

# Primer informe de seguimiento a la Política de Lucha Contra la Impunidad en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH

Junio 2006 a Diciembre 2008



Libertad y Orden  
Vicepresidencia  
República de Colombia



Programa Presidencial de  
Derechos Humanos y DIH



Koninkrijk der Nederlanden  
Reino de los Países Bajos



Corporación  
Excelencia en la Justicia

## NOTA:

El presente documento contiene el primer Informe de seguimiento a la Política de lucha contra la impunidad, en el periodo comprendido entre marzo de 2006 y diciembre de 2008. Este informe fue elaborado por la Corporación Excelencia en la Justicia, con corte a 30 de junio de 2008, con base en la información recibida del Proyecto de Lucha Contra la Impunidad –PLCI– y en el trabajo de campo realizado con las entidades involucradas en la ejecución de la Política. Posteriormente el Proyecto de Lucha Contra la Impunidad, a partir de los datos recibidos de las entidades, realizó una actualización del informe con el propósito de presentar la información con corte a 31 de diciembre de 2008 y ampliar algunos aspectos del mismo. Esta actualización se realizó principalmente en aquellos ítems relacionados con las actividades realizadas, logros alcanzados, recursos presupuestales ejecutados, hitos e indicadores de la Política, manteniendo sin modificación las apreciaciones y conclusiones presentadas por la Corporación Excelencia.

Los datos utilizados para la medición de los indicadores, fueron facilitados por las instituciones vinculadas en la ejecución de la Política. La Corporación Excelencia en la Justicia y el PLCI, realizaron el procesamiento de estos datos y la correspondiente medición de los indicadores, los cuales fueron devueltos a las entidades y validados por las mismas.

## CONTENIDO

Introducción .....	4
<b>1. ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA .....</b>	<b>6</b>
1.1. EJES ESTRATÉGICOS DE INTERVENCIÓN Y PROYECTOS .....	7
Eje problemático I. “Desarrollo institucional y organizacional” .....	7
Eje problemático II. Gestión de recursos, especialmente desarrollo de los recursos humanos .....	8
Eje problemático III. Atención a víctimas y testigos .....	8
Eje problemático IV. Condiciones operativas específicas para la investigación y sanción .....	8
<b>2. RESULTADOS DE LA POLÍTICA A 31 DE DICIEMBRE DE 2008 .....</b>	<b>11</b>
2.1. RESULTADOS Y LOGROS DE EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS .....	12
2.1.1. Ejecución física de los proyectos .....	12
2.1.2. Coordinación intra e interinstitucional para la ejecución de los proyectos .....	17
2.1.3. Ejecución presupuestal .....	18
2.2. ESTADO ACTUAL DE LOS INDICADORES Y DE LOS HITOS DE LA POLÍTICA .....	23
2.2.1. Indicadores de política y de eje .....	23
2.2.2. Estado de los hitos de la política .....	42
2.3. DIFICULTADES EN LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA.....	44
2.3.1. Problemas presupuestales.....	44
2.3.2. Problemas políticos .....	45
2.3.3. Problemas técnicos .....	46
2.3.4. Riesgos que no se concretaron .....	46
2.3.5. Otras dificultades .....	46
2.4. ACCIONES COMPLEMENTARIAS.....	47
<b>3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>50</b>
3.1. ENFOQUE DE LA POLÍTICA .....	50
3.2. ARTICULACIÓN DE OTRAS POLÍTICAS RELACIONADAS Y EN ESPECIAL CON ACCIONES DE PREVENCIÓN DE VIOLACIONES A LOS DDHH E INFRACCIONES AL DIH .....	50
3.3. SOSTENIBILIDAD .....	51

3.4. RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN .....	52
3.5. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL .....	52
3.6. DESCENTRALIZACIÓN O FORTALECIMIENTO REGIONAL.....	52
3.7. REGISTRO DE VÍCTIMAS .....	54
3.8. LOGROS CONJUNTOS .....	54
4. ANEXO 1.....	55

## INTRODUCCIÓN

El presente documento contiene el primer informe de seguimiento a la Política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, a través del fortalecimiento de la capacidad del Estado colombiano para la investigación, juzgamiento y sanción, contenida en el documento CONPES 3411 aprobado el 6 de marzo de 2006, en adelante la Política.

Como se establece en dicho CONPES, esta Política fue aprobada por el Comité Especial de Impulso y Seguimiento a las violaciones a los derechos humanos, el 22 de noviembre de 2005, y busca combatir la impunidad por medio de la superación de los obstáculos que impiden o dificultan el esclarecimiento de los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, sanción de los responsables y reparación de las víctimas.

La Política fue construida con el liderazgo de la Vicepresidencia de la República a través de su Programa Presidencial de DDHH y DIH. Contó con la participación de la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura, la Defensoría del Pueblo, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, y con la asesoría y recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado para los DDHH en Colombia. Este esfuerzo fue posible gracias a la cooperación que la Embajada Real de los Países Bajos brindó al Estado colombiano mediante el proyecto “Bases para una estrategia de gestión y coordinación interinstitucional de lucha contra la impunidad por las violaciones de los Derechos Humanos e infracciones del Derecho Internacional Humanitario”.

La Política vincula el marco normativo vigente y el conjunto de organizaciones, prácticas y procedimientos existentes para conocer la ocurrencia de tales violaciones.

Afirma el documento CONPES 3411 que, con el propósito de asegurar que las intervenciones comprendidas en la Política se coordinen con las estrategias y planes de acción relacionadas a fin de prevenir solapamientos, duplicación de esfuerzos y promover mayores niveles de trabajo conjunto entre las entidades concernidas, la Política se articula con los siguientes planes, proyectos, políticas y normas del Estado colombiano: a) los planes nacionales de desarrollo 2002-2006 y 2006-2010, concretamente la estrategia en materia de Derechos Humanos; b) el documento Conpes 3172 del 15 de julio de 2002, que establece las “Líneas de Acción para fortalecer la política del Estado en materia de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario”; c) el Plan Nacional de Acción de DDHH y DIH; d) el proyecto de “Fortalecimiento del Sector Justicia para la reducción de la impunidad en Colombia”, financiado por la delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador, y e) la Ley 975 de 2005 y sus normas reglamentarias.

El presente informe solamente se refiere a la Política contenida en el CONPES 3411 y se concentra en la presentación de los resultados de las acciones contenidas en dicho documento. Con todo, para comprender la verdadera dimensión de lo realizado en la lucha contra la impunidad, sería necesario repasar los avances de las políticas mencionadas en el párrafo anterior y entender todo lo que ha pasado en este período 2006-2008 en el país, en especial lo relacionado con:

- La aplicación de la Ley de Justicia y Paz, cuya real dimensión se desconocía en el momento de formulación de la Política y que aún hoy es difícil establecer su real impacto en el esclarecimiento de casos de DDHH e infracciones al DIH, y el papel que ha jugado la Comisión Nacional de Reparación en el tema de víctimas.
- La implementación del acuerdo tripartito suscrito entre el Gobierno de Colombia, empresarios y sindicalistas colombianos en el marco de la 95ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo –OIT–.
- La implementación del sistema penal acusatorio que hoy se encuentra vigente en todo el país, y que para la fecha de aprobación de la Política solamente se había implementado en las dos fases iniciales.
- El estado de depuración de casos penales por la Ley 600 –régimen penal anterior al sistema penal acusatorio–, y sobre todo el impacto que ha tenido en ellos la Ley de Justicia y Paz.
- Las estrategias de fortalecimiento de la Justicia Penal Militar y los cambios legislativos que aclaran competencias.
- La importancia que ha adquirido en el país el tema de las víctimas y los esfuerzos realizados por contar con un estatuto legislativo.

Así, pues, el lector de este documento encontrará información que da cuenta del estado de avance de la Política como resultado del seguimiento realizado. Los alcances de este informe se dirigen al seguimiento, lo cual implica el análisis de *“insumos, procesos, productos, entorno, comportamientos y cambios de/en las intervenciones. Para eso, asume el marco de política como dado al igual que los supuestos de causalidad en los que se sustentan las intervenciones en ejecución”*<sup>1</sup>.

El informe contiene en la primera parte una descripción general de la Política, sus ejes estratégicos, proyectos y sistema de seguimiento. La segunda parte se dedica a los resultados de la Política, y en la tercera y última se presentan conclusiones y recomendaciones.

Este documento fue inicialmente elaborado por la Corporación Excelencia en la Justicia con corte a 30 de junio de 2008<sup>2</sup>, con base en la información recibida del Proyecto de Lucha Contra la Impunidad –PLCI–, y en el trabajo de campo realizado con las entidades involucradas en la ejecución de la Política. Posteriormente, el Proyecto de Lucha Contra la Impunidad realizó una actualización del informe con el propósito de presentar la información con corte a 31 de diciembre de 2008 y ampliar algunos aspectos del mismo. Esta actualización se realizó principalmente en aquellos ítems relacionados con las actividades realizadas, logros alcanzados, recursos presupuestales ejecutados, hitos e indicadores de la Política, manteniendo las apreciaciones y conclusiones presentadas por la Corporación Excelencia.

---

<sup>1</sup> PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO. Documento “Esquema de seguimiento a la Política de Lucha Contra la Impunidad”. Elaborado por el Proyecto Lucha Contra la Impunidad por violaciones a los DDHH e Infracciones al DIH, febrero de 2008.

<sup>2</sup> La CEJ fue la firma ganadora de un proceso de selección para elaborar el primer informe de seguimiento a la Política.

## 1. ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA

El principal antecedente histórico de la Política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH es el Decreto 2429 de 1998, por el cual se creó el Comité Especial de Impulso y Seguimiento (CEI) a las investigaciones de violaciones a los derechos humanos, encargado concretamente de:

- Impulsar dentro del marco legal y sin obstaculizar la labor de los organismos competentes diligencias y gestiones pertinentes, relacionadas con las investigaciones en materia de derechos humanos.
- Realizar una atenta vigilancia y control con relación a estas investigaciones.
- Coordinar e impulsar con los funcionarios competentes de cada entidad el desarrollo de las investigaciones para colaborar armónicamente en la realización de sus fines.
- Producir y divulgar trimestralmente reportes públicos sobre los adelantos en las investigaciones, sin atentar contra el principio de la reserva sumarial.

Posteriormente, a través de acuerdos de cooperación internacional, se definió la creación de una Política específica para el área de impunidad en casos de violaciones a los derechos humanos, la cual debía estructurarse utilizando todos los insumos de seguimiento producidos por el CEI en la tarea de impulso y seguimiento a casos.

La razón principal que explicó la necesidad de creación de la Política fue la creciente obligación del Estado de reaccionar ante los efectos negativos que la impunidad implica para el Estado de Derecho. Como paso inicial para la estructuración de esta Política se identificaron los ámbitos en que ella debía operar y producir resultados, siendo identificados tres generales y comprensivos: el ámbito del Estado, el ámbito social y el ámbito de la violencia armada y las políticas de transición –que incluye el contexto de verdad, justicia y reparación para las víctimas–.

Seguidamente, con el liderazgo de la Vicepresidencia de la República, la participación de algunas entidades<sup>3</sup>, la asesoría de la Oficina del Alto Comisionado para los DDHH en Colombia y la cooperación de la Embajada Real de Países Bajos<sup>4</sup>, se estructuró la Política con base en la identificación, en primer lugar, de un *problema de política*, y en segundo lugar de ejes problemáticos a partir de los cuales se formularon proyectos para la programación de actividades concretas que serían ejecutadas por las entidades pertenecientes a la Política y por

---

<sup>3</sup> Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Interior y de Justicia, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

<sup>4</sup> La participación de la Embajada de Países Bajos se produjo en primera instancia a través del proyecto “Bases para una estrategia de gestión y coordinación interinstitucional de lucha contra la impunidad por las violaciones de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario”. Este proyecto se presentó en el marco de un acuerdo entre la Embajada de Países Bajos y el Estado colombiano realizado en el año 2003 con el objetivo de formular una política de lucha contra la impunidad e impulsar y hacer seguimiento a un número de procesos sobre violaciones de DDHH e infracciones al DIH.

Para efectos de la Política contenida en el CONPES 3411 de 2006, el concepto de impunidad se circunscribe a “la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones de los derechos humanos, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan de toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a las víctimas”.

la misma Vicepresidencia. Todo lo anterior se realizó teniendo como referencia las estructuras y prácticas institucionalizadas o en vía de institucionalización utilizadas para la investigación, juzgamiento y sanción en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

Concretamente, *ab initio* se estableció que el **problema de política** a ser superado tiene que ver con el hecho de que el Estado colombiano no logre, de manera generalizada y pronta, el esclarecimiento de los hechos, la sanción a los responsables y la reparación a las víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, y para ello **se creó una política ajustada a las áreas misionales de las entidades participantes** con una finalidad principal, como se verá a lo largo de este informe, de reforzar las instituciones existentes para ejecutar en debida forma las prácticas y estructuras utilizadas –o en vía de serlo– por éstas.

La Política contó con 4 ejes estratégicos y 24 proyectos para poder alcanzar sus objetivos:

### 1.1. EJES ESTRATÉGICOS DE INTERVENCIÓN Y PROYECTOS

A partir de este problema de política se identificaron diecisiete (17) factores asociados que se agruparon en cuatro ejes problemáticos, así:

#### Eje problemático I. “Desarrollo institucional y organizacional”

Este eje se refiere a la capacidad de las instituciones del Sistema de Justicia Penal y del Sistema de Control Disciplinario para cambiar y renovarse de manera ordenada y eficiente, de forma tal que se mejoren sus respuestas ante la ocurrencia de hechos que impliquen violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. Este eje tiene siete factores asociados:

- Ausencia de garantías de estabilidad laboral para jueces, fiscales, procuradores y personal de policía judicial.
- Retrasos en la resolución de conflictos de competencia entre la Jurisdicción Penal Ordinaria y la Penal Militar en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
- Falta de claridad en la definición de la competencia de la UNDH-DIH de la FGN para la investigación de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
- Inexistencia de esquemas de protección para funcionarios que respondan a procesos rigurosos de valoración de los niveles de riesgo y que sean sensibles a cambios en sus determinantes.
- Falta de aprovechamiento del Grupo de Trabajo del CEI como ámbito de coordinación interinstitucional e impulso de procesos por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

- Insuficiente seguimiento a la ejecución de las medidas de aseguramiento y las penas impuestas en los procesos por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.*
- La información sobre procesos penales en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH es incompleta, fragmentaria e inoportuna.*

### **Eje problemático II. Gestión de recursos, especialmente desarrollo de los recursos humanos**

Este eje está referido a los criterios y procedimientos necesarios para determinar las necesidades de recursos humanos, físicos y financieros en las organizaciones del sistema de Justicia Penal y el Sistema de Control Disciplinario para la investigación, juzgamiento y sanción en los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. Adicionalmente, este eje abarca la aplicación y seguimiento al uso de los recursos y tiene cuatro factores asociados:

- La asignación, distribución y aplicación de los recursos humanos, tecnológicos y financieros no responde a principios de planificación, eficiencia y eficacia.*
- La definición operativa de los roles y perfiles de funcionarios encargados de estas áreas no se ajusta a las necesidades de los procesos de investigación y sanción de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.*
- Las exigencias del esclarecimiento y sanción en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH desbordan las capacidades y habilidades de los funcionarios encargados.*
- Los mecanismos formales de medición del desempeño vigentes tienen efectos negativos sobre la calidad y relevancia de las actividades de investigación y sanción.*

### **Eje problemático III. Atención a víctimas y testigos**

Este eje comprende las prácticas, condiciones y actitudes que permiten el acceso de las víctimas y los testigos al Sistema de Justicia Penal y/o al Sistema de Control Disciplinario. Además se refiere a la eficacia y eficiencia para el reconocimiento de las víctimas y testigos una vez entran al sistema, y la velocidad con la que les es brindada la oferta de servicios que requieren para facilitar su papel dentro de los procesos. Este eje tiene dos factores asociados:

- Baja frecuencia en la aplicación de formas de reconocimiento y participación de las víctimas.*
- Mecanismos de protección que no se ajustan a las necesidades y características de víctimas y testigos.*

### **Eje problemático IV. Condiciones operativas específicas para la investigación y sanción**

Este eje se centra en las condiciones operativas que se hacen indispensables para el logro de los objetivos de la Justicia Penal y del Sistema de Control Disciplinario en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. Como factores asociados a este eje se establecieron los siguientes:

- Incumplimiento de la programación de diligencias y actividades de investigación y de sanción.*
- Incumplimiento o cumplimiento inoportuno en la ejecución de las órdenes de captura en los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.*

- ❑ *Insuficientes garantías de seguridad y condiciones de movilidad para las comisiones de investigación en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.*
- ❑ *Limitado cubrimiento y oportunidad en la defensa técnica de los presuntos responsables de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en incapacidad económica para proveérsela.*

Correlativamente, con base en estos factores problemáticos identificados, se propusieron diecisiete (17) objetivos específicos de la Política estructurados alrededor de cuatro ejes estratégicos, los cuales deben ser desarrollados por uno o más proyectos.

#### **Eje estratégico 1. Desarrollo institucional y organizacional –INST–**

Nº	Proyecto	Objetivo específico de la Política
1	Adopción e implementación de la carrera judicial en la Fiscalía General de la Nación.	Asegurar la continuidad de los procesos de investigación a través de garantías de estabilidad para los jueces, fiscales y personal de policía judicial.
2	Adopción e implementación de la carrera para el personal del Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía General de la Nación.	
3	Elaboración de un protocolo para el reconocimiento de violaciones a DDHH e infracciones al DIH.	Garantizar que todos los casos de violaciones de DDHH e infracciones al DIH sean conocidos por la jurisdicción ordinaria.
4	Optimización de procesos misionales en la unidad nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía General de la Nación.	
5	Diseño e implementación del sistema de protección para jueces especializados, fiscales, investigadores, procuradores y defensores públicos que participan en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.	Proveer esquemas de protección que favorezcan la actuación autónoma de los jueces, fiscales, procuradores, defensores públicos e investigadores en los procesos de investigación y sanción en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
6	Coordinación de la ejecución, seguimiento y evaluación de la Política y prestación de secretaría técnica al Grupo del Trabajo del CEI.	Consolidar el Grupo de Trabajo (GT) del Comité Especial del Impulso (CEI), como ámbito de coordinación interinstitucional para la investigación, juzgamiento y sanción de los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
7	Fortalecimiento del Grupo de Trabajo como ámbito de coordinación interinstitucional.	
8	Adquisición de vehículos para el fortalecimiento de las remisiones judiciales realizadas por el INPEC.	Ejercer monitoreo y control permanente sobre las condiciones y eficacia de la ejecución de las medidas de aseguramiento y las penas impuestas a los presuntos responsables por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
9	Interoperabilidad entre sistemas de información estatal sobre los procesos penales y disciplinarios por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.	Contar con información oportuna y de calidad sobre las características del estado de los procesos penales y disciplinarios por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

#### **Eje estratégico 2. Gestión de recursos, especialmente desarrollo de los Recursos Humanos –RECU–**

Nº	Proyecto	Objetivo específico de la Política
10	Diseño de la estrategia para la planificación, ejecución y seguimiento del impulso a los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.	Asegurar que la planificación y aplicación de los recursos humanos, físicos y financieros permita impulsar todos los procesos de

11	Generación y adopción de un modelo de planeación y aplicación de recursos humanos, físicos y financieros para la UNDH-DIH de la FGN, y el sistema preventivo y sancionatorio en DDHH de la PGN.	investigación y sanción de casos de violaciones de los DDHH e infracciones al DIH.
12	Diseño y ejecución de un plan de reorganización y profesionalización de los RRHH de las unidades encargadas de la investigación y sanción de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.	Asegurar que la definición operativa de funciones y perfiles de fiscales, técnicos, secretarios y personal de policía judicial corresponda a las exigencias de la investigación de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
13	Capacitación teórico-práctica para la investigación y sanción de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.	Ofrecer medios e instrumentos para generar y desarrollar las capacidades y habilidades necesarias en la investigación y sanción de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
14	Diseño de los instrumentos de seguimiento y evaluación de la labor de los fiscales, procuradores e investigadores de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.	Garantizar que la evaluación del desempeño se base en criterios de calidad y relevancia de actividad y productos.

### Eje estratégico 3. Atención a víctimas y testigos –VÍCT–

Nº	Proyecto	Objetivo específico de la Política
15	Desarrollo de los mecanismos de orientación, asistencia y atención legal, psicosocial y económica para las víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en condiciones de incapacidad económica o social.	Promover el reconocimiento y la participación de las víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en los procesos de investigación, juzgamiento, sanción y reparación.
16	Desarrollo y adopción de estándares para la protección de víctimas, testigos y operadores judiciales en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.	Asegurar que los mecanismos de protección favorezcan la participación y colaboración efectiva de víctimas, testigos y operadores judiciales en los procesos de investigación, sanción y reparación por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

### Eje estratégico 4. Condiciones operativas específicas para la investigación y la sanción –INVE–

Nº	Proyecto	Objetivo específico de la Política
17	Generación de instrumentos para la planificación integrada de diligencias entre organizaciones del Sistema de Justicia Penal y el Sistema de Control Disciplinario para los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.	Asegurar el cumplimiento de la programación de diligencias y actividades de investigación y sanción en los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
18	Análisis de alternativas para el rediseño de las estrategias de citación y de conducción de testigos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH y para la notificación de servidores públicos en este tipo de casos.	
19	Revisión y ajuste de los procedimientos del INPEC frente a los requerimientos judiciales de traslado de internos en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.	Ejercer monitoreo y control permanente sobre las condiciones y eficacia de la ejecución de las medidas de aseguramiento y las penas impuestas a los presuntos responsables por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

20	Impulso a la aplicación de la tecnología para audiencias virtuales en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.	Asegurar el cumplimiento de la programación de diligencias y actividades de investigación y sanción en los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
21	Fortalecimiento del Grupo de Policía Judicial Especializado en investigaciones de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.	Garantizar la ejecución oportuna de las órdenes de captura en los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
22	Generación de esquemas de movilidad y comunicaciones para el desarrollo de misiones de investigación en los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.	Proporcionar garantías de seguridad y condiciones de movilidad suficientes a las comisiones de investigación en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
23	Institucionalización de estrategias de apoyo protectorio de la Fuerza Pública a las actividades de investigación de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en zonas con problemas de orden público.	
24	Creación del grupo de defensores públicos e investigadores de la Defensoría del Pueblo para casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.	Asegurar servicios oportunos de defensa técnica para los presuntos responsables de violaciones a DDHH e infracciones al DIH en incapacidad económica o social para proveérsela.

Para la formulación de los proyectos se determinaron cada una de sus actividades, productos, componentes y alcance específico, elementos que son el punto de referencia para hacer seguimiento al cumplimiento de los objetivos específicos de política desarrollados por cada uno de éstos.

## 2. RESULTADOS DE LA POLÍTICA A 31 DE DICIEMBRE DE 2008

La exposición de los resultados de la Política se presenta desde dos perspectivas: la ejecución misma de los proyectos que la componen, y desde un ángulo más general que tiene en cuenta acciones adicionales realizadas, y en ciertos casos se hace referencia al contexto en el que se encuentra inmersa.

La Política fue concebida como una acción integral para superar los obstáculos que impiden una efectiva investigación, juzgamiento y sanción de los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, y más específicamente como una estrategia para superar las dificultades institucionales del Estado colombiano para lograr, de manera generalizada y pronta, el esclarecimiento de los hechos, la sanción a los responsables y la asistencia a las víctimas en los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

De acuerdo con este objetivo general, desde su diseño la Política fue concebida como una serie de acciones integrales de carácter institucional e interinstitucional para el fortalecimiento orgánico de las entidades que hacen parte de la lucha contra la impunidad en materia de DDHH y DIH. **Desde esta perspectiva, se entiende que mientras se logre el objetivo de fortalecer la capacidad estatal para la investigación, juzgamiento y sanción de los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, como consecuencia lógica será posible una disminución en los índices de impunidad de estos casos.**

Así, teniendo en cuenta la forma como fue concebida la Política, su objetivo general, y tras casi 3 años de la puesta en marcha de sus acciones, cabe preguntarse si en la situación actual y después de los resultados obtenidos hasta la fecha, el enfoque inicial de la Política debe

permanecer o debe complementarse con otro tipo de acciones, y/o integrarse a políticas públicas en otros campos que de una u otra manera terminan impactando los resultados de la que ahora nos ocupa.

En este capítulo se presentarán conclusiones alrededor de cuatro aspectos fundamentales que permiten dirigirse hacia una respuesta a esa inquietud:

- a) El primero de ellos está dado por los resultados y logros de los proyectos que conforman la Política y la determinación de disminución en los niveles de impunidad por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
- b) En segundo lugar el análisis de los indicadores de Política y de eje, y el estado de los hitos de Política.
- c) El tercero tiene que ver con las dificultades de ejecución a las que la Política se ha visto enfrentada.
- d) En cuarto lugar las acciones en la lucha contra la impunidad que, aunque no se enmarquen en las definidas por el CONPES 3411 ni se puedan evidenciar como parte de la ejecución de los proyectos, sí se realizaron a instancias del Grupo de Trabajo Ampliado –GTA–, por lo cual pueden entenderse como “acciones complementarias” que permiten dar cuenta de la sinergia alcanzada con la ejecución de la Política.

## 2.1. RESULTADOS Y LOGROS DE EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS

El contenido que se presenta a continuación corresponde a los aspectos generales del estado de avance de los proyectos a 31 de diciembre de 2008. Las conclusiones aquí extraídas fueron construidas a partir de la información recibida del Proyecto de Lucha Contra la Impunidad –PLCI–, y en el trabajo de campo realizado con las entidades involucradas en la ejecución de la Política.

Los principales aspectos relacionados con la ejecución de los proyectos se categorizan así:

- Ejecución física de los proyectos (principales logros y obstáculos presentados).
- Coordinación intra e interinstitucional en la ejecución de los proyectos.
- Ejecución presupuestal.

### 2.1.1. Ejecución física de los proyectos

La Política inicialmente estaba compuesta por 24 proyectos, sin embargo dos de ellos, el Proyecto 5 (Protección operadores) y el Proyecto 19 (Traslado de internos INPEC), se fusionaron con los Proyectos 16 (Protección víctimas y testigos) y 8 (Fortalecimiento remisiones judiciales del INPEC) respectivamente, con lo cual hoy la Política está conformada por 22 proyectos.

Aunque la mayoría de éstos se encuentran en un estado de avance significativo en su ejecución física y presupuestal<sup>5</sup>, existen algunos que aún están en fase de reformulación<sup>6</sup> o que

---

<sup>5</sup> Proyectos 1, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 15, 17, 20, 21, 22 y 24.

no cuentan con los recursos suficientes para iniciar su ejecución<sup>7</sup>. Así mismo, existen proyectos a cargo de varias entidades, que se encuentran en desarrollo normal en algunas de ellas, y retrasado o no iniciado en otras<sup>8</sup>.

□ Algunos de los proyectos de la Política han sufrido reformulaciones, algunas deseables, pues tratan de responder a los cambios jurídicos y de coyuntura ocurridos con posterioridad a la formulación del proyecto<sup>9</sup>, otras consecuencia de inconvenientes en su formulación inicial<sup>10</sup>, y finalmente otras asociadas con el cumplimiento del objetivo del proyecto a través de acciones externas<sup>11</sup> a la Política de lucha contra la impunidad. Este último móvil para las reformulaciones ha evitado generar duplicidad en las acciones a cargo de las entidades, logrando con ello un uso más eficiente de los recursos presupuestales.

□ **De todos los proyectos que componen la Política vale la pena destacar los siguientes logros:**

1. Consolidación del Grupo de Trabajo Ampliado como un grupo técnico especializado con poder de decisión y de convocatoria, capaz de identificar necesidades comunes para llegar a acuerdos de coordinación y cooperación, que son tan difíciles de lograr en otros ámbitos. Esto como logro particular del Proyecto 7, con el cual se busca contribuir al objetivo específico de consolidar el Grupo de Trabajo Ampliado (GTA) del Comité Especial de Impulso (CEI). El éxito de esta instancia de seguimiento se explica en buena medida por el papel del PLCI como encargado de la secretaría técnica del GTA, función que se ha concretado en realizar la convocatoria de las entidades, realizar el seguimiento a los compromisos adquiridos, elaborar las actas de las reuniones, identificar los temas prioritarios de discusión y, en fin, soportar la articulación interinstitucional que se da en esta instancia.

---

<sup>6</sup> Proyectos 18 y 23.

<sup>7</sup> Proyectos 2 y 14.

<sup>8</sup> Proyectos 11, 12 y 16 a cargo de varias entidades.

<sup>9</sup> Muestra de esto son el Proyecto 3 (Protocolo para la identificación de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH), en el cual se presentaron cambios jurisprudenciales que originaron que la población objetivo inicialmente prevista tuviera que ser ampliada; y los Proyectos 15 y 24, en los cuales se advirtió la necesidad de contratar nuevos defensores públicos, generada con la entrada en vigencia de la Ley de Justicia y Paz.

<sup>10</sup> Ejemplos de esto son los Proyectos 17 y 18, los cuales se enfocaban en actividades de diagnóstico, que posteriormente se consideraron superadas, y el Proyecto 23, cuyo propósito puede entenderse incluido dentro del Proyecto 22 (Comisiones de fiscales).

<sup>11</sup> Este es el caso de los Proyectos 8 y 19, el primero de ellos concebido inicialmente para el “Diseño, implementación e integración de procesos, estándares e instrumentos técnicos para el seguimiento de la ejecución de las medidas de aseguramiento y las penas impuestas en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH”, y que fue cumplido con la implementación de la Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (SISIPEC), desarrollado por fuera del marco de la Política. En lo que se refiere al Proyecto 8 (Generación de instrumentos para la planificación integrada de diligencias entre organizaciones del Sistema de Justicia Penal y en el Sistema de Control Disciplinario), el objetivo fue cumplido con anterioridad, pues el INPEC ya había documentado los procedimientos de traslado de internos y elaborado el documento de propuesta de modificación de procesos (productos esperados de la ejecución del proyecto), a partir de la implementación de la NTCGP 1000:2004.

2. Elaboración y socialización de un protocolo dirigido al reconocimiento de hechos que constituyen violaciones a los DDHH o infracciones al DIH, con el propósito de disminuir la tasa de conflictos de competencia entre la Justicia Penal Militar y la Justicia Penal Ordinaria (distribución de 2.000 ejemplares). Se capacitó en esta herramienta a 240 operadores de la Justicia Penal Militar y del Comando General de las Fuerzas Militares, Fiscales de la Unidad Nacional de Derechos Humanos, Fiscales de la Unidad Nacional de Justicia y Paz, Procuradores con competencias en DDHH y DIH, personeros municipales y Jueces Penales Especializados, ubicados en 7 ciudades del país (Medellín, Barranquilla, Cali, Neiva, Villavicencio, Bucaramanga y Bogotá).
3. Se elaboraron manuales dirigidos a establecer e institucionalizar los procesos de asignación y reasignación de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, y para su selección e impulso en la Unidad de DDHH y DIH de la Fiscalía General de la Nación. Estos manuales fueron validados con fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia, con delegados de la Oficina de Asignaciones y con representantes de la Unidad Nacional DH-DIH con el fin de garantizar su concordancia y el compromiso en su ejecución. Así mismo, se logró su socialización con un grupo de 30 funcionarios de la Fiscalía General de la Nación pertenecientes a seccionales y a la Unidad de DDHH y DIH.
4. Se generaron espacios de comunicación que han permitido hacer efectiva la colaboración interinstitucional armónica, logrando la remisión de 304 casos de forma voluntaria por la Justicia Penal Militar a la Justicia Penal Ordinaria, para que ésta asuma su conocimiento sin consideración a la posibilidad de acudir al conflicto de competencias (ello desde la entrada en vigencia de las Directivas 10 y 19 del Ministerio de Defensa).
5. Otro ejemplo claro de esta coordinación lo representa el Proyecto 20 de la Política (Audiencias virtuales), en el que el Consejo Superior de la Judicatura y el INPEC han realizado un interesante ejercicio de colaboración armónica que ha contribuido a la ejecución consensuada de acciones que han permitido el logro de un objetivo común. En particular, a través de este proyecto se lograron desarrollar 26 audiencias virtuales en 2007 y 183 en 2008.
6. Se han alcanzado avances en la definición, construcción e implementación de una solución de interoperabilidad entre los sistemas de información estatales asociados al conocimiento, procesamiento y seguimiento de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. Específicamente se identificó el mapa de sistemas de información de las entidades participantes del proyecto, se establecieron los acuerdos técnicos, semánticos, culturales y organizativos que integrarán la solución, y se definió la solución de interoperabilidad más viable para ser desarrollada e implementada. Por otra parte, se lograron avances en el diseño, desarrollo e implementación de un sistema de información para el Programa Presidencial de DDHH y DIH.
7. Se ha apoyado la realización de estrategias de impulso a casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, cuyas víctimas han sido miembros de comunidades indígenas. Así, en 2007 se ejecutó una estrategia de impulso a procesos cuyas víctimas son indígenas kankuamos, y en el año 2008 se impulsaron 117 procesos cuyas víctimas son miembros de las comunidades indígenas Wiwa y Embera Chami.

8. El impulso a casos de homicidio en persona protegida se ha hecho posible a través del desarrollo de acciones de coordinación interinstitucional. De esta forma se han alcanzado logros como la suscripción e implementación de un convenio de apoyo entre la Justicia Penal Militar y la Fiscalía General de la Nación, del 14 de junio de 2006, en el cual se señala la competencia exclusiva de los funcionarios del CTI para llevar a cabo las inspecciones en los lugares en los que ocurran bajas en desarrollo de operaciones militares. Por otra parte, la suscripción del Convenio 122 del 18 de enero de 2008, relacionado con la ampliación de planta de la Fiscalía, dio lugar a la conformación de una subunidad de apoyo con 20 fiscales a nivel nacional, para el impulso de las investigaciones que se adelanten por los homicidios presuntamente cometidos por Agentes del Estado.

Del mismo modo, se ha hecho un seguimiento a la aplicación de las Directivas 10, del 6 de junio de 2007, y 19, del 2 de noviembre de 2007 del Ministerio de Defensa. En el marco del Grupo de Trabajo Ampliado se generó un espacio de diálogo entre el Ministerio de Defensa, la Fiscalía y la Procuraduría, que hizo evidente la necesidad de dar un mayor alcance a estas directivas fortaleciendo su componente disciplinario, requerimiento que motivó al Ministro de Defensa a dar instrucciones al Comandante General de las Fuerzas Militares, en el cual propone la designación de las Oficinas de Personal del Comando General y cada una de las Fuerzas Militares para que faciliten el apoyo a las autoridades judiciales y disciplinarias proporcionando información veraz en los tiempos requeridos.

Por otra parte, en la estrategia de impulso al caso Trujillo la Fiscalía General ha logrado avances significativos en la identificación de las víctimas y en la investigación e identificación de los autores que participaron en los hechos.

9. En materia de seguimiento a casos de homicidio en persona protegida, el PLCI ha apoyado la estrategia de impulso a este tipo de procesos del Grupo Asesor en Derechos Humanos, la Viceprocuraduría General de la Nación y la Dirección de Investigaciones Especiales de la Procuraduría. Siguiendo la Resolución 243 de 2007, a través de los recursos de la Política se hizo posible el impulso a 44 casos y se ha hecho evidente un avance en materia de movilidad procesal; 8 casos pasaron de la etapa de indagación preliminar a investigación disciplinaria; 3 fueron archivados al descartarse la responsabilidad; 15 se encuentran en investigación disciplinaria y 16 en indagación preliminar avanzando en la práctica de pruebas, y se han emitido 2 fallos de primera instancia.
10. Se viene trabajando en el fortalecimiento de la capacidad institucional de la Procuraduría General a través de la contratación de un diagnóstico de los recursos humanos, físicos y financieros, y de una propuesta de mejoramiento del desempeño en las actuaciones judiciales en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, en las áreas disciplinaria y de intervención de esta entidad. Así mismo, se viene desarrollando, por medio de una consultoría, una metodología de investigación en casos de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al DIH para la Procuraduría.

11. Se generaron tres módulos de formación tendientes a fortalecer el cumplimiento de la misión de los operadores con competencias en la investigación, juzgamiento y sanción de los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH (se capacitó en estos módulos a 100 operadores pertenecientes a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Rama Judicial y la justicia Penal Militar). Estos módulos hacen parte de los nueve que se tiene programado elaborar y socializar, y que fueron incluidos en los planes de capacitación para el año 2009 de las escuelas de la Fiscalía, la Procuraduría y la Rama Judicial.
12. En el área de víctimas, gracias a la gestión de la Defensoría del Pueblo y del PLCI, se han fortalecido estrategias para atender los requerimientos de la Ley de Justicia y Paz, además de lograr objetivos específicos dirigidos a informar a las víctimas sobre su situación, sobre las formas de acceso a la justicia y sus derechos en general, todo esto, como se ha dicho, cumpliendo el objetivo general de la Política que está encaminado a fortalecer a las instituciones que participan en la lucha contra la impunidad en DDHH y DIH. Entre los logros alcanzados se destacan: la generación y validación de un diagnóstico organizacional en torno a la atención a víctimas y caracterización de los servicios a prestar por parte de las entidades estatales; el desarrollo de un modelo de arquitectura institucional para la asistencia a víctimas, y una estrategia de comunicaciones internas y externas dirigida a víctimas, operadores y presuntos responsables; la definición y puesta en marcha de una ruta para la atención psicojurídica a las víctimas de violaciones a DDHH e infracciones al DIH; el diseño y publicación de materiales pedagógicos, de tipo formativo e informativo, sobre los derechos de las víctimas; y el Apoyo en la transmisión satelital de diligencias de versión programadas por la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General, a salas móviles previstas para las víctimas.
13. Las entidades partícipes han fortalecido equipos y vehículos para mejorar la seguridad de las víctimas, testigos protegidos y operadores encargados de las investigaciones de casos de DDHH e infracciones al DIH.
14. Se formuló y puso en marcha una estrategia integral orientada al fortalecimiento del componente disciplinario en las Fuerzas Militares trabajando en dos aspectos: a) apoyo a la descongestión de investigaciones disciplinarias e identificación de casos de impulso, y b) capacitación de operadores disciplinarios y jurídicos.
15. Se apoyó la movilización de comisiones de investigación (comisiones especiales de impulso, comisiones de casos particulares y comisiones de consulta) en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
16. Se fortaleció la capacidad investigativa de la Unidad Nacional de DDHH y DIH de la Fiscalía General de la Nación, por medio de la compra de equipos para la recolección y análisis de material probatorio.
17. Se apoyó la creación de un grupo de defensores públicos e investigadores de la Defensoría del Pueblo a través de la contratación de treinta y cinco (35) defensores públicos y quince (15) investigadores en 2007, y de 92 abogados en 2008.

18. Es importante destacar la reacción oportuna de la Política a los cambios jurídicos y de coyuntura, que implican la necesidad de reformular las actividades y gestionar recursos que permitan adecuar su ejecución a las realidades de la lucha contra la impunidad en materia de violaciones de DDHH e infracciones al DIH. Muestra de ello son los Proyectos 3 (Protocolo para la identificación de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH), 15 (Orientación a víctimas) y 24 (Creación del grupo de defensores públicos e investigadores de la Defensoría del Pueblo para casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH). Así, en el primero de estos proyectos, ante cambios jurisprudenciales que afectaron la población objetivo inicialmente prevista, se reajustaron las actividades y se inició la gestión de los recursos necesarios para ofrecer capacitación a los nuevos funcionarios habilitados para resolver conflictos de competencia entre la justicia penal ordinaria y la justicia penal militar. En relación con los otros dos proyectos, se advirtió la necesidad de contratar nuevos defensores públicos que pudieran atender la nueva demanda de defensores públicos generada con la entrada en vigencia de la Ley de Justicia y Paz.
19. Asimismo, debe mencionarse la forma como las entidades ejecutoras de la Política han procurado que los recursos sean ejecutados de manera eficiente. Así, en los eventos en los que el objetivo inicialmente previsto para el proyecto fue cumplido por vías diferentes a la Política, los recursos han sido destinados a otras actividades y productos igualmente necesarios para la lucha contra la impunidad en violaciones a los DDHH y violaciones al DIH. Tal es el caso de las acciones que se desarrollarían mediante los Proyectos 8 y 19, en los que el propósito se cumplió con la implementación del SISIPPEC (Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario), lo cual liberó recursos para financiar la movilización en condiciones de seguridad tanto de internos como del personal del cuerpo de custodia. En el proceso de reformulación de este proyecto ha sido destacable el acompañamiento del PLCI, quien ha colaborado en la definición de las actividades necesarias para el logro de los objetivos, y además ha propuesto fórmulas de ajuste para la eficiente utilización de los recursos.

Igualmente ocurre con el Proyecto 17, inicialmente planteado para realizar un diagnóstico sobre la planificación de diligencias entre el sistema de justicia penal y el sistema de control disciplinario. En esta ocasión la reformulación se dio debido a que la etapa de diagnóstico ya se encontraba superada, por lo cual la nueva necesidad era la de apoyar la descongestión de investigaciones disciplinarias en la Justicia Penal Militar, comenzando con la colaboración en los casos de homicidio en persona protegida.

---

### **2.1.2. Coordinación intra e interinstitucional para la ejecución de los proyectos**

Habida cuenta de que se trata de una Política de Estado, cuya ejecución se encuentra en cabeza de seis entidades, la coordinación interinstitucional constituye un elemento fundamental para que los objetivos previstos puedan cumplirse. En efecto, de no existir coordinación, la Política estaría condenada a actuar como una fuente de recursos presupuestales para sustentar las actividades que de forma ordinaria adelantan las entidades, y no como una intervención articulada que apunta a una meta común, como es la reducción de la impunidad en Colombia en casos de DDHH e infracciones al DIH.

Varios proyectos de la Política han fungido como importantes focos de coordinación interinstitucional. Así, el Proyecto 7 de fortalecimiento del Grupo de Trabajo Ampliado (GTA) del Comité Especial del Impulso, se ha convertido en la instancia de coordinación transversal en el que tienen asiento todas las entidades operadoras de la Política y que tiene la potencialidad de impactar el funcionamiento de los demás proyectos que la componen. Se trata de un grupo técnico especializado con poder de decisión y de convocatoria, capaz de identificar necesidades comunes para llegar a acuerdos de coordinación y cooperación que son tan difíciles de lograr en otros ámbitos. Buena parte del logro de esta instancia tiene que ver con el papel de la Secretaría Técnica del PLCI, quien ha estado encargada de convocar a las entidades, realizar el seguimiento a los compromisos adquiridos, elaborar las actas de las reuniones, identificar los temas prioritarios de discusión, y dar soporte a la articulación interinstitucional que se da en esta instancia.

Por otra parte, la coordinación lograda en el seno del GTA ha irrigado a otros proyectos de la Política, en los cuales se ha evidenciado el trabajo de las entidades para que las reformulaciones y/o ejecuciones se realicen de manera articulada. Así, por ejemplo, en el marco del Proyecto 20, relacionado con el impulso a la aplicación de tecnología para audiencias virtuales, el INPEC y el Consejo Superior de la Judicatura han llegado a significativos consensos, especialmente en la selección de los establecimientos donde fueron instalados los equipos para realizar las audiencias.

Finalmente, es un ejemplo de coordinación el Proyecto 17, en el cual el Ministerio de Defensa, la Fiscalía y la Procuraduría, con la colaboración del PLCI, han realizado acciones conjuntas para reformular un proyecto que, tal como estaba planteado inicialmente, no tenía un impacto significativo en la planificación integrada de diligencias en las organizaciones del Sistema de Justicia Penal y el Sistema de Control Disciplinario para los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

---

### 2.1.3. Ejecución presupuestal

□ Los proyectos que componen la Política han sido financiados por 5 fuentes distintas: (i) Presupuesto General de la Nación-**Inversión**; (ii) Presupuesto General de la Nación-**Funcionamiento**, asignados en ambos casos al cumplimiento del CONPES 3411; (iii) recursos de cooperación del Reino de los **Países Bajos**, administrados por el Programa de Lucha contra la Impunidad, y (iv) recursos de cooperación de la **Unión Europea**, administrados por el Ministerio del Interior y de Justicia, en el marco del Proyecto de Fortalecimiento del Sector Justicia para la reducción de la impunidad en Colombia, con el cual el CONPES 3411 se encuentra fuertemente relacionado.

Adicional a estas fuentes, establecidas desde la formulación de la Política, uno de los proyectos, el 12, fue financiado con (v) recursos del **Presupuesto Nacional asignados al Departamento Nacional de Planeación**, diferentes a los aprobados en el documento CONPES.

A 2008 se había apropiado una menor cantidad de recursos a la inicialmente prevista en el CONPES 3411. Así, **de los \$32.221.813.900 que se encontraban programados, se apropiaron \$26.615.594.059 (el 82,60%)**. De estos recursos apropiados se han ejecutado, hasta el 31 de diciembre de 2008, un total de **\$18.072.352.467,83**, lo cual equivale a un **67,90%**.

**TABLA 1. RECURSOS PROGRAMADOS Y APROPIADOS POR FUENTE PARA LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA (2006-2008)**

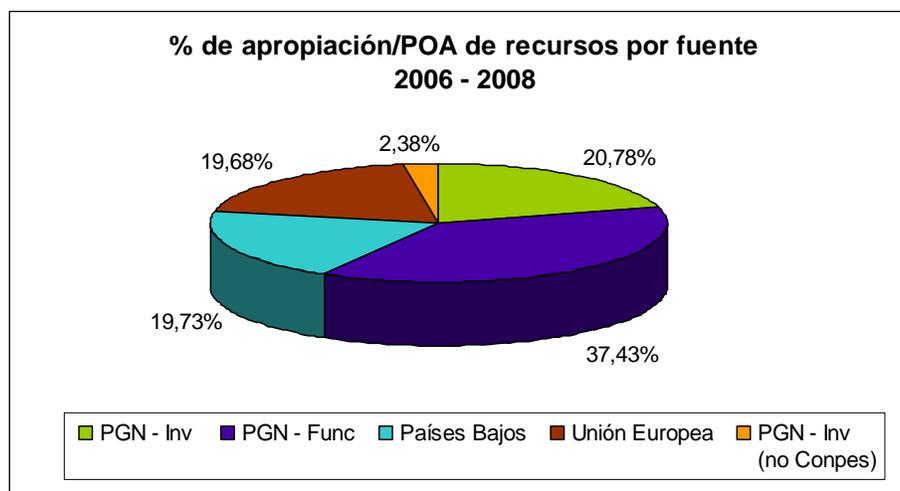
FUENTE	PROGRAMADO (1)	APROPIADO/POA (2)	EJECUTADO	% EJECUCIÓN
PGN - Inv	\$ 5.299.908.300,00	\$ 5.531.325.300,00	\$ 4.166.031.057,00	75,32%
PGN - Func	\$ 11.180.878.600,00	\$ 9.961.059.187,00	\$ 6.328.648.274,00	63,53%
Países Bajos	\$ 10.577.685.200,00	\$ 5.251.630.572,00	\$ 3.431.086.392,83	65,33%
Unión Europea	\$ 5.163.341.800,00	\$ 5.237.059.000,00	\$ 3.512.066.744,00	67,06%
PGN - Inv (no CONPES)	\$ 0,00	\$ 634.520.000,00	\$ 634.520.000,00	100,00%
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 32.221.813.900,00</b>	<b>\$ 26.615.594.059,00</b>	<b>\$ 18.072.352.467,83</b>	<b>67,90%</b>

(1) Los valores de esta columna corresponden a los programados en el POGA de la Política.

(2) Plan Operativo Anualizado y/o Compromisos. Hace referencia únicamente a los recursos fuente Países Bajos y Unión Europea.

□ Por otra parte, como se observa en el siguiente gráfico, la mayor fuente de recursos para la ejecución de la Política es la del Presupuesto General de la Nación con una participación del 60,59% respecto del total de recursos apropiados. En este valor se incluyen los recursos para la ejecución del Proyecto 12, que aunque no fueron programados como parte del CONPES, sí constituyen parte de la Política. Le siguen los recursos de cooperación del Reino de los Países Bajos con una participación del 19,73%, y los de cooperación de la Unión Europea que aportó el 19,68%.

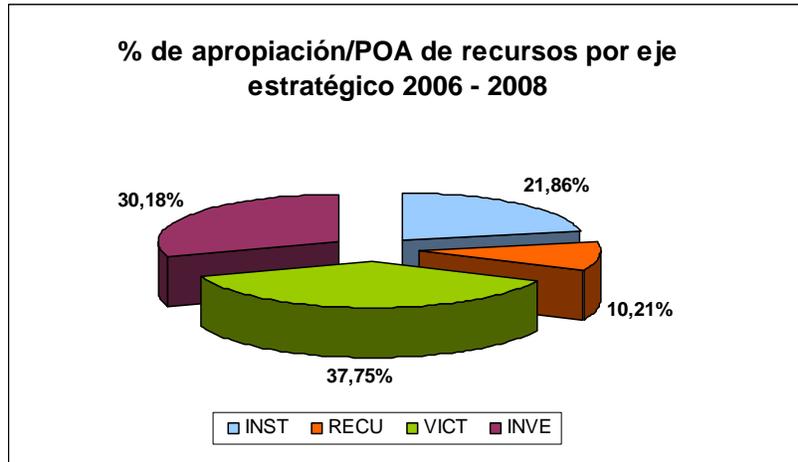
**GRÁFICO 1. PORCENTAJE DE APROPIACIÓN DE RECURSOS POR FUENTE (2006-2008)**



□ El eje con mayor cantidad de recursos apropiados es el tercero: **Atención a víctimas y operadores**, con un total de \$10.048.179.865<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Es importante precisar que el eje de atención a víctimas y testigos ocupa el primer lugar en apropiación presupuestal, como consecuencia de la fusión que se dio entre los **Proyectos 5** (Diseño e implementación del sistema de protección para jueces especializados, fiscales, investigadores,

**GRÁFICO 2. PORCENTAJE DE APROPIACIÓN DE RECURSOS POR EJE ESTRATÉGICO (2006-2008)**



**TABLA 2. RECURSOS APROPIADOS POR EJE ESTRATÉGICO**

EJE	APROPIADO
INST	\$ 5.817.167.040,00
RECU	\$ 2.718.761.554,00
VÍCT	\$ 10.048.179.865,00
INVE	\$ 8.031.485.600,00

□ Por su parte, **la entidad con mayor apropiación de recursos es la Fiscalía General de la Nación**, con un total de \$6.154.293.900, lo que equivale a un 23.12% de los recursos apropiados de todas las fuentes, y al 38.16% de los recursos fuente Presupuesto General de la Nación. Adicionalmente, a instancias de recursos de Países Bajos y de la Unión Europea, se ha apoyado el desarrollo de varios proyectos<sup>13</sup>, cuyo beneficiario final es la Fiscalía General de la Nación, con lo cual se evidencia que ésta ha sido la institución a la cual se han destinado más insumos para el cumplimiento de los objetivos de la Política.

procuradores y defensores públicos que participan casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH), y **16** (Desarrollo y adopción de estándares para la atención y protección de víctimas y testigos en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH). Por lo anterior, si se conservaran los recursos destinados a la protección de operadores (Proyecto 5), equivalentes a \$3.823.200.000, en el eje en el cual se encontraba inicialmente contemplado el proyecto, esto es, al Desarrollo institucional y organizacional, éste pasaría a ser el eje con mayores recursos apropiados, equivalentes a \$9.640.367.040,00 y el eje de víctimas se trasladaría al penúltimo lugar.

<sup>13</sup> Proyecto 1 (Adopción e implementación de la carrera fiscal en la Fiscalía General de la Nación), Proyecto 4 (Optimización de procesos misionales en la Unidad Nacional de DDHH y DIH de la FGN), Proyecto 10 (Diseño de la estrategia para la planificación, ejecución y seguimiento del impulso a los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH), y Proyecto 11 (Generación y adopción de un modelo de planeación y aplicación de recursos humanos, físicos y financieros para la UNDH-DIH).

**TABLA 3. MAYORES APROPIACIONES**

Total de presupuesto apropiado (2006-2008)	Eje con mayores recursos apropiados (2006-2008)	Proyecto con mayores recursos apropiados (2006-2008)	Entidad con mayores recursos apropiados (2006-2008)
\$26.615.594.059	Eje 3. Atención a víctimas y testigos (\$10.048.179.865)	5-16 Protección a víctimas, testigos y operadores (\$6.422.248.300)	Fiscalía General de la Nación (\$6.154.293.900)

□ En 2007 la apropiación de los recursos de inversión ocurrió en junio, y hubo una distribución tardía de los de funcionamiento (quizás, entre otras razones, por retrasos de las propias entidades en la programación de los recursos) que sólo estuvieron disponibles en el mes de septiembre de ese año. Pese a esto, varias de las entidades alcanzaron a ejecutar más de un 80% de los recursos: la Fiscalía con un 84%, el INPEC con 89,11%, y el Consejo Superior de la Judicatura que alcanzó una ejecución del 100%. En contraste, otras entidades no llegaron al 20% de ejecución, tal es el caso de la Procuraduría General y la Defensoría del Pueblo.

□ No obstante la situación presentada en el 2007, para la vigencia 2008 se logró adelantar la fecha de apropiación de recursos por parte de las entidades. Así, los recursos de funcionamiento fueron apropiados en abril, mientras que los de inversión en mayo. De igual forma, las entidades lograron ejecuciones mayores a aquellas presentadas en 2007: la Defensoría del Pueblo, el Inpec y el Consejo Superior de la Judicatura lograron ejecución por encima del 90%, y la Fiscalía General del 83%. Por su parte, la Procuraduría General de la Nación ejecutó casi un 20% del total de los recursos apropiados para ese año.

**TABLA 4. RECURSOS APROPIADOS Y EJECUTADOS POR PROYECTO (2006-2008)**

PROYECTO	EJE ESTRATÉGICO	ENTIDAD RESPONSABLE	EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 2006/2008		
			APROPIADO	EJECUTADO	%
1. Carrera FGN	INST	Fiscalía, Mininterior-UE	\$ 2.938.998.000,00	\$ 1.864.200.000,00	63,43%
2. Carrera CTI	INST	Fiscalía	\$ 0	\$ 0	n/a
3. Protocolo DDHH-DIH	INST	VPR-PLCI	\$ 53.900.000,00	\$ 53.300.000,00	98,89%
4. Procesos misionales FGN	INST	Fiscalía, VPR-PLCI	\$ 129.340.000,00	\$ 130.529.097,00	100,92%
5. Protección operadores	ESTE PROYECTO SE FUSIONÓ CON EL PROYECTO 16		n/a	n/a	n/a
6. Seguimiento política	INST	VPR-PLCI	\$ 538.250.000,00	\$ 148.661.180,00	27,62%
7. Fortalecimiento GTA	INST	VPR-PLCI	\$ 74.500.000,00	\$ 52.386.489,83	70,32%
8. Remisiones INPEC	INST	INPEC	\$ 508.900.000,00	\$ 473.923.000,00	93,13%

9A. Sistema Información-Interoperabilidad	INST	VPR-PLCI	\$ 890.000.000,00	\$ 343.930.000,00	<b>38,64%</b>
9B. Sistema Información-Herramienta PPDH-DIH	INST	VPR-PLCI	\$ 683.279.040,00	\$ 638.538.544,00	<b>93,45%</b>
10. Impulso a casos	REC	VPR	\$ 1.141.115.054,00	\$ 1.040.214.992,00	<b>91,16%</b>
11. Modelo recursos FGN-PGN	REC	Fiscalía, VPR-PLCI, Procuraduría	\$ 283.550.000,00	\$ 120.750.000,00	<b>42,59%</b>
12. Profesionalización RRHH	REC	Fiscalía, DNP, Procuraduría	\$ 839.520.000,00	\$ 839.520.000,00	<b>100,00%</b>
13. Capacitación	REC	VPR-PLCI	\$ 357.486.500,00	\$ 267.004.408,00	<b>74,69%</b>
14. Evaluación FGN-PGN	REC	Fiscalía, Procuraduría	\$ 97.090.000,00	\$ 0,00	<b>0,00%</b>
15. Orientación víctimas	VICT	Defensoría, VPR-PLCI	\$ 3.625.931.565,00	\$ 1.627.830.070,00	<b>44,89%</b>
16. Protección víctimas-testigos-operadores	INST VICT	VPR-PLCI, CSJ, FGN, PGN, DP	\$ 6.422.248.300,00	\$ 4.015.530.322,00	<b>62,53%</b>
17. Planificación diligencias disc-penal	INVE	VPR	\$ 144.000.000,00	\$ 12.952.500,00	<b>8,99%</b>
18. Conducción testigos-notificaciones	INVE	VPR	\$ 0	\$ 0	<b>n/a</b>
19. Traslado internos INPEC	ESTE PROYECTO SE FUSIONÓ CON EL PROYECTO 8		n/a	n/a	<b>n/a</b>
20. Audiencias virtuales	INVE	INPEC, CSJ, Mininterior-UE	\$ 1.697.561.000,00	\$ 1.498.689.000,00	<b>88,28%</b>
21. Fortalecimiento Policía Judicial	INVE	FGN	\$ 1.013.217.000,00	\$ 784.717.000,00	<b>77,45%</b>
22. Comisiones de Fiscales	INVE	FGN	\$ 2.032.028.600,00	\$ 1.561.875.865,00	<b>76,86%</b>
23. Protección zonas orden público	INVE	VPR	\$ 0	\$ 0	<b>n/a</b>
24. Defensores públicos investigadores DP	INVE	DP	\$ 3.144.679.000,00	\$ 2.597.800.000,00	<b>82,61%</b>

## 2.2. ESTADO ACTUAL DE LOS INDICADORES Y DE LOS HITOS DE LA POLÍTICA

### 2.2.1. Indicadores de política y de eje

Para realizar el seguimiento cuantitativo y evaluación de la Política se cuenta con una batería de 21 indicadores (5 de Política y 16 de eje estratégico)<sup>14</sup>, los cuales fueron objeto de un proceso de validación con las entidades involucradas.

En la siguiente tabla se presentan los resultados obtenidos para los indicadores que contaban con información que permitió realizar su medición, y posteriormente se realiza una breve presentación para algunos de ellos. La ausencia de información obedece, en la mayoría de los casos, a que ésta no se encontraba disponible en las entidades, ya fuese en las dependencias responsables o en sus respectivos sistemas de información.

Vale la pena señalar que en la tabla se presenta para algunos indicadores el mensaje “ver descripción del indicador”; esto se debe a que los resultados de su medición son demasiado extensos para ser incluidos en este formato. Por tal razón, el texto contiene un hipervínculo que lo(a) llevará a la respectiva descripción.

TABLA 5. MEDICIÓN INDICADORES DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA

LÍNEA DE BASE DE LOS INDICADORES DE LA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD EN CASOS DE VIOLACIONES A LOS DDHH E INFRACCIONES AL DIH CORTE DICIEMBRE 31 DE 2008					
Información del indicador			Año de medición		
Código del Indicador	Nombre del indicador	Entidad	2006	2007	2008
Poli 01	Casos por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en Colombia asumidos por instancias Internacionales de derechos humanos	Ministerio de Relaciones Exteriores	16	11	16
Poli 02	Carga laboral promedio de fiscales, jueces y procuradores encargados de la investigación, juzgamiento y sanción de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.	Fiscalía	19,48	9,98	26,82
		Procuraduría	33,97	42,00	34,28
		Consejo Superior de la Judicatura	2,60	2,54	2,39
Poli 03	Eficacia en la resolución de casos por violaciones a los DDHH e	Poli 3A Procuraduría	19,0%	22,1%	25,6%

<sup>14</sup> Algunos de estos 21 indicadores se subdividen de acuerdo a la entidad a la que hacen referencia sus mediciones. Bajo este supuesto se tiene un total de 24 indicadores: 8 de Política (entendido que el indicador de eficacia en la resolución corresponde a 3 mediciones, así: Valoración de asuntos en la PGN, Resolución de casos en la PGN y Eficacia en la FGN; por su parte, la medición de avance de procesos en curso se realiza de manera separada para la PGN y la FGN), y 16 indicadores de eje estratégico.

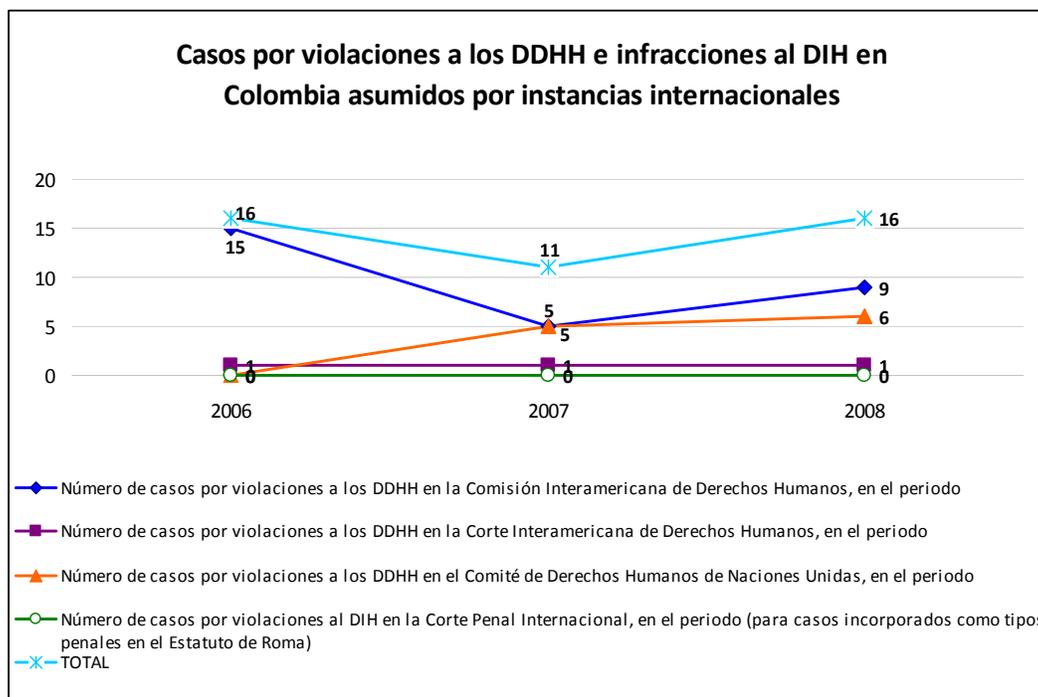
		(Valoración de asuntos)			
	infracciones al DIH	Poli 3B Procuraduría (Resolución de casos)	11,7%	11,2%	19,8%
		Poli3C Fiscalía	<a href="#">Ver descripción indicador</a>		
<b>Poli 04</b>	Avance de proceso en curso	Poli 4A Procuraduría	13,9%	18,1%	25,5%
		Poli 4B Fiscalía	<a href="#">Ver descripción indicador</a>		
<b>Inst 01</b>	Ingreso a carrera de los funcionarios públicos encargados de la investigación y el juzgamiento de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.	Fiscalía	2,2%	2,2%	8,8%
		Procuraduría	61,3%	57,6%	33,3%
		Consejo Superior de la Judicatura	NA	30,8%	31,8%
<b>Inst 02</b>	Interposición de conflictos de competencia por la Fiscalía General de la Nación (FGN) en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.	Fiscalía	18	20	58
<b>Inst 04</b>	Levantamiento del mapa de riesgo a responsables por la atención, investigación, defensa, juzgamiento y sanción de casos por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.	Fiscalía	100%	100%	100%
		Procuraduría	NA	NA	NA
		Consejo Superior de la Judicatura	NA	100%	100%
		Defensoría	100%	100%	NA
<b>Inst 05</b>	Cobertura de los esquemas de protección para responsables por la atención, investigación, defensa, juzgamiento y sanción de casos por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.	Fiscalía	33%	67%	24%
		Procuraduría	0%	0%	0%
		Consejo Superior de la Judicatura	NA	167%	167%
		Defensoría	45%	100%	NA
<b>Inst 07</b>	Situación jurídica de los internos involucrados en casos de violación a los DDHH e infracciones al DIH, por tipo de proceso	INPEC	NA	<a href="#">Ver descripción indicador</a>	<a href="#">Ver descripción indicador</a>
<b>Recu 01</b>	Nivel de educación superior de los servidores públicos encargados de la atención, investigación, defensa, juzgamiento y sanción de casos por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.	Fiscalía	<a href="#">Ver descripción indicador</a>		
		Procuraduría			
		Consejo Superior de la Judicatura			
		Defensoría			
<b>Recu 02</b>	Cobertura de los programas de capacitación en Derechos Humanos y Derecho Internacional	Fiscalía	NA	NA	NA
		Procuraduría	64,5%	0,0%	71,4%
		Consejo Superior	36,7%	23,4%	43,9%

	Humanitario.	de la Judicatura			
		Defensoría	0,0%	78,6%	43,8%
<b>Vict 01</b>	Capacidad para la atención de víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, en relación con los servicios de orientación, atención y asistencia.	Defensoría	<a href="#">Ver descripción indicador</a>		
<b>Vict 02</b>	Aplicación de los instrumentos para la valoración del nivel de riesgo de víctimas y testigos en casos por violaciones de DDHH e infracciones al DIH.	Fiscalía	94,2%	133,9%	92,0%
		Procuraduría	NA	NA	NA
		Consejo Superior de la Judicatura	NA	NA	NA
		Defensoría	NA	NA	NA
<b>Vict 03</b>	Cobertura de los esquemas de protección para víctimas y testigos de casos por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.	Fiscalía	23,1%	56,0%	46,0%
		Procuraduría	NA	NA	NA
		Consejo Superior de la Judicatura	NA	NA	NA
		Defensoría	NA	NA	NA
<b>Inve 02</b>	Indica la cobertura del servicio de defensa que ofrece la Defensoría del Pueblo a los presuntos responsables o víctimas de los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.	Defensoría (Víctimas)	NA	100%	100%
		Defensoría (Responsables)	NA	NA	100%

NA No Aplica

### 2.2.1.1. Indicadores de Política

#### POLI 01. Casos por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en Colombia asumidos por instancias internacionales de derechos humanos



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores. Corte a 31 de diciembre de 2008.

Como punto de partida para la lectura de este indicador, debe tenerse en cuenta que Colombia aprobó el Estatuto de Roma mediante la Ley 742 de 2002 y depositó el instrumento de ratificación el 5 de agosto de ese mismo año. Sin embargo, en el texto de ratificación el Gobierno colombiano presentó la única reserva que se ha formulado al Estatuto de Roma, según la cual la Corte no tendrá competencia para conocer de crímenes de guerra por un lapso de siete años, razón por la cual ningún caso ha sido asumido por la Corte Penal Internacional en el periodo de estudio.

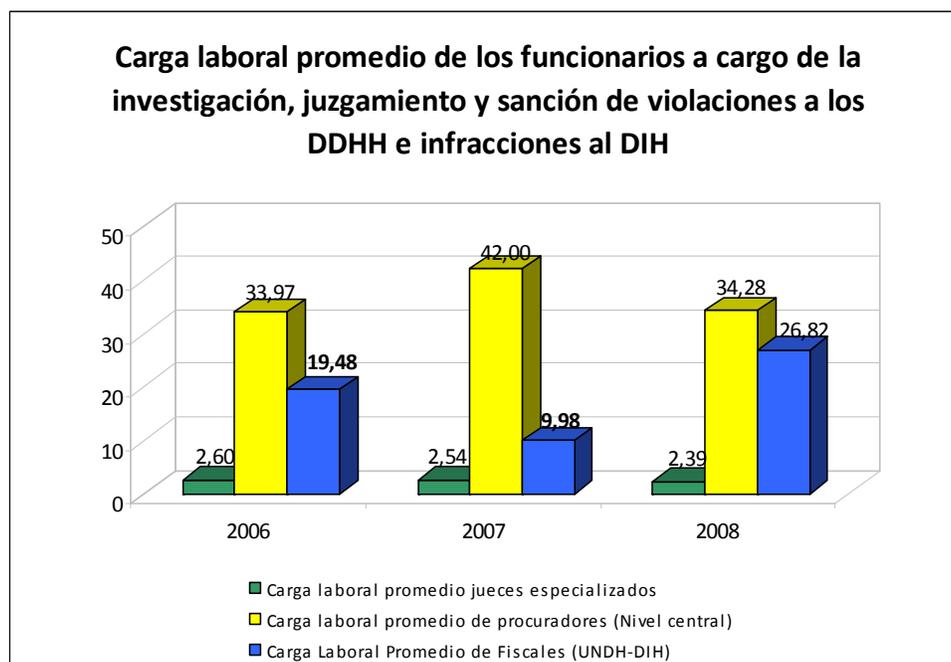
Se evidencia una disminución significativa durante el año 2007 en los casos que son asumidos por las demás instancias internacionales<sup>15</sup>, pasando de 16 casos en 2006 a 11 en 2007. Esta reducción se presenta de manera importante en aquellos casos que se encuentran en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pasando de 15 en 2006 a 5 en 2008, lo que puede ser consecuencia de una mayor capacidad del Estado colombiano para la investigación, juzgamiento y sanción de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en tanto que, al ser satisfactorio el esfuerzo interno por el esclarecimiento de los hechos, la sanción a los responsables y la reparación de las víctimas, se hace innecesaria la intervención de las instancias internacionales para la solución de estos conflictos.

<sup>15</sup> Debe tenerse en cuenta que los casos que están admitidos por la Corte Interamericana de DDHH necesariamente han estado admitidos en la Comisión de DDHH.

No obstante, al cierre del año 2008 nuevamente el número total de casos asumidos por instancias internacionales aumentó a 16, consecuencia principalmente del incremento del número de casos en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que pasó de 5 casos en 2007 a 9 en el año 2008.

## **POLI 02. Carga laboral promedio de fiscales, jueces y procuradores encargados de la investigación, juzgamiento y sanción de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH**

Con esta medición se busca determinar los niveles de casos por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH a cargo de fiscales, jueces penales especializados y procuradores en las correspondientes etapas de investigación, juzgamiento y sanción.



Fuente: PGN, FGN, CSJ. Corte a 31 de diciembre de 2008.

Teniendo en cuenta las diferentes funciones que asumen las entidades involucradas en la medición de este indicador (Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación y Consejo Superior de la Judicatura) se hace necesario realizar de manera separada el análisis de las cifras, buscando en cada caso si existen relaciones interinstitucionales que, de acuerdo con las competencias individuales, sirvan para interpretar los resultados encontrados.

En primer lugar, en la Fiscalía General de la Nación, pese a que hubo una reducción de la carga laboral en 2007 (9,98 procesos promedio), en el 2008 se evidenció un crecimiento significativo (26,82 procesos promedio), lo cual ratifica la importancia del proyecto de reestructuración de esta entidad –realizado en el marco de la Política a través del Proyecto 12– por el cual se logró pasar de 45 fiscales en la UNDH-DIH a 102. Con todo, debe decirse que para que la nueva planta pueda responder a la demanda que recibe la dependencia, es importante que exista un

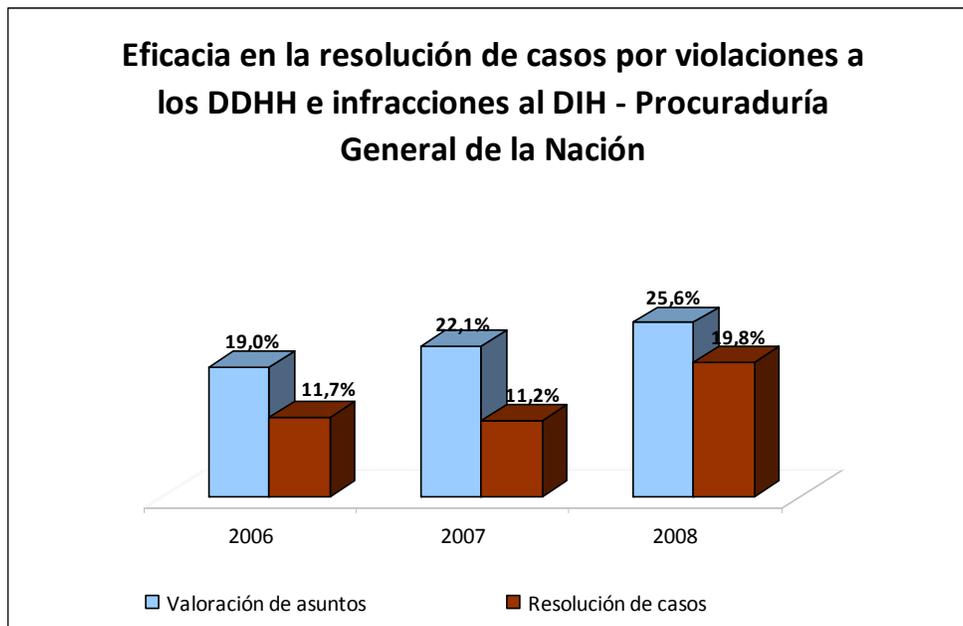
fortalecimiento de la labor que cumplen las fiscalías seccionales, en cuanto el funcionamiento deficiente de éstas obliga a la UNDH-DIH a asumir los casos<sup>16</sup>.

Respecto a la carga judicial, se puede concluir que ha venido presentándose un decrecimiento del promedio de procesos de DDHH que manejan los jueces especializados, en la medida en que se pasó de 2,54 procesos en 2006 a 2,52 en 2007, y a 2,39 para el año 2008. Sobre este aspecto debe tenerse en cuenta que la carga laboral judicial depende de la Fiscalía General de la Nación y, al existir represamiento en la etapa investigativa, es entendible que los jueces penales especializados tengan una carga menor. En este sentido, dado que es en la Fiscalía General de la Nación donde más recursos de la Política se han invertido –con lo cual se espera un aumento de su capacidad investigativa–, hay que prever que la carga de los jueces pueda aumentar en el futuro.

Finalmente, es la Procuraduría General de la Nación quien presenta la mayor carga laboral en procesos de DDHH y DIH. Como se observa en el gráfico anterior, para el año 2006 se tenía un promedio de 33,97 procesos por procurador, el cual se incrementó en más de 8 puntos en el año 2007, pasando a 42 procesos promedio. Para el 2008 hubo una reducción igualmente significativa respecto a 2007, al presentarse un promedio de 33,35 procesos por funcionario. Aunque esto puede obedecer a una mejor gestión de la entidad, es claro que existe una carga laboral elevada, especialmente en comparación con las demás entidades, razón que lleva a reforzar la necesidad de ejecutar los proyectos de inversión planeados desde la Política para la Procuraduría, especialmente el Proyecto 12, encaminado a realizar el diseño y ejecución del plan de reorganización y profesionalización de los RRHH de las unidades encargadas de la investigación y sanción de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

---

<sup>16</sup> A manera de ejemplo, los casos de homicidios cometidos por miembros de la fuerza pública aumentaron de 243 en enero de 2008 a 848 en diciembre del mismo año, siendo ésta una demanda significativamente creciente que, de continuar, podría generar la necesidad de nuevas modificaciones en la planta de la unidad.



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Corte a 31 de diciembre de 2008.

Estos dos indicadores diferencian dos momentos dentro de las funciones misionales de la Procuraduría General de la Nación: en primer lugar, la eficacia para la valoración de asuntos, momento que estudia la etapa de indagación determinando el porcentaje de resolución a través de la diferencia entre el número de entradas (quejas) y de salidas (apertura de investigación, archivo, remisión a oficinas de control interno u otras dependencias). Así, puede observarse que se ha presentado un aumento en el nivel de resolución en la valoración de asuntos desde el año 2006 hasta el corte de este informe, pasando de un 19% en 2006 a 22,1% en 2007, y finalmente ubicándose en 25,6% para 2008.

Para analizar este incremento en la productividad de esta fase procesal en la Procuraduría debe considerarse el hecho de que se ha dado un aumento en las entradas de casos a la entidad, y un incremento en los valores totales de las salidas. De esta manera, mientras en el 2007 fueron evacuados 200 procesos en la etapa de indagación, en 2008 esta cifra fue de 306, y en 2009 de 351.

Por otra parte, es importante aclarar que no puede esperarse que la evacuación de procesos alcance un 100%, pues varias de las entradas pudieron haber ocurrido en los últimos meses del año, lo que hace improbable su evacuación en la misma vigencia. Con todo, y aún sin estar definida una meta de gestión de productividad en la entidad, los valores presentados pueden incrementarse, por lo cual resulta imperioso la finalización de los Proyectos 11<sup>17</sup>, 12<sup>18</sup> y 14<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Generación y adopción de un modelo de planeación y aplicación de recursos humanos, físicos y financieros para la UNDH-DIH de la FGN, y el sistema preventivo y sancionatorio en DDHH de la PGN.

de la Política, con los cuales posiblemente se logre aumentar la efectividad actual de la Procuraduría.

En segundo lugar, el indicador de eficacia en la resolución de casos en la Procuraduría tiene como objeto la etapa investigativa, en la cual el número de entradas y salidas es mucho menor, no sólo por el esfuerzo investigativo que ella requiere, sino también porque algunas quejas que entraron a etapa de indagación pudieron ser archivadas o remitidas a otra entidad, por lo que no se convirtieron en carga para esta segunda fase procesal.

Para hacer la medición de la productividad en la etapa de investigación se establecieron como entradas de ésta los casos provenientes de indagación en los que hubo apertura de investigación preliminar, y las quejas que ingresan directamente a investigación. Por su parte, son tenidas en cuenta como salidas los fallos (de primera instancia) y los archivos.

De acuerdo con esto, la medición indicó que durante el año 2007 la eficacia en la resolución de casos fue de sólo un 11,2%, presentando una reducción respecto al año 2006 (11,7%), y siendo bastante menor que el porcentaje de valoración de asuntos durante esos años. Por el contrario, durante el 2008 el porcentaje de resolución subió a un 19,8%, es decir, casi 9 puntos porcentuales más que el año anterior, lo que demuestra un gran esfuerzo dentro de la Procuraduría General de la Nación para dar trámite y pronta solución a los asuntos relacionados con violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al DIH, aun cuando la carga laboral es la más elevada para estas áreas de todas las entidades participantes en la Política de Lucha Contra la Impunidad.

### **POLI 03 C. Eficacia en la resolución de casos por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH-Fiscalía General de la Nación**

---

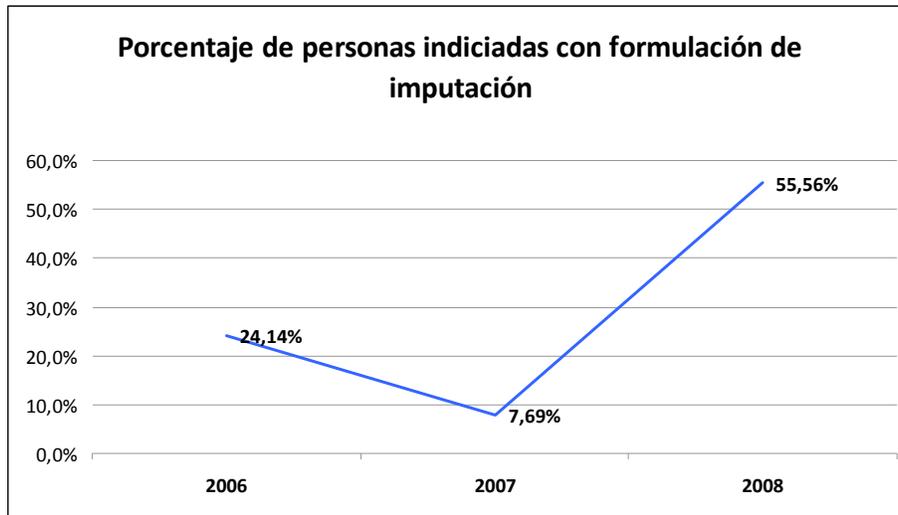
Este indicador muestra la evolución de los ingresos frente a los egresos de los casos por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH conocidos por la Fiscalía General de la Nación (FGN).

---

<sup>18</sup> Diseño y ejecución del plan de reorganización y profesionalización de los RRHH de las unidades encargadas de la investigación y sanción de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

<sup>19</sup> Diseño de los instrumentos de seguimiento y evaluación de la labor de los fiscales, procuradores e investigadores de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

---



Fuente: Fiscalía General de la Nación. Corte a 31 de diciembre de 2008.

Los casos que se adelantan bajo la vigencia de la Ley 906 de 2004 han sufrido un impacto positivo en su efectividad, toda vez que se presentó un aumento en el número de personas con formulación de imputación, punto crucial en el proceso penal, pues cuando la Fiscalía decide imputar es porque cuenta con suficientes elementos de juicio para concluir la investigación en los breves tiempos procesales<sup>20</sup> que caracterizan las siguientes etapas.

Así, en 2008 el número de imputados fue de 50, es decir, 12 veces más que la vigencia anterior, en la que sólo se realizaron 4 imputaciones. En relación con las imputaciones *versus* las personas indiciadas se presentó un incremento importante, pasando de un 7,69% en 2007 a un 55,56% en 2008.

Es importante anotar que en estos resultados aún no se refleja el impacto del aumento de planta de la UNDH-DIH, ya que éste sólo se vino a dar durante el primer semestre de 2008, tiempo muy corto para que los nuevos funcionarios vinculados pudieran arrojar resultados sobre los casos que les fueron asignados. En esta medida, es de esperarse que en 2009 el número de personas imputadas no sólo siga en aumento, sino que sea mucho mayor al que ahora se presenta.

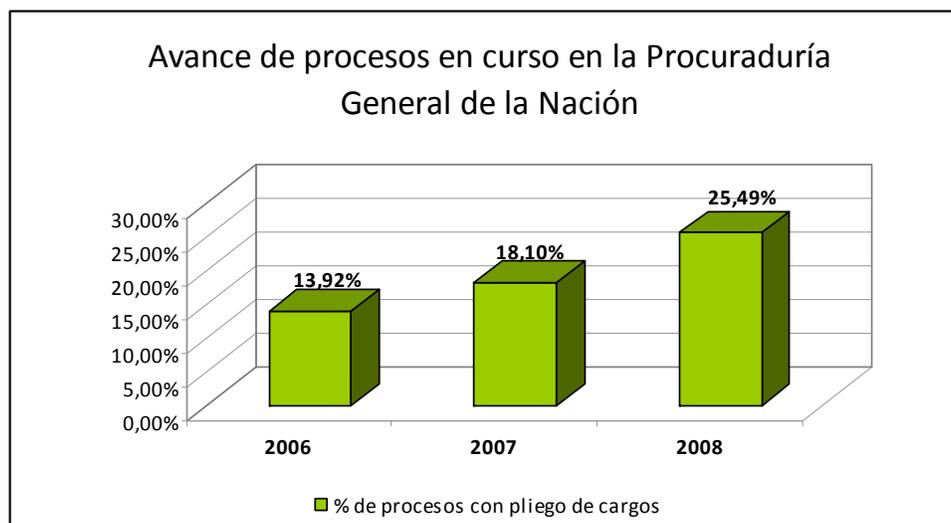
De acuerdo con lo anterior podría pensarse que la variación en la productividad puede ser el efecto del aprendizaje obtenido en el nuevo sistema procesal, y al resultado de las investigaciones que se venían adelantando desde el 2005, pero que sólo hasta el 2008 han empezado a dar sus frutos.

---

<sup>20</sup> Luego de la imputación el fiscal tiene 30 días para acusar, dentro de los siguientes 30 debe realizar la audiencia preparatoria, y dentro de los 30 posteriores celebrar la audiencia de juicio oral.

#### **POLI 04 A. Avance de procesos en curso en la Fiscalía General de la Nación**

Este indicador busca medir el número de procesos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH con avance significativo en la Procuraduría General de la Nación, entendiendo la formulación de pliego de cargos como el momento a partir del cual se tiene un avance significativo en la investigación disciplinaria.



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Corte a 31 de diciembre de 2008.

Desde el año 2006 se ha venido presentado un aumento considerable en el porcentaje de procesos en curso que tienen un avance significativo al finalizar la respectiva fecha de corte. Así, se pasó de tener un 13,9% de investigaciones con pliego de cargos en 2006 a un 25,49% en el 2008.

Esto demuestra un aumento paulatino, entre uno y otro periodo, de la capacidad de la Procuraduría para avanzar en las investigaciones de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. No obstante, se hace necesario incrementar este avance en los procesos en curso fortaleciendo la capacidad institucional para investigar. En ese sentido, se espera que los proyectos de la Política a ejecutarse durante el año 2009 contribuyan con dicho propósito.

#### **POLI 04 B. Avance de procesos en curso en la Fiscalía General de la Nación**

	Fiscalía General de la Nación		
	2006	2007	2008
Número de aperturas de instrucción en el periodo (Ley 600)	194	141	325
Número de personas vinculadas en el periodo (Ley 600)	693	674	791
Medidas de aseguramiento (Ley 600)	403	733	731

Cierres	416	232	372
Resolución de calificación sumaria (diferenciando entre acusación y preclusión) (Ley 600)	<b>Acusados</b> 308 <b>Precluye</b> 161	<b>Acusado</b> 375 <b>Precluye</b> 184	<b>Acusados</b> 583 <b>Precluye</b> 109
Formulaciones de imputación (Ley 906) (personas afectadas)	28	4	50
Personas con solicitud de medida de aseguramiento (Ley 906)	5	4	19
Audiencias de formulación de acusación	2	1	25
Audiencias preparatorias	2	1	5
Audiencias de juicio	2	1	0
Aplicación del principio de oportunidad	0	0	0
Preacuerdos realizados	26	1	66
Audiencias de solicitud de preclusión	0	0	1

Fuente: Fiscalía General de la Nación. Corte a 31 de diciembre de 2008.

En 2008 se evidencia un aumento significativo de las imputaciones realizadas en el marco del sistema penal acusatorio, lo cual resulta un avance importante para un sistema nuevo que hasta ahora se está terminando de implementar en el país, pero que en la UNDH-DIH parece estar arrojando sus primeros frutos. Así mismo, el hecho de que desde el 2006 sólo 3 casos hayan llegado a juicio oral y de que en este mismo periodo se hayan realizado 92 preacuerdos, demuestra que la Fiscalía está haciendo uso de las herramientas previstas por la Ley 906 de 2004 para racionalizar los recursos del aparato judicial.

En lo que respecta a los casos de Ley 600, se ha evidenciado un incremento en las resoluciones de acusación frente a las preclusiones. Así, mientras en 2006 de los 469 procesos calificados el 65,7% tuvo resolución de acusación, en 2008 el porcentaje ronda el 84%.

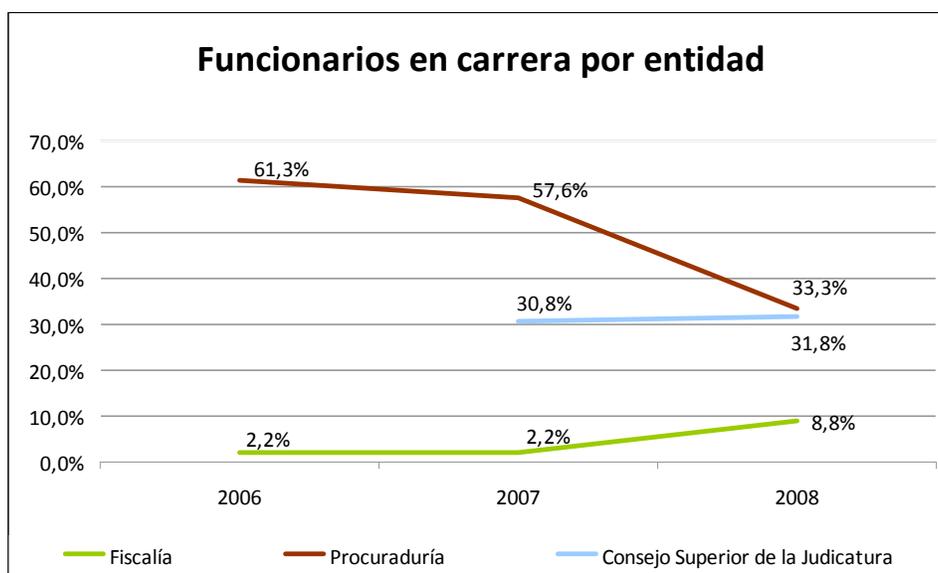
De igual forma, se ha presentado un incremento en el número de aperturas de instrucción y de personas vinculadas bajo Ley 600, pasando de 141 aperturas de instrucción en 2007 a 325 para el año 2008, y de 674 personas vinculadas estos procesos en el año 2007 a 791 en 2008.

#### 2.2.1.2. Indicadores de eje estratégico

##### **INST 01. Ingreso a carrera de los funcionarios públicos encargados de la investigación y el juzgamiento de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH**

Este indicador se encuentra asociado con el objetivo específico de la Política de “asegurar la continuidad de los procesos de investigación y sanción a través de garantías de estabilidad para los jueces, fiscales, procuradores y personal de policía judicial”. Su propósito es indicar la cantidad de servidores encargados de la investigación y juzgamiento de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en las áreas misionales de la Fiscalía General de la Nación, los Juzgados Penales de Circuito Especializado y la Procuraduría General de la Nación que están

cubiertos por un sistema técnico de administración de personal, que tiene por objeto garantizar la eficiencia y ofrecer estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público.



Fuente: PGN, FGN, CSJ. Corte a 31 de diciembre de 2008.

En la Fiscalía General la cifra de funcionarios de carrera es la más baja, entendida la circunstancia que el proceso del concurso en esa entidad se encuentra en desarrollo. Al respecto, debe resaltarse el interés institucional en esta materia, tanto por cumplir la Sentencia T-131 de 2005, en la que la Corte Constitucional ordenó al Fiscal General diseñar un plan de implementación de carrera en la entidad, como por el reconocimiento de los fines de estabilidad y meritocracia que ese sistema persigue.

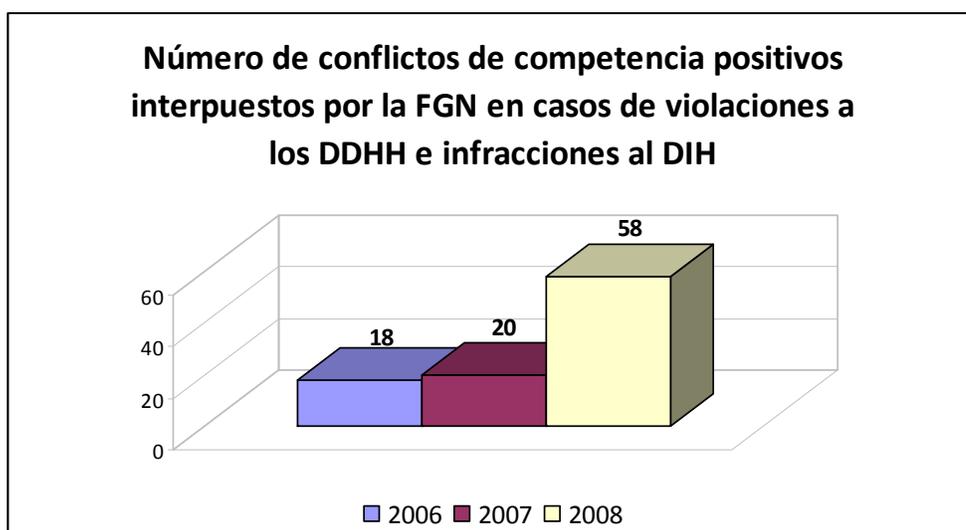
Por su parte, en la Procuraduría General se observan para los años 2006 y 2007 los niveles más altos de ingreso en la carrera, puesto que el plan de implementación de la carrera en dicha entidad se viene desarrollando de tiempo atrás. Sin embargo, este porcentaje decrece para el 2008, como consecuencia del ingreso de 33 nuevos funcionarios a las áreas misionales en cuestión durante dicho periodo de tiempo, los cuales no hacen parte de la carrera.

En relación con el Consejo Superior de la Judicatura, el hecho de que el sistema de curso-concurso<sup>21</sup> tome más tiempo para la obtención de resultados, hace que sus valores evidenciados sean intermedios y constantes entre los años 2007 y 2008.

<sup>21</sup> En el artículo 160 de Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, se establece que el acceso por primera vez a cualquier cargo de funcionario de la carrera judicial requerirá de la previa aprobación de un curso de formación judicial el cual, junto con las calificaciones de antecedentes y conocimientos, conforman el proceso de selección de los funcionarios judiciales o curso-concurso, como se ha dado a conocer.

## **INST 02. Interposición de conflictos de competencia por la Fiscalía General de la Nación (FGN) en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH**

Este indicador está relacionado con el objetivo específico de “garantizar que todos los casos de violaciones de DDHH e infracciones al DIH sean conocidos por la Jurisdicción Penal Ordinaria”. Indica la ocurrencia de eventos en los cuales la Fiscalía General de la Nación debe interponer conflictos de competencia positivos para asumir la investigación de casos de violaciones a los DDHH o infracciones al DIH.



Fuente: Fiscalía General de la Nación. Corte a 31 de diciembre de 2008.

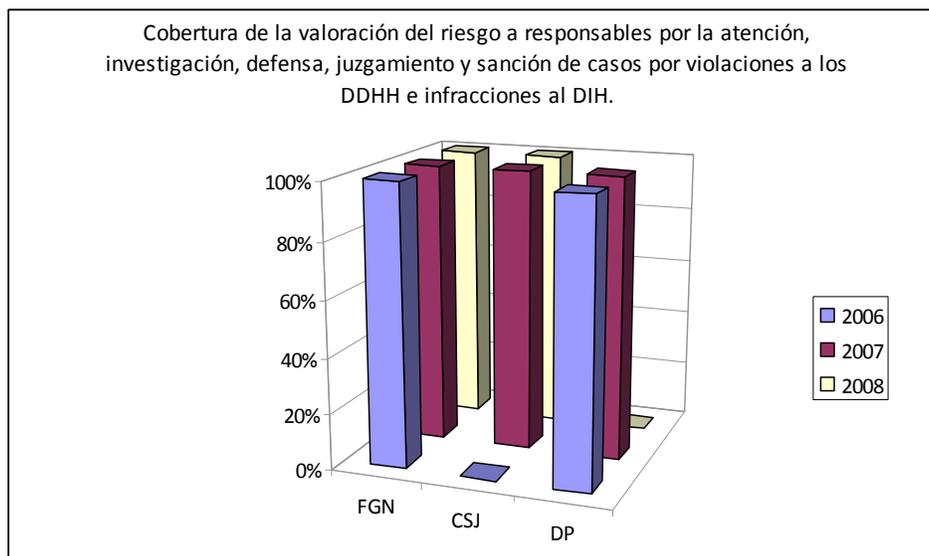
Desde el 2006 se viene presentando un incremento en el número de conflictos de competencia positivos presentados por la FGN, pasando de 18 en esa vigencia a 58 en el año 2008. Este aumento puede explicarse en primer lugar como consecuencia de un incremento en el número de procesos por casos en violaciones a los DDHH e infracciones al DIH asignados a la Unidad Nacional de DDHH-DIH, dentro de los cuales puede presentarse un número importante de casos sobre los que se reclame la competencia. Así mismo, pueden obedecer a la decisión del Estado colombiano para que la justicia ordinaria investigue, juzgue y sancione estos ilícitos.

## **INST 04. Levantamiento del mapa de riesgo a responsables por la atención, investigación, defensa, juzgamiento y sanción de casos por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH**

El propósito de este indicador es medir la cobertura alcanzada en la utilización de los medios destinados a la valoración del riesgo personal que enfrentan los fiscales, procuradores, defensores públicos, servidores públicos de atención e investigadores con motivo de su participación en la investigación, juzgamiento y sanción de casos por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

Se encuentra asociado con el objetivo específico de “Proveer esquemas de protección que favorezcan la actuación autónoma de los jueces, fiscales, procuradores, defensores públicos e

investigadores en los procesos de investigación y sanción en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH”.



Fuente: PGN, FGN, CSJ, DP. Corte a 31 de diciembre de 2008.

Como puede observarse, la Fiscalía General de la Nación atendió el 100% de las solicitudes de levantamiento del mapa de riesgo realizadas por los funcionarios de sus áreas misionales de DDHH y DIH, durante los periodos 2006 (6 solicitudes), 2007 (6 solicitudes) y 2008 (17 solicitudes).

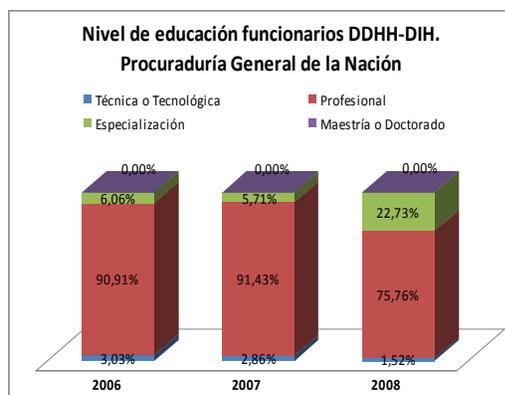
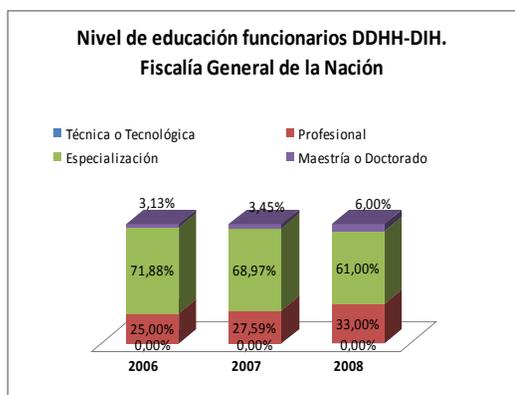
De igual forma, el Consejo Superior de la Judicatura cubrió el 100% de las solicitudes presentadas durante los años 2007 y 2008 (30 en cada periodo)<sup>22</sup>, y la Defensoría del Pueblo logró atender el total de solicitudes de levantamiento de mapa de riesgo presentadas por sus funcionarios en los periodos 2006 (11 solicitudes) y 2007 (1 solicitud)<sup>23</sup>.

#### **RECU 01. Nivel de educación superior de los servidores públicos encargados de la atención, investigación, defensa, juzgamiento y sanción de casos por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH**

Este indicador presenta los niveles de preparación académica a través de programas formales de educación superior, de los servidores públicos encargados de la atención, investigación, defensa, juzgamiento y sanción de casos por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y los Juzgados Penales de Circuito Especializado.

<sup>22</sup> No presentó información para el año 2006.

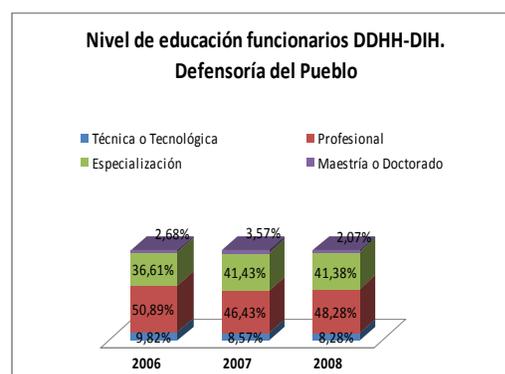
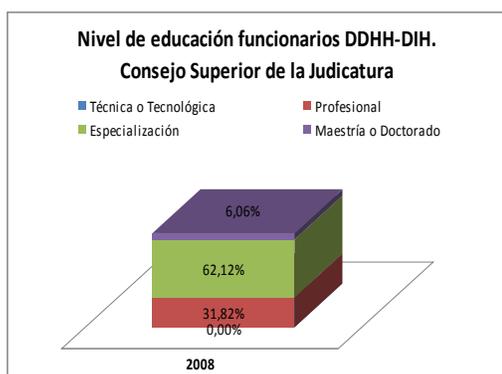
<sup>23</sup> La entidad no presentó información para el año 2008.



Fuente: FGN, PGN. Corte a 31 de diciembre de 2008.

En la Fiscalía General de la Nación la mayoría de los funcionarios pertenecientes a las áreas misionales de DDHH y DIH cuentan con título de especialización (61%) para el año 2008, seguidos por aquellos que son únicamente profesionales (33%) y por un 6% con título de maestría o doctorado. Aunque se ha presentado un descenso en el porcentaje de funcionarios con especialización frente a los dos años anteriores, deben tenerse en cuenta dos factores que podrían explicar este hecho: por un lado, se presentó una ampliación considerable del número de funcionarios entre 2006 y 2008, y por otra, se incrementó el porcentaje de personas con estudios de maestría.

Por su parte, la mayoría de los funcionarios de las áreas misionales de DDHH y DIH de la Procuraduría General de la Nación (nivel central), tienen estudios profesionales. No obstante, este porcentaje ha disminuido entre el año 2006 (90,9%) y el 2008 (75,7%), gracias a un aumento del número de funcionarios que poseen estudios de especialización.



Fuente: CSJ, corte a 31 de diciembre de 2008, y DP, corte a septiembre 2008.

Para el año 2008<sup>24</sup> un 62,12% de sus funcionarios (jueces) del Consejo Superior de la Judicatura poseen estudios de especialización, un 6,06% maestrías o doctorados y un 31% son únicamente profesionales, siendo esta la entidad cuyos funcionarios poseen un nivel de educación más alto para ese año. En la Defensoría del Pueblo el porcentaje de funcionarios de

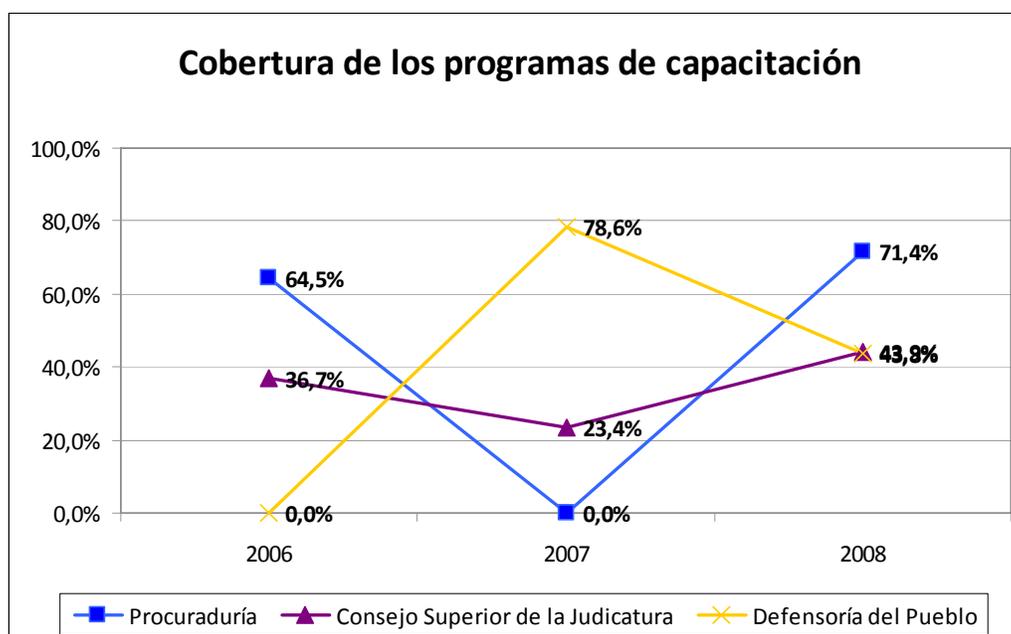
<sup>24</sup> La entidad no presentó información para los años 2006 y 2007.

las áreas misionales de DDHH y DIH que poseen estudios de especialización se ha mantenido prácticamente constante entre los años 2007 (41,43%) y 2008 (41,38%). Por su parte, el porcentaje de funcionarios profesionales presentó inicialmente una disminución en 2007 (46,43%) respecto a 2006 (50,89%), y un incremento en 2008 (48,28%). Para este último periodo el 2% de los funcionarios de las áreas misionales de DDHH y DIH de esta entidad tiene estudios de maestría o doctorado.

Los datos presentados permiten concluir que aunque los porcentajes de funcionarios que poseen estudios de postgrado en algunas entidades es mayor al 50%, es fundamental desarrollar acciones que promuevan su incremento con el fin de ampliar las capacidades del recurso humano para la atención, investigación, juzgamiento y sanción en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

## RECU 02. Cobertura de los programas de capacitación en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

Este indicador tiene relación con el objetivo específico de la Política de “ofrecer medios e instrumentos para generar y desarrollar las capacidades y habilidades necesarias en la atención, investigación, juzgamiento, sanción y reparación en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH”.



Fuente: PGN, FGN, CSJ, corte a 31 de diciembre de 2008, y DP, corte a septiembre de 2008<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> La Fiscalía General de la Nación no presentó información para este indicador, pues según indicó no cuenta con la información sistematizada y consolidada para alimentarlo: “Si bien es cierto que los fiscales adscritos a la Unidad han recibido en su totalidad nutridas y diferentes capacitaciones en el tema no solo de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en general, sino también de aspectos puntuales a diferentes problemas teóricos y prácticos de la investigación de diversas conductas violatorias a los DDHH y DIH, la Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas de la Fiscalía, que es

Las cifras evidencian una disminución en la cobertura de los programas de capacitación en DDHH y DIH ofrecidos por la Defensoría del Pueblo a los funcionarios que pertenecen a las áreas misionales de DDHH y DIH, al pasar de un 78% en el año 2007 al 43% en 2008. En el Consejo Superior de la Judicatura, aunque se dio una disminución del porcentaje de cobertura entre los años 2006 y 2007, se presentó un aumento importante para el año 2008, alcanzado un 43,9%.

La Procuraduría General de la Nación, quien presentó el porcentaje más alto de cobertura de sus programas de capacitación en DDHH y DIH en el año 2006 (64,5%), no tuvo resultados al respecto en 2007; no obstante, para el año 2008 los programas de capacitación cubrieron al 71,4% de sus funcionarios pertenecientes a las áreas misionales relacionadas con DDHH y DIH.

Los bajos porcentajes de cubrimiento, presentados en algunas de estas ocasiones, obedecen al hecho de que las capacitaciones que reciben estos funcionarios no sean particularmente en la materia de DDHH y DIH, pero también a que los recursos se dirigen hacia otras áreas dentro de las entidades.

El desarrollo del Proyecto 13 de la Política, encaminado a generar una serie de módulos de capacitación tendientes a fortalecer el cumplimiento de la misión de los operadores con competencias en la investigación, juzgamiento y sanción de los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, seguramente contribuirá al mejoramiento de esta medición.

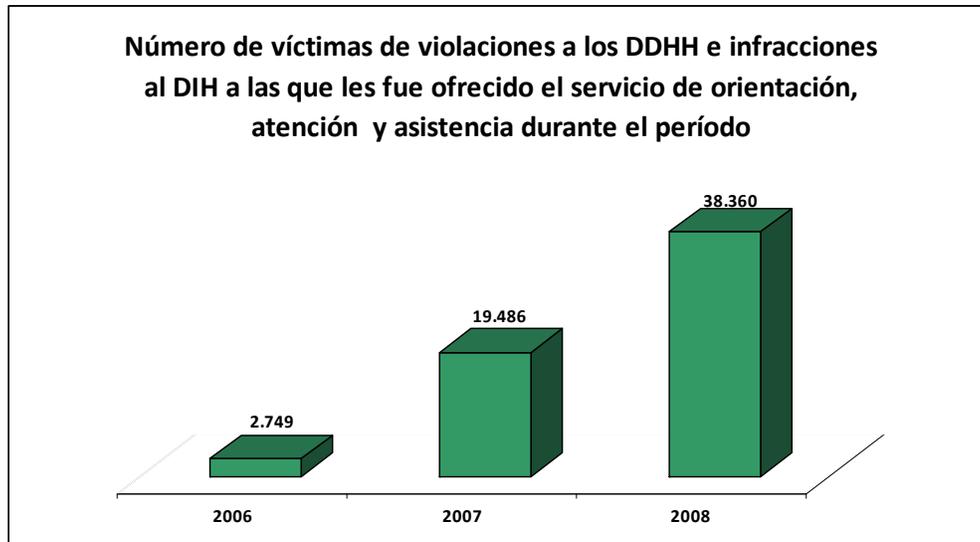
#### **VÍCT 01. Capacidad para la atención de víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, en relación con los servicios de orientación, atención y asistencia.**

---

Este indicador tiene por objeto mostrar la capacidad que tiene la Defensoría del Pueblo para atender la demanda de las víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, en relación con los servicios de orientación, atención y asistencia. Se encuentra relacionado con el objetivo específico de la Política de promover el reconocimiento y la participación de las víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en los procesos de investigación, juzgamiento, sanción y reparación.

---

la dependencia competente para certificar e informar sobre los cursos en esta materia de los servidores de la institución, no cuenta con la información sistematizada por persona (s), sino por jornada específica de capacitación”.



Fuente: Defensoría del Pueblo. Corte a 31 de diciembre de 2008.

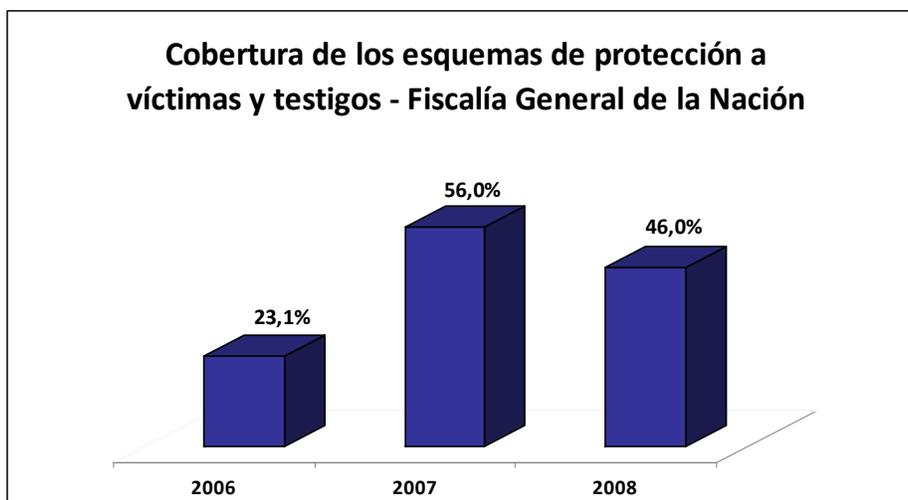
Se puede evidenciar un incremento considerable en el número de víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, a las que les fue ofrecido el servicio de orientación, atención y asistencia entre los años 2006 y 2009, pasando de 2.749 en el primer periodo a 38.360 en el último.

Vale la pena mencionar que, de acuerdo a lo expresado por la Defensoría del Pueblo, el total de víctimas que calificaban para recibir el servicio fueron atendidas, por lo que la medición de este indicador alcanzó un 100% en los tres periodos.

### **VÍCT 03. Cobertura de los esquemas de protección para víctimas y testigos de casos por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH**

El indicador mide la capacidad que tienen las instituciones a través de sus esquemas de protección dirigidos a víctimas y testigos de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, para atender la demanda. Está asociado al objetivo específico de la Política de asegurar que los mecanismos de protección favorezcan la participación y colaboración efectiva de víctimas, testigos y operadores judiciales en los procesos de investigación, sanción y reparación por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> La Procuraduría General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura no tienen un programa a través del cual brinden protección directa a víctimas y testigos, por tanto no reportan información al respecto. De otra parte, no se recibió información de la Defensoría del Pueblo respecto a este indicador.



Fuente: Fiscalía General de la Nación. Corte a 31 de diciembre de 2008.

Mediante su Programa de Protección la Fiscalía ofrece atención integral y asistencia social a las víctimas y sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil y al cónyuge, compañera o compañero permanente, cuando se encuentren en riesgo de sufrir agresión o que sus vidas corran peligro por causa o con ocasión de la intervención en un proceso penal.

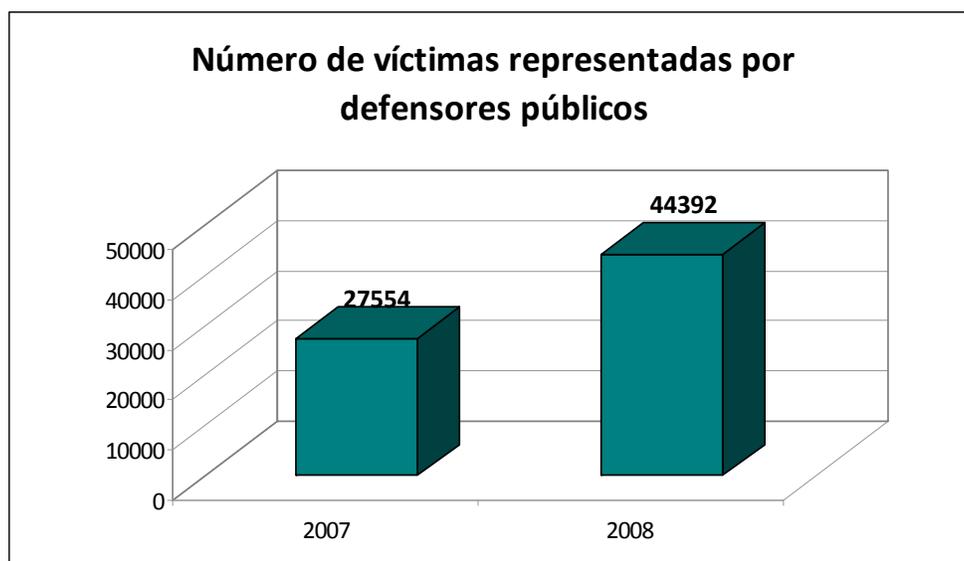
Pese a que uno de los pilares de la Política ha sido la atención a víctimas, los resultados de este indicador pueden resultar contrarios a este objetivo, pues aunque ha habido un aumento en el número de víctimas a quienes se les realizó una valoración del nivel de riesgo, el porcentaje de cobertura de los esquemas de protección, luego de haberse más que duplicado en 2007, tuvo un descenso en 2008, según las cifras reportadas. Esta situación podría explicarse por la falta de capacidad para atender la demanda, por las consecuencias a nivel familiar, profesional y social que puede generar para las víctimas y testigos ingresar en un programa de protección, o simplemente porque existe un número de solicitudes de atención que deberá ser brindada por la entidad en proceso de trámite.

## **INVE 02. Cobertura de defensores públicos en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH**

Este indicador se relaciona con el objetivo específico de la Política de asegurar servicios oportunos de defensa técnica para las víctimas de violaciones a DDHH e infracciones al DIH en incapacidad económica o social para proveérsela.

Para el logro de este objetivo la Política reforzó la actividad de defensoría pública de la Defensoría del Pueblo a través de la reformulación del Proyecto 24, el cual estaba destinado inicialmente a la contratación de defensores para presuntos responsables, pero con posterioridad, teniendo en cuenta la alta demanda existente, se destinó también a la contratación de defensores para víctimas.

El propósito de este indicador es medir la cobertura del servicio de defensa que ofrece la Defensoría del Pueblo a los presuntos responsables y a las víctimas de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.



Fuente: Defensoría del Pueblo. Corte a septiembre de 2008.

A través de este proyecto la Defensoría del Pueblo brindó el servicio de defensoría pública a 27.554 víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH durante el año 2007, y a 44.392 con corte a septiembre de 2008 (estos valores corresponden al 100% de las víctimas que solicitaron el servicio). Este crecimiento en el número de víctimas atendidas entre uno y otro periodo puede obedecer, entre otras razones, al fortalecimiento del grupo de defensores públicos contratados a través del Proyecto 24 de la Política, el cual se triplicó entre uno y otro periodo. Por otra parte, es factible pronosticar para el año 2009 un aumento en las solicitudes de defensa respecto a los años anteriores, lo cual conduce a evaluar la necesidad de destinar nuevos recursos que permitan atender una demanda que seguramente llegará a estabilizarse, pero que por lo pronto será creciente dada la visibilidad que se le ha dado a las víctimas con los procesos de justicia y paz, y la implantación del sistema penal acusatorio.

De otro lado, la Defensoría del Pueblo atendió un total de 232 presuntos responsables de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, que durante el año 2008 solicitaron la prestación del servicio de defensa pública. Al igual que sucede para el caso de las víctimas, se espera que el número de victimarios que soliciten este servicio se incremente en los próximos periodos, como consecuencia de un avance en los procesos de justicia y paz.

### 2.2.2. Estado de los hitos de la política

Los hitos de la Política establecen una ruta a seguir en su desarrollo, bajo el entendido que, arribando a ciertos puntos de ejecución, ésta se encuentra encauzada hacia su realización total, de manera que estos pueden ser entendidos como metas intermedias. Con este propósito se establecieron 16 hitos, de los cuales se han alcanzado los primeros y básicos para el arranque de las acciones; otros se encuentran en curso o no alcanzados, en tanto los

proyectos a los que se encuentran asociados así lo determinan. El estado actual de los hitos se puede observar en la siguiente tabla:

**TABLA 6. MAPA DE HITOS DE LA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD EN CASOS DE VIOLACIONES A LOS DDHH E INFRACCIONES AL DIH**

NOMBRE DEL HITO	ESTADO A 31 DE DICIEMBRE DE 2008	FECHA PROGRAMADA DE CUMPLIMIENTO	FECHA DE CUMPLIMIENTO
Aprobación del Documento Base de Política por el Comité Especial de Impulso.	✓ CUMPLIDO	Diciembre 2005-semana 2	Noviembre de 2005
Aprobación del documento CONPES 3411.	✓ CUMPLIDO	Marzo 2006-semana 1	Marzo de 2006
Aprobación segunda fase PLCI.	✓ CUMPLIDO	Noviembre 2006-semana 4	Diciembre de 2006
Inicio segunda fase PLCI.	✓ CUMPLIDO	Febrero 2007-semana 1	Febrero y marzo de 2007
(i) Distribución de los recursos de inversión 2007.	✓ CUMPLIDO	Mayo 2007-semana 4	Junio de 2007
(ii) Distribución de los recursos de inversión 2008.	✓ CUMPLIDO	n/a	Mayo de 2008
(i) Distribución de recursos de funcionamiento 2007.	✓ CUMPLIDO	Julio 2007-semana 3	Septiembre de 2007
(ii) Distribución de recursos de funcionamiento 2008.	✓ CUMPLIDO	n/a	Abril de 008
Entrega de los valores de la Línea Base.	➡ EN CURSO	Septiembre 2007-semana 4	n/a
Aprobación del diseño y modelo de la solución de interoperabilidad entre sistemas de información estatales encargados del conocimiento, investigación, juzgamiento y sanción de casos sobre violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.	➡ EN CURSO	Mayo 2008-semana 1	n/a
Convocatoria Carrera Fiscal-FGN.	➡ EN CURSO	Septiembre 2007-semana 4	n/a
Formulación del componente operativo a nivel de factibilidad en materia de asistencia a víctimas.	➡ EN CURSO	Diciembre 2007-semana 4	n/a
Realización de la primera jornada de capacitación.	✓ CUMPLIDO	Marzo 2008-semana 4	Noviembre de 2008
Aprobación por parte del CEI del primer conjunto de recomendaciones de ajuste a la Política.	➡ EN CURSO	Abril 2008-semana 4	n/a
Diseño del proyecto de evaluación de la Política.	✓ CUMPLIDO	Agosto 2008-semana 4	2005 y 2006 Febrero y marzo de 2007
Adopción del reglamento del Grupo de Trabajo.	➡ EN CURSO	Sin establecer	n/a
Formulación de la primera comisión utilizando los modelos integrales tipo de administración de recursos en la FGN.	➡ EN CURSO	Marzo 2008-semana 3	n/a
Realización de la primera comisión utilizando la metodología propuesta por la PGN.	➡ EN CURSO	Sin establecer	n/a

Como puede observarse, los hitos cumplidos tienen que ver fundamentalmente con la constitución del equipo coordinador de la Política y la asignación de los recursos definidos por el CONPES 3411 para su ejecución. Por su parte, los hitos que se encuentran en curso están relacionados con los proyectos de la Política de Lucha Contra la Impunidad en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. En este sentido, el análisis realizado a lo largo de este informe y sus conclusiones dan cuenta de las implicaciones que el estado de cada una de estas metas intermedias representa para la ejecución de la Política.

### 2.3. DIFICULTADES EN LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA

La ejecución de la Política de Lucha Contra la Impunidad no ha sido una labor sencilla. Al tratarse de una Política de Estado que involucra a todas las instituciones encargadas de la investigación, juzgamiento y sanción de los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, ésta requiere de la voluntad institucional para generar acciones comunes, las cuales se hacen evidentemente más difíciles cuando es necesaria la combinación de diferentes formas de trabajo, de diferentes competencias y de labores adicionales a las cargas individuales que impone el cumplimiento de las áreas misionales de cada entidad.

De hecho, algunos de los riesgos previstos al formular la Política se han materializado y han surgido otros distintos que deben ser tomados en consideración a la hora de evaluar los resultados alcanzados y las medidas que se adoptarán para enfrentarlos.

A continuación se realiza un análisis de aquellos riesgos que se concretaron convirtiéndose en obstáculos, y de algunas otras situaciones problemáticas que fueron advertidas a lo largo del ejercicio de seguimiento a la Política.

#### 2.3.1. Problemas presupuestales

- **Agotamiento de recursos presupuestales dirigidos a la lucha contra la impunidad.** Este riesgo se ha concretado en varios de los proyectos que conforman la Política. En concreto, el Proyecto 12 para el “Diseño y ejecución del plan de reorganización y profesionalización de los RRHH de las unidades encargadas de la investigación y sanción de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH” presentó dificultades para iniciar su ejecución, como consecuencia de que los recursos apropiados en 2008 para éste propósito en la Procuraduría General de la Nación fueron destinados para cubrir la elaboración de un diagnóstico sobre los procesos de planeación y aplicación de recursos técnicos, físicos y financieros en el área preventiva y sancionatoria que no fue realizado en 2007, atendida la circunstancia que en esa vigencia los recursos de funcionamiento con los que se iba a financiar fueron distribuidos a finales de ese año.

Por su parte, el Proyecto 2 para la “Adopción e implementación de la carrera para el personal del Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía General de la Nación” contaba en el CONPES 3411 con recursos de inversión programados para los años 2007 y 2008, pero éstos no fueron destinados por la entidad a la carrera en el CTI, toda vez que el cronograma que la Fiscalía presentó a la Corte Constitucional, dando cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Sentencia T-131 de 2005, y según el

cual se estableció destinar recursos en primera instancia a la carrera de las áreas misionales y administrativas de la FGN. Así las cosas, a la fecha la carrera en el CTI no cuenta con recursos de la Política para su realización.

- **Retrasos en la apropiación y puesta a disposición de los recursos presupuestales que soportan las intervenciones incluidas en la política.** En el año 2007 los recursos de funcionamiento del Presupuesto General de la Nación fueron apropiados a pocos meses de culminar la vigencia –septiembre–, lo que particularmente afectó la ejecución de acciones en la Defensoría del Pueblo y en la Procuraduría General de la Nación.

---

### 2.3.2. Problemas políticos

- **Cambios en las prioridades de intervención en materia de impunidad por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.** En relación con el Proyecto 4, programado para identificar criterios, procedimientos e instrumentos, claros y estables para la asignación, reasignación y selección de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en la Fiscalía General de la Nación, debe señalarse que dicha entidad redefinió el empleo de los recursos en actividades asociadas a otros proyectos de la Política que se presentaban como prioritarios. Igual sucedió con el Proyecto 11, “Generación y adopción de un modelo de planeación y aplicación de recursos humanos, físicos y financieros para la UNDH-DIH de la FGN”.

Esta situación determinó que la Vicepresidencia entrara a suplir el vacío presupuestal presentado, financiando estas actividades mediante los recursos de cooperación de Países Bajos, medida que si bien eliminó el riesgo de que las acciones inicialmente programadas quedaran sin realización, de un lado evidencia un cambio de prioridades en las intervenciones inicialmente definidas por la Fiscalía, y de otro determinó que las actividades programadas para el Proyecto 10 (con cuyos recursos se financiaron los proyectos mencionados en la FGN) se desplazaran en pro de otras relacionadas, pero que modificaron la planeación inicial.

Por su parte, en 2007 la Defensoría del Pueblo no logró realizar las actividades presupuestadas en la Política que se encontraban dirigidas a ofrecer medidas de protección personal a los defensores públicos relacionados con casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH<sup>27</sup>, habida cuenta de la apropiación tardía de recursos de funcionamiento que ya se ha reseñado. Sin embargo, en 2008 se redefinieron las prioridades y se adoptó la decisión de no destinar recursos a estas acciones de protección, y redireccionar los recursos al Proyecto 24, formulado para fortalecer el grupo de defensores públicos e investigadores en esa entidad.

En cualquier caso, estas circunstancias no son determinantes de una dificultad fundamental, habida cuenta que las acciones finalmente se han realizado. Ahora bien, desde un punto de vista general, la discusión cardinal acerca de la priorización de

---

<sup>27</sup> Se trata del Proyecto 5 que, como se sabe, se fusionó al 16 en tanto los dos hacen referencia a medidas de protección: en el primero a operadores y en el segundo a víctimas y testigos.

acciones tendrá que ver, muy seguramente, con el ajuste o integración de esta Política a la realidad impuesta por la Ley de Justicia y Paz.

---

### 2.3.3. Problemas técnicos

- **Inexistencia o falta de disponibilidad de consultores idóneos frente a componentes o actividades de algunos de los proyectos.** Este problema se evidenció principalmente durante el primer año de ejecución de la Política, en el cual se presentó una baja participación de oferentes para las convocatorias realizadas por el PLCI, ya fuese por el monto máximo establecido para el contrato (que en algunas ocasiones no cumplía con las expectativas de las firmas consultoras), o por la inexistencia de aspirantes que cumplieran con los requisitos de experiencia y cualificación exigidos.

---

### 2.3.4. Riesgos que no se concretaron

El trabajo de investigación realizado por la Corporación Excelencia en la Justicia no dio cuenta de la existencia de conflicto con las entidades donantes en relación con la priorización de intervenciones y decisiones de ejecución, lo cual evidencia una comunicación fluida con los donantes y la generación de un espacio de confianza que beneficia significativamente a la Política.

De igual manera, tampoco se puso de presente por parte de ninguna de las entidades responsables de la ejecución de la Política la existencia de conflictos intra o interinstitucionales para la definición de poblaciones objetivo, componentes y actividades de los proyectos.

---

### 2.3.5. Otras dificultades

- **Inconvenientes en la planeación.** Algunos de los proyectos de la Política han sufrido reformulaciones<sup>28</sup> que han estado justificadas, en la mayoría de los casos, en que las actividades ya habían sido realizadas por algún proyecto ejecutado en el marco de la Política, en las actividades propias de la entidad o en la necesidad de reajustar las acciones en búsqueda de un mayor impacto en la lucha contra la impunidad en materia de DDHH e infracciones al DIH.

Aunque estas reformulaciones que fueron desarrolladas por parte de las entidades se convierten en medidas necesarias para el uso eficiente de los recursos, igualmente implican dificultades en la formulación inicial, pues en esta etapa las entidades beneficiarias y ejecutoras fueron participantes activas, por lo que era plausible que advirtieran sobre actividades que en el marco de sus funciones misionales venían desarrollando y que por ende no debían ser incluidas dentro de los proyectos de la Política.

---

<sup>28</sup> Proyectos 5-16, 8-19, 17, 18, 23.

## 2.4. ACCIONES COMPLEMENTARIAS

En el seno del GTA, bajo la coordinación técnica del PLCI, se han gestado y ejecutado varias acciones que, aunque por fuera del marco de ejecución de los proyectos, han generado efectos benéficos sobre la relación interinstitucional en la lucha contra la impunidad y el alcance mismo de la Política.

En este sentido, además de las acciones propias de la estrategia de impulso a casos<sup>29</sup>, se han planeado, coordinado y ejecutado otras que refuerzan la voluntad por fortalecer las herramientas y metodologías para la investigación de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH:

*Se han realizado acciones complementarias a las planteadas explícitamente en el CONPES 3411 a través de acercamientos entre entidades como la Dirección de Justicia Penal Militar, el INPEC, el Ministerio del Interior y de Justicia, la Fiscalía, la Procuraduría, el Consejo Superior de la Judicatura y la Defensoría del Pueblo.*

- ❑ La Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación han acordado hacer un seguimiento constante y conjunto a los casos de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con énfasis en los casos de homicidio en persona protegida.
- ❑ Se ha puesto de relieve la necesidad de rodear ciertas investigaciones de una perspectiva étnica, hasta ahora desconocida por los investigadores de violaciones a los DDHH en las comunidades indígenas, para lo cual se vinculó a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia con el fin de brindar capacitación a los funcionarios de la FGN acerca de las características especiales de dichas comunidades, con lo cual se potenciará el trabajo de esta última hacia el esclarecimiento de responsabilidades en estos casos.
- ❑ Se han propiciado encuentros entre funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, a cargo de investigaciones por homicidios en persona protegida, y de la Justicia Penal Militar, en torno del derecho operacional que rige a los miembros de las fuerzas militares. El entrenamiento recibido hasta la fecha por cien operadores de la PGN, y prontamente de 50 más, contribuye al mejoramiento de la calidad de las decisiones disciplinarias e intervenciones del Ministerio Público en estos casos concretos.

De otra parte, la Justicia Penal Militar y la Defensoría del Pueblo han puesto en marcha un plan dirigido a los operadores militares para potenciar acciones que prevengan la comisión de homicidios en persona protegida. Este acercamiento ha permitido un acuerdo sobre intercambio de información entre las dos instituciones respecto a los hechos de esta naturaleza consumados.

- ❑ Adicionalmente, se ha logrado la coordinación interinstitucional para el seguimiento e impulso de casos emblemáticos, como aquellos de los homicidios, torturas y desapariciones forzadas cometidas en el municipio de Trujillo al norte del Valle, y en el municipio santandereano de Barrancabermeja, en los que se ha incluido al Consejo Superior de la

---

<sup>29</sup> Proyecto 10.

Judicatura y al INPEC para darle impulso y agilidad a los trámites judiciales con los sujetos que son investigados por aquellos hechos.

- En el marco de la Política de Lucha Contra la Impunidad, y como parte de los compromisos asumidos por el Estado dentro del Acuerdo Tripartito firmado en junio de 2006 en Ginebra Suiza, el 15 de septiembre de 2006, se firmó entre el Gobierno Nacional y la Fiscalía General de la Nación el Convenio Interadministrativo N° 15406 para el impulso de los casos de violaciones de derechos humanos de los sindicalistas cuyo objetivos son: a) generar estrategias que propendan por el esclarecimiento de los hechos; b) identificar y castigar a los autores y partícipes en estas violaciones; c) prevenir los delitos que atentan contra los derechos humanos de los sindicalistas adoptando los planes y programas interinstitucionales, nacionales y locales que se requieran.

En desarrollo de este convenio la Fiscalía General de la Nación **ha designado 19 fiscales** destacados con su respectivo grupo de investigadores conformado por **78 personas** de la Policía Judicial y del Cuerpo Técnico de investigaciones, quienes tienen a su cargo la sustanciación de las investigaciones de casos en los cuales los sindicalistas han sido víctimas.

En este contexto, se atienden los casos reportados a la OIT dentro del caso 1787, iniciado en 1994 por queja interpuesta por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) por asesinatos y otros actos de violencia contra dirigentes sindicales y miembros de estas organizaciones en Colombia.

- Este acuerdo ha hecho posible un ostensible avance en las investigaciones de casos de violaciones a los derechos humanos de sindicalistas. Es así como entre octubre de 2007 y diciembre de 2008, con relación a los 1.297 casos asumidos por la Subunidad de la Fiscalía General encargada de la investigación de delitos contra sindicalistas, se han proferido 114 sentencias condenatorias, 652 casos se encuentran en etapa preliminar, 209 en instrucción y se han dictado 259 medidas de aseguramiento preventivas. Desde el año 2000 se tiene un registro de 249 personas condenadas y 159 privadas de la libertad por este tipo de delitos en las diferentes unidades. De los 1.255 casos se han priorizado 185, que recogen básicamente investigaciones de connotación para las tres principales centrales sindicales (CUT, CGT y CTC) y las surgidas por los homicidios perpetrados contra sindicalistas en los años 2006 y 2007.
- Para contribuir a esta estrategia del Estado colombiano la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura aprobó la creación de dos Juzgados Penales Especializados de Descongestión para casos de delitos contra sindicalistas, y un Juzgado Único Penal del Circuito de Descongestión, con sede en la ciudad de Bogotá, para el conocimiento y juzgamiento exclusivo de los casos de violaciones a los DDHH de sindicalistas.
- Por otra parte, se generó un activo escenario de concertación entre el Ministerio de Defensa y la Inspección General del Ejército, en el que se llevó a cabo un diálogo sobre el tema de la aplicación de las Directivas 10 y 19<sup>30</sup> del Ministerio de Defensa, hecho que puso

---

<sup>30</sup> Estas directivas disponen lo siguiente:

**Directiva 10.** Reitera a los comandantes las obligaciones y deberes que poseen como garantes en materia de DDHH y DIH, específicamente en el tema de homicidio de persona protegida. Da una serie de

en evidencia la necesidad de dar un mayor alcance a estas directivas a través del fortalecimiento de su componente disciplinario. Este requerimiento reconocido por el GTA, motivó un oficio por medio del cual el Ministro de Defensa impartió instrucciones a las Oficinas de Personal del Comando General y cada una de las Fuerzas Militares para que facilitaran el apoyo a las autoridades judiciales y disciplinarias proporcionando información veraz y cumpliendo con los tiempos requeridos. Estos acercamientos permitieron la reformulación del Proyecto 17, sobre la generación de instrumentos para la planificación integrada de diligencias entre organizaciones del Sistema de Justicia Penal y el Sistema de Control Disciplinario para los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

- ❑ Debe resaltarse también la posibilidad de coordinación que se ha presentado en el GTA entre la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio del Interior y de Justicia-Dirección de Etnias. En este escenario, además de la posibilidad de que la Dirección de Asuntos Indígenas entregue el conocimiento necesario para realizar las investigaciones en estas comunidades, se ha logrado que, gracias a este acercamiento inicial, la Dirección de Asuntos Indígenas esté trabajando en la formulación de un plan de acción a ser implementado como una estrategia interinstitucional que será impulsada a través del GTA.
- ❑ Adicionalmente, el GTA facilitó un acercamiento entre la Dirección de Etnias y el INPEC, con la finalidad de solucionar las condiciones de hacinamiento en que se encontraba un grupo de indígenas en el centro de reclusión de Puerto Inírida. Como resultado de este trabajo coordinado el INPEC comenzó con el traslado de estos indígenas a la ciudad de Villavicencio.
- ❑ Así mismo, en buena parte de las actividades de coordinación interinstitucional que se han gestado en el marco del GTA está involucrado también el Consejo Superior de la Judicatura. Así, por una parte se ha logrado que el CSJ ponga a disposición de las demás entidades integrantes de la Política algunos requerimientos de información relacionados con los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, específicamente con las sentencias proferidas por jueces penales especializados. Como resultado de este ejercicio el CSJ entregó un primer registro y comprometió a su Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico para entregar esta información semestralmente.
- ❑ Por otra parte, desde el GTA se ha hecho un seguimiento constante al proceso de descongestión de los conflictos de competencia entre la Justicia Penal Militar y la Fiscalía General de la Nación, proceso en el que el Consejo Superior de la Judicatura había adquirido unos compromisos específicos para disminuir los tiempos de decisión de los conflictos pendientes. Gracias a este ejercicio se registra una disminución de los procesos pendientes de definición de competencias entre Justicia Penal Militar y Fiscalía General de la Nación, en sede de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura<sup>31</sup>. Con ocasión de estos ejercicios de coordinación esta entidad ha iniciado un

---

instrucciones relacionadas principalmente con la necesidad de respetar el trabajo de la policía judicial siempre que se produzca una muerte en combate. A través de esta directiva se crea un comité de seguimiento para monitorear el tema de homicidio en persona protegida.

**Directiva 19.** Estricta colaboración con investigaciones penales y disciplinarias en materia probatoria y aplicación del carácter restrictivo del fuero penal militar.

<sup>31</sup> A septiembre de 2008 cursan 30 casos.

estudio que revisa la posibilidad de crear mecanismos de descongestión judicial para los procesos sobre violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

### **3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Tras el ejercicio de seguimiento realizado a la ejecución de los proyectos que conforman la Política, a la medición de los resultados de política y de los ejes, a sus dificultades y a las acciones complementarias, y a las articulaciones con otras políticas relacionadas, se puede extraer una serie de conclusiones generales que se plantean a continuación de manera independiente y en orden de prioridad, bajo el entendido que la conjugación de todas ellas contribuirá a la definición de las estrategias a seguir.

#### **3.1. ENFOQUE DE LA POLÍTICA**

La lucha contra la impunidad en las materias que conciernen a este informe no concluirá en el corto plazo, por lo que deberá ser un esfuerzo que debe continuarse en el tiempo y ser una política de largo plazo, por eso se recomienda ajustar en este momento el enfoque en los siguientes sentidos:

1. Lograr un compromiso del Estado colombiano para solucionar las deficiencias presupuestales, tecnológicas, técnicas y humanas que persistan en las entidades para el cumplimiento ordinario de sus funciones misionales, pues la existencia del presupuesto suficiente para atender la demanda de justicia no puede depender de los recursos temporalmente limitados que ofrece la Política, sino de un ajuste estructural que haga sostenible la lucha contra la impunidad en Colombia.
2. Además del presupuesto ya ejecutado, se debe considerar la posibilidad de generar nuevos recursos de inversión para vigencias futuras que permitan darle continuidad a los esfuerzos de coordinación interinstitucional, renovación tecnológica e innovación, que contribuyan al fortalecimiento institucional en el largo plazo.
3. De manera general, los delegados ante el GTA deben tener la capacidad de comprometer a la institución que representan en el ejercicio de la Política.

#### **3.2. ARTICULACIÓN DE OTRAS POLÍTICAS RELACIONADAS Y EN ESPECIAL CON ACCIONES DE PREVENCIÓN DE VIOLACIONES A LOS DDHH E INFRACCIONES AL DIH**

Como se mencionaba en el documento CONPES 3411, esta Política debe coordinarse con las estrategias y planes de acción relacionadas a fin de prevenir solapamientos, duplicación de esfuerzos y promover mayores niveles de trabajo conjunto entre las entidades intervinientes, en especial debe articularse con: a) los planes nacionales de desarrollo 2002-2006 y 2006 - 2010, concretamente la estrategia en materia de Derechos Humanos; b) el documento CONPES 3172 del 15 de julio de 2002, que establece las “Líneas de acción para fortalecer la política del Estado en materia de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario”; c) el Plan Nacional de Acción de DDHH y DIH; d) el proyecto de “Fortalecimiento

del Sector Justicia para la reducción de la impunidad en Colombia” financiado por la delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador, y e) la Ley 975 de 2005 y sus normas reglamentarias. Igualmente debe coordinarse con otras políticas y acciones que surjan de la dinámica nacional.

La Política debe prioritariamente articularse con las acciones de prevención incluidas en políticas relacionadas, pues uno de los factores determinantes para las reformulaciones de proyectos o los cambios de prioridades de intervención de proyectos específicos es la creciente demanda a la que se enfrenta el sistema, especialmente en materia de víctimas. Aunque el aumento de la demanda puede ser explicado por múltiples razones –como la expedición de una norma, la ocurrencia de un evento coyuntural o un retraso histórico–, un elemento determinante que debe estar incluido en cualquier política pública es el factor de la prevención. Es necesario que una Política de Lucha Contra la Impunidad ataque las causas de la misma, de modo tal que se evite la ocurrencia de hechos que den origen a las necesidades de investigación, juzgamiento y sanción, por lo cual es urgente su articulación con las políticas existentes o la creación de líneas de acción propias dentro de la Política que nos ocupa.

Así, pese a que se puede aumentar la capacidad de las entidades para evacuar los casos que llegan a su conocimiento, la Política tendría que ser infinita si la ocurrencia de hechos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH continúa en aumento, pues a más casos ingresados mayor será la cantidad de funcionarios y recursos físicos requeridos para tramitarlos de manera oportuna. Un primer esfuerzo en el ámbito de prevención, surgido en el seno del GTA, es el hecho de que la Defensoría del Pueblo haya puesto en marcha un plan dirigido a los operadores militares para potenciar acciones que prevengan la comisión de homicidios en persona protegida.

La coordinación con otras políticas y acciones institucionales relacionadas viene siendo ejercida por el PLCI, especialmente en aquellos aspectos relacionados con la atención integral a víctimas y lo concerniente a la Ley de Justicia y Paz. Sin embargo, se recomienda que desde el GTA y con iniciativa de todas las entidades partícipes sea fortalecida, para lo que se propone que en esta revisión que procede después de este informe se diseñe un punto de encuentro efectivo, con estrategias concretas para conocer en tiempo real de los avances de las otras políticas y acciones, con el fin de articular sus esfuerzos y recursos.

### 3.3. SOSTENIBILIDAD

En la medida en que la Política se ha estructurado con base en las funciones propias de las entidades beneficiarias, y en tanto los recursos son finitos pero los proyectos adquieren una dinámica propia, deben establecerse mecanismos de transferencia de tecnología y conocimiento a las entidades beneficiarias de los mismos. De otra manera, hay tareas que pueden quedarse en el camino en caso de que no se obtenga tal transferencia<sup>32</sup>, y es posible que los efectos de la Política se agoten en el corto plazo. En este sentido, aquellos elementos

---

<sup>32</sup> Por ejemplo, en el Proyecto 3 (Elaboración de un protocolo para el reconocimiento de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH) además de que ya hay una población nueva que requiere capacitación, lo cierto es que es necesario que el protocolo y su aplicación se evalúen, actualicen y ajusten permanentemente.

como la capacitación, la contratación de funcionarios, la realización de comisiones de investigación, entre otros, que requieren de una ejecución constante y que son parte de las funciones comunes de las entidades beneficiarias, deben ser asumidos en la medida de lo posible por éstas una vez finalice la ejecución de la Política, lo cual podría implicar la necesidad de un aumento de su capacidad presupuestal, humana, técnica y tecnológica.

### 3.4. RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

A partir de las dificultades identificadas en el seguimiento de la Política, resulta necesario establecer un mecanismo que asegure la recolección de información, de forma tal que sea constante y confiable. Aunque sería ideal que se tratara de una política para lograr este objetivo en todos los ámbitos de la administración pública, a través del CEI con el apoyo del GTA podría darse impulso a una iniciativa de este tipo, por lo menos en el área de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Si bien esto puede ser un objetivo del sistema de información que se está creando a través del Proyecto 9, es importante que para el seguimiento constante, mientras finaliza la construcción de dicho sistema, sea posible asegurar la obtención de la información.

### 3.5. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Estructuralmente, con la creación y fortalecimiento del GTA, la coordinación interinstitucional reporta ganancias, puesto que se ha convertido en un punto de encuentro de las entidades participantes de la Política, donde se ponen en común los problemas interinstitucionales relacionados con los proyectos y objetivos de la Política y las dificultades específicas del devenir de sus actuaciones, empero los resultados a alcanzar pueden superar este punto y dedicarse a aspectos más estructurales, potenciando más este espacio.

El estado de la coordinación en ciertas materias, como todos aquellos esfuerzos realizados para el impulso a casos de violaciones los DDHH e infracciones al DIH, han sido de gran importancia y representan avances en temas que afectan a muchos ciudadanos y que son de interés para el Estado no sólo a nivel nacional sino también internacional.

### 3.6. DESCENTRALIZACIÓN O FORTALECIMIENTO REGIONAL

Aunque la Política no fue explícita en afirmar que el fortalecimiento interinstitucional estaba dirigido especialmente al nivel central, lo cierto es que en la práctica la mayoría de las actuaciones se han concentrado en este ámbito y no en el fortalecimiento de las regiones. Esta práctica no estimula el buen funcionamiento del nivel descentralizado sino que, por el contrario, lo atrofia.

En esta medida se hace importante concretar a futuro mayores acciones que vayan encaminadas a replicar en los departamentos las actividades que se han adelantado en el marco de la Política, pues del buen funcionamiento regional depende en gran medida que las dependencias del nivel central no deban asumir la responsabilidad de todos los hechos por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH que ocurren en el país, situación que derivaría en

problemas de congestión e ineficiencia, o en la necesidad de fortalecer indefinidamente las dependencias del nivel central.

Para ilustrar este pronóstico, puede mencionarse el aumento significativo de la carga que ha tenido la Unidad Nacional de DDHH y DIH de la Fiscalía en el año 2008 en materia de ejecuciones extrajudiciales, aumento en el que ha repercutido de forma importante las comisiones de fiscales que se han realizado en las seccionales, con las cuales se ha logrado revivir varios de los casos que se encontraban archivados o inactivos en estas dependencias.

<b>Investigaciones de casos de homicidios cometidos por miembros de la fuerza pública</b>	<b>Enero 2008</b>	<b>Junio 2008</b>	<b>Noviem. 2008</b>	<b>Diciem. 2008</b>
<b>Total casos UNDH</b>	243	555	716	848
<b>Ley 600</b>	216	409	485	554
<b>Ley 906</b>	27	146	231	294

Fuente: UNDH-DIH

Esta situación, si bien denota una fuerte labor de impulso, evidencia también la dependencia que se puede estar dando a la intervención de la Unidad Nacional para la pronta resolución de los casos, lo cual conlleva a pensar en la necesidad de desconcentrar el fortalecimiento en las regiones y la posibilidad de darle continuidad a la Política en este sentido, lo que requeriría de la gestión de nuevos recursos.

En el marco de la Política se ha ejecutado acciones a nivel regional, como la realización de audiencias virtuales (Proyecto 20) y la ruta de atención psicojurídica de la Defensoría del Pueblo (Proyecto 15). En el caso de las audiencias virtuales, la desconcentración territorial resulta casi inevitable, pues los problemas de desplazamiento y orden público que pueden subsanarse a través de este mecanismo no se predicen del nivel central, sino de las regiones apartadas del país. En relación con el Proyecto 15, es importante tener en cuenta que no sólo es un hecho aislado de la tendencia general de la Política a fortalecer sólo el centro, sino que además se realiza en las regionales porque es la única forma en que se pueden intervenir las áreas relacionadas con víctimas que, en su mayoría, están alejadas del nivel central. Así mismo, el PLCI ha apoyado la realización de capacitaciones a operadores regionales en el protocolo dirigido al reconocimiento de hechos que constituyen violaciones a los DDHH o infracciones al DIH, y ha apoyado la atención a víctimas a nivel regional y su participación en las audiencias de versión programadas por la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General.

Con el propósito de contribuir al fortalecimiento de las instituciones a nivel regional, resultaría significativo que el GTA desarrollara una labor articuladora territorial, identificando cuáles son las necesidades transversales de las regiones, bien sea a través de una o varias sesiones en las que los representantes seccionales pudieran exponer sus necesidades<sup>33</sup>, o bien cada que

<sup>33</sup> Para realizar esta sesión podrían utilizarse medios virtuales que conectaran a Bogotá con las diferentes regiones, tal como ocurre en los consejos comunitarios, o como ocurrió en la última reunión de seguimiento del sistema penal acusatorio realizada por la Comisión Constitucional, en la cual, a través de videoconferencia, las seccionales expusieron los obstáculos que han identificado en la implementación de la reforma penal en sus regiones.

entidad se encargara internamente de este diagnóstico, dándolo a conocer a través de su delegado en la instancia de articulación de la Política. Así mismo, en lo que respecta a temas de capacitación, es importante que aquellos servidores que ya han sido formados puedan replicar su experiencia en las regiones, actividad en la que la UNDH-DIH ya ha realizado un avance, pues tiene programado involucrar a los fiscales seccionales en las próximas comisiones de impulso, buscando con ello transmitir parte de los conocimientos y experiencia que tienen los funcionarios del nivel central.

### 3.7. REGISTRO DE VÍCTIMAS

Dada la importancia que tienen las víctimas en la Política, se hace fundamental contar con un registro único de su cantidad y caracterización, pues a la fecha, aunque es evidente que se trata de un alto número, no se conoce la cantidad exacta, ni algunas de sus características principales, como por ejemplo los hechos que generaron su condición y cuál es su situación socioeconómica, entre otros.

Así, si bien la responsabilidad de este registro no constituye una responsabilidad establecida en el CONPES 3411, sí puede ser una tarea que requiere de la articulación con otras acciones del Estado, pues el dimensionamiento y la caracterización de las víctimas es un insumo fundamental para estimar la oferta institucional requerida para su orientación, atención, protección y defensa, aspecto importante si se tiene en cuenta que el eje problemático de atención a víctimas establecido por el CONPES está asociado con el hecho que “Los mecanismos de atención y protección **no se ajustan a las características y necesidades de víctimas y testigos**”.

### 3.8. LOGROS CONJUNTOS

Algunos de los logros que se han mencionado en este informe de la Política han sido alcanzados de manera conjunta con otras iniciativas. Así, por ejemplo, el impulso a la carrera en la Fiscalía tuvo su origen en la Sentencia de la Corte Constitucional T-131 de 2005 y los Juzgados de Descongestión, con el desarrollo del convenio tripartito, suscrito en el seno de la OIT.

En este sentido, al evaluar la Política es necesario tener en cuenta que existen algunas acciones<sup>34</sup> realizadas por el Estado y por organismos de Cooperación Internacional que también han servido para fortalecer la capacidad institucional para la investigación, juzgamiento y sanción de los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. Este aspecto debe ser considerado para la evaluación de la Política, no como una forma de subestimar sus logros, sino como una manera de entender que ésta debe conocer y articularse con su entorno para evitar la duplicidad de esfuerzos y generar sinergias que repercutan en mayor eficacia de la lucha contra la impunidad.

---

<sup>34</sup> Es el caso de las capacitaciones realizadas a los funcionarios de la UNDH-DIH por organismos de cooperación internacional. Así mismo, el proyecto de reestructuración de la Fiscalía, aunque sirvió para el cumplimiento de uno de los proyectos definidos en la Política (Proyecto 12), se terminó realizando con fuentes externas (Presupuesto no previsto en el CONPES) y con el apoyo de entidades que no estaban inicialmente incluidas en el diseño del proyecto para su ejecución, como fue el caso del Departamento Nacional de Planeación a través de FONADE.

#### 4. ANEXO 1

##### INDICADOR INST 07. Situación jurídica de los internos involucrados en casos de violación a los DDHH e infracciones al DIH, por tipo de proceso.

Delito	2006	2007		2008	
		Sindicado	Condenado	Sindicado	Condenado
Secuestro extorsivo	NA	229	319	511	1485
Desaparición forzada		36	13	88	90
Hom. Persona protegida		25	15	92	81
Desplazamiento forzado		32	22	69	46
Tortura		28	17	54	38
Actos de terrorismo		7	1	18	14
Tortura en persona protegida		2	1	11	10
Métodos de guerra ilícitos		5	1	12	23
Reclutamiento ilícito		1	1	4	6
Destrucción bienes protegidos		1	0	7	2
Perfidia		0	0	3	0
Toma de rehenes		1	0	3	3
Desplazamiento población		2	0	3	0
Destrucción bienes sanitarios		1	0	0	0
Delitos sexuales persona prot.		0	0	2	3
Privación debido proceso		0	0	3	0
Destrucción bienes culto		1	0	0	4
Atentados a la subsistencia		0	0	0	0
Contribuciones arbitrarias		0	0	1	1
Destrucción medio ambiente		0	0	0	2

Fuente. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Corte diciembre de 2008.