



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1010

Bogotá, D. C., jueves, 1° de septiembre de 2022

EDICIÓN DE 33 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 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.*

PROYECTO DE LEY 157 DE 2022

"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"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

**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:

- Fortalecer la prestación del servicio esencial de administración de justicia de competencia de la Fiscalía General de la Nación en todo el territorio nacional.
- 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.
- 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.
- Fortalecer la capacidad investigativa del Cuerpo Técnico de Investigación Judicial.
- 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 participan 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

CANTIDAD	DENOMINACIÓN DEL CARGO
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 necesarias para el efecto.

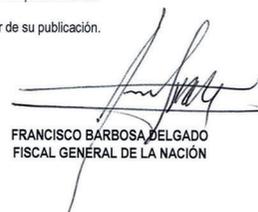
**Artículo 4. CREACIÓN DE CARGOS EN LA UNIDAD ESPECIAL DE INVESTIGACIÓN.** Crear los siguientes cargos en la planta de personal de la Unidad Especial de Investigación, creada por el Decreto Ley 898 de 2017, así:

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 necesarias para el efecto.

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

  
FRANCISCO BARBOSA DELGADO  
FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**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 ese 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"<sup>1</sup>. 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"<sup>2</sup>, 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"<sup>3</sup>, 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. 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 Superior<sup>4</sup>. 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.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia C-646 de 2001.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia C-646 de 2001.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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).

**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 funciones<sup>5</sup>. Con base en estas facultades, se 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 1999<sup>6</sup> 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 0-8645 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. Adición 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 tempore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su Régimen de Carrera y situaciones administrativas".

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:

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 reestructuración de personal	-5.733
	Unidad Especial de Investigación y otros empleos creados bajo el marco de la reestructuración	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

<sup>5</sup> Decreto Ley 2699 de 1991, artículo transitorio 1°.

<sup>6</sup> Artículo 11: "En desarrollo de sus funciones, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura coordinarán sus actividades para el eficiente y eficaz desempeño de la administración de justicia correspondiente al Consejo Superior de la Judicatura a iniciativa del Fiscal General crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos de la Fiscalía, estableciendo denominaciones específicas dentro de la nomenclatura de empleos y la escala de salarios".

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 Fiscales
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
<b>3.172</b>	<b>Total</b>

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
414	Técnico investigador III
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
<b>1.358</b>	<b>Total</b>

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

Planta Global área administrativa	
Número	Denominación del cargo
1	Conductor III
2	Asistente I
9	Secretario Administrativo I
7	Secretario Administrativo II
<b>1.203</b>	<b>TOTAL CARGOS</b>

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 adicionados
Ley 2010 de 2019	Dirección Especializada Contra los Delitos Fiscales	133
Ley 2111 de 2021	Dirección Especializada para los Recursos Naturales y el Medio Ambiente	135
Ley 2111 de 2021	Dirección de Apoyo Territorial	135
Ley 2197 de 2022	Dirección Especializada contra los delitos informáticos	135
Ley 2205 de 2022	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 el 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%
1.501-1.600	58	1,31%
1.601-1.700	50	1,14%

Casos activos	Número de fiscales	% participación
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%
<b>Total</b>	<b>4.406</b>	<b>100%</b>

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 Adolescentes<sup>13</sup>, 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 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)<sup>14</sup>, establece que la aplicación del SRPA debe estar a cargo de autoridades especializadas<sup>15</sup>. 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.

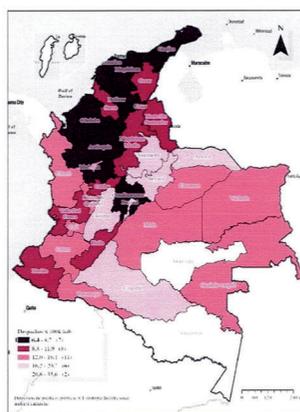
**Aumento sostenido del número de procesos a cargo de la Fiscalía.** La carga acumulada de casos que presenta actualmente la Fiscalía General de la Nación puede explicarse, en parte, por el aumento sostenido del número de entradas anuales que recibe la Entidad. En efecto, en el año 2000, el ente acusador 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 el 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.

<sup>13</sup> 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. [...]".  
<sup>14</sup> 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>  
<sup>15</sup> 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), niñas y peles, 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 competente<sup>10</sup>. Adicionalmente, es pertinente resaltar que la percepción de inseguridad nacional aumentó del 43,7% en 2019 al 44% en 2021<sup>11</sup>. 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/fiscales 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 habitantes<sup>12</sup>, 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 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)<sup>13</sup>. 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 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"<sup>14</sup>.

**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

<sup>10</sup> 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](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2020/Presentacion_ rueda_de_prensa_ECSC_2020.pdf)  
<sup>11</sup> 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](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2020/Presentacion_ rueda_de_prensa_ECSC_2020.pdf)  
<sup>12</sup> Consejo Superior de Política Criminal, Plan Nacional de Política Criminal 2021 – 2025, pág. 53.

<sup>13</sup> Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de las Organizaciones Criminales Responsables de Homicidios y Masacres que Atenten contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos.  
<sup>14</sup> Artículo 3° del Decreto Ley 898 de 2017.

alternativos para solución de conflictos<sup>15</sup>. En ese orden de ideas, el gobierno está comprometido con implementar una reforma a la justicia 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"<sup>16</sup>. De igual manera, esta necesidad es compartida por organizaciones de la sociedad civil, como la Corporación Excelencia en la Justicia, y sectores académicos<sup>17</sup>. 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 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 estudio<sup>18</sup> 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 mejorarse 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 crímenes<sup>19</sup>, 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

<sup>15</sup> Programa de gobierno "Colombia, potencia mundial de la vida". Petro Presidente 2022-2026, pág. 46. Disponible en <https://gustavopetro.co/descarga-programa-de-gobierno/>  
<sup>16</sup> 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>  
<sup>17</sup> 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-pag/cej-comparte-la-necesidad-de-incrementar-jueces-almiranda-en-la-reunion-del-nuevo-gobierno-y-las-altas-cortes/>  
<sup>18</sup> 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](https://caracol.com.co/radio/2022/08/17/judicial/1660740790_029096.html)  
<sup>19</sup> 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, 578-590. <https://doi.org/10.1111/1556-4929.12020>  
<sup>20</sup> Technical Working Group on Crime Scene Investigation (U.S.). (2009). Crime scene investigation: a guide for law enforcement. [Washington, D.C.]: Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.

**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 publicaron 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"<sup>24</sup>. 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 capturados 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"<sup>25</sup>. 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, realicen 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 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 (...)"<sup>26</sup>. 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 del 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

<sup>24</sup> Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 4089 Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025  
<sup>25</sup> Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 4089 Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025  
<sup>26</sup> 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.espectador.com/judicial/en-carta-a-gustavo-petro-clan-del-golfo-y-otros-grupos-abren-puerta-a-negociar/>

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 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 2022<sup>20</sup> 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 Direcciónamiento Estratégico de la Fiscalía General de la Nación 2020-2024: "Resultados en la Calle y en los Territorios"<sup>21</sup> 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 profundizar 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 Direcciónamiento 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"<sup>22</sup>, y por otra, la insuficiencia de personal en todas las entidades que forman parte del sistema penal acusatorio<sup>23</sup>, 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 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.

<sup>20</sup> 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"  
<sup>21</sup> Adoptado mediante Resolución 1159 de 2020. Objetivo estratégico 4.  
<sup>22</sup> Consejo Superior de Política Criminal, Plan Nacional de Política Criminal 2021 - 2025, pág. 52 y ss.  
<sup>23</sup> Consejo Superior de Política Criminal, Plan Nacional de Política Criminal 2021 - 2025, pág. 53.

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 crecimiento del volumen de seleccionados/as que se ha venido produciendo"<sup>27</sup>.

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.

**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

<sup>27</sup> 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>

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
<b>Total</b>	<b>5919</b>	<b>81</b>	<b>6000</b>

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 fundamenta 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).

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 contuyente 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 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.

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
<b>Total</b>	<b>6000</b>	<b>1.079.708.238.991,07</b>

**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 requieren 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 noticias 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

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 que cada fiscal representa 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

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.

En estos términos se exponen los motivos que sustentan la presentación del presente proyecto de ley.

Cordialmente,

FRANCISCO BARBOSA DELGADO  
FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN

SENADO DE LA REPUBLICA  
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5 de 1.992)

El día 31 del mes Agosto del año 2022  
se radicó en este despacho el proyecto de ley  
N°. 157- Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: Fiscal General de la Nación D. Francisco Barbosa  
Delgado, H. Roy Leonardo Barreras Montalvo

SECRETARIO GENERAL



Bogotá, 30 de agosto del 2022.

**COMUNICADO CONJUNTO  
FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN.**

Las organizaciones sindicales de la Fiscalía General de la Nación, firmantes del acuerdo sindical del año 2021, informan a todos sus afiliados y demás servidores de la entidad, que el pasado 25 de agosto del 2022, dentro del marco al seguimiento de los acuerdos suscritos, se concluyó, luego de un pormenorizado estudio de cargas laborales de los distintos despachos, que es necesaria la ampliación de la planta de la Fiscalía General de la Nación. Para tal efecto, la entidad radicará ante el Congreso de la República, en conjunto con las agremiaciones sindicales que firmaron el acuerdo 2021, un proyecto de Ley en este sentido.

El reconocimiento de esta solicitud por parte de la administración, es el producto de la solución a uno de los puntos presentados por los sindicatos de la entidad que participaron en la negociación del año 2021, en donde se había acordado hacer un estudio comparativo de cargas laborales de todas las seccionales del país.

El precitado estudio determinó que las organizaciones sindicales tenían la razón y que existen seccionales muy congestionadas, entre las que se encuentran Magdalena, Magdalena Medio, Cesar, etc, y otras que sin ocupar los primeros lugares requieren igual tratamiento como lo son Medellín, Antioquia, Cali, Ibagué, Bogotá, sin dejar de lado seccionales más pequeñas que esperan ser tenidas en cuenta en idéntica forma. Ello sin dejar de lado que el área de apoyo a la gestión, también requiere ampliación de planta ya que la sobrecarga laboral supera la capacidad individual de los empleados. Razón más que suficiente para determinar que es necesario incrementar la planta de personal en proporción necesaria para dar respuesta a la elevada demanda de justicia.

En este momento, se plantean hipotéticamente varios escenarios para establecer cuál sería en definitiva el número de servidores que requiere la entidad, los que podrían estar oscilando entre los dos mil y ocho mil cargos, los cuales serían distribuidos en las diferentes áreas de la entidad.

Es importante aclarar que el proyecto de ley a presentar por parte de nuestra FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN, se realiza en cumplimiento del acuerdo firmado y por lo tanto, NO es iniciativa de ninguna organización sindical en particular. Pero como es comprensible, es un logro muy representativo y un

gran avance en materia de negociación colectiva, porque permitirá disminuir ostensiblemente el estrés laboral de los servidores de la Institución y dará respuesta a los requerimientos que en materia de criminalidad plantea la ciudadanía.

Atentamente,

ALVARO MARQUEZ GONZALEZ  
Presidente Nacional SINTRAFISGENERAL

GLORIA BEATRIZ GONZALEZ TIRADO  
Presidente Nacional UNISERTCTI

LUZ PATRÍCIA AGUDELO PATIÑO.  
Presidente Nacional ATRAES – FGN

MANUEL ALFONSO NOVOA  
Presidente Nacional UNITRAJ.

XIMENA PADILLA VASQUEZ  
Presidente Nacional SINTRAFISCALIA.

ALFREDO BARRERO GAVIRIA  
Presidente Nacional SERFIGEN

Anexo técnico al proyecto de Ley “Por medio del cual se adiciona la planta de cargos de la Fiscalía General de la Nación, para fortalecer la función constitucional de la entidad”.

Elaborado por la Dirección de Políticas y Estrategia Institucional

CONSIDERACIONES PREVIAS	2
ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA CONTRARRESTAR LA CONGESTIÓN DE CARGA	3
FACULTADES Y ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN MATERIA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA FGN	5
PLANTA ACTUAL DE LA FISCALIA	9
GESTIÓN DE CARGA E INVENTARIO DE LA FGN	10
TENDENCIAS DE CRIMINALIDAD	22
DESCRIPCIÓN DE NECESIDADES DE FORTALECIMIENTO DE LA PLANTA DE LA FGN	28
PRINCIPALES CONSIDERACIONES QUE ORIENTAN LA PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO DE LA PLANTA DE LA FGN	36
PROPUESTA DE PRIMERA FASE DE AMPLIACIÓN DE LA PLANTA	51
PROYECCIÓN DE IMPACTO DE PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO SOBRE POLITICA CRIMINAL	53

**CONSIDERACIONES PREVIAS**

1. **La FGN en el contexto del sistema Penal Oral Acusatorio.** A raíz de la expedición del Acto Legislativo 002 de 2003, que modificó la Constitución, se implementó en Colombia el sistema penal oral acusatorio<sup>1</sup> que fue posteriormente desarrollado por la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal). El sistema procesal penal colombiano de carácter acusatorio se basa, en gran medida, en el modelo anglosajón, aunque en este, las funciones de investigación y juzgamiento se encuentran claramente diferenciadas por los actores que las materializan. En efecto, en el modelo anglosajón la policía juega un rol fundamental en tanto es la encargada de indagar imparcialmente si existió el delito, identificar al autor/participe y recoger evidencia que permita llevar el caso a la Fiscalía, para que éste a su vez presente la causa ante un juez. En el contexto colombiano, la labor investigativa está –en su totalidad– en cabeza de la FGN, a la cual se encuentra adscrita la policía judicial. Esto implica que las tareas de recoger evidencia y la de determinar la existencia y la autoría de la conducta típica, pertenece exclusivamente a la Entidad. Esta diferencia supone en el sistema colombiano una carga considerable de trabajo concentrada en la FGN desde la fase de recepción de las denuncias.
2. **Retos para la FGN derivados del incremento de su carga y criminalidad.** La naturaleza misma del sistema procesal penal colombiano, sumado a las cifras crecientes de criminalidad en el país, que se traducen en el incremento constante de denuncias que ingresan anualmente a la FGN, enfrentan actualmente a la entidad al reto de poder responder con eficiencia a nivel investigativo y judicial. Lo anterior, no solo requiere poder fortalecer a la entidad desde el punto de vista estratégico, para innovar en las metodologías de investigación de los fenómenos delictivos que más afectan a los ciudadanos. También requiere revisar constantemente el estado de la planta de personal, para establecer la suficiencia, tanto en número de funcionarios como en capacidad especializada, para afrontar los fenómenos criminales complejos que aquejan al país.

<sup>1</sup> Sentencia C-1194 de 2005 “A diferencia del sistema de tendencia inquisitiva adoptado por la Constitución de 1991, y que aún rige en buena parte del país, en el que la Fiscalía ejercía «a un tiempo» función acusatoria y funciones jurisdiccionales, en el nuevo sistema procesal penal el rol del ente de investigación se ejerce con decidido énfasis acusatorio, gracias a lo cual, pese a que su participación en las diligencias procesales no renuncia definitivamente a la realización de la justicia material, el papel del fiscal se enfoca en la búsqueda de evidencias destinadas a desvirtuar la presunción de inocencia del procesado, lo cual constituye el distintivo del método adversarial. Por ello, al haberse transformado su objeto institucional y al haberse dado a la Fiscalía la función de actuar eminentemente como ente de acusación, se entiende que el organismo público no está obligado a recaudar evidencias que pudieran liberar de responsabilidad penal al imputado. La investigación adelantada por la Fiscalía se enfoca primordialmente a desmontar la presunción de inocencia que ampara al individuo objeto de investigación, lo que no significa que, de hallarse evidencia que resulte favorable a los intereses del mismo, esta deba ser puesta a disposición de la defensa. En suma, mientras el sistema procesal penal derogado obliga al ente de investigación a recaudar pruebas favorables al procesado, el segundo lo obliga a ponerlas a disposición de la defensa en caso de encontrarlas, lo cual significa un evidente y sensible cambio en el énfasis de dicho compromiso. De igual manera, el nuevo sistema impone a la defensa una actitud diligente en la recolección de los elementos de convicción a su alcance, pues ante el decaimiento del deber de recolección de pruebas ocupatorias a cargo de la Fiscalía, fruto de la índole adversativa del proceso penal, la defensa está en el deber de recaudar por cuenta propia el material probatorio de descargo. El nuevo modelo supera de este modo la presencia pasiva del procesado penal, comprometiéndolo con la investigación de lo que le resulte favorable.”

recursos de investigación para afrontar, de manera más efectiva, el alto volumen de procesos que ingresan diariamente.

6. **Fortalecimiento de la analítica de datos en la FGN.** Otra alternativa a la que ha recurrido la Fiscalía para una gestión más eficiente de su carga de trabajo ha sido la del fortalecimiento de sus capacidades y herramientas de *analítica*. Con esto se busca contribuir, a partir de la tecnología, a la comprensión de patrones y fenómenos criminales complejos para, sobre esta base, poder tomar decisiones mucho más estratégicas y eficientes sobre la carga de trabajo, que conduzcan a impulsar el esclarecimiento en un mayor número de investigaciones.
7. **Modelos de intervención temprana y tardía.** La implementación de los modelos de intervención temprana y tardía también han sido estrategias efectivas a las que ha recurrido la entidad para manejar la alta carga de trabajo que ingresa anualmente. Por una parte, con el modelo de intervención temprana se ha buscado incorporar una visión estratégica desde el momento mismo de la recepción de la denuncia, buscando una asignación eficiente que permita tomar decisiones sobre la carga de manera ágil. Por otra parte, con la política de intervención tardía, la Fiscalía ha adelantado jornadas masivas en los territorios para, sobre la base de la valoración de los elementos materiales probatorios y evidencia física disponible en los procesos activos, promover decisiones de impulso o de archivo de los casos, todo lo cual derive en la descongestión de la carga.
8. **Tecnología y virtualidad para promover el acceso a la justicia.** Otro de las estrategias que adelanta actualmente la entidad, para impulsar la gestión eficiente de su carga, tiene que ver con la implementación de recursos tecnológicos y virtuales para facilitar su gestión de investigación y judicialización. Estos desarrollos le han permitido a la Entidad adelantar un total de 2.610 audiencias de carácter virtual<sup>2</sup>, cifra que se espera aumente bajo el marco de la implementación de la Ley 2213 de 2022<sup>3</sup> o “Ley de Justicia Virtual”, con los correlativos efectos positivos en materia de economía y celeridad procesal.
9. **La necesidad del fortalecimiento de la planta de personal.** Aunque estas estrategias han contribuido a mejorar el funcionamiento y la gestión de las tareas de investigación y judicialización que adelanta la entidad, en la lucha contra los fenómenos criminales priorizados,

<sup>5</sup> Fiscalía General de la Nación, 2022. Informe de Gestión 13 de Febrero de 2021- 12 de Febrero de 2022, pág.53. disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Informe-de-Gestion-2021-2022.pdf>

<sup>6</sup> 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”.

3. **Iniciativa Legislativa como medida de fortalecimiento.** Para enfrentar los retos planteados, la Fiscalía General de la Nación tiene varias alternativas. Una de ellas, que tiene carácter central en el contexto actual de congestión procesal, es la de presentar, en ejercicio de sus facultades constitucionales, un proyecto de ley que le permita reforzar su planta de personal. Lo anterior, teniendo en cuenta que de acuerdo con lo establecido en el artículo 251 de la Constitución Política, corresponde a la entidad “Participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto”.
4. **Medidas para enfrentar la congestión judicial como instrumento de política criminal.** La Corte Constitucional ha acuñado una definición amplia política criminal al señalar que este concepto atañe al<sup>2</sup> “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”<sup>3</sup>. Como parte de estas respuestas en materia de política criminal, dicha corporación ha enunciado específicamente aquellas destinadas a “(...) descongestionar los despachos judiciales y lograr mayor eficacia y eficiencia en la administración de justicia”<sup>4</sup>, entre las que se contempla la alternativa de la ampliación de las plantas de personal de las entidades a cargo de desarrollar y materializar la política criminal del Estado, como es el caso de la Fiscalía General de la Nación.

**ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA CONTRARRESTAR LA CONGESTIÓN DE CARGA**

5. **Esfuerzos para responder a la congestión de la Entidad y priorización.** La Fiscalía General de la Nación ha diseñado e implementado diversas estrategias para responder a la creciente criminalidad del país y garantizar el derecho al acceso a los servicios de justicia de la población. Por una parte, con la formulación e implementación de la política de priorización, ha avanzado en una comprensión más integral de las tendencias de criminalidad y en una aproximación estratégica y diferenciada a su carga de trabajo, lo cual le ha permitido focalizar sus acciones y

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia C-646 de 2001.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia C-646 de 2001.

<sup>4</sup> 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.

en el contexto actual de creciente criminalidad y congestión procesal, la implementación efectiva de estas medidas, su sostenibilidad y contundencia, requieren contar con un mayor número de funcionarios, en particular, con más talento humano con conocimientos técnicos y especializados. En este sentido, para la Fiscalía es fundamental la presentación de un proyecto de ley que viabilice la estrategia de fortalecimiento de su talento humano.

**FACULTADES Y ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN MATERIA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA FGN**

10. **Un proyecto de Ley de fortalecimiento institucional.** Considerando lo planteado hasta el momento, la Fiscalía pone a consideración del Congreso de la República, en ejercicio de la atribución constitucional conferida en el numeral 4 del artículo 251 Superior,<sup>7</sup> un proyecto de ley con el fin de ampliar la planta de personal de la entidad, y por esta vía, fortalecer su capacidad de investigación y judicialización, tener una presencia institucional más robusta en el territorio y reducir los índices de congestión judicial. En este sentido, es importante destacar que la estructura y planta de personal de la Fiscalía General de la Nación está determinada por la ley y, por lo tanto, la entidad ha recurrido en ocasiones anteriores a la presentación de iniciativas legislativas para garantizar el fortalecimiento institucional, de acuerdo a las necesidades de la evolución de la criminalidad y del contexto social.
11. **Decreto Ley 2699 del 30 de noviembre de 1991.** 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 funciones<sup>8</sup>. Con base en estas facultades, se 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 1999<sup>9</sup> 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 la siguiente tabla.

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> Decreto Ley 2699 de 1991, artículo transitorio 1°.

<sup>9</sup> Artículo 11: “En desarrollo de sus funciones, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura coordinarán sus actividades para el eficiente y eficaz desempeño de la administración de justicia correspondiente al Consejo Superior de la Judicatura a iniciativa del Fiscal General crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos de la Fiscalía, estableciendo denominaciones específicas dentro de la nomenclatura de empleos y la escala de salarios”.

**Tabla 1. Modificaciones en los cargos de la FGN entre 2004 y 2012**

Norma	Observación	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 Fiscalía General de la Nación y expedir su Régimen de Carrera y situaciones administrativas”

12. *Los Decretos Leyes 018 de 2014, y 898 de 2017* Adicionalmente, con ocasión de procesos de reestructuración de la Entidad, se expedieron los Decretos Leyes 018 de 2014, y 898 de 2017, los cuales implicaron la modificación de la planta de personal según se muestra en la Tabla 2. 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. En las Tablas 3, 4 y 5 se detalla la relación de los cargos suprimidos.

**Tabla 2. Modificaciones en los cargos de la FGN entre 2014 y 2017**

Norma	Observación	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 reestructuración de personal	-5.733
	Unidad Especial de Investigación y otros empleos creados bajo el marco de la reestructuración	1.117

Fuente: Decreto Ley 898 de 2017

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
1.203	Total cargos

Fuente: Decreto Ley 898 de 2017

13. *El impacto de Decreto Ley 898 de 2017.* El Decreto Ley 898 de 2017 implicó, por una parte, la reducción de 4.530 empleos en las áreas misionales de la Fiscalía, lo que limitó los recursos disponibles de la entidad para atender su creciente carga misional y, en esa medida, su capacidad de respuesta a las necesidades de justicia de los habitantes del territorio nacional. Por otra parte, con la reducción de la planta administrativa en 1.203 empleos, fue necesario que personal del área misional se apartara de sus funciones de investigación, para atender necesidades administrativas.

14. *Otros esfuerzos de fortalecimiento.* Con posterioridad a los dispuesto con la aprobación del Decreto Ley 898 de 2017, la Fiscalía General de la Nación ha realizado esfuerzos legislativos adicionales para adecuar su estructura a los nuevos y crecientes retos de la criminalidad. No obstante, con estas iniciativas, solo se ha logrado incrementar de manera reducida la planta de personal (538 cargos adicionales), para propósitos muy puntuales, concretamente la creación de Direcciones o Unidades misionales para fortalecer la investigación en delitos de alto impacto para la seguridad en el territorio. Así, entre los años 2017-2022, se expedieron las siguientes leyes:

**Tabla 3. Cifras cargos de fiscales y asistentes de fiscal suprimidos mediante el Decreto Ley 898 de 2017**

Número de empleos suprimidos	Planta global �rea Fiscales
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 Cargos

Fuente: Decreto Ley 898 de 2017

**Tabla 4. Cifras de cargos de Policía Judicial suprimidos mediante el Decreto Ley 898 de 2017**

Número de empleos suprimidos	Planta Global �rea Policía Judicial
205	Profesional investigador I
62	Profesional investigador II
143	Profesional investigador III
56	Técnico investigador I
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 II
10	Agente de protección y seguridad III
16	Agente de protección y seguridad IV
1.358	Total Cargos

Fuente: Decreto Ley 898 de 2017

**Tabla 5. Cifras de cargos de Planta Administrativa, suprimidos mediante el Decreto Ley 898 de 2017**

Número de empleos suprimidos	Denominación del cargo
6	Director Nacional II
1	Director Estratégico II
3	Director Estratégico I
5	Director Especializado
3	Subdirector Nacional

**Tabla 6. Modificaciones adicionales a la planta de la FGN de 2019 a 2022**

Norma	Observación	Cargos adicionales
Ley 2010 de 2019	Dirección Especializada Contra los Delitos Fiscales	133
Ley 2111 de 2021	Dirección Especializada para los Recursos Naturales y el Medio Ambiente	135
Ley 2111 de 2021	Dirección de Apoyo Territorial	135
Ley 2197 de 2022	Dirección Especializada contra los delitos informáticos	135
Ley 2205 de 2022	Unidad Especial de Investigación de delitos priorizados cometidos contra la Infancia y la Adolescencia	ND

Fuente: Decreto Ley 898 de 2017

**PLANTA ACTUAL DE LA FISCALIA**

15. *Descripción de la Planta Actual.* Como resultado de diferentes ajustes al número y estructura de la planta de la FGN, la entidad cuenta con un total de 24.751 cargos, distribuidos entre empleos misionales (Fiscales, Asistentes de Fiscal y Policía Judicial) y administrativos. En este marco, la distribución de cargos en la Fiscalía corresponde hoy a la siguiente relación:

**Tabla 7. Distribución de carga actual según funciones interna y relación con Fiscales**

Tipo de Cargo	Número actual	Relación con número de Fiscales
Fiscales	5.144	1
Asistentes de Fiscal	5.136	0,998
Policía Judicial (CTI)	8.388	1,6306
Administrativos	6.083	1,1825
Total	24.751	

Fuente: DPE con base en información entregada por la Subdirección de Talento Humano de la FGN

16. *Proporción de algunos cargos de planta con relación al número de fiscales.* La Tabla 7 muestra, además, información sobre la relación del número de cargos de asistentes de fiscal, policía judicial y administrativos, en comparación con el número de fiscales con los que cuenta actualmente la entidad. Asumiendo el supuesto de que, en el Sistema Penal Oral Acusatorio, para adelantar con éxito las causas investigativas, cada fiscal debería contar, al menos, con un asistente de fiscal y dos policías judiciales (que puedan adelantar gestiones investigativas y, adicionalmente, las de criminalística), los datos muestran que un esfuerzo de fortalecimiento no

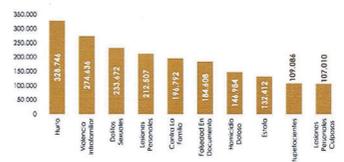
solo debería permitir contar con más fiscales, sino buscar un equilibrio en la relación de estos cargos.

**17. Planta actual y retos de gestión.** Para comprender la necesidad de fortalecimiento de personal que se plantea, es fundamental establecer el número y distribución actual de la planta de la Fiscalía, en el contexto de las tendencias de criminalidad del país, las entradas anuales de procesos, la capacidad anual de descongestión y la carga activa e inactiva de procesos. El siguiente capítulo muestra de manera detallada esta información.

**GESTIÓN DE CARGA E INVENTARIO DE LA FGN**

**18. Ingreso de noticias criminales a la FGN.** Los sistemas de información misionales de la FGN (SPOA y SIJUF), tienen registro del ingreso a la entidad de un total de 24.754.825 noticias criminales, a lo largo de su historia. De estas noticias, actualmente (corte de agosto de 2022), se encuentran activas 2.948.438. El Gráfico 1 muestra que el mayor peso del inventario de casos activos con el que cuenta la FGN, corresponde a delitos que impactan de manera fundamental la seguridad ciudadana. Es el caso del hurto, la violencia intrafamiliar, los delitos sexuales y las lesiones personales.

**Gráfico 1. Delitos principales en el inventario de casos activos de la FGN**



Fuente: Elaboración DPE con base en cifras del SPOA

**19. Cifras sobre dificultades en la gestión de la carga activa.** La alta cifra del inventario de casos activos que actualmente tiene la entidad ya representa retos significativos. Sin embargo, cuando estos datos se leen en conjunto con los de las etapas en la que actualmente se encuentran los casos, el panorama evidencia que la entidad tiene dificultades, con sus recursos actuales, de descongestionar su carga de trabajo, al ritmo que le impone el comportamiento de la criminalidad. Así, el Gráfico 2 evidencia que el 87 % de la carga, corresponde a casos que se encuentran en etapa de indagación. Esto muestra, que a pesar de la destacada labor que actualmente muestra la

entidad con el aumento de las tasas de avance de esclarecimiento de delitos priorizados, existe un alto porcentaje de la carga que requiere poder impulsarse.

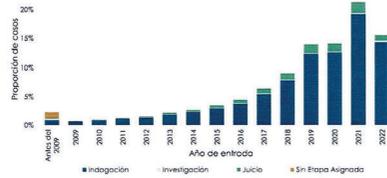
**Gráfico 2. Distribución por etapas del inventario de casos activos de la FGN**



Fuente: Elaboración DPE con base en cifras del SPOA

**20. Necesidades de descongestión de la carga activa.** Otros datos muestran la necesidad de que la FGN pueda contar con recursos adicionales que le permitan impulsar la evacuación de su inventario de procesos. Además de la cifra relativa al alto número de casos que están en etapa de indagación, el hecho de que un alto porcentaje de la carga más reciente (2019, 2020, 2021 y 2022), no está logrando evacuarse al ritmo que exige el crecimiento de la entrada de noticias criminales para esos años, deriva en el incremento de la congestión. Es particularmente dicente el hecho de que los casos ingresados entre el 2019 y el 2022 representan el 65,68% de todos los casos activos en la entidad. Así se ve en el Gráfico 3.

**Gráfico 3. Longevidad del inventario de casos activos de la FGN**

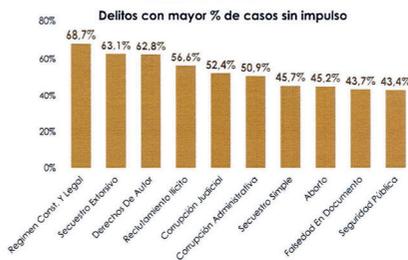


Fuente: Elaboración DPE con base en cifras del SPOA

**21. Situación de casos activos sin impulso.** La tendencia mostrada en el Gráfico 3, que se relaciona con la disponibilidad limitada de recursos que tiene actualmente la FGN, debe leerse también en el contexto de la cifra de casos que en la entidad no han podido tener impulso, durante los 3 últimos años. Así, del total del inventario de casos activos, se ha identificado que el 27% no

registran (con corte a agosto 1 de 2022) una actuación de impulso investigativo, durante los últimos 3 años. Este dato, en todo caso, puede estar relacionado con la actual política de priorización de casos de la FGN que, teniendo en cuenta la enorme dimensión de la carga de trabajo de la entidad, ha llevado a focalizar sus esfuerzos y recursos de investigación sobre todo en carga que se ha definido como priorizada. De esta manera, y aunque la mayoría de los casos sin impulso se concentran en general en delitos no priorizados por el actual Direcciónamiento Estratégico de la entidad (excepto corrupción), la cifra evidentemente representa un reto de gestión para la Fiscalía, en la medida en que el acceso a la justicia requiere no solo mostrar resultados de esclarecimiento en delitos priorizados y de alto impacto, sino también encontrar alternativas para fortalecer la gestión de la carga restante de los casos.

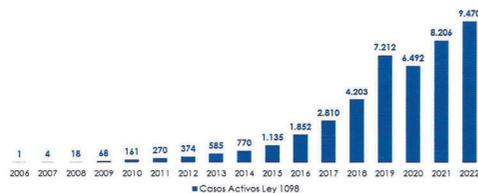
**Gráfico 4. Delitos con mayor porcentaje de casos sin impulso respecto del inventario de casos activos de la FGN**



Fuente: Elaboración DPE, con base en cifras del SPOA

**22. Tendencias similares en otros regímenes procesales.** La tendencia de congestión no es exclusiva de los casos tramitados bajo los parámetros de la Ley 600 de 2000 y de la Ley 906 de 2004, también se advierte en los adelantados bajo el esquema procesal de la Ley de 1098 de 2006 que cuenta con 43.631 casos activos, los cuales, como se indica en la siguiente gráfica, presentan una concentración marcada desde el año 2016, solo teniendo una disminución en el año 2020, seguramente por los efectos que la pandemia del COVID19 presentó en el comportamiento criminal y en las tendencias de las denuncias.

**Gráfico 5. Casos activos de Ley 1098 registrados en el SPOA**



Fuente: Elaboración DPE con base en cifras del SPOA

**23. Relación entre entradas y casos inactivados.** Otro dato que permite dimensionar la situación de la gestión de la carga de la entidad es el de la comparación anual de las entradas de noticias criminales, respecto de los casos que son objeto de inactivación en cada periodo, esto con el fin de mostrar la tendencia de acumulación anual de procesos. Así, aunque el número anual de casos inactivados por la FGN es consistentemente alto, lo que demuestra la intención de la Entidad de abarcar la mayor parte de su carga laboral, el esfuerzo no viene siendo suficiente. Como se observa en el siguiente gráfico, sólo en el año 2020, por efectos de la pandemia del COVID19, el número de inactivaciones fue superior al número de ingresos, en los demás años, se advierte una diferencia que oscila entre 100 a 200 mil noticias criminales entre lo que ingresa y lo que se inactiva.

**Gráfico 6. Relación entre entradas y casos inactivados por año**



Fuente: Elaboración DPE con base en cifras del SPOA

Nota: El año de las entradas se calcula con fecha de creación, mientras los casos inactivados tienen el año por fecha de última actuación registrada en el SPOA.

**24. Acumulación de carga activa.** Las tendencias explicadas se traducen en un incremento del inventario de carga, lo que se concluye al comparar la cifra de casos activos, con corte a agosto de 2022, con la cifra con la que se cerró el 2021. Así, el 2021 culminó con un inventario de

2.870.843 casos activos, y como ya se mencionó, en la fecha de corte señalada, el inventario, lejos de descender, se encuentra en 2.948.438 casos activos. Este dato reafirma que actualmente la entidad enfrenta dificultades para abarcar su carga, al mismo nivel de la tendencia de crecimiento de la criminalidad y del consecuente ingreso de noticias criminales. En el año 2020 se presentó un descenso en la carga activa ocasionado principalmente por el decrecimiento en el número de entradas, por el aislamiento de la pandemia COVID-19.



Fuente: Elaboración DPE con base en cifras del SPOA

**25. Flujo de casos en 2021.** El inventario de casos activos de la Entidad, en un año determinado, se entiende como la suma del total de casos activos al corte de 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, más el total de las entradas de la respectiva vigencia, menos el total de los casos inactivados en ese mismo periodo. Analizando el caso del inventario del año 2021, la Tabla 8 y el Gráfico 5 muestran que, en general, el número de casos inactivados durante el 2021 fue menor del número de casos que ingresaron y que el porcentaje de casos inactivos al año, no logra superar el 50% del total de la carga. La información discriminada para las diferentes dependencias misionales se muestra a continuación.

Tabla 8. Flujo de carga por dependencia - año 2021

Dependencia	A. Casos provenientes de vigencias anteriores	B. Casos que entraron en 2021	C. Carga total de 2021 (A+B)	D. Casos inactivados	Casos inactivados/ Carga total 2021 (D/C)	Casos Inactivados /Casos que entraron en 2021 (D/B)
Delegada ante la Corte Suprema de Justicia	1.336	714	2.050	656	32,0%	92%
Delegada Contra la Criminalidad Organizada	154	3	157	49	31,2%	1633%
Delegada para la Seguridad Territorial	85	12	97	2	2,1%	17%

Dirección Especializada contra el Lavado de Activos	2.080	445	2.525	305	12,1%	69%
Dirección Especializada Contra el Narcotráfico	2.656	2.087	4.743	1.426	30,1%	68%
Dirección Especializada Contra el Lavado de Activos	2.634	249	2.883	466	16,2%	187%
Dirección Especializada Contra las Violaciones a los Derechos Humanos	10.243	541	10.784	2.102	19,5%	389%
Dirección Especializada contra los Delitos Fiscales	736	336	1.072	145	13,5%	43%
Dirección Especializada Contra las Organizaciones Criminales	11.275	2.919	14.194	4.522	31,9%	155%
Cuerpo Técnico de Investigación	369	96	465	77	16,6%	80%
D.S. Amazonas	3.105	1.242	4.347	1.354	31,1%	109%
D.S. Antioquia	108.134	39.139	147.273	34.798	23,6%	89%
D.S. Arauca	16.704	5.042	21.746	8.747	40,2%	173%
D.S. Atlántico	124.905	61.975	186.880	50.647	27,1%	82%
D.S. Bogotá	290.673	348.631	639.304	309.166	48,4%	89%
D.S. Bolívar	76.573	38.023	114.596	37.440	32,7%	98%
D.S. Boyacá	56.657	28.404	85.061	22.351	26,3%	79%
D.S. Caldas	25.599	20.939	46.538	19.695	42,3%	94%
D.S. Cali	104.184	99.586	203.770	91.325	44,8%	92%
D.S. Caquetá	9.869	8.839	18.708	8.946	47,8%	101%
D.S. Casanare	19.907	10.764	30.671	6.709	21,9%	62%
D.S. Cauca	101.532	30.479	132.011	22.457	17,0%	74%
D.S. Cesar	53.442	20.515	73.957	16.839	22,8%	82%
D.S. Chocó	19.237	7.001	26.238	6.653	25,4%	95%
D.S. Córdoba	54.182	21.275	75.457	22.110	29,3%	104%
D.S. C/marca	142.441	84.444	226.885	63.079	27,8%	75%
D.S. Guainía-Vaupés	4.423	1.502	5.925	1.622	27,4%	108%
D.S. Guaviare	4.617	2.522	7.139	2.530	35,4%	100%
D.S. Huila	64.402	29.651	94.053	27.876	29,6%	94%
D.S. La Guajira	44.442	10.218	54.660	8.705	15,9%	85%

D.S. Magdalena	83.989	23.617	107.606	21.942	20,4%	93%
D.S. Magdalena M.	59.977	22.146	82.123	24.095	29,3%	109%
D.S. Medellín	218.745	133.426	352.171	103.402	29,4%	77%
D.S. Meta	79.604	33.672	113.276	36.392	32,1%	108%
D.S. Nariño	94.207	31.275	125.482	19.400	15,5%	62%
D.S. N. Santander	63.654	34.147	97.801	31.777	32,5%	93%
D.S. Putumayo	11.261	6.907	18.168	6.294	34,6%	91%
D.S. Quindío	14.607	13.624	28.231	12.607	44,7%	93%
D.S. Risaralda	37.076	23.265	60.341	17.979	29,8%	77%
D.S. San Andrés	5.377	2.324	7.701	3.085	40,1%	133%
D.S. Santander	127.017	55.567	182.584	52.307	28,6%	94%
D.S. Sucre	16.767	15.089	31.856	13.766	43,2%	91%
D.S. Tolima	94.837	38.815	133.652	29.267	21,9%	75%
D.S. Valle	70.393	24.304	94.697	23.098	24,4%	95%
D.S. Vichada	2.921	850	3.771	744	19,7%	88%
<b>Total</b>	<b>2.337.028</b>	<b>1.336.621</b>	<b>3.673.649</b>	<b>1.168.954</b>	<b>31,82%</b>	<b>87,46%</b>

Fuente: Elaboración DPE con base en cifras del SPOA

Gráfico 8. Proporción de casos inactivados y número de casos inactivos por dependencia de asignación



Fuente: Elaboración DPE con base en cifras del SPOA

**26. Flujo de carga por dependencia en 2021.** La información discriminada del flujo de la carga por dependencias, que se muestra en la Tabla 8, también permite identificar aquellas dependencias con mayores dificultades en materia de descongestión. Así, por ejemplo, se puede evidenciar que varias seccionales se encuentran muy por debajo del porcentaje nacional de inactivación anual de casos, que está en 31%. En particular, seccionales como Nariño, Vichada, La Guajira y Cauca se encuentran abajo del 20%.

**27. Flujo de casos por grupo delicto.** Al analizar el flujo de casos por grupo delictivo para la totalidad del año 2021 y lo corrido de 2022, se observa que hay dificultades trasversales para evacuar los casos. Particularmente, los casos que presentan la mayor tasa de inactivación son los correspondientes al grupo de Hurto, alcanzando una tasa del 59,9% en 2021 (417.227 casos inactivados) y de 47,9% en 2022 (287.287 casos inactivados). Si bien esta es la tasa más alta entre todos los grupos delictivos, se observa un importante rezago, puesto que más del 40% de los casos a gestionar en las dos vigencias de interés no se lograron inactivar. De otra parte, se observa un importante conjunto de grupos delictivos con bajas tasas de inactivación, entre los cuales se destacan Secuestro Extorsivo, Desaparición Forzada, Corrupción Administrativa y Judicial, y Delitos Sexuales.

Tabla 9. Flujo de carga por grupos delictivos - año 2021

Grupo Delito	2021			2022*		
	Casos a gestionar	Casos inactivados	% de inactivación ↓	Casos a gestionar	Casos inactivados	% de inactivación
Hurto	696.027	417.227	59,9%	599.177	287.287	47,9%
Derechos de Reunión y Asocia.	391	196	50,1%	317	79	24,9%
Violación Medidas Sanitarias	3.297	1.409	42,7%	2.421	526	21,7%
Injuria y Calumnias	78.293	32.152	41,1%	81.079	24.073	29,7%
Amenazas	106.969	43.620	40,8%	116.671	32.481	27,8%
Fe Pública	88.853	35.731	40,2%	99.523	31.951	32,1%
Estafa	175.927	66.435	37,8%	189.893	64.685	34,1%
Estupefacientes	137.252	51.747	37,7%	138.373	40.878	29,5%
Seguridad del Estado	30	11	36,7%	23	3	13,0%
Patrimonio Económico	113.174	40.414	35,7%	118.611	30.875	26,0%
Delitos Informáticos	86.351	30.614	35,5%	100.454	28.100	28,0%
Maltrato Animal	3.543	1.237	34,9%	4.304	1.462	34,0%
Lesiones Personales	249.174	80.773	32,4%	255.098	56.110	22,0%
Seguridad Pública	15.006	4.649	31,0%	15.108	3.420	22,6%
Lesiones Personales Culposas	128.651	39.642	30,8%	132.162	26.838	20,3%
Personas y Bienes	5.608	1.628	29,0%	5.115	822	16,1%

Protegidos por el DIH						
Libertad Individual y Otras Garantías	8.874	2.470	27,8%	9.175	1.688	18,4%
Actos de Discriminación	1.342	356	26,5%	1.928	341	17,7%
Constreñimiento	32.449	8.441	26,0%	37.755	6.371	16,9%
Violencia Intrafamiliar	306.513	79.231	25,8%	331.168	61.351	18,5%
Impartición de Justicia	101.251	24.127	23,8%	107.832	18.961	17,6%
Administración Pública	41.340	9.605	23,2%	42.704	7.572	17,7%
Régimen Constitucional y Legal	5.121	1.183	23,1%	4.568	460	10,1%
Vida e Integridad Personal	3.456	782	22,6%	3.489	433	12,4%
Trata de Personas	808	181	22,4%	861	140	16,3%
Delitos Ambientales	18.246	3.911	21,4%	18.762	2.974	15,9%
Fabricación, Tráfico y Porte de Armas	75.622	15.908	21,0%	76.609	9.968	13,0%
Concierto Para Delinquir	19.243	3.951	20,5%	19.178	2.335	12,2%
Derechos de Autor	1.600	317	19,8%	1.561	238	15,2%
Aborto	1.389	272	19,6%	1.407	284	20,2%
Contra la Familia	215.543	42.094	19,5%	226.186	30.466	13,5%
Uso de Menores de Edad	2.107	395	18,7%	2.129	197	9,3%
Lesiones Personales - Agentes Químicos	113	21	18,6%	140	20	14,3%
Salud Pública	2.922	501	17,1%	3.208	563	17,5%
Homicidio Doloso	134.255	21.900	16,3%	136.878	12.593	9,2%

Corrupción Electoral	3.860	608	15,8%	4.706	796	16,9%
Homicidio Culposo	47.065	7.413	15,8%	48.581	4.559	9,4%
Extorsión	46.985	7.277	15,5%	52.315	7.427	14,2%
Falsedad en Documento	185.925	27.992	15,1%	194.158	21.275	11,0%
Orden Económico Social	25.277	3.795	15,0%	25.591	2.281	8,9%
Feminicidio	1.783	254	14,2%	1.906	164	8,6%
Corrupción Privada	8.171	1.131	13,8%	9.077	1.223	13,5%
Otros Delitos	38	5	13,2%	47	5	10,6%
Corrupción Tributaria	39.602	5.179	13,1%	42.423	3.536	8,3%
Desplazamiento	39.081	4.963	12,7%	43.406	5.221	12,0%
Delitos Sexuales	238.962	29.504	12,3%	249.352	19.810	7,9%
Corrupción Administrativa	47.046	4.996	10,6%	47.143	2.926	6,2%
Secuestro Simple	8.597	907	10,6%	9.011	750	8,3%
Corrupción Judicial	85.988	8.821	10,3%	88.040	4.979	5,7%
Reclutamiento o Ilícito	2.293	200	8,7%	2.435	157	6,4%
Desaparición Forzada	28.838	2.503	8,7%	29.712	1.778	6,0%
Secuestro Extorsivo	3.398	275	8,1%	3.575	245	6,9%

Fuente: Elaboración DPE con base en cifras del SPOA

28. **Flujo de carga por competencia de los fiscales en 2021.** La Tabla 10 presenta información del flujo de la carga en 2021, discriminada según las competencias de los despachos. Los datos muestran que, respecto al total de la carga, quienes más generan salidas son los despachos de competencia local (774.095) y seccional (356.597), lo que representa, en conjunto, un porcentaje de participación equivalente al 53.1%. Los datos también muestran que, en comparación con su carga específica, los fiscales locales y los de la Corte, son los que tienen los porcentajes más altos de inactivación de casos.

Tabla 10. Flujo de carga por competencia del despacho fiscal - año 2021

Competencia del fiscal	A. Casos de vigencias anteriores	B. Casos que entraron en 2021	C. Carga total de la vigencia (A+B)	D. Casos inactivados en 2021	Tasa de inactivación (D/C)	Mediana del promedio de casos inactivados
Corte	1.167	704	1.871	630	33,7%	0
Especializado	193.108	43.273	236.381	36.045	15,2%	32
Local	1.161.868	878.222	2.040.090	774.095	37,9%	129
Seccional	970.930	412.281	1.383.211	356.597	25,8%	66
Tribunal	9.955	2.141	12.096	1.587	13,1%	12
<b>Total</b>	<b>2.337.028</b>	<b>1.336.621</b>	<b>3.673.649</b>	<b>1.168.954</b>	<b>31,82%</b>	-

Fuente: Elaboración DPE con base en cifras del SPOA

29. **Caracterización de las principales causas de inactivación.** El análisis de la gestión de la carga activa de la entidad también requiere comprender las principales causales a través de las que se vienen inactivando los procesos. La Tabla 11 muestra información discriminada sobre las principales causales, y evidencia que para el 2021, el mayor número correspondió a las actuaciones de "Archivo por imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto activo" y "Archivo por conducta atípica". Este dato muestra que a la FGN viene ingresando una enorme cantidad de procesos que no tendrían vocación de éxito y que, sin embargo, contribuyen a la congestión del inventario. El dato también muestra que una parte importante de los esfuerzos de los fiscales se centra en la depuración de la carga.

Tabla 11. Principales causales de inactivación - año 2021

Actuación de inactivación	Casos inactivados
Archivo por imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto activo	408.797
Archivo por conducta atípica	316.352
Archivo por imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto pasivo	92.490
Inactivado para acumulación conexidad procesal	64.830
Extinción de la acción penal por desistimiento	53.435
Archivo por querrelante ilegítimo	28.157
Archivo por encontrarse el sujeto en imposibilidad fáctica o jurídica de efectuar la acción	27.622
Sentencia condenatoria por acuerdo o negociación (ejecutoriada)	18.305
Conciliación con acuerdo	16.958
Preclusión (ejecutoriada) - imposibilidad de continuar el ejercicio de la acción penal	13.856
Sentencia absolutoria por acusación directa (ejecutoriada)	11.815
Desistimiento de la querrela por inasistencia injustificada del querrelante	11.209
Sentencia condenatoria por aceptación total de cargos (ejecutoriada)	8.756
Archivo por inexistencia del hecho	8.623
Extinción de la acción penal por caducidad de la querrela	8.288
Sentencia condenatoria por acusación directa (ejecutoriada)	7.707
Sale a otra autoridad (fuera de la fiscalía)	6.633
Preclusión (ejecutoriada) - extinción por prescripción de la acción penal	5.824

Preclusión (ejecutoriada) - atipicidad del hecho investigado	5.050
Inasistencia querrelante	4.303
Preclusión (ejecutoriada) - extinción de la acción penal por muerte del inculcado o imputado	3.753
Extinción de la acción penal por aplicación del principio de oportunidad	3.735
Sentencia sancionatoria por aceptación total de cargos	3.414
Preclusión (ejecutoriada) - imposibilidad de desvirtuar la presunción de inocencia	2.789
Inasistencia querrelante y querrelado	2.091

Fuente: Elaboración DPE con base en cifras del SPOA

30. **Caracterización de las principales causales de inactivación para los delitos con mayores entradas.** La Tabla 12 muestra las principales causales de inactivación para delitos con alta carga en la entidad. Particularmente, se observa que el archivo por conducta atípica representa una de las causales de inactivación más importantes para estos delitos, así como el archivo por imposibilidad de encontrar el sujeto activo. De otra parte, la inactivación para acumulación por conexidad procesal también se destaca como una importante causal de evacuación.

Tabla 12. Principales causales de inactivación para delitos con alta carga en la entidad - año 2021

Delito	No.	Causal de inactivación	Cantidad de casos inactivados por la causal
Hurto	1	Archivo por imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto activo art. 79 c.p.p	213.944
	2	Archivo por imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto pasivo art. 79 c.p.p	20.872
	3	Archivo por conducta atípica art.79 c.p.p	17.767
	4	Inactivado para acumulación por conexidad procesal	12.509
	5	Archivo por encontrarse el sujeto en imposibilidad fáctica o jurídica de efectuar la acción art. 79 c.p.p	4.078
Estafa	1	Archivo por conducta atípica art.79 c.p.p	23.153
	2	Archivo por imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto activo art. 79 c.p.p	16.638
	3	Inactivado para acumulación por conexidad procesal	11.392
	4	Archivo por imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto pasivo art. 79 c.p.p	4.109
	5	Extinción de la acción penal por desistimiento	3.168
Violencia Intrafamiliar	1	Archivo por conducta atípica art.79 c.p.p	29.008
	2	Archivo por imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto pasivo art. 79 c.p.p	8.043
	3	Inactivado para acumulación por conexidad procesal	4.955

	4	Archivo por encontrarse el sujeto en imposibilidad fáctica o jurídica de efectuar la acción art. 79 c.p.p	4.829
	5	Sentencia absolutoria por acusación directa (ejecutoriada)	2.888
Lesiones Personales	1	Archivo por conducta atípica art.79 c.p.p	19.748
	2	Archivo por imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto pasivo art. 79 c.p.p	9.823
	3	Extinción de la acción penal por desistimiento	7.646
	4	Cconciliación con acuerdo	3.918
	5	Desistimiento de la querrela por inasistencia injustificada del querellante	3.458
Estupezaciones	1	Archivo por conducta atípica art.79 c.p.p	23.299
	2	Archivo por imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto activo art. 79 c.p.p	4.393
	3	Archivo por conducta atípica (aplica al indiciado) art.79 c.p.p	3.047
	4	Sentencia condenatoria por acuerdo o negociación (ejecutoriada)	1.907
	5	Inactivado para acumulación por conexidad procesal	1.363

Fuente: Elaboración DPE con base en cifras del SPOA

**TENDENCIAS DE CRIMINALIDAD**

- 31. Crecimiento del ingreso de noticias criminales.** Como ya se mencionó, la actual congestión de carga activa de la FGN está estrechamente relacionada con las tendencias de crecimiento de la criminalidad y las cifras permiten evidenciar la situación. Así, con excepción del periodo de la pandemia (año 2020), la tendencia de crecimiento de noticias criminales a la FGN ha sido creciente en los últimos años. En particular, el 2019 representó, con el ingreso de 1.454.041 procesos, el año en el que más noticias se han creado en la historia de la Fiscalía.
- 32. Crecimiento de noticias criminales en 2021 y 2020.** En el 2021, la tendencia se acercó a los niveles que se venían observando antes de la pandemia. Así, tras una disminución de cerca de 24% en el 2020, la creación de noticias aumentó en 22% entre 2020 y 2021. Adicionalmente, solo en lo corrido de 2022, con corte a agosto 11, se tiene registro del ingreso a la entidad de un total de 967.795 noticias criminales. Esto representa un incremento de 23.42%, respecto al mismo corte del año anterior.
- 33. Delitos con mayor crecimiento de noticias criminales.** El incremento en el ingreso de noticias criminales a la entidad es particularmente significativo respecto a algunos delitos de alta afectación para la seguridad ciudadana. En este sentido, entre el 1 de enero y agosto 11 de 2022,

*Nota: La estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación, prevista en el Decreto Ley 016 de 2014, se adecuó con el fin de fomentar las estrategias investigativas y de análisis, de acuerdo a la Delgada para la Seguridad Territorial conformadas las siguientes regiones de apoyo: Región Andina Bogotá, Boyacá, Cundinamarca, Huila y Tolima; Región Caribe: San Andrés, Atlántico, Bolívar, Cesar, La Guajira, Magdalena, Sucre; Región Eje Cafetero: Caldas, Quindío, Risaralda, Cundinamarca; Región Occidente: Antioquia, Chocó y Córdoba; Región Orinoquía y Amazonía: Amazonas, Caquetá, Casanare, Guanía, Vaupes, Guaviare, Meta, Putumayo y Vichada; Región del Pacífico: Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca; Región Santanderes: Santander, Magdalena Medio, Arauca y Norte de Santander.*

- 35. Aumento regional de noticias criminales 2022.** La tendencia regional de crecimiento de noticias criminales se ha mantenido en 2022, con fecha de corte al 11 de agosto, para todas las regiones del país respecto al mismo periodo del año anterior. La región con mayor número de noticias creadas sigue siendo la Andina, con 382.086 noticias, para una tasa de 2.545 noticias por cada 100 mil habitantes en lo corrido del año, lo cual representó un aumento del 18,50% frente al mismo periodo del año anterior. Por su parte, la región Caribe presenta el mayor aumento porcentual, con un crecimiento del 27,67%, llegando a una tasa de 1.426 noticias creadas por 100 mil habitantes en lo corrido del año.
- 36. Las tendencias de criminalidad y la necesidad de fortalecimiento de la FGN.** Las necesidades de fortalecimiento de la FGN, en materia de planta de personal, se justifican también por la necesidad de mejorar los resultados de investigación y judicialización de fenómenos delictivos cada vez más complejos y que vienen impactando la seguridad ciudadana. Así se explica en las siguientes líneas.
- 37. Tendencias del delito de homicidio.** Aunque comparado con los niveles del 2021, el registro de homicidios en el 2022 presenta actualmente una tendencia a la baja, las tasas para este delito en el país siguen siendo de las más altas del mundo. Comparando los homicidios registrados al corte de agosto de 2021, con el mismo periodo del año anterior, se identifica una tendencia a la baja en el número de homicidios de 4%.
- 38. Retos de investigación y judicialización en materia de homicidio.** Frente a las altas tasas de ocurrencia del delito y a pesar de que la entidad ha alcanzado cifras históricas en sus tasas de avance de esclarecimiento de homicidio (38,56% en el año corrido 2022), la entidad requiere fortalecer sus capacidades investigativas para lograr en el 2024 superar y sostener la proyección del 42,4% de avance de esclarecimiento para este fenómeno criminal, e impactar de manera efectiva modalidades de homicidios asociados a la criminalidad organizada, cuya investigación tiene una enorme complejidad y que, por representar porcentajes significativos del total de homicidios del país, están afectando significativamente la seguridad ciudadana. En este sentido, el Gráfico 9 muestra que el sicariato es la modalidad de homicidio que concentra más del 55% de las víctimas de este delito en el país. Por su parte, la Ilustración 1 muestra el peso significativo del homicidio rural dentro del total de víctimas por este delito en el país.

el ingreso de noticias criminales para delitos como hurto violento, estafa y delitos informáticos, presenta tasas de crecimiento significativas.

**Tabla 13. Porcentajes de crecimiento de entradas de hurto violento, estafa, delitos informáticos y Delitos por medios informáticos**

Delito	Entradas Efectivas 2021	Entradas Efectivas 2022	Porcentaje de crecimiento entre 2021 y 2022 (año corrido)
Hurto Violento	75.110	86.325	15%
Estafa	26.684	37.818	42%
Delitos informáticos	12.253	15.170	28%
Delitos por medios informáticos	11.892	16.450	38%
Delitos Sexuales	16.465	13.491	18%
Violencia Intrafamiliar	58.575	56.199	-4%
Uso de menores	331	328	-1%
Delitos ambientales	1.745	1.534	-12%
Maltrato animal	832	1.066	28%
Corrupción (19 delitos)	3.118	2.802	-10%

Fuente: Elaboración DPE con base en cifras del SPOA

Entradas Efectivas: Entradas excluyendo "Sale a otras jurisdicciones" y archivos, preclusiones por atipicidad e inexistencia

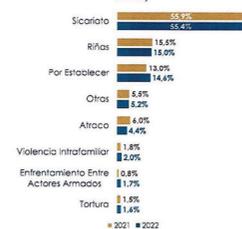
- 34. Aumento regional de noticias criminales.** Además, es importante señalar que, al cierre del año 2021, todas las regiones presentaron aumentos en la creación de noticias criminales respecto del año anterior. La región con mayor cantidad de noticias creadas por cada 100 mil habitantes fue la Andina (3.586), lo cual representó un aumento de 23,7%. Por su parte, la región Caribe, fue la que presentó el mayor aumento respecto de 2020 (24,02%), llegando a una tasa de 1.856 procesos por cada 100 mil habitantes.

**Tabla 14. Crecimiento de entradas de noticias criminales a nivel regional -2021**

Región	2021	Variación absoluta	Variación	Tasa x 100k hbts
Andina	531.922	102.171	23,77%	3.586
Pacífica	186.870	35.234	23,24%	2.432
Caribe	173.667	33.636	24,02%	1.856
Occidente	201.704	31.677	18,63%	2.226
Santanderes	117.887	21.033	21,72%	2.440
Orinoquía Y Amazonía	67.644	9.055	15,46%	2.499
Eje Cafetero	58.519	8.621	17,28%	2.272
Total	1.313.986	237.342	22,04%	2.574

Fuente: Elaboración DPE con base en cifras del SPOA

**Gráfico 9. Distribución del homicidio por modalidades (enero 1 a agosto 11 / comparación 2021 - 2022)**



Fuente: Elaboración DPE con base en datos del SPOA

**Ilustración 1. Ocurrencia de homicidios rurales (enero 1 a agosto 11 / comparación 2021 -2022)**



Fuente: Elaboración DPE con base en datos del SPOA

- 39. Comportamiento del hurto, el hurto violento.** La investigación del hurto, en particular del hurto violento, también representa un desafío significativo para la entidad, considerando el desbordado número de entradas anuales de noticias criminales por estos delitos. Es así como en el 2021 ingresaron a la FGN 391.399 noticias criminales por hurto y solo en lo corrido del 2022 (a 11 de agosto), ingresaron 278.925 noticias criminales, 20,35% más noticias criminales en comparación con el mismo periodo del año anterior. Por su parte, las cifras de hurto violento también son considerables. En el 2021 entraron a la FGN 148.688 noticias criminales por este delito y en lo que va corrido del 2022 han entrado 86.325, lo que representa un incremento del 15% frente al mismo periodo del año anterior.

- 40. Necesidades de fortalecer la gestión de la carga de hurto.** Los altos niveles de entradas de noticias criminales por el delito de hurto, y el hecho de que hoy estos delitos representen el mayor porcentaje de casos activos del inventario de la entidad, requieren que la FGN pueda contar con

un equipo humano suficiente para aumentar sus posibilidades de gestionar esta carga de manera eficiente, en favor de poder tomar acciones de intervención temprana para la descongestión de casos que por falta de elementos probatorios no tengan vocación de éxito, así como también aumentar las tasas de avance de esclarecimiento que hoy, salvo para los casos son indicados conocidos, son muy bajas. A continuación, se presentan algunas cifras de los resultados de la gestión de investigación para los delitos de hurto y hurto violento.

**Tabla 15. Cifras de avance de esclarecimiento de hurto y hurto violento**

Delitos	Avance de esclarecimiento (1 de enero a agosto 4 2021)	Avance de esclarecimiento (1 de enero a agosto 4 2022)
Hurto (total de entradas)	4.70%	4.88%
Hurto violento (total de entradas)	5.97%	6.19%
Hurto (casos con indiciado conocido)	38,39%	37,33%
Hurto violento (casos con indiciado conocido)	63,2%	67,3%

Fuente: Elaboración DPE con base en datos del SPOA

**41. Aumento del esclarecimiento en violencia intrafamiliar y delitos sexuales.** Con el impulso de diferentes tipos de estrategias, como la de priorización y la de las rutas itinerantes de esclarecimiento, la FGN ha hecho esfuerzos significativos, en los últimos años, para aumentar las tasas de avance de esclarecimiento en las investigaciones por violencia intrafamiliar y sexual, los datos que se presentan a continuación evidencian la mejora.

**Tabla 16. Comportamiento del avance de esclarecimiento en violencia intrafamiliar y delitos sexuales (2019 a 2022)**

Delito	Avance de esclarecimiento 2019	Avance de esclarecimiento 2020	Avance de esclarecimiento 2021	Avance de esclarecimiento entre enero 1 y agosto 4 de 2022
Violencia intrafamiliar	11,41 %	10,85 %	28,47 %	54,26 %
Delitos sexuales	11,25 %	11,06 %	24,31 %	44,01 %

Fuente: Elaboración DPE con base en datos del SPOA

**42. Retos en materia de delitos relacionados con violencia basada en género.** A pesar de los resultados que vienen alcanzándose en materia de esclarecimiento de violencia intrafamiliar y sexual, los retos de la FGN para lograr mejorar la recepción de denuncias, la atención de las víctimas y la gestión eficiente y efectiva de los procesos, son todavía significativos. La carga de casos activos que tiene la entidad para violencia intrafamiliar y delitos sexuales es desbordante. Con corte a agosto de 2022, una revisión del inventario de carga muestra que se tienen 274.636 casos activos por violencia intrafamiliar y 233.672 por delitos sexuales (segundo y tercer lugar de los delitos con más casos activos en la FGN). Esta situación, sumada al hecho del alto número

de casos que siguen entrando a la entidad, incrementa la congestión y disminuye las posibilidades de gestionar con mayor eficiencia y oportunidad estos procesos de investigación, con las consecuencias que ello implica para las garantías de acceso a la justicia y protección de las víctimas de estos delitos tan sensibles, que afectan con particular énfasis a mujeres y niños, niñas y adolescentes. Para ilustrar la situación, se presentan a continuación algunos datos de las cifras anuales de entradas en delitos sexuales y violencia intrafamiliar.

**Tabla 17. Comportamiento anual de entradas de noticias criminales por violencia intrafamiliar y delitos sexuales (2019 a 2022)**

Delito	Entradas 2019	Entradas 2020	Entradas 2021	Entradas entre enero 1 y agosto 4 de 2022
Violencia intrafamiliar	97.816	93.655	100.114	56.199
Delitos sexuales	36.816	29.186	29.570	13.491

Fuente: Elaboración DPE con base en datos del SPOA

**43. La situación de los delitos informáticos y los delitos por medios informáticos.** Entre los fenómenos criminales con mayor tasa de crecimiento durante los últimos años, están los delitos informáticos y los delitos por medios informáticos. Entre 2019 y 2021 el crecimiento de entradas de noticias criminales por delitos informáticos fue del 175%, y el de delitos por medios informáticos fue de 68,80 %. Esto se reflejó en que en el 2021 ingresaron a la entidad 21.107 noticias criminales por delitos informáticos y 22.337 por delitos por medios informáticos. Además, solo en lo corrido del 2022 (corte agosto 4) han ingresado a la entidad 15.710 noticias criminales por delitos informáticos y 16.450 por delitos por medios informáticos, lo que representa un incremento, frente al mismo periodo del año anterior, del 28% y 38% respectivamente.

**44. Dificultades en el esclarecimiento de delitos informáticos y los delitos por medios informáticos.** El crecimiento significativo y constante de los delitos informáticos y por medios informáticos, viene representando un reto de investigación y de gestión importante para la FGN. Los datos del avance de esclarecimiento para estos fenómenos criminales son evidencia de ello.

**Tabla 18. Comportamiento del avance de esclarecimiento en delitos informáticos y por medios informáticos (2019 a 2022)**

Delito	Avance de esclarecimiento 2019	Avance de esclarecimiento 2020	Avance de esclarecimiento 2021	Avance de esclarecimiento entre enero 1 y agosto 4 de 2022
Delitos informáticos	1,55%	0,28%	0,44%	0,36%
Delito por medios informáticos	1,55%	0,23%	0,54%	0,35%

Fuente: Elaboración DPE con base en datos del SPOA

**45. La situación de las estafas.** Otro de los fenómenos criminales con un crecimiento significativo en el número de casos creados en la Fiscalía, es el delito de estafas, con 73.806 noticias creadas en el año 2021, aumentando 18.327 noticias con respecto al año 2020, y 25.518 en relación al año 2019. Además, solo en lo corrido del 2022 (corte agosto 4), han ingresado a la entidad 49.691 noticias criminales por estafa, lo que representa un incremento frente al mismo periodo del año anterior del 18%.

**46. Dificultades en el esclarecimiento de estafas.** Al igual que los delitos informáticos, los datos del avance de esclarecimiento para este fenómeno criminal muestran un descenso, que se explica no solo por el aumento en el número de casos, sino también por la complejidad implícita en este tipo de investigaciones.

**Tabla 19. Comportamiento del avance de esclarecimiento en el delito de estafas (2019 a 2022)**

Delito	Avance de esclarecimiento 2019	Avance de esclarecimiento 2020	Avance de esclarecimiento 2021	Avance de esclarecimiento entre enero 1 y agosto 4 de 2022
Estafa	1,09%	0,33%	1,02%	1,67%

Fuente: Elaboración DPE con base en datos del SPOA

**DESCRIPCIÓN DE NECESIDADES DE FORTALECIMIENTO DE LA PLANTA DE LA FGN**

**47. Metodología de definición de necesidades de planta.** Considerando diferentes criterios, la FGN realizó un ejercicio analítico para definir y sustentar una propuesta de necesidades de fortalecimiento de su planta de fiscales, y por esta vía, de ajuste a su planta de asistentes de fiscal, policía judicial y personal administrativo de apoyo a la labor misional. Una aproximación inicial, condujo a explorar la posibilidad de orientar el crecimiento de la planta a partir de parámetros

definidos internacionalmente. En este sentido, y aunque no se han definido parámetros internacionales específicos que permitan establecer el número óptimo de fiscales con los que debería contar un país, la OCDE, ha definido un estándar del número de jueces por 100.000 habitantes con los que debería contar un país. A partir de este dato se hizo una proyección inicial de lo que le implicaría a la Fiscalía equipar, en fiscales, el estándar definido sobre jueces.

**48. Fiscales por 100.000 habitantes.** Actualmente la Fiscalía General de la Nación cuenta con 5.144 fiscales y 5.136 asistentes de fiscal, lo que representa una tasa de fiscales de 10,08 por 100 mil habitantes. Como se ve, el indicador de cobertura de fiscales en el territorio nacional es muy bajo, lo que evidencia 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. La Tabla 20 ilustra la situación actual de la relación población/fiscales y muestra además la evolución de la tasa desde el 2013. Estos datos muestran que, aunque la tasa ha mejorado en comparación con el dato de 2013, al contrastar con el año 2017, la situación ha desmejorado.

**Tabla 20. Tasa de fiscales por 100.000 habitantes**

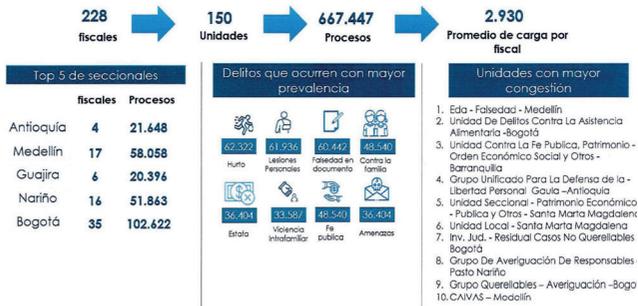
Vigencia	Cantidad de fiscales	Tasa de cantidad de fiscales x 100.000 habs.
2013	4.198	9,24
2017	5.029	10,61
2022 (corte al 22 de agosto)	5.144	10,08

Fuente: Elaboración DPE con base en cifras de la Subdirección de Talento Humano  
Nota: Se toman en cuenta los cargos de fiscales disponibles en la planta de la entidad

**49. Fiscales por 100.000 habitantes de acuerdo con la seccional.** Al profundizar en el dato de la tasa de fiscales por 100 mil habitantes, por cada una de las direcciones seccionales con las que cuenta la FGN en el territorio, se encuentra que las seccionales de Córdoba, Magdalena, La Guajira, Cesar y Bolívar presentan las tasas más bajas de fiscales por 100 mil habitantes, mientras que seccionales como San Andrés, Guaviare, Amazonas, Caquetá y Arauca se encuentran por encima de la tasa nacional. Los datos también muestran que a pesar de que las seccionales de Medellín, Cali y Bogotá, cuentan con el mayor número de fiscales asignados, la tasa por 100 mil habitantes muestra que estos todavía son insuficientes. El Gráfico 10 ilustra esta información.



Ilustración 2. Fiscales con mayor carga de casos activos



Fuente: Elaboración DPE con base en datos del SPOA

61. **Promedios de carga por seccional.** Para profundizar la información de la distribución de las cargas, teniendo en cuenta la información que reposa en el Sistema SPOA, que corresponde solo a fiscales con procesos asignados en el marco de la Ley 906 de 2004 y la Ley 1098 de 2006, es decir, descontando los fiscales de Extinción de Dominio, Justicia Transicional y aquellos fiscales que cumplen funciones de coordinación estratégica, se hizo un cálculo de las cargas promedio por fiscal (para el total de los 4.406 fiscales registrados en SPOA). Para este universo específico de fiscales, en los que se concentra la mayor cantidad de procesos a cargo de la FGN, se encontró que en promedio tienen una carga activa de 638 procesos. Este dato refleja de manera más fidedigna la situación de carga promedio los fiscales de la entidad. La Tabla 22 muestra, la información de la carga promedio desagregada por seccional y muestra cómo en algunas seccionales está muy por encima del cálculo general a nivel nacional, lo que pondría en evidencia que la situación de congestión puede ser particularmente preocupante en algunas seccionales más que en otras.

Tabla 22. Distribución de cargas laborales entre Fiscales con carga activa dentro del SPOA a nivel de Seccional.

Seccional	Casos x Seccional	Fiscales	Casos x Fiscal
Magdalena	101.037	70	1.443,4
Magdalena Medio	67.898	48	1.414,5
Cesar	66.491	54	1.231,3
Nariño	120.724	104	1.160,8
Cauca	122.999	112	1.098,2
Atlántico	156.861	149	1.052,8
La Guajira	50.632	49	1.033,3
Cundinamarca	191.551	199	962,6
Bolívar	94.585	109	867,8
Norte de Santander	78.806	91	866,0
Huila	76.158	88	865,4
Tolima	117.713	138	853,0
Meta	87.616	105	834,4
Antioquia	131.023	165	794,1
Medellín	298.985	381	784,7
Casanare	28.671	38	754,5
Santander	147.067	196	750,3
Córdoba	59.663	82	727,6
Guainía - Vaupés	4.926	7	703,7
Valle del Cauca	81.294	122	666,3
Bogotá	399.800	638	626,6
Risaralda	48.888	81	603,6
Boyacá	70.873	120	590,6
Cali	141.734	284	499,1
Putumayo	14.344	30	478,1
Chocó	21.948	47	467,0
Caldas	30.989	70	442,7
Arauca	15.017	36	417,1
San Andrés	4.911	12	409,3
Sucre	21.253	56	379,5
Quindío	18.670	51	366,1
Guaviare	5.333	17	313,7
Amazonas	3.183	11	289,4
Vichada	3.364	12	280,3
Caquetá	11.737	50	234,7

Nivel Central <sup>10</sup>	51.694	584	88,5
Total y promedio de carga por Fiscal	2.948.438	4.406	669

Fuente: Elaboración DPE con base en datos del SPOA

62. **Carga en materia de extinción de dominio.** Adicional a los datos de la carga de los fiscales registrada en el SPOA, es importante considerar los fiscales cuya carga se registra en otros sistemas de información, que si bien no son la mayoría, tienen problemas de congestión particulares que también hay que atender. Así, la Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio cuenta con 77 fiscales y 6.495 procesos para desarrollar sus funciones en el marco de la Ley 1708 de 2014. Si bien estos datos muestran que la Dirección presenta una carga promedio por fiscal de 84 procesos, requiere reforzar su equipo de asistentes de fiscal pues hoy solo se cuenta con 50, lo que representa un déficit de 27.

63. **Carga de la Dirección de Justicia Transicional.** Por su parte, la Dirección de Justicia Transicional tiene aún la responsabilidad de la judicialización de 174.101 hechos en el marco de la Ley 975 de 2005. Para esta tarea cuenta actualmente con 108 fiscales, lo que equivale a una carga promedio de 1.613 hechos por fiscal. Además de esta carga que ya es alta, tiene compromisos en materia de búsqueda, identificación y entrega de personas desaparecidas (18 fiscales con una carga de 11.495 personas), investigaciones en contra de terceros financiadores o colaboradores del paramilitarismo y postulados excluidos (7 fiscales para una carga de 340 procesos) y persecución de bienes (29 fiscales para una carga de 8.035 procesos).

**PRINCIPALES CONSIDERACIONES QUE ORIENTAN LA PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO DE LA PLANTA DE LA FGN**

64. **Parámetros para considerar en la solicitud de nuevos cargos y redistribución de personal.** La propuesta de incremento de la planta de fiscales y personal de apoyo a la investigación, que hace la Fiscalía General de la Nación, tiene en cuenta varias consideraciones. Por una parte, las necesidades específicas de fortalecer la investigación en temáticas o dependencias específicas, por otra, la necesidad de impulsar la gestión de investigación en los delitos que representan la mayor carga para la entidad. Estas consideraciones se explican con mayor detalle a continuación.

65. **Necesidad de fiscales con dedicación exclusiva de Ley 1098.** 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)<sup>11</sup>, establece que la aplicación del SRPA debe estar a cargo de autoridades especializadas<sup>12</sup>. Esto implica que las autoridades a cargo de la aplicación del SRPA deben 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. Actualmente, la entidad cuenta con 199 despachos con dedicación exclusiva para el SRPA, lo cual resulta insuficiente teniendo en cuenta que, tal como se mencionó en el párrafo 22, actualmente hay 43.631 casos activos correspondientes a Ley 1098 en la entidad.

66. **Unidad Especial de Investigación.** En el marco del Acuerdo Final de Paz y mediante el Decreto Ley 898 de 2017, se creó al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación (UEI)<sup>13</sup>. 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 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"<sup>14</sup>.

67. **Poca planta personal UEI.** Para cumplir con su propósito, a partir de lo previsto en el Decreto Ley 898 de 2017, a la Unidad Especial de Investigación le fue asignada una planta de tan solo 111 empleos. De este número de empleos, 16 corresponden a cargos de fiscal, 16 a cargos de asistente de fiscal y 50 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.

68. **Fortalecimiento de la planta de la Unidad Especial de Investigación.** Teniendo en cuenta lo planteado, se hace necesario reforzar la planta de personal de la Unidad Especial de Investigación, para que pueda ampliar su presencia territorial, aumentar el esclarecimiento de las conductas punibles en las que las víctimas sean personas defensoras de derechos humanos o

<sup>10</sup> Para calcular la carga a Nivel central se agruparon todas las distintas direcciones y unidades nacionales.

integrantes de organizaciones sociales o políticas que ejerzan actividades de defensa de derechos humanos, personas que participen en la implementación de los Acuerdos, incluidos los reincorporados de las FARC-EP y sus familiares y avancen en la desarticulación de las organizaciones criminales que operan en el país, así como continuar y ampliar el uso de la metodología investigativa que buscan aportar al desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales. En principio se considera necesario poder ampliar la planta de personal de la Unidad en 111 cargos, detallados a continuación:

**Tabla 23. Propuesta de ampliación de Planta de la UEL.**

Cantidad	Denominación Del Cargo
5	Fiscal Delegado Ante Tribunal del Distrito
6	Fiscal Delegado Ante Jueces Penales de Circuito Especializado
8	Fiscal Delegado Ante Jueces del Circuito
11	Fiscal Delegado Ante Jueces Municipales y Promiscuos
11	Asistente de Fiscal I
8	Asistente de Fiscal II
6	Asistente de Fiscal III
5	Asistente de Fiscal IV
4	Asistente I
10	Profesional Investigador II
5	Técnico Investigador I
5	Técnico Investigador II
5	Técnico Investigador III
5	Técnico Investigador IV
2	Profesional Experto
6	Profesional Especializado I
6	Profesional de Gestión III
3	Profesional de Gestión I

Fuente: Elaboración DPE con base en datos del SPOA y la Subdirección de Talento Humano

**69. Fortalecimiento para abordar los delitos con mayor carga activa.** Adicionalmente, es importante tener en cuenta que la principal alternativa que considera la Fiscalía para la descongestión, se orienta a lograr asignar recursos humanos para garantizar el impulso, en las distintas seccionales, principalmente frente a los delitos que hoy representan el mayor porcentaje de carga activa de la entidad. Como se mostró en el capítulo “Gestión de Carga e Inventario de la FGN”, del presente documento, la mayor proporción de casos activos que tiene la entidad se concentra hoy en un grupo de 10 delitos (61% de la carga activa, Ver Gráfico 1). En este contexto, el siguiente capítulo se presenta la metodología y, sobre esta base, las proyecciones de necesidades de fortalecimiento de la planta de la Fiscalía.

Delito	Carga Activa	% de Carga Activa	Número de Casos	Número de Fiscales Necesarios
Falsedad en Documento	184.608	5,90%	221	297,9
Homicidio Doloso	146.984	4,70%	500	5,6
Estafa	132.412	4,20%	171	234,5
Estupeficientes	109.086	3,50%	280	23,1
Lesiones Personales Culposas	107.010	3,40%	225	62,3
<b>Total</b>				<b>1.127,5</b>

Fuente: Elaboración DPE con base en datos del SPOA

**72. Necesidad de mejorar el esclarecimiento no solo frente a 10 fenómenos criminales.** Teniendo en cuenta que la Fiscalía no es solo responsable de adelantar la investigación penal respecto a los 10 fenómenos con mayor carga activa, sino respecto al total de la criminalidad, se calculó también, a partir de los resultados de la metodología planteada, un número de fiscales para responder a la necesidad de impulso de los procesos por otros delitos. Así, la propuesta de incremento en la planta, respecto a estos fiscales, tomó como referencia el incremento promedio propuesto para el aumento global de los fiscales de los 10 delitos de mayor carga. Así, siendo este promedio de 55,87%, se planteó un incremento de 984,5 cargos de fiscal para asumir la carga correspondiente a los otros fenómenos delictivos.

**73. Propuesta total de incremento de Fiscales.** Así, al sumar los 1.127,5 fiscales, necesarios para balancear la carga de los 10 fenómenos criminales de mayor peso dentro del inventario actual de la entidad, con los 984,5 fiscales necesarios para reforzar la investigación criminal del resto de conductas delictivas, se concluye que la Fiscalía requiere de 2.112 cargos adicionales de fiscales, lo que corresponde a un 41,1% de la planta de fiscales actual.

**Tabla 25. Propuesta de incrementos de planta teniendo en cuenta la necesidad de mejora en la investigación criminal en toda la entidad.**

Delitos	Número de Fiscales de Conocimiento	Número de Fiscales necesarios para balancear cargas
Hurto	151	199,0
Violencia Intrafamiliar	279	21,9
Delitos Sexuales	299	22,6
Lesiones Personales	236	147,4
Contra la Familia	282	113,2
Falsedad en Documento	221	297,9
Homicidio Doloso	500	5,6
Estafa	171	234,5

**METODOLOGIA DE PROPUESTA DE INCREMENTO DE PLANTA DE FISCALES**

**70. Metodología para proponer aumentos de fiscales.** Para definir el número de fiscales necesarios para el impulso de los procesos asociados a los delitos que representan la mayor carga de la entidad (10 delitos), se hizo un cálculo de los promedios de carga, de cada seccional, para estos fenómenos criminales, considerando solo aquellos fiscales pertenecientes a unidades que ordinariamente adelantan la investigación en torno a las conductas específicas. Así, por ejemplo, para definir el número de fiscales con carga asignada en violencia intrafamiliar en la Seccional de Cali, se tuvieron en cuenta únicamente a aquellos fiscales pertenecientes a la unidad CAVIF de Cali, y al grupo de violencia intrafamiliar de Yumbo.

**71. El parámetro de ajuste tomando como referencia la mediana.** Una vez definido el promedio de carga activa para cada delito (del grupo de los 10 con mayor carga), para cada una de las seccionales, se estableció la mediana nacional (entendiendo esta como aquel punto que separa la mitad superior de un conjunto de datos, de la mitad inferior), respecto de los promedios calculados, para definir así un punto de referencia sobre el cual equilibrar la carga para cada delito, es decir, para establecer el número de procesos que debería tener cada fiscal para tener un balance y viabilizar una gestión más eficiente de los procesos. Sobre la base de lo señalado, el cálculo del número de fiscales necesarios para nivelar las cargas, corresponde al necesario para nivelar a la mediana, la carga de todos los despachos, para cada uno de los delitos de mayor carga. A partir de este ejercicio, se calculó la siguiente tabla en la que se muestra que el incremento de fiscales necesario para balancear las cargas, teniendo en cuenta la mediana del promedio de carga, para este grupo de delitos, es de 1.127,5.

**Tabla 24. Propuesta de incrementos de planta conforme al balance de cargas a la mediana de los 10 delitos más representativos dentro de la carga activa actual.**

Delitos	Número de Casos	% que representa sobre la carga activa nacional	Número de Fiscales de Conocimiento	Número de Fiscales necesarios para balancear cargas
Hurto	328.746	10,50%	151	199,0
Violencia Intrafamiliar	274.636	8,80%	279	21,9
Delitos Sexuales	233.672	7,50%	299	22,6
Lesiones Personales	212.507	6,80%	236	147,4
Contra la Familia	196.792	6,30%	282	113,2

Delito	Número de Casos	Número de Fiscales Necesarios
Estupeficientes	280	23,1
Lesiones Personales Culposas	225	62,3
Otras conductas delictivas	1.762	984,5
<b>Total</b>	<b>4.406</b>	<b>2.112,0</b>

Fuente: Elaboración DPE con base en datos del SPOA

**74. Relación entre Fiscales- Jueces, alcanzado con el incremento propuesto.** Es importante señalar que el número definido bajo esta metodología, para el incremento de fiscales, es bastante cercano a aquel propuesto para generar una relación de 2,5 fiscales por cada Juez. Particularmente, en este escenario, se alcanzaría un total de 7.256 fiscales y se llegaría a una relación de 2,52 fiscales por cada juez, lo que es equivalente una tasa de 14,1 fiscales por cada 100.000 habitantes.

**75. Necesidad de incrementar el equipo de apoyo para la investigación de forma proporcional al de fiscales.** Como la acción penal adelantada por los fiscales, requiere contar con el apoyo de funcionarios que puedan aportar al desarrollo exitoso de las investigaciones, la propuesta de aumento de la planta de fiscales se ha pensado acompañada de un aumento proporcional de asistentes de fiscal, funcionarios de policía judicial y funcionarios de apoyo técnico-administrativo, que puedan fortalecer el proceso de investigación.

**76. Situación de Policía Judicial.** Con el Decreto de Ley 898 de 2017, los cargos de Policía Judicial fueron objeto de una reducción de 12,5%, pasando de 9.308 funcionarios (correspondientes al Decreto de Ley 018 de 2014), a 8.144. La Fiscalía, actualmente cuenta con 8.333 funcionarios de policía judicial, con presencia en 518 municipios. Solo 190 municipios tienen sede de CTI (37%).

**77. Justificación de la necesidad de más cargos de policía judicial.** Dentro del área de fiscalía, se ha identificado la necesidad de 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 o relacionados, peritos expertos en las diferentes áreas e investigadores analistas que permitan un procesamiento eficiente de la información.

**78. Correlación entre la recolección y análisis de evidencia forense y los resultados de los procesos penales.** Un estudio<sup>18</sup> 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.

**79. 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 crímenes<sup>11</sup>, 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.

**80. Necesidades de Policía Judicial.** Si bien la propuesta de fortalecimiento contempla un incremento proporcional de la policía judicial, en relación con el incremento propuesto de fiscales, lo que implicaría una adición de 3.443 cargos de policía judicial, es importante tener también como referencia que el CTI realizó un diagnóstico de la situación de su policía judicial en todas las direcciones seccionales del país, para establecer unos mínimos inmediatos de fortalecimiento. A continuación, se presentan los principales resultados de este estudio que permitió determinar que se requerirían, de manera más inmediata, 1.923 policías judiciales a nivel nacional. La Tabla 26 presenta información de estas necesidades, discriminadas para cada una de las seccionales, y evidencia que los mayores incrementos de planta se requerirían para el nivel central y las seccionales de Bogotá, Cali, Bolívar y Cauca. Por su parte, la Tabla 27 presenta información discriminada de los perfiles específicos de policías judiciales requeridos a nivel

<sup>11</sup> Technical Working Group on Crime Scene Investigation (U.S.). (2009). Crime scene investigation: a guide for law enforcement. (Washington, D.C.): Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.

nacional, para fortalecer la capacidad del CTI de apoyar de manera más efectiva las investigaciones penales. Dicha Tabla muestra que los perfiles sobre los que la entidad ha identificado mayores necesidades de fortalecimiento, en materia de policía judicial, son los de funcionarios especializados en temas de inspección técnica de lugares, así como funcionarios con formación en áreas de ingeniería, arquitectura y topografía.

Tabla 26. Cargos de Policía Judicial requeridos por las seccionales

Seccional	Unidades Locales	Grupos Investigativos	Total
Amazonas	1	10	11
Antioquia	26	50	76
Arauca	22	27	49
Atlántico	11	70	81
Bogotá	8	187	195
Bolívar	2	90	92
Boyacá	21	12	33
Caldas	14	34	48
Cali	51	90	141
Caquetá	4	8	12
Casanare	6	18	24
Cauca	30	85	115
Cesar	8	37	45
Chocó	30	34	64
Córdoba	3	18	21
Cundinamarca	60	78	138
Guainía - Vaupés	16	16	32
Guaviare	0	8	8
Huila	31	49	80
La Guajira	9	11	20
Magdalena	12	32	44
Magdalena Medio	46	19	65
Medellin	5	64	69
Meta	27	50	77
Nariño	13	24	37
Norte de Santander	9	27	36
Putumayo	8	25	33
Quindío	2	8	10
Risaralda	8	18	26
San Andrés	0	4	4
Santander	33	57	90

Sucre	11	21	32
Tolima	13	12	25
Valle del Cauca	40	40	80
Vichada	3	7	10
<b>Total</b>	<b>583</b>	<b>1.340</b>	<b>1.923</b>

Fuente: Elaboración DPE con base en la encuesta de necesidades del CTI 2021

Tabla 27. Perfiles de Policías Judiciales requeridos por las seccionales.

Perfil Requerido	% sobre el total de cargos requeridos
Inspección Técnica de Lugares	20,7%
Ing. Civil/Catastral/Arquitecto/Topógrafo	18,1%
Fotografía y Video	9,5%
Lofoscopia y NNs	8,8%
Balístico	7,9%
Lingüista/Morfólogo	7,4%
Documentología y Grafología	6,0%
Automotores	4,7%
Ing. Químico/Químico/PIPH/Ing. Ambiental	4,0%
Gestión de Calidad	3,9%
Médico/Odontólogo/Enfermero	2,3%
Ing. Sonido/Fonoaudiólogo/Acústica	1,8%
Genética Forense	1,2%
Apoyo Administrativo	1,1%
Biología/Microbiología/Bacteriólogo/Auxiliar Laboratorio	1,1%
Físico	0,5%
Analista de Datos (Digitador)	0,4%
Antropólogo	0,4%
Ing. Biomédico	0,2%
Ing. Sistemas/Ing. Electrónico	0,2%
Metrologo Industrial/Aseguramiento Metrologico	0,2%

Fuente: Elaboración DPE con base en la encuesta de necesidades del CTI 2021

**81. Proyecciones de aumento de cargos administrativos de apoyo a la investigación.** Desde el punto de vista de los cargos administrativos y con el fin de no generar burocracia innecesaria, la propuesta de fortalecimiento está centrada en aquellos cargos que, de acuerdo con el manual de funciones de la entidad, están estrechamente relacionados con el apoyo a la labor investigativa. Teniendo en cuenta lo señalado, para los cargos administrativos que cumplen funciones de apoyo técnico en la investigación criminal, se propone un aumento proporcional al experimentado por

los cargos de carácter misional, esto es, un aumento del 41,1% en relación con la planta actual. La Tabla 28 muestra la relación detallada del aumento propuesto para cargos específicos, identificados como de mayor relación con la labor de investigación.

Tabla 28. Propuesta de aumento de cargos administrativos que cumplen funciones de apoyo técnico en la investigación criminal.

Denominación del Cargo	Número actual	Propuesta	Nueva planta	Razón de Incremento para soportar la investigación Criminal
Agente de Protección y Seguridad	766	315	1.081	Garantizar la seguridad de todos los intervinientes en el marco del proceso penal.
Técnico	1.129	464	1.593	Investigar la actividad criminal, no solo de forma aislada e individual, sino de forma estructural.
Asistente	206	84	290	Garantizar la operabilidad de los despachos y de las seccionales para dar mayor eficiencia a la investigación criminal.
Auxiliar	741	305	1.046	Garantizar la operabilidad de los despachos y de las seccionales para dar mayor eficiencia a la investigación criminal.

Fuente: Elaboración DPE con base en datos del SPOA y de la Subdirección de Talento Humano

**82. Necesidad de contar con 3 Asesores III por cada seccional.** Adicionalmente a lo planteado en la Tabla 28, la Fiscalía también necesita reforzar el trabajo de coordinación, en el territorio, de los equipos de fiscales, de policía judicial y de los responsables de la atención de víctimas y usuarios. Por esta razón, se propone un aumento de estos cargos de Asesor III, de manera que se pueda garantizar que cada dirección seccional del país pueda contar con tres. Esto implicaría una adición de 20 cargos de este tipo.

**83. Necesidad de contar con un Asistente de Fiscal por cada cargo de Fiscal.** También, y para apoyar el desarrollo oportuno de la investigación penal e incrementar las posibilidades de descongestión de procesos, para la Fiscalía es fundamental poder garantizar que la relación entre fiscales y asistentes de fiscal pueda ser uno a uno (1 a 1). Actualmente, aunque la diferencia es poco significativa, esta relación no se cumple. Así, el ejercicio de fortalecimiento deberá permitir, no solo aumentar los cargos de fiscal y asistente de fiscal, sino lograr equipar la relación del número de estos cargos.

84. **Propuesta global de ampliación de planta.** A partir de lo planteado en las consideraciones previas, la Tabla 29 muestra el resumen de la propuesta de ampliación de la planta, que corresponde a una adición de 8.863 cargos, lo que es equivalente a un 36% de la planta actual.

Tabla 29. Conformación de planta tomando en cuenta el equipo de apoyo para la investigación criminal.

Calidad	Tipo de Cargo	Número Actual	Cargos Propuestos	% de Incremento	Planta Final
Misional	Fiscales	5.144	2.112	41%	7.256
	Asistentes de Fiscal	5.136	2.120	41%	7.256
	Policía Judicial	8.388	3.443	41%	11.831
De apoyo técnico	Administrativos*	6.083	1.188	20%	7.271
<b>Total</b>		<b>24.751</b>	<b>8.863</b>	<b>36%</b>	<b>33.614</b>

Fuente: Elaboración DPE con base en datos del SPOA y de la Subdirección de Talento Humano  
 \*De la planta de administrativos se plantea un incremento en un 41% de los cargos que corresponden específicamente a apoyos técnicos a la investigación.

85. **Responsabilidad financiera, con la organización escalonada de la planta.** Para que el fortalecimiento planteado permita no solo un incremento de la planta sino también en un mayor equilibrio en la distribución de los cargos al interior de la entidad, el incremento del personal no se traducirá en una adición proporcional frente a cada cargo existente. Así, el criterio de definición específica de los cargos nuevos requeridos obedece a la necesidad de garantizar, al menos, la conformación de equipos completos de trabajo en los despachos, de manera que se posible impulsar la labor de investigación y evacuación oportuna de la carga de la entidad. Este esfuerzo de focalización es consecuente con el compromiso de la Fiscalía General de la Nación de hacer solicitudes presupuestales con responsabilidad fiscal.

86. **Necesidad de mantener una estructura organizacional escalonada.** El esquema de promoción y ascensos de la Fiscalía, tanto bajo las figuras de encargo, como de provisionalidad, se sustenta en la posibilidad de contar con una estructura organizacional escalonada, de manera que se tenga más cargos disponibles en la base, pero suficientes cargos, y de manera equilibrada, en los siguientes niveles, para hacer posible el crecimiento profesional de los funcionarios dentro de la entidad. La propuesta de incremento de planta también se cimenta en términos de poder mantener e incluso fortalecer este tipo de estructura.

87. **Asignación de fiscales a investigación de conductas delictivas de mayor carga.** La propuesta de ampliación de la planta es consecuente con la necesidad de otorgar mayor apoyo a unidades

que se encargan de investigar fenómenos criminales en específico. En primer lugar, los cargos nuevos de fiscal deberán corresponder a la competencia necesaria para investigar los 10 fenómenos criminales que representan la mayor carga activa a nivel nacional, es decir, fiscales con la competencia para tratar los delitos de hurto, violencia intrafamiliar, delitos contra la familia, delitos sexuales, lesiones personales, falsedad en documento, homicidio doloso, estafa, estupefacientes y lesiones personales culposas (Ver Gráfico 1). La Tabla 30 presenta información de la distribución propuesta de cargos de fiscales, según delitos. Las cantidades, responden a la realidad de cargas actual y considera las competencias de cada tipo de fiscal para la investigación de estos delitos. Así, se propone asignar un número superior de fiscales delegados ante jueces municipales y promiscuos, que fiscales delegados ante circuito o especializados.

Tabla 30. Propuesta de distribución de fiscales nuevos, según competencias.

Fenómenos Criminales	Número de Fiscales Requeridos	Número neto de Fiscales Requeridos	Competencia de Fiscales	%	Número Final de Cargos
Hurto	198,95	199	Fiscal Delegado Ante Jueces Municipales y Promiscuos	58%	116
			Fiscal Delegado Ante Jueces de Circuito	36%	71
			Fiscal Delegado Ante Tribunal del Distrito	6%	12
Violencia Intrafamiliar	21,92	22	Fiscal Delegado Ante Jueces Municipales y Promiscuos	100%	22,00
Delitos Sexuales	22,62	23	Fiscal Delegado Ante Jueces de Circuito	100%	23
Lesiones Personales	147,39	147	Fiscal Delegado Ante Jueces Municipales y Promiscuos	100%	147
Contra la Familia	113,16	113	Fiscal Delegado Ante Jueces Municipales y Promiscuos	100%	113
Falsedad en Documento	297,93	298	Fiscal Delegado Ante Jueces de Circuito	90%	268
			Fiscal Delegado Ante Tribunal del Distrito	10%	30
Homicidio Doloso	5,60	6	Fiscal Delegado Ante Jueces de Circuito	50%	3

Calidad	Tipo de Cargo	Número Actual	Cargos Propuestos	% de Incremento	Planta Final
Estafa	234,55	235	Fiscal Delegado Ante Jueces Penales de Circuito Especializados	50%	3
			Fiscal Delegado Ante Jueces Municipales y Promiscuos	75%	177
			Fiscal Delegado Ante Jueces de Circuito	15%	35
			Fiscal Delegado Ante Tribunal del Distrito	10%	23
Estupefacientes	23,06	23	Fiscal Delegado Ante Jueces de Circuito	70%	16
			Fiscal Delegado Ante Jueces Penales de Circuito Especializados	30%	7
Lesiones Personales Culposas	62,28	62	Fiscal Delegado Ante Jueces Municipales y Promiscuos	100%	62
Otros delitos	984,55	984	Fiscal Delegado Ante Jueces Municipales y Promiscuos	32%	315
			Fiscal Delegado Ante Jueces de Circuito	25%	242
			Fiscal Delegado Ante Jueces Penales de Circuito Especializados	43%	427
<b>Total</b>			<b>2.112</b>		

Fuente: Elaboración DPE con base en datos del SPOA

88. **Propuesta total de ampliación de la planta.** A partir de la propuesta de ampliación de la planta de fiscales, y para responder a la necesidad de completar los equipos de apoyo a la investigación, la Tabla 31 presenta la propuesta consolidada de aumento de personal para la Fiscalía, incluyendo la información de los cargos de apoyo que se aumentarían también en un 41%.

Tabla 31. Propuesta Consolidada de Ampliación de Planta para la FGN

Denominación del Cargo	Número de cargos actuales	Cargos creados por el Proyecto de Ley	Porcentaje de Aumento
<b>Asesores</b>			<b>23,5%</b>
Asesor III	85	20	23,5%

Fiscales		41%	
Fiscal Delegado Ante Jueces Municipales y Promiscuos	2.130	952	44,7%
Fiscal Delegado Ante Jueces de Circuito	1.977	658	33,3%
Fiscal Delegado Ante Jueces Penales de Circuito Especializados	882	437	49,5%
Fiscal Delegado Ante Tribunal del Distrito	131	65	49,6%
<b>Profesionales Investigadores</b>		<b>41%</b>	
Profesional Investigador I	284	117	41,2%
Profesional Investigador II	158	95	60,1%
Profesional Investigador III	159	35	22,0%
<b>Investigador Experto</b>		<b>41%</b>	
Investigador Experto	168	69	41,1%
<b>Agente de Protección y Seguridad</b>		<b>41%</b>	
Agente de Protección y Seguridad I	150	214	142,7%
Agente de Protección y Seguridad II	328	29	8,8%
Agente De Protección y Seguridad III	71	62	87,3%
Agente De Protección y Seguridad IV	217	10	4,6%
<b>Asistentes de Fiscal</b>		<b>41%</b>	
Asistente De Fiscal I	1.316	1.452	110,3%
Asistente De Fiscal II	2.654	80	3,0%
Asistente De Fiscal III	646	374	57,9%
Asistente De Fiscal IV	520	214	41,2%
<b>Técnico</b>		<b>41%</b>	
Técnico I	297	122	41,1%
Técnico II	801	329	41,1%
Técnico III	31	13	41,9%
<b>Técnico Investigador</b>		<b>41%</b>	
Técnico Investigador I	2.387	1.260	52,8%
Técnico Investigador II	3.616	30	0,8%
Técnico Investigador III	195	1.784	914,9%
Técnico Investigador IV	1.421	53	3,7%
<b>Asistente</b>		<b>41%</b>	
Asistente I	89	59	66,3%
Asistente II	117	25	21,4%

Auxiliar			41%
Auxiliar I	530	205	38,7%
Auxiliar II	211	100	47,4%
<b>Total (sobre los cargos por ampliar)</b>	<b>21.571</b>	<b>8.863</b>	<b>41%</b>

Fuente: Elaboración DPE con base en datos del SPOA y de la Subdirección de Talento Humano

**89. Impacto de la propuesta al Presupuesto General de la Nación.** Reconociendo que la solicitud planteada representa un incremento en el gasto que se destina del Presupuesto Nacional, a la FGN, se hizo el ejercicio de cuantificar el valor total que implicaría el incremento de puestos planteado. Así, el valor estimado anual de la nómina de los 8.863 cargos nuevos corresponde a un total de \$1.395.369.440.509 pesos (\$1,4 billones de pesos anuales aproximadamente). Los datos desagregados y totales se muestran a continuación.

Tabla 32. Valor presupuestal anual de la creación de los nuevos cargos.

Denominación Del Cargo	Cargos creados por el Proyecto de Ley	Costo anual del Incremento de cargos
Asesor III	20	6.371.279.924
Fiscal Delegado Ante Jueces Municipales y Promiscuos	952	250.667.351.602
Fiscal Delegado Ante Jueces de Circuito	658	203.519.190.578
Fiscal Delegado Ante Jueces Penales de Circuito Especializados	437	150.935.423.946
Fiscal Delegado Ante Tribunal Del Distrito	65	25.207.221.452
Profesional Investigador I	117	17.781.945.864
Profesional Investigador II	95	16.052.107.658
Profesional Investigador III	35	6.559.541.521
Investigador Experto	69	20.914.350.464
Agente De Protección Y Seguridad I	214	14.710.028.740
Agente De Protección Y Seguridad II	29	2.348.312.153
Agente De Protección Y Seguridad III	62	5.912.186.819
Agente De Protección Y Seguridad IV	10	1.095.294.692
Asistente De Fiscal I	1.452	142.403.046.947
Asistente De Fiscal II	80	8.884.885.863
Asistente De Fiscal III	374	43.964.973.656
Asistente De Fiscal IV	214	27.674.331.916
Técnico I	122	11.338.577.394
Técnico II	329	36.282.527.309
Técnico III	13	1.928.098.393
Técnico Investigador I	1.260	118.965.728.199

importante mencionar que de esta primera propuesta se excluyen los fiscales de tribunal y sus respectivos asistentes ante la prioritaria necesidad de contar con disponibilidad de otro tipo de cargos de fiscal. A su vez, la tabla desagrega la propuesta de cargos por la UEI y las demás dependencias de la FGN, manteniendo las proporciones planteadas en la propuesta inicial.

Tabla 34. Primera fase de la ampliación de la planta por cargos

Denominación del Cargo	Cargos creados FGN	Cargos creados UEI	Total cargos creados por el Proyecto de Ley	Costo anual de los cargos creados
Fiscal Delegado Ante Jueces Municipales y Promiscuos	954	11	965	\$254.090.369.490,37
Fiscal Delegado Ante Jueces del Circuito	659	8	667	\$206.302.902.506,62
Fiscal Delegado Ante Jueces Penales de Circuito Especializado	438	6	444	\$153.353.168.270,47
Profesional Investigador I	61	1	62	\$9.422.912.976,85
Profesional Investigador II	51	5	56	\$9.462.296.522,21
Profesional Investigador III	18	1	19	\$3.560.894.409,85
Investigador Experto	36	1	37	\$11.214.941.865,37
Asistente de Fiscal I	1410	8	1418	\$139.068.553.324,41
Asistente de Fiscal II	77	8	85	\$9.440.192.160,96
Asistente de Fiscal III	363	5	368	\$43.259.660.937,69
Asistente de Fiscal IV	208	4	212	\$27.415.697.286,39
Técnico Investigador I	573	2	575	\$54.289.915.646,43
Técnico Investigador II	16	3	19	\$2.379.696.027,21
Técnico Investigador III	1039	3	1042	\$151.795.070.781,32
Técnico Investigador IV	28	3	31	\$4.651.966.784,92
<b>Total</b>	<b>5.931</b>	<b>69</b>	<b>6.000</b>	<b>\$1.079.708.238.991,07</b>

Fuente: Elaboración DPE con base en datos del SPOA y análisis de costos de la Dirección de Talento Humano

**93. Costo de la de la propuesta.** La propuesta de la primera fase de ampliación de la planta implicaría una asignación adicional al presupuesto de la entidad de cerca de \$1,08 billones de pesos anuales, los cuales se destinarían al pago de la nómina de los 6.000 nuevos funcionarios. Si bien este monto representa una presión en el presupuesto de la nación, resulta relativamente bajo en comparación a la propuesta global, la cual alcanza un total de \$1,41 billones de pesos anuales en gastos de nómina.

Técnico Investigador II	30	3.757.413.856
Técnico Investigador III	1.784	259.887.146.136
Técnico Investigador IV	53	7.953.360.771
Asistente I	59	3.171.218.736
Asistente II	25	2.066.436.825
Auxiliar I	205	9.471.434.245
Auxiliar II	100	5.797.961.595
<b>Total</b>	<b>8.863</b>	<b>1.405.621.377.254</b>

Fuente: Elaboración DPE, con base en el SPOA y análisis de costos de la Dirección de Talento Humano

**PROPUESTA DE PRIMERA FASE DE AMPLIACIÓN DE LA PLANTA**

**90. Primera fase de ampliación de la planta de la entidad.** Reconociendo que la propuesta presentada representa unas altas presiones de gasto para la nación, y teniendo en cuenta los retos en materia presupuestal que enfrenta el gobierno actual, la Fiscalía General de la Nación presenta su propuesta de ampliación de la planta, proyectando que esta pueda implementarse de manera escalonada. Es decir, de manera que la incorporación de nuevos cargos pueda cumplirse por etapas. Con este propósito, en una primera fase, la Fiscalía propone la creación 6.000 cargos, priorizando la creación de cargos de fiscales, asistentes e investigadores, tal como lo muestra la Tabla 33.

**91. Porcentaje de incremento de cargos en la Fase I.** La propuesta de incremento de cargos en la fase I, teniendo en cuenta necesidades prioritarias de la entidad, se plantea a partir de la siguiente distribución: 34,60% de los cargos creados corresponderán a fiscales; 34,74% a asistentes; y 30,66% a investigadores. Se debe resaltar que las siguientes fases de ampliación deberán tener en cuenta los porcentajes planteados en esta primera fase, de modo que se siga robusteciendo la planta de la entidad según las necesidades definidas en la Tabla 29.

Tabla 33. Primera fase de la ampliación de la planta por grupo de cargos

	Proporción sobre el total de casos a crear	Propuesta global	Propuesta de incremento en primera fase
Fiscales	34,60%	2.072	2.076
Asistentes	34,74%	2.150	2.084
Investigadores	30,66%	3.473	1.840

Fuente: Elaboración DPE

**92. Propuesta de primera fase de ampliación por denominación de los cargos.** La Tabla 34 desagrega la propuesta, según la denominación de los cargos específicos propuestos. Es

**94. Tasa de fiscales por 100 mil habitantes.** Con la propuesta de adicionar 2.076 fiscales a la planta de la Fiscalía, se llegaría a contar con un total 7.220 fiscales, se alcanzaría una tasa de 13,99 fiscales por cada 100 mil habitantes y una proporción de 2,51 fiscales por juez de conocimiento penal.

**PROYECCIÓN DE IMPACTO DE PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO SOBRE POLITICA CRIMINAL**

**95. Política criminal con nuevos retos para la Fiscalía General de la Nación.** Para finalizar, es importante señalar que la propuesta de fortalecimiento de planta de personal de la Fiscalía, está estrechamente relacionada, no solo con los retos planteados en materia de descongestión, sino también con los desafíos actuales del país en materia de Política Criminal. A continuación, se resaltan los principales ejes de política criminal que se proyecta poder impactar con la estrategia de fortalecimiento.

**96. CONPES 4089 - Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025.** En primer lugar, 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 expidieron 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 unar 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”<sup>12</sup> 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 capturados por estas organizaciones.

**97. 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,

<sup>12</sup> Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 4089 Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025

<p>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<sup>13</sup>. 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, entre otras medidas, mediante la ampliación de la planta de las instituciones.</p> <p><b>98. Presencia territorial.</b> 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. 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.</p> <p><b>99. Futuro proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR).</b> En segundo lugar, hace unas semanas los medios de comunicación dieron a conocer a la opinión 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 (...)”<sup>14</sup>. En ese sentido, si bien no es claro el panorama relacionado a si el Gobierno Nacional entablará negociaciones de paz con este tipo de organizaciones o propondrá la expedición de instrumentos normativos tendientes a lograr su sometimiento a la justicia, es evidente e inminente que a futuro el país deberá afrontar un nuevo proceso de desarme, desmovilización y reintegración de los miembros de estas organizaciones criminales. Este futuro escenario precisa con urgencia que varias entidades del Estado, particularmente las que</p> <p><sup>13</sup> Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 4089 Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025.</p> <p><sup>14</sup> 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: <a href="https://www.elespectador.com/judicial/en-carta-a-gustavo-petro-clan-del-golfo-y-otros-grupos-abren-puerta-a-negociar/">https://www.elespectador.com/judicial/en-carta-a-gustavo-petro-clan-del-golfo-y-otros-grupos-abren-puerta-a-negociar/</a></p>	<p>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, cuenten 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.</p> <p><b>100. Antecedentes de otros procesos de DDR.</b> 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 los fiscales actualmente existentes resultan insuficientes<sup>15</sup>. 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).</p> <p><sup>15</sup> 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: <a href="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">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</a></p>
--	--

**SECCIÓN DE LEYES**  
**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 31 de Agosto de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Próyecto de Ley No.157/22 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", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Fiscal General de la Nación, DOCTOR FRANCISCO BARBOSA DELGADO, con el acompañamiento del H.S. ROY BARRERAS MONTEALEGRE. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Leyes competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 31 DE 2022**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2022 SENADO**

*por medio de la cual se reconoce y garantiza la entrega del kit 'Mamá cuentas conmigo' a las mujeres embarazadas y se dictan otras disposiciones – Ley mamá cuentas conmigo.*

**PROYECTO DE LEY No. 158 DE 2022**

"Por medio de la cual se reconoce y garantiza la entrega del Kit 'mamá cuentas conmigo' a las mujeres embarazadas y se dictan otras disposiciones" – Ley mamá cuentas conmigo

"EL CONGRESO DE COLOMBIA,

**DECRETA":**

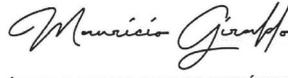
**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto reconocer y garantizar la entrega del Kit "mamá cuentas conmigo" a las mujeres embarazadas del país, con el fin de que las madres se sientan apoyadas desde el inicio de su estado de gravidez.

**Artículo 2º. Kit "mamá cuentas conmigo".** El Kit "mamá cuentas conmigo" contendrá como mínimo pañales, productos de higiene para el bebé, suplementos vitamínicos para la mamá, zapatos o medias tejidas para bebé, juguete de peluche, guía de cuidados para la madre y el bebé, y una tarjeta de salud que incluya la distinción "mamá desde el primer día", la cual incluirá mensajes alusivos a los beneficios de la maternidad.

**Artículo 3º. Procedimiento de entrega .** El Kit "mamá cuentas conmigo" será entregado sin costo para la madre por la Entidad Promotora de Salud que conozca el diagnóstico de embarazo de su afiliada, dentro de los 15 días siguientes, contados a partir del momento en que dicha entidad conozca el resultado correspondiente.

**Artículo 4º. Vigencia y derogatorias.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



**ÓSCAR MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ**  
Senador de la República  
Partido Conservador Colombiano  
Autor



**LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL**  
Representante a la Cámara por Antioquia  
Partido Conservador Colombiano  
Autor



**Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán**  
Senador de la República  
Partido Conservador Colombiano



**Nadia Blel Scaff**  
Senador de la República  
Partido Conservador Colombiano

Coautor



**JUAN ESPINAL**  
Representante a la Cámara



**MANUEL VIRGÚEZ P.**  
Senador de la República  
Partido MIRA



**GERMAN BLANCO ALVAREZ**  
Senador de la República



**CARLOS EDUARDO GUEVARA V.**  
Senador de la República  
Partido MIRA



**NORMA HURTADO SANCHEZ**  
Senadora de la República  
Partido de la U



**EFRAÍN CEPEDA SARABIA**  
Senador de la República  
Partido Conservador

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**Tabla de Contenido:**

- I. Objeto.
- II. Antecedentes del proyecto.
- III. Necesidad de la iniciativa.
- IV. Marco normativo.
- V. Ejemplos internacionales.
- VI. Conflicto de intereses.

**I. OBJETO**

La presente ley tiene por objeto reconocer y garantizar la entrega del Kit "mamá cuentas conmigo" a las mujeres embarazadas del país, con el fin de que las madres se sientan apoyadas desde el inicio de su estado de gravidez.

**II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

En un acto de transparencia, debe decirse que en el 2017 se presentó por primera vez un proyecto de ley con propósitos similares y que ha servido de base para el proyecto que en esta ocasión se pone a consideración del Congreso de la República, al considerarse que si bien no es la solución definitiva a las dificultades que sufren muchas mujeres gestantes del país, sí puede servir ostensiblemente a mejorar la calidad de vida de estas mujeres, y, especialmente, a que sientan que no están solas.

Así pues, el proyecto de ley en cuestión era el No. 150 de 2017 Cámara, presentado por los honorables congresistas Orlando Castañeda Serrano, Ana Paola Agudelo García, Carlos Eduardo Guevara Villabón, y Guillermina Bravo Montaña. Este proyecto buscaba establecer medidas de protección para la primera infancia, mediante la entrega del kit neonatal a las madres de escasos recursos del país, de los estratos 1, 2 y 3. Fue archivado por tránsito de legislatura.

**III. NECESIDAD DE LA INICIATIVA**

Como autores del presente proyecto de ley somos conscientes que actualmente se han venido creando nuevas disposiciones normativas en aras de salvaguardar los derechos de las mujeres gestantes y especialmente de los niños, niñas y adolescentes. Tal es el caso de los recientes proyectos de ley que están próximos a recibir sanción presidencial: "Ley de parto digno, respetado y humanizado" y "Ley por la cual se crea el programa 'Estado contigo' para mujeres cabeza de familia", los cuales celebramos y seguramente traerán buenos frutos para el país.

Con todo, se estima que la función congresual todavía debe volcarse aún más hacia la defensa de las mujeres gestantes y, especialmente, del interés superior de los niños, niñas y adolescentes. En la actualidad son numerosas las mujeres que infortunadamente deciden abortar o abandonar a sus hijos al no sentirse respaldadas y apoyadas por Estado, y por una mano amiga.

Según información suministrada a El Tiempo (2022)<sup>1</sup> por parte de Laura Gil, ginecóloga de la Universidad Nacional y miembro del Comité de derechos humanos y salud de la mujer de la Federación Colombiana de Obstetricia y Ginecología (Fecolsog) informa que —según cifras recopiladas por dicha agrupación luego de revisión de estudios de muestra— **en Colombia se realizan, cada año, 400.400<sup>2</sup> abortos a través de métodos no seguros y completa esta cifra diciendo que 39 de cada mil mujeres en edad fértil deciden abortar anualmente en el país.**

Lo anterior, sin contar con los procedimientos que se llevan a cabo bajo el rótulo de interrupción voluntaria del embarazo que, en el caso de Bogotá, por ejemplo, supera las 10.000 atenciones y que según la especialista serían solamente el 10 por ciento de los que se estiman en dicha ciudad.

A este problema que *per se* ya es angustiante, pues implica la pérdida de una vida indefensa, se suman los múltiples problemas que se pueden ocasionar en la mujer que decide practicarse este tipo de procedimientos, que incluso pueden llevar a un desenlace fatal. Así, de acuerdo con Joaquín Guillermo Gómez Dávila, médico ginecologista y Ph.D en Salud Pública de la Universidad de

<sup>1</sup> El Tiempo (2022). Abortos clandestinos en Colombia: un problema de salud pública. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/salud/abortos-clandestinos-en-colombia-un-problema-de-salud-publica-653495>

<sup>2</sup> Algunos académicos han cuestionado esta cifra argumentando que no tiene un sustento comprobable. Tal es el caso de Mauricio Rubio (2015), quien en su artículo *El mito de los 400 mil abortos en Colombia*, concluye que realmente se trata de un rango de 75 mil a 114 mil abortos anuales, con un valor medio de 90 mil. Sin embargo, si así fuera, esta cifra continúa siendo muy triste y preocupante.

Antioquia<sup>3</sup>, en un artículo de la Revista colombiana de obstetricia y ginecología, deja claro que **entre el 20 y el 30 por ciento de las mujeres que se enfrentan a un aborto inseguro presentan infección de los órganos pélvicos y 8 millones alrededor del mundo sufren complicaciones que requieren tratamiento médico; de estas, 5 millones solamente tienen acceso al mismo, por lo que 47.000 mujeres fallecen cada año como consecuencia de complicaciones relacionadas de estos procedimientos.**

De la información entregada a El Tiempo, también se puede advertir que derivados de los más de 400.000 abortos no seguros por año hay más de 93.000 complicaciones que se podrían evitar y que consumen recursos del sistema de salud, **hoy se calcula que las complicaciones de la interrupción voluntaria del embarazo están entre las primeras cinco causas de muerte materna a nivel nacional.**

Ahora bien, ¿qué es lo que lleva a las mujeres a tomar la triste decisión de abortar? A partir de un estudio muy acucioso realizado por el Ministerio de Salud y Protección Social<sup>4</sup>, se encontró que dentro de las principales razones para abortar se encuentran: la interferencia del embarazo y de un hijo/a con el proyecto de vida, **el factor económico, no estar listas para la maternidad**, la relación de pareja, **el miedo**, y en varios casos, **la confluencia de varias de las razones mencionadas.**

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Ministerio de Salud y Protección Social (2014). *Determinantes del aborto inseguro y barreras de acceso para la atención de la interrupción voluntaria del embarazo en mujeres colombianas*. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/SM-Delem-aborto-inseguro.pdf>

Razones	Región					
	Caribe	Oriental	Bogotá	Central	Pacífica	Amazonía-Orinoquía
Proyecto de vida	25,1	42,9	56,2	34,3	57,1	50
Situación económica	37,5	57,1	25	6,3	57,1	0
Maternidad	34,4	28,6	37,5	43,9	35,6	0
Relación de pareja	12,6	14,3	18,7	6,3	21,3	0
Miedo	6,3	42,9	6,2	6,3	0	5
Otras	12,6	0	15,7	0	0	25

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social (2014).

El factor económico aparece entonces como uno de los más significativos dentro de las razones por las que las mujeres deciden interrumpir el embarazo, especialmente en las regiones Pacífica y Oriental, seguidas por la región Caribe; testimonios como los siguientes muestran que las mujeres hacen referencia a la necesidad de tener una situación económica estable para tener un hijo/a

**"No hay, por lo menos en este país, no hay condiciones en este momento de criar a otra persona en unas condiciones medianamente saludables.** Porque económicamente la maternidad es una cosa muy costosa, muchísimo" (Bogotá, 33 años).

"[...] **cuestión económica...** porque fue muy seguido relativamente. Y hasta ese entonces, habíamos dicho que no íbamos a tener sino la pareja, pues ya teníamos niño y niña y pues evaluando mucho [...]" (Pacífica, 28 años).

"[...] porque yo soy totalmente dependiente de mis papás, entonces no podía pues como ofrecerle algo a un bebé, **y yo sabía que el problema**

**no era el embarazo, sino después que los pañales, que la comida"** (Oriental, 21 años).

Igualmente, llama poderosamente la atención que el miedo vivido por las mujeres al encontrarse embarazadas, fue una de las razones de peso para interrumpirlo, en particular en la región Oriental y con pesos similares en las regiones Caribe, Central, Bogotá y Amazonía-Orinoquía. Los miedos referidos son: **miedo a la sociedad, miedo a los padres, y miedo a la situación de embarazo**, como lo muestran los siguientes testimonios, principalmente de las mujeres más jóvenes:

"Es que estaba en un estado de pánico que vuelvo a pensar en eso y vuelvo a entrar al estado de pánico" (Bogotá, 19 años).

**"Por miedo.** Me parece que esa es una buena razón, miedo a decepcionar a los papás, **miedo a enfrentarnos a tener un bebé sin tener los recursos**, sin acabar de estudiar, [...] Entonces como miedo, miedo a la responsabilidad, miedo a la decepción de los papás, **miedo a enfrentarse a todo lo que implica tener un bebé"** (Central, 19 años).

"Por miedo a mis padres, o sea, yo pensaba mucho en qué iba a pasar más adelante y que supuestamente entre comillas me iba a dañar mi vida... Además **fue por miedo a lo que fuera a pasar, miedo a lo que fueran a decir"** (Caribe, 17 años).

"Yo pensé más que todo que dirá mi familia... o sea **los comentarios de la sociedad...**" (Amazonía-Orinoquía, 14 años).

Por su parte, el mismo estudio arrojó que el 27% de las mujeres consideró continuar el embarazo. Aquellas que consideraron esta opción fueron las que no tuvieron apoyo de su pareja, o que la responsabilidad de un hijo las desbordó o atemorizó, o que tuvieron un embarazo en donde el feto tenía algún tipo de malformación.

<p>Lo consideré dos semanas, el no hacerlo, pero por ciertas causas él era: no, no, no. Entonces esa negatividad es frustrante, ¿me entiendes? (Pacífica 20 años).</p> <p>Consideré tenerlo, pues a mí me gustan mucho los niños y me parece muy bonito, pero me parece una responsabilidad y no sabría cómo manejarla (Bogotá 24 años).</p> <p>Otras mujeres lo pensaron y las opciones que se plantearon fueron solo dos: continuar el embarazo o interrumpirlo.</p> <p>Consideré tenerlo, eran las dos opciones. Lo tenía o no lo tenía. Pero la de tenerlo realmente duró muy poquito... (Bogotá 37 años).</p> <p>De pronto tenerlo, pero era como un 50 y 50. Estaba como en la balanza, tenerlo o no tenerlo (Amazonía-Orinoquía, 19 años).</p> <p>Yo decía, o una de dos: o lo tengo o no lo tengo. Yo a veces decía: que chévere tenerlo,...pero a la vez se me venía a la mente que no podía... (Oriental, 17 años).</p> <p>Nótese entonces cómo dentro de los principales factores para decidir no continuar con el embarazo se encuentra el factor económico, el miedo o no sentirse preparadas, lo que, en no pocas ocasiones, está ligado a la percepción de sentirse abandonadas. Es precisamente esto último lo que pretende aminorar o conjurar este proyecto de ley a través de la entrega del kit "mamá cuentas conmigo" y de la creación de la distinción "mamá desde el primer día", que si bien no es la solución estructural al problema, sí puede ayudar a ver el embarazo desde otra perspectiva y a que las mujeres gestantes se sientan acompañadas en este proceso que, si bien presenta grandes retos, contiene una belleza que difícilmente puede otorgar otra experiencia.</p>	<p><b>IV. MARCO NORMATIVO</b></p> <p><b>a). Constitución Política.</b></p> <p>La Norma de normas, reconociendo la importancia de brindar la protección a la mujer en estado de gravidez, en su artículo 43 ha previsto:</p> <p><b>" Artículo 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.</b></p> <p><i>El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia".</i></p> <p>A su turno, <b>el artículo 44</b> Superior, establece que se debe protección especial a los niños y niñas, a cuyo tenor reza:</p> <p><b>Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.</b></p> <p><i>La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el</i></p>
<p><i>ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.</i></p> <p><b>Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás".</b></p> <p><b>b). Instrumentos Internacionales.</b></p> <p>En el plano internacional también encontramos fundamentos normativos que sirven de sustento a esta iniciativa y que, dicho sea de paso, forman parte del Bloque de Constitucionalidad:</p> <p><b>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos</b>, el cual en su art. 10 numeral 2, Colombia se compromete a: <b>"conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social."</b></p> <p>Además, de conformidad con el numeral 1 del artículo 11, se reconoce <b>"el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento."</b></p> <p><b>Convención internacional sobre los derechos del niño</b>, en el artículo 27, establece que Los Estados parte deben reconocer el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, en el inciso tercero dispone que para esto deberán: <b>"de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptar medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso</b></p>	<p><b>necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda."</b></p> <p><b>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el numeral primero del artículo 24, dispone que:</b> <b>"Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.</b></p> <p><b>c). Legal</b></p> <p>En la Ley 1098 de 2006, imperante Código de Infancia y Adolescencia, en el inciso segundo del artículo 7, se plasma que <b>"la protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos."</b></p> <p>De igual forma, en el artículo 24 se preceptúa el derecho a los alimentos así:</p> <p><b>"Artículo 24. Derecho a los alimentos.</b> Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a los alimentos y demás medios para su desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social, de acuerdo con la capacidad económica del alimentante. Se entiende por alimentos todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica, recreación, educación o instrucción y, en general, <b>todo lo que es necesario para el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. Los alimentos comprenden la obligación de proporcionar a la madre los gastos de embarazo y parto."</b></p>

V. EJEMPLOS INTERNACIONALES<sup>5</sup>

**FINLANDIA**

Valga evocar que este tipo de iniciativas, como lo son la entrega de paquetes de productos para el cuidado de los neonatos, surgió en Finlandia con el *Maternity Grants Act* de 1937, y a partir de 1938 se empezaron a entregar las cajas del *maternity package*, el cual fue en un principio pensado para las mujeres gestantes de bajos recursos.

Esta política nació para contrarrestar la alta mortalidad infantil en el país y el bajo acceso de las mujeres finlandesas al servicio público de salud durante su embarazo, 79 años después de su puesta en marcha, Finlandia ha entregado más de 40.000 de estos paquetes de maternidad y ha logrado mantener uno de los niveles más bajos de muerte infantil y materna en todo el mundo.<sup>6</sup>

La caja de hoy en día en Finlandia contiene<sup>7</sup>:

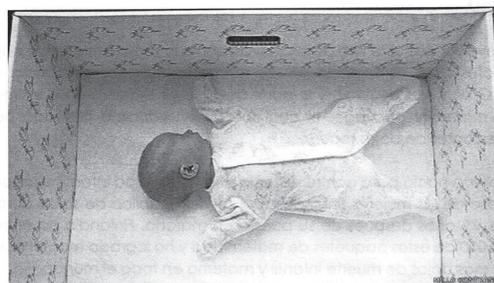
- Colchón, funda de colchón, edredón, manta, saco de dormir / edredón para dormir
- La misma caja funciona como una cuna
- Traje para la nieve, gorro, guantes y botas aislantes
- Traje ligero encapuchado y monos de punto
- Calceñines y manoplas y sombrero y pasamontañas de punto
- Monos y ropa en diferentes colores y estampados unisex
- Toalla de baño con capucha, tijeras de uñas, cepillo de pelo, cepillo de dientes, termómetro de baño, crema de pañales, estropajo para el baño

<sup>5</sup> Para el desarrollo de este capítulo se ha recogido la información que con juicio se presentó en el Proyecto de Ley 150 de 2017 Cámara y que, como se dijo en precedencia, ha servido de gran sustento para la presentación de la iniciativa que aquí nos ocupa.

<sup>6</sup> Véase: [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/06/130604\\_salud\\_recien\\_nacidos\\_cajas\\_carton\\_gtg](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/06/130604_salud_recien_nacidos_cajas_carton_gtg)

<sup>7</sup> <http://www.keila.fi/web/en/maternitypackage>

- Pañal de tela y trapos para limpiar a los bebés
- Libro de imágenes y juguetes para la dentición
- Parches para los pechos



**CANADÁ**

Establecieron el programa llamado Bienvenido a la paternidad "*Welcome to Parenthood*" a partir de enero de 2016, donde se distribuirían alrededor de 1.500 cajas a padres canadienses.<sup>8</sup>

En Canadá estas cajas contienen almohadillas para el pecho de la madre, juguetes de peluche, enterizos para el bebé, un colchón con el cual se puede convertir la caja en una cuna y además de ello un video online para los padres con preguntas y respuestas más comunes sobre bebés.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> [http://www.huffingtonpost.ca/2015/12/30/baby-box-canada\\_n\\_8889784.html](http://www.huffingtonpost.ca/2015/12/30/baby-box-canada_n_8889784.html)

<sup>9</sup> <http://www.macleans.ca/society/health/the-magic-of-finlands-baby-boxes-every-mom-gets-one/>



**ARGENTINA**

El Ministerio de Salud Pública mediante la Resolución 19/2015 creó el Programa Nacional de Acompañamiento de la Madre y del Recién Nacido "Qunita - Un Comienzo de Vida Equitativo".<sup>10</sup> Con el cual se buscaba acompañar a las mujeres, tanto durante el embarazo con la realización de controles prenatales, como luego del parto, en los primeros meses del bebé, con la entrega de una cuna y varios elementos que ayudarían a la madre al cuidado del mismo.

El programa incluye<sup>11</sup>:

- Indumentaria para el recién nacido: dos conjuntos enteros de manga larga, dos de manga corta, dos pantalones, tres pares de medias, un gorro, un abrigo polar, un par de escaarpines y dos sacos de dormir.
- Porta bebé, bolso materno y bolso cambiador con artículos de higiene para la madre y el recién nacido: termómetro digital, algodón, crema de caléndula, crema hidratante, protectores mamarios y preservativos, bata, camisón y pantuflas.
- Otros elementos de uso cotidiano como: chupete, babero, mordillo,

<sup>10</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infoleginternet/anexos/240000-244999/244902/textact.htm>

<sup>11</sup> [http://passthrough.fv-notifv.net/download/234553/http://www.casarsada.gob.ar/pdf/QUNITA\\_Presidencia.pdf](http://passthrough.fv-notifv.net/download/234553/http://www.casarsada.gob.ar/pdf/QUNITA_Presidencia.pdf)

sonajero.

- Libro de cuentos infantiles y Guía de cuidados para la mamá y el bebé.

**CHILE**

El 12 de septiembre del año 2009 se promulgó la ley N° 20.379 que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e Institucionaliza el Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo. Es un Sistema de Protección Integral a la Infancia y tiene como misión acompañar, proteger y apoyar integralmente, a todos los niños, niñas y sus familias, a través de acciones y servicios de carácter universal, así como focalizando apoyos especiales a aquellos que presentan alguna vulnerabilidad mayor.<sup>12</sup>

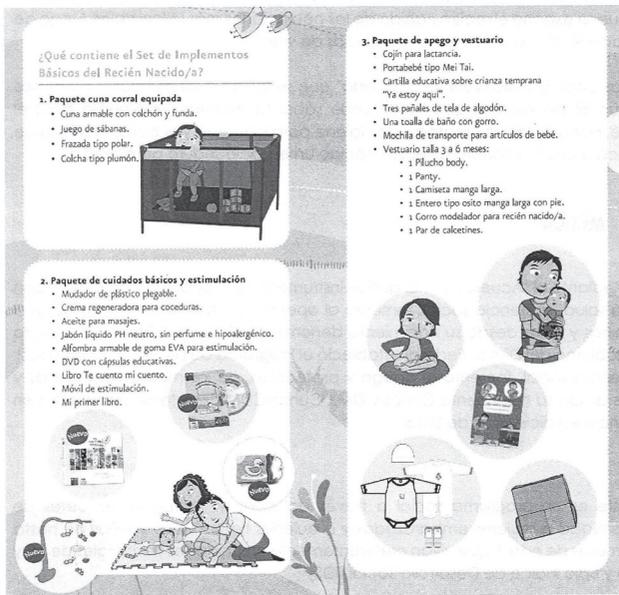
Como parte de las prestaciones del Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo, se estableció el Programa de Apoyo al Recién Nacido, dentro del cual se entrega el "Ajuar", este se entrega como **apoyo en elementos prácticos y educativos a través de un Set de Implementos Básicos** para recién nacidos, otorgando un espacio cómodo y seguro para la llegada del niño/a y elementos para favorecer el desarrollo del apego durante la crianza<sup>13</sup>.

Este ajuar viene con cuna corral equipada; vestuario para el niño; bolso para transportar los implementos; set de elementos de cuidado como toalla; mudador y pañales; cartilla informativa para promover el apego entre la madre y el hijo;

<sup>12</sup> <http://www.crececontigo.gob.cl/2014/novedades/a-cinco-anos-de-la-ley-que-institucionalizo-chile-crece-contigo/>

<sup>13</sup> <http://www.crececontigo.gob.cl/preguntas-frecuentes/?stage=gestacion>

cojín para embarazadas y lactancia; y portabebé<sup>14</sup>.



PERÚ

<sup>14</sup> <http://www.crececontigo.gob.cl/programa-de-apoyo-al-recien-nacido-ajuares/>

En el mes de diciembre de 2014 se publica la Resolución Ministerial N° 997-2014/MINSA, que aprueba el Plan Nacional "Bienvenidos a la Vida" que tiene por finalidad contribuir a mejorar la calidad de vida y la reducción de los riesgos a los que se expone el recién nacido de las poblaciones más vulnerables, luego de su nacimiento y durante los primeros días de vida.

Las cajas de 'Bienvenidos a la Vida' que se les da a las mamás y sus bebés son un kit de insumos que comprende sábanas, mantas, vestimenta para el bebé, pañales, ajuar y material de higiene para la madre y el bebé. Además de una caja que le brindará al recién nacido un espacio seguro para dormir<sup>15</sup>.

MÉXICO

Mediante el 'Acuerdo por el que se instrumenta el mecanismo de prevención de la salud, asistencia social, fomento al apego y protección, de las madres a sus niñas y niños desde su nacimiento denominado "cunas-CDMX'", la jefatura de gobierno del Distrito Federal estableció el Programa de promoción a la salud, asistencia social, fomento al apego y protección, de las madres a sus niñas y niños desde su nacimiento Cunas-CDMX Cunas-CDMX<sup>16</sup>, este acuerdo entró en vigencia en diciembre de 2015.

Este es un programa social a través del cual se entregan paquetes de maternidad a mujeres embarazadas y a quienes tienen niñas y niños de hasta dos meses de edad, que vivan preferentemente en Unidades Territoriales de Muy bajo y Bajo Índice de Desarrollo Social (IDS)<sup>17</sup>

<sup>15</sup> <http://www.minsa.gob.pe/?op=51&nota=15916>

<sup>16</sup> <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/5526.htm>

<sup>17</sup> <http://sui.dif.gob.mx/sui/subsistemas/registros/cunas/>

VI. CONFLICTO DE INTERESES

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

**"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.** Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una 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.

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o

compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

(...)"

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

A partir de lo anterior, salvo mejor concepto, se estima que para la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no existe conflicto de intereses al tratarse de un asunto de interés general. Con todo, es menester precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales o específicas en las que pueda estar inmerso.

De los Honorables Congressistas,

*Mauricio Giraldo*

**ÓSCAR MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ**  
Senador de la República  
Partido Conservador Colombiano  
Autor

*Luis Miguel López Aristizábal*

**LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL**  
Representante a la Cámara por Antioquia  
Partido Conservador Colombiano  
Autor

*Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán*

**Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán**  
Senador de la República  
Partido Conservador Colombiano  
Coautor

*Nadia Blel Scaff*

**Nadia Blel Scaff**  
Senador de la República  
Partido Conservador Colombiano

*Juan Espinal*

**JUAN ESPINAL**  
Representante a la Cámara

*Manuel Virguez P.*

**MANUEL VIRGÚEZ P.**  
Senador de la República  
Partido MIRA

*Germán Blanco Álvarez*

**GERMÁN BLANCO ALVAREZ**  
Senador de la República

*Carlos Eduardo Guevara V.*

**CARLOS EDUARDO GUEVARA V.**  
Senador de la República  
Partido MIRA

*Norma Hurtado Sánchez*

**NORMA HURTADO SANCHEZ**  
Senadora de la República  
Partido de la U

*Efraín Cepeda Sarabia*

**EFRAÍN CEPEDA SARABIA**  
Senador de la República  
Partido Conservador

**SENADO DE LA REPUBLICA**

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 31 del mes Agosto del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 158 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: Hs: Oscar Mauricio Giraldo Hernández, Nicolás Albeiro

Echeverry Alvarán, Nadia Blel Scaff, Manuel Virguez,

Germán Blanco Álvarez, Carlos Eduardo Guevara y

otras firmas

Edificio Nuevo del Congreso  
Carrera 7 No. 8-48, CP 15715 y 15195 - Bogotá, D.C.  
SECRETARÍA GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 31 de Agosto de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 158/22 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE RECONOCE Y GARANTIZA LA ENTREGA DEL KIT 'MAMÁ CUENTAS CONMIGO' A LAS MUJERES EMBARAZADAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" – LEY MAMÁ CUENTAS CONMIGO", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores OSCAR MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ, NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN, NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF, MANUEL VIRGUEZ PIRAQUIVE, GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ, CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN, NORMA HURTADO SÁNCHEZ, EFRAÍN CEPEDA SARABIA; y los Honorables Representantes LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZABAL, JUAN ESPINAL RAMÍREZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Leyes competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 31 DE 2022

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

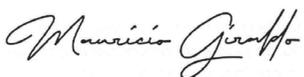
ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 159 DE 2022 SENADO

*por medio de la cual se regulan los procedimientos médicos que atienden la disforia de género, y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 159 de 2022</b></p> <p><b>"Por medio de la cual se regulan los procedimientos médicos que atienden la disforia de género, y se dictan otras disposiciones".</b></p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de Colombia</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Título I:</b> <b>Disposiciones generales</b></p> <p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> El objeto de la presente ley es la regulación y la atención médica de la disforia de género, desde su diagnóstico, pasando por el tratamiento hormonal, hasta los procedimientos quirúrgicos, con el fin de salvaguardar la vida, la salud y la integridad de los menores de 18 años de edad en todo el territorio colombiano.</p> <p><b>Artículo 2°. Definiciones.</b> Para efectos de la aplicación de la presente ley, se utilizarán las siguientes definiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) <b>Disforia de género:</b> Es un trastorno mental que se presenta en un término mínimo de seis meses que consiste en una marcada incongruencia entre el sexo que el individuo siente o expresa y el que se le asigna.</li> <li>(2) <b>Reasignación de género:</b> Es el tratamiento médico para aquellas personas que quieren adaptar sus cuerpos al género deseado mediante hormonas y/o cirugía.</li> <li>(3) <b>Cirugía de Afirmación de Género:</b> Es cualquier procedimiento de reasignación de género que comprenda procedimientos quirúrgicos.</li> </ol>	<p>(4) <b>Terapia hormonal de Afirmación de Género:</b> Es cualquier procedimiento de reasignación de género que comprenda la administración de agentes endocrinos exógenos para inducir cambios de masculinización o feminización.</p> <p style="text-align: center;"><b>Título II:</b> <b>De las prohibiciones en materia de atención a la disforia de género en menores de edad.</b></p> <p><b>Artículo 3°. De la prohibición de la práctica de Cirugías de Afirmación de Género</b> No podrán realizarse cirugías de afirmación de género y/o terapia hormonal de en menores de 18 años.</p> <p><b>Artículo 4°. De la prohibición de la Terapia Hormonal de Afirmación de Género.</b> No podrán realizarse terapias hormonales de Afirmación de género en menores de 18 años.</p> <p style="text-align: center;"><b>Título III:</b> <b>Disposición Especial</b></p> <p><b>Artículo 5°. Del deber del Estado de propender por el derecho a la Salud de las víctimas sometidas a la reafirmación de Género..</b> De conformidad con la presente ley la Comisión de Regulación en Salud (CRES) o quien haga su veces, actualizará el Plan Obligatorio de Salud (POS), con el fin de incluir un protocolo de atención a las personas que deseen revertir los procesos de reafirmación de género.</p> <p><b>Artículo 6°. Del deber de consejería para adultos interesados en practicarse procedimientos de reafirmación de género.</b> Será requisito previo para el inicio de un tratamiento de disforia de género para adultos, que el paciente reciba una consejería en la que se le describa el procedimiento, su impacto físico y psicológico, su carácter irreversible, sus costos directos e indirectos y demás información disponible de acuerdo con fuentes científicas</p>
<p>reputadas. Dicha consejería debe hacerse en por lo menos dos ocasiones en un periodo superior a seis meses entre una y otra.</p> <p style="text-align: center;"><b>Título IV:</b> <b>De la aplicación de la Ley.</b></p> <p><b>Artículo 7°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga la Ley que le sea contraria.</p> <p>De los Honorables Congressistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>ÓSCAR MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ</b> Senador de la República Antioquia Partido Conservador Colombiano Autor</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL</b> Representante a la Cámara por Partido Conservador Colombiano Autor</p> </div> </div>	<div style="text-align: center;">  <p><b>Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán</b> Senador de la República Partido Conservador Colombiano Coautor</p> </div> <p><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p style="text-align: center;"><b>PROCEDIMIENTOS MÉDICOS QUE ATIENDEN LA DISFORIA DE GÉNERO EN MENORES DE EDAD.</b></p> <p><b>Disforia de género; lo que conocemos:</b></p> <p><i>"Según el sistema DSM V, la disforia de género es considerada un trastorno psiquiátrico. En la mayoría de países, el protocolo inicia con diagnóstico psiquiátrico y es este profesional quien diagnostica y remite a tratamiento".</i></p> <p>La clasificación de las condiciones relacionadas con la identidad de género ha venido cambiando. En el Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales (DSM), apareció el término «transexualismo» en su tercera edición (1980). El DSM-IV lo denominó «trastorno de la identidad de género». Actualmente, el DSM-5 lo denomina disforia de género (DG). La disforia de género se refiere a una marcada incongruencia entre la identidad de género y el sexo biológico que genera un malestar clínico significativo.<sup>1</sup></p> <p><small><sup>1</sup> APA. Diagnostic and statistical manual of mental disorders (DSM-5). American Psychiatric Pub; 2013.</small></p>

<p>En 2018, la Organización Mundial de la Salud clasificó a la incongruencia de género como una condición relacionada a la salud sexual para facilitar el acceso de la población trans a servicios especializados en salud. Al incrementar la demanda de terapia hormonal a nivel mundial, es indispensable que el personal de la salud y sus allegados conozcan información adecuada para prestar atención conveniente a esta población.</p> <p>Por tal razón, es importante definir los siguientes términos :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reasignación de género: Se refiere al tratamiento para aquellas personas que quieren adaptar sus cuerpos al género expresado mediante terapia de hormonas y/o cirugía<sup>2</sup>.</li> <li>• La terapia hormonal de feminización/masculinización: Consiste en la administración de agentes endocrinos exógenos para inducir cambios de masculinización o feminización<sup>3</sup>.</li> <li>• Cirugía de reasignación de género (cirugía de confirmación de género o afirmación de género): Estos términos se refieren solo a la parte quirúrgica del tratamiento de confirmación de género o afirmación de género<sup>4</sup>.</li> </ul> <p><sup>2</sup> Wylie C. Hembree1 (Presidente), Peggy T. Cohen-Kettenis2, Louis Gooren3, Sabine E. Hannema4, Walter J. Meyer5, M. Hassan Murad6, Stephen M. Rosenthal7, Joshua D. Safer8, Vin Tangpricha9, Guy G. T'Sjoen - Asociaciones copatrocinadoras   American Association of Clinical Endocrinologists, American Society of Andrology, European Society for Pediatric Endocrinology, European Society of Endocrinology, Pediatric Endocrine Society, y World Professional Association for Transgender Health(2009) <i>Tratamiento Endocrinológico para Personas con Disforia de Género o Incongruencia de Género: Guía sobre Prácticas Clínicas de la Endocrine Society Resumen Ejecutivo 10,11</i></p> <p><sup>3</sup> Wylie C. Hembree1 (Presidente), Peggy T. Cohen-Kettenis2, Louis Gooren3, Sabine E. Hannema4, Walter J. Meyer5, M. Hassan Murad6, Stephen M. Rosenthal7, Joshua D. Safer8, Vin Tangpricha9, Guy G. T'Sjoen - Asociaciones copatrocinadoras   American Association of Clinical Endocrinologists, American Society of Andrology, European Society for Pediatric Endocrinology, European Society of Endocrinology, Pediatric Endocrine Society, y World Professional Association for Transgender Health(2009) <i>Tratamiento Endocrinológico para Personas con Disforia de Género o Incongruencia de Género: Guía sobre Prácticas Clínicas de la Endocrine Society Resumen Ejecutivo 10,11</i></p> <p><sup>4</sup> Wylie C. Hembree1 (Presidente), Peggy T. Cohen-Kettenis2, Louis Gooren3, Sabine E. Hannema4, Walter J. Meyer5, M. Hassan Murad6, Stephen M. Rosenthal7, Joshua D. Safer8, Vin Tangpricha9, Guy G. T'Sjoen - Asociaciones copatrocinadoras   American Association of Clinical Endocrinologists, American Society of</p>	<p><b>En Colombia:</b></p> <p>En nuestro país en materia legislativa encontramos de manera genérica normas que protegen a la comunidad LGTBI, de la discriminación y buscan propender por sus derechos. Pero en materia de la disforia de género, en concreto, ha sido la Corte Constitucional quien más se ha manifestado.</p> <p>Como muestra de lo anterior, la Sentencia T 771 de 2013 se defiende la práctica de procedimientos médicos como forma de superación de las dificultades por las que pasan la comunidad trans con su cuerpo, la cual determinó:</p> <p><i>"La Sala encuentra que existe una orden médica para la práctica de la mamoplastia de aumento más prótesis a la accionante, que el procedimiento fue ordenado como parte del tratamiento integral requerido para su reafirmación sexual. El carácter meramente estético del procedimiento se descarta en este caso no sólo por la existencia de una prescripción médica expedida dentro de un proceso de reafirmación sexual, sino además porque en el presente caso ella reviste un carácter funcional. Por esta razón, la EPS Compensar debe autorizar su práctica. Es necesario aclarar que la mamoplastia de aumento en situaciones como la que se encuentra frente a esta Sala tiene un carácter funcional, al ser un medio para reafirmar la feminidad de la accionante, elemento esencial de su identidad y condición para garantizar su derecho a la salud en el sentido integral del mismo. El concepto de feminidad hace referencia a una construcción cultural, que se ha elaborado con base en un conjunto de prácticas sociales y formas compartidas de ver el mundo. En este sentido, la diferenciación binaria tradicional entre masculino y femenino (hombre y mujer) es el resultado de usos y costumbres, que han mutado a lo largo de la historia y que son contingentes de acuerdo a factores temporales y espaciales."</i></p> <p>Andrology, European Society for Pediatric Endocrinology, European Society of Endocrinology, Pediatric Endocrine Society, y World Professional Association for Transgender Health(2009) <i>Tratamiento Endocrinológico para Personas con Disforia de Género o Incongruencia de Género: Guía sobre Prácticas Clínicas de la Endocrine Society Resumen Ejecutivo 10,11</i></p>
<p>Así, la Corte Constitucional en diversas sentencias ha manifestado la necesidad de expedir una Ley de género, la cual aún no existe, pero también ha propendido para que mientras la Ley es promulgada, el plan obligatorio de salud contenga estos procedimientos. Razón por la cual, es la Resolución No. 6408 de 2016, la cual ha materializado lo ordenado por la Corte.</p> <p>En cuanto a los menores de edad, la sentencia T 675 de 2017 se presenta el caso de un menor de edad de 17 años, nacido con sexo masculino a quien se la niega el cambio de sexo en su registro civil, a pesar de que la petición es elevada en compañía de su madre. Dentro de las consideraciones, para la Corte, este cambio era susceptible de realizarse en razón a que el menor proyectaba su deseo de ser mujer en todos los ambientes públicos, siendo ya aceptado dicho tratamiento, al punto de estar ya recibiendo terapia hormonal para la reafirmación del género. De esta manera, el acompañamiento de especialistas se toma como base para determinar que el menor realmente se identifica como mujer, así:</p> <p><i>"En el caso objeto de revisión se acreditan todos los presupuestos que la sentencia T-498 de 2017, dispuso para autorizar una modificación idéntica a la solicitada en esta oportunidad, a saber: i) existe una clara manifestación de voluntad por parte de la menor y su madre, accionante en esta oportunidad, concurrente en la necesidad de llevar a cabo la corrección a la que se ha hecho suficiente referencia. De igual forma se reitera lo dispuesto en el numeral 4 de los antecedentes de esta providencia, en el sentido de que el fallecimiento del padre de la menor implica que su representación legal recae, de manera exclusiva, en la madre de esta; ii) la menor se encuentra próxima a cumplir la mayoría de edad, teniendo en cuenta que nació el 15 de julio del 2000 por lo que al estar a menos de un año de esta fecha, y haberse expuesto que la autonomía es directamente proporcional a la cercanía de este acontecimiento, se concluye que se supera el requisito; iii) De igual forma, existen suficientes conceptos profesionales que dan cuenta de que la transición de género está siendo actualmente implementada, pues la menor recibe desde el mes de julio de 2017 un tratamiento hormonal con un médico</i></p>	<p><i>endocrino que busca reafirmar su verdadera identidad de género, con el debido acompañamiento psiquiátrico."</i></p> <p>Así las cosas, se puede evidenciar que la Corte Constitucional ha dado su aprobación a la realización de estos procedimientos en menores de edad, sin que se haya establecido tampoco mayor regulación al respecto, lo cual resulta ser un tema de preocupación, debido a que, frente a la duración de la disforia de género, el Manual de Diagnóstico y Estadístico de Desórdenes Mentales, publicado por la Asociación de Psiquiatría, señala que, lo niños y jóvenes que manifiestan disforia de género, del 70 % al 97% de varones y del 50 al 88% de las mujeres la superan al llegar a la edad adulta.<sup>5</sup></p> <p>Por lo tanto, si no se trata adecuadamente un caso de disforia de género, estamos al principio de problema grave, pues estas intervenciones médicas, que se dieron con la aprobación de una institución del Estado, son un grave abuso infantil.</p> <p><b>CONFLICTO DE INTERESES</b></p> <p>Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:</p> <p><b>"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.</b> Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.</p> <p><sup>5</sup> Cf. American Psychiatric Association DSM-5 Task Force. <i>Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders: DSM -5</i></p>

Se entiende como conflicto de interés una 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.

a. Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b. Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c. Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

(...)"

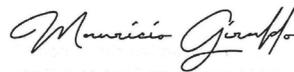
Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el

mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

A partir de lo anterior, salvo mejor concepto, se estima que para la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no existe conflicto de intereses al tratarse de un asunto de interés general. Con todo, es menester precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales o específicas en las que pueda estar inmerso.

De los Honorables Congresistas,



**ÓSCAR MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ**  
Senador de la República  
Antioquia  
Partido Conservador Colombiano  
Autor



**LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL**  
Representante a la Cámara por  
Partido Conservador Colombiano  
Autor



**Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán**  
Senador de la República  
Partido Conservador Colombiano  
Coautor

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 31 del mes Agosto del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 159 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: HS: Oscar Mauricio Giraldo, Nicolás Albeiro Echeverry

Alvarán, H.R. Luis Miguel López Aristizábal



**SECRETARIO GENERAL**

**SECCIÓN DE LEYES**

**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 31 de Agosto de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.159/22 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LOS PROCEDIMIENTOS MÉDICOS QUE ATIENDEN LA DISFORIA DE GÉNERO, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores OSCAR MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ, NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN; y el Honorable Representante LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZABAL. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Leyes competencia de la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 31 DE 2022**

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 160 DE 2022 SENADO**

*por medio de la cual se ordena la delimitación de zonas de transición bosque alto andino-páramo en el territorio nacional, se excluyen estas zonas para la realización de actividades de gran impacto ambiental y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY N° ___ DE 2022 SENADO</b></p> <p style="text-align: center;"><i>"Por medio de la cual se ordena la delimitación de zonas de transición bosque alto andino-páramo en el territorio nacional, se excluyen estas zonas para la realización de actividades de gran impacto ambiental y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1º. Objeto:</b> Establecer la obligación del Estado colombiano mediante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de delimitar las zonas de transición de bosque alto andino - páramo, así como de excluirlas de actividades de gran impacto ambiental sobre los ecosistemas de páramo, con el fin de buscar su conservación.</p> <p><b>ARTÍCULO 2º. Principios:</b> La presente ley se rige según los principios contenidos en la Ley 1930 de 2018.</p> <p><b>ARTÍCULO 3º.</b> El Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible delimitará en un periodo no superior a dos años las zonas de transición bosque alto andino-páramo en todo el territorio nacional.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> La delimitación de estas zonas deberá realizar con base en estudios técnicos, sociales y ambientales, así como con la participación activa y vinculante de todas las comunidades que habitan en estos sectores y que se verán impactadas con los efectos de la delimitación.</p> <p><b>ARTÍCULO 4º. Delimitación de las zonas de transición bosque alto andino-páramo:</b> La delimitación de las zonas de transición bosque alto andino-páramo se realizarán con base en el área de referencia generada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt a escala 1:25.000 o la que esté disponible y los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por la autoridad ambiental regional, las universidades acreditadas, el IDEAM y el Servicio Geológico Colombiano de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p>	<p><b>ARTÍCULO 5º.</b> Se prohíbe la realización de actividades de explotación y exploración de minería a gran escala, así como de hidrocarburos en las zonas de transición de bosque alto andino - páramo.</p> <p><b>ARTÍCULO 6º.</b> Adiciónese al artículo 5º de la ley 1930 de 2018 el siguiente numeral:</p> <p>14. Se prohíbe la exploración y explotación de minería a gran escala en las zonas de transición bosque alto andino-páramo.</p> <p>15. Se prohíbe la exploración y explotación de hidrocarburos en las zonas de transición bosque alto andino-páramo.</p> <p><b>ARTÍCULO 7º.</b> El incumplimiento de lo aquí ordenado dará lugar a la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias contempladas por la Ley 1333 de 2009, o las normas que lo modifiquen o sustituyan, sin perjuicio de las demás acciones penales y civiles a que haya lugar. Las medidas serán aplicables a quien realice, promueva o facilite las actividades contempladas en el Artículo 5º de conformidad con el procedimiento y competencias previstas en la Ley 1930 de 2018.</p> <p><b>ARTÍCULO 8º. Bonos de carbono:</b> El Gobierno nacional iniciará el proceso de medición y certificación internacional de la capacidad de captura de carbono de los páramos con la finalidad de constituir bonos de carbono.</p> <p>Los recursos producto de estos bonos serán destinados a la reconversión productiva de los habitantes de páramos y actividades de conservación de los ecosistemas de páramo, de conformidad con las destinaciones contenidas en el fondo estipulado en el artículo 23 de la Ley 1930 de 2018.</p> <p><b>ARTÍCULO 9º. Vigencia:</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p style="text-align: center;"> <b>FABIÁN DÍAZ PLATA</b> Senador de la República</p>
<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY N° ___ DE 2022 SENADO</b></p> <p style="text-align: center;"><i>"Por medio de la cual se ordena la delimitación de zonas de transición bosque alto andino-páramo en el territorio nacional, se excluyen estas zonas para la realización de actividades de gran impacto ambiental y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p style="text-align: center;"><b>ANTECEDENTES.</b></p> <p>La presente iniciativa ha sido radicada en dos ocasiones el 20 de julio de 2020 con el número 082 de 2020 C y la segunda el 03 de agosto del 2021 con el número 172 del 2021, ambas fueran archivadas en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes.</p> <p>El texto que se presenta conserva el espíritu del proyecto mencionado, pero se le agregaron una serie de modificaciones con el fin de que pueda ser discutido en esta legislatura.</p> <p style="text-align: center;"><b>CONSIDERACIONES.</b></p> <p>En el ordenamiento jurídico nacional encontramos como antecedentes en materia de delimitación y protección de ecosistemas estratégicos de páramo el artículo 3º de la Ley 1382 de 2010. En este mismo sentido y reiterando la prohibición de realización de actividades extractivas en zonas de páramo encontramos el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011. El artículo 16 de la Ley 373 de 1997, modificado por el artículo 89 de la Ley 812 de 2003, establece la siguiente premisa jurídica:</p> <p style="text-align: center;"><i>"[...] las zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos acuíferos y de estrellas fluviales, deberán ser adquiridos o protegidos con carácter prioritario por las autoridades</i></p>	<p style="text-align: center;"><i>ambientales, entidades territoriales y entidades administrativas de la jurisdicción correspondiente (...)"</i>.</p> <p>La ley 1753 de 2015 en su artículo 20 al regular las áreas de reserva para el desarrollo minero incluye en su inciso final la prohibición en el sentido de que no podrán ser áreas de reservas para el desarrollo minero las áreas delimitadas como páramos y humedales.</p> <p>No obstante, la interpretación sistémica de la norma evidenciaba un vacío en la protección que a pesar del contenido del artículo 173 de la misma ley no brindaba garantías suficientes lo que se inscribe en una línea jurisprudencial en torno a la materia inaugurada en las Sentencias C-339 de 2002 y C-443 de 2009, donde se establece que:</p> <p style="text-align: center;"><i>Existe un "deber estatal de delimitación y protección de áreas de especial importancia ecológica, en particular, de los páramos" y que los páramos están excluidos de las zonas de explotación minera. Para sustentar esta afirmación.</i></p> <p>Esta misma línea es recogida por la sentencia C-035 de 2016, bajo el entendido que:</p> <p style="text-align: center;"><i>"La creación de las áreas de especial importancia ecológica persigue distintas finalidades, tales como: (i) asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica; (ii) garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano; y (iii) garantizar la permanencia del medio natural, o de alguno de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza."</i></p> <p>La sentencia T- 361 de 2017 de forma expresa, señala los principios a tener presente en los procesos de delimitación como el descrito en el presente proyecto, así indica:</p> <p style="text-align: center;"><i>"El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe tener en cuenta los siguientes criterios al momento de delimitar los páramos y fijar el contenido de la resolución (...): i) la justicia distributiva, que advierte la equidad en el acceso a servicios y beneficios ambientales.</i></p>

Este mandato incluye la igualdad en el reparto de cargas contaminantes y la compensación por la prohibición de actividades permitidas que eran fuente de sustento para una comunidad, empero se encuentran vedadas por afectar el ambiente. Es importante resaltar el derecho que tienen todas las personas a vivir en un ambiente saludable sin importar su raza, origen étnico o sus ingresos económicos; ii) la participación de las personas que se ven afectadas con la determinación de las fronteras de los páramos, intervención que incluye su trámite de expedición y el control a las medidas; iii) el desarrollo sostenible, aspecto que debe garantizar que las generaciones futuras gocen de los ecosistemas paramunos, de modo que los procesos económicos y sociales que recaen sobre ellos deben ser reproducibles sin su deterioro; y iv) la vigencia del principio de precaución, mandato que impone el deber de abstención a las autoridades de permitir la ejecución de una conducta, cuando exista una duda razonable de que el acto pueda causar un daño a los entornos ecológicos de páramo. En esta faceta, el Ministerio tiene la obligación de tener en cuenta la extrema fragilidad de los ecosistemas paramunos y su poca capacidad de resiliencia."

Entre otros principios señalados por la Corte Constitucional en la misma sentencia, se ha indicado que:

13.3. La Constitución y los diversos instrumentos internacionales concretaron los aspectos esenciales de ese derecho, como son: i) el acceso a la información; ii) la participación pública y deliberada de la comunidad. Inclusive, se reconoció el respeto de las opiniones de los ciudadanos, de modo que el Estado debe tener en cuenta esos aportes al momento de decidir; y iii) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos. A continuación, la Sala entrará a esbozar algunos lineamientos de cada faceta mencionada del derecho a la participación ambiental.

13.4) De acuerdo con el marco normativo expuesto en la supra 13.2, la Constitución de 1991 reconoció que la participación ambiental se mueve en los ámbitos político, judicial y administrativo. El primero abarca el ejercicio de la ciudadanía y el respeto del principio mayoritario a través de los mecanismos de democracia representativa, directa y semidirecta. El segundo comprende la

Los ecosistemas de páramo en Colombia presentan una extensión aproximada de 1.925.410 hectáreas de las cuales 746.644 se encuentran en áreas de Parques Nacionales Naturales. A pesar de que esta área corresponde solo al 2% del territorio nacional, nos destacamos a nivel mundial como el país con la mayor área de estos ecosistemas. Este aspecto resalta la responsabilidad que tenemos en cuanto a la conservación de estos ecosistemas exclusivos del norte de la Cordillera de los Andes, hábitat de un importante número de especies de plantas y animales entre las cuales sobresalen especies endémicas o en alguna categoría de amenaza de extinción. Puede destacarse que el 90% de la flora de los páramos es endémica y el 8% del total de endemismos de la flora nacional se encuentra en estos ecosistemas.<sup>4</sup>

Sobre la estrecha relación entre los ecosistemas de páramo con el bosque altoandino, es necesario traer a colación el siguiente aparte de la sentencia T-361 de 2017: "[L]a Zona de Transición entre el Bosque y el Páramo (ZTBP) es de gran importancia para la conservación y la provisión de bienes y servicios, en primer lugar debido a la alta riqueza y diversidad de especies que allí se encuentran. Rangel-Ch (2000) registra en esta zona de la alta montaña colombiana el mayor número de especies (2384 pertenecientes a 486 géneros y 115 familias), al igual que el mayor número de especies de distribución restringida (984), con respecto al páramo bajo, que tiene 1958 especies, de 415 géneros y 102 familias, y el páramo medio, con 1575 especies de 361 géneros y 90 familias. Además, presenta una alta heterogeneidad que permite la existencia de gran cantidad de nichos y hábitats para las especies de fauna."

A pesar de la notable importancia de estos ecosistemas, desde hace décadas se registran altos índices de poblamiento y ocupación de los páramos, expresados en profundas transformaciones ecosistémicas originados en procesos productivos como la agricultura, la ganadería y en algunos casos la minería. Estas transformaciones han estado acompañadas por el aumento en la contaminación y la invasión biológica, al tiempo que ha venido aumentando la vulnerabilidad de estos ecosistemas al cambio climático que a su vez han ocasionado alteraciones en los límites naturales de estos ecosistemas, la pérdida de hábitats y especies, y la disminución en

<sup>4</sup> Rivera, D. y Rodríguez, C. 2011. Guía divulgativa de criterios para la delimitación de páramos de Colombia. 2011. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial e Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

utilización de acciones o medios de control ante los jueces para obtener la protección del orden jurídico o de los derechos. El tercero se refiere a la intervención de la comunidad en las decisiones de la administración que impactan sus formas de vida. En cada uno de esos campos existen formas de participación concretas consignadas en la norma superior y la ley.

**CONTEXTO.**

Partimos de la definición del páramo como una amalgama de realidades socioculturales y procesos biogeofísicos, un ecosistema de alta montaña pensado, habitado y transformado por hombres y mujeres. No se está delimitando solamente un ecosistema, sino espacios llenos de significado social y cultural, poblados desde centurias. De acuerdo con Rangel-Ch. (2000), «la región de vida paramuna comprende las extensas zonas que coronan las cordilleras entre el bosque andino y el límite inferior de las nieves perpetuas. Está definida como región natural por la relación entre el suelo, el clima, la biota y la influencia humana».<sup>1</sup>

Tan solo para el 2020 habían trescientos cuarenta y siete (347) títulos en páramos que cuentan con licencias ambientales.<sup>2</sup> Los ecosistemas de páramo son muy frágiles, y la actividad minera puede acarrear consecuencias negativas en las coberturas vegetales y cambios geomorfológicos y físico-químicos en el suelo y subsuelo, lo que deviene en una vulneración de los principios del medio ambiente sano, el desarrollo sostenible, el principio de precaución y el derecho al agua. La no precaución implicaría un detrimento "Por los altos costos que implicaría para el Estado colombiano los daños ocasionados por cuenta de la actividad minera y petrolera en los páramos en su mayoría baldíos reservados y por los costos que implicaría para el Estado la recuperación de dichos ecosistemas - recuperación total que resulta imposible-, así como la consecución de nuevas fuentes para soportar la demanda de agua"<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Tomado de: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/410-plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-12>

<sup>2</sup> Sentencia C 035 de 2016

<sup>3</sup> 2 Ibid

la capacidad de prestar servicios ecosistémicos, lo que genera dificultades en el desarrollo de actividades de manejo y conservación.<sup>5</sup>

El páramo tiene mayor capacidad de absorción de carbono que la selva húmeda tropical y las llanuras. Las mediciones arrojaron que las bajas temperaturas generan procesos que favorecen la captura del CO2 y lo convierten en materia orgánica. Una hectárea de un páramo protegido puede llegar a capturar 200 toneladas al año de CO2 equivalente, y estamos hablando de 535.000 hectáreas de páramos solo en la jurisdicción de Corpoboyacá.<sup>6</sup>

Definir un límite trasciende los elementos técnicos y operativos. Delimitar cualquier zona es, ante todo, una decisión política, un ejercicio de territorialidad encaminado a la regulación de la vida social. Delimitar es una acción compleja que involucra conocimientos científicos, considerando un denso conjunto de presupuestos morales y éticos

El presente proyecto busca conciliar la permanencia de los habitantes en el páramo, y la realización de actividades de conservación, al mismo tiempo que aboga por brindar herramientas de gestión fiscal que soporten la reconversión productiva, buscando la garantía de la calidad de la vida de la gente que vive en ellos, esta iniciativa propende integrarse a un cuerpo normativo que impulse la zonificación concertada predio a predio con el fin de levantar el inventario de las condiciones sociales y económicas de los habitantes localizados allí, estableciendo la proscripción de mega minería en las áreas de páramo buscando alternativas económicas que permitan al Estado el cumplimiento de sus fines constitucionales.

**CAUSALES DE IMPEDIMENTO.**

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b. de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de

<sup>5</sup> Ibid 3

<sup>6</sup> 'Suelos de los páramos de Boyacá. Ecosistemas potenciales para la captura de carbono' 2017/02/20

interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

**IMPACTO FISCAL.**

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado: "Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta

de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo."

... "Así, pues, el mencionado art. 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

... "Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso."

Atentamente,

**FABIÁN DÍAZ PLATA**  
Senador de la República

<sup>7</sup> Corte Constitucional Sentencia C-315/08  
<sup>8</sup> Ibid.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 31 del mes Agosto del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 160 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Fabián Díaz Plata.

SECRETARIO GENERAL

**SECCIÓN DE LEYES**

**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 31 de Agosto de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.160/22 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA DELIMITACIÓN DE ZONAS DE TRANSICIÓN BOSQUE ALTO ANDINO-PÁRAMO EN EL TERRITORIO NACIONAL, SE EXCLUYEN ESTAS ZONAS PARA LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE GRAN IMPACTO AMBIENTAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador FABIÁN DÍAZ PLATA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Leyes competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 31 DE 2022**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA Constitucional y enviarse copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 1010 - Jueves, 1° de septiembre de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley número 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. ....	1
Proyecto de ley número 158 de 2022 Senado, por medio de la cual se reconoce y garantiza la entrega del kit ‘Mamá cuentas conmigo’ a las mujeres embarazadas y se dictan otras disposiciones – Ley mamá cuentas conmigo. ....	21
Proyecto de ley número 159 de 2022 Senado, por medio de la cual se regulan los procedimientos médicos que atienden la disforia de género, y se dictan otras disposiciones. ....	27
Proyecto de ley número 160 de 2022 Senado, por medio de la cual se ordena la delimitación de zonas de transición bosque alto andino-páramo en el territorio nacional, se excluyen estas zonas para la realización de actividades de gran impacto ambiental y se dictan otras disposiciones. ....	30