# PROYECTO DE LEY 193 DE 2012 CÁMARA.

por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro témpore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su Régimen de Carrera y situaciones administrativas.

## PROPUESTA DE ARTICULADO AL PROYECTO DE LEY POR LA CUAL SE OTORGAN FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA MODIFICAR LA ESTRUCTURA Y LA PLANTA DE PERSONAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y EXPEDIR SU RÉGIMEN DE CARRERA Y SITUACIONES ADMINISTRATIVAS

**FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**
**16/10/2012**
**TABLA DE CONTENIDO**

PROPUESTA DE ARTICULADO
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
I. Presentación General de la exposición de motivos del proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso.
II. Los fundamentos constitucionales de las facultades extraordinarias.
1. Fundamento de las facultades extraordinarias en la Constitución de 1991.
2. Características que deben observar las leyes de facultades extraordinarias.
3. Facultades extraordinarias para la reestructuración de entidades y organismos públicos.
III. Contexto político, histórico y sociojurídico en el que se solicitan y justifican las facultades extraordinarias.
1. Entorno político.
2. Entorno histórico. El Marco Jurídico para la Paz.
3. Entorno sociojurídico.
**BIBLIOGRAFÍA**
IV. Supuestos centrales que demuestran la necesidad, urgencia y conveniencia de las facultades extraordinarias.
a) El nuevo sistema de investigación penal como estrategia de política criminal exige modificar la estructura de la Fiscalía.
b) Dificultades de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación. Necesidades de modificar la estructura orgánica y funcional de la entidad.
c) La estrategia de regionalización de la Fiscalía para enfrentar eficazmente la criminalidad.
d) El ajuste de perfiles y la profesionalización de la Fiscalía es conveniente, urgente y necesaria.
e) Para la implementación de la carrera de la Fiscalía General de la Nación y la regularización de las situaciones administrativas es urgente establecer reglas normativas.
f) Para la creación de un establecimiento público de orden nacional cuyo objetivo es capacitar y formar para la investigación penal y criminalística.
g) Conclusiones.

**PROPUESTA DE ARTICULADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 193 DE 2012 CÁMARA**

*por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro témpore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su Régimen de Carrera y situaciones administrativas.*

*¿El Congreso de Colombia*

*DECRETA:< /i>*

*Artículo 1°. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente dela*

*República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley para expedir normas con fuerza material de ley, dirigidas a:*

*a) Modificar y definir la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación y sus servidores;*

*b) Modificar la Planta de Personal de la Fiscalía General de la Nación, creando, suprimiendo o modificando los empleos a que haya lugar;*

*c) Expedir el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas y el de las situaciones administrativas de sus servidores;*

*d) Crear un establecimiento público del orden nacional, adscrito a la Fiscalía General de la Nación, así como determinar su denominación, su funcionamiento y su estructura orgánica, de conformidad con la normativa vigente.*

*Artículo 2°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.*

## *EXPOSICIÓN DE MOTIVOS*

### *I.* ***Presentación general de la exposición de motivos del proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso***

*El proyecto de ley que el Gobierno Nacional somete a consideración del Congreso de la República tiene como finalidad solicitar la habilitación del Ejecutivo para expedir normas con fuerza material de ley para modificar y definir la estructura orgánica y funcional, la modificación de la planta de personal, la expedición del régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y las situaciones administrativas de sus servidores.*

*Para exponer las razones que justifican la necesidad, conveniencia y urgencia de las facultades extraordinarias solicitadas, el presente documento se desarrollará en tres partes:*

*i) Se hará una breve referencia al fundamento constitucional de las facultades extraordinarias, a sus características y limitaciones, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y, a la posibilidad de habilitar al Presidente para reformar la estructura de una entidad pública;*

*ii) El contexto histórico, político y socioju rídico en el que se solicitan las facultades extraordinarias y se fundamenta la necesidad y urgencia de adoptarlas;*

*iii) La justificación particular de las facultades. En esta parte, se mostrará el diagnóstico institucional principalmente a partir de cinco grandes supuestos que también explican la necesidad, urgencia y conveniencia de las facultades: a) la necesidad de introducir un nuevo sistema de investigación penal como estrategia de política criminal; b) las dificultades de la actual planta de personal; c) la urgencia de regionalizar la Fiscalía; d) la urgencia de profesionalización de la Fiscalía para mejorar la demanda de servicio a su cargo, y e) las deficiencias normativas y prácticas del actual sistema de carrera.*

*II.* ***Los fundamentos constitucionales de las facultades extraordinarias***

*1.* ***Fundamento de las facultades extraordinarias en la Constitución de 1991***

*Resulta un lugar común en las democracias contemporáneas, la delimitación y división del poder público con colaboración armónica entre los órganos que lo ejercen. En este contexto, es claro que el Legislador es el principal creador de las normas jurídicas y la fuente directa del derecho positivo, puesto que en este órgano está depositada la mayor representación popular del Estado.*

*No obstante la importancia que tiene la producción legal en manos del Parlamento, las democracias modernas también han entendido que esa competencia no es exclusiva ni absoluta del Congreso, pues la complejidad de la vida moderna, la urgencia de las decisiones políticas y la conveniencia de medidas eficaces y técnicas, han permitido revaluar el carácter absoluto de los principios que cimentan el Estado de Derecho y, con ello, han dado paso a la flexibilización del principio de separación de poderes, entre otros. De esta forma, la cooperación entre los órganos públicos se impone no sólo como una necesidad evidente para la adecuada prestación de los servicios y el ejercicio de las funciones públicas, sino también como un mecanismo de garantía y eficacia de los derechos de los asociados.*

*Por esas razones, en la actualidad, la distinción en el ejercicio de funciones estatales ya no es exclusiva del criterio orgánico que permitía identificar la correspondencia entre el órgano y la función, esto es que fácilmente permitía inferir que el órgano legislativo únicamente legislaba, el órgano judicial sólo podía adoptar decisiones judiciales y el ejecutivo solamente administraba. Por el contrario, ahora es evidente sostener que el criterio sustancial o material es el factor determinante para identificar la función, pues es perfectamente posible que el Legislador juzgue, el órgano judicial administre, o que el Presidente de la Repúblicaexpida normas con fuerza material de ley.*

*Así las cosas, la calidad del sujeto no es siempre el factor determinante de la naturaleza de la decisión que expide, pues a pesar de que la regla general es que el Presidente de la República expide actos administrativos, existen reglas de excepción que muestran que las funciones legislativas no son ejercicio exclusivo del poder legislativo.*

*Dentro de las competencias legislativas que la Constitución otorga al Gobierno, resulta de especial interés resaltar la figura de las Facultades Extraordinarias, en virtud de las cuales el propio Congreso de la República autoriza al Presidente de la República a expedir decretos con fuerza de ley, respecto de asuntos y materias determinadas. Así, el artículo 150, numeral 10, de la Constitución estableció especiales condiciones para que esta habilitación sea realmente una facultad extraordinaria y no se convierta en la regla general de producción normativa. Sobre la naturaleza excepcional de estas facultades, la Corte Constitucional explicó:*

*¿Siguiendo el criterio de interpretación fijado por la jurisprudencia constitucional, a través del reconocimiento de las facultades extraordinarias el Congreso ¿confía¿ al Ejecutivo mediante la figura de la ¿comisión¿, el cumplimiento de una labor que por naturaleza le corresponde, pero que a causa del dispendioso procedimiento legislativo, al interés que prima sobre su pronta realización y al hecho de tratarse de asuntos técnicos o complejos conocidos con profundidad por el Gobierno, la misma puede ser llevada acabo en forma más efectiva y rápida por la Rama Ejecutiva del Poder Público.*

*Teniendo en cuenta que el ejercicio de facultades extraordinarias conlleva el desplazamiento de una competencia constitucional de una a otra Rama del Poder Público, o en otras palabras, implica una alteración del reparto ordinario de competencias normativas entre el Congreso y el Ejecutivo, su ejercicio es por esencia excepcional y de interpretación restrictiva, sujeto al cumplimiento de ciertos presupuestos de orden temporal y material. El carácter excepcional y restrictivo se explica, entonces, por cuanto el propósito inmediato es evitar que la expedición de las leyes, manifestación jurídica del poder soberano, vaya a tener permanente ocurrencia por fuera del foro público, sin que haya lugar a las deliberaciones y debates que por regla general debe anteceder a su aprobación y que son de la esencia de todo sistema democrático¿[1][1].*

*2.* ***Características que deben observar las leyes de facultades extraordinarias***

*Para garantizar la excepcionalidad de las facultades extraordinarias, el artículo 150, numeral 10, de la Carta consagra los tipos de condiciones que restringen el uso de esta figura, a saber:*

*i)* ***Limitaciones temáticas.*** *El Gobierno está habilitado a legislar en cualquier tema, salvo que se trate de Códigos o de asuntos que son materia de leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco y leyes que decretan impuestos, puesto que, por su amplio impacto democrático, esos asuntos están sometidos a reserva de ley formal;*

*ii)* ***Límite temporal.*** *La ¿delegación¿ de la facultad legislativa no puede ser superior a 6 meses. Entonces, aunque el tiempo en el que el Ejecutivo puede hacer uso de las facultades puede señalarse expresamente en la ley, este no puede exceder de 6 meses (Sentencias C-895 de 2006 y C452 de 2002);*

*iii)* ***Límites materiales.*** *Las reglas constitucionales son claras: se otorga la habilitación legislativa solamente ¿cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen¿, de manera precisa, esto es, deben ser claras, concretas y determinadas. Se debe determinar el asunto o materia sobre la cual debe recaer el ejercicio o uso de las facultades. Finalmente, los decretos que dicte el Presidente sólo pueden versar sobre los asuntos estrictamente señalados en la ley habilitante (Sentencias C-452 de 2002 y C-895 de 2006);*

*iv)* ***Límites procedimentales****. La Constitución exige que las facultades extraordinarias sean solicitadas expresamente por el Gobierno y sean aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara legislativa.*

*Como bien lo advirtió la Corte Constitucional desde sus primeras sentencias, la habilitación que otorga el Congreso ¿implica que el Presidente tan solo puede legislar, con apoyo en las facultades concedidas, dentro del tiempo previsto por la propia ley y sobre los asuntos en ella indicados, sin lugar a extensiones ni analogías. El desbordamiento de tales límites por el Jefe del Estado representa una invasión de la órbita constitucional del Congreso y la consiguiente violación de la Carta Política¿[2][2]. Por esa razón, el Congreso conserva la potestad de modificar los decretos dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias, en cualquier tiempo y por iniciativa propia (Sentencia C 240 de 2012).*

*Los anteriores supuestos han sido ampliamente reiterados y aclarados por la Corte Constitucional. Especialmente nos referiremos a las condiciones que tienen mayor desarrollo jurisprudencial:*

*a)* ***Las facultades deben ser claras, precisas, concretas y determinadas***

*El requisito de precisión hace imperativo que, en la ley de facultades, se exprese de manera clara y delimitable el objeto de las mismas. Así, por ejemplo, la Sentencia C-366 de 2012 estableció que la precisión implica, así mismo, que las facultades extraordinarias sean* ***necesarias e indispensables para el logro de determinado fin****. De esta forma, las medidas deben consultar el principio de congruencia entre los motivos que llevaron al legislador a concederlas y el contenido mismo de la ley de facultades.*

*De otra parte, es importante tener presente que la interpretación de las facultades extraordinarias debe hacerse con criterios restrictivos, razón por la cual no existen facultades implícitas y, por lo mismo, los decretos expedidos no podrán dar por supuesta la existencia de atribuciones diferentes a las expresamente conferidas. Su marco está definido entonces por la propia ley.*

*La precisión exigida por el numeral 10 del artículo 150 Superior ha de ser la indispensable para determinar, de un modo claro, la materia que es objeto de autorización extraordinaria, pero sin que ello signifique que en la misma ley se predeterminen los aspectos o preceptos que constituyen el encargo otorgado al Presidente de la República, lo indispensable es que el legislador haya prefijado el ámbito de acción en el cual se debe desenvolver el Ejecutivo.*

*En la Sentencia C-119 de 1996, M. P. Antonio Barrera Carbonell, la Corte Constitucional explicó que el proyecto de ley que otorga facultades extraordinarias debe* ***justificar suficientemente las razones que motivan tal solicitud****, correspondiendo al Congreso valorar las circunstancias de necesidad y conveniencia. Esto fue retomado por la Sentencia C-1713 de 2000, así:*

*¿Es obvio que el Gobierno al solicitar las facultades debe, en el respectivo proyecto de ley, justificar suficientemente las razones que determinan su petición y que al Congreso dentro de la libertad política y la facultad discrecional de que es titular como conformador de la norma jurídica le corresponde sopesar y valorar dicha necesidad y conveniencia, más aún, cuando delega transitoriamente atribuciones que le son propias¿****[3][3]****.*

*La Corte ha analizado en múltiples ocasiones el vocablo precisas y ha concluido que es suficiente con que en ellas se establezcan los* ***límites claros dentro de los cuales actuará el ejecutivo****, sin que su generalidad implique un automático desconocimiento de la Constitución. Aunque en la ley no se reseñen de forma detallada o taxativa las facultades extraordinarias, sino que la materia se regule de forma amplia, mediante una formulación general, no implica que la ley adolezca de falta de precisión, siendo adecuado que se establezcan unos límites claros para tal efecto (C- 074 de 1993 y C-691 de 2003).*

*La claridad no implica una limitación exhaustiva o rigurosa, pues pretender que el legislador fije unos parámetros minuciosos, tornaría inocuo e innecesario el otorgamiento de facultades (C-119 de 1996). En el mismo sentido, la Sentencia C-*

*1028 de 2002 indicó que la claridad implica una* ***delimitación de la materia sobre la cual se faculta al Presidente****, pero no se refiere al grado de amplitud de las mismas.*

*En todo caso siempre se debe interpretar inequívocamente el campo de acción dentro del cual deberá actuar el Presidente: ¿lo importante, y esencial, es que la materia descrita en la ley, aun cuando sea de contenido general, permita al intérprete establecer inequívocamente su campo de acción¿ (C-032 de 1999).*

*La Sentencia C-306 de 2004 recoge la posición que de manera uniforme ha venido adoptando la Corte (Sentencias C-416 y C-514 de 1992, C-398 de 1995, C-050 de 1997, C-503 y C-1252 de 2001, C 979 de 2002, entre otras) frente al requisito de ¿precisión¿, en los siguientes términos:* ***¿El que las facultades extraordinarias deban ser ¿precisas¿, significa que, además de necesarias e indispensables para el logro de determinado fin, han de ser también puntuales, ciertas, exactas.*** *Ello es explicable, pues son la excepción a la regla general que enseña que de ordinario la elaboración de las leyes ¿corresponde al Congreso¿.* ***Así, pues, en tratándose de la competencia para el ejercicio de facultades extraordinarias, no cabe duda de que el Presidente de la Repúblicadebe discurrir bajo estrictos criterios restrictivos¿.*** *(Resaltado no original).*

*Por su parte, sobre el requisito de precisión, la Sentencia C-734 de 2005 estableció que en la ley habilitante debían concurrir los siguientes tres elementos:*

*i)* ***Que en ella se indique la materia que delimita el campo de acción legislativa del Ejecutivo***

*La Corte Constitucional se ha referido a tal requisito en varias ocasiones. Por ejemplo, en la Sentencia C-050 de 1997, M. P. Jorge Arango Mejía, la Corteadvirtió que ¿el que las facultades extraordinarias deban ser `precisas¿, significa que, además de necesarias e indispensables <u>para el logro de determinado fin</u>, han de ser también puntuales, ciertas, exactas. Ello es explicable, pues son la excepción a la regla general que enseña que de ordinario la elaboración de las leyes `corresponde al Congreso¿.*

*En Sentencia C-5 03 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil, al referirse a la exigencia de la precisión, la Corte reiteró que ¿(E)l requisito de precisión hace imperativo que en la ley de facultades* ***se exprese de manera clara y delimitable el objeto de las mismas****. Estima la Corte que, adicionalmente, la fijación del ámbito de las facultades debe consultar un principio de congruencia entre, <u>los motivos que llevaron al legislador a concederlas</u>, y el contenido mismo de la ley de facultades. Los dos extremos conforman una unidad indisoluble, al punto que un decreto-ley expedido por el Gobierno podría ser demandado por exceder el preciso ámbito de la ley de facultades, no sólo en razón de la descripción que en dicha ley se haya hecho del objeto de las facultades, sino en virtud de la evaluación de las disposiciones del decreto a la luz de los motivos que llevaron al legislador a concederlas¿;*

*ii)* ***Que determine la finalidad que debe tener en cuenta por el Ejecutivo a la hora de ejercer las facultades***

*La enunciación de criterios inteligibles y claros que orienten las decisiones del Ejecutivo respecto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito general de la habilitación para alcanzar la finalidad de la misma que motivó al Congreso a conceder las facultades extraordinarias;*

*iii)* ***Que fije los criterios específicos que permitan orientar las decisiones que habrá de adoptar el Ejecutivo dentro del ámbito material y general de la habilitación***

*Se relaciona con los criterios específicos que permiten la delimitación del ámbito de la competencia atribuida al Ejecutivo, criterios sin los cuales sería en extremo difícil establecer si el Presidente actuó dentro del marco establecido por la habilitación.*

*Al respecto, la Corte en Sentencia C-050 de 1997, M. P. Jorge Arango Mejía, afirmó que ¿en tratándose de la competencia para el ejercicio de facultades extraordinarias, no cabe duda de que el Presidente de la República debe discurrir bajo estrictos criterios restrictivos¿. El anterior requisito fue recordado en Sentencia C-895 de 2001, al sostener:*

*¿¿siguiendo estrictamente la hermenéutica constitucional sobre la materia, la exigencia sustancial de `precisión¿ se garantiza plenamente cuando la ley de facultades ha definido en forma clara la materia y en ella se encuentran descritos los presupuestos y objetivos de la habilitación, sin que en ningún caso pueda incidir en su validez la extensión o amplitud de los temas por tratar, pues de ser ello así, la citada normatividad podría degenerar en una ley ordinaria, ignorándose por completo el propósito constitucional que respalda la institución de las facultades extraordinarias: el traslado de ciertas facultades legislativas al Ejecutivo¿.*

*b)* ***Los decretos que dicte el Presidente sólo pueden versar sobre los asuntos estrictamente señalados en la ley habilitante***

*Al analizar la constitucionalidad del artículo 1º del Decreto número 3565 de 2011, proferido este último en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas mediante la Ley 1444 de 2011, la Sentencia C-366 de 2012, estableció que ¿La facultad de reasignar funciones y competencias debe guardar coherencia temática y teleológica con las materias reguladas en la ley habilitante¿ No pueden ir más allá so pena de la declaratoria de inexequibilidad por extralimitación de las facultades contenidas en la ley de facultades extraordinarias¿.*

*c)* ***Las facultades extraordinarias solamente se pueden otorgar cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje***

*Según la Sentencia C-240 de 2012, la exposición de motivos de un proyecto de ley que otorgue facultades extraordinarias debe explicar que tiene como finalidad, entre otros, las siguientes que resultan relevantes para el tema objeto de análisis:*

*i) Garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público;*

*ii) Hacer coherente la organización y funcionamiento de la Administración Pública, y*

*iii) Lograr la mayor rentabilidad social en el uso de los recursos públicos.*

*3.* ***Facultades extraordinarias para la reestructuración de entidades y organismos públicos***

*De manera reiterada, la Corte Constitucional se ha pronunciado en torno al alcance de la competencia legislativa para delegar en el Presidente de la República la facultad para ¿organizar una entidad¿ o establecer la estructura orgánica de una entidad, coincidiendo plenamente con el criterio funcional, en el sentido de que dicha facultad incluye la definición de los regímenes jurídicos, patrimonial y laboral de los funcionarios y empleados de la respectiva entidad.*

*Sobre el tema, por ejemplo, las Sentencias C-262 de 1995, C-209 de 1997 y C-511 de 2004, dijeron que las facultades extraordinarias al ejecutivo para modificar entidades del orden nacional, incluye no sólo lo relacionado con la composición del órgano, sino también la definición de su naturaleza jurídica, su régimen funcional y, especialmente, lo relacionado con el régimen jurídico de sus servidores como parte fundamental del órgano modificado. Al respecto, la Cortedijo:*

*¿Que organizar una entidad pública implica reformar determinada institución, a partir de los componentes que han sido atribuidos previamente por la ley, según las acepciones del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española; por lo ta nto, organizar una entidad implica la redistribución de funciones de sus dependencias e inclusive dicha operación comporta la posibilidad de modificar su estructura interna y hasta en ocasiones eliminar funciones, trasladar personal de un lugar a otro dentro del ente, variar su patrimonio, sus activos y hasta sus archivos, pero siempre en relación con el mismo organismo, pues este no desaparece de la estructura misma de la administración pública¿[4][4].*

*En otra oportunidad, esa Corporación manifestó:*

*¿Según se ha visto, no resulta jurídicamente admisible crear una entidad sin personal vinculado a su servicio y sin patrimonio. Considerando que los órganos públicos son el instrumento de expresión de la voluntad del Estado y que es la persona física quien proyecta el cumplimiento de los propósitos, fines e ideales del ente social y organiza sus bienes, no cabe duda que el acto de creación de cada uno de éstos debe estar precedido necesariamente de todo lo referente a su personal, recursos y organización interna, por constituir tales elementos su núcleo esencial y, en ese orden, el medio idóneo a través del cual desarrollan y ejecutan las funciones encomendadas¿[5][5].*

*Al estudiar la Ley 1444 de 2011, en cuanto autorizó la expedición de facultades extraordinarias para modificar la estructura de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, la Corte Constitucional entre otras, recordó que, acorde con la Constitución, el Congreso de la República y el Gobierno poseen competencias compartidas para la definición de la estructura y el funcionamiento de la administración nacional. Textualmente, la Sentencia C-240 de 2012, indicó:*

*¿La precisión de las facultades extraordinarias no conlleva una descripción detallada y taxativa, pues ello tornaría inocua la labor del Presidente, siendo suficiente que el legislador determine los parámetros claros para que se efectúe tal labor.*

*El Congreso definió en el artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 que el Presidente, dentro del término constitucional de seis meses a partir de la vigencia de la ley podrá, entre otras facultades, (i) crear, escindir, fusionar y determinar la estructura orgánica de los departamentos administrativos (literal a); (ii) reasignar las funciones y competencias entre las entidades de la administración (literal b) y (iii) crear los empleos en la planta de la Fiscalía General de la Nación, dada la eventual modificación del DAS (literal j).*

*Las facultades referidas pueden ser otorgadas temporalmente al Presidente, para hacer más célere la expedición de normas con fuerza de ley en determinada materia, como en el presente evento ocurre, sin que ello implique desconocer la carta política, ni la separación de poderes, pues es constitucional esa transferencia de funciones entre las dos ramas del poder¿**[6][6]**.*

*Después de recordar las bases constitucionales que cimentan las facultades extraordinarias, ahora veremos cuál es el contexto histórico, sociojurídico y político en el que se solicita la habilitación al Presidente para expedir normas con fuerza material de ley para modificar y definir la estructura orgánica y funcional, la modificación de la planta de personal, la expedición del régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y las situaciones administrativas de sus servidores.*

*III.* ***Contexto político, histórico y sociojurídico en el que se solicitan y justifican las facultades extraordinarias***

*1.* ***Entorno político***

*El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 ¿Prosperidad para Todos¿, tiene como uno de los principales objetivos el de la consolidación de la seguridad con el propósito de alcanzar la paz y la mayor prosperidad para toda la población.*

*Los ejes transversales del Plan Nacional de Desarrollo, están basados, entre otros, en la estrategia para consolidar la paz en todo el territorio, con el fortalecimiento de la seguridad, la plena vigencia de los Derechos Humanos y el funcionamiento eficaz de la Justicia, con lo que se busca garantizar la efectividad y presencia del Estado de Derecho en todo el territorio nacional.*

*Para tales efectos, el Gobierno Nacional dispuso, entre otras, la puesta en marcha de estrategias de seguridad a nivel rural, de fronteras y convivencia ciudadana, fortalecimiento de la inteligencia y el desarrollo de capacidades estratégicas mínimas.*

*Tal como se menciona en el documento rector del plan de trabajo del Gobierno Nacional, evidentemente la seguridad no sólo requiere el concurso de la Fuerza Pública, sino que para su consecución se demandan sinergias y coordinación interinstitucional para su mantenimiento, entendida más allá del control territorial.*

*Es así como se establece en el Plan de Desarrollo lo siguiente:*

*¿Uno de los aspectos cuya importancia sobresale en este tipo de sinergias es definitivamente la justicia. El fortalecimiento de la justicia y la eliminación de la impunidad son pasos críticos para garantizar el ejercicio libre y el goce pleno de los Dere chos Humanos a toda la población. Un mayor acceso a mecanismos formales y no formales de justicia por parte de la población, así como una mayor eficiencia de las entidades responsables del tema y una política criminal y penitenciaria consistentes, constituyen acciones esenciales para hacer irreversibles los avances obtenidos en seguridad y garantizar la observancia de los derechos¿.*

*De esta forma, resulta imprescindible que todas las ramas del poder actúen de manera coordinada, se desarrollen y respondan a las necesidades de la sociedad, en la búsqueda del objetivo central consistente en la consolidación de la paz sobre la base de la seguridad, con la garantía del acceso efectivo a la justicia y que la respuesta de esta sea eficiente y eficaz.*

*Dentro de la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana, los objetivos predominantes establecidos por el Gobierno Nacional están encaminados a acciones como: (1) fortalecer el Estado de derecho garantizando el imperio de la ley y la promoción de la cultura ciudadana; (2) combatir la delincuencia organizada y prevenir la aparición de nuevos actores dedicados al crimen organizado; (3) proteger los derechos individuales y colectivos; (4) combatir y desarticular mercados de economía*

*ilegal sobre los cuales se constituyen, articulan y consolidan estructuras criminales; (5) responder de manera efectiva a las conductas que pongan en riesgo o atenten contra la seguridad individual y colectiva; y (6) promover la convivencia ciudadana.*

*Así mismo, la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PSCC) del Gobierno ha definido algunos puntos estratégicos de intervención, dentro de los cuales el papel de la Fiscalía General de la Nación resulta preponderante, principalmente en los siguientes aspectos:*

*¿ La atención prioritaria de los factores determinantes de la violencia y la criminalidad.*

*¿ Se debe reconocer y comprender la evolución en el tiempo de la criminalidad y las dinámicas territoriales particulares que la determinan, en consideración con la especificidad territorial.*

*¿ Priorización de acciones: las intervenciones deben responder a una priorización de las investigaciones penales.*

*¿ Integralidad focalizada: reconoce la multicausalidad y complejidad del fenómeno delincuencial en las ciudades, y que las respuestas a este incluyen acciones de prevención, control y aplicación de justicia penal, resocialización y asistencia a las víctimas del delito.*

*¿ Población en riesgo: las intervenciones sociales estarán focalizadas en la prevención secundaria y terciaria, en particular de crímenes de alto impacto en los municipios y zonas priorizadas en la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PSCC).*

*¿ Experiencias exitosas: la definición de las intervenciones se basará en el conocimiento de su éxito y efectividad.*

*¿ Seguimiento y evaluación de las políticas diseñadas y los programas ejecutados a nivel local por parte de actores institucionales y sociales.*

*De esta manera, una de las bases del plan estratégico establecido por el Gobierno Nacional y el Congreso de la República mediante la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, es el fortalecimiento del sistema penal acusatorio, dotándolo de herramientas suficientes para generar confianza y legitimidad ante la sociedad, con el fin de promover la denuncia con base en las garantías plenas de seguridad y efectividad en la acción penal, para repotenciar la restauración bajo una participación más activa de la víctima, lo cual redundará en la disminución de los niveles de impunidad y en la aplicación de justicia de manera oportuna y eficaz.*

*Para lograr los anteriores objetivos, el mapa de navegación del Estado colombiano establece que se requiere facilitar los procesos de diseño, implementación, evaluación y seguimiento de políticas públicas efectivas contra el delito, la criminalidad y la violencia, siendo absolutamente necesario complementar las estadísticas criminales, aumentar el uso y flujo de información en todos los niveles territoriales; estrategias en donde la Fiscalía General de la Nación juega un papel determinante, teniendo en cuenta una de sus funciones constitucionales como participante activo en el diseño de la política de Estado en materia criminal.*

*Pero dada la naturaleza compleja y especializada de la política criminal, el Gobierno Nacional señaló en su plan de trabajo, la necesidad de fortalecer los espacios que permitan la construcción de esta política de Estado y la consolidación de los mecanismos*

*efectivos de seguimiento y evaluación; para esto, se definió la necesidad de robustecer la estructura institucional del sector, lo que implica conformar modelos investigativos eficientes, contar con una planta de personal suficiente, proporcional e idónea en la Fiscalía General de la Nación, fortaleciéndola como ente autónomo e independiente, para convertirla en una entidad dinámica que responda a las necesidades cambiantes del entorno social y brinde una pronta respuesta a las conductas cada vez más dinámicas, complejas, articuladas y sistémicas de la criminalidad en el país.*

*Así mismo, se señaló en el Plan Nacional de Desarrollo la urgencia de fortalecer las estrategias y modelos de atención al ciudadano, atención integral diferenciada basada en el género, ampliación de la presencia y cobertura institucional en el territorio nacional, con el fin de facilitar a la ciudadanía rutas eficientes de acceso a la justicia, para lo cual debe igualmente contarse con estrategias pedagógicas e informativas en la Fiscalía General de la Nación.*

*Por otra parte, dentro del marco de una política nacional integral de Derechos Humanos como base fundamental para el reconocimiento de todas las personas como sujetos de derecho y agentes para el desarrollo de la Nación, se plantea una real reparación integral a las víctimas de graves violaciones cometidas contra la sociedad civil y el medio ambiente, generando condiciones propicias para promover iniciativas de paz y la reconciliación nacional.*

*Con base en las anteriores circunstancias y fines, recientemente se aprobó el denominado ¿Marco Jurídico para la Paz¿, compuesto por disposiciones constitucionales que instauran un instrumento de justicia transicional, en el marco de un eventual acuerdo de paz, con fundamento en un tratamiento diferenciado que la ley otorgará a los grupos armados y agentes estatales involucrados en el conflicto.*

*Bajo esa perspectiva, se deberán definir criterios de priorización para la acción penal, y aunque el desarrollo para la aplicación de los cambios constitucionales está en cabeza del Congreso de la República, lo cierto es que las instituciones del Estado deberán ir adecuando su organización, estructura y planta de personal, con el fin de responder de manera eficaz a los nuevos retos constitucionales, máxime cuando se avizora el adelantamiento de un proceso de paz con el grupo armado que es el actor más grande del conflicto colombiano.*

*Para lograr la adecuación de la Fiscalía General de la Nación al nuevo panorama normativo, social y criminal, y cumplir con los objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 ¿Prosperidad para todos¿, se requiere la intervención legislativa urgente para adecuar la estructura y funcionamiento de la entidad, hacia las áreas de intervención claramente identificadas que le permitan reorganizarse, modernizarse y responder de manera integral, organizada y contundente a los retos planteados por el Gobierno Nacional.*

*Finalmente, recordamos que el Plan Nacional de Desarrollo ¿Prosperidad para Todos¿, señala que un sistema judicial independiente es fundamental para la consolidación de la democracia, el progreso social y la reducción de la violencia y sus impactos diferenciados por género. Dentro de este marco se han emitido nuevas leyes que propenden por el fortalecimiento de los Derechos Humanos, la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y la descongestión y*

*celeridad en la administración judicial, en este sentido merecen especial atención aquella demanda de servicios derivada de Justicia y Paz, Violencia Basada en Género, Víctimas relacionadas con el Conflicto Interno y Proceso de Paz, entre otros.*

*Por esas razones y para atender de manera oportuna con los estándares de calidad requeridos, es necesario modernizar la Fiscalía General de la Nación y sus entidades adscritas, para cubrir los diferentes servicios y preparar la entidad para enfrentar las dificultades de la criminalidad y el fenómeno delincue ncial del siglo XXI. Por tanto, se requiere modificar la planta de personal e incorporar nuevos funcionarios que permitan atender la demanda del servicio de manera efectiva y oportuna.*

*2.* ***Entorno histórico. El Marco Jurídico para la Paz***

*En el marco de la garantía de los derechos y deberes constitucionales, se erige la Administración de Justica como una función pública de carácter independiente, de naturaleza esencial, en cuanto configura unos de los pilares fundamentales del Estado democrático y Social de Derecho, al garantizar que unos servidores e instituciones investidos de autoridad y con el poder del aparato estatal para hacer efectivas sus decisiones, resuelvan de manera responsable, imparcial, independiente, autónoma, ágil, eficiente y eficaz, los conflictos que surjan entre las personas en general, cuando se encuentren en discusión la titularidad y ejercicio de derechos consagrados en el ordenamiento.*

*Bajo este panorama, la Administración de Justicia está encaminada a garantizar la efectividad y aplicación de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, incluidos, obviamente, los derechos fundamentales y el principio del Estado Social de Derecho consistente en la búsqueda, mantenimiento y garantía de la paz.*

*Ahora bien, la justicia transicional implica unos nuevos instrumentos, procedimientos y actividades tendientes a abordar la aplicación de justicia en épocas de transición, generadas desde situaciones de conflicto, con el fin de lograr la verdad y la reparación de las víctimas.*

*A través de este conjunto de instrumentos, se hace frente a las violaciones masivas de los Derechos Humanos, con el objetivo de garantizar el derecho de las víctimas, reconocido oficialmente, a saber la verdad, a la investigación y castigo de los autores de las violaciones, y a recibir reparaciones administrativas.*

*El fin último de estos objetivos no es otro que el reconocimiento, por parte del Estado, de la ocurrencia de graves violaciones de Derechos Humanos, y que dichas violaciones son condenables e irrepetibles, por cuanto afectan no sólo a las víctimas sino a todo el conjunto de la sociedad, enervando de esta manera el Estado Social de Derecho y promoviendo la confianza y legitimidad estatal.*

*Desde esta perspectiva, la desconfianza en el Estado y la división social que producen las graves y masivas violaciones de Derechos Humanos, deben atacarse con mecanismos eficientes tendientes a garantizar que no se repitan dichas transgresiones. Entre estos mecanismos, se encuentran las reformas institucionales de los organismos estatales que resultaron insuficientes para contrarrestar de manera oportuna y efectiva el accionar de los sujetos activos y las reformas funcionales para responder a las demandas de justicia por parte de la sociedad.*

*Ahora bien, los medios para satisfacer los objetivos de la justicia transicional son diversos y van desde lo jurídico y administrativo, hasta lo cultural y simbólico, dependiendo del contexto particular en que se desarrolle su aplicación; pero siempre encaminados a la garantía de la verdad, la justicia y la reparación.*

*Por lo anterior, la transición en el caso colombiano es entendida como el paso de una situación de conflicto hacia la paz, que comprende, además de los objetivos mencionados, la reintegración eficaz de los excombatientes, la prevalencia de seguridad en el territorio y la garantía de no repetición de las violaciones graves a los Derechos Humanos.*

*Ante la naturaleza compleja de la transición en Colombia, la cual implica cierres jurídicos, políticos y sociales caracterizados por su gradualidad, se ha hecho necesario generar una estrategia general de transición, basada en tres pilares fundamentales:*

*¿ Orientar la aplicación de los diferentes instrumentos y herramientas de justicia transicional.*

*¿ Diferenciar el sistema de justicia transicional de la justicia ordinaria.*

*¿ Lograr el cierre jurídico de los diferentes capítulos del conflicto armado interno[7][7].*

*Para el desarrollo de la estrategia mencionada, el Congreso de la República consideró necesario establecer un marco constitucional que delimite y legitime el proceso, con miras a garantizar el fin último de la paz de manera estable y permanente.*

*Es así como se promulgó el Acto Legislativo número 01 de 2012, en cuyo artículo 1º contiene importantes retos a los cuales la Fiscalía General de la Nacióndebe responder de manera eficaz y oportuna. Esa norma señala:*

*¿Artículo 1°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio que será el 66, así:*

*Artículo Transitorio 66. Los instrumentos de justicia transicional serán excepcionales y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; y garantizarán en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Una ley estatutaria podrá autorizar que, en el marco de un acuerdo de paz, se dé un tratamiento diferenciado para los distintos grupos armados al margen de la ley que hayan sido parte en el conflicto armado interno y también para los agentes del Estado, en relación con su participación en el mismo.*

*Mediante una ley estatutaria se establecerán instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o extrajudicial que permitan garantizar los deberes estatales de investigación y sa nción. En cualquier caso se aplicarán mecanismos de carácter extrajudicial para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas.*

*Una ley deberá crear una Comisión de la Verdad y definir su objeto, composición, atribuciones y funciones. El mandato de la comisión podrá incluir la formulación de recomendaciones para la aplicación de los instrumentos de justicia transicional, incluyendo la aplicación de los criterios de selección.*

*Tanto los criterios de priorización como los de selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional. El Fiscal General de la Nación determinará*

*criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal. Sin perjuicio del deber general del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, en el marco de la justicia transicional, el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno Nacional, podrá mediante ley estatutaria determinar criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio, o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática; establecer los casos, requisitos y condiciones en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena; establecer los casos en los que proceda la aplicación de sanciones extrajudiciales, de penas alternativas, o de modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena; y autorizar la renuncia condicionada a la persecución judicial penal de todos los casos no seleccionados. La ley estatutaria tendrá en cuenta la gravedad y representatividad de los casos para determinar los criterios de selección.*

*En cualquier caso, el tratamiento penal especial mediante la aplicación de instrumentos constitucionales como los anteriores estará sujeto al cumplimiento de condiciones tales como la dejación de las armas, el reconocimiento de responsabilidad, la contribución al esclarecimiento de la verdad y a la reparación integral de las víctimas, la liberación de los secuestrados, y la desvinculación de los menores de edad reclutados ilícitamente que se encuentren en poder de los grupos armados al margen de la ley.*

*Parágrafo 1°. En los casos de la aplicación de instrumentos de justicia transicional a grupos armados al margen de la ley que hayan participado en las hostilidades, esta se limitará a quienes se desmovilicen colectivamente en el marco de un acuerdo de paz o a quienes se desmovilicen de manera i ndividual de conformidad con los procedimientos establecidos y con la autorización del Gobierno Nacional.*

*Parágrafo 2°. En ningún caso se podrán aplicar instrumentos de justicia transicional a grupos armados al margen de la ley que no hayan sido parte en el conflicto armado interno, ni a cualquier miembro de un grupo armado que una vez desmovilizado siga delinquiendo¿.*

*Como vemos, uno de los objetivos primordiales del Acto Legislativo es re-direccionar el enfoque de la investigación, pues busca concentrar los esfuerzos en los máximos responsables, con el fin de esclarecer las graves violaciones de Derechos Humanos de manera más eficiente y eficaz, teniendo en cuenta que si el enfoque en los procesos investigativos continúa encaminándose a la investigación independiente de todos y cada uno de los delitos, la consecución de la verdad de las circunstancias del conflicto armado parece poco probable de encontrar.*

*Así mismo, el Constituyente encontró que la desmovilización y legitimidad de los procesos del pasado pueden encontrarse en entredicho porque la judicialización de los denominados ¿menos responsables¿ en el marco de la justicia tradicional se hace casi imposible al ubicar un enfoque particular y determinado sobre cada delito que se investiga, haciéndose necesaria la creación de mecanismos alternativos para el cierre jurídico de este tipo de procesos y con lo cual se permite la focalización hacia los ¿máximos responsables¿ para facilitar es esclarecimiento de la verdad y las reparaciones a que haya lugar.*

*De esta manera, con el Acto Legislativo denominado ¿Marco Jurídico para la Paz¿, se brinda un fundamento constitucional que faculta al Gobierno para impulsar las leyes necesarias para eventuales procesos de paz y futuras desmovilizaciones, mediante las cuales se fomente el abandono de las armas y la resocialización de los actores armados.*

*Las cinco temáticas incorporadas por el acto legislativo, traducidas en mandatos constitucionales con impacto en la investigación penal que debe adelantarla Fiscalía General de la Nación, son las siguientes:*

*¿ La paz como fin prevalente de los instrumentos de justicia transicional.*

*¿ Autorización de mecanismos que desjudicializan la investigación y la sanción penal de ciertas conductas penalmente reprochables.*

*¿ Permitir la creación de criterios de priorización y selección de casos.*

*¿ Facultar al legislador para ordenar la cesación de la acción penal de conformidad con los criterios de priorización y sección.*

*¿ Exceptuar la aplicación del inciso 5° artículo 122 de la Constitución en futuros procesos de paz[8][8].*

*A través de la historia legislativa del país se han desarrollado diversos instrumentos de justicia transicional, en respuesta a necesidades puntuales de la vida social y política del país, las cuales también impactaron la labor de la Fiscalía General de la Nación, tales como:*

*¿ Ley 418 de 1997, mediante la cual se establecieron herramientas para la desmovilización de grupos armados al margen de la ley e instrumentos facilitadores de diálogo y compromisos de paz.*

*¿ Ley 782 de 2002, entre otras cosas, determinó el marco de los beneficios jurídicos frente a del itos políticos, tales como el indulto y la cesación del procedimiento, los cuales son aplicados en la actualidad a los miembros de la guerrilla y desmovilizados de manera individual.*

*¿ La Ley 975 de 2005 denominada ¿Ley de Justicia y Paz¿, tuvo como fin la reincorporación a la vida civil de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, guerrillas o autodefensas, que hubieren decidido desmovilizarse y contribuir a la reconciliación nacional de manera efectiva. Para ello estableció un proceso especial de investigación y juzgamiento, según el cual los postulados a la ley deben colaborar de manera efectiva con los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, bajo el beneficio de una pena alternativa.*

*¿ Ley 1424 de 2010, que establece beneficios jurídicos para quienes se comprometen con procesos de reintegración a la sociedad y con la contribución al esclarecimiento de la verdad histórica, para aquellos individuos que hubiesen incurrido únicamente en delitos de concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores, y porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal, como consecuencia de su pertenencia a grupos armados organizados al margen de la ley. (Miembros de grupos paramilitares).*

*¿ Posteriormente, se expidió la Ley 1448 denominada ¿Ley de Víctimas¿, que determina una serie de normas en beneficio de las víctimas que hayan sufrido daños*

*generados en violaciones al Derecho Internacional Humanitario o graves transgresiones a los Derechos Humanos, en el marco y con ocasión del conflicto armado interno.*

*Con la implementación de los diversos instrumentos de justicia transicional y modificaciones al proceso penal, la Fiscalía General de la Nación como órgano constitucional encargado de adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de delito, ha jugado un papel fundamental.*

*En este sentido, los esfuerzos por parte del Gobierno y del Legislativo han sido importantes para el fortalecimiento de la Fiscalía General de la Nación, por ejemplo a través de la creación de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, las ampliaciones de la planta de personal realizadas mediante la Ley975 de 2005 y Decretos-ley 122 de 2008 (2.165 cargos), 2248 de 2011 (726 cargos) y 4883 de 2011 (822 cargos).*

*No obstante, las reformas y ampliaciones de planta de personal realizadas no son suficientes para atender los nuevos retos que se avecinan con ocasión del Marco Jurídico para la Paz, teniendo en cuenta que al elevarse a norma constitucional la necesidad de aplicar criterios de priorización y contextos en las investigaciones penales, así como al habilitar nuevos mecanismos de investigación y posibilitar acercamientos y procesos de paz, el contexto de la investigación penal varía hacia la focalización y especialización en los nuevos y complejos fenómenos de macro criminalidad y se abre la posibilidad de enfrentar la aparición de nuevos fenómenos de criminalidad.*

*3.* ***Entorno sociojurídico***

*La Fiscalía General de la Nación ha hecho grandes esfuerzos en los últimos años, por responder adecuada, efectiva y oportunamente a los fenómenos de criminalidad y violencia que afectan el país. Enfrentar la criminalidad, combatir la impunidad, garantizar los derechos de las víctimas, y promover una justicia penal transparente y garantista de los derechos fundamentales, pero al tiempo eficiente, son compromisos esenciales de la institución, en virtud de los cuales se organiza y trabaja de manera decidida y coordinada.*

*Con el propósito de seguir avanzando en este sentido, se ha hecho evidente la necesidad de adoptar nuevas estrategias y abordajes investigativos, que permitan enfrentar las nuevas formas de criminalidad y sus dinámicas particulares y complejas. Para que estas estrategias sean exitosas, se requieren además cambios estructurales y funcionales, que permitan una aplicación y desarrollo adecuados de las mismas.*

*Las razones que fundamentan la necesidad de cambios y transformaciones estratégicas, funcionales, y estructurales pasan por las dinámicas de la criminalidad y sus transformaciones recientes en el país, así como por las consecuencias mismas del crimen y la necesidad de enfrentarlas adecuadamente. Estos elementos son abordados a continuación, junto con la presentación de la orientación general de las transformaciones, siendo estos dos elementos en su conjunto, los que evidencian y sustentan la necesidad de avanzar hacia las transformaciones propuestas.*

*a)* ***Las razones que sustentan las transformaciones***

*Los diagnósticos acerca de la seguridad ciudadana en Latinoamérica indican ¿desde el siglo pasado, pero con reiteraciones en la primera década del siglo XXI¿, que tanto el*

*crimen como la violencia se incrementan, perfeccionan, organizan y ramifican, y que todo esto tiene un elevado costo en todos los sentidos, desde el del dolor que se produce como consecuencia de la acción delictiva, hasta el dinero y oportunidades que países enteros pierden en esto.*

*i)* ***Las dinámicas de los fenómenos criminales en Colombia***

*El país enfrenta un fenómeno criminal particularmente complejo. Además de sufrir de una fuerte violencia sociopolítica, asociada entre otros factores al conflicto armado, cuenta con altos índices de delincuencia común y organizada, que en su conjunto generan diversas formas de criminalidad. Sumado a esto, en los últimos años estas han tendido a sofisticar y refinar sus modus operandi, lo cual genera enormes retos a las instituciones del Estado encargadas de enfrentarlas, y a la Fiscalía, en su condición de institución encargada de dirigir la investigación criminal.*

*i.1.)* ***Altos índices de criminalidad***

*Colombia, como se sabe, es un país con un elevado nivel de violencia. De acuerdo con las cifras disponibles, por ejemplo, de 6 títulos del Código Penal que se corresponden con modalidades delictivas directamente vinculadas con la seguridad ciudadana, se registra un incremento del 6,58% en promedio entre 2010 y 2011 (Policía Nacional, 2012, página 55); el índice de homicidios, que presenta una tendencia a la baja en los últimos 10 años en el continente, sin embargo, es aún muy superior al promedio. Los datos son explícitos en la magnitud y crecimiento del problema (Norza-Céspedes, E. López Guaje WA, Peñaloza Otero. M.J. 2012, página 12):*

*¿Al realizar una comparación de los datos criminales entre los años 2010-2011, se observa aumento en el total de delitos registrados en Colombia, equivalente al 2,47% (12.063 hechos), al pasar de 488.948 en el 2010 a 501.011 en el 2011, lo que significa que, en promedio, por cada hora transcurrida en el país el año pasado ocurrieron 57 delitos y, adicionalmente, tres títulos del Código Penal ocuparon el 67% de la criminalidad registrada, con 335.988 casos, generada por los delitos contra el patrimonio económico, con un 30,87% (154.681 casos) de participación del total de delitos registrados en el 2011, seguido por aquellos ¿contra la vida y la integridad personal¿ con 111.643 ilícitos (22,28% de participación) y los delitos ¿contra la salud pública¿ con 69.664 casos (13,90%).*

*En este sentido, se identifican incrementos en algunas conductas penales consideradas de impacto social, como el secuestro (8%), la extorsión (34%), el terrorismo (28%), las lesiones comunes (4%) y el hurto a entidades financieras (54%). No obstante, en los delitos contra la vida se presenta una reducción en el homicidio al terminar el 2011, con una tasa de 32 homicidios por cada 100.000 habitantes; sin embargo, aunque esta cifra está por encima del promedio mundial del 2010, equivalente, según Unodc, a 6,9 homicidios por cada 100.000 habitantes (Unodc, 2011), se observa una tendencia al descenso en Colombia durante los últimos 10 años¿.*

*La tendencia a la baja en el número de homicidios se ha fijado en un descenso promedio de -5,4% entre los años 2004 y 2010 (DNP, 2011, página 41), pero, simultáneamente en 58 municipios del país se registran cifras superiores a 108 homicidios por cada 100.000 habitantes, que resulta sumamente grave frente al promedio mundial de 6,9. Este panorama es un argumento que resalta la importancia de*

*la toma de acciones para evitar que la situación de criminalidad extendida se siga presentando. A partir de él se puede deducir que si el actual arreglo institucional acompaña a este comportamiento de las cifras de criminalidad, es esperable y deseable que modificaciones en los arreglos institucionales ¿que respondan a políticas¿ disminuyan este tipo de cifras.*

*Una razón se puede argumentar para esta pretensión de que las modificaciones tengan este efecto: el estudio de Pérez, que constituye un balance del comportamiento criminal a la luz de datos de instituciones oficiales, permite afirmar que si el crimen es (Beker, en Pérez, 2012, página 19) una condición de optimalidad restringida a la probabilidad de los delincuentes de ser capturados y del tamaño del castigo, y no solamente de la eficiencia de la fuerza policial.Entonces, la acción de la Fiscalía es una variable directamente relacionada con la posibilidad de que esto suceda; de esta manera, si una medida estatal permite reorganizar la acción actual de la FGN y esta acción más organizada se enfoca hacia la investigación, e imputación de criminales, seguramente se reducirá el carácter que optimaliza la situación que produce incrementos en el crimen.*

*i.2)* ***Fenómenos cada vez más complejos***

*En los últimos años han surgido en Colombia nuevas y diversas formas de criminalidad, la mayoría de las veces, en la modalidad de organizaciones criminales que tienen cada vez más una dinámica transnacional. Incluso fenómenos criminales antiguos, como los relacionados con el narcotráfico, se han transformado, dando paso a nuevas organizaciones y estrategias de actuación[9][9].*

*Estos nuevos fenómenos criminales provienen generalmente de grupos con dinámicas diversas, con un gran poder de intimidación, corrupción y coacción, con una fuerte penetración en la sociedad, difícil es de localizar, y muchas veces globalizados.*

*Además, Colombia enfrenta también diversas formas de violencias derivadas del conflicto armado. El papel de la violencia y del crimen no se puede negar en medio de, e incluso con posterioridad a un proceso de paz, como lo ha establecido Darby (Darby, 2001, página 13), quien señala como ejemplo el caso de Angola en el que los crímenes no se redujeron incluso después de la implementación del acuerdo de paz. El argumento central que defiende el autor es que incluso cuando la violencia relacionada con la política finaliza luego de un acuerdo de cese al fuego, reaparece en otras formas que amenazan el desarrollo del proceso.*

*Aparte de los actores tradicionales, nuevas formas de criminalidad y violencia se presentan al finalizar un proceso de paz. Y, obviamente, deben ser combatidas con base en recursos institucionales desplegados por el Estado en agencias específicas, como la Fiscalía, entre otras.*

*Una de las más poderosas razones que sirven explicar el hecho de las nuevas formas de violencia y criminalidad que emergen luego de los procesos de paz, es explicable con una de las categorías que Darby propone: se trata de la ¿violencia llevada a cabo por la comunidad¿, y apunta al legado de años de conflicto violento. La tesis es que los países que llevan a cabo una transición del conflicto hacia la paz se han acostumbrado a la violencia y al crimen que la acompaña como solución a los problemas (Höglund, 2005, página 158) y, como la acción criminal es compleja, las interacciones violentas se llevan*

*a cabo mediante el recurso a organizaciones criminales que requieren de instituciones igualmente organizadas que las combatan, imputen y acusen. Así, de acuerdo con Dammert et. al. (2010, página 106):*

*¿Las políticas de seguridad no se agotan en la reducción de violencia y criminalidad, sino que además debe existir un foco que permita el mejoramiento institucional, la creación de capacidades y la formulación de estrategias que permitan el buen desarrollo de las iniciativas que se llevan a cabo en el sector¿.*

*En este sentido, las interacciones, nuevas relaciones y la emergencia de formas sofisticadas del accionar violento luego de los procesos de paz, requiere de respuestas igualmente adaptativas por parte de las instituciones que los combaten, esto se deja ver de manera radical, en las necesidades de cambios y modificaciones en los arreglos institucionales que tienden a poner a las instituciones que combaten el crimen a la misma altura del arreglo y poderosa capacidad de adaptación que demuestran las empresas criminales, y al nivel de novedades y nuevas interacciones que proponen las formas residuales de la acción criminal previa al acuerdo, así como las nuevas interacciones y formas del accionar criminal posterior al acuerdo. En este sentido, es ilustrativa la experiencia colombiana con las generaciones de crímenes vinculados con el paramilitarismo que con el nombre de Bacrim surgieron luego de los acuerdos del gobierno con los líderes paramilitares. Esa experiencia ilustra suficientemente acerca de la profunda necesidad de adaptación, modificación, crecimiento, especialización y reestructuración que requieren las agencias estatales.*

*i.3)* ***La seguridad ciudadana***

*Las nuevas formas de criminalidad, y la transformación de las más tradicionales, tienen un impacto indudable en la seguridad ciudadana por diversas razones. En primer lugar, porque generan diversas formas de violencia, que se concretan en la ocurrencia de crímenes, que tienden a tener efectos devastadores para la población. Estos efectos tienden a ser diferentes para ciertos grupos poblacionales, e incluso entre regiones.[10][10]*

*Así, por ejemplo, como lo ha reconocido la Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos, las personas tienden a ser afectadas de manera específica, diferenciada e incluso desproporcionada, por la violencia derivada del conflicto armado, en virtud de las diferentes formas de discriminación y exclusión que padecen. En el caso de las mujeres, los arreglos patriarcales de género hacen que ellas sean afectadas en mayor proporción que los hombres por algunas formas de violencia, como la sexual, y además, que sean afectadas de manera diferenciada y desproporcionada por otras formas de violencia que afectan por igual a los hombres, como el desplazamiento forzado[11][11].*

*Las diferencias entre regiones también son relevantes para entender la relación entre criminalidad y seguridad ciudadana. Aunque todas las zonas de la geografía nacional enfrentan diversas formas de criminalidad, no todas sufren de los mismos fenómenos, ni lo hacen con la misma intensidad. Esto es claro en relación con la violencia derivada del conflicto, pero también con otras manifestaciones criminales de carácter ordinario. En todo caso, hay un importante accionar criminal, como se evidenció en las cifras incluidas anteriormente, a lo largo y ancho de la geografía nacional, por lo cual, miles de personas*

*conviven bajo la influencia de estas organizaciones criminales. Por ello, deben redoblarse los esfuerzos para que exista una sólida presencia judicial.*

*En segundo lugar, las diversas formas de criminalidad, y sus transformaciones, afectan profundamente también la percepción de inseguridad, que ha tendido a incrementarse en la sociedad. Y esto ocurre, en muchas ocasiones, porque se considera que el sistema judicial, y en especial la Fiscalía General, no logran enfrentar adecuadamente los delitos de alto impacto que se presentan. Por tal razón, la Fiscalía puede y debe jugar un papel importante frente a la seguridad ciudadana[12][12], pues puede contribuir al fortalecimiento de la respuesta judicial que se debe dar frente a los fenómenos criminales. Pero para que esto ocurra, debe robustecerse en muchos ámbitos y niveles.*

*ii)* ***Consecuencias del crimen***

*Las diversas formas de criminalidad que afectan al país generan diversas consecuencias especialmente graves para la sociedad y el Estado. Estas incluyen tanto la pérdida progresiva de confianza en las instituciones, como la penetración lenta, pero contundente, de algunas formas de criminalidad en la sociedad. En el plano económico, estas también tienden a ser particularmente significativas, pues la criminalidad genera múltiples costos económicos. Estimativos del Banco Interamericano de Desarrollo indicaban ya en 2003 que el Producto Interno Bruto Per Cápita en América Latina se incrementaría en un 25% si el porcentaje de criminalidad se redujera y fuera similar al del resto del mundo (Prillaman, 2003, página 3).*

*En el caso colombiano específicamente, a pesar de las dificultades que subsisten para cuantificar los costos derivados de la criminalidad, hay evidencia cada vez más sólida de que son muy elevados. Estas dificultades tienen que ver, entre otros factores, con la falta de datos sobre la criminalidad real y sus impactos. En este sentido, como señaló Mauricio Rubio en 1997 en un informe (sin econometría):*

*¿Con relación a los datos sobre la violencia, en Colombia la información más allá del conteo de los muertos, de las características de las víctimas y de cosas muy elementales acerca de cómo ocurrió el hecho ¿lugar, hora, ti po de arma¿ ... son en extremo deficientes. No se sabe nada acerca de la mayoría de los asesinos. Ni de sus características, ni de sus motivaciones, ni de sus niveles de reincidencia. Acerca del impacto de la violencia tampoco se tiene información muy completa. Se sabe muy poco, por ejemplo, sobre las cosas que se dejaron de hacer, o los recursos productivos que emigraron o que nunca vinieron, por efecto de la violencia. No se sabe casi nada acerca del impacto de las amenazas y la intimidación sobre las decisiones públicas y privadas¿. (Rubio, 1977, página 17).*

*A pesar de ello, datos iniciales a nivel local que se produjeron en 1999 como resultado de estudios del DNP, y que utilizaban como medida el porcentaje del Producto Interno Bruto, Castro y Salazar (1998, página 15) establecieron lo siguiente, con base en el estudio de Trujillo y Badel (1997):*

*¿descontando el valor del efecto distributivo (el monto de recursos que se movilizan de actores legales a ilegales), el costo total de la criminalidad y la violencia entre 1991 y 1996 fue de US$13.7 billones, equivalentes a un 3.1% del PIB en promedio por 8 años. Cabe señalar sin embargo, que estas mediciones deben ser consideradas con cuidado, puesto que debido a las dificultades propias de este tipo de mediciones, sería bastante*

*razonable esperar que dicho costo se encuentre subestimado. En efecto, diferentes costos sociales de impacto económico considerable, tales como la pérdida del monopolio de la fuerza por parte del Estado, la pérdida de confianza en el sistema de justicia, el impacto demográfico, los desplazamientos poblacionales o el incremento en los costos de transacción y oportunidad de la economía suelen resultar ignorados.*

*Si bien se ha indicado (Rettberg y Álvarez, 2008, página 17) que estimar estos costos en términos porcentuales del PIB no es lo más acertado, debido a que se descuidan factores importantes, el elevado costo se puede apreciar a simple vista. Rettberg y Álvarez indican también que los países que presentan conflictos armados disminuyen su crecimiento económico, suelen traspasar recursos destinados a actividades productivas ahora a actividades destructivas, lo que representa una doble pérdida: pérdida de recursos invertidos en la sociedad, e incrementos de costos en daños. Citando un estimado (Rettberg y Álvarez, 2008, página 20), afirman que Colombia sería de un 15 a un 20% más rico de no haber estado en situación de conflicto los últimos 20 años.*

*Aparte de los costos directos y tangibles del crimen, hay otros costos asociados que son muy importantes como argumento para la reorganización de la Fiscalía General de la Nación:*

*¿Las implicaciones que el crimen representa para el bienestar son muy profundas. El crimen no solo victimiza a los individuos; puede también debilitar la estructura de la vida social al incrementar el miedo, la sospecha y la falta de confianza. La confianza liga a los ciudadanos ordinarios con las instituciones que los representan. Una baja confianza mina la necesaria colaboración y el apoyo para fortalecer la capacidad institucional. El impacto del crimen sobre la confianza puede así perpetuar un círculo vicioso de cooperación pobre, instituciones débiles y reducir las oportunidades económicas. Al reducir la confianza, el crimen puede oprimir los fundamentos de la sociedad y llegar a ser un obstáculo para el mismo desarrollo. (Corbacho etal., 2012).*

*Las implicaciones en términos institucionales son profundas; la evidencia estudiada por Corbacho, indica que hay efectos negativos sustanciales con respecto a las instituciones que combaten el crimen, que se desprenden de la presencia misma de la acción criminal, y que minan la confianza en estas instituciones. La paradoja es que el efecto negativo no es igual con respecto a las instituciones informales.*

*Si a esto le agregamos la afirmación frecuente de que Colombia es el país con mayores costos sociales asociados a la violencia, y que estos costos no han sido medidos de manera definitiva, nuestra tesis acerca del elevado costo de la criminalidad se fortalece aún más. Esta tesis indica la necesidad de establecer mejoras sustanciales en las instituciones disuasivas (como la Fiscalía General de la Nación), que es el propósito que se busca por medio de la reforma que se plantea en desarrollo de las facultades extraordinarias.*

*iii)* ***Necesidad de enfrentarlos de manera adecuada***

*De acuerdo con lo anterior, tanto las nuevas formas de criminalidad, como la transformación de las tradicionales, generan nuevos retos para la Fiscalía General de la Nación. Esto es particularmente cierto si se tiene en cuenta que las estrategias y estructuras con las que cuenta en la actualidad tienden a concebir los fenómenos delictivos como realidades más localizadas y menos dinámicas. Por esto, es clave*

*avanzar hacia el fortalecimiento de la institución y de sus estrategias investigativas. En este sentido, Prillaman (2003) indicaba:*

*¿debido a que las causas del crimen no pueden ser resueltas de manera realista en el corto plazo, la comunidad internacional puede enfocar sus esfuerzos útilmente en los años venideros en algunas medidas relativamente simples y alcanzables, que fortalezcan a las instituciones disuasoras, construyan capacidad local, y se enfoquen en comunidades en riesgo y en grupos demográficos¿.*

*Tal afirmación apunta a un aspecto central: el fortalecimiento de las instituciones disuasivas es fundamental para enfrentar el crimen y reducir la inseguridad. Esto implica que el fortalecimiento de las acciones de investigación, acusación e imputación son leídas por las instituciones internacionales y los académicos como momentos centrales en el incremento y mejora de la seguridad ciudadana. De acuerdo con estas afirmaciones, si se ejecutan acciones que conduzcan al fortalecimiento institucional de las agencias que, como la Fiscalía General de la Nación (FGN), ofrecen rendimientos públicos de disuasión en la acción criminal, se responde de manera adecuada a una importantísima exigencia social y se brindan algunas de las herramientas necesarias para superar el costo social del crimen y la violencia.*

*De hecho, se puede proponer como hipótesis que una mayor institucionalización de los procesos de combate al crimen organizado podría tener consecuencias positivas en las cifras sobre crimen y seguridad; esto se debe en parte a que la relación entre estas dos variables se puede suponer como directa en virtud de un razonamiento analógico, basado en la corta, pero sustantiva evidencia que estudia los efectos causales de una política contra el crimen y su reducción efectiva (Angrist y Kugler 2008), (Barón (2008), respaldados por el estudio reciente de Pérez (2012).*

*Al respecto, el estudio de Pérez (2012) sobre la Política de Seguridad del Gobierno Uribe muestra cómo los resultados son positivos en diversos niveles de conductas relacionadas con seguridad y crímenes[13][13], cometidos particularmente por organizaciones criminales y comenta: Una forma de interpretar estos resultados es que la nueva política de seguridad fue exitosa en la lucha contra las organizaciones criminales de alcance nacional, pero poco se ha hecho en la lucha en contra de la delincuencia común propia de las áreas urbanas tales como hurto callejero y hurto a residencias. (Pérez, 2012, página 21).*

*Un argumento adicional que avala la tesis de que una reforma de la Fiscalía General de la Nación, que desarrolle y lleva a cabo una política criminal, seguramente redundará en una disminución de la actividad criminal o en un desmejoramiento de las condiciones que la hacen atractiva para grupos numerosos de colombianos es que: Según Becker (1968) los individuos deciden racionalmente involucrarse o no en actividades criminales, al comparar la utilidad de participar en actividades lícitas con la de participar en actividades ilícitas. Las actividades ilícitas son menos atractivas si la probabilidad de detección y la pena impuesta son elevadas. (Arango, 2011, página 160). Habida cuenta que el accionar criminal en Colombia es complejo, individuos con intereses privados se vinculan tanto a organizaciones criminales complejas, como a delincuencia ¿común¿; esfuerzos dedicados al combate del crimen organizado, persecución de los crímenes de sistema y de la delincuencia común, requieren de arreglos*

*institucionales complejos y altamente adaptativos. Una reforma de la FGN apunta en esta dirección y es necesaria por las razones expuestas.*

*b)* ***La orientación general de las transformaciones***

*La Fiscalía General de la Nación debe adaptarse a las actuales dinámicas de la criminalidad, pues a pesar de los éxitos en la lucha contra estructuras delincuenciales y los avances en la reducción de la violencia[14][14], es necesario seguir avanzando en la comprensión de muchas de estas dinámicas. Por ello, la respuesta por parte de la Fiscalía debe ser distinta, pues las actuales estructuras criminales no son similares a las de hace varios años. Los grandes carteles de la droga desaparecieron, pero en su lugar quedaron pequeñas estructuras mafiosas, ante lo cual se vive un proceso de descentralización y atomización de la criminalidad, retos a los cuales la Fiscalía General debe responder[15][15].*

*Como se ha indicado anteriormente, una adecuada estrategia para perseguir la acción criminal consiste en un mejoramiento de los arreglos institucionales. El poder adaptativo de una institución como la Fiscalía General de la Nación se pone en cuestión ante el poder y el enorme arreglo que tienen las organizaciones criminales.*

*Para enfrentar los retos de la cambiante y dinámica criminalidad, se hace necesario plantear un cambio en la estructura[16][16] de la Fiscalía. Así, por ejemplo, a nivel físico se requieren cambios importantes, destinados a brindar un mejor soporte técnico a las investigaciones, y a nivel de personal, se requieren profesionales con nuevos perfiles, que se especialicen en la indagación sobre el modus operandi y estructuras de las organizaciones criminales.*

*En este sentido, una de las principales estrategias impulsadas por la Fiscalía General de la Nación es la adopción de un nuevo modelo de investigación[17][17]. Un modelo en el cual se reconoce la importan cia del contexto en el que ocurrieron los hechos como elemento fundamental para estructurar las investigaciones y responder a las víctimas. El contexto permite identificar patrones de criminalidad y de victimización, modus operandi y dinámicas generales, entre otros aspectos, los cuales resultan esenciales para enfrentar la criminalidad organizada en sus diversas manifestaciones. En el ámbito del conflicto armado colombiano esto tiene especial importancia, pues permitiría además contribuir a la reconstrucción de la verdad para la sociedad y las víctimas[18][18].*

*Pero la investigación del contexto, además de necesaria para investigar adecuadamente los fenómenos criminales, se ha convertido en un mandato jurídico que la Fiscalía está llamada a cumplir. Los organismos internacionales de Derechos Humanos han hecho llamados importantes para que la justicia tome en cuenta el contexto en el que ocurrieron las violaciones graves a los Derechos Humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con el fin de avanzar en la desarticulación efectiva de las organizaciones criminales, en especial aquellas relacionadas con la criminalidad de sistema. Un buen ejemplo de ello es la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Campo Algodonero, en la cual, al analizar un caso de violencia sexual contra mujeres en Ciudad de Juárez, la Corte resalta la importancia de tomar en cuenta el contexto general de discriminación y violencia que enfrentan las mujeres en dicha ciudad, no solo para*

*generar hipótesis investigativas, sino como un elemento esencial de la garantía de los derechos de las víctimas.*

*Además, la Corte Constitucional[19][19] ha enfatizado sobre la necesidad de dotar a la administración de justicia de instrumentos idóneos para el cumplimiento de las tareas que le competen. En este sentido ha insistido en que:*

*¿la efectividad de los derechos se desarrolla con base en dos cualidades, la eficacia y la eficiencia administrativa. La primera relat iva al cumplimiento de las determinaciones de la administración y la segunda relacionada con la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos. Es por ello que las dos cualidades permiten la verificación objetiva de la distribución y producción de bienes y servicios del Estado destinados a la consecución de los fines sociales propuestos por el Estado Social de Derecho. Por lo tanto, la administración necesita un apoyo logístico suficiente, una infraestructura adecuada, un personal calificado y la modernización de ciertos sectores que permitan suponer la transformación de un Estado predominantemente legislativo a un estado administrativo de prestaciones¿.*

*De allí que las modificaciones que propone la Fiscalía, estén también motivadas por el ánimo de cumplir con compromisos internacionales y los estándares constitucionales en el ámbito de los Derechos Humanos.*

*Dado el gran crecimiento de la criminalidad y a su vez de la litigiosidad, combinado con el gran número de casos acumulados, han puesto de presente la necesidad de que se incorpore en el sistema de justicia herramientas a través de las cuales se pueda atender eficazmente la demanda de sus servicios (Visión Colombia II Centenario, Garantizar una justicia eficiente, 2008). La FGN necesita además transformarse para acercarse más a la sociedad. Dado que la investigación criminal no es un hecho institucional, sino una construcción en la que las víctimas y la sociedad juegan un papel central, el fortalecimiento de las estrategias investigativas pasa también por fortalecer las relaciones con la ciudadanía, para promover su colaboración y participación activa[20][20]. Esto implica, entre otros aspectos, desarrollar medidas encaminadas a mejorar la confianza de la sociedad en el trabajo que realiza la institución, y acercar la Fiscalía General a las regiones y a lo local[21][21].*

*Las modificaciones estructurales propuestas, generarían cambios importantes que contribuirían a impulsar la efectividad del Sistema Penal Acusatorio, y convertirían a la Fiscalía General de la Nación, en cabeza del señor Fiscal General, en un* ***auténtico gerente*** *del sistema, que pueda centrarse en las necesidades más importantes.*

*Para lograr las transformaciones propuestas, es necesario que la Fiscalía cuente con un presupuesto más amplio, que resulte acorde con las necesidades del servicio y con la modernización de sus estrategias de trabajo. Claramente la demanda de justicia y atención por parte de la Fiscalía General de la Nación es mucho más grande que el número de recursos humanos, físicos y tecnológicos con el que cuenta en la actualidad para responder a dicha demanda. En los últimos años, hemos sido conscientes de la necesidad de fortalecer el aparato de justicia e indiscutiblemente una de las formas para conseguirlo es contando con los recursos suficientes para tal fin. En este sentido, se ha concluido que ¿si bien el Sector Justicia ha contando con un monto de recursos adecuado para mantener la prestación del servicio, es necesario realizar una serie de inversiones*

*adicionales para apoyar su organización y mejoramiento. El criterio principal para dichas erogaciones debe ser la consideración de la función del servicio de administración de justicia como un compromiso estatal que requiere, por lo tanto, de la participación y la coordinación de las diferentes ramas del poder público en los frentes considerados estratégicos¿. (2019 Visión Colombia II Centenario ¿Garantizar una justicia eficiente).*

## *BIBLIOGRAFÍA*


*Álvarez, S., Rettberg, A. (2008). Cuantificando los efectos económicos del conflicto: una exploración de los costos y los estudios sobre los costos del conflicto armado colombiano. Colombia Internacional. (67), 14-37.*

*Arango Castillo, L. (2011). Tráfico de drogas, políticas de disuasión y violencia en México. Estudios Económicos, 26(2), 157-185.*

*Castro, M.F., Salazar Ferro, M.l (1998). La respuesta a la criminalidad y la violencia en Colombia: Acciones del Estado para Promover la Convivencia y la Seguridad en las Ciudades. Trabajo preparado para la conferencia ¿Violence in Latin America: Policy Implications from Studies on the Attitudes and Costs of Violence¿, Universidad de Harvard, Cambridge-MA, Febrero 19-20, 1998. Disponible en: http://200.75.48.66/download/AREAS/7vc.pdf, consulta de septiembre 18 de 2012.Darby, J. (2001). The effects of violence on peace processes. Washington: United States Institute of Peace.*

*Comisión Asesora de Política Criminal, Informe final, marzo de 2012.*

*Corbacho, A., Philipp, J., Ruiz-Vega, M. (2012) Crime and erosion of trust: Evidence for Latin America. IDB Working paper series, 344.*

*Dammert, L., Salazar, F., Montt, C., González, P. (2010). Crimen e Inseguridad: Indicadores para las Américas. Santiago: FLACSO-Chile / BID.*

*DNP (2011). Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.*

*Höglund, K. (2005). Violence and the Peace Process in Sri Lanka. Civil Wars, 7(2), 156-170.*

*Guerrero, R., Londoño, J.L., (1999). Violencia en América Latina Epidemiología y Costos. Red de Centros de Investigación de la Oficina del Economista Jefe Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Documento de Trabajo R-375.*

*Naciones Unidas, Informe UNODC 2002. Programa global contra el crimen transnacional.*

*Norza-Céspedes, E., López Guaje W.A., Peñaloza Otero, M.J. Exégesis de los delitos en Colombia, 2011. Criminalidad, 54(1), 17-54.*

*Office for Public Management (2005). Crime prevention -A Strategic Approach. Conference Report, www.eucpn.org/download/?...Crime%20Prevention%20EUCP...., consulta de septiembre 9 de 2012.*

*Pérez G. (2012). Primera versión de la política de seguridad democrática ¿se cumplieron los objetivos?. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, 165(marzo).*

*Prillaman, W. C. (2003). Crime, Democracy, and Development in Latin América. Policy Papers on the Americas, 1-33.*

*Policía Nacional (2012). Tablas estadísticas: delitos y contravenciones 2001. Revista Criminalidad, 54(1), 55.*

*Rojas Aravena, Francisco. El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe, FLACSO, Secretaría General, San José, 2006.*

*Rubio, M. (1997). Los costos de la violencia en Colombia. Documentos de Trabajo (11), CEDE, Universidad de los Andes.*

*IV.* ***Supuestos centrales que demuestran la necesidad, urgencia y conveniencia de las facultades extraordinarias***

*a)* ***El nuevo sistema de investigación penal como estrategia de política criminal exige modificar la estructura de la Fiscalía***

*Como se explicó ampliamente en precedencia, la complejidad y dinámica de los fenómenos criminales en Colombia, sus consecuencias para la sociedad y la puesta en marcha de un nuevo conjunto de instrumentos de justicia transicional para finalizar el conflicto interno implica, necesariamente, realizar diversos ajustes a la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación. En efecto, en la actualidad, el ente investigador no cuenta con la infraestructura, recursos económicos y talento humano necesarios para acometer los inmensos desafíos que comporta un nuevo proceso de paz en Colombia.*

*Desde esta perspectiva, se torna indispensable y urgente el otorgamiento de facultades extraordinarias pro témpore al Presidente de la República para que, en los términos del artículo 150, numeral 10, Superior, expida los decretos que permitan ajustar la actual estructura orgánica y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación a los fines, propósitos y competencias asignadas al ente investigador, entre otros, por el Acto Legislativo número 01 de 2012.*

*i)* ***El nuevo paradigma de investigación penal y la necesidad de adelantar un proceso de rediseño institucional***

*El necesario rediseño institucional que comporta la efectiva implementación del Acto Legislativo número 01 de 2012, implica igualmente acoger un nuevo paradigma de investigación penal en Colombia, que permita adelantar investigaciones penales en contexto, vinculadas con fenómenos de macrocriminalidad, presupuesto esencial en todo proceso de justicia transicional. Sin duda, existe una clara relación entre el modelo de gestión de la investigación penal y la estructura orgánica de la Fiscalía General de la Nación.*

*En efecto, el actual modelo de gestión de la investigación penal no resulta apto para alcanzar los fine s perseguidos con la reforma constitucional, por cuanto es manifiestamente incompatible con los instrumentos de justicia transicional. Lo anterior, por las siguientes razones:*

***La primera****: El modelo vigente, fundado en que todas demandas de justicia deben ser atendidas por la administración de justicia al mismo tiempo y de igual forma, sin tomar en cuenta criterios materiales diferenciales, tales como, entre otros, la calidad y el interés de la víctima, el grado de responsabilidad del investigado, la clase de delito de que se trate, el impacto que la conducta criminal, produjo, en la práctica, resultados*

*manifiestamente inequitativos en términos de goce efectivo de los derechos sustanciales de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como del derecho de los investigados a ser procesados en un plazo razonable, al igual que a satisfacer el derecho a la verdad de la sociedad en su conjunto.*

***La segunda**: hoy por hoy, si bien teóricamente todas las demandas ciudadanas de justicia son atendidas de igual forma, en la realidad, existen ciertas prácticas administrativas, no reguladas formalmente, caracterizadas por (i) su ausencia de transparencia; (ii) estar desarticuladas; (iii) no ser democráticas; (iv) carecer de controles efectivos y (v) no estar vinculadas con la ejecución de una estrategia global de investigación, las cuales conducen a una atención diferenciada entre las mencionadas peticiones, sin que exista una justificación racional y legítima para ello.*

***La tercera**: el modelo de gestión judicial según el cual todos los delitos deben ser investigados al mismo tiempo, de igual forma, y además, como conductas aisladas, impide la creación de una verdadera política criminal que se materialice en el diseño e implementación de unas estrategias que conduzcan a combatir, de manera eficaz, diversos fenómenos de crimen organizado relacionados con la evolución del conflicto armado interno (vgr. delitos sexuales, reclutamiento de menores de edad, ejecuciones extrajudiciales, homicidios agravados, despojo de tierras, desplazamiento forzado, desaparición forzada, secuestro, etcétera), el tráfico de estupefacientes, la corrupción administrativa, la destrucción del medio ambiente. Se precisa, en consecuencia, crear instrumentos de una nueva política criminal enfocados a enfrentar los siguientes desafíos: (i) hacer frente al fenómeno de masividad de los crímenes cometidos en el contexto del conflicto armado interno; y (ii) demostrar las conexiones existentes entre las diversas manifestaciones del crimen organizado y distintos estamentos de la sociedad colombiana.*

***La cuarta**: la actual investigación aislada de conductas delictivas tampoco permite desvertebrar de manera eficaz y eficiente a las numerosas organizaciones criminales que cometen toda suerte de delitos comunes (vgr. fleteo, hurto de vehículos, desfalcos financieros, etcétera). De igual manera, ha impedido que la actividad investigativa de la Fiscalía se focalice en la persecución de ciertos delitos que, si bien no son perpetrados por organizaciones delictivas sí producen un alto impacto social, dada su particular gravedad en términos de afectación de los derechos fundamentales de la víctima, de otros bienes jurídicamente amparados o por el hecho que develan la existencia de patrones culturales discriminatorios.*

***La quinta**: la ausencia de unos criterios de priorización transparentes que permitan focalizar y articular el funcionamiento de las distintas Unidades Nacionales de Fiscalías, así como de las Direcciones Seccionales, e igualmente, que conduzcan a orientar las actuaciones investigativas de aquellas hacia la consecución de unos objetivos generales de política criminal, impide que se develen las verdaderas dimensiones socio-políticas del crimen organizado que han afectado al país. En efecto, la dispersión de las investigaciones y de la información disponible, ha impedido, en muchos casos, que salgan a la luz pública no sólo la conformación orgánica del grupo ilegal y sus dimensiones criminales y militares, sino también aquellas de orden social y político. En otras palabras, el modelo actual de gestión de la Fiscalía General de la Nación, carente de*

*unos criterios transparentes de priorización, ha impedido que la actividad investigativa se enfoque hacia los máximos responsables de los fenómenos de macrocriminalidad.*

***La sexta**: en la actualidad, el paradigma según el cual todos los delitos deben ser investigados al mismo tiempo, de igual forma y como hechos aislados, ha conducido a elevados índices de impunidad, por cuanto los escasos recursos económicos, administrativos, logísticos y de personal con que cuenta la Fiscalía General de la Nación no son direccionados de forma estratégica hacia la consecución de unos objetivos generales. Tal estado de cosas, además de afectar gravemente el disfrute de los derechos de las víctimas, ha producido diversas disfuncionalidades del sistema, como son, entre otras, las siguientes: (i) una misma organización delictiva está siendo investigada por diversas Unidades Nacionales y Direcciones Seccionales (vgr. bloques de autodefensa o frentes de la guerrilla); (ii) otro tanto sucede con el examen de las situaciones (vgr. casos de desplazamientos masivos); (iii) idént ica conducta delictiva viene recibiendo diverso trato en las distintas Fiscalías Delegadas (vgr. delitos sexuales); y (iv) un mismo supuesto fáctico ha sido investigado por, al menos, dos Fiscalías Delegadas, con resultados contradictorios.*

*Ejemplos prácticos ilustran este problema: Las conductas cometidas por un reconocido integrante del Bloque Norte de las Autodefensas Unidas de Colombia, durante los años 1997 a 1999, fueron investigadas, al mismo tiempo, pero en forma autónoma, por cuatro Unidades Nacionales (Justicia y Paz, contra el Terrorismo, contra el Desplazamiento Forzado y desmovilizados), cuatro fiscales adscritos a la Dirección Seccional de Santa Marta y un fiscal adscrito a la Dirección Seccional de Pasto. Obviamente esta situación desarticula las investigaciones, facilita la impunidad y dificulta obtener la verdad, justicia y reparación de las víctimas. De igual manera, los casos de los desplazados de los municipios de Curvarandó y Jiguamiandó están siendo investigados por las tres unidades nacionales y algunos se encuentran en las Direcciones Seccionales.*

***La séptima**: el modelo actual de gestión de la Fiscalía General de la Nación, fundado en la atención de casos individuales, va en contravía de los nuevos paradigmas y tendencias vigentes en la región[22][22]. En efecto, la resolución de un caso concreto es sólo unas de las funciones que debe cumplir un órgano de investigación criminal. Lo anterior por cuanto ¿además de buscar el cumplimiento de la ley en cada caso, los fiscales deben incorporar en su definición de **metas**, todos aquellos otros objetivos sociales que se espera que se produzcan por medio de la persecución del conjunto de casos que aborda o de algún grupo de ellos. Entre estos objetivos debieran estar algunos como los de conseguir que la persecución se haga con **costos razonables** para el Estado, mejorar la confianza del público en las instituciones del Sistema de Justicia Penal, contribuir en la disminución del delito, entre otras¿[23][23]. Como puede observarse, acoger un paradigma tradicional de investigación, centrado únicamente en la resolución del c aso concreto, dificulta alcanzar objetivos globales de la Institución e impide la realización de planificaciones estratégicas más generales de lucha contra la criminalidad.*

***La octava**: los sistemas de evaluación de los fiscales, soportados sobre casos individuales e indicadores cuantitativos, conduce a resultados perversos tales como: (i)*

*atención prioritaria a los procesos que se consideran viables; y (ii) imposibilidad de alcanzar resultados estratégicos institucionales.*

***La novena**: el proceso de paz que se inicia con las guerrillas colombianas requiere de una modificación en la administración de justicia que se adapte a las necesidades de la justicia transicional. El escenario jurídico para tal fin se encuentra en el ¿Marco Jurídico para la Paz¿, que en sí mismo permite y fomenta una política de priorización y selección de casos.*

*Por lo tanto, es claro que la investigación criminal en contextos y la creación de criterios objetivos y transparentes de priorización son dos caras de la misma moneda, particularmente en la situación de justicia transicional en la que se encuentra hoy Colombia.*

*ii)* ***Urgencia del diseño de una planta de personal adecuada para contextualizar y priorizar las investigaciones penales***

*El cumplimiento de los retos que implica la implementación del Acto Legislativo número 01 de 2012, comporta introducir algunas reformas a la estructura orgánica actual de la Fiscalía General de la Nación, en especial, la urgente creación de una nueva Unidad Nacional de Análisis y Contextos. Sus fundamentos son los siguientes:*

*¿ Seguridad ciudadana. La posibilidad de asociar casos a raíz de sus elementos comunes y de desarticular las bandas cr iminales es uno de los mayores aportes al mejoramiento de la seguridad en el país.*

*¿ Conocimiento del contexto de conflicto armado para una negociación de paz. La construcción de los escenarios delictivos en todas sus dimensiones es necesario para saber cómo abordar un proceso de paz.*

*¿ El fortalecimiento del proceso de Justicia y Paz. En la actualidad, es necesario oxigenar el proceso de justicia transicional para alcanzar los objetivos originalmente propuestos, completando los distintos contextos criminales en los cuales delinquieron los frentes desmovilizados.*

*¿ Eficiencia y legitimidad en la administración de justicia. La racionalización del recurso humano y la priorización de situaciones permite que se administre justicia con eficiencia y transparencia a la ciudadanía, lo que a su vez permite reducir el nivel de impunidad.*

*¿ Exigencias de la sociedad civil. Los representantes de los distintos sectores de la sociedad han planteado la necesidad de estudiar la criminalidad en su contexto, para así desarticular de manera más efectiva a los grupos que amenazan contra los Derechos Humanos. Los distintos representantes de la sociedad civil, en particular las organizaciones no gubernamentales defensoras de los Derechos Humanos, han venido reclamando, a través de distintas reuniones con la Fiscalía General de la Nación, la puesta en marcha de una política criminal que permita la creación de los contextos macrocriminales en los cuales ocurrieron las violaciones graves y masivas de los Derechos Humanos.*

*En este orden de ideas, se destacan tres foros específicos: 1. El taller llevado a cabo el día 5 de julio de 2012, en el Hotel Marriot de Bogotá, en el cual participaron más de sesenta representantes de las distintas organizaciones sindicales y voceros de la sociedad civil en diálogo con la Fiscalía General de la Nación. 2. La reunión de la Mesa*

*Nacional de Garantías en la cual participaron los Ministerios de Justicia e Interior, y donde se hizo un llamado expreso a la investigación criminal en contexto, y 3. La reunión sostenida el día 31 de agosto de 2012 entre los sindicatos de t rabajadores, el Ministerio del Trabajo y la Fiscalía General de la Nación, donde una vez más se resaltó la necesidad de priorizar situaciones basándose en investigaciones contextuales. En todos los escenarios, el nuevo modelo propuesto por la Fiscalía General de la Nación ha recibido un gran apoyo a raíz de los grandes resultados que puede ofrecer, especialmente en los casos de violencia contra sindicalistas y defensores de los Derechos Humanos.*

*No obstante, en la actualidad, el ente investigador no cuenta con una unidad especializada en análisis que le permita crear los contextos criminales y desentrañar los fenómenos delictuales de la macrocriminalidad, por lo cual se hace necesario suplir el vacío técnico y humano a través de una ampliación de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación para la creación de dicha unidad que pueda ser constituida por los profesionales de los más altos perfiles requeridos. La propuesta de Unidad Nacional de Análisis y Contextos (¿UNAC¿), por lo tanto, responde a las necesidades de la administración de justicia, del conflicto armado, y del actual proceso de paz.*

*b)* ***Dificultades de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación. Necesidades de modificar la estructura orgánica y funcional de la entidad***

*De manera general, las siguientes características identifican la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación:*

*¿ Es global y flexible.*

*¿ Tiene una estructura rígida en algunos aspectos y flexible en otros, pues la ley ha creado algunas unidades y cargos, pero también ha autorizado a trasladar algunos cargos.*

*¿ La estructura orgánica no presenta cambios de fondo desde la creación de la entidad.*

*¿ Ha crecido en forma coyuntural y desordenada.*

*¿ Presenta desigualdad en los niveles salariales y prestacionales.*

*¿ Predominantemente técnica.*

*¿ Presenta falencias y debilidades de cobertura del territorio.*

*Ahora pasaremos a explicar las principales dificultades de la planta que exigen regulación legal urgente:*

*i)* ***La estructura orgánica y funcional de la Fiscalía no ha variado, pese a los cambios***

*Pese a que, a lo largo de 20 años de funcionamiento, la Fiscalía General de la Nación ha tenido que afrontar varios cambios normativos que aumentaron considerablemente su personal y ha sido objeto de asignación de nuevas responsabilidades en respuesta a las cambiantes circunstancias del país, su estructura orgánica se mantiene prácticamente igual. Veamos:*

*El 30 de noviembre de 1991 se expidió el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación, mediante el Decreto número 2699 de 1991. En el artículo 16, se estableció la estructura orgánica y en el numeral 12 del artículo 22, se facultó al Fiscal General de la Nación para desarrollar, en lo no previsto, la estructura orgánica de la entidad.*

*El 22 de febrero de 2000, se expidió el Decreto número 261, mediante el cual se modificó la estructura de la entidad, en donde se dieron cambios por la finalización de la Justicia Regional, conocida como ¿Justicia sin Rostro¿. En ese sentido, se suprimieron las direcciones regionales, se cambió la dependencia de la Oficina de Protección, del Centro de Información Sobre Actividades Delictivas y la Oficina de Asuntos Internacionales se convirtió en Dirección de Asuntos Internacionales, la Oficina de Auditoría en Oficina de Control Interno, la Escuela paso a depender del C.T.I. y se creó la Oficina de Personal dependiendo de la Secretaría General, función que en el Decreto número 2699 era de la Dirección Nacional Administrativa y Financiera.*

*En el parágrafo del artículo 5º del Decreto número 261 de 2000, se establece que la estructura podrá ser desarrollada por el Fiscal General de la Nación, para lograr un equilibrio racional de los recursos humanos, técnicos, financieros y logísticos en las diferentes áreas. Para ello se tendrá en cuenta, entre otros principios, el de racionalización del gasto, eficiencia y fortalecimiento de la gestión administrativa y judicial, y el mejoramiento en la prestación del servicio.*

*En el año 2004 se promulgó la Ley 906, mediante la cual se dio paso al Sistema Penal Oral Acusatorio. Como marco legal para que la Fiscalía implementara esta ley, se expidió el Decreto-ley 938 de 2004 que establece la estructura orgánica de la entidad y su planta de personal.*

*Con la expedición de este decreto se hicieron algunas modificaciones a la estructura orgánica, adscribiendo al Despacho algunas Oficinas que habían estado en cabeza del Vicefiscal y la Secretaría General. Lo anterior dejó al Vicefiscal sin dependencias que coordinar, con el fin de darle funciones amplias de permanente apoyo a la gestión del Fiscal General. Igualmente, la Secretaría General asumió todas las funciones concernientes al talento humano: la capacitación en cabeza de la Escuela, la administración en cabeza de la Oficina de Personal y el bienestar y salud ocupacional en cabeza de la Sección de Bienestar.*

*Al igual que en las normas anteriores, el parágrafo del artículo 1° de la Ley 938 de 2004, estableció que la estructura no definida en esta norma, sería desarrollada por el Fiscal General de la Nación, para lograr un equilibrio racional de los recursos humanos, técnicos, financieros y logísticos en las diferentes áreas.*

*Posteriormente, con la expedición de la Ley 975 de 2005, por la cual se dictaron disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, se creó la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz con el fin de contribuir de manera efectiva a la consecución de la paz nacional.*

*De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1151 del 24 de julio de 2007 ¿ Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, se establecieron nuevas necesidades en materia de personal para la Fiscalía General de la Nación con el fin de atender sus funciones, especialmente las relacionadas con las investigaciones sobre violación de Derechos Humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, homicidios presuntamente cometidos por agentes institucionales, extinción de dominio, el fortalecimiento para la aplicación de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), la ejecución del plan nacional para búsqueda, hallazgo e identificación de desaparecidos, el fortalecimiento del programa de protección a víctimas y testigos, y la implementación*

*del Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006 y las normas que lo reglamenten).*

*En los años 2010 y 2011, se expidieron las Leyes 1424 ¿ Desmovilizados, 1448 ¿ Ley de Víctimas, y 1453 ¿ Ley de Seguridad Ciudadana, mediante las cuales se asignaron nuevas responsabilidades a la Entidad y se entregaron facultades al ejecutivo para fortalecer la planta de cargos de la Fiscalía. Igualmente, se expidela Ley 1444 de 2011, por la cual se reorganiza el Estado, dando lugar al traslado de funciones del Departamento Administrativo de Seguridad ¿ DAS, a la Fiscalía General de la Nación, lo que trajo consigo la incorporación de personal.*

*De acuerdo con este análisis, se puede apreciar que a través del tiempo la entidad ha tenido cambios de funciones, de número de cargos y, sin embargo su estructura orgánica es similar, como se puede apreciar en el siguiente cuadro, en el cual se hace un comparativo de los cambios de la estructura orgánica de la Fiscalía.*

| **COMPARATIVO DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** | | |
|---|---|---|
| **Decreto número 2699 de 1991 Artículo 16** | **Decreto número 261 de 2000 Artículo 5°** | **Decreto-ley 938 de 2004 Artículo 1°** |
| **1. Despacho del Fiscal General de la Nación** | **1. Estructura Interna**<br>**1.1 Despacho del Fiscal General** | **1.1 Despacho del Fiscal General de la Nación** |
| 1.1 Oficina de Protección y Asistencia de Víctimas, Testigos y Funcionarios de la Fiscalía. | | 1 1.1. Unidad de Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia |
| 1.2 Centro de Información sobre Actividades delictivas. | 1.1.1 Dirección de Asuntos Internacionales | 1.1.2. Dirección de Asuntos Internacionales |
| 1.3 Oficina de Veeduría. | | 1.1.3. Oficina de Planeación |
| 1.4 Oficina de Planeación. | 1.1.2 Oficina de Planeación | 1.1.4. Oficina Jurídica |
| 1.5 Oficina Jurídica | 1.1.3 Oficina Jurídica | 1.1.5. Oficina de Control Interno |
| | | 1.1.6. Oficina de Protección y Asistencia |
| | | 1.1.7. Oficina de Veeduría y Control Disciplinario Interno |
| | | 1.1.8. Oficina de Divulgación y Prensa |
| < o:p> | | 1.1.9. Oficina de Informática |
| **2. Despacho del Vicefiscal General** | **1.2 Despacho del Vicefiscal General** | **1.2. Despacho del Vicefiscal General de la Nación** |
| 2.1 Oficina de Asuntos Internacionales. | 1.2.1 Oficina de Protección y Asistencia. | |
| 2.2 Oficina de Divulgación y Prensa | 1.2.2 Centro de Información sobre Actividades Delictivas, CISAD | |
| | 1.2.3 Oficina de Divulgación y Prensa | |

| COMPARATIVO DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN | | |
|---|---|---|
| **3. Despacho del Secretario General.** | **1.3 Despacho del Secretario General** | **1.3. Despacho del Secretario General** |
| 3.1 Oficina de Auditoría Interna | 1.3.1 Oficina de Control Interno | |
| 3.2 Escuela de Investigación Criminal y Criminalística | | 1.3.2. Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses |
| | 1.3.2 Oficina de Personal | 1.3.1. Oficina de Personal |
| | 1.3.3 Oficina de Veeduría, Quejas y Reclamos | |
| **4. Fiscalías Delegadas.** | | |
| 4.1 Dirección Nacional de Fiscalías | 1.4 Dirección Nacional de Fiscalías | 1.4. Dirección Nacional de Fiscalías |
| 4.2 Dirección Regional de Fiscalías. | | |
| 4.3 Dirección Seccional de Fiscalías. | 1.4.1 Direcciones Seccionales de Fiscalías | 1. 4.1. Direcciones Seccionales de Fiscalías |
| 4.4 Unidades Locales de Fiscalía. | 1.4.2 Unidades Delegadas de Fiscalías | |
| **5. Policía Judicial.** | | |
| 5.1 Dirección Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la nación. | 1.5 Dirección Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación | 1.5. Dirección Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación |
| 5.1.1 División de Investigación. | | |
| 5.1.2 División Criminalística | | |
| 5.2 Dirección Regional del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación | | |
| 5.3 Dirección Seccional del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación. | 1.5.1 Direcciones Seccionales del Cuerpo Técnico de Investigación | 1.5.1. Direcciones Seccionales del Cuerpo Técnico de Investigación |
| 5.4 Unidades Locales del Cu erpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación | 1.5.2 Escuela de Investigación Criminal y de Ciencias Forenses | |
| **6. Administración.** | | |
| 6.1 Dirección Nacional Administrativa y Financiera. | 1.6 Dirección Nacional Administrativa y Financiera | 1.6. Dirección Nacional Administrativa y Financiera |
| 6.1.1 División Administrativa. | | |
| 6.1.2 División Financiera. | | |
| 6.1.3 División de Métodos y | | |

| COMPARATIVO DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN | | |
|---|---|---|
| Sistemas. | | |
| 6.2 Dirección Regional Administrativa y Financiera. | | |
| 6.3 Dirección Seccional Administrativa y Financiera | 1.6.1 Direcciones Seccionales Administrativas y Financieras | 1.6.1 Direcciones Seccionales Administrativas y Financieras |
| | **2. Entidades adscritas.** | **1.7 Entidades Adscritas** |
| | 2.1 Establecimiento Público | 1.7.1 Establecimiento Público-Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. |
| | 2.1.1 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses | |

*Finalmente, a continuación se presenta la estructura vigente de acuerdo con lo establecido en el artículo 1º de la Ley 938 de 2004 y las resoluciones que ha expedido el Fiscal General de la Nación, en desarrollo de la facultad establecida en el parágrafo 1° del mismo artículo:*

*FIGURA 1*

***Organigrama Fiscalía General de la Nación***

*Los cambios que ha tenido la Entidad desde su creación han resultado insuficientes para asumir integral y eficientemente los retos cambiantes de la sociedad y de las diferentes y cada vez más complejas caras del delito y la criminalidad, ya que a pesar del apoyo permanente por parte del Gobierno Nacional, este se ha hecho mediante acciones focalizadas a partir de situaciones coyunturales que terminan superponiéndose a la estructura orgánica vigente, sin considerar la visión holística de toda la Entidad.*

*Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que, mediante facultades extraordinarias, es posible modificar la estructura orgánica y funcional de las entidades d el orden nacional, con mayor razón si se entiende que la parte orgánica es el soporte estructural estático de una entidad y la parte funcional es el aspecto dinámico; elementos cruciales para modernizar y adecuar las entidades a las necesidades cambiantes de la sociedad.*

*En este sentido, la Corte Constitucional ha indicado con claridad el contenido del concepto ¿estructura orgánica y funcional¿ de una entidad pública, así:*

*¿La referencia que se haga a la estructura orgánica de una entidad administrativa, necesariamente hace mención a todos los elementos que integran el órgano, debiendo considerarse allí incluido, tanto lo relacionado con el elemento humano que lo conforma, es decir, los empleados y funcionarios que ponen al servicio del ente público su voluntad, como lo relacionado con su aspecto patrimonial, de conformidad con lo dispuesto por el respectivo ordenamiento jurídico¿[24][24].*

*En idéntico sentido, la Sentencia C-511 de 2004, manifestó:*

*¿Esta Corporación ha señalado que cuando se hace referencia a la estructura orgánica de una entidad administrativa, se comprende en esa denominación a todos los elementos del respectivo órgano del Estado entre los cuales se cuentan su naturaleza jurídica, su composición, sus funciones, el régimen jurídico de sus actos y el de sus servidores, así como los recursos con los que cuenta para la realización de sus cometidos¿**[25][25]**.*

*En cons ecuencia, al solicitar facultades extraordinarias para modificar la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación, no sólo se pretende modernizar su funcionamiento, adecuar la gestión investigativa a las necesidades cambiantes, crear nuevos cargos, suprimir otros, incluir nuevas funciones sino, en general, definir una forma de estructura de organización con especialización de funciones y eficiencia en los servicios a cargo de la entidad.*

*ii)* ***La organización de la planta de personal de la Fiscalía es urgente y necesaria***

*Uno de los aspectos fundamentales del proceso de reestructuración de la Fiscalía está asociado con el* ***Crecimiento desordenado y desarticulado de la planta de personal****.*

*En 20 años de funcionamiento, la entidad aumentó su número de trabajadores en un* ***150%*** *(se inició con 10.509 cargos y hoy son 25.588 servidores). No obstante, el crecimiento no fue planificado, pues se originó en respuestas legal es coyunturales que encontraban como solución al problema de impunidad el aumento de personal para la Fiscalía. Desde la implementación del sistema penal acusatorio se han expedido* ***12 normas****[26][26] con fuerza material de ley que reforman la planta de personal de la Fiscalía para introducir nuevos cargos, pero en forma aislada y desarticulada. Veamos:*

*La planta de personal de la Fiscalía General de la Nación ha cambiado a partir de su creación de la siguiente forma:*

*El 30 de noviembre de 1991 se expidió el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación mediante Decreto-ley 2699, el cual en su artículo transitorio 1°, autorizó al Fiscal General por única vez para crear los cargos que requiriera la Entidad para ejercer sus funciones. Con base en estas facultades, se expidieron las Resoluciones números 00013 y 00015 de 1992, creando 10.509 cargos.*

*Hasta el año 1999 se crearon cargos en la planta de la entidad, hasta llegar a un total de 20.120, con base en el artículo 11 del Decreto número 2699 del mismo año, el cual dice: ¿En desarrollo de sus funciones, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura coordinarán sus actividades para el eficiente y eficaz desempeño de la administración de justicia corresponde al Consejo Superior de la Judicatura a iniciativa del Fiscal General crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos de la Fiscalía, estableciendo denominaciones específicas dentro de la nomenclatura de empleos y la escala de salarios¿.*

*A lo largo de su creación la Entidad ha visto fortalecida su planta de personal de acuerdo a las circunstancias políticas enmarcadas en los diferentes Planes Nacionales de Desarrollo. A continuación se presenta el cuadro que contiene las transformaciones de cargos de la Fiscalía General de la Nación durante los últimos 8 años.*

| **MODIFICACIONES EN LOS CARGOS FGN DE 2004 A 2012** |
|---|

| NORMA | OBSERVACIÓN | TOTAL |
|---|---|---|
| Ley 938 de 2004 | Estatuto Orgánico FGN | 18.500 |
| Resolución número 0-6645 de 2004 | A partir de la Ley 938 fueron enviados algunos cargos al Consejo Superior de la Judicatura. | -118 |
| Ley 975 de 2005 | Ley de Justicia y Paz. Adiciona cargos | 275 |
| Ley 1151 de 2007 - Decreto número 122 de 2008 | Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Código de Infancia y Adolescencia, protección a víctimas y testigos. | 1.412 |
| | Planta transitoria - Justicia y Paz | 753 |
| Ley 1424 de 2010 - Decreto número 2248 de 2011 | Derechos Humanos y Desmovilizados | 726 |
| Ley 1444 de 2011 - Decreto número 4059 del 31 de octubre 2011 | Incorporación de servidores del DAS | 3.218 |
| Ley 1453 de 2011 - Decreto número 4883 del 22 de diciembre de 2011 | BACRIM - Medio Ambiente - Consolidación territorial | 822 |
| **CARGOS TOTALES A SEPTIEMBRE 30 DE 2012** | | **25.588** |

*Esta forma de crecimiento de la planta conduce a evidenciar que otro de los grandes problemas que atraviesa la entidad en la gestión humana es* ***la ausencia de análisis de perfiles para el desempeño de los cargos****. En efecto, la planta de personal creció en respuesta a situaciones coyunturales, por lo que no se hicieron estudios de perfiles para el ejercicio de los cargos. Por ejemplo, tenemos vinculados en provisionalidad: odontólogos en oficinas administrativas, administradores como asistentes judiciales y fiscales en oficinas administrativas.*

*De esta forma, la Fiscalía presenta una gran cantidad de denominaciones de cargos (Según el Decreto número 875 de 2012, por el cual se dictan normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, la Planta Global cuenta con 120 denominaciones), que no se reflejan en la práctica de sus funciones, pues es usual que tres personas que hacen las mismas funciones y tienen los mismos perfiles, tienen diferencias salariales sustanciales, sólo por el nombre del cargo en el que fueron nombrados.*

*Por esas razones, las* ***situaciones administrativas excepcionales como los traslados y las comisiones de servicios abundan en la Fiscalía*** *(para citar un ejemplo: en la actualidad, de los 3633 servidores de nivel central: 895 están en comisión laborando en otras oficinas), lo cual si bien soluciona el problema mediático desorganiza la entidad e impide su control, pues con los ¿servidores prestados¿ se ¿tapa un hueco abriendo otro¿.*

*En síntesis, se tiene una planta desarticulada y desordenada que exige su regularización, a través de una revisión y análisis de la institucionalidad en su integralidad.*

*iii)* ***Es indispensable que la planta de personal se dirija a regionalizar la Fiscalía General de la Nación***

*También hemos encontrado que a pesar de que hay una planta tan grande,* ***el personal en las regiones y en algunas oficinas es muy escaso****. El clamor permanente y generalizado: se necesitan más fiscales en las regiones, se requiere más personal para algunas áreas y sobran en otras. En efecto, por solo citar algunos casos: existen fiscales especializados en la provincia con más de 4.000 casos y no tenemos vacantes con esa misma competencia en esa región. Otro ejemplo: la Fiscalía es la tercera entidad más demandada del Estado y sólo tiene 17 abogados que la defiendan (en la actualidad se tiene conocimiento de 12.544 demandas contra la entidad y una cantidad inmensa de tutelas). No hay abogados para la defensa de la entidad en las seccionales. La contratación administrativa de la entidad está a cargo de un grupo muy pequeño de abogados con salarios muy bajos, lo que exige vincular a profesionales con poca experiencia.*

***La planta de personal centraliza la función investigativa de la entidad****. La creación de las unidades nacionales sin planta de personal para el efecto (salvo las unidades creadas por ley) generó el traslado de cargos de la provincia a Bogotá (lugar de sede de las unidades nacionales), con lo cual se dejaron vacíos graves de personal en la región.*

***Encontramos graves deficiencias en el diseño estructural de la gerencia de las Seccionales****. Las Direcciones Seccionales tienen una triple estructura: Director Seccional de Fiscalías, Director Seccional del CTI y Director Seccional Administrativo y Financiero, lo cual impide adecuados canales de autoridad y de comunicación. En muchas ocasiones, las Direcciones trabajan en forma independiente sin coordinación y se ven como 3 entidades distintas. Se ha podido evidenciar que en algunas seccionales que pertenecen a una misma región, se desarrollan estrategias y lineamientos de operación específicos, de manera que se propicia desarticulación y criterios no unificados entre las seccionales de la misma región sobre un tema o procedimiento en particular.*

*Esta situación evidencia la necesidad de fortalecer las funciones a nivel regional de la Fiscalía, para evitar la concentración de los empleos en la ciudad de Bogotá y garantizar que las regionales cuenten con el personal requerido para el cumplimiento de sus funciones.*

*Finalmente, se hace urgente la propuesta de regionalización de las seccionales, toda vez que los delitos tienen un comportamiento regional y en muchas ocasiones es necesario coordinar labores en las zonas de influencia de la delincuencia, en especial, de la alta criminalidad, por lo que se propone la creación de regionales a partir de un análisis juicioso que permita agrupar las actuales seccionales en regiones.*

*iv)* ***Se requiere aumentar urgentemente el número de fiscales para enfrentar la demanda de servicio***

*Es importante tener en cuenta que actualmente la Fiscalía General de la Nación cuenta con 4.449 Fiscales en distintas competencias, de los cuales a 31 de agosto de 2012 , 3.439 reportan estadísticas de Ley 906 de 2004 y Ley 1098 de 2006 y 1.113 lo hacen frente a la Ley 600 de 2000, aclarando que un mínimo porcentaje de fiscales trabajan simultáneamente las dos leyes y reportan estadísticas para los dos sistemas.*

*Así mismo, de los 4.449 fiscales a nivel nacional, algunos se encuentran en las Unidades Nacionales como Fiscales de apoyo y otros como Asesores en los diferentes despachos del Staff, razón por la cual, no reportan estadísticas de procesos penales.*

*La demanda del servicio para la Fiscalía General de la Nación se mide a través del número de denuncias interpuestas por la ciudadanía, tanto para casos de Ley 600 de 2000 como de Ley 906 de 2004. Esta información se presenta en la siguiente gráfica.*

*Fuente. Estadísticas Oficina de Planeación. SPOA.*

*Para el año 2005, año en que se dio inicio a la implementación del Sistema Penal Oral Acusatorio - SPOA, las denuncias recibidas tanto de Ley 906 de 2004 y Ley 600 de 2000 fue de 1.248.160, sin embargo, es importante aclarar que del año 2004 viene un total de 768.768 procesos de Ley 600 de 2000 que se harían parte de la carga laboral adicional a las denuncias de la vigencia 2005. Como se aprecia existe alguna variabilidad a lo largo del tiempo sin que afecte la tendencia ascendente que presenta demanda del servicio.*

*En lo corrido de la* ***vigencia 2012, es decir, entre enero y agosto, se han recibido 1.451.717 denuncias****. Con el propósito de hacer un comparativo con el año anterior, se puede decir que el 2012 presenta un promedio mensual de denuncias de 181.464 frente al promedio mensual del año 2011 que fue de 162.818, lo que mantiene la tendencia ascendente de la demanda.*

*La dinámica de la realización de los procesos misionales de la Entidad implica que la demanda del servicio se presente de forma continua. Esta es atendida y de acuerdo a la complejidad del trabajo que implica cada una de las etapas procesales puede variar entre meses e incluso años para lograr la salida del proceso, entendida como cambio de etapa, reasignación de procesos o salida de la entidad.*

*Para el caso de la medición anual de demanda, se debe contemplar una entrada permanente de nuevos casos, unos procesos que vienen del año anterior, y unas salidas para ese año. De acuerdo a lo anterior se presenta en el siguiente gráfico el comportamiento de estas tres variables.*

*Fuente. Estadísticas Oficina de Planeación. SPOA.*

*Se puede observar, que a pesar de los grand es esfuerzos que se han realizado para poder incrementar anualmente el número de salidas de procesos, la capacidad de respuesta sigue siendo menor ante la creciente demanda y aún se mantiene el rezago de procesos de años anteriores.*

*Para los años 2010 y 2011, el número de procesos que ingresaron se acerca al número de procesos que se evacuaron en esos períodos, sin embargo, esta comparación aunque alentadora no es completamente satisfactoria al observar que hay un gran número de procesos que continúan acumulados,* ***para el caso del año 2012 este inició con un cúmulo de 1.483.743 procesos que venían de años anteriores****.*

*Para el año 2012,* ***con corte al 31 de agosto las entradas totales son de 1.953.821*** *y las salidas logradas a la misma fecha fueron de 1.943.070, cifras que aún no permiten hacer conclusiones acerca del comportamiento de este año, puesto que faltan los cuatro últimos meses en los cuales se consolida un gran número de resultados, provenientes de la gestión realizada en el primer semestre del año.*

*Pese a este volumen de trabajo, el número de fiscales es reducido, con lo que se presentan cargas absurdas por funcionario. Por ejemplo, la carga promedio por fiscal especializado es de 352 casos y, según los cálculos de expertos, ese funcionario puede atender 85 casos en promedio al año, es decir que tiene una carga actual promedio 4 veces mayor a su capacidad. Lo mismo sucede con los fiscales delegados ante los jueces del circuito, quienes tienen una carga de 410 casos y, según su capacidad, podrían atender 140 casos al año en promedio, lo que supone entender que en la actualidad tiene una carga 3 veces mayor a su capacidad. La carga de los fiscales delegados ante los jueces locales, corresponde a 457 casos por fiscal y su capacidad normal es de 250 casos promedio, lo que supone que tiene asignada el doble de su capacidad normal.*

*c)* ***La estrategia de regionalización de la Fiscalía para enfrentar eficazmente la criminalidad***

*La Fiscalía General de la Nación cuenta en su estructura organizacional con unas dependencias misionales del Nivel Central que son: Dirección N acional de Fiscalías, Dirección Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) y Dirección Nacional Administrativa y Financiera; cada una ellas se despliega a nivel nacional en los temas de su competencia en 30 Direcciones Seccionales de Fiscalías, 25 Direcciones Seccionales del CTI y 25 Direcciones Seccionales Administrativas y Financieras.*

*En el siguiente mapa se puede apreciar la ubicación geográfica de las Direcciones Seccionales:*

**Se incluyen las Direcciones Seccionales de Fiscalías y de CTI Arauca. Resolución número 0-1567 del 4 de septiembre de 2012.*

*Actualmente, las Direcciones Seccionales tienen una estructura similar al nivel central con 3 Directores: Director Seccional de Fiscalías, Director Seccional del CTI y Director Seccional Administrativo y Financiero lo que genera los inconvenientes propios de tener tres cabezas de nivel ejecutivo en un mismo lugar o en una misma región. Esta situación dificulta la unidad en relación con los canales de autoridad y de comunicación para los servidores de cada plaza, con acciones desarrolladas de forma independiente, sin coordinación y articulación, dando la sensación de tener tres entidades distintas.*

*Las ciudades del país en donde actualmente existen Directores Seccionales se presentan en el siguiente cuadro:*

*De otra parte, se ha podido evidenciar que en algunas seccionales que pertenecen a una misma región, se desarrollan estrategias y lineamientos de operación particulares, de manera que se propicia desarticulación y el uso de criterios no unificados entre las seccionales de la misma región sobre un tema o procedimiento en particular.*

*Desde el punto de vista administrativo, se tienen 25 ejecutores del gasto. En cada seccional se hace el mismo tipo de contratos, entre otros, para la vigilancia, para insumos, para fotocopiado, para aseo, transporte, gasolina, mantenimientos, etc. y se liquidan 25 nóminas adicionales a las del nivel central.*

*Con una buena tecnificación de procesos estas actividades y otras más, como la contabilidad y el presupuesto, pueden ser centralizadas, estandarizadas e integradas a través de la incorporación de herramientas tecnológicas, con los beneficios de lograr economías de escala, unidad de criterios y la disminución de los diferentes riesgos jurídicos, políticos, económicos, entre otros.*

*Desde el punto de vista misional y frente a los diferentes fenómenos delincuenciales que convergen en las regiones del territorio nacional, asociados al terrorismo, desplazamiento forzado, secuestros y extorsiones, motivados por grupos al margen de la ley, como guerrilla, bandas criminales, delincuencia común, entre otros, la administración de justicia debe ser efectiva, lo que implica la definición de modelos organizacionales, procedimientos y esquemas de trabajo que optimicen el desempeño institucional y propendan por el logro de resultados de manera conjunta, articulándose como una red nacional que pueda consolidar, analizar, contextualizar y priorizar las actuaciones en todo el país.*

*La criminalidad presente en las distintas zonas del país, alcanza altos niveles de complejidad, organización e intensidad en sus manifestaciones delictivas, requiriendo mayor presencia institucional y para ello la optimización de los recursos existentes. A continuación se presenta la distribución de las bandas emergentes en el territorio nacional, en donde se puede observar la concentración existente en lugares apartados, así como la regionalización de estas Bandas:*

***Presencia de Bandas Criminales***

*Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. DANE-IGAC y Policía Nacional.*

*Si se tiene en cuenta que los delitos tienen un comportamiento regional y en muchas ocasiones es necesario coordinar labores en las zonas de influencia de la delincuencia, en especial, de la alta criminalidad, se hace necesario evaluar la importancia de ajustar el esquema con el que hasta la fecha ha venido actuando la Entidad.*

*Se hace evidente la necesidad de consolidar estrategias para la construcción de contextos criminales y priorización de las acciones de investigación y acusación en todo el territorio nacional que hasta la fecha se desarrolla de manera aislada y desarticulada por cada una de las 30 Direcciones Seccionales de Fiscalías, 25 Direcciones Seccionales del CTI y 25 Direcciones Seccionales Administrativas y Financieras.*

*De igual forma es necesario hacer una evaluación del verdadero rol que debe asumir la Entidad en relación con la importancia del fortalecimiento de las áreas misionales en relación con las dependencias que brindan apoyo administrativo a esta labor, para lograr un equilibrio racional de los recursos humanos, técnicos, financieros y logísticos con los que cuenta, considerando los principios de racionalización del gasto, eficiencia y fortalecimiento de las acciones investigativas, así como el mejoramiento en la prestación del servicio en todo el pa ís.*

*d)* ***El ajuste de perfiles y la profesionalización de la Fiscalía es conveniente, urgente y nece- saria***

*i)* ***Análisis de la Planta de cargos por Nivel***

*En virtud de lo dispuesto en el artículo 2º de la Resolución número 2-4145 del 29 de diciembre de 2011, la Fiscalía General tiene clasificados los cargos por niveles, de acuerdo con la naturaleza general de las funciones, grado de responsabilidad y autoridad, de la siguiente manera:*

*¿ Nivel Directivo: Es el que cumple funciones de dirección, coordinación, determinación de política, planes y programas direccionados al cumplimiento de la misión de la Fiscalía General de la Nación.*

*¿ Nivel Asesor: Le corresponde asistir, dictaminar y asesorar al nivel directivo, controlar el cumplimiento de las políticas, planes y programas adoptados por la Fiscalía General de la Nación.*

*¿ Nivel Ejecutivo: Sus funciones comprenden la ejecución, coordinación, supervisión y control de las actividades de las diferentes dependencias de la Fiscalía General de la Nación.*

*¿ Nivel Profesional: Realiza funciones cuya naturaleza demanda la aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profe sional reconocida por la ley.*

*¿ Nivel Técnico: Le corresponde el desarrollo de funciones que requieren un nivel de preparación técnica especializada, y que prestan apoyo en la ejecución de tareas de esa naturaleza.*

*¿ Nivel Asistencial: Corresponde a*