

Bogotá D.C., diciembre de 2022.

Honorable Senador

FABIO RAÚL AMÍN SALEME

Presidente

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 157 de 2022 Senado *“Por medio de la cual se fortalece la prestación del servicio esencial de administración de justicia adicionando la planta de cargos de la Fiscalía General de la Nación para garantizar el cumplimiento de la función constitucional de la entidad”*.

Reciba un cordial saludo respetado señor presidente,

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 157 de 2022 Senado *“Por medio de la cual se fortalece la prestación del servicio esencial de administración de justicia adicionando la planta de cargos de la Fiscalía General de la Nación para garantizar el cumplimiento de la función constitucional de la entidad”*.

Cordialmente,



ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO
SENADOR DE LA REPÚBLICA
COORDINADOR PONENTE

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No.157 DE 2022 SENADO

“Por medio de la cual se fortalece la prestación del servicio esencial de administración de justicia adicionando la planta de cargos de la Fiscalía General de la Nación para garantizar el cumplimiento de la función constitucional de la entidad” (título anterior al propuesto por el ponente)

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY.

Este es un proyecto de ley de iniciativa del Fiscal General de la Nación doctor Francisco Roberto Barbosa Delgado con el acompañamiento como coautor del honorable senador Roy Leonardo Barreras Montealegre el cual fue radicado el 31 de agosto de 2022. La mesa directiva de la Comisión Primera Constitucional permanente me designó como ponente para primer debate del presente proyecto de ley el día 3 de noviembre de 2022, el señor Fiscal General de la Nación y el senador Roy Barreras en ejercicio de las facultades de los artículos 150 y 251 numeral 4 de la Constitución Política en concordancia con los numerales 1 y 10 del artículo 140 de la Ley 5 de 1992 presentó el presente proyecto de ley el cual se elaboró en forma conjunta con las organizaciones sindicales UNISERCTI, SINTRAFISGENERAL, SINTRAFISCALIA, SERFIGEN, UNTRAFIS, UNITRAJ, ATRAES, ASONAL JUDICIAL y ASONAL JUDICIAL S.I, en cumplimiento del acuerdo sindical suscrito por la entidad el 7 de diciembre de 2021, el cual se fundamentó en un diagnóstico de carga laboral y la necesidad de fortalecer la prestación del servicio esencial de administración de justicia adicionando la planta de cargos de la Fiscalía General de la Nación.

La exposición de motivos del señor Fiscal General de la Nación es la siguiente que compartimos y acogemos integralmente:

“INTRODUCCIÓN

El presente proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso de la República tiene como fin fortalecer la función constitucional de la

Fiscalía General de la Nación mediante la ampliación de la planta de personal de la Entidad, buscando aumentar las capacidades institucionales para desarrollar la investigación penal de forma eficiente, con miras a lograr un efectivo esclarecimiento de las conductas punibles en todo el territorio nacional.

I. MARCO CONSTITUCIONAL

De conformidad con el artículo 250 Constitucional, la Fiscalía General de la Nación “está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo [...]”.

En este contexto, el Fiscal General de la Nación tiene la función de “4. Participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto” (art. 251 Constitución Política). Sobre este asunto, la Corte Constitucional ha indicado que “la política criminal comprende una amplia gama de decisiones públicas”¹. En ese sentido, ha acuñado una definición amplia de política criminal, considerándola como “el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción”², para lo cual enfatiza que “dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole”.

En ese sentido, la Corte Constitucional ha enunciado como una de las medidas de política criminal, aquellas destinadas a “(...) descongestionar los despachos judiciales y lograr mayor eficacia y eficiencia en la administración de justicia”³, lo cual se puede lograr a través de distintas estrategias, entre las que se destaca, por ejemplo, la ampliación de las plantas de personal de las entidades a cargo de desarrollar y materializar la política criminal del Estado, como lo es la Fiscalía General de la Nación.

¹ Corte Constitucional, sentencia C-646 de 2001.

² Corte Constitucional, sentencia C-646 de 2001.

³ Corte Constitucional, sentencia C-646 de 2001. Esta medida de política criminal fue desarrollada en la sentencia C-277 de 1998, providencia que señaló que “una política criminal dirigida a descongestionar los despachos judiciales y a lograr una mayor eficiencia y eficacia en la administración de justicia” implica la adopción de “formas de terminación abreviada del proceso (...)”. Sin embargo, la creación o promoción de mecanismos que procuran la terminación anticipada de los procesos es una de las distintas medidas a través de las cuales se puede lograr la descongestión de la administración de justicia.

Por lo tanto, con fundamento en la interpretación y definición del concepto de política criminal desarrollado por la Corte Constitucional, una de las medidas a través de las cuales se puede aumentar la efectividad y eficiencia de la administración de justicia, y de esa forma disminuir los índices de congestión judicial, es mediante la ampliación del capital humano de las entidades encargadas de administrar justicia o con funciones afines con dicha materia, entre las que se incluye a la Fiscalía General de la Nación.

En ese orden de ideas, el objeto del presente proyecto de ley hace parte del conjunto de medidas que abarcan la definición de la política criminal del Estado, razón por la cual el Fiscal General de la Nación está ejerciendo la atribución constitucional conferida en el numeral 4 del artículo 251 Superior⁴. Lo anterior debido a que, mediante la ampliación de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, se busca fortalecer la presencia y capacidad institucional, logrando efectivizar la investigación y judicialización de delitos, lo cual incidirá positivamente en reducir los índices de congestión judicial.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Adicional a las funciones y facultades indicadas en el aparte anterior, es importante destacar que la estructura y planta de personal de la Fiscalía General de la Nación está determinada por la ley. A través del tiempo la planta de personal de la Entidad ha tenido diversas modificaciones, de acuerdo con la evolución de los distintos fenómenos criminales, así como la búsqueda de una mejor gestión administrativa a nivel interno y respecto a la ciudadanía.

El primer antecedente normativo lo ubicamos en el Decreto Ley 2699 del 30 de noviembre de 1991, por medio del cual se expidió el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación que autorizó al Fiscal General de la Nación, por única vez, crear los cargos que requiriera la Entidad para ejercer sus funciones⁵. Con base en estas facultades, se

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-646 de 2001. “Lo cierto es que la Constitución de manera expresa lo ha facultado para ‘participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto’ (art. 251 num. 3 de la C.P.). En esto la iniciativa legislativa del Fiscal es más amplia que la del Defensor del Pueblo (art. 282 num. 6) y el Procurador General de la Nación (art. 278 num. 3) cuyo ámbito de iniciativa legislativa está referido a las “materias relativas a su competencia”. (Subrayas propias).

⁵ Decreto Ley 2699 de 1991, artículo transitorio 1°.

expidieron las Resoluciones No. 00013 y 00015 de 1992, a través de las cuales se crearon 10.509 cargos. Luego, con fundamento en el artículo 11 del Decreto 2699 de 1999⁶ se crearon cargos en la planta de la Entidad, hasta llegar a un total de 20.120.

Posteriormente, la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación se modificó en múltiples ocasiones, como se detalla en el siguiente cuadro:

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

Fuente: Exposición de motivos del Proyecto de Ley 193 de 2012 Cámara, 241 de 2013 Senado, “[p]or la cual se otorgan facultades extraordinarias pro t mpore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fisc lia General de la Nación y expedir su Régimen de Carrera y situaciones administrativas”

Adicionalmente, con ocasión de procesos de reestructuración de la Entidad, se expidieron los Decretos Leyes 018 de 2014, y 898 de 2017, los cuales implicaron la modificación de la planta de personal así:

⁶ Artículo 11: “En desarrollo de sus funciones, la Fisc lia General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura coordinarán sus actividades para el eficiente y eficaz desempeño de la administración de justicia corresponde al Consejo Superior de la Judicatura a iniciativa del Fiscal General crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos de la Fisc lia, estableciendo denominaciones específicas dentro de la nomenclatura de empleos y la escala de salarios”.

MODIFICACIONES EN LOS CARGOS FGN DE 2014 a 2017		
NORMA	OBSERVACION	TOTAL
Decreto Ley 018 de 2014	Ampliación de la planta de personal	3.248
Decreto Ley 898 de 2017	Supresión de empleos objeto de la restructuración de personal	-5.733
	Unidad Especial de Investigación y otros empleos creados bajo el marco de la restructuración	1.117

En particular, se resalta el efecto del Decreto Ley 898 de 2017, el cual redujo el número de cargos de las plantas globales de las áreas de fiscalía y de policía judicial de la Entidad, afectando gravemente la capacidad institucional para cumplir con sus funciones constitucionales. A continuación, se detalla la relación de cargos suprimidos:

Tabla 1. Cifras cargos suprimidos Decreto Ley 898 de 2017

Número de empleos suprimidos	Planta global Área Fiscalías
291	Fiscal delegado ante jueces penales de circuito
322	Fiscal delegado ante jueces de circuito
73	Fiscal delegado ante tribunal del distrito
1.101	Asistente de fiscal I
931	Asistente de fiscal II
244	Asistente de fiscal III
210	Asistente de fiscal IV
3.172	Total

Fuente: Decreto Ley 898 de 2017

Tabla2. Cifras cargos suprimidos Decreto Ley 898 de 2017

Número de empleos suprimidos	Planta Global Área Policía Judicial
205	Profesional investigador I
62	Profesional investigador II
143	Profesional investigador III
56	Técnico investigador I

Número de empleos suprimidos	Planta Global Área Policía Judicial
414	Técnico investigador II
9	Técnico investigador III
321	Técnico investigador IV
15	Agente de protección y seguridad I
107	Agente de protección y seguridad 11
10	Agente de protección y seguridad III
16	Agente de protección y seguridad IV
1.358	Total

Fuente: Decreto Ley 898 de 2017

Tabla3. Cifras cargos suprimidos Decreto Ley 898 de 2017

Planta Global área administrativa	
Número	Denominación del cargo
6	Director Nacional II
1	Director Estratégico II
3	Director Estratégico I
5	Director Especializado
3	Subdirector Nacional
128	Subdirector Seccional
8	Jefe De Departamento
23	Asesor I
27	Asesor II
91	Profesional Experto
94	Profesional Especializado I
151	Profesional Especializado II
27	Profesional De Gestión I
95	Profesional De Gestión II
221	Profesional De Gestión III
11	Técnico I
2	Técnico III
11	Auxiliar I
7	Auxiliar II
130	Conductor I
140	Conductor II
1	Conductor III
2	Asistente I
9	Secretario Administrativo I
7	Secretario Administrativo II

Planta Global área administrativa	
Número	Denominación del cargo
1.203	TOTAL CARGOS

Fuente: Decreto Ley 898 de 2017

Como se evidencia, la supresión de cargos implicó la **reducción de 4.530 empleos** en las áreas misionales de la Fiscalía, lo que generó una congestión progresiva en la carga de trabajo de los servidores, y dejó a la Entidad sin los recursos para dar respuesta a las necesidades de justicia de los habitantes del territorio nacional. Por su parte, la planta administrativa se **redujo en 1.203 empleos**, por lo tanto, fue necesario que personal del área misional se apartara de sus funciones de investigación, para atender necesidades administrativas.

Posteriormente, se han realizado enormes esfuerzos legislativos por adecuar la estructura de la Fiscalía General de la Nación a los nuevos retos de la criminalidad, acompañadas solamente de un mínimo de cargos adicionales para el funcionamiento de las nuevas unidades (538 cargos), pero sin lograr impactar de las necesidades de la Entidad frente a su carga misional. Así, entre los años 2017-2022, se han expedido las siguientes leyes:

MODIFICACIONES EN LOS CARGOS FGN DE 2017 A 2022			
NORMA		OBSERVACION	Cargos adicionales
Ley 2010 de 2019	de	Dirección Especializada Contra los Delitos Fiscales	133
Ley 2111 de 2021	de	Dirección Especializada para los Recursos Naturales y el Medio Ambiente	135
Ley 2111 de 2021	de	Dirección de Apoyo Territorial	135
Ley 2197 de 2022	de	Dirección Especializada contra los delitos informáticos	135
Ley 2205 de 2022	de	Unidad Especial de Investigación de delitos priorizados cometidos contra la Infancia y la Adolescencia	ND

III. CONGESTIÓN EN LA CARGA MISIONAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Congestión progresiva del Ente Investigador y Acusador. El diseño institucional de la Entidad supone que la totalidad de las labores de investigación –desde las etapas más preliminares del proceso– están en cabeza de la FGN exclusivamente. Adicionalmente, el ente acusador ha tenido desde 1991 la tarea de judicializar violencias de muy diferente naturaleza. Para dimensionar lo anterior, basta con señalar que el inventario acumulado de casos de la Entidad ascendió a 24.754.825 noticias criminales (con corte a agosto de 2022), sin contar con lo judicializado en regímenes especiales. De este inventario, una vez consultados los datos registrados en los sistemas de información, la Entidad cuenta con una carga de 2.948.438 casos activos. Esta carga incluye el número de denuncias que han ingresado en lo corrido del año más el número de procesos de los años anteriores en los que aún no se ha producido una decisión de salida definitiva, de manera que los Fiscales deben asumir la carga nueva que ingresa cada año, al tiempo que impulsan la carga de años anteriores. Esta carga ha aumentado permanentemente desde el 2007, debido a la acumulación de casos de los años anteriores, como se muestra en la siguiente gráfica:



Altas cargas de trabajo de los fiscales. Los 2.948.438 casos activos están distribuidos en las 35 direcciones seccionales que componen la Entidad y son impulsados por los fiscales con carga misional en cada dependencia. Del total de seccionales, en 10 de ellas los fiscales tienen en promedio una carga que supera los 1.000 casos activos, siendo éstas las más congestionadas del país. A su vez, en las 14 seccionales siguientes en la lista de congestión de la Entidad, se advierte que los fiscales tienen una carga en promedio superior a los 580 casos activos. Por ejemplo, los fiscales de la Dirección Seccional Cundinamarca asumen cargas promedio de 7.981 casos, en la Dirección Seccional Cauca la carga promedio es 3.967, en la de Magdalena medio es 2.057 y en la Guajira es

2.025. Con la acumulación de carga que se está observando con el pasar de los años, manteniendo la planta fija, este número indefectiblemente aumentará, dificultando la celeridad y efectividad que demanda la ciudadanía de la administración de justicia.

Niveles óptimos de cargas de trabajo. La investigación de conductas punibles y el ejercicio de la acción penal requieren niveles óptimos de cargas de trabajo. Para determinar estos niveles óptimos de casos, puede utilizarse la mediana del promedio de la carga por dirección seccional, la cual oscila en 400 casos activos. Al comparar esta cifra con un análisis de cargas por franjas de casos activos de la Ley 906, encontramos que el 48,1% de los fiscales registra una carga superior a la óptima y que el 5,17% de los fiscales registra una carga superior a los 2.000 casos, lo cual equivale a una carga cinco veces superior a la óptima.

Casos activos	Número de fiscales	% participación
<10	234	5,32%
11-100	798	18,10%
101-200	510	11,58%
201-300	413	9,37%
301-400	330	7,48%
401-500	289	6,57%
501-600	234	5,32%
601-700	200	4,54%
701-800	166	3,76%
801-900	172	3,90%
901-1.000	140	3,18%
1.001-1.100	116	2,63%
1.101-1.200	115	2,61%
1.201-1.300	87	1,98%
1.301-1.400	84	1,91%
1.401-1.500	70	1,58%

Casos activos	Número fiscales	de	% participación
1.501-1.600	58		1,31%
1.601-1.700	50		1,14%
1.701-1.800	42		0,96%
1.801-1.900	38		0,87%
1.901-2.000	31		0,71%
>2.001	228		5,17%
Total	4.406		100%

Fuente: Elaboración DPE, con base en cifras del SPOA casos activos
Nota: Se toman en cuenta los fiscales con carga de Ley 906 activa asignada en el SPOA con corte al 30 de junio de 2022.

Cargas de trabajo óptimas y complejidad de las investigaciones. El nivel óptimo de cargas de trabajo debe analizarse de manera conjunta con la complejidad de los procesos, ya que la investigación de los casos más complejos requiere más recursos y un mayor esfuerzo institucional. En este sentido, la mayoría de los despachos con más de 2.000 casos asignados conocen de conductas punibles como violencia intrafamiliar, inasistencia alimentaria, lesiones personales, hurto y tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, los cuales son los delitos que más afectan la seguridad ciudadana. En todo caso, resaltamos que respecto de fenómenos criminales complejos, como los asociados con la criminalidad organizada, los homicidios colectivos, las afectaciones a defensores de derechos humanos y el terrorismo, el nivel óptimo de cargas de trabajo es menor al estimado en este documento.

Las altas cargas promedio de trabajo de los fiscales afectan la Justicia Penal para Adolescentes. Del número total de fiscales, aproximadamente 206 funcionarios están destacados a nivel nacional para impulsar los procesos originados en el marco del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes⁷, al tiempo que lideran investigaciones y judicializaciones cometidos en el sistema penal de adultos. Esta asignación de funciones mixtas se explica, justamente, en las altas cargas

⁷ Ley 1098 de 2006 “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”, “artículo 148. Carácter Especializado. La aplicación de esta ley tanto en el proceso como en la ejecución de medidas por responsabilidad penal para adolescentes, estará a cargo de autoridades y órganos especializados en materia de infancia y adolescencia. [...]”.

de trabajo derivadas del número de noticias criminales en la justicia penal para adultos.

Observancia del estándar internacional y nacional para atender los casos del Sistema Penal de Responsabilidad para Adolescentes. La Ley 1098 de 2006, en concordancia con los principios de diferenciación y especificidad previstos en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing)⁸, establece que la aplicación del SRPA debe estar a cargo de autoridades especializadas⁹. Esto implica que las autoridades a cargo de la aplicación del SRPA deberían ser diferentes de las que aplican el sistema de responsabilidad penal de los adultos. Con el fin de dar cumplimiento a los principios internacionales de diferenciación y especificidad en la administración de la justicia de menores y de la regla prevista en la Ley 1098 de 2006 sobre autoridades especializadas, la Fiscalía General de la Nación debería contar con fiscales y servidores de policía judicial especializados en responsabilidad penal para adolescentes. Sin embargo, la insuficiencia de recursos de la entidad para atender el alto número de noticias criminales a su cargo ha impedido el cumplimiento estricto de estos principios.

Aumento sostenido del número de procesos a cargo de la Fiscalía. La carga acumulada de casos que presenta actualmente la Fiscalía General de la Nación puede explicarse, en parte, por el aumento sostenido del número de entradas anuales que recibe la Entidad. En efecto, en el año 2000, el ente acusador registró 593.986 entradas, las cuales, en 2019, ascendieron a 1.454.083 entradas. Ahora bien, aunque en 2020 y 2021 se evidencia una reducción en el número de entradas, probablemente asociadas a las medidas de confinamiento para enfrentar la pandemia, en lo corrido de 2022 han ingresado 927.559 casos a la Entidad, a partir de lo cual puede estimarse que este será el año con el mayor número de entradas en la historia de la Fiscalía.

⁸ Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (“Reglas de Beijing”), Adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 40/33 del 28 de noviembre de 1985. 2. “Alcance de las Reglas y definiciones utilizadas. [...] 2.3. En cada jurisdicción nacional se procurará promulgar un conjunto de leyes, normas y disposiciones aplicables específicamente a los menores delincuentes, así como a los órganos e instituciones encargados de las funciones de administración de la justicia de menores, conjunto que tendrá por objeto: [...]”. <http://www.cidh.org/ninez/pdf%20files/Reglas%20de%20Beijing.pdf>

⁹ Ley 1098 de 2006 “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”, “artículo 139. Sistema de responsabilidad penal para adolescentes. El sistema de responsabilidad penal para adolescentes es el conjunto de principios, normas, procedimientos, autoridades judiciales especializadas y entes administrativos que rigen o intervienen en la investigación y juzgamiento de delitos cometidos por personas que tengan entre catorce (14) y dieciocho (18) años al momento de cometer el hecho punible”.



Tasa de denuncia y criminalidad oculta. El número de entradas registradas por la Fiscalía General de la Nación debe interpretarse de manera conjunta con las cifras sobre tasa de denuncia y cifra oculta de criminalidad, estimadas por el DANE en su Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2021. En esta encuesta, la cual indaga por las victimizaciones que han sufrido las personas encuestadas por hurtos (residencias, vehículos, personas, semovientes o aves de corral), riñas y peleas, extorsión y otros delitos, el DANE estimó que el 72,9% de las personas que fueron víctimas de estas conductas punibles en 2020 no presentaron una denuncia ante la autoridad competente¹⁰. Adicionalmente, es pertinente resaltar que la percepción de inseguridad nacional aumentó del 43,7% en 2019 al 44% en 2021¹¹. Estas estimaciones del DANE evidencian que las necesidades de acceso a la justicia penal de los habitantes del territorio nacional son mayores a las denuncias recibidas por la Fiscalía General de la Nación y que es necesario fortalecerla para aumentar la confianza de los ciudadanos en el sistema penal y disminuir la percepción de inseguridad.

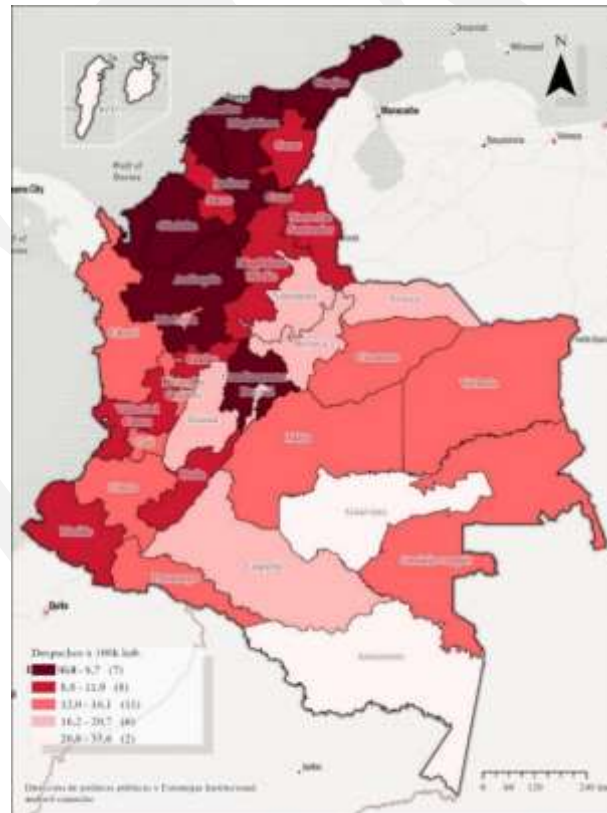
Índice de cobertura de fiscales por número de habitantes. La relación población/jueces es un indicador universalmente utilizado para medir la disponibilidad de jueces que tiene determinado país o región. El propósito de este indicador es proveer información respecto del número de jueces y establecer una proporcionalidad respecto de los habitantes del país. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE el estándar en jueces debería ser 65 por cada 100.000 habitantes¹², tomando en consideración todas las especialidades de la administración de justicia. Si tomamos en cuenta la distribución actual de jueces por especialidad, la proporción correspondiente al área penal

¹⁰ DANE, 2021. Presentación rueda de prensa, Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana Disponible en https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2020/Presentacion_rueda_de_prensa_ECSC_2020.pdf

¹¹ DANE, 2021. Presentación rueda de prensa, Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana Disponible en https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2020/Presentacion_rueda_de_prensa_ECSC_2020.pdf

¹² Consejo Superior de Política Criminal, Plan Nacional de Política Criminal 2021 – 2025, pág. 53.

debería ser 38 por cada 100.000 habitantes. Con respecto a esta cifra, destacamos que para 2013 la cantidad de fiscales con carga, por cada 100.000 habitantes era de 4.198 generando una tasa de 9,24. Tras la reestructuración de 2017 esta tasa solo aumentó a 10,61 (con 5.029 fiscales). Actualmente la Fiscalía General de la Nación cuenta con 5.144 fiscales en distintas competencias y 5.136 asistentes de fiscal, generando una tasa de fiscales con carga asignada de 10,8. Como vemos, el indicador de cobertura de fiscales en el territorio nacional es muy bajo, evidenciando la insuficiencia de personal destinado al ejercicio de la acción penal y de la acción de extinción del derecho de dominio, situación que dificulta dar respuesta oportuna y efectiva a las demandas de justicia de los colombianos. El siguiente mapa ilustra la situación actual de la relación población/fiscales, teniendo en cuenta el estándar internacional anunciado:



Unidad Especial de Investigación. En el marco del Acuerdo Final de Paz y mediante el Decreto Ley 898 de 2017, fue creada al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación (UEI)¹³. El objetivo de esta Unidad es investigar y acusar “ante la jurisdicción ordinaria o ante la de Justicia y Paz, de las organizaciones y conductas

¹³ Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de las Organizaciones Criminales Responsables de Homicidios y Masacres que Atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos.

criminales responsables de homicidios, masacres, violencia sistemática en particular contra las mujeres, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo”¹⁴.

Poca planta personal UEI. Para cumplir con este objetivo, a partir de lo previsto en el Decreto Ley 898 de 2017, le fue asignada a la Unidad Especial de Investigación una planta de tan solo 86 empleos. De este número de empleos, 16 corresponden a cargos de fiscal, 16 a cargos de asistente de fiscal y 26 a cargos de investigadores. Este número resultó insuficiente para asumir las investigaciones sobre afectaciones (homicidios, desaparición, desplazamiento y amenazas) a personas en proceso de reincorporación, así como homicidios a líderes sociales. Por esta razón, la Fiscalía General de la Nación ha destinado parte de su talento humano para apoyar las funciones de la Unidad Especial de Investigación, mediante situaciones administrativas temporales. No obstante, es necesario reforzar la planta de personal de la Unidad Especial de Investigación, para que esta dependencia pueda ampliar su presencia territorial, aumentar el esclarecimiento de las conductas punibles que investiga y avanzar en la desarticulación de las organizaciones criminales que operan en el país.

El fortalecimiento de la Rama Judicial y ampliar la garantía de acceso a la administración de justicia de los ciudadanos es uno de los objetivos del Gobierno Nacional 2022-2026. En el plan de Gobierno del Presidente, Doctor Gustavo Petro Urrego, y de su Vicepresidenta, Doctora Francia Márquez Mina, se trazó como uno de sus objetivos primordiales el de la “4.3 Democratización del Estado y erradicación del régimen de corrupción”. En el marco de este objetivo se enfatizó en la necesidad de implementar una reforma a la justicia, a través de la cual se observen “como pilares fundamentales la independencia judicial, la meritocracia, autonomía administrativa y presupuestal, lucha contra la corrupción, acceso expedito de la ciudadanía al sistema judicial mediante herramientas tecnológicas y fortalecimiento de los mecanismos alternativos para solución de conflictos”¹⁵. En ese orden de ideas, el gobierno está comprometido con implementar una reforma a la justicia

¹⁴ Artículo 3º del Decreto Ley 898 de 2017.

¹⁵ Programa de gobierno “Colombia, potencia mundial de la vida”. Petro Presidente 2022-2026, pág. 46. Disponible en <https://gustavopetro.co/descarga-programa-de-gobierno/>

que fortalezca la autonomía e independencia del poder judicial, y que permita aumentar la cantidad de jueces, “porque entre más jueces haya más posibilidades tiene la ciudadanía de tener justicia. Y ese es el objetivo fundamental de cualquier reforma”¹⁶. De igual manera, esta necesidad es compartida por organizaciones de la sociedad civil, como la Corporación Excelencia en la Justicia, y sectores académicos¹⁷. Consecuencialmente, esta reforma requerirá también del fortalecimiento de otros actores en el sistema de justicia, como la Fiscalía General de la Nación, pues mediante el aumento de la capacidad institucional y la sinergia con la judicatura se podrá garantizar la demanda de acceso a la administración de justicia de todos los habitantes.

Relación fiscal / Asistente de Fiscal. Por su parte, es importante considerar que el modelo gerencial del Sistema Penal Acusatorio requiere que un fiscal cuente con asistente de fiscal para adelantar con éxito sus causas investigativas. Ahora bien, la relación fiscal/asistente de fiscal no siempre debe corresponder uno a uno, ya que esto depende de la complejidad del delito que atienden las Unidades de Fiscalía y cada despacho, el cual en la mayoría de los casos evidencia la necesidad de contar por lo menos con dos asistentes de fiscal por cada fiscal. Sin embargo, en la práctica muchos despachos continúan sin contar ni siquiera con un asistente de fiscal. En consecuencia, los fiscales deben dedicar parte de su gestión al cumplimiento de las actividades técnicas para el soporte de las investigaciones, situación que disminuye la productividad y el avance en las investigaciones.

Es necesario crear más cargos de policía judicial. Dentro del área de fiscalía, se destaca que es necesario generar una ampliación institucional que fortalezca la prueba técnica optimizando y perfeccionando las prácticas, metodologías e instrumentos investigativos como poligrafía, análisis de laboratorio y conceptos de peritos y analistas. Esto implica contar con técnicos y profesionales suficientes para actuar asertivamente desde la recolección del material probatorio hasta su procesamiento y presentación en juicio como prueba. De esta manera, se debe contar con personal suficiente de policía judicial que actúe en el lugar de los hechos

¹⁶ Diario El Tiempo, Redacción Justicia, “¿De qué hablaron el presidente Petro y las altas cortes?”, Noticia de 12 de agosto de 2022. “Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/gustavo-petro-en-las-cortes-defendio-la-independencia-judicial-694368>

¹⁷ Corporación Excelencia en la Justicia, “CEJ comparte la necesidad de incrementar jueces planteada en la reunión del nuevo Gobierno y las Altas Cortes”, Comunicado de 16 de agosto de 2022. Disponible en: <https://cej.org.co/destacados-home-page/cej-comparte-la-necesidad-de-incrementar-jueces-planteada-en-la-reunion-del-nuevo-gobierno-y-las-altas-cortes/>

Caracol Radio, Nota de José Andrés González Gaitán, “Piden al gobierno Petro incrementar la planta de jueces”, Noticia de 17 de agosto de 2022. Disponible en: https://caracol.com.co/radio/2022/08/17/judicial/1660740790_029096.html

o relacionados, peritos expertos en las diferentes áreas e investigadores analistas que permitan un procesamiento eficiente de la información.

Correlación entre la recolección y análisis de evidencia forense y los resultados de los procesos penales. Un estudio¹⁸ analizó la relación entre la recolección y el análisis de evidencia forense con los índices de esclarecimiento obtenidos en el proceso penal. A partir de metodologías de análisis bivariados y multivariados, el estudio concluyó que la recolección y el análisis de evidencia forense tienen efectos sobre los resultados de los procesos penales por delitos como homicidio, hurto, lesiones personales y acceso carnal violento, incluso si se controla por otras variables explicativas. Así mismo, el estudio señaló que la recolección y el análisis de evidencia forense puede contribuir a mejorar las tasas de esclarecimiento, de condena y de exoneración de procesados inocentes. Finalmente, el estudio concluyó que la efectividad y calidad del sistema de justicia pueden mejorar si se recolecta y analiza la evidencia forense que se encuentre en la escena del crimen. Con base en la literatura descrita, el aumento de la efectividad en la investigación de las conductas punibles y en el ejercicio de la acción penal requiere del fortalecimiento de las actividades de recolección y análisis de la evidencia física encontrada en el lugar de comisión de las conductas punibles.

Importancia de la realización oportuna de los actos urgentes. Ahora bien, tal como lo señala el Instituto Nacional de Justicia de los Estados Unidos en su guía de manejo de la escena de crímenes¹⁹, la respuesta inicial a un incidente debe realizarse de manera expedita y metódica, con el fin de preservar el lugar de los hechos con la mínima contaminación y perturbación de la evidencia física. En el caso de la Fiscalía General de la Nación, su baja presencia territorial puede afectar la realización oportuna de los actos investigativos urgentes y complementarios en aquellos delitos priorizados que requieren la realización de este tipo de actividades, ya que muchas de estas conductas punibles ocurren en zonas de difícil acceso o en las que no está garantizada la seguridad de los investigadores y fiscales, entre otros factores.

Esfuerzos administrativos para responder a la congestión de la Entidad. La Fiscalía General de la Nación ha diseñado e implementado diversas estrategias para responder a la creciente criminalidad y garantizar el derecho al acceso a los servicios de justicia de la población del país. Estas

¹⁸ Peterson, J. L., Hickman, M. J., Strom, K. J., & Johnson, D. J. (2013). Effect of Forensic Evidence on Criminal Justice Case Processing. *Journal of Forensic Sciences*, 58, S78–S90. <https://doi.org/10.1111/1556-4029.12020>

¹⁹ Technical Working Group on Crime Scene Investigation (U.S.). (2000). *Crime scene investigation: a guide for law enforcement*. [Washington, D.C.]: Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.

estrategias incluyen la política de priorización, el fortalecimiento del análisis criminal, los modelos de intervención temprana e intervención tardía y la creación de grupos itinerantes de investigación. De igual forma, como otro de los esfuerzos a destacar, durante de la emergencia sanitaria se han adelantado más de 700.000 mil audiencias virtuales, cifra que se espera aumente bajo el marco de la implementación de la Ley 2213 de 2022²⁰ o “Ley de Justicia Virtual” y sus efectos positivos en materia de economía y celeridad procesal. Aunque estas estrategias han contribuido a mejorar el funcionamiento de la Entidad y a obtener importantes resultados en la lucha contra los fenómenos criminales priorizados, no han sido suficientes para responder a las necesidades crecientes en materia de justicia penal de los habitantes del territorio nacional.

Esfuerzos institucionales e interinstitucionales para contrarrestar la insuficiencia de personal. Ante el bajo índice de fiscales por número de habitantes, uno de los objetivos estratégicos del Direccionamiento Estratégico de la Fiscalía General de la Nación 2020-2024: “Resultados en la Calle y en los Territorios”²¹ es el fortalecimiento de la Entidad en infraestructura, tecnología y talento humano. Para el efecto, prevé (i) continuar con la implementación del plan de mejoramiento de su infraestructura física; (ii) mantener y difundir el uso de las herramientas tecnológicas; (iii) realizar actividades que permitan tanto el mejoramiento de las capacidades de los funcionarios, como su bienestar; y (iv) fortalecer el funcionamiento del sistema de gestión integral. En materia de personal, el Direccionamiento Estratégico le apunta a la implementación de un modelo estratégico de gestión del talento humano, con el fin de alcanzar altos niveles de productividad, compromiso y alineación de retos individuales con los de la organización. A su vez, el Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025 reconoce, por una parte, “[e]l dinamismo en los hechos criminales, incluyendo el de las organizaciones criminales, que toma ventaja de la presencia diferenciada de la institucionalidad en los territorios”²², y por otra, la insuficiencia de personal en todas las entidades que forman parte del sistema penal acusatorio²³, por lo tanto, la prioridad seis es la Modernización de la acción estatal para combatir el crimen. Sin embargo, los esfuerzos institucionales e interinstitucionales no son suficientes para responder al aumento de la criminalidad y a la consecuente demanda ciudadana de justicia, cada vez más alta y

²⁰ Ley 2212 del 13 de Junio de 2022 “Por medio de la cual se establece la vigencia permanente del decreto legislativo 806 de 2020 y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y se dictan otras disposiciones”

²¹ Adoptado mediante Resolución 1159 de 2020. Objetivo estratégico 4.

²² Consejo Superior de Política Criminal, Plan Nacional de Política Criminal 2021 – 2025, pág. 52 y ss.

²³ Consejo Superior de Política Criminal, Plan Nacional de Política Criminal 2021 – 2025, pág. 53.

compleja, por lo que resulta necesario fortalecer la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación.

La insuficiencia de las estrategias administrativas y legales que se han adelantado en los años recientes para responder a la congestión progresiva de la Fiscalía están relacionadas con los límites naturales de los servidores de la Entidad para tramitar simultáneamente múltiples tareas. En efecto, si un fiscal tiene una carga promedio de 723,01 casos, con diferentes grados de complejidad, si lograra resolver un caso cada uno de los días calendario del año, solo lograría evacuar el 50% de su carga. Esto, sin contar con el reparto adicional por las nuevas denuncias que se crean diariamente.

IV. RELACIÓN DEL PROYECTO DE LEY CON LA POLÍTICA CRIMINAL DEL ESTADO

Política criminal con nuevos retos para la Fiscalía General de la Nación. Además de las consideraciones expuestas frente a la carga laboral y necesidad de personal, es importante destacar que esta tiene una relación directa con los retos actuales de la Política Criminal de Colombia. Precisamente, las problemáticas y enfoques propuestos para atender la creciente criminalidad en los territorios implican la necesidad de contar con mayor planta de personal por parte del Ente Acusador. A continuación, se resaltan los ejes de política criminal que se impactarían a través del proyecto de ley.

CONPES 4089 - Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025. El aumento de la presencia del Estado es una necesidad urgente que debe ser atendida de manera inmediata y eficaz por parte de las instituciones que conforman las ramas del poder público. Recientemente, con el fin de implementar medidas que respondan a esta preocupación, las entidades que hacen parte del Consejo Superior de Política Criminal expedieron el Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025, documento que fue incorporado como política pública nacional a través del CONPES 4089. En este documento de política pública las entidades acordaron aunar esfuerzos con el fin de coordinar la acción del Estado en materia de criminalidad a través de la definición de 7 prioridades estratégicas e “intersectoriales orientadas a fortalecer la capacidad institucional, garantizar los bienes jurídicos de la población y cumplir con los principios

generales del derecho penal”²⁴. Una de estas prioridades tiene como fin la “Modernización de la acción estatal para combatir el crimen” (Prioridad 6) como estrategia destinada al fortalecimiento de la investigación y esclarecimiento de delitos bajo la observancia de 3 ejes rectores, a saber: (i) itinerancia; (ii) concentración; y (iii) articulación. De esta forma, se busca fortalecer la lucha contra la criminalidad organizada y el desmantelamiento de sus actividades ilícitas y fuentes de financiación, y recuperar los territorios captados por estas organizaciones.

Itinerancia. Uno de los ejes rectores del Plan Nacional de Política Criminal es la itinerancia, con la cual se busca “destacar equipos de trabajo compuestos por fiscales, investigadores y analistas, para llegar a lugares con poca presencia del Estado, para investigar fenómenos complejos como los delitos que afectan el medio ambiente, el narcotráfico, los homicidios colectivos y los homicidios contra defensores de derechos humanos y reincorporados”²⁵. En ese sentido, la estrategia de itinerancia se fundamenta en el acompañamiento de situaciones particulares y temporales, y permiten que las entidades competentes en materia de investigación y judicialización de delitos atiendan casos específicos, realicen actos urgentes, atiendan a las víctimas, legalicen actividades de policía judicial, entre otras, lo cual solo se logra, mediante la ampliación física de la planta de las instituciones.

Presencia territorial. En la actualidad, la Fiscalía General de la Nación tiene presencia permanente en 503 municipios de los 1.123 que componen el territorio nacional, lo cual representa solo el 45% de presencia institucional. Así mismo, hay carencias en la presencia de jueces en los territorios, lo cual dificulta la judicialización de conductas delictivas. Por ejemplo, en Colombia, el promedio de jueces es de 11 por cada 100.000 mil habitantes, cifra que está por debajo de los 65 jueces por esa proporción de habitantes que recomienda la OCDE. Esta ausencia de presencia del Estado en los territorios, puntualmente de 2 actores fundamentales para la persecución y judicialización de delitos, ha facilitado el crecimiento de las organizaciones criminales, el control de vastas zonas del país y la captación de sus habitantes, consecuencias que han afectado la seguridad territorial.

Futuro proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR). Hace unas semanas los medios de comunicación dieron a conocer a la opinión

²⁴ Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 4089 Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025

²⁵ Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 4089 Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025.

pública una carta suscrita por los miembros de varias organizaciones criminales, entre ellas, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, Los Caparrós, Los Rastrojos, Los Shottas de Buenaventura, La Inmaculada de Tuluá y Los Mexicanos de Quibdó, en la que manifiestan su propósito de “dialogar y reconciliarnos, con el objetivo de parar la violencia cíclica que algunos de nosotros controlamos (...)”²⁶. Si bien, aun no es claro el panorama relacionado a si el Gobierno Nacional entablará negociaciones de paz con este tipo de organizaciones, el inicio de diálogos con el ELN y la reciente radicación por parte del Gobierno el proyecto de ley 160 de 2022 Cámara “Por medio del cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, se define la política de paz de Estado, y se dictan otras disposiciones”, para definir la política de paz total propuesta, permiten proveer que el impacto en la justicia de los procesos de los DDR en los próximos años será contundente. Este futuro escenario precisa con urgencia que varias entidades del Estado, particularmente las que conforman a la rama judicial, estén preparadas en debida forma para asumir los retos que suponen la investigación y judicialización de los miembros de estas organizaciones criminales, así como favorecer y facilitar su proceso de reintegración a la sociedad. Esta preparación exige, entre otros factores, que las instituciones que conforman la rama judicial, entre ellas la Fiscalía General de la Nación, cuente con el recurso humano suficiente que permita llevar a cabo, de manera expedita y garantista, la investigación y procesamiento ante los jueces de la república de los miembros de estas organizaciones criminales.

Antecedentes de otros procesos de DDR. Lecciones aprendidas de procesos de DDR implementados en años anteriores en el país advierten que la judicialización efectiva y pronta de las personas que deciden voluntariamente acogerse a mecanismos jurídicos tendiente a resolver su situación jurídica es uno de los factores que mayor incidencia tienen en el éxito a futuro de este tipo de procesos. Por ejemplo, la MAPP OEA resaltó en el diagnóstico de justicia y paz en el marco de la justicia transicional en Colombia que las versiones libres en el marco de este proceso presentaban dificultades debido a que “número de fiscales actualmente existentes resulta insuficiente, por lo que se reconoce la necesidad de aumentar el número de estos con el fin de que exista un equilibrio con el

²⁶ Diario El Espectador, Redacción judicial, “En carta a Gustavo Petro, Clan del Golfo y otros grupos abren puerta a negociar”, Noticia de 21 de julio de 2022. Disponible en: <https://www.elespectador.com/judicial/en-carta-a-gustavo-petro-clan-del-golfo-y-otros-grupos-abren-puerta-a-negociar/>

crecimiento del volumen de seleccionados/as que se ha venido produciendo”²⁷.

En ese sentido, es trascendental que la Fiscalía General de la Nación, así como la judicatura, cuenten con el número de funcionarios necesarios para implementar de manera expedita y efectiva los mecanismos jurídicos que se adopten en el futuro tendientes a lograr la investigación y judicialización de los miembros de las organizaciones criminales que decidan acogerse, y evitar así la repetición de las falencias acontecidas en procesos de DDR anteriores. De esta manera, se garantizará resolver la situación jurídica sin dilaciones de los miembros de estas organizaciones, lo cual repercutirá positivamente en su seguridad jurídica y en el reconocimiento de sus expectativas de reintegración a la sociedad, lo cual evitará la generación de escenarios de rearme de este tipo de organizaciones. A su vez, esta judicialización efectiva permitirá además que los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y no repetición de los hechos, sean reconocidos en menor tiempo y con mayores garantías, pues las personas que decidan acogerse a dichos mecanismos jurídicos deberán observar varias condiciones, entre las que se exigirán acciones de reparación (medidas de satisfacción, rehabilitación, restitución, indemnización y garantías de no repetición).

Conclusión. En definitiva, es indispensable que se fortalezca a la Fiscalía General de la Nación y a la Unidad Especial de Investigación, mediante la ampliación de sus plantas de personal, como una estrategia que permitirá robustecer su presencia en los territorios y contrarrestar de manera frontal la criminalidad que afecta su seguridad y la de sus habitantes. Así mismo, mediante la implementación de esta ampliación estratégica de personal, se posibilitará que la Entidad y la Unidad estén preparadas para la asunción de los nuevos y constantes retos que supone la evolución de la criminalidad en los territorios. Por último, esta ampliación de la planta de personal de la Entidad significará la primera medida estratégica que implementará el Estado para asumir con la debida responsabilidad el desafío que depararán los futuros escenarios de DDR, los cuales exigirán de la coordinación y sinergia interinstitucional de todas las ramas del poder público con el fin de alcanzar la efectiva judicialización de los miembros de las organizaciones criminales y garantizar los derechos de las víctimas de este tipo de organizaciones.

²⁷ Organización de los Estados Americanos OEA, Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA), “Diagnóstico de justicia y paz en el marco de la justicia transicional en Colombia”, Coordinador del Proyecto: Baltasar Garzón, 2011. Disponible en: <https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2019/10/2011-Diagnostico-de-Justicia-y-Paz-en-el-marco-de-la-Justicia-Transicional-en-Col.-1.pdf>

V. DETALLE DE LA ADICIÓN PROPUESTA EN EL PROYECTO DE LEY

Fortalecimiento adecuado de la planta general de la Fiscalía General de la Nación. Como se ha mostrado en la presente exposición de motivos, es imprescindible robustecer la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación para hacer frente a los desafíos actuales de la criminalidad. Para el efecto, una adición adecuada de la planta consiste en la creación de 8.863 cargos en el área misional de la Fiscalía General de la Nación, correspondientes a fiscales, asistentes de fiscal e investigadores. Esto implica un crecimiento aproximado del 35.8% de la planta de personal de la Entidad.

Fortalecimiento escalonado de la planta de personal de la Fiscalía. No obstante, la Fiscalía General de la Nación es consciente de las restricciones presupuestales y de la situación de riesgo fiscal del Estado Colombiano, descrita en la exposición de motivos del proyecto de ley 131 de 2022 Senado, 118 de 2022 Cámara, “por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”. Específicamente, el proyecto de ley expone que, en 2021, la deuda neta del Gobierno Nacional Central se ubicó en 60,8% y que se estima que el déficit fiscal en 2022 cerrará en 75,6 billones de pesos. Por esta razón, el proyecto de ley propone un fortalecimiento escalonado de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y de la Unidad Especial de Investigación. En ese sentido, en desarrollo de la primera etapa de fortalecimiento de la Fiscalía General de la Nación, se propone adicionar 6.000 cargos misionales, incluyendo la planta de la Unidad Especial de Investigación.

Fortalecimiento de la Unidad Especial de Investigación. Adicionalmente, el proyecto de ley propone aumentar la planta de cargos específicos de la Unidad Especial de Investigación, para el cumplimiento exitoso de su mandato, especialmente, i) investigar homicidios, masacres, amenazas y demás conductas que atenten contra la construcción de una paz estable y duradera, que guarden relación con la implementación del Acuerdo de Paz, ii) adelantar investigaciones en las que las víctimas sean personas defensoras de derechos humanos o integrantes de organizaciones sociales o políticas que ejerzan actividades de defensa de derechos humanos, personas que participan en la implementación de los Acuerdos, incluidos los reincorporados de las FARC-EP y sus familiares, y iii) investigar los hechos ilícitos en los que los victimarios hacen parte de

estructuras criminales, así como continuar y ampliar el uso de las metodologías investigativas que buscan aportar al desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales, depende de los recursos humanos disponibles, por lo que resulta valioso ampliar la planta de personal de la Unidad Especial de Investigación. En consecuencia, se adiciona la planta de personal de la Unidad en 81 cargos.

Primera etapa de fortalecimiento. En consecuencia, esta primera etapa de fortalecimiento de la capacidad institucional de la Fiscalía General de la Nación y de la Unidad Especial de Investigación que se propone mediante el presente proyecto de ley abarca un total de 2.000 cargos, los cuales se detallan a continuación:

Denominación del Cargo	Cargos creados FGN	Cargos creados UEI	Total cargos creados por el Proyecto de Ley
Fiscal Delegado Ante Jueces Municipales y Promiscuos	954	11	965
Fiscal Delegado Ante Jueces del Circuito	659	8	667
Fiscal Delegado Ante Jueces Penales de Circuito Especializado	438	6	444
Profesional Investigador I	61	1	62
Profesional Investigador II	51	5	56
Profesional Investigador III	18	1	19
Investigador Experto	36	1	37
Asistente de Fiscal I	1410	8	1418
Asistente de Fiscal II	77	8	85
Asistente de Fiscal III	363	5	368
Asistente de Fiscal IV	208	4	212
Técnico Investigador I	573	2	575
Técnico Investigador II	16	3	19
Técnico Investigador III	1039	3	1042
Técnico Investigador IV	28	3	31
Total	5919	81	6000

La proyección de cargos requeridos es el resultado de una metodología de análisis de las cargas misionales actuales. Esta selección de cargos y cantidades es el resultado de un ejercicio analítico estricto de la carga

misional actual y de la necesidad de equilibrar su distribución entre los despachos de fiscales. Lo anterior, con el fin de establecer una carga razonable y proporcional que permita aumentar los índices de esclarecimiento de los fenómenos criminales que aquejan a los colombianos. En ese sentido, la metodología se fundamentó en analizar el número de noticias criminales que más ingresos representan.

Descripción de la metodología utilizada. Así, el aumento de planta descrito se centra en equilibrar la carga de cada fiscal por medio de la aproximación a la mediana (carga razonable de noticias criminales por fiscal). Para establecer este valor, los cálculos se realizaron, en primer lugar, sobre los casos en los que se investigan los 10 tipos de conductas delictivas que más ingresan a la entidad que representan el 61% del total de entradas (entre ellos hurto, violencia intrafamiliar, delitos sexuales, lesiones personales, inasistencia alimentaria, falsedad, homicidio, estafa, entre otros). Ahora bien, una vez establecido el aumento necesario de fiscales para obtener el equilibrio de carga de conductas punibles más significativas (61%), se estableció un promedio entre los incrementos realizados, la cual se aplicó al resto de conductas punibles para abarcar el total de carga que conoce la Fiscalía General de la Nación.

Incremento proporcional de cargos. Una vez establecido el total de fiscales que se requieren, y entendiendo que cada fiscal representa un despacho nuevo, se calculó un crecimiento proporcional en los cargos directamente vinculados a cada despacho de fiscalía como lo son asistentes de fiscal, profesionales investigadores y técnicos de apoyo a la investigación. Es importante indicar que, dentro de los cargos creados, además de fiscal y asistente de fiscal, se encuentra el caso de los cargos denominados “Profesional Investigador” el cual es el personal con la potencialidad de convertirse en peritos para asumir aquellas funciones técnicas que podrían considerarse ampliamente útiles para mejorar la investigación penal. De otro lado, los “Investigadores Expertos” se tratan de funcionarios especializados para asumir aquellas tareas específicamente técnicas de alto nivel de acuerdo con la complejidad de ciertas conductas criminales. Por su parte, el cargo “técnico” incluye diversas especializadas que apoyan las actividades investigativas de cada despacho de fiscal. En todos los casos, se destaca que el aumento de planta propuesto no implica una ampliación de la estructura directiva ni administrativa de la Fiscalía General de la Nación, ni de los cargos relacionados.

Cargos creados en la Unidad Especial de Investigación. En el caso de la Unidad Especial de Investigación y el tipo de cargos a crear, se debe tener en cuenta que las categorías de profesionales se relacionan con las funciones investigativas destinadas al desmantelamiento, entre ellas la identificación de estructuras criminales, análisis de contexto con vocación probatoria, caracterización victimológica (defensores, líderes sociales, reincorporados), así como la gestión de información desde el Centro Estratégico de Información CEI.

Impacto en el acceso a la justicia. Como se explicó anteriormente, la cantidad de fiscales por cada 100.000 habitantes únicamente llega a una tasa de 10,8, frente al estándar OCDE de 38 para esta proporción de población. Con la propuesta contenida en el presente proyecto de ley, se lograría un aumento hasta de 2.076 fiscales para un total de 7.220 fiscales en la Entidad, mejorando la tasa a 13,98 fiscales por cada 100.000 habitantes en el país.

Impacto en eficacia de las investigaciones. El aumento de cargos en los despachos de fiscal redundará en una mejora considerable en el acceso a la justicia, en tanto permitirá mejorar la eficacia de los fiscales que alcanzarían un mayor rango en la carga óptima. Tenemos que actualmente, a nivel nacional, solo el 51,9% de los fiscales tienen una carga asignada acorde a los niveles óptimos para poder garantizar un satisfactorio acceso a la justicia. Por su parte, con el proyecto de ley se espera que esta cifra aumente en al menos 19,8 puntos porcentuales, llegando así a un porcentaje del 71,7%. En todo caso, es importante tener en cuenta que el análisis presentado anteriormente tiene como supuesto que cada caso representa la misma carga para los fiscales con procesos regidos por la Ley 906 de 2004. Sin embargo, en realidad existen causas con mayor complejidad, lo que implica una mayor carga laboral para los fiscales, como lo son los procesos relacionados con crimen organizado, delitos relacionados con corrupción, homicidios colectivos y a defensores de derechos humanos, el terrorismo y, en general, los asignados a las Direcciones Especializadas. En consecuencia, aunque el aumento en la distribución de carga es conservador, en conjunto con otras estrategias de priorización, de apropiación y uso de las tecnologías, y de redistribución de la carga, se permitirá un porcentaje más alto en la garantía del acceso efectivo a la administración de justicia.

La inversión de recursos que se requiere para fortalecer la misionalidad de la Fiscalía General de la Nación permitirá el aumento de las capacidades investigativas y la persecución de bienes ilícitos. El ejercicio

eficiente y efectivo de la acción de extinción del derecho de dominio por parte de la Fiscalía General de la Nación ha permitido la obtención de cuantiosos recursos en favor del Estado. Por ejemplo, desde febrero de 2020 (actual administración de la Fiscalía General de la Nación), se ha logrado imponer medidas cautelares con fines de extinción del derecho de dominio a bienes por valor superior a los 24 billones de pesos. En el mismo periodo, en desarrollo de investigaciones contra las finanzas criminales, se ha obtenido la incautación de dinero y oro, entre otros bienes, por un valor superior a los 41 mil millones de pesos. Por otra parte, en el marco y gestión de procesos de justicia transicional, a febrero de 2022, se solicitó la imposición de medidas cautelares con fines de extinción de dominio a bienes por valor de 1.5 billones de pesos. De igual manera, la acción contundente de la Fiscalía General de la Nación en el ejercicio de la acción de extinción del derecho de dominio en el marco de estos procesos, permitió el decreto de medidas cautelares a bienes por valor de 1.2 billones de pesos y logró la entrega de bienes al Fondo para la Reparación a las Víctimas por un valor de 1.1 billones de pesos. Estos resultados positivos se podrían aumentar si una porción de estos recursos se reinvierte en el fortalecimiento de la capacidad institucional de la Entidad, en los términos propuestos y proyectados en esta iniciativa, pues el contar con una mayor fuerza laboral permitirá aumentar la eficiencia en las investigaciones y reducir los tiempos en materia de judicialización. De igual manera, el fortalecimiento de la planta de personal que se propone incidirá en el éxito en la persecución de bienes y fuentes ilícitas de la

Denominación del Cargo	Total cargos creados por el Proyecto de Ley	Costo anual de los cargos creados en pesos
Fiscal delegado ante jueces municipales y promiscuos	965	254.090.369.490,37
Fiscal delegado ante jueces del circuito	667	206.302.902.506,62
Fiscal delegado ante jueces penales de circuito especializado	444	153.353.168.270,47
Profesional investigador I	62	9.422.912.976,85
Profesional investigador II	56	9.462.296.522,21
Profesional investigador III	19	3.560.894.409,85
Investigador experto	37	11.214.941.865,37
Asistente de fiscal I	1418	139.068.553.324,41
Asistente de fiscal II	85	9.440.192.160,96
Asistente de fiscal III	368	43.259.660.937,69

Asistente de fiscal IV	212	27.415.697.286,39
Técnico investigador I	575	54.289.915.646,43
Técnico investigador II	19	2.379.696.027,21
Técnico investigador III	1042	151.795.070.781,32
Técnico investigador IV	31	4.651.966.784,92
Total	6000	1.079.708.238.991,07

criminalidad, lo cual contribuirá a la obtención de los recursos necesarios para sufragar el gasto social y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes.

Costos anuales de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación. A continuación, se indican los costos anuales relacionados con este fortalecimiento a la administración de justicia, de acuerdo con la tabla salarial vigente, Decreto 457 de 2022, con los cargos propuestos en sus diversos niveles.

Provisión de cargos a través de concurso de méritos. Los cargos que se proponen crear mediante el presente proyecto de ley se proveerán de conformidad con “el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas”, establecido en el Decreto Ley 020 de 2014. En consecuencia, se realizará concurso público de méritos para seleccionar las personas a vincular a la entidad. Sin embargo, teniendo en cuenta que el fortalecimiento de la misionalidad de la Entidad es un objetivo que se requiere realizar de manera urgente, se podrán efectuar los nombramientos en provisionalidad que se requieran de manera inmediata, para lo cual se observarán y aplicarán los principios del mérito, la transparencia, la garantía de imparcialidad, de eficiencia y eficacia, contemplados en el artículo 3 y numeral 3 del artículo 11 del Decreto Ley 020 de 2014.

En conclusión, la congestión progresiva de noticas criminales en la Fiscalía General de la Nación, aunado a la drástica reducción de personal realizada en 2017 y el creciente aumento de la criminalidad -incluidas las afectaciones contra reincorporados y sus familiares y contra defensores de derechos humanos-, hacen imprescindible ampliar la planta de personal de la Entidad y de la Unidad Especial de Investigación. Este fortalecimiento busca obtener un equilibrio sostenido en la asignación de carga a cada despacho de fiscal, a través de la creación de más cargos de fiscal e incluyendo el aumento del personal necesario para desarrollar las labores investigativas como policía judicial, técnicos investigadores y profesionales investigadores, esto para lograr investigaciones oportunas,

desarrolladas en términos razonables, que mejoren el acceso a la justicia, aumenten en el esclarecimiento y generen una respuesta efectiva de la justicia ante las necesidades de los ciudadanos.”

Lo anterior fue la exposición y consideraciones del señor Fiscal General de la Nación y el Coautor en cuanto a la Introducción, Marco constitucional, antecedente legislativo, Congestión en la carga misional de la Fiscalía General de la Nación, Relación del proyecto de ley con la política criminal del estado y demás apreciaciones que acoge esta ponencia integralmente.

2. OBJETO DEL PROYECTO PRESENTADO POR LA FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto fortalecer la prestación del servicio esencial de administración de justicia adicionando la planta de cargos de la Fiscalía General de la Nación para garantizar el cumplimiento de la función constitucional de la entidad, con miras a lograr un efectivo esclarecimiento de las conductas punibles en todo el territorio nacional.

3. PROPUESTA INICIAL DEL PROYECTO DE LEY RADICADO POR LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN COMPAÑÍA CON EL SENADOR ROY BARRERAS.

“Por medio de la cual se fortalece la prestación del servicio esencial de administración de justicia adicionando la planta de cargos de la Fiscalía General de la Nación para garantizar el cumplimiento de la función constitucional de la entidad”

ARTÍCULO 1. OBJETO. *La presente ley tiene por objeto fortalecer la prestación del servicio esencial de administración de justicia adicionando la planta de cargos de la Fiscalía General de la Nación para garantizar el cumplimiento de la función constitucional de la entidad, con miras a lograr un efectivo esclarecimiento de las conductas punibles en todo el territorio nacional.*

ARTÍCULO 2. FINALIDAD DE LA ADICIÓN DE LA PLANTA DE PERSONAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. *La presente ley adiciona la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación con la finalidad de:*

- a. *Fortalecer la prestación del servicio esencial de administración de justicia de competencia de la Fiscalía General de la Nación en todo el territorio nacional.*
- b. *Equilibrar la alta carga que actualmente tienen los Fiscales Delegados de la Fiscalía General de la Nación y el Cuerpo Técnico de Investigación, como estrategia para la descongestión judicial en materia penal y lograr una mayor eficacia en la prestación del servicio esencial de administración de justicia en materia de investigación y judicialización.*
- c. *Aumentar la presencia territorial de la Fiscalía General de la Nación, para que los ciudadanos tengan mejores condiciones de acceso a una efectiva administración de justicia.*
- d. *Fortalecer la capacidad investigativa del Cuerpo Técnico de Investigación Judicial.*

- e. Fortalecer la capacidad funcional de la “Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, o que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo”, creada por el Decreto Ley 898 de 2017, para asegurar el cumplimiento de su mandato.

ARTÍCULO 3. CREACIÓN DE CARGOS EN LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Crear los siguientes cargos en la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, así:

CANTIDAD	DENOMINACIÓN DEL CARGO
954	Fiscal Delegado Ante Jueces Municipales y Promiscuos
659	Fiscal Delegado Ante Jueces del Circuito
438	Fiscal Delegado Ante Jueces Penales de Circuito Especializado
61	Profesional Investigador I
51	Profesional Investigador II
18	Profesional Investigador III
36	Investigador Experto
1410	Asistente de Fiscal I
77	Asistente de Fiscal II
363	Asistente de Fiscal III
208	Asistente de Fiscal IV
573	Técnico Investigador I
16	Técnico Investigador II
1039	Técnico Investigador III
28	Técnico Investigador IV

PARÁGRAFO 1. La Comisión de la Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación desarrollará el concurso de méritos para proveer los cargos establecidos en este artículo, de conformidad con el Sistema Especial de Carrera de la Fiscalía General de la Nación previsto en el Decreto Ley 020 de 2014. Lo anterior, sin perjuicio de la facultad de hacer los nombramientos en provisionalidad necesarios para implementar inmediatamente los cargos creados, mientras se realiza el concurso de méritos.

PARÁGRAFO 2. Los cargos creados entrarán en funcionamiento una vez el Gobierno Nacional garantice las apropiaciones presupuestales para el efecto.

ARTÍCULO 4. CREACIÓN DE CARGOS EN LA UNIDAD ESPECIAL DE INVESTIGACIÓN. Crear los siguientes cargos en la planta de personal de la Unidad Especial de Investigación, creada por el Decreto Ley 898 de 2017, así:

CANTIDAD	DENOMINACIÓN DEL CARGO
11	Fiscal Delegado Ante Jueces Municipales y Promiscuos
8	Fiscal Delegado Ante Jueces del Circuito
6	Fiscal Delegado Ante Jueces Penales de Circuito Especializado
1	Profesional Investigador I
5	Profesional Investigador II

CANTIDAD	DENOMINACIÓN DEL CARGO
1	Profesional Investigador III
1	Investigador Experto
8	Asistente de Fiscal I
8	Asistente de Fiscal II
5	Asistente de Fiscal III
4	Asistente de Fiscal IV
2	Técnico Investigador I
3	Técnico Investigador II
3	Técnico Investigador III
3	Técnico Investigador IV

PARÁGRAFO 1. La Comisión de la Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación desarrollará el concurso de méritos para proveer los cargos establecidos en este artículo, de conformidad con el Sistema Especial de Carrera de la Fiscalía General de la Nación previsto en el Decreto Ley 020 de 2014. Lo anterior, sin perjuicio de la facultad de hacer los nombramientos en provisionalidad necesarios para implementar inmediatamente los cargos creados, mientras se realiza el concurso de méritos.

PARÁGRAFO 2. Los cargos creados entrarán en funcionamiento una vez el Gobierno Nacional garantice las apropiaciones presupuestales para el efecto.

Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación.

El proyecto inicial tiene cuatro (4) artículos, se puede apreciar que en el articulado presentado por la Fiscalía General de la Nación hay error en la técnica legislativa al incluir dentro del artículo cuarto la vigencia y esta debe ir en un artículo independiente. Lo cual deberá tener modificaciones en el texto propuesto a la comisión primera constitucional permanente.

4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PARA LA MODIFICACIÓN DEL TÍTULO Y ARTICULADO

Acompañando la exposición y justificación expuesta por la Fiscalía General de la Nación, consideramos pertinente modificar el título e incluir dos artículos al proyecto de ley, con el propósito de mejorar la iniciativa legislativa:

A. El ponente percibió un error de redacción del articulado inicial debido a que, en el artículo cuarto se incluyó la vigencia, y esta, por técnica legislativa, debe ir como artículo independiente. En consecuencia, se propondrá adicionar un artículo nuevo para la vigencia.

B. El ponente considera pertinente adicionar un artículo que crea una prima especial de riesgo para los miembros del cuerpo técnico de investigación (CTI) y policía judicial de la Fiscalía General de la Nación, ya que por medio del decreto 272 del 11 de marzo de 2021 el Gobierno Nacional estableció una prima sin carácter salarial para *“los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar”*²⁸, en este decreto se desconocieron a los miembros del cuerpo técnico de investigación (CTI) y policía judicial de la Fiscalía General de la Nación que tienen el mayor riesgo y funciones en la labor investigativa criminal. En ese sentido, nos parece justo y necesario en el fortalecimiento institucional que se cree la prima especial de riesgo para quienes ejercen de manera directa la función investigativa-criminal de manera permanente.

La Constitución otorgó una misión a la Fiscalía General de la Nación, cuya función investigativa especialmente ha sido asignada al Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), iniciando sus actuaciones desde el mismo lugar de los hechos, a través de inspecciones judiciales, entrevistas, manejo de indiciados, algunas labores a cubierta como los seguimientos y vigilancia a personas en complejas organizaciones criminales. Además, ejercen una función de apoyo, la cual es cubierta por la institucionalidad jurídica llamada Policía Judicial, establecida como función a través de las leyes 600 de 2000 y 906 de 2004; el Cuerpo Técnico de Investigación es la piedra angular sobre la que reposa y se apoya el Sistema Penal Oral Acusatorio.

La definición de Policía Judicial es el conjunto de autoridades que colaboran con los funcionarios judiciales en la investigación de los delitos y en la captura de los delincuentes. Apoya la investigación penal en los campos investigativos, técnicos, científicos y operativos, por iniciativa propia o por orden impartida por el fiscal de la investigación, para recaudar los elementos materiales de prueba o las evidencias físicas que permitan determinar la ocurrencia de la conducta punible, la responsabilidad de los autores o partícipes.

²⁸ Decreto 272 del 11 de marzo de 2021 emitido por el Gobierno Nacional.

Órganos que cumplen funciones de Policía Judicial.

Funciones permanentes, ejercida por funcionarios investidos de esa función pertenecientes a:

- Cuerpo Técnico de Investigación (CTI)
- Policía Nacional Dijin, Sijin.

Actividades que desarrolla la Policía Judicial:

- Inspección del lugar de los hechos.
- Inspección de cadáver.
- Entrevistas.
- Interrogatorios.
- Acompañamiento para el examen médico legal a la víctima.
- Aplicación de la cadena de custodia a los elementos materiales probatorios.
- Búsqueda selectiva en bases de datos simples cotejo de informaciones.
- Registro o fijación de actuaciones.
- Captura en flagrancia, captura por orden judicial.
- Exhumaciones
- Registro y allanamientos.
- Interceptación de víctimas y testigos mientras son acogidos por el Programa de Protección.
- Protección de Servidores y ex servidores de la Fiscalía General de la Nación por amenazas contra sus vidas.
- Vigilancia y seguimiento de personas.
- Vigilancia de elementos relevantes para las investigaciones.
- Infiltración en organizaciones criminales.
- Agentes encubiertos, entrega vigilada.
- Exámenes de ADN que involucren al impugnado o sindicado.
- Destrucción de elementos materiales del delito.
- Y entre otras.

Lo anterior reitera el apoyo que brinda el Cuerpo Técnico de Investigación al Sistema Penal Acusatorio, teniendo hombre y mujeres profesionales en diversas áreas del conocimiento que ayudan al cumplimiento de las funciones en donde a diario exponen sus vidas para el esclarecimiento de los hechos delictuosos. El desarrollo de esta función implica el ejercicio de actividades que disminuyen la expectativa de vida de los funcionarios que las ejercen.

El nivel de riesgo de estas actividades viene en aumento para los servidores del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) y policía judicial, en razón al crecimiento desbordado de las actividades propias de investigación y búsqueda de la actividad criminal.

Adicionalmente, en cumplimiento de sus funciones y deberes, deben manipular sustancias como el ácido clorhídrico, ácido nítrico, ácido cítrico, ácido sulfúrico, cocaína, heroína, acetona, cloruro cúprico deshidratado, que ponen en riesgo su salud, integridad, y hasta su vida. Igualmente, están expuestos a sustancias fuertemente contaminantes para el organismo como son nitrito, nitratos y plomo de los proyectiles cuando realizan toma de patrones en hechos relacionados con armas de fuego, del mismo modo están expuestos a contaminación biológica en la escena del crimen, por el manejo de reactivos sólidos pulverulentos, fibra de vidrios en sus aplicadores, ninhidrina, cianocrilato, amido black, luces UV, flúor, oseínas, sustancias biológicas en diferentes estados, las cuales ocasionan daños en la piel y en las vías respiratorias.

Téngase en cuenta además la constante participación del CTI en las inspecciones del cadáver y en las exhumaciones, actividades que comprenden altos riesgos por el manejo de componentes orgánicos y biológicos, como por la operatividad que implica la propia diligencia.

Desde la creación de la Fiscalía General de la Nación, estos servidores públicos han sido objeto de múltiples atentados, entre las más significativas están, la emboscada La Rochela, emboscada en San Carlos de Guaroa, Meta, secuestro y desaparición en La Paz, Cesar, además de los homicidios a más de un centenar de muertes de miembros de este cuerpo, sin mencionar todas las amenazas a los que se ven expuestos diariamente, así como los accidentes ocasionados en ejercicio de sus funciones.

Estas actividades de Policía Judicial implican de por sí una disminución de la expectativa de vida saludable de los servidores del CTI, por lo que se justifica una remuneración adicional a su salario básico, por cuanto se encuentran expuestos con hechos y productos de origen de la delincuencia que implica el manejo cotidiano de agentes químicos, biológicos, cadáveres, entre otros.

Estos funcionarios prestan un servicio esencial para el buen cumplimiento del servicio de justicia que se ofrece 365 días al año, 24

horas al día con el objetivo de contrarrestar la delincuencia y ofrecer mejores servicios de investigación al ciudadano, los funcionarios del CTI se ven sometidos a extensas jornadas laborales, descansos no suficientemente reparadores, el no goce de vacaciones por necesidades del servicio, traslados que disgregan el núcleo familiar, recreación y eventos deportivos y culturales limitados, entre otras, producidos por los continuos requerimientos y necesidades del servicio, situaciones que producen manifestaciones de tipo emocional, cognitivo y comportamental, que disminuyen su expectativa de vida saludable, y pese a estas innumerables actividades no devengan salario adicional por extensa que sea la jornada.

En consecuencia, se propone adicionar un artículo nuevo, sobre la prima especial de riesgo.

C. Como consecuencia de la inclusión del artículo nuevo de la prima especial de riesgo sin carácter salarial que se propone se hace necesario modificar e incluir de la misma manera en el objeto y en el título la prima especial que se creará.

5. IMPACTO FISCAL

Los cargos creados entrarán en funcionamiento una vez el Gobierno Nacional garantice las apropiaciones presupuestales para tal efecto.

6. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 291 de la Ley 5a de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, establece que: “el autor del proyecto y el ponente presentaran en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”. A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la “situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista”.

De manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables senadores, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

7. PROPOSICIÓN

Por los argumentos expuestos anteriormente, presentamos ponencia positiva y solicitamos a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente dar primer debate al texto propuesto en el presente Informe de Ponencia y aprobar el Proyecto de Ley No. 157 de 2022 de Senado *“Por medio de la cual se fortalece la prestación del servicio esencial de administración de justicia adicionando la planta de cargos de la Fiscalía General de la Nación para garantizar el cumplimiento de la función constitucional de la entidad”*

Cordialmente,



ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO
SENADOR DE LA REPÚBLICA
COORDINADOR PONENTE

8. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Proyecto de Ley No.157 DE 2022 SENADO “*Por medio de la cual se fortalece la prestación del servicio esencial de administración de justicia adicionando la planta de cargos de la Fiscalía General de la Nación y se crea la prima especial de riesgo para el cuerpo técnico de investigación y policía judicial de la Fiscalía General de la Nación con el fin de garantizar el cumplimiento de la función constitucional de la entidad*”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. El presente proyecto de ley tiene por objeto fortalecer la prestación del servicio esencial de administración de justicia adicionando la planta de cargos de la Fiscalía General de la Nación para garantizar el cumplimiento de la función constitucional de la entidad, con miras a lograr un efectivo esclarecimiento de las conductas punibles en todo el territorio nacional y el fortalecimiento institucional con la creación de la prima especial de riesgo para el cuerpo técnico de investigación y policía judicial de la Fiscalía General de la Nación.

ARTÍCULO 2. FINALIDAD DE LA ADICIÓN DE LA PLANTA DE PERSONAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. La presente ley adiciona la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación con la finalidad de:

- a. Fortalecer la prestación del servicio esencial de administración de justicia de competencia de la Fiscalía General de la Nación en todo el territorio nacional.
- b. Equilibrar la alta carga que actualmente tienen los Fiscales Delegados de la Fiscalía General de la Nación y el Cuerpo Técnico de Investigación, como estrategia para la descongestión judicial en materia penal y lograr una mayor

eficacia en la prestación del servicio esencial de administración de justicia en materia de investigación y judicialización.

- c. Aumentar la presencia territorial de la Fiscalía General de la Nación, para que los ciudadanos tengan mejores condiciones de acceso a una efectiva administración de justicia.
- d. Fortalecer la capacidad investigativa del Cuerpo Técnico de Investigación Judicial.
- e. Fortalecer la capacidad funcional de la “Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, o que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo”, creada por el Decreto Ley 898 de 2017, para asegurar el cumplimiento de su mandato.

ARTÍCULO 3. CREACIÓN DE CARGOS EN LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Crear los siguientes cargos en la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, así:

CANTIDAD	DENOMINACIÓN DEL CARGO
954	Fiscal Delegado Ante Jueces Municipales y Promiscuos
659	Fiscal Delegado Ante Jueces del Circuito
438	Fiscal Delegado Ante Jueces Penales de Circuito Especializado
61	Profesional Investigador I
51	Profesional Investigador II
18	Profesional Investigador III
36	Investigador Experto
1410	Asistente de Fiscal I
77	Asistente de Fiscal II
363	Asistente de Fiscal III
208	Asistente de Fiscal IV
573	Técnico Investigador I
16	Técnico Investigador II
1039	Técnico Investigador III

CANTIDAD	DENOMINACIÓN DEL CARGO
28	Técnico Investigador IV

PARÁGRAFO 1. La Comisión de la Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación desarrollará el concurso de méritos para proveer los cargos establecidos en este artículo, de conformidad con el Sistema Especial de Carrera de la Fiscalía General de la Nación previsto en el Decreto Ley 020 de 2014. Lo anterior, sin perjuicio de la facultad de hacer los nombramientos en provisionalidad necesarios para implementar inmediatamente los cargos creados, mientras se realiza el concurso de méritos.

PARÁGRAFO 2. Los cargos creados entrarán en funcionamiento una vez el Gobierno Nacional garantice las apropiaciones presupuestales para el efecto.

ARTÍCULO 4. CREACIÓN DE CARGOS EN LA UNIDAD ESPECIAL DE INVESTIGACIÓN. Crear los siguientes cargos en la planta de personal de la Unidad Especial de Investigación, creada por el Decreto Ley 898 de 2017, así:

CANTIDAD	DENOMINACIÓN DEL CARGO
11	Fiscal Delegado Ante Jueces Municipales y Promiscuos
8	Fiscal Delegado Ante Jueces del Circuito
6	Fiscal Delegado Ante Jueces Penales de Circuito Especializado
1	Profesional Investigador I
5	Profesional Investigador II
1	Profesional Investigador III
1	Investigador Experto
8	Asistente de Fiscal I
8	Asistente de Fiscal II
5	Asistente de Fiscal III
4	Asistente de Fiscal IV
2	Técnico Investigador I
3	Técnico Investigador II
3	Técnico Investigador III
3	Técnico Investigador IV

PARÁGRAFO 1. La Comisión de la Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación desarrollará el concurso de méritos para proveer los

cargos establecidos en este artículo, de conformidad con el Sistema Especial de Carrera de la Fiscalía General de la Nación previsto en el Decreto Ley 020 de 2014. Lo anterior, sin perjuicio de la facultad de hacer los nombramientos en provisionalidad necesarios para implementar inmediatamente los cargos creados, mientras se realiza el concurso de méritos.

PARÁGRAFO 2. Los cargos creados entrarán en funcionamiento una vez el Gobierno Nacional garantice las apropiaciones presupuestales para el efecto.

ARTÍCULO 5. PRIMA ESPECIAL DE RIESGO. Créase la prima especial de riesgo para los miembros del cuerpo técnico de investigación (CTI) y policía judicial de la Fiscalía General de la Nación equivalente al treinta por ciento (30%) del salario básico sin carácter salarial.

PARÁGRAFO 1. La prima especial de riesgo de que trata el presente artículo entrará en funcionamiento una vez el gobierno nacional garantice las apropiaciones presupuestales necesarias para tal efecto.

ARTÍCULO 6. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,



ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO
SENADOR DE LA REPÚBLICA
COORDINADOR PONENTE