-2015*.
- ____ (2014a). *Informe de Gestión 2013-2014*.
- ____ (2014b). *Continuación plan de acción priorización Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz año 2014*.
- ____ (2013). *Plan de acción de casos a priorizar por la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz*. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/jyp/wp-content/uploads/2012/04/Plan-de-Accion-de-Priorizacion-de-la-Unidad.pdf>
- ____ (2012). *La priorización. Memorias de los talleres para la construcción de los criterios del nuevo sistema de investigación penal*. Bogotá: FGN.
- Forer, A., López, C. (2011) "Selección y priorización de casos como estrategia de investigación y persecución penal en la justicia transicional en Colombia". En: Ambos, K. (2011) *Selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales Un estudio comparado*, Bogotá: ProFis.
- González, L. (2010) *Desalojos Forzados, Reasentamientos Involuntarios y Derechos de las comunidades*. En: *Minería y Comunidades*, Bogotá: INDEPAZ.

- López Sierra, P. J. (2014). *Políticas para la prevención del desplazamiento forzado interno en Colombia 2004 - 2013. Aporte de la Corte Constitucional*. Trabajo de grado para optar por el título de abogado, Universidad Católica de Colombia.
- Luna Blanco, J. S. (2014) *¿En dónde queda la verdad?: Un estudio sobre la incidencia del nuevo modelo de investigación en el proceso penal especial de la ley de justicia y paz, respecto del derecho a la verdad*. Tesis para obtener el título de magíster en Derecho, Universidad Nacional de Colombia.
- Osorio Barragán, O. Y. (2015) *Recordar y no repetir: la potencialidad de la construcción de memoria histórica en la contribución al fin del conflicto armado en Colombia*. Tesis para obtener el título de magíster en Derecho, Universidad Nacional de Colombia.