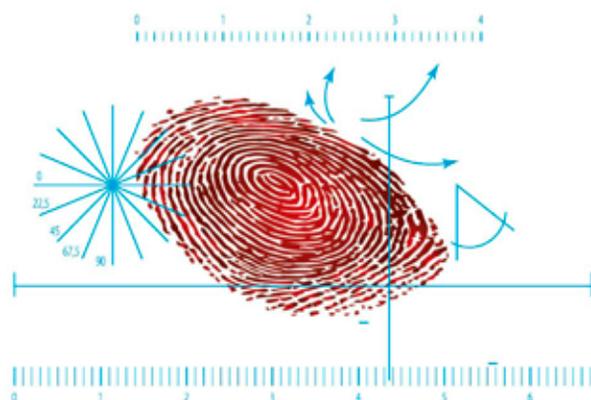


Esfuerzos irracionales

Investigación penal
del homicidio y otros
delitos complejos



Miguel Emilio La Rota
Carolina Bernal Uribe

ESFUERZOS IRRACIONALES

INVESTIGACIÓN PENAL DEL HOMICIDIO Y OTROS DELITOS COMPLEJOS

Esfuerzos irracionales

Investigación penal
del homicidio
y otros delitos complejos

Miguel Emilio La Rota
Carolina Bernal Uribe



Co^llección
Dejusticia

La Rota Miguel Emilio, Carolina Bernal Uribe

Esfuerzos irracionales. Investigación penal del homicidio y otros delitos complejos Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2014

156 p; 15 x 24 cm (Colección Dejusticia)

ISBN 978-958-58309-3-6 versión digital

978-958-58309-2-9 versión impresa

1. Investigación penal/criminal en Colombia. 2. Delitos complejos, graves y difíciles. 3. Homicidio. 4. Priorización. 5. Política criminal

Este trabajo se desarrolló gracias al apoyo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

ISBN 978-958-58309-3-6 versión digital
978-958-58309-2-9 versión impresa

Preparación editorial
Marta Rojas

Maqueta de la colección
Martha Isabel Gómez

Revisión de textos
María José Díaz Granados

Cubierta
Alejandro Ospina

Impresión
Ediciones Antropos

Primera edición
Bogotá, D.C., enero de 2014

Este texto puede ser descargado gratuitamente en <http://www.dejusticia.org>

© Dejusticia, 2014
Carrera 24 N° 34-61, Bogotá D. C.
Teléfono: 608 3605
www.dejusticia.org

Agradecimientos

La investigación que dio lugar a este libro fue posible gracias al apoyo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Así mismo, agradecemos a la Fiscalía General de la Nación por el apoyo que nos brindó en varias etapas de la investigación. En particular, para la etapa de recolección de información fueron esenciales los aportes dados a través de entrevistas de los fiscales de las unidades de vida de la Fiscalía ubicadas en Bogotá, Cali, Medellín y Bucaramanga, los funcionarios de policía judicial del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) (tanto investigadores como técnicos forenses de las unidades de investigación de homicidios) de las mismas ciudades, y los funcionarios del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (su director y los médicos forenses). De la misma manera, queremos agradecer a los jueces de conocimiento encargados del juzgamiento de homicidios dolosos y a los jueces de control de garantías de las cuatro ciudades mencionadas que también nos permitieron entrevistarlos. También agradecemos al equipo administrativo de Dejusticia (Katherine Castro, Yaneth Vargas y Lucía Albarraín), pues fueron esenciales en el proceso de organización de los viajes en la etapa investigativa de este proyecto.

Para la etapa de validación de resultados le debemos muchos aportes al equipo investigativo de Dejusticia que leyó y comentó juiciosamente un borrador de este trabajo, y a los fiscales Luz Ángela Bahamón, María Teresa Suárez, Misael Rodríguez y Pablo Murcia, a los investigadores de Dejusticia

Diana Guzmán y José Rafael Espinosa, a los abogados Mildred Hartmann y Fabio Humar, por su colaboración en el ejercicio de prueba del modelo de delitos complejos que usamos en este estudio.

Finalmente, en la etapa de socialización de los resultados agradecemos al fiscal general de la Nación, Eduardo Montenegro Lynett, y a su asesor Javier Tovar, quienes nos permitieron presentarles los resultados a ellos y a un equipo de quince funcionarios de la Fiscalía.

Contenido

<u>Siglas y terminología</u>	11	<u>Evolución de la persecución de homicidios dolosos</u>	69
Introducción	12	Capítulo 3 La investigación del homicidio	76
Antecedentes	14	Problemas respecto de quienes investigan	105
Fuentes de información	17	Herramientas con las que se investiga	121
Breve anotación conceptual.		Estrategia con la que se investiga el homicidio	134
Los delitos complejos	18	Capítulo 4 Comentarios finales	
Desarrollo del texto	19	Alternativas de política	144
Capítulo 1 Focalización y crímenes complejos	22	<u>Referencias bibliográficas</u>	150
Inevitabilidad y conveniencia de la priorización	24		
Los resultados de la persecución por delitos	29		
Criterios para priorizar: gravedad y dificultad de delitos	48		
Capítulo 2 Nivel y persecución del homicidio	60		
Evolución del homicidio doloso	62		
Caracterización reciente del homicidio	67		

Siglas y terminología

- CEJA: Centro de Estudios de Justicia de las Américas
- CTI: Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación.
- CP: Código Penal – Ley 599 de 2000.
- CPP: Código de Procedimiento Penal – Ley 906 de 2004.
- DIJIN: Dirección de Investigación Criminal e Interpol.
- SIJIN: Seccional de Investigación Judicial e Inteligencia.
- FGN: Fiscalía General de la Nación.
- INMLCF: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- SPOA: Nombre del Sistema de Información del Sistema Penal Oral Acusatorio.
- URI: Unidad de Reacción Inmediata.

Introducción

El tema de la investigación penal es un componente fundamental dentro de la actual discusión acerca de la persecución penal en Colombia. La evidencia disponible sugiere que la etapa inicial de recolección de evidencia, anterior a la formulación de imputación, es el principal cuello de botella para una persecución penal efectiva.¹ Además, algunos datos apuntan a que dicho problema se acentúa cuando se trata de casos por delitos más difíciles o graves.

En este texto hacemos una evaluación de la investigación penal de crímenes que no son fáciles de resolver. De un lado analizamos la manera como el sistema penal le otorga prevalencia a unos u otros fenómenos criminales. Posteriormente, nos concentramos en la investigación del homicidio doloso, que aunque en algunos países no es uno de los delitos de mayor impacto, en Colombia sigue teniendo una altísima prevalencia y, a la vez, muy bajos resultados en su judicialización.²

Al concentrarnos en un delito esperamos llegar a comprender sus pormenores. Pero este proyecto no se limita a un solo fenómeno criminal: pretendemos dar luces acerca de la

1 Así lo concluyen el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (Ceja) y el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), en un estudio de literatura comparada, y la experiencia de la investigación en Chile, México, Brasil, Ecuador, Guatemala y Colombia (La Rota y Bernal 2012a).

2 Actualmente, en Colombia mueren asesinadas alrededor de treinta personas por cada cien mil habitantes, tasa bastante alta para la región y el mundo. A su vez, el sistema penal logra condenas en alrededor de cinco de cada cien casos de homicidio doloso que conoce. El capítulo 2 describe estos datos con más detalle.

investigación de múltiples delitos cuya investigación requiere de técnicas investigativas sofisticadas. Aunque la indagación de distintos fenómenos criminales puede ser intensiva en métodos probatorios diferentes, confiamos en que los hallazgos respecto del homicidio sean de utilidad —al menos parcial— para estudiar la investigación de otros delitos complejos.³ Por lo demás, las técnicas utilizadas para investigar homicidios pueden ser aplicadas para intentar resolver bastantes más tipos de crímenes (Giacalone 2000: 132).

Buscamos identificar las falencias y buenas prácticas de la planeación, búsqueda, recolección, análisis y custodia de la evidencia en los procesos por homicidio doloso, y ofrecer algunas alternativas para intentar superar los retos encontrados, haciendo énfasis en que una persecución penal racional necesita esfuerzos analíticos y de priorización que sean claros e imparciales.

Antecedentes

La investigación inefectiva perturba el funcionamiento del aparato de persecución penal en su integridad. Como es obvio, disminuye la eficacia del sistema y constituye un factor central de impunidad. Además de afectar los derechos de las víctimas, esto disminuye la legitimidad del sistema penal, lo que a su turno puede reducir (aún más) la capacidad de actuación de las autoridades policiales y judiciales y, a su vez, generar reacciones —a veces injustificadas— en contra del sistema acusatorio. Adicionalmente, los malos resultados pueden ayudar a provocar prácticas de populismo penal que buscan compensar esta inefectividad con penas más altas, a pesar de

3 En todo caso, la tendencia en otros países es que a largo plazo habrá una necesidad creciente de técnicas de investigación sofisticadas, con énfasis en las pruebas técnicas y documentales, e intensivas en medios electrónicos. Según Batts, Smoot y Scrivner (2012: 7) existe evidencia que sugiere que las tendencias del crimen futuro se referirán menos a “fenómenos delictuales locales”, y en ellas tendrán una mayor incidencia los “crímenes perpetrados por organizaciones internacionales” ubicados en diversas regiones.

que la evidencia comparada señale que es la certeza de aprehensión, más que la severidad de la pena, la que plantea un disuasivo eficaz a potenciales decisiones de delinquir.⁴

Las debilidades de la investigación también crean incentivos para que los funcionarios afecten las garantías procesales de los sospechosos. Esto es claro, por ejemplo, en la detención injustificada de personas procesadas. Según una reciente investigación de DeJusticia, la presión por resultados, sobre todo en los casos más mediáticos, puede llevar a que algunos fiscales y jueces busquen imponer medidas de aseguramiento privativas de la libertad careciendo de un fundamento adecuado. La detención de los sospechosos ayuda a algunos funcionarios, de una parte, a mostrar resultados —a pesar de que en muchos casos, meses después, venzan los términos de detención—, y de otra parte, a presionar a procesados para que acepten cargos o lleguen a acuerdos, ahorrándose llevar el caso a juicio o consiguiendo evidencia respecto de otros sospechosos.⁵

Así, los problemas de investigación penal tienen consecuencias diversas y graves respecto de la eficacia y legitimidad del sistema penal, y de los derechos de las víctimas y de los procesados. Pero, paradójicamente, esto no se ha traducido en que el tema de la investigación penal esté suficientemente estudiado.

Algunas publicaciones recientes han realizado caracterizaciones iniciales⁶ que en resumen se centran en los procesos y

4 Acerca de la ineficacia de la severidad de la pena en la disuasión del crimen, en comparación con la eficacia de la certeza de su imposición, ver: Durlauf y Nagin (2011), Lee y McCrary (2009) y Nagin, Cullen y Jonson (2009).

5 Acerca de la presión que sienten algunos funcionarios, y la relación que puede tener esta en las decisiones de medida de aseguramiento, ver Bernal y La Rota (2013). Dicho documento hará parte de una publicación de la Fundación del Debido Proceso Legal (DPLF) para varios países de la región acerca de independencia judicial y detención preventiva.

6 Además del ejercicio citado realizado por DeJusticia y CEJA sobre las experiencias de los países de América Latina en la investigación de delitos complejos (ver La Rota y Bernal 2012), estas dos or-

las operaciones de la política de investigación. Éstas identifican falencias relativas principalmente a: i) la herencia y prevalencia de un proceso de investigación penal burocratizado y formalista; ii) las carencias en la recolección y el manejo de información, tanto sobre las investigaciones penales en sí mismas, como respecto de la gestión de los ministerios públicos y las policías judiciales; iii) la escasa aplicación de técnicas probatorias analíticas que estudien los patrones de conjuntos de casos; iv) la insuficiencia de incentivos institucionales respecto del trabajo de los funcionarios a cargo de la investigación; v) el escaso uso de las pruebas técnicas o científicas, en comparación con el uso de la confesión o los testimonios; vi) las dificultades para la coordinación entre las fiscalías y la policía judicial; y de manera más general, vii) las carencias de la gestión de las fiscalías, que dificultan la implantación de sistemas de investigación penal eficientes.⁷

Los análisis anteriores también constatan que las autoridades de algunos países han comenzado a tomar medidas para confrontar estos problemas. Ciertas fiscalías han creado unidades especializadas para tramitar grupos de casos importantes; han realizado múltiples capacitaciones acerca de las lógicas de los nuevos regímenes procesales; han tratado de implementar algunos sistemas de información; y han intentado implantar esquemas de aproximación investigativa analítica a través de unidades que se concentran en el análisis transversal de casos.⁸

ganizaciones habían publicado previamente otras caracterizaciones de los problemas de la investigación penal: CEJA (2010); Guzmán, La Rota y Uprimny (2011); La Rota, Montoya, Páramo y Uprimny (2011); Dejusticia (2010); Bernal y La Rota (2012a), y La Rota y Bernal (2011).

7 Ver un resumen de los hallazgos para la región en La Rota y Bernal (2012: 13-19).

8 Dichas experiencias son documentadas en La Rota y Bernal (2012). Describimos las unidades especializadas por grupos de situaciones en las Unidades de homicidio en el Distrito Federal de México, de secuestro al nivel federal mexicano, la Unidad Especializada de Delitos Transnacionales de Ecuador, la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de Colombia, las comisarías especializadas por tipos de crímenes en Brasil, o las unidades de delitos

Sin embargo, la mayoría de los problemas persisten. Al parecer, lo sabido hasta hoy no ha logrado cambiar las prácticas de investigación.

Por ello nos hemos propuesto estudiar con más detalle el tema, buscando obtener una explicación más profunda acerca de los mecanismos mediante los cuales se presentan obstáculos para la investigación penal, necesidad que llevó a que recientemente elaboráramos con el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) una propuesta metodológica para estudiar la investigación penal de crímenes complejos.⁹ Justamente, en esta ocasión nos proponemos aplicar algunos de los métodos propuestos en dicho documento.

Fuentes de información

Nos fundamentamos principalmente en tres fuentes de información: primero, para el análisis cuantitativo, expuesto más que todo en los capítulos 1 y 2 de este texto, acudimos a una base de datos proporcionada por la Fiscalía General de la Nación (FGN) que a su vez es alimentada por el sistema de información del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) mediante el que dicha autoridad gestiona los casos del sistema acusatorio. Utilizamos dichos datos principalmente para analizar, de diferentes maneras, los resultados de la persecución penal de distintos delitos, incluido el homicidio doloso. En el capítulo 2 también utilizamos datos del Instituto de Medicina Legal acerca de la evolución de los niveles relativos de homicidios dolosos a nivel nacional y en las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga y Medellín.

Segundo, aplicamos una serie de entrevistas a personas que han tenido experiencia en la investigación de homicidios

sexuales u otros “delitos de mayor connotación social” en Chile; las nuevas experiencias de capacitaciones en la unidad de investigación de homicidios del DF; el sistema de información que está siendo implementado en el Ministerio Público de Guatemala, y la Unidad Especializada de Delitos Transnacionales de Ecuador.

9 Al respecto ver La Rota y Bernal (2012b en proceso de publicación).

o de otros crímenes complejos. Realizamos 31 entrevistas semiestructuradas a técnicos forenses, investigadores de policía judicial del CTI, médicos y directivos de Medicina Legal, fiscales y jueces en las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga y Medellín.

Tercero, realizamos un breve trabajo de campo al participar brevemente en la cotidianidad de dos Unidades de Vida —que son las unidades de la FGN en las que se investiga y se judicializan los delitos de homicidio— y, a la vez, al hacer presencia en el levantamiento de cadáveres en Bogotá y Medellín. Estas dos metodologías cualitativas se refieren a los hallazgos expuestos en el capítulo 3 de este texto.

Breve anotación conceptual.

Los delitos complejos

Como mencionamos, nuestro objetivo es estudiar la investigación penal de delitos que se caracterizan por la *dificultad* para conseguir evidencia, ya sea acerca del hecho punible o de sus responsables —en contraposición, por ejemplo, a los crímenes que se caracterizan porque los responsables son sorprendidos en flagrancia, cuya investigación no comporta retos particulares—. Estos delitos han sido catalogados por el CEJA como delitos complejos.¹⁰

Ahora bien, desde escritos anteriores (La Rota y Bernal 2012) a esta categoría hemos añadido una característica adicional referente a la *gravedad* de los delitos. Esto tiene una lógica práctica, pues como explicamos en el capítulo 1, la investigación eficaz de crímenes difíciles tiene un componente inevitable, que es la capacidad analítica y estratégica de las autoridades de focalizar adecuadamente sus recursos en aquello que más impacto puede tener. A su turno, dicha capacidad de

¹⁰ Dicha noción no tiene relación con el concepto de delitos complejos según algunos aportes dogmáticos relativos a los crímenes que simultáneamente atacan diferentes bienes jurídicos.

focalización tiene un elemento esencial relativo a la *gravedad* de delitos (o fenómenos criminales).

De esta manera, partimos de que existe una relación conceptual intrínseca entre dificultad y gravedad; así lo entendemos al caracterizar los crímenes complejos como aquellos que, de una parte, producen altos niveles de vulneración de derechos de las víctimas, o en conjunto resultan en altos costos sociales (no solo monetarios o económicos), y a la vez, necesitan normalmente de un despliegue de esfuerzos investigativos relativamente sofisticados. En breve, asumimos que los crímenes complejos son aquellos que son *graves* y *difíciles*.

Como veremos, esta conjunción de características no se presenta siempre en la realidad. Existen delitos graves que son fáciles de investigar —como el homicidio culposo—, y al mismo tiempo, delitos difíciles de investigar que no son tan graves —como la conservación o financiación de plantaciones—. Precisamente, utilizamos dichas diferencias para analizar la capacidad del sistema penal de dar una preeminencia adecuada a aquellos fenómenos criminales sobre los que es necesario priorizar los esfuerzos investigativos.

Desarrollo del texto

Nuestra exposición transcurre de lo general, al analizar la persecución de delitos complejos, a lo específico, al centrarnos en la investigación del homicidio doloso.

Como anotábamos anteriormente, en este estudio hacemos énfasis en que una investigación penal exitosa depende de la capacidad de las autoridades de focalizar adecuadamente sus esfuerzos, teniendo en cuenta la gravedad y la dificultad de los diferentes fenómenos de criminalidad. Por esto, en el capítulo 1 hacemos un análisis cuantitativo de los resultados de la persecución de diferentes delitos para valorar la capacidad de la Fiscalía de darle prioridad a lo que más importa. En primer lugar, defendemos la necesidad de un esfuerzo claro e imparcial de priorización (capítulo 1, apartado sobre “Inevitabilidad y conveniencia de la priorización”). Posteriormente,

comparamos los resultados de la persecución de diferentes delitos, teniendo en cuenta los niveles relativos de imputación y de condena, además del tipo de sentencias. También analizamos el peso de los distintos delitos dentro de las actuaciones del proceso penal (capítulo 1, apartado sobre “Los resultados de la persecución de delitos”). Por último, proponemos un esquema de delitos complejos, que toma las características de los delitos por perseguir, valorados por su gravedad y dificultad, y subsecuentemente aplicamos este esquema a la realidad, haciendo un ejercicio ilustrativo que valora los resultados de imputación de 152 delitos de diversa gravedad y dificultad (capítulo 1, apartado sobre “Criterios para priorizar: gravedad y dificultad de delitos”).

Tras ello, pasamos a concentrarnos en el homicidio doloso. En un inicio en el capítulo 2 describimos cuantitativamente la evolución de este delito y los resultados de su persecución penal. Concluimos que el homicidio doloso es un fenómeno delictivo grave —las tasas de homicidio, aunque han descendido, siguen siendo extremadamente altas— y difícil —los niveles relativos de imputación y condena son mucho menores que los de otros países para los que tenemos datos—. Esto justifica entonces su tratamiento como un delito complejo respecto del cual las autoridades tienen una obligación reforzada de enfocar sus esfuerzos.

Todo lo anterior nos lleva al componente cualitativo del estudio. En el capítulo 3 exponemos los hallazgos del trabajo de campo acerca de la investigación penal del homicidio. Describimos las falencias y las buenas prácticas relativas a la distribución de las funciones de investigación (capítulo 3, apartado sobre “Distribución de las actividades de investigación”), las características del cuerpo de funcionarios que cumplen estas labores (capítulo 3, apartado sobre “Problemas respecto de quienes investigan”), las herramientas con las que se realizan las pesquisas (capítulo 3, apartado sobre “Problemas respecto de quienes investigan”) y, finalmente, la estrategia mediante la cual se realiza la investigación penal de homicidios (Capí-

tulo 3, apartado sobre “Estrategia con la que se investiga el homicidio”). A lo largo de esta sección discutimos posibles alternativas para superar las falencias identificadas.

Por último, concluimos y resumimos nuestras alternativas de política (capítulo 4).

Capítulo 1. Focalización y crímenes complejos

En su informe final publicado a mediados de este año, la Comisión Asesora de Política Criminal¹ advirtió que la política criminal colombiana, desde su formulación hasta su ejecución en los niveles del proceso penal y carcelario, tiene graves falencias. Según la Comisión, la política criminal se caracteriza por esfuerzos “reactivos” sin adecuada fundamentación empírica, es “poco reflexiva” respecto de los desafíos de la criminalidad colombiana, es inestable e inconsistente, y tiene problemas graves de calidad en su dirección estratégica, su capacidad de ejecución, y su monitoreo y evaluación.²

Dicho diagnóstico, que ya ha sido resaltado en otros documentos —algunos de Dejusticia citados por la misma Comisión Asesora³—, se refiere en buena medida a la *racionalidad* de la persecución penal desde su concepción hasta su ejecución. Esta característica hace alusión a la capacidad de asignar

1 Dicha Comisión fue creada en febrero de 2011 por el entonces Ministro del Interior y de Justicia buscando que una serie de expertos provenientes de diferentes ámbitos hicieran un diagnóstico y elevaran recomendaciones acerca de la política criminal colombiana. La Comisión estuvo compuesta por el Ministro del Interior y de Justicia, el Viceministro de Justicia y del Derecho, y por Farid Benavides Vanegas, Iván González Amado, Iván Orozco Abad, Yesid Reyes Alvarado, Camilo Sampetro Arrubla y Rodrigo Uprimny Yepes.

2 Ver principalmente el capítulo II de la primera parte del Informe Final de la Comisión. Disponible en <http://www.minjusticia.gov.co/Library/News/Files/Ver%20informe127.PDF>

3 Desde Dejusticia ver: Guzmán, Uprimny y Revelo (2008); Guzmán, La Rota y Uprimny (2011); La Rota *et al.* (2011), Dejusticia (2010); Bernal y La Rota (2012a), La Rota y Bernal (2011a). Ver también los documentos de la Corporación Excelencia en la Justicia (2011) y Hartmann (2010).

y utilizar los esfuerzos del aparato estatal de manera sensata y coherente, por ejemplo, en aquello que más impacto pueda tener de acuerdo con los objetivos fijados desde la formulación de la política.

En esta sección exploramos dicha racionalidad, en relación con la investigación penal de crímenes complejos. Empezamos exponiendo por qué es importante que las autoridades identifiquen los fenómenos criminales a los que deben asignar mayores esfuerzos y que implementen mecanismos para que dicha asignación se dé en la realidad. Con esto justificamos la necesidad de un esfuerzo de priorización transparente (capítulo 1, apartado sobre “Inevitabilidad y conveniencia de la priorización”).

Posteriormente exploramos la evidencia cuantitativa disponible en la FGN acerca de las actuaciones realizadas para diferentes delitos. Analizamos las diferencias en los resultados de algunos delitos seleccionados (capítulo 1, apartado sobre “Los resultados de la persecución por delitos”), planteamos unos criterios para identificar los delitos complejos, y comparamos dichos estándares con el desempeño del sistema acusatorio desde 2005 (capítulo 1, apartado sobre “Criterios para priorizar: gravedad y dificultad de delitos”). Nuestro ejercicio parece confirmar la ausencia de racionalidad de los esfuerzos de investigación.

Inevitabilidad y conveniencia de la priorización

En este documento no profundizamos en los fundamentos de derecho internacional, constitucional y legal que permiten la priorización entre fenómenos, situaciones delictivas, casos y delitos.⁴ Al tratarse de un análisis de política pública, este tex-

4 Para una justificación proveniente del derecho internacional y constitucional ver la Directiva 01 de 2012 del Fiscal General de la Nación (FGN), que expone las normas de derecho internacional y constitucional en que las obligaciones de persecución penal y de prestación de los servicios de justicia están claramente definidas por el principio de razonabilidad, y pueden limitarse dependiendo de la racionalidad de la asignación de recursos frente a los derechos de los asociados. Acerca de la posibilidad de seleccionar y priorizar casos por crí-

to alude a las razones de estrategia de persecución penal por las que la focalización de esfuerzos en unos casos prioritarios es, no solo inevitable desde un punto de vista organizacional, sino conveniente en términos de la satisfacción de los derechos de las víctimas y del acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad.

Partimos de que la demanda por servicios de justicia penal en un país como Colombia —y ciertamente, en la gran mayoría de países del mundo—, medida en términos de la cantidad de casos por resolver, es ineludiblemente superior a la oferta, si esta última se entiende como la tramitación *exhaustiva* de procesos. Aunque se llegare a multiplicar el número de personas encargadas de dar trámite a las noticias criminales, la FGN y la Policía no contarían con suficientes funcionarios para dedicarle un mínimo de días a investigar todos los casos.⁵ De

nes internacionales que involucran graves violaciones de derechos humanos o infracciones al DIH en contextos de justicia transicional por conflictos no internacionales, ver Kreß y Grover (2010) quienes indican que “las restricciones impuestas por el derecho penal internacional a los hacedores de paz de nuestro tiempo tienen matices. Los tomadores de decisión han de considerar una presunción en el derecho internacional a favor de la persecución penal, que excluye amnistías generales para quienes tienen las más altas responsabilidades por crímenes bajo el derecho internacional. || Pero esta presunción puede ser legítimamente refutada por múltiples vías, y primordialmente, aceptando diseños institucionales para la transición, que incluyan modelos híbridos de rendición de cuentas, [...] y amnistías condicionales acompañadas de investigación (cuasi) judiciales” (p. 84). Al respecto ver también Orentlicher (1991) y Bergsmo (2010).

5 Un ejemplo de un razonable aumento de los recursos humanos, dentro de los límites de la realidad presupuestal colombiana, es la dedicación de los procuradores judiciales a la resolución de causas penales. Las funciones judiciales de la Procuraduría, tal como están establecidas hoy en día, son un gigantesco despilfarro de recursos públicos. Nos referimos a la vinculación de cientos de procuradores, con funciones poco claras dentro de los procesos penales, que al parecer aportan poco al buen desarrollo de los trámites o del sistema penal, y que devengan enormes remuneraciones salariales equivalentes a las de los jueces o magistrados ante quienes están delegados. Por ejemplo, la remuneración anual aproximada de 500 procuradores judiciales equivale, a grandes rasgos, a 100 mil millones de pesos, lo cual corresponde a más del 5% del presupuesto de la FGN. Podría concebirse una reforma que destine al menos la mayoría de dichos recursos al fortalecimiento de las funciones esenciales de un sistema acusatorio adversarial democrático: la defensa pública técnica, la Fiscalía, y los jueces de garantías, de conocimiento y de ejecución de

acuerdo con la información que Dejusticia ha utilizado acerca de la planta de personal de la Fiscalía, la duplicación de fiscales sería insuficiente siquiera para intentar realizar una detallada recopilación de evidencia en todos los casos. Dependiendo de los datos que se utilicen, el doble de fiscales tendrían entre uno y tres días para realizar toda la investigación y eventual judicialización de cada proceso.⁶ A su vez, este cálculo no tiene en cuenta que los niveles de denuncia pueden aumentar si mejora la eficacia de la persecución penal, dado el eventual aumento de la confianza en el sistema penal. Existiría entonces una dinámica circular en la que las mejoras en eficacia precederían aumentos de la demanda, lo que a su vez dificultaría la disminución de los inventarios a largo plazo.

El fenómeno descrito no es exclusivamente colombiano. Para la mayoría de países, la cantidad de delitos supera la capacidad del sistema de dar a todos un trámite exhaustivo. En otros documentos hemos expuesto que, al parecer, nuestra situación no es diferente —y puede ser mejor— que la de varios países de la región e incluso de Europa (La Rota, Bernal *et al.* 2012: 8-10). En particular, Chile tiene tasas de casos por fiscal muy superiores a las de Colombia, pues en dicho país cada fiscal tiene una carga de alrededor de 2000 casos mientras que en Colombia los datos disponibles nos permiten concluir que los fiscales encargados de casos de Ley 906 tienen una carga de entre 300 y 450 casos (p. 8-10).

penas. Si acaso, las funciones de procuraduría judicial podrían limitarse a casos excepcionales que por sus características requieran de excepcionales niveles de supervisión.

6 Dicho cálculo proviene de los datos utilizados por La Rota, Bernal, Santa y Uprimny (2012: 8-10), con base en el anuario estadístico de la FGN de 2011. Con una planta de un poco más de 4 mil fiscales, estos funcionarios reciben al año un promedio de 180 casos. A la vez, los casos por resolver (que incluyen ingresos e inventario menos egresos) para Ley 906 de 2004 equivalen a un rango entre 308 y 435 casos por fiscal que recibe casos del sistema acusatorio. A su vez, los datos del CEJA para 2008 indican que cada fiscal tiene una carga de 232 causas. La duplicación de estos funcionarios resultaría en que cada uno, para no acumular inventarios, tendría que disponer definitivamente para cada caso entre 1,7 y 3 días, asumiendo que trabajan todos los días del año.

Pero lo anterior no es argumento para que el sistema colombiano no pueda tramitar todos los casos *adecuadamente*. La provisión satisfactoria de servicios de política criminal debe entenderse entonces como aquella que logra identificar qué casos o situaciones merecen tener un trámite exhaustivo — que involucra una disposición suficiente de recursos de investigación y procesamiento—, y cuáles deben surtir una gestión más corta —probablemente fallida—, a través una decisión temprana de archivo o preclusión⁷. Esto podría mejorar los resultados de la persecución de los delitos priorizados.

Lo anterior parece respaldado por la evidencia en otros países. Por ejemplo, la revisión de la literatura empírica en Estados Unidos concluye, de manera consistente, que las estrategias policiales, de prevención o respuesta al crimen, que utilizan técnicas de análisis para priorizar los esfuerzos son mucho más efectivas que métodos tradicionales que no focalizan sus esfuerzos y simplemente reaccionan a incidentes individuales.⁸ En este sentido, la focalización estratégica de casos y fenómenos criminales es parte esencial de un *proceso investigativo analítico* que, a su turno, es una técnica fundamental en un sistema de lucha contra el crimen.⁹ Desde hace varias

7 Las figuras del archivo y la preclusión están consagradas en los artículos 79 y 331-335 del CPP, respectivamente. En el caso de la primera, las condiciones para que el fiscal la ordene son relativamente sencillas, pues basta con que haga constar por escrito su decisión sin mayores formalidades. En el caso de la preclusión de la investigación es necesario que la decisión sea declarada por un juez en audiencia pública.

8 Ver en particular la revisión de la literatura empírica realizada por el National Research Council en Estados Unidos en Skogan y Frydl (2004). Adicionalmente, refiriéndose a la Policía, Braga *et al.* (2011: 2) indican que “existe ya un creciente consenso de que puede controlar el crimen cuando se enfoca en riesgos identificables”.

9 Según Peterson (2005: 2 y 3), el primer paso para un proceso analítico de investigación es la aplicación de una focalización estratégica (*strategictargeting*), mediante la cual las autoridades “escogen casos, fundamentados en criterios establecidos, que les permiten enfocar los esfuerzos en los casos de mayor fortaleza, que pueden tener el mayor impacto en un área específica. En vez de dispersar los recursos de manera superficial en múltiples casos, se escogen los casos cuya resolución tendrá el mayor efecto”.

décadas esto ha sido reconocido para los sistemas de persecución penal de otros países. Por ejemplo, los resultados del análisis de múltiples datos cuantitativos y cualitativos, para el Foro de Investigación Policial de Estados Unidos en 1979 (Eck; 1983 y 1992), sugieren la necesidad de aplicar procedimientos robustos de filtración de casos para asegurar que los esfuerzos de los detectives sean invertidos en resolver lo que tiene más altas probabilidades de éxito, en lugar de gastar tiempo y recursos en casos de baja probabilidad.¹⁰

Así, la adecuada disposición de recursos, que da prelación a satisfacer exhaustivamente la judicialización de un fenómeno criminal frente a otro, puede ser lo que permite que las tasas de impunidad del homicidio en Chile sean muy inferiores a las colombianas.¹¹ El caso chileno es un ejemplo del reconocimiento de que existen fenómenos delictivos que producen mayores niveles de afectación, lo que a su vez requiere de la aplicación de mayores esfuerzos públicos para su esclarecimiento y sanción, por lo que la focalización de los esfuerzos es inevitable y conveniente.¹² No obstante, no parece que en Colombia dicha

10 Eck (1992: 31) describe la clasificación de casos en tres grupos: i) aquellos que no pueden resolverse con un esfuerzo investigativo razonable, ii) casos que pueden ser resueltos por la aleatoriedad de las circunstancias, sin la necesidad de una iniciativa investigativa de relevancia, y iii) casos que pueden resolverse, solo a través de un esfuerzo investigativo razonable.

11 La tasa de condenas para el delito de homicidio en Colombia es del 5,1% sobre el total de las entradas por ese delito. En contraste con ello, en Chile esta tasa es del 73%. Ver La Rota y Bernal *et al.* (2012: nota 20). Para un mayor detalle de esta comparación con otros países ver el capítulo 2 de este texto.

12 No es fácil realizar el mismo cálculo para los investigadores de policía judicial. Aunque dentro de la FGN parece haber total consenso en la insuficiencia de detectives, los datos existentes no son claros al respecto. Los últimos datos que hemos utilizado (La Rota y Bernal *et al.* 2012: nota 22) provienen del Informe Ejecutivo al Congreso de la Policía Nacional para 2011, y del Informe de Gestión de la FGN para el mismo año. Sugieren que el número de investigadores de policía judicial en Colombia es mayor a 21 mil (alrededor de 14 mil de la Policía Nacional y casi 7 mil del CTI), lo que corresponde a más de cinco investigadores por fiscal y a 32 casos anuales por investigador. Dicho número podría ser suficiente hoy en día, dependiendo de la cantidad de tiempo que los investigadores —sobre todo de la Policía Nacional— le destina a labores de investigación de causas penales.

focalización esté bien realizada. Por ahora, basta un ejemplo relativo a la persecución del homicidio: al parecer, en la Unidad de Vida de Bogotá los fiscales tienen una carga de alrededor de 600 casos por resolver. Esto es muy superior al promedio efectivo de casos por resolver por fiscal en todo el país, cuando lo esperable es que quien tiene a cargo delitos más graves que el promedio tenga una carga menor que el promedio.¹³

Dichos problemas también se observan en los resultados de la persecución penal, tal como lo demuestran nuestros cálculos en lo que queda de esta sección. En los siguientes apartados hacemos un análisis de los resultados de diferentes actuaciones procesales (capítulo 1, apartado sobre “Los resultados de la persecución por delitos” y proponemos un esquema básico de priorización delitos complejos acompañado por un ejercicio empírico ilustrativo para evaluar la focalización de los esfuerzos (capítulo 1, apartado sobre “Criterios para priorizar: gravedad y dificultad de delitos”).

Los resultados de la persecución por delitos

Varios documentos recientes han descrito la diferencia que existe en la persecución de delitos en Colombia y la región. Lo escrito hasta ahora muestra una diferencia importante en los resultados de dicha persecución, dependiendo de si los delitos son o no difíciles de investigar.

En La Rota y Bernal (2012a: 6-10) resumimos los resultados de tres estudios adelantados previamente por Dejusticia sobre la investigación de delitos complejos como el desplazamiento forzado y los crímenes contra sindicalistas (Dejusticia 2010). En ellos concluimos que, a pesar de que la investigación de

13 De las entrevistas en la Unidad de Vida de Bogotá nos informaron que cada fiscal de dicha Unidad tiene una carga de alrededor de 600 casos, bastante mayor que la carga promedio nacional por todos los delitos (ver nota 18). Por el contrario, en La Rota y Bernal *et al.* (2012: 10) describimos cómo en Chile, a pesar de haber una carga promedio de alrededor de 2000 causas por fiscal, la unidad encargada de la persecución de homicidios tiene alrededor de 43 causas ingresadas por año para cada uno de sus funcionarios.

estos fenómenos ha contado con mayores recursos y atención de las autoridades en comparación con otros delitos, sus resultados siguen siendo muy pobres.¹⁴

A su vez, el Informe Final de la Comisión Asesora de Política Criminal (2012: 51 y 52) muestra que los resultados no son homogéneos en relación con todos los delitos, sino que la complejidad de los mismos determina el nivel de éxito de la investigación. Así, para los seis delitos que más entran a la Fiscalía (a saber: hurto, lesiones personales, inasistencia alimentaria, estupefacientes, homicidio y violencia intrafamiliar) los resultados en la investigación son muy distintos. Mientras que para la violencia intrafamiliar, las lesiones personales y la inasistencia alimentaria — que son delitos cuya prueba es relativamente sencilla, pues resulta obvia para el funcionario judicial— las tasas de ingresos coinciden más o menos con las tasas de salidas, Mientras que en los casos de los delitos de homicidio y hurto — cuyo requerimiento probatorio puede ser un poco más sofisticado— las tasas de salidas son mucho menores que las de entradas. Frente a estos datos la Comisión concluye que “[e]n tre más sofisticación probatoria exige el delito, menos probabilidades hay de que las entradas correspondan a salidas”.

En el mismo sentido, Hartmann (2010) señala que la tasa de sentencias condenatorias en juicios orales entre los años 2005 y 2008 para delitos de connotación social como el homicidio doloso, secuestro, extorsión, cohecho y peculado (que suponen todos mayor complejidad investigativa), no supera el 0,3% del total de las entradas por esos delitos. Esa cifra contrasta con el 6% para los casos por hurtos y el 34% para los de delitos de estupefacientes.

14 Para el caso de los delitos contra sindicalistas, el estudio reveló que la impunidad era mayor al 90%; y en el del delito de desplazamiento forzado las resoluciones de acusación representaban menos del 1% del total de casos que ingresaban a la Fiscalía. Las dificultades para la judicialización de estos fenómenos criminales se refieren a los problemas para i) conseguir pruebas complejas en aquellos casos en los que no se cuenta con confesiones o testimonios de testigo, ii) lograr profundidad acerca de los móviles de los delitos, y iii) individualizar a los autores intelectuales estratégicos.

Esta evidencia descrita proviene de estudios cualitativos, o de las comparaciones cuantitativas de algunos pocos delitos, Por lo que se podría argumentar que no existen todavía hallazgos cuantitativos sólidos y suficientemente generalizables acerca de las diferencias de resultados respecto de distintos tipos de fenómenos criminales. En la presente ocasión buscamos una mayor certeza acerca de la diferencia de resultados entre tipos de delitos. Por ello, intentamos hacer una comparación de resultados más amplia, que a la vez incluya más delitos y más actuaciones a lo largo del proceso penal.

Utilizamos una base de datos¹⁵ suministrada por la Fiscalía General de la Nación, que contiene los inventarios de las principales actuaciones del sistema acusatorio para todos los casos desde 2005 hasta mayo de 2012.¹⁶ Seleccionamos 26 delitos o conjuntos de delitos¹⁷ que son paradigmáticos de diferentes tipos de fenómenos criminales.¹⁸ Para cada uno de estos

15 La base de datos contiene los inventarios de actuaciones por delito y por periodos, pero no tiene el flujo de casos. Es decir, constituye un agregado de actuaciones por delito y por periodo, y no permite saber específicamente qué sucede con cada caso particular. Este es un problema para el adecuado análisis de resultados, pues los casos se concatenan a partir de actuaciones que suceden a lo largo de los años. Por esto, escogemos el análisis para todo el periodo de funcionamiento del sistema acusatorio, lo cual disminuye la eventual incidencia que puede tener el desfase de actuaciones por año. Para un análisis del flujo de casos sería necesario el acceso al sistema de información SPOA lo cual, hasta el momento, no nos ha sido concedido por la Fiscalía.

16 La base de datos puede desagregarse por delito, municipio de la actuación y año, entre otras variables. Contiene información de grupos de actuaciones sucedidas para cada una de estas variables, lo que implica que para su análisis no es posible hacer frecuencias de variables, sino que es necesaria una labor manual de suma de todos los grupos de actuaciones que cumplan con determinadas características. Para una descripción detallada de las particularidades y las limitaciones de esta base de datos ver el anexo I.

17 Siempre que nos referimos a conjuntos de delitos (por ejemplo, delitos contra la administración pública) los resultados de aquellos que los componen son muy parecidos entre sí. Es decir, los indicadores de los resultados reflejan los resultados generalizados de todos esos delitos y no de un promedio con altas variaciones por delitos.

18 La base de datos discrimina por delitos, pero no contiene características adicionales del hecho punible — como por ejemplo, su perpetración por organizaciones criminales—. Esto impide distinguir entre fenómenos delictivos para los que aplica el mismo delito pero que tienen características diferentes en cuanto a la dificultad de su

TABLA I
Resultados para diferentes delitos (2005- mayo 2012)

	Ingresos	Imputaciones frente a ingresos (%)	Archivos frente a ingresos (%)	Condenas frente a imputaciones (%)	Condenas frente a ingresos (%)	Absoluciones frente a sentencias (%)	Acusaciones directas frente a condenas (%)
Total de delitos	5.465.668	7,7	34,8	57,3	4,4	5,9	9,6
Promedio para delitos seleccionados		14,9	29,9	34,0	5,5	15,3	23,1
Homicidio doloso	202.868	10,4	42,3	48,4	5,1	10,1	21,2
Lesiones	641.791	1,6	17,8	41,0	0,6	9,5	19,2
Homicidios contra persona protegida	178	40,4	6,7	8,3	3,4	40,0	66,7
Otros delitos contra DIH	3.190	2,0	16,3	33,8	0,7	15,4	22,7
Secuestro simple	11.581	14,3	40,3	40,6	5,8	11,3	23,2
Secuestro extorsivo	3.561	30,8	26,1	32,9	10,1	20,3	37,7
Trata de personas	817	15,7	34,6	17,2	2,7	26,7	22,7
Demás delitos contra libertad individual	79.125	0,6	37,2	25,7	0,2	18,2	23,8
Acceso carnal violento o abusivo	67.984	5,2	33,2	30,7	1,6	20,6	35,6
Acto sexual violento o abusivo	68.036	11,1	7,8	11,5	1,3	18,7	32,5
Acoso sexual	2.313	1,4	35,6	12,5	0,2	33,3	75,0
Violencia intrafamiliar	398.560	1,7	13,0	29,5	0,5	4,5	11,5
Hurto	1.286.155	7,2	59,9	59,6	4,3	3,3	7,3
Extorsión	25.115	20,5	34,6	47,6	9,8	11,7	20,1
Demás delitos contra el patrimonio	376.965	1,1	17,3	27,4	0,3	15,6	31,9
Delitos contra el orden económico	17.082	10,1	30,9	39,7	4,0	6,7	6,3
Concierto para delinquir	7.817	68,0	13,3	17,4	11,8	10,5	13,3
Terrorismo	7.404	5,1	32,9	37,2	1,9	21,7	21,3
Amenazas	174.796	0,1	44,0	28,1	0,0	32,8	12,2
Estupefacientes	352.205	36,9	44,5	66,3	24,4	4,2	5,8
Porte de armas	138.103	42,8	29,1	74,7	32,0	2,7	5,3
Cohecho	2.758	28,7	27,6	48,4	13,9	7,3	12,5
Peculado	8.898	6,7	19,6	25,1	1,7	12,9	17,4
Violencia contra servidor público	13.541	12,4	37,9	26,4	3,3	9,6	14,7
Delitos contra la administración pública	63.633	3,5	34,9	16,4	0,6	14,9	26,8
Delitos contra el régimen constitucional	11.900	9,6	38,5	37,2	3,6	14,1	12,9

FUENTE: cálculos propios a partir de la base de datos de la FGN, que a su turno es alimentada por datos del SPOA.

comparamos sus tasas de imputación, condena, absolución y acusación directa.¹⁹

Exponemos estos resultados en la tabla 1 de la página anterior.

En las filas se encuentran cada uno de los delitos o grupos de delitos seleccionados. Las primeras dos se refieren a los promedios para todos los delitos —todos los casos que entraron al sistema acusatorio en el periodo estudiado— y al promedio relativo a los delitos seleccionados, incluidos en la tabla. En las columnas encontramos cinco indicadores de resultado relativos a las tasas de imputación, tasas de archivos, tasas de condena frente a imputación, y de condena frente a ingresos, tasas de absoluciones, y tasas de acusaciones directas —condenas por enfrentamiento en juicio, que no se deben a aceptaciones de cargos o acuerdos—. A continuación analizamos estos indicadores.

Comparación de los resultados de imputación

La tercera columna de la tabla 1 muestra las tasas de imputación para los delitos seleccionados. Para cada uno de los delitos calculamos la proporción de imputaciones en comparación con casos ingresados. Este es un indicador crucial para este estudio, pues la imputación es la actuación que con mayor pertinencia mide el éxito de la investigación; corresponde al paso entre un momento en el que se tiene un caso delictual abierto, a uno en el que existen suficientes elementos probatorios para asegurar que el delito existió, y para individualizar a un sospechoso y vincularlo al proceso.²⁰

persecución. Hasta que no se cuente con información más detallada, este análisis cuantitativo debe limitarse a asumir las características más comunes de cada uno de los delitos.

19 Las maneras como clasificamos los delitos y calculamos las actuaciones está descrita en el anexo I.

20 Artículo 286 del CPP: “La formulación de la imputación es el acto a través del cual la Fiscalía General de la Nación comunica a una persona su calidad de imputado, en audiencia que se lleva a cabo ante el juez de control de garantías”. Artículo 287 del CPP: “El fiscal

La tasa de imputación para la totalidad de casos que entraron a la Fiscalía es cercana al 8%. Es decir, que en menos de una de cada diez noticias criminales la FGN vinculó formalmente a un sospechoso. De la lista seleccionada de delitos observamos que claramente los que tienen tasas altas de imputación son aquellos en los que prevalece la flagrancia. Los delitos relacionados con el porte de estupefacientes o porte de armas tienen tasas de imputación del 37 y 43% respectivamente. Para estos crímenes, la mayoría de noticias son la consecuencia directa de la flagrancia, dado que el delito es detectado por las autoridades en el momento en el que sorprenden a una persona portando estupefacientes²¹ o armas. Igual sucede con el concierto para delinquir, en el que observamos una tasa de imputación excepcionalmente alta, de cerca de siete de cada diez casos ingresados.²²

En un segundo grupo encontramos delitos para los que constatamos un esfuerzo inusual del sistema judicial al tratarse de casos que no necesariamente son fáciles de investigar, pero que producen un daño excepcional, y a la vez tienen un alto cubrimiento en medios de comunicación, los cuales muestran tasas relativamente altas de imputación. Estos son los homicidios contra personas protegidas (40% de imputaciones frente a entradas) —que incluye el fenómeno de las eje-

hará la imputación fáctica cuando de los elementos materiales probatorios, evidencia física o de la información legalmente obtenida, se pueda inferir razonablemente que el imputado es autor o partícipe del delito que se investiga. De ser procedente, en los términos de este código, el fiscal podrá solicitar ante el juez de control de garantías la imposición de la medida de aseguramiento que corresponda”.

21 La sentencia C-491 de 2012 aclaró que el porte de dosis de sustancia estupefaciente, psicotrópica o droga sintética destinada al consumo personal, también llamada dosis mínima, no constituye delito en Colombia.

22 Esto puede explicarse, entre otras, por dos razones: primero, puede existir una tendencia en la FGN de imputar la mayoría de los casos en los que existe coautoría como conciertos para delinquir. Segundo, la razón que lleva a la apertura del caso es que a la FGN se allegó información acerca de la presunta comisión del concierto para delinquir. Es decir, la noticia criminal misma comporta información suficiente para proceder con la formulación de imputación.

cuciones extrajudiciales realizadas por miembros de la fuerza pública—, el concierto para delinquir (68%), el secuestro extorsivo (31%), la extorsión (20%) y el cohecho (29%). No es claro si para estos delitos se evidencia un resultado positivo para la FGN, o más bien si la mayoría de estas imputaciones provienen de situaciones en que las autoridades pudieron automáticamente acceder a información suficiente para imputar. Por ejemplo, muchos casos de secuestro extorsivo con imputación pueden referirse a situaciones en que los secuestradores fueron sorprendidos con la víctima en cautiverio. Otro fenómeno posible es que exista un desfase entre las imputaciones y el universo que se predica para estas. Esto puede suceder para los procesos por homicidio en persona protegida, para los que la noticia criminal puede haber sido registrada como un homicidio doloso, lo que constituiría un subregistro de los casos que conforman el denominador frente al cual se calcula la proporción de imputaciones por homicidio en persona protegida, aumentando ficticiamente dicha proporción.

En un tercer nivel identificamos delitos para los que la tasa de imputación es parecida al promedio para todos los delitos, que incluyen el homicidio doloso (10%), el secuestro simple (14%), el acceso carnal violento o abusivo (5%), los actos sexuales violentos o abusivos (11%), el hurto (7,7%)²³, los delitos contra el orden económico (10%), el terrorismo (5%), el peculado (6,7%), la violencia contra servidor público (12%) o los delitos contra el régimen constitucional (10%). A este nivel confirmamos unas tasas de imputación bajas —aunque al nivel del promedio de eficacia de la Fiscalía para todos los delitos— para crímenes que son graves.²⁴

23 La tasa de imputación de los hurtos puede ser un promedio entre un grupo de casos extremadamente difíciles —denuncias por robo de celulares, por ejemplo, que si no se investigan tomando grupos de casos son casi imposibles de resolver—, y otros para los que los sospechosos fueron sorprendidos en flagrancia.

24 En ocasiones, algunos de estos delitos no tienen dificultades particulares para ser investigados, ya que cuentan con evidencia física concluyente y fácilmente permiten construir hipótesis acerca de

En el extremo inferior encontramos tasas de imputación bajísimas para delitos difíciles de investigar, tales como las amenazas (0,1%), los delitos contra del derecho internacional humanitario —con excepción de los homicidios contra persona protegida— (2%), los delitos contra la libertad individual²⁵ (0,6%), los delitos contra el patrimonio —con excepción del hurto, o la extorsión—²⁶ (1,1%), o los delitos contra la administración pública —excepto el cohecho, el peculado y la violencia contra funcionarios públicos²⁷ (3,5%).

Para otros delitos como la violencia intrafamiliar (1,7%), las lesiones (1,6%) o el acoso sexual (1,4%), es posible que muchos casos dejen de imputarse por acuerdos entre la víctima y victi-mario realizados antes de la imputación.

A la vez, observamos que las autoridades penales realizan esfuerzos importantes para conseguir la imputación de casos de delitos específicos para los que se muestran resultados buenos o promedio y, simultáneamente, no consiguen pistas o simplemente ignoran la mayoría de los demás fenómenos criminales, que pueden ser igual o más graves, y para los que encontramos resultados mínimos. Advertimos esto al contrastar las tasas de imputación para delitos particulares como los homicidios a personas protegidas (40% de imputaciones frente a ingresos) con los demás delitos contra el derecho in-

los perpetradores. Esto sucede, por ejemplo, con algunos homicidios para los que la existencia del delito es fácil de probar, y los móviles son fácilmente asumibles.

25 Que incluye la desaparición forzada, la tortura simple y agravada, el desplazamiento forzado, la privación de la libertad ilegal o la prolongación ilegal de dicha privación, el constreñimiento ilegal (y para delinquir), la trata de personas (incluida la transnacional, pero con exclusión de la de menores), y la violación ilícita de comunicaciones.

26 Que incluyen la alteración, desfiguración y suplantación de marcas de ganado, la extorsión, la estafa, el abuso de confianza, la emisión y transferencia ilegal de cheque, el aprovechamiento de error ajeno, el alzamiento de bienes, la defraudación de fluidos, la usurpación de bienes y tierras, la invasión de tierras y edificaciones y el daño en bien ajeno.

27 Que incluyen la omisión del agente retenedor, la concusión, el interés indebido en la celebración de contratos, el contrato sin el cumplimiento de requisitos legales, el enriquecimiento ilícito, el prevaricato, el abuso de autoridad y el abuso de función pública.

ternacional humanitario (2%); o el hurto (7,2%) y la extorsión (21%) en comparación con los demás delitos contra el patrimonio (1,1%); o el secuestro (14% simple; 31% extorsivo) y la trata de personas (16%), en comparación con los demás delitos contra la libertad individual (0,6%); o por último, el cohecho (29%), el peculado (6,7%) y la violencia contra el servidor público (12%), en comparación con los demás delitos contra la administración pública (3,5%).

En el mismo sentido, nuestros datos sugieren que las grandes diferencias en los resultados por imputación de delitos se dan al interior de cada unidad, y no entre diferentes unidades de la FGN. Es decir, la dificultad para investigar delitos y el aparente abandono de ciertos fenómenos criminales no son característicos de unidades específicas —ya sean estas nacionales, seccionales, o por fenómenos delictivos—. Al parecer, dentro de cada unidad existen delitos específicos que se persiguen más, ya sea porque son más fáciles de investigar o más urgentes, y una generalidad de delitos adicionales para los que solo se realizan avances de manera excepcional.

Comparación de resultados según las condenas

La tabla 1 muestra los resultados conseguidos en términos de condenas por delitos. Exponemos la proporción entre condenas e imputaciones (cuarta columna), y la proporción de condenas frente a ingresos (quinta columna).

Resaltamos primero que la efectividad de las actividades de acusación y condena de las personas es mucho más alta que la de imputación. Para todos los casos para los que se formuló una imputación la proporción de condenas corresponde al 57% de las imputaciones. Al comparar con las entradas, el nivel de condenas es de uno de cada veinte casos que ingresan.

Respecto de los delitos seleccionados para este análisis, los de estupefacientes y porte de armas siguen mostrando tasas altas de eficacia al reportar condenas equivalentes al 66 y 75% de las imputaciones, respectivamente. Es decir, la persecución de delitos que evidentemente se mueven por flagrancia es exi-

tosa tanto al nivel de la investigación como de la condena. En últimas, dichos delitos tienen tasas de condena que corresponden al 24 y 32% de los ingresos respectivamente, mucho más altas que el promedio para todos los delitos que es de 4,5%.

Por el contrario, otros delitos que mostraban altos niveles relativos de imputación, tales como el homicidio en persona protegida y el concierto para delinquir, tienen niveles relativos bajos de condenas, pues representan el 8 y 17% de las imputaciones, respectivamente. Esto hace que, al final del proceso, para estos delitos las tasas de condena frente a ingresos caigan a 3,4% para homicidios en persona protegida y 12% para concierto para delinquir. Es decir, toda o muy buena parte de la mayor eficacia que identificamos en la imputación de estos delitos se pierde con los menores niveles relativos de condena.

Esta diferencia entre tasas altas de imputación y tasas bajas de condena puede tener dos explicaciones: la primera es que muchos de los imputados por estos delitos se encuentran evadiendo la justicia, suposición razonable teniendo en cuenta que los imputados de algunos de estos delitos suelen ser parte de organizaciones criminales o grupos armados ilegales.²⁸ La otra explicación es menos generosa con la Fiscalía: para estos delitos puede presentarse una elevada presión popular y política para que la FGN tenga resultados, lo que genera un incentivo para imputar y detener a las personas sospechosas, aun cuando no se cuente con suficiente material para ir a juicio exitosamente. Bajo esta hipótesis, fiscales responsables de estos delitos de alto impacto mediático imputarían incluso sabiendo que el caso no es sólido.²⁹

28 Por regla general, el imputado debe estar presente durante el proceso para ejercer su derecho de defensa. Sin embargo, el CPP consagra unas excepciones a esa regla en sus artículos 127 (ausencia del imputado), 291 (contumacia) y 339 (renuncia a estar presente en el juicio). En relación con esas excepciones, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que los juicios penales en ausencia del procesado no necesariamente afectan la validez del proceso. Ver por ejemplo las sentencias C-591 y C-1154 de 2005.

29 Nuestro trabajo cualitativo sugiere que la hipótesis de la justicia mediática no es descabellada. Por ejemplo, en Bernal y La Rota

Por su parte, cerca del promedio general de condenas se encuentran el homicidio doloso (48% de imputaciones), el secuestro simple (41%), el hurto (60%), la extorsión (48%), los delitos contra el orden económico (40%), el cohecho (48%) y los delitos contra el régimen constitucional.

En general, para los delitos seleccionados no observamos tasas tan bajas de eficacia en comparación con las constataadas al nivel de la imputación. Esto confirma que el principal cuello de botella de la persecución penal se remite a la etapa investigativa.

Comparación de resultados dependiendo de sentencias y tipos de condena

La comparación entre delitos de acuerdo con la composición de las condenas y las absoluciones también es provechosa. En primer lugar analizamos las tasas de acusación directa —condenas que resultaron del enfrentamiento en juicio y para las que el fiscal logró convencer al juez de la responsabilidad del acusado—. ³⁰ Para algunos delitos este indicador es distintivamente superior del promedio para todos los delitos (cerca de una de cada diez condenas)³¹, incluyendo delitos para los que

(2013) encontramos que, en ocasiones, los abogados de las partes, las partes mismas, la cúpula de la Fiscalía o cualquier otro actor relacionado con el proceso, acuden a la mediatización de los procesos como estrategia de litigio. Adicionalmente, para otro estudio de Dejusticia, una fiscal de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario nos contó que en el pasado la evaluación de los fiscales de dicha Unidad se realizaba exclusivamente a partir de las medidas de aseguramiento, lo que a su vez resultaba en que los fiscales detuvieron a sospechosos dudando que en el futuro pudieran llevarlos exitosamente a juicio. Esta práctica de evaluación ya no existe en la UDH y desconocemos de otra unidad que la utilice en el presente. Sin embargo, la *SIJIN* y la *DIJIN* aún evalúan a los investigadores a partir del número de capturas, lo cual puede suponer una presión desde los investigadores hacia los fiscales por adelantar capturas así los casos tengan pocas probabilidades de éxito.

30 La inversa sería la proporción de condenas para las que el imputado aceptó cargos o llegó a un acuerdo con la FGN.

31 El hecho de que esta tasa sea baja no necesariamente es negativo. En muchos casos, la FGN puede tener un caso tan contundente que es una equivocación estratégica de la defensa no buscar un mejor resultado evadiendo el juicio. Una tasa baja de condenas por juicio puede ser el resultado de una autoridad investigadora y acusadora vigorosa.

las penas son tan altas que al procesado puede serle más conveniente arriesgarse en juicio —como el homicidio en persona protegida³² y el secuestro extorsivo—, o delitos cuya aceptación pública de la responsabilidad resulta en grandes niveles de vergüenza personal, tales como los delitos contra la libertad sexual. En el otro extremo encontramos tasas muy bajas de condenas por acusación directa para los delitos de porte de armas y estupefacientes. Esto puede confirmar que la contundencia del expediente en su contra lleva a los imputados a aceptar cargos o negociar, lo que a su turno es consistente con fenómenos delictivos que se caracterizan por una alta proporción de flagrancias.

Por otro lado analizamos las tasas de absolución, es decir, la proporción de sentencias absolutorias frente al total de sentencias.³³ Lo esperable es que el fiscal vaya a juicio cuando esté relativamente seguro de la fortaleza de sus hallazgos y argumentos, por lo que no son sorprendentes las bajas tasas de absolución observadas: para todos los delitos, que corresponden a cerca del 6% de las sentencias.

Pero aquí también hay diferencias importantes entre delitos. Primero para algunos delitos observamos cierta consistencia con las tasas de acusación directa. En aquellos crímenes para los que los condenados suelen negociar menos, observamos tasas altas de absolución —lo cual sucede con los homicidios contra persona protegida, los delitos contra la libertad sexual y el secuestro extorsivo—. A su vez, el porte de armas y estupefacientes se ubican al otro extremo, con tasas bajas de absolución, muy probablemente relacionadas con el fenómeno de la flagrancia.

32 Dado el alto número de ejecuciones extrajudiciales juzgadas en los últimos años, es posible también que la decisión de ir a juicio haya sido tomada por la defensa militar (*DEMIL*), que en ocasiones puede interesarse más en la protección de las autoridades militares que en la defensa técnica individual de los acusados.

33 La inversa de esta proporción sería el porcentaje de condenas frente a las sentencias.

Segundo, observamos niveles relativos muy altos de absolución —al menos en comparación con el promedio por delitos— para los delitos de amenaza y trata de personas. Al parecer, para los pocos casos de estos delitos que se imputan y se sentencian, el manejo de la evidencia para probar la responsabilidad en juicio debe ser desproporcionadamente más difícil.

La otra cara. Composición de delitos dentro del total de actuaciones

El análisis anterior muestra que la búsqueda de características comunes en la actuación penal de diferentes delitos es muy complicada. Aunque un primer análisis arroja algunas conclusiones. Salvo algunos crímenes particulares, los delitos seleccionados con mayores dificultades investigativas tienen peores resultados en la investigación y el juicio.

En este apartado analizamos la otra cara de la moneda, correspondiente a la manera como se distribuyen los delitos dentro de las actuaciones. Estudiamos qué proporción de las actuaciones se refiere a algunos delitos particulares, lo cual nos permite aproximarnos a los esfuerzos destinados para algunas etapas del proceso en cada uno de estos delitos analizados. En la tabla 2 exponemos las proporciones de entradas, de imputaciones, de archivos, de condenas, de absoluciones y de condenas por acusación directa que se realizan para los delitos seleccionados. Esta tabla contiene todos los delitos que representan más del 1% de las entradas, e incluye tres grupos de delitos que nos parecen relevantes: i) injuria y calumnia, ii) actos sexuales violentos o abusivos, y acceso carnal violento o abusivo, y iii) todos los delitos contra la administración pública³⁴.

34 Tomamos todos los delitos contra la administración de justicia, a diferencia del ejercicio anterior, en el que tomamos todos los delitos contra la administración de justicia que representaran igual o más del 0,01% del total de noticias criminales. Estas tablas son parecidas, y entregan resultados similares a los utilizados por Bernal y La Rota (2012), con datos entre 2005 y 2010, para analizar de la carga de trabajo que representaba el delito de inasistencia alimentaria.

Nos percatamos de una alta concentración de delitos desde la entrada. Los cinco delitos por los que más casos ingresan —hurto, inasistencia alimentaria, lesiones personales dolosas, violencia intrafamiliar y estupefacientes— representan casi dos tercios de todas las entradas. Los siete delitos que más ingresos representan —adicionando lesiones culposas y homicidio doloso— corresponden a casi siete de cada diez ingresos al sistema acusatorio. Aparte de los 17 delitos que más ingresan, los cientos de crímenes adicionales corresponden al 14% de las entradas al sistema acusatorio.

Esta concentración muestra un reto importante para el sistema de persecución penal, que debe destinar altas proporciones de recursos para fenómenos delictivos específicos muy repetitivos, pero a la vez debe procesar cientos de fenómenos delictivos distintos que representan proporciones bajas de ingresos, pero que deben ser perseguidos con vigor dados los daños que producen. Tal vez el mejor ejemplo de esto son las graves violaciones de derechos humanos.

En tanto diferentes fenómenos delictivos pueden necesitar de distintas habilidades y estrategias de investigación, la FGN parece necesitar de múltiples unidades de trabajo, con conocimientos y destrezas diversas, algo que puede presentar enormes dificultades para la gestión de la vinculación, formación, capacitación, evaluación y promoción de investigadores y fiscales.

A medida que transcurren las actuaciones constatamos que la concentración aumenta. Mientras que la mayoría de delitos bajan su participación dentro de las actuaciones, dos delitos claramente aumentan su peso dentro de todas las actuaciones analizadas: estupefacientes y armas. En un primer momento, estos crímenes representan respectivamente el 6 y 2,5% de los ingresos al sistema acusatorio; pero su peso en las imputaciones aumenta a 31 y 14%, en las condenas a 36 y 18%, y en las acusaciones directas a 22 y 10%. Al sumarlos, estos dos delitos pasan de representar menos de uno de cada diez entradas, a casi la mitad de las imputaciones, más de la mitad de las

TABLA 2
Peso de delitos seleccionados dentro de actuaciones (SPOA 2005- mayo 2012)

Delito	Entradas		Imputaciones		Archivos		Condenas		Absolutorias		Condenas AD	
Total casos	5.465.668	100%	421.803	100%	1.903.647	100%	241.897	100%	15.047	100%	23.173	100%
Hurto	1.286.155	24%	92.840	22%	770.946	40%	55.301	23%	1.912	13%	4.061	18%
Lesiones personales dolosas	641.791	12%	10.039	2,4%	114.056	6%	4.118	1,7%	433	2,9%	791	3,4%
Inasistencia alimentaria	532.857	10%	21.896	5%	74.067	3,9%	5.110	2,1%	716	4,8%	2.617	11%
Violencia intrafamiliar	398.560	7%	6.674	1,6%	51.992	2,7%	1.968	0,8%	93	0,6%	227	1,0%
Estupefacientes	352.205	6%	129.789	31%	156.712	8,2%	86.096	36%	3.795	25%	4.998	22%
Lesiones culposas	272.287	5%	4.569	1,1%	47.845	2,5%	995	0,4%	199	1,3%	391	1,7%
Homicidio doloso	202.868	3,7%	21.155	5,0%	85.775	4,5%	10.248	4,2%	1.153	8%	2.168	9%
Amenazas	174.796	3,2%	146	0,0%	76.961	4,0%	41	0,0%	20	0,1%	5	0,0%
Armas	138.103	2,5%	59.169	14%	40.244	2,1%	44.197	18%	1.236	8%	2.355	10%
Estafa	133.967	2,5%	2.071	0,5%	43.821	2,3%	617	0,3%	88	0,6%	182	0,8%
Daño en bien ajeno	113.540	2,1%	836	0,2%	30.276	1,6%	182	0,1%	44	0,3%	43	0,2%
Abuso de confianza	98.463	1,8%	979	0,2%	25.609	1,3%	295	0,1%	61	0,4%	111	0,5%
Injuria y calumnia	116.777	2,1%	468	0,1%	23.471	1,2%	37	0,0%	21	0,1%	26	0,1%
Actos sexuales violentos o abusivos	68.036	1,2%	7.557	1,8%	5.284	0,3%	870	0,4%	200	1,3%	283	1,2%
Acceso carnal violento o abusivo	67.984	1,2%	3.540	0,8%	22.578	1,2%	1.087	0,4%	282	1,9%	387	1,7%
Delitos contra la adm. pública	102.749	1,9%	3.742	0,9%	29.871	1,6%	1.538	0,6%	169	1,1%	244	1,1%
Todos los demás delitos	764.530	14%	56.333	13%	304.139	16%	29.197	12%	4.625	31%	4.284	18%
Siete primeros delitos	3.686.723	67%	283.276	67%	1.330.509	70%	207.038	86%	9.527	63%	17.377	75%
Cinco primeros delitos	3.211.568	59%	324.849	77%	1.201.556	63%	200.952	83%	8.812	59%	16.199	70%
Tres primeros delitos	2.460.803	45%	281.798	67%	1.041.714	55%	185.594	77%	6.943	46%	7.353	32%
Primer delito	1.286.155	24%	129.789	31%	770.946	40%	86.096	36%	3.795	25%	4.998	22%
Hurto, armas y estupefacientes	1.776.463	33%	281.798	67%	967.902	51%	185.594	77%	6.943	46%	11.414	49%
Armas y estupefacientes	490.308	9%	188.958	45%	196.956	10%	130.293	54%	5.031	33%	7.353	32%

FUENTE: cálculos propios a partir de base de datos de la FGN, que a su turno es alimentada por datos del SPOA.

condenas y un quinto de las condenas directas. Es decir, las flagrancias constituyen una enorme proporción de las actuaciones del sistema penal.

Así mismo, el peso de los hurtos y los homicidios dolosos va cambiando de forma ambivalente. En comparación con su peso en las entradas, los hurtos representan una proporción igual de las imputaciones y condenas, menor en las absoluciones y condenas directas, y mucho mayor de los archivos (dos quintos de todos los archivos). Estos datos, en conjunto con el análisis del capítulo 3, apartado sobre “Distribución de las actividades de investigación”, sugieren que los hurtos se imputan y se condenan cuando son casos seguros (pues las bajas tasas de absoluciones y condenas directas sugieren un menor riesgo en la etapa de la condena), y que en la mayoría de situaciones se archivan, en una medida muchísimo mayor que para los demás delitos.

Los homicidios dolosos, por su parte, muestran un peso similar en el total de entradas, imputaciones, archivos y condenas, pero representan una proporción ligeramente mayor de las absoluciones y las condenas directas. Junto con las mayores proporciones de absoluciones y condenas directas en comparación con otros delitos analizadas en el capítulo 3, apartado sobre “Distribución de las actividades de investigación”, esto sugiere que la FGN corre mayores riesgos en la judicialización de los homicidios en comparación con los demás delitos, lo cual es esperable dada la gravedad y la relativa dificultad de este crimen.

Para terminar este apartado, la siguiente descripción es ilustrativa: *la suma de los delitos de armas, estupefacientes y hurtos representa un poco más de dos de cada tres imputaciones y casi cuatro de cada cinco condenas*. Asumiendo que una parte importante de los hurtos que se imputan y llegan a condena son flagrancias, concluimos que la actividad procesal dentro del sistema penal, medida en términos de actuaciones, se dedica principalmente al trámite de flagrancias. Aunque cada actuación relativa a un caso de flagrancia probablemente implica

un menor esfuerzo al de cada actuación respecto de delitos más complejos, la desproporción en la actividad destinada a los delitos fáciles genera dudas acerca de la racionalidad en la asignación de esfuerzos de la política criminal.

Nuestro análisis anterior revela que, de una parte, los resultados son peores para los delitos difíciles en comparación con los fáciles. Y al mismo tiempo, que la mayoría de resultados se presentan en casos que no requieren de mayores esfuerzos investigativos. En otras palabras, la mayoría de casos que requieren de cierto esfuerzo investigativo fracasan, y el movimiento de estos delitos es bajo, comparados con la totalidad de actuaciones por todos los crímenes.

Desde luego, ciertas diferencias en la eficacia de la persecución de diferentes delitos son esperables; pueden incluso parecer inevitables por las propias características de los distintos crímenes para los que puede ser más fácil o difícil recolectar pruebas. Pero ¿es razonable que las diferencias sean tan grandes? La dimensión de dichas diferencias puede reflejar, más que una situación ineludible a la hora de confrontar distintos fenómenos criminales, un problema en la gestión de los recursos de la persecución penal.

Esto es aparente si aparte de algunos pocos delitos los resultados de la investigación son bajísimos en comparación con otros países (ver nuestro análisis acerca de la persecución de homicidios en el capítulo 2). No se trata de que los resultados sean insuficientes de manera transversal para casi todos los delitos, lo cual de por sí es grave. El problema que confirmamos aquí es que, de manera casi exclusiva, aquellos crímenes para los que existen resultados aceptables son aquellos que se caracterizan por flagrancias.

Las falencias de la gestión de los recursos de política criminal se hacen más evidentes al considerar la gravedad de los delitos. Una política criminal exitosa debe ser aquella que dentro de las garantías procesales logra ser eficaz en la per-

secución de los delitos que se consideran más graves. Por esto, cualquier sistema tiene la necesidad de ponderar entre la gravedad y la dificultad de los delitos con el fin de decidir la manera de asignar los recursos disponibles. Este es el tema tratado en el siguiente apartado, en el que analizamos el establecimiento de prioridades de los esfuerzos del sistema penal.

Criterios para priorizar: gravedad y dificultad de delitos

Al indagar acerca de la priorización es necesario primero delimitar el momento de la actuación de las autoridades penales al que nos estamos refiriendo. Esto, pues es posible establecer tres niveles — todos ellos importantes en una política criminal racional— en los que las autoridades pueden dar preeminencia a unos casos sobre otros³⁵. El primero, más general, se refiere a la decisión abstracta de preferir unos fenómenos criminales frente otros, en un momento anterior a la ocurrencia de casos específicos, tomada por las altas esferas de decisión, ya sea en la FGN, el Ministerio de Justicia, la Policía Nacional o, en el caso colombiano, el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria.

El segundo es un nivel intermedio que se refiere al ejercicio de priorización dada una carga laboral establecida. Esta decisión se toma por la FGN después de que los casos ya han surtido algún trámite —por lo menos, ya se ha asumido cono-

35 En este documento no nos referimos a la selección, que aunque puede ser inevitable respecto de delitos en un contexto de justicia transicional, pueden tener menor justificación respecto de contextos de persecución penal ordinaria. De acuerdo con Ambos (2011: 10 y 11), la selección se refiere a la exclusión de algunos casos del esfuerzo de persecución penal (y operar como umbral para determinar qué casos conoce la justicia y cuáles no), mientras que la priorización corresponde a la aplicación de un orden en el trámite de los casos, o asignación de prioridad. Aunque ambos conceptos obedecen a la necesidad de utilizar de manera más eficiente los recursos disponibles, tienen fundamentos penales y constitucionales distintos, dado que la priorización asume que todos los casos serán eventualmente tramitados, mientras que la selección escoge casos que no lo serán.

cimiento de los hechos delictivos—, por ejemplo, al trasladar un caso de una dirección seccional a una unidad nacional, o comúnmente dentro de las unidades mismas, cuando se tramita la resolución de un caso antes que otro.

El tercer nivel es el más específico y corresponde a las decisiones tomadas dentro de los mismos casos respecto de las personas o los hechos delictivos por judicializar. Esta decisión es tomada por quienes son responsables de la estrategia de investigación y judicialización en procesos en los que concurren múltiples actores o hechos delictivos. Ejemplos de priorización a este nivel pueden ser la decisión de otorgar el principio de oportunidad a eslabones bajos de un fenómeno criminal buscando obtener evidencia que haga más probable condenar a autores intelectuales.

En cada uno de estos niveles las autoridades cuentan con información distinta: desde datos generales del contexto delictivo en el primer nivel, hasta los detalles de los procesos en el tercero. Esto permite que los criterios de priorización que se aplican en cada eslabón sean diferentes, pues a medida que el funcionario accede a información puede hacer un análisis más preciso de aquello que le permite enfocarse en un caso, una situación o una persona.

Ahora bien, como observamos en el capítulo 1, apartado sobre “Inevitabilidad y conveniencia de la priorización”, la única posibilidad de eliminar la priorización en cualquiera de los tres niveles es que se contara con recursos infinitos. Pero a pesar de esta realidad, en Colombia hasta hace unos meses no existía, para ninguno de ellos, una política transparente acerca de aquello en lo que se enfocan los esfuerzos de persecución penal.³⁶ Lo cual no significa que no se dé preeminencia a unos

36 La Directiva 001 de 2012 es un primer esfuerzo del fiscal general por establecer algunos criterios para la priorización de casos. Dicha iniciativa tiene una sólida argumentación jurídica acerca de, no solo la posibilidad, sino el deber de priorizar entre casos y situaciones jurídicas, buscando darle cierta racionalidad a los esfuerzos de política criminal. Sin embargo, detectamos algunos problemas para los que seguramente se dará respuesta a medida que se implementa

casos sobre otros. Desde luego, esto se hace todos los días a través de múltiples comportamientos de las autoridades penales que incluyen el mantenimiento de incentivos para que unos delitos se tramiten más que otros, la creación o supresión de unidades especializadas de la FGN, la repartición de recursos humanos o financieros entre estas, decisiones judiciales —de la Corte Constitucional por ejemplo— que ordenan tramitar grupos de casos, o sencillamente, la decisión tomada por funcionarios de actuar en determinados procesos. Incluso, muchas de estas actuaciones son probablemente selecciones de hecho.³⁷ La ausencia de estándares transparentes ha llevado a que estas priorizaciones sean el fruto de decisiones individuales de funcionarios, de presiones políticas o, en ocasiones, de la aleatoriedad de las circunstancias.³⁸

En la sección anterior observamos que mientras la eficacia de la persecución penal de crímenes graves es bajísima,

la Directiva. Primero, no distingue los esfuerzos de priorización dentro de un contexto de justicia transicional y uno de política criminal ordinaria. Consideramos que este es un error dadas las diferencias en la fundamentación de la priorización en estas dos situaciones —notablemente, como consecuencia del valor de la paz en la justicia transicional— y en la manera como debe ejecutarse la priorización—. Segundo, la Directiva es vaga acerca de la manera como se implementará, se ejecutará y se hará seguimiento a los esfuerzos de priorización. En su sección VI la Directiva describe tres niveles del Sistema de Investigación Penal y de Gestión de los Criterios de Priorización y crea el Comité de Priorización de Situaciones y Casos. Pero no establece claramente los mecanismos específicos mediante los que las unidades nacionales y seccionales adoptarán criterios más específicos de priorización, tomarán las decisiones específicas al respecto e interactuarán con el comité mencionado.

37 La zona gris en la que se confunden la priorización y la selección incluye aquellas *selecciones de hecho* en las que los funcionarios deciden enfocarse en unos casos sobre otros a sabiendas de que al menos algunos de los casos dejados para final nunca avanzarán y probablemente prescribirán.

38 Al estudiar la importancia de criterios transparentes para la priorización de casos de graves violaciones de derechos humanos e infracciones a DIH, Saffón (2010) analiza el desempeño de la Unidad de Justicia y Paz, creada dentro del marco de desmovilización de buena parte de las fuerzas paramilitares (Ley 975 de 2005). Constata en los casos tramitados en dicha unidad una “ausencia de criterios claros de priorización” (p. 128), pues “no es posible identificar ningún criterio claro de priorización en las prácticas de la Fiscalía General de la Nación.” (p. 138)

una cantidad desproporcionada de resultados, en términos de avance de los procedimientos, se da para casos fáciles que probablemente se mueven por la existencia de flagrancias. Lo que demuestra que el sistema le otorga precedencia —al menos en sus resultados— a unos fenómenos criminales sobre otros, sin que al respecto haya habido determinación alguna de política. El haber ignorado la necesidad de tomar estas decisiones difíciles, las ha dejado al arbitrio de algunos funcionarios, o simplemente las ha abandonado al vaivén de los sucesos.³⁹

En este apartado analizamos la preeminencia otorgada para la tramitación de unos delitos sobre otros, teniendo en cuenta la complejidad de los mismos. Este ejercicio es ilustrativo acerca de la manera como pueden ser analizados los criterios de priorización en su primer nivel. Es decir, analiza la forma como puede ser abordada la preeminencia que se otorga a unos fenómenos delictivos sobre otros, como una decisión de política criminal que considera las características generales de los fenómenos delictivos y el contexto abstracto en el que estos se presentan. En otras palabras, esta sección ofrece unos criterios y un esquema para abordar una pregunta que todo sistema penal racional debe hacerse.

Nuestro esquema de delitos complejos

Desde el inicio de este proyecto de investigación (La Rota y Bernal 2012)⁴⁰ definimos la complejidad de los delitos de acuerdo con su gravedad y dificultad. Por gravedad entendemos el “impacto social, en términos monetarios y de afectación de derechos” que causa la comisión de un delito. A su turno, dicho criterio puede tener distintos contenidos, que incluyen

39 Relacionado con este tema, Guzmán, Revelo y Uprimny (2008) se han referido a un “principio de oportunidad opaco”, de acuerdo con el cual “los fiscales y funcionarios relacionados con la investigación se dedican a la flagrancia, mientras que dejan de lado los otros casos en los que puede ser difícil investigar. Así, estas noticias criminales se quedan rezagadas —y generan congestión— hasta que por alguna razón pueden salir del sistema, como por prescripción y archivo” (p. 16).

40 Sin publicar.

los niveles de afectación individual de los delitos, sus costos sociales, las características de víctimas o sospechosos, o la incidencia de criminalidad organizada o de grupos armados al margen de la Ley.⁴¹

Así mismo, por dificultad nos referimos a “la dificultad para conseguir evidencia suficiente para llevar a juicio al sospechoso correspondiente” de la comisión de un hecho delictivo, que a su vez puede contener aspectos relativos a los esfuerzos —humanos y materiales— necesarios para obtener información válida en un juicio (La Rota y Bernal 2012: 4).⁴² En este punto también resulta relevante la identificación de fenómenos de criminalidad organizada, que no solo aumentan los costos del delito, sino que hacen más difícil su investigación.

Estos conceptos pueden ser utilizados como criterios para una mejor focalización de los esfuerzos de las autoridades, como parte de una política criminal que le da prerrogativa a los fenómenos delictivos complejos.⁴³ Al nivel de las decisiones de política criminal, la asignación de esfuerzos se realiza *ex ante* a los casos mismos, sobre grupos o tipos de delitos, con fundamento en las características generales de los fenómenos delictivos, y el contexto en el que estos se inscriben. Las autoridades no cuentan con datos concretos de los procesos, tales como las características de las víctimas o los sospechosos, que son rele-

41 Otros estándares que pueden tenerse en cuenta para valorar la gravedad incluyen la atención que reciben algunos fenómenos criminales en la opinión pública. Así, la focalización de crímenes se realiza de acuerdo con su impacto, que a su vez depende de la combinación de criterios tales como el número de delitos cometidos, el nivel de violencia utilizado, el tipo de victimización, la vulnerabilidad de las víctimas, e incluso categorías de daños monetarios (Peterson 2005: 2).

42 Sin publicar.

43 En algunas ciudades de Estados Unidos el policía que actúa como primer respondiente debe analizar preliminarmente los delitos no graves (tales como los hurtos sin violencia). El agente debe cerrar el caso si considera que para este no existe al menos un “factor de solución” (*solvability factor*) respecto de la naturaleza del crimen, la identidad del perpetrador, la evidencia física, la presencia de testigos o la evidencia biológica. En caso de que dentro de estos sí existan uno o mas factores de solución, el policía debe referir el caso a un investigador (Giacalone 2011: 14).

vantes como criterios para aplicar en los dos siguientes niveles de mayor especificidad en los que puede darse la priorización.

A su vez, entendemos que la dificultad en la investigación no puede ser un criterio suficiente para darle prioridad a algunos casos sobre otros. Esto podría desconocer los propios objetivos constitucionales de la política de persecución de delitos relativos, entre otros, a la igualdad en el acceso a la administración de justicia y al decálogo de derechos de las víctimas. Como se observa, en este punto entendemos la priorización como un acto que va más allá de la decisión de dar prelación a unos delitos sobre otros, pues se refiere a la asignación de recursos.

Las dos variables descritas interactúan de la forma mostrada en la tabla 3.

TABLA 3
Gravedad y Dificultad de delitos

Gravedad ↑	Muy grave	1	2		
	Grave				
	Poco grave	3	4		
	Bagatela				
		Muy fácil	Fácil	Difícil	Muy difícil
		Dificultad →			

En el modelo propuesto, el cuadrante 1 corresponde a los fenómenos delictivos que producen altos niveles de daño pero que son fáciles de investigar. Respecto de estos delitos se espera que las autoridades penales tengan buenos resultados, pues deberían aprovechar una mayor eficiencia, en términos de los recursos para lograr su persecución, frente al daño que representan para las víctimas o la sociedad. Al otro extremo, el cuadrante 4 contiene los delitos o fenómenos delictivos para los que se logran menores resultados frente a los esfuerzos de investigación, al ser menos graves pero al tener mayores dificultades para una judicialización exitosa. La dedicación de esfuerzos para lograr la judicialización de estos delitos puede ser ineficiente.

El cuadrante 3 incluye los delitos o fenómenos delictivos que producen menos daños individuales o sociales y, a la vez,

que son fáciles de investigar. Dependiendo de los recursos con que se cuente, y de lo satisfactorio de los resultados respecto de delitos más graves, la investigación de estos delitos puede o no ser eficiente.

Por último, el cuadrante 2 incluye los delitos que a la vez son graves y difíciles de investigar. Dados los altos daños producidos, estos delitos no deben dejar de investigarse; pero las autoridades han de prever la mayor dificultad para investigarlos, con el fin de destinar más esfuerzos para superar las dificultades esperadas. En este caso, la preeminencia es un ejercicio de asignación de recursos que depende de las necesidades de consecución de evidencia entre diferentes fenómenos delictivos.

Modelos de este tipo que intentan comparar varios criterios acerca de distintos fenómenos criminales son utilizados en otras partes del mundo con el fin de que los ejercicios de priorización estén provistos de una fundamentación empírica y transparente. Un buen ejemplo es la utilización de matrices por parte de la policía canadiense o el Departamento de Justicia de California, en las que se registran atributos comparables de crímenes u organizaciones criminales. Dichos atributos son definidos, analizados y clasificados periódicamente, resultando en *rankings* de las situaciones o las organizaciones en las que deben o no centrarse los esfuerzos de investigación analítica (Peterson 2005: 2).⁴⁴

Ejercicio empírico ilustrativo.

¿Tienen preeminencia los delitos complejos?

Para este ejercicio tomamos los 152 delitos que representaron el 0,01% o más de las entradas al sistema acusatorio colombiano entre 2005 y mayo de 2012. Para cada uno de estos calculamos índices de gravedad y dificultad que van de uno a cuatro. En primer lugar, el índice de gravedad está dividido en tres subíndices relativos a: i) la mediana entre el mínimo y el máximo de la pena establecida en el Código Penal (clasifica-

⁴⁴ Acerca de la contribución de la “informática jurídica” en la construcción de matrices de casos de crímenes bajo el derecho internacional, ver Einar (2010: 16 y 17).

da entre uno y cuatro niveles), ii) el daño individual causado, específicamente la vulneración de los derechos de las víctimas, y iii) el costo social del fenómeno delictivo. En segundo lugar, la dificultad está calculada a partir de dos subíndices que miden los recursos necesarios para concluir: i) si existió o no un delito, y ii) quién es el responsable. Con excepción de las penas dispuestas por el legislador, todos los subíndices se construyeron en un ejercicio subjetivo. Dichas mediciones fueron construidas por tres investigadores de Dejusticia y un exfiscal y litigante⁴⁵. El anexo A describe con mayor detalle la metodología utilizada.

Claramente, este ejercicio puede ser corregido y perfeccionado a través de metodologías para la asignación de los valores de gravedad y dificultad, que incluso pueden tener un sustento empírico generalizable⁴⁶. A pesar de esto, consideramos que el ejercicio es demostrativo de la manera como puede ser analizada empíricamente la complejidad de los fenómenos delictivos, con el fin de tomar decisiones de política criminal.

Dependiendo de su gravedad y dificultad, cada uno de los 152 delitos queda ubicado en una tabla en la que el eje vertical se refiere a la gravedad, mientras que el eje horizontal se refiere a la dificultad.⁴⁷ Dentro de esta tabla clasificamos los delitos dentro de los cuatro cuadrantes descritos en el apartado anterior: 22 (o 14% de los delitos seleccionados) corresponden al primer cuadrante, 54 (35%) al segundo cuadrante, 49 (32%) al tercer cuadrante y 27 (18%) al cuarto cuadrante.⁴⁸ El gráfico 1 muestra el diagrama de dispersión correspondiente.

⁴⁵ Agradecemos al exfiscal Fabio Humar Jaramillo por el tiempo que le destinó a colaborarnos con este ejercicio.

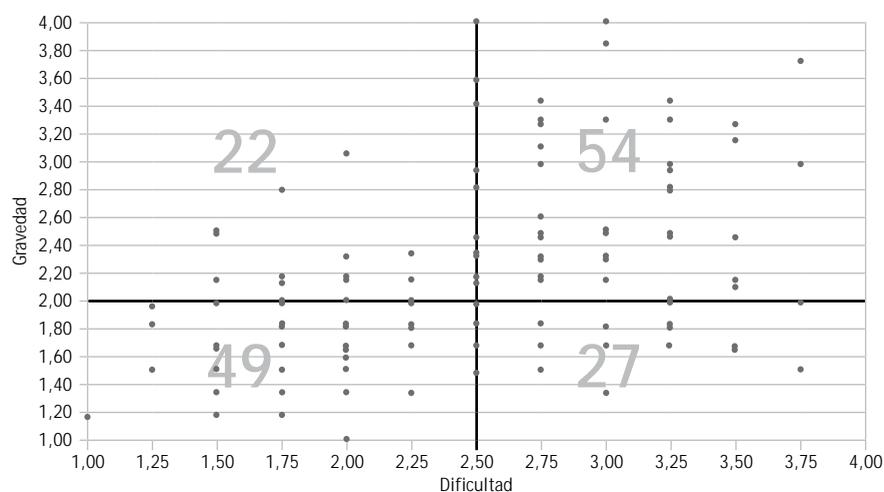
⁴⁶ Esto puede realizarse, entre otros métodos, a partir de grupos focales estandarizados, o de encuestas a funcionarios.

⁴⁷ Los cortes corresponden a la mediana para la medición de gravedad y dificultad, que es de 2 y 2,5 respectivamente.

⁴⁸ Observamos cierta relación estadística entre la dificultad y la gravedad, lo cual puede tener dos explicaciones: primero, las penas más altas, características de los delitos más graves (incluso el nivel de la sanción hace parte del cálculo de la gravedad), pueden llevar a una mayor precaución o sofisticación en la comisión del acto punible,

GRÁFICO I

Dificultad y gravedad de delitos por cuadrantes (SPOA 2005-mayo 2012)



FUENTE: cálculos propios a partir de la base de datos de la FGN, que a su turno es alimentada por datos del SPOA.

En nuestro ejercicio, el primer cuadrante incluye delitos como el porte ilegal de armas, la urbanización ilegal, la invasión de tierras o edificaciones, la violencia intrafamiliar, la privación ilegal de libertad, la toma de rehenes, las lesiones con pérdida funcional o deformidad permanente y el homicidio culposo. En el segundo cuadrante incluimos delitos como el genocidio, el homicidio agravado, la mayoría de delitos en contra del derecho internacional humanitario (salvo algunos como la toma de rehenes o la detención ilegal y privación del debido proceso y las represalias), el secuestro simple y extorsivo, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado, los delitos contra la libertad sexual (salvo el acoso sexual), la extorsión, la captación masiva y habitual de dineros, el lavado de activos. En el tercer cuadrante incluimos delitos como las

lo que resulta en una mayor dificultad de investigación. Segundo, la correlación entre gravedad y dificultad puede revelar un sesgo de las personas que calificaron el valor de estos criterios para cada delito. Es posible que de forma desapercibida la mayor gravedad de los delitos haga suponer una mayor dificultad investigativa.

lesiones culposas o dolosas simples con bajos niveles de daño, el acoso sexual, la injuria y la calumnia, la inasistencia alimentaria, los hurtos simples o de menor cuantía, el tráfico y porte de estupefacientes, el peculado por uso o culposo (el peculado por apropiación se encuentra ubicado en el primer cuadrante), la falsa denuncia o el falso testimonio. Finalmente, en el cuarto cuadrante ubicamos delitos tales como la receptación (encubrimiento), el cohecho propio o impropio, la conservación o financiación de plantaciones, los delitos contra los recursos naturales, la falsedad marcaría y la asonada.

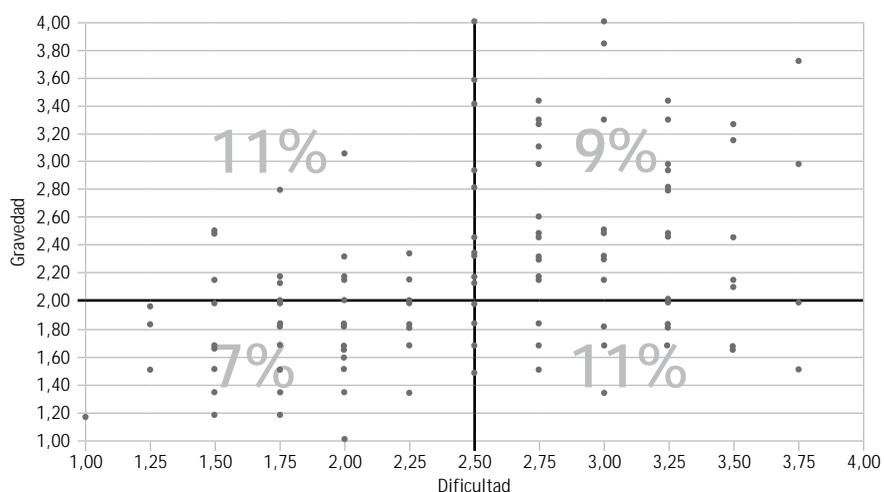
Calculamos la tasa de imputación —imputaciones frente a noticias criminales— para el agregado de entradas correspondiente a los delitos en cada cuadrante (gráfico 2).⁴⁹ Los cuadrantes con mejores resultados son el primero y el cuarto (11% de imputación para los casos de los mencionados cuadrantes), a pesar de que nuestros supuestos muestran al cuarto cuadrante como el de menores réditos en términos de la eficiencia de la política criminal, al tratarse de los delitos que son menos dañosos y más difíciles de investigar. Al contrario, los delitos en el cuadrante 1 son aquellos que permiten la mayor oportunidad de eficiencia, al tratarse de delitos graves pero fáciles de investigar.

Ciertos resultados son paradójicos. Dentro de los delitos menos graves se constata un mejor desempeño investigativo

⁴⁹ También obtuvimos el promedio de las tasas de imputación para los delitos en cada cuadrante. Aunque en principio la unidad de análisis es el delito —y no los casos—, el promedio de los delitos es supremamente sensible a observaciones inusuales, por ejemplo, tasas de imputación del 0% o del 100% que a la vez se refieren a delitos con muy pocos casos tramitados. Preferimos entonces utilizar la tasa para el agregado de entradas para cada cuadrante, a pesar de que dicha medida también puede estar sujeta a problemas —pues un solo delito con particularidades específicas puede tener muchos casos que sesguen los resultados para un cuadrante—. Consideramos que este último riesgo es menos problemático, ya que finalmente queremos medir qué tan posible es imputar un caso de los delitos ubicados en cada uno de los cuadrantes. Los promedios de tasas de imputación para los delitos de cada cuadrante son de 8,3% para el cuadrante 1; 10,3% para el cuadrante 2; 6,3% para las del cuadrante 3; y 9,2% para las del cuadrante 4.

GRÁFICO 2

Tasas de imputación para total de casos por cuadrante
(SPOA 2005-mayo 2012)



FUENTE: cálculos propios a partir de la base de datos de la FGN, que a su turno es alimentada por datos del SPOA.

para los que son más difíciles. Y dentro de los casos graves, se observan mejores resultados para los delitos más fáciles. Concluimos que el sistema es capaz de obtener resultados ligeramente mejores para algunos de los delitos más difíciles, pero que al parecer dichos esfuerzos se destinan a aquellos delitos que no son tan graves.⁵⁰ Así, los esfuerzos de persecución penal pueden no darle preeminencia al procesamiento de aquello que produce más daños individuales y sociales. Sugiriendo así una inadecuada priorización en la asignación de esfuerzos al nivel de política criminal.

La investigación de delitos complejos necesita de una asignación de esfuerzos que precisamente reconozca dicha complejidad. Pero, al parecer, el enfoque de la política criminal es inadecuado si se comparan los casos para los que sí existen

50 Esto puede parecer contradictorio con los resultados anteriores según los cuales los mejores resultados están relacionados con delitos más fáciles de investigar. Pero dicho análisis es más específico respecto de algunos delitos paradigmáticos y, ante todo, hace énfasis en las diferencias correspondientes a los delitos con altos niveles de flagrancia.

algunos resultados, y los criterios ilustrativos desarrollado por Dejusticia. En la práctica de la FGN, aquello que es fácil de investigar no corresponde necesariamente a aquello en lo que deben focalizarse los esfuerzos. Una mejor disposición de los recursos podría llevar a resultados más satisfactorios en términos de la investigación de crímenes complejos.

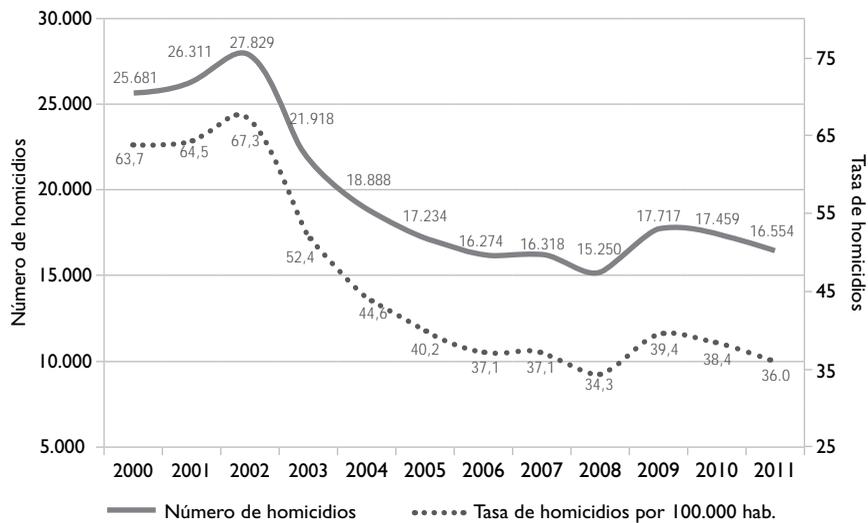
Capítulo 2

Nivel y persecución del homicidio

En el primer capítulo indagamos acerca de un aspecto fundamental de la política de investigación de delitos complejos: la preeminencia que (no) se da a los crímenes graves y difíciles. Pasamos ahora a concentrarnos en uno de estos delitos: el homicidio doloso. En este segundo capítulo describimos la evolución del homicidio —es decir, la magnitud del fenómeno al que deben responder las autoridades policiales y judiciales—, y de su persecución penal —los resultados de dicha respuesta—, tanto a nivel nacional, como en las tres ciudades en las que se concentra nuestro estudio de campo.

Buscamos, además de ofrecer al lector un preámbulo del contexto en el que se desenvuelven los esfuerzos de investigación del homicidio, dejar claro que en Colombia este delito es evidentemente grave y difícil. Como veremos, los niveles relativos de homicidio doloso, a pesar de haber descendido, siguen siendo extremadamente altos (capítulo 2, apartado sobre “Evolución del homicidio doloso”). Además, una proporción importante de los homicidios son cometidos en contextos que es posible caracterizar como de criminalidad organizada, mafias o relativos al conflicto armado. Es decir, la violencia homicida en Colombia es en buena medida “sofisticada”, y por ende, necesita de una respuesta investigativa con iguales características (capítulo 2, apartado sobre “Caracterización reciente del homicidio”). Finalmente, observamos que los resultados de la investigación de homicidios son pobres (capítulo 2, apartado sobre “Evolución de la persecución de delitos dolosos”). Estos datos nos muestran entonces que el fenómeno de-

GRÁFICO 3
Homicidios dolosos en Colombia
(2000-2011)



FUENTE: datos de Forensis, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

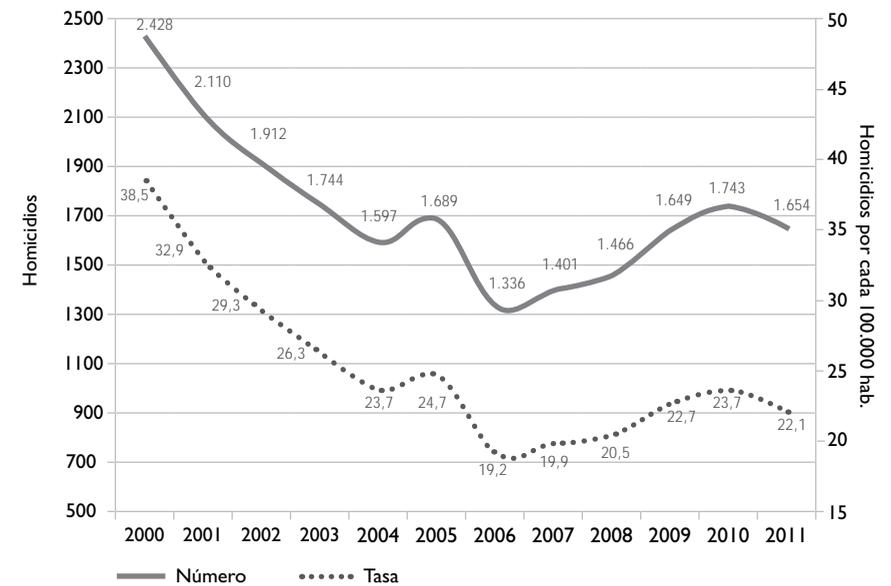
lectivo analizado se caracteriza porque, primero, produce altísimos costos en términos de vidas humanas —sin necesidad de analizar sus costos económicos—, y segundo actualmente es difícil de investigar penalmente.

Evolución del homicidio doloso

En el gráfico 3 observamos el número de homicidios dolosos y la correspondiente tasa por cien mil habitantes de acuerdo con los registros del Instituto Nacional de Medicina Legal.

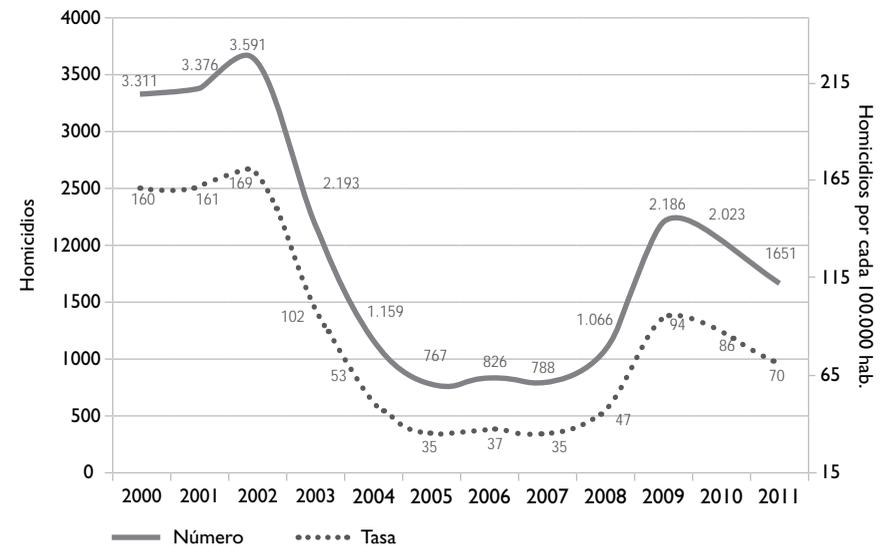
El homicidio doloso en Colombia disminuyó ostensiblemente en la última década, pasando de entre 20 y 30 mil casos en los primeros años de la década del 2000 a alrededor de 16 mil en los últimos años. Entre estos dos periodos la tasa de homicidios por 100 mil habitantes pasó de un nivel altísimo, cerca de 70, a alrededor de 35, una disminución de casi el 50%. Dicha disminución ha sido constante desde 2002, con excepción del año 2009 en que la tasa de homicidios aumentó de 34 a 39 por cada cien mil habitantes. A pesar de esto, la actual

GRÁFICO 4
Homicidios dolosos en Bogotá
(2000-2011)



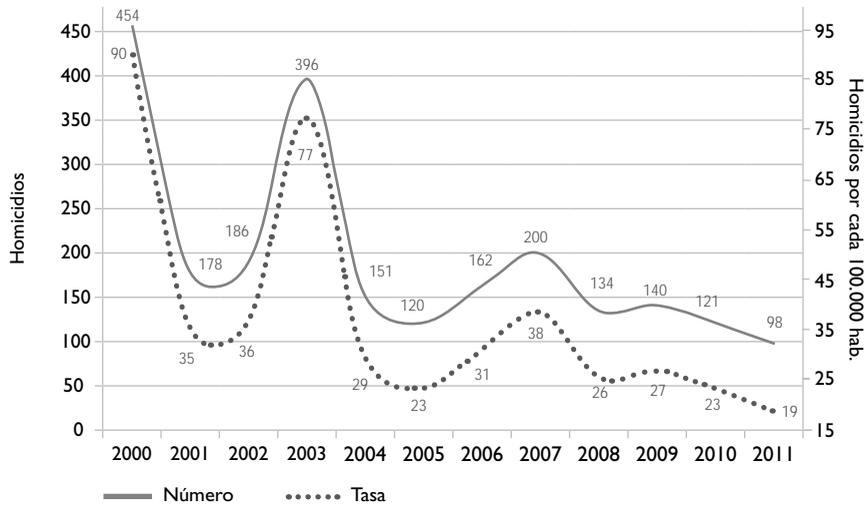
FUENTE: datos de Forensis, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

GRÁFICO 5
Homicidios dolosos en Medellín
(2000-2011)



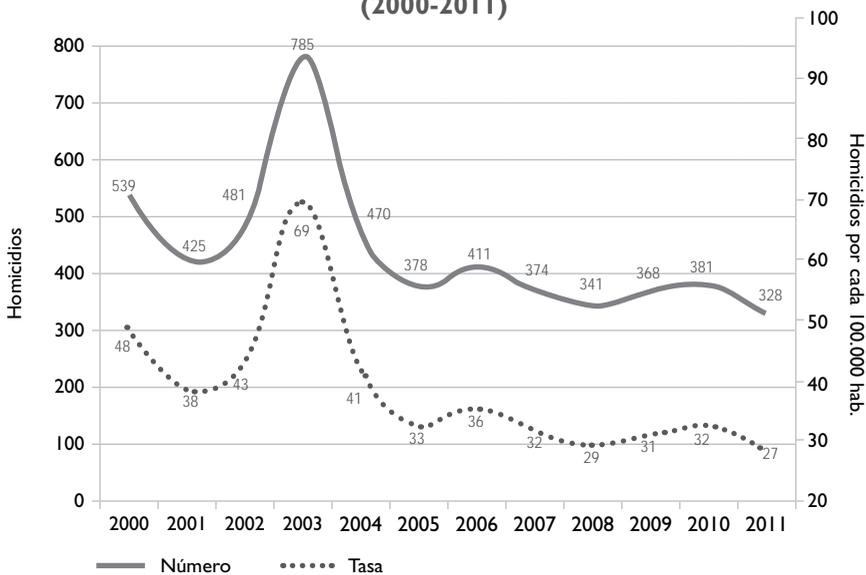
FUENTE: datos de Forensis, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

GRÁFICO 6
Homicidios dolosos en Bucaramanga
(2000-2011)



FUENTE: datos de Forensis, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

GRÁFICO 7
Homicidios dolosos en Barranquilla
(2000-2011)



FUENTE: datos de Forensis, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

tasa de homicidios sigue siendo comparativamente muy alta. Es mucho más elevada que el promedio para los países de las Américas, que es de 6 homicidios por cada 100 mil habitantes, y parecida al promedio para los países del Sur de África, que es de 30. La tasa colombiana actual es menor que la de varios países de Centro América como Guatemala (38), Belice (41), El Salvador (69) y Honduras (91), o de Venezuela (45) en Sur América. Pero es más elevada que la de México, (23), Brasil (21), Guyana (19) y Ecuador (15) —ni hablar de Argentina (3,4), Chile (3,2), Estados Unidos (4,2) o Europa Occidental (menos de 1)—¹.

Los gráficos 4 a 7 muestran estas mismas tendencias para Bogotá, Medellín, Bucaramanga y Barranquilla.² Para todas las ciudades, los últimos doce años se caracterizan por una baja del homicidio, en todas las ocasiones con baches y ciclos significativos.

En Bogotá, la disminución constante que se presentó entre 2000 y 2006 se contrarresta con un aumento moderado entre 2006 y 2010, para disminuir de nuevo en 2011. En Medellín observamos un aumento entre 2007 y 2009, y una disminución desde ese entonces. Bucaramanga parece tener un comportamiento variante —que parece cíclico— entre 2000 y 2007, y una disminución relativamente constante desde 2007. Y Barranquilla presenta un aumento importante en 2002 y 2003, año desde el que también constatamos una desaceleración del homicidio relativamente constante.

Notamos que los niveles de homicidios, tanto a nivel nacional como en tres de las cuatro áreas metropolitanas (con excepción de Medellín) disminuyó de manera sustancial en el transcurso del periodo analizado: en Bogotá, la tasa de homi-

1 Para estas cifras comparadas ver la recopilación de datos de tasas de homicidio realizada por UNODC en 2012, en http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/Homicide_statistics2012.xls

2 La fuente de estos datos es *Forensis*, del Instituto Colombiano de Medicina Legal.

cidio pasó de niveles cercanos a 40 homicidios por cada 100 mil habitantes a un poco más de 20; en Bucaramanga, de una altísima tasa de 90, a menos de 20; en Barraquilla, de cerca de 50 a un poco menos de 30, y Medellín empezó la década pasada con una tasa de homicidios excepcionalmente alta, por encima de 160 por cada 100 mil habitantes, hasta el presente, que sigue siendo inaceptablemente alta, pero casi 2,5 órdenes de magnitud más baja.

Esta evolución es bastante relevante para la concepción de una política de investigación de homicidios. Desde luego, es diferente formular dicha política en un contexto en el que los niveles de homicidios son altos, pero no están desbordados, tal como sucedía al principio del periodo estudiado. Salvo algunas ciudades como Cali o Medellín, que siguen mostrando niveles de violencia homicida difíciles de enfrentar por cualquier política de persecución penal, ciudades como Bogotá, Bucaramanga y Barranquilla muestran en los últimos años cierta estabilidad, con niveles de homicidio menores y, como veremos de nuestra conjetura presupuestal en el capítulo 3, apartado sobre “Distribución de las actividades de investigación”, manejables por una estructura de investigación eficaz y adecuada.

Lo anterior, además, es relevante debido a la consabida relación dinámica y circular que existe entre los niveles de homicidio y la eficacia de la justicia. Al nivel municipal, y a través del tiempo, parece existir evidencia acerca de una relación que funciona en el siguiente orden: i) en un primer momento, el aparato de justicia logra manejar, aunque con limitaciones, una demanda ordinaria por administración de justicia penal; ii) la incidencia de actores armados ilegales o el crimen organizado provocan un aumento de la tasa de homicidio; iii) la administración de justicia no logra responder a este aumento de demanda, y colapsa su capacidad para investigar y judicializar al menos algunos de los homicidios; iv) ello provoca un ambiente de impunidad que a su turno resulta en un crecimiento, aún mayor, de la violencia homicida. Múltiples autores, incluyendo a Gaviria (2000), y Sánchez y Núñez (2001) es-

tudian esta dinámica como un factor preponderante, aunque no exclusivo, del aumento de las tasas de homicidio durante los años noventa.³

Es plausible entonces que suceda lo contrario: por choques externos, las tasas de homicidio pueden disminuir a niveles que son manejables por las autoridades penales. Ello debería estar entonces acompañado de un aumento de la efectividad de la justicia penal, que a su turno desembocaría en menores tasas de homicidio. ¿Puede ser esto cierto? Quizás nos pueden dar pistas los resultados en materia de investigación y judicialización de los homicidios dolosos en el capítulo 2, apartado sobre “Evolución de la persecución de homicidios dolosos”. Antes que esto, analizamos brevemente las características de los homicidios de acuerdo con la información cuantitativa a la que hemos tenido acceso.

Caracterización reciente del homicidio

Intentamos hacer cierta caracterización del homicidio con base en los pocos datos que existen al respecto. Esto puede ser útil para prever los costos sociales de la violencia homicida, y el tipo de esfuerzo investigativo necesario para la persecución penal del homicidio.

De acuerdo con las estadísticas publicadas por Medicina Legal⁴ para 2011, la violencia homicida para la que se tiene información⁵ en el 48% de los casos es de tipo “interperso-

3 Ver Gaviria (2000: 1-25) y Sánchez y Núñez (2001). Para un análisis de la literatura empírica en la materia, ver La Rota (2012, por publicar).

4 Para estos datos ver Instituto Nacional de Medicina Legal (2012: 65-100). Tomamos los datos de la revista *Forensis* del Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Aunque la Policía Nacional también cuenta con un sistema de información que recoge datos acerca de los homicidios, no permite el acceso público a su base de datos y los extractos de información que publican en la revista *Criminalidad* no tienen el detalle de los de *Forensis*.

5 La información acerca del tipo de violencia que dio lugar a cada homicidio corresponde a una hipótesis inicial formulada por el agente de policía judicial que atendió los actos urgentes. Por tanto,

nal”,⁶ sociopolítica⁷ en el 21%, económica en el 10%⁸ e intrafamiliar⁹ en el 3%¹⁰. La baja proporción de homicidios relativos a la violencia intrafamiliar sugiere que el promedio de asesinatos no es fácil de investigar, máxime si un tercio de los homicidios con información resultó de violencia económica y sociopolítica, que asumimos que son más difíciles de indagar.

A su vez, los datos de Medicina Legal para el mismo año indican que en el 74% de los homicidios para los que se obtuvo información¹¹ la víctima no conocía a su agresor,¹² lo cual es una característica dicente acerca de la dificultad de averiguar quién fue el responsable.

La relativa complejidad de los homicidios se confirma con que el 94% de los casos para los que Medicina Legal obtuvo in-

la misma podría ser confirmada, descartada o modificada por la autoridad competente en el curso de la investigación. Medicina Legal solo cuenta con información de esta variable para el 28% del total de 16.554 homicidios en el año 2011. En 11.895 casos (72%) no contó con información para clasificar los homicidios de acuerdo con el tipo de violencia que los originó. Esto en sí mismo es dicente acerca de los retos investigativos que existen.

6 Que incluye casos de intolerancia, riña y venganza o ajuste de cuentas.

7 Que contiene los homicidios por acción característicos de bandas criminales, grupos alzados al margen de la ley, militares, actos terroristas, asesinatos políticos, enfrentamientos armados de conflicto interno, intervenciones legales de las fuerza armadas, secuestros y violencia contra grupos en situación de marginalidad.

8 Que incluye atracos o intentos de atraco, y hurtos de toda clase.

9 Incluye homicidios resultantes de violencia hacia niños, niñas y adolescentes, de pareja y entre otros familiares.

10 Otros tipos de violencia suceden en el 17% de los casos.

11 De los 16.554 homicidios conocidos por Medicina Legal en 2011, en el 45% se contó con información acerca del posible agresor. En el restante 55% de los casos no se obtuvo dicha información.

12 En dicha categoría incluimos los casos cuyo agresor era parte de la delincuencia común, o simplemente desconocido por la víctima. En el 16% de los casos es incierto si la víctima conocía a su agresor (por ser este miembro de pandillas, de servicios de inteligencia, de las Fuerzas Armadas, narcotraficantes y otros miembros de grupos al margen de la ley). Y en 10% de los casos la víctima sí lo conocía, pues el agresor era amigo, conocido del trabajo, custodio de prisión, encargado del menor, familiar, arrendador, arrendatario, vecino, pareja o expareja.

formación¹³ fueron cometidos por actores¹⁴ que por su misma naturaleza es de esperar que estén familiarizados con el uso de armas de fuego y contextos de enfrentamiento.¹⁵ También, en una clara mayoría de los homicidios se utilizó un arma de fuego (77%).¹⁶

Finalmente, encontramos que de los casos con que se cuenta con información¹⁷ acerca del escenario en que ocurrieron, el 62% sucedieron en vías públicas —principalmente urbanas¹⁸—, lo cual supone una dificultad adicional para la investigación, pues en este tipo de lugar la policía judicial debe actuar más rápidamente para evitar la pérdida de evidencia.¹⁹

13 Del total de homicidios conocidos por Medicina Legal en 2011 restamos aquellos en los que se registró que el posible agresor era “desconocido”, que representa el 33,8% de estos casos.

14 En esta categoría incluimos a actores legales e ilegales, tales como guardianes de prisión, delincuentes comunes, miembros de pandillas, de servicios de inteligencia, de las fuerzas armadas, de organizaciones de seguridad privada, narcotraficantes y de grupos al margen de la ley (como guerrillas, bandas criminales y otros que si bien se sabe que pertenecen a uno de estos grupos, no se tiene certeza a cuál).

15 El 38% restante incluye amigos, conocidos del trabajo, encargados del menor, familiares, otros conocidos, parejas o exparejas.

16 Seguido por el impacto de armas corto punzantes (14%), el empleo de armas corto contundentes y objetos contundentes (4%), la detonación de explosivo o minas antipersonal (2%), y otras que, sumadas, no representan el 3% de los casos.

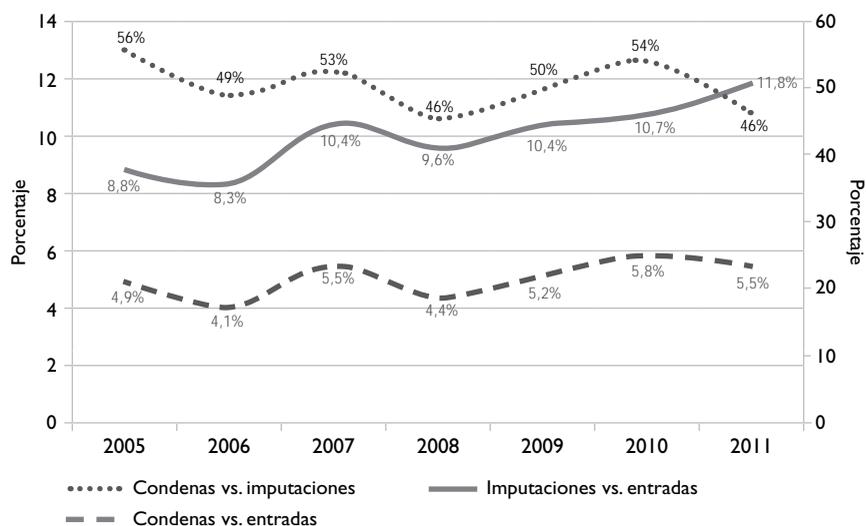
17 Casi en el 84% de los homicidios se obtuvo información acerca del escenario en que ocurrieron los hechos.

18 En la categoría de “vía pública urbana o rural” agrupamos los casos en los que el escenario del homicidio es: a) una calle, b) una carretera fuera de la ciudad, y c) vías públicas como andenes, puentes peatonales, paraderos, etc.

19 Los demás lugares incluyen el interior de una vivienda (11%), seguido de los espacios al aire libre/fincas/baldíos (11%), y otros lugares como establecimientos comerciales, tiendas, centros comerciales, lugares de esparcimiento con consumo de alcohol, vehículos de transporte público, en el 17% de casos restantes. Adicionalmente, los homicidios pueden clasificarse según las características de sus víctimas. Para 2011, el perfil más común entre las víctimas de homicidio es que fueran hombres (91%), entre los 20 y 29 años (37%), que solo contaran con educación básica primaria (45%) y que no tuvieran ocupación laboral (13%).

GRÁFICO 8

Investigación y condena de homicidios dolosos – Colombia. SPOA (2005-2011)



FUENTE: cálculos propios a partir de la base de datos de la FGN, que a su turno es alimentada por datos del SPOA.

Evolución de la persecución de homicidios dolosos

En el gráfico 8 observamos tres proporciones acerca de la investigación y la sanción del homicidio.²⁰ Con fundamento en datos de la FGN para el sistema acusatorio en el periodo entre 2005 y 2011, exponemos la tasa de imputación —de nuevo, la comparación entre las noticias criminales y las imputaciones realizadas para cada periodo—, la tasa de condena por imputación —condenas de primera instancia en comparación las imputaciones para cada periodo—, y la tasa de condena por noticia criminal —condenas de primera instancia frente a ingresos por periodo—. ²¹

20 Los homicidios dolosos tenidos en cuenta en este análisis incluyen los homicidios en persona protegida y excluyen los homicidios culposos y preterintencionales. En el análisis anterior, realizado en el apartado “Inevitabilidad y conveniencia de la priorización” separamos y comparamos los homicidios dolosos y aquellos en contra de persona protegida.

21 Como los datos a que tenemos acceso corresponden al inventa-

La proporción entre las formulaciones de imputación y los ingresos de homicidios dolosos aumenta levemente a lo largo del periodo de funcionamiento del sistema acusatorio, al pasar de alrededor de 8% a más del 11% entre 2005 y 2011. Dicho crecimiento ha sido constante, con excepción del año 2008 en el que dicha proporción pasó de 10 a 9%. Por ello, a nivel nacional el resultado del desempeño de las autoridades de investigación ha mejorado levemente, aunque sigue siendo bastante bajo: de cada diez casos de homicidios dolosos solo uno pasa a la etapa de investigación.

En cambio, el comportamiento de las condenas no tiene una evolución tan estable. La proporción entre las sentencias condenatorias y las imputaciones exhibe un comportamiento errático, con disminuciones y aumentos importantes año a año que oscilan entre 55 y 45%. Para todo el periodo concluimos que las condenas corresponden a alrededor de la mitad de las imputaciones. La disminución en el nivel relativo de condenas lleva a que los años de mayor proporción de imputación no estén necesariamente acompañados de una disminución de la tasa de impunidad procesal. Por ejemplo, en 2011 observamos una tasa de imputación de casi 12%, que se contrarresta con una menor tasa de condena frente a imputaciones entre 54 y 46%. Para este año, la proporción de condenas frente a entradas no sufre un cambio importante, continuando por debajo de 6%.

Para todo el periodo analizado, las sentencias condenatorias por homicidios dolosos corresponden a un veinteavo de

rio de actuaciones para cada año, es posible que existan desfases en las actuaciones que se comparan de periodo a periodo. Es decir, estas gráficas muestran la comparación entre actuaciones que suceden en un mismo año, que pueden no corresponder a los mismos casos. Por ejemplo, la noticia criminal para un caso puede darse en el año 1, la imputación para el mismo caso en el año 2, y la condena en el año 3. A pesar de que esto puede generar problemas al interpretar los datos (razón por la que excluimos el periodo que va hasta mayo de 2012), es valioso comparar la cantidad de actuaciones en cada año con el universo que existe para ese mismo año respecto del cual pueden presentarse dichas actuaciones. Idealmente, sin embargo, es necesario realizar un análisis de flujo. Es decir, medir caso por caso el porcentaje de situaciones en las que se logran determinadas actuaciones. Para ello necesitaríamos acceso al sistema de información, y no solo a una base de datos con los agregados de actuaciones por año.

las entradas por dicho delito. Una tasa relativamente baja, en comparación con otros países:²² Estados Unidos muestra tasas de “esclarecimiento” de alrededor de 66% en 2011,²³ Canadá de 75% en 2010,²⁴ de 50% en Holanda, 62% en el Reino Unido, de más del 90% en la mayoría de países de Europa Occidental,²⁵ de 96% en Japón en 2005,²⁶ de 18% en Suráfrica en 2005, y parecido a Colombia, de 7% de los casos de homicidio en Guatemala que tenían un sospechoso conocido.²⁷

Ahora bien, estos resultados pueden diferir de ciudad a ciudad. En los gráficos 9, 10 y 11 comparamos cada uno de estos indicadores para Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga y Medellín.

En relación con las imputaciones observamos que Bucaramanga ha mostrado durante varios años niveles de imputa-

22 La comparación de estos datos asume que en el caso de homicidio los subregistros son mínimos. Aunque en Colombia no pueden descartarse algún nivel de subregistro —por ejemplo, en los eventos de asesinatos masivos en que dejan los cuerpos en fosas—, es razonable asumir que la enorme mayoría de asesinatos son reportados a las autoridades.

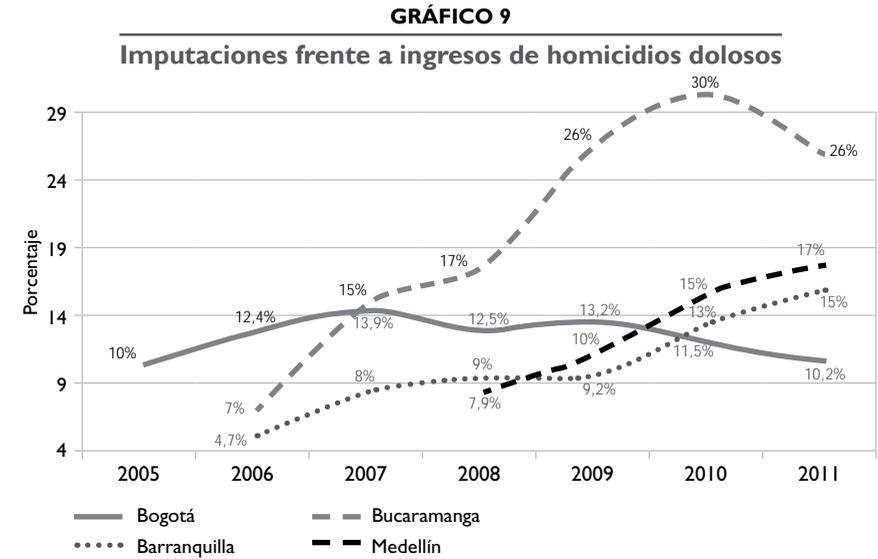
23 Base de datos “Estadísticas del crimen” recopilada por el FBI, Departamento de Justicia de los Estados Unidos. El *clearance rate* se refiere a los casos de homicidio en los que “al menos una persona fue arrestada, imputada y acusada ante una Corte para su juicio”. La proporción de homicidios esclarecidos ha bajado dramáticamente en las últimas décadas, de 90% en los años sesenta, a alrededor de 60% en los últimos años. Esto puede deberse al cambio en las características de muchos asesinatos, de crímenes de pasión a delitos relacionados con la criminalidad organizada. Es por esto que en Estados Unidos se observan diferencias importantes entre ciudades: en 2008, las tasas de esclarecimiento fueron de 35% en Chicago, 22% en New Orleans y 21% en Detroit, o de 59% en la Ciudad de Nueva York, 7% en Philadelphia, 92% en Denver, 94% en San Diego. Ver los reportajes en <http://www.newsnet5.com/dpp/news/crime/unsolved-murder-rate-increasing>; http://lancasteronline.com/article/local/370110_Homicide-statistics.html. Ver también Keel y Muirhead (2009: 50-68).

24 Ver los datos de la agencia de estadísticas de Canadá *Statistics Canada*, en <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2012001/article/11647-eng.htm>

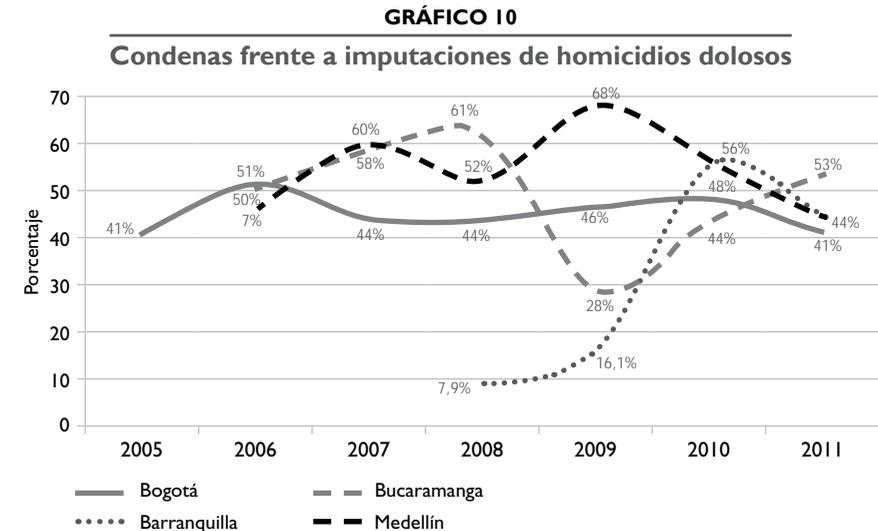
25 Ver datos de CEPEJ, 2012 para datos de 2010 y de UNODC en <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Chapter4-Global-Burden-of-Armed-Violence-report.pdf>

26 Ver datos del Ministerio de Justicia japonés, en http://fpcj.jp/old/e/mres/publication/ff/pdf_07/24_crime.pdf

27 Ver reporte de UNODC, en <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Chapter4-Global-Burden-of-Armed-Violence-report.pdf>



FUENTE: cálculos propios a partir de la base de datos de la FGN, que a su turno es alimentada por datos del SPOA.

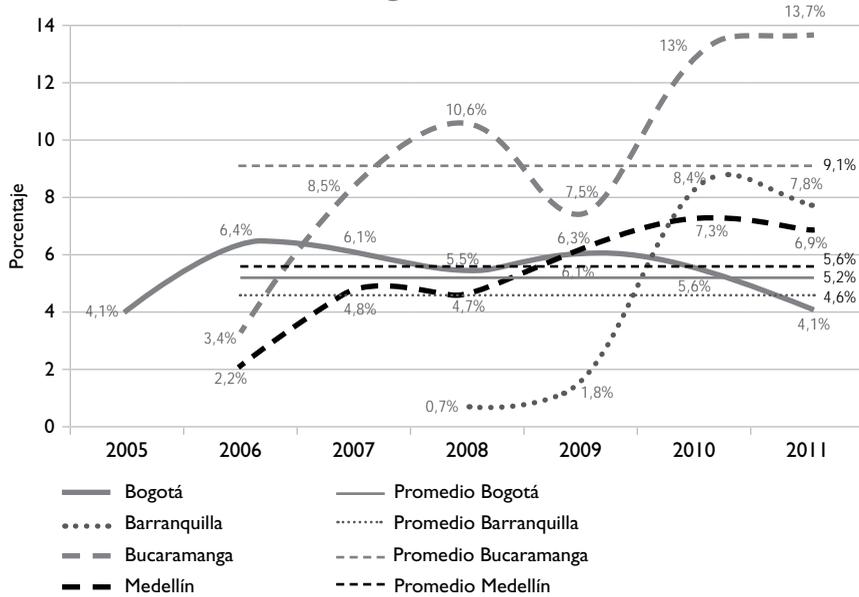


FUENTE: cálculos propios a partir de la base de datos de la FGN, que a su turno es alimentada por datos del SPOA.

ción muy superiores a los de Bogotá, Barranquilla y Medellín. A su vez, en Barranquilla y Medellín la proporción de imputaciones aumentó significativamente durante los últimos años, sobrepasando a Bogotá. Las diferencias observadas son nota-

GRÁFICO 11

Condenas frente a ingresos de homicidios dolosos



FUENTE: cálculos propios a partir de la base de datos de la FGN, que a su turno es alimentada por datos del SPOA.

bles, por lo que es necesario investigar con mayor detalle las distinciones entre ciudades para intentar identificar aquello que permitió que en 2011 en Medellín, Barranquilla y Bucaramanga la proporción de imputaciones fueran superiores a las de Bogotá en un 50, 70 y 160% respectivamente.

Adicionalmente, los datos sugieren la existencia de una curva de aprendizaje en la investigación dentro del sistema acusatorio. Desde el inicio del sistema todas las ciudades muestran al menos tres años de crecimiento continuo del nivel de imputaciones. Aunque otros factores pueden tener mayor prevalencia en la efectividad de la investigación, pues Bogotá, que de las ciudades analizadas es la única que hizo parte de la primera fase de implementación del sistema acusatorio, es sobrepasada rápidamente por Bucaramanga y Medellín, y eventualmente, por Barranquilla.

Por su parte, la evolución de las sentencias condenatorias parece ser mucho más irregular, tanto entre las ciudades que

analizamos, como a través del tiempo. Acerca de la tasa de condenas sobre imputaciones es más difícil detectar tendencias claras y mucho menos patrones. Bogotá es la única de las cuatro ciudades que en este indicador se mantiene más o menos estable, con condenas que corresponden a cerca del 43% de las imputaciones a lo largo del periodo, oscilando entre 41 y 51%. Las otras ciudades presentan comportamientos más variables: Medellín varía entre 44 y 68%; las condenas en Bucaramanga oscilan entre 28 y 61%, y Barranquilla pasa de tasas muy bajas a buenas, entre 8 y 56%.

Esta irregularidad del nivel relativo de condenas en comparación con el de imputaciones, que observamos tanto a nivel nacional como para las ciudades mencionadas, puede deberse a la mayor cantidad de factores que influyen en la capacidad del sistema de condenar al responsable de homicidios después de la imputación. Estos incluyen la mayor incidencia del juez en el juicio y la sentencia, en comparación con una incidencia más moderada en la decisión de imputación.

También, y con excepción de Barranquilla, la evolución de las condenas hace difícil señalar que existe una curva de aprendizaje a medida que pasan los años de implementación del sistema acusatorio.

Por último, analizamos la tasa de condenas frente a ingresos de homicidios. Para todo el periodo, tres ciudades muestran promedios muy parecidos de condenas: 4,6% para Barranquilla, 5,2% Bogotá y 5,6% Medellín (todas cercanas al 5% de promedio nacional de condena de homicidios). Pero mientras que Bogotá se mantiene más o menos estable durante todo el periodo, empezando en 4,1%, subiendo a un poco más de 6% y volviendo a bajar a 4,1%, en 2011 Barranquilla y Medellín tienen crecimientos importantes, pasando de 0,7 a 8% para Barranquilla, y de 2 a 7% para Medellín. Y Bucaramanga pasa de 3,4% en 2006 a 13,7% en 2011, un aumento para este periodo de más del 300%.

Es necesario entonces profundizar en los eventuales factores que pueden haber incidido en los cambios que hemos señalado por ciudades.

Capítulo 3 La investigación del homicidio

En el capítulo 2 expusimos las razones por las que consideramos que los homicidios dolosos en Colombia son graves y difíciles, y por tanto, constituyen un fenómeno criminal complejo. Esta razón debería llevar, según lo desarrollamos en el capítulo 1, a que las autoridades realicen un esfuerzo importante en perseguirlo. Pero la persecución del homicidio tiene resultados peores que muchos de los crímenes menos graves. ¿Cuáles pueden ser las razones por las que las autoridades fracasan en la investigación de una buena mayoría de estos delitos? En el capítulo 1 concluimos que los esfuerzos dedicados a su investigación y judicialización parecen ser, caso por caso, relativamente menores que los empleados para otros fenómenos criminales menos graves y probablemente más fáciles. Pero evidentemente existen más razones para el fracaso de la investigación, tal como pasamos a desarrollar en esta sección.

En lo que queda del documento estudiamos la manera como se realiza la investigación penal del homicidio, de acuerdo con lo que hallamos en nuestro trabajo de campo y en la evidencia documental y cualitativa a la que tuvimos acceso. Centramos nuestra investigación en el trabajo de la Fiscalía General de la Nación¹, a quien le corresponde realizar la inves-

1 Solo abordamos marginalmente las policías judiciales de la Policía Nacional, SIJIN y DIJIN, casi únicamente en referencia a su relación con el CTI. Sin embargo, dicha evidencia es suficiente para concluir acerca de la necesidad de una reestructuración de las labores de investigación, la cual también debe involucrar a la policía. Como veremos, solo el hecho de que existan distintos cuerpos, con diferentes formas de composición y características básicas, que desarrollan fun-

tigación penal y la acusación ante el juzgado, y debe dirigir y coordinar las actividades de policía judicial. Dentro de la FGN los fiscales delegados de las “unidades de vida” han de guiar y supervisar la investigación, mientras que el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) realiza las actividades de policía judicial través de servicios de investigación jurídica, técnicas forenses y técnicas científicas.² Adicionalmente, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses —o simplemente Medicina Legal— presta apoyo técnico y científico a la administración de justicia (más adelante hacemos una descripción detallada de las diferentes funciones de investigación).

Nos fundamentamos principalmente en el trabajo de campo realizado entre los meses de junio y agosto de 2012 en Bogotá, Bucaramanga, Medellín y Barranquilla. Entrevistamos a 31 funcionarios, incluidos investigadores de policía judicial, técnicos de laboratorio del CTI, fiscales URI y radicados de las unidades de vida de las mencionadas ciudades, jueces de garantías y de conocimiento y funcionarios de Medicina Legal. Adicionalmente, durante nuestra labor de campo pudimos hacer una presencia prolongada en los lugares en los que las unidades de vida y el CTI adelantan sus funciones, y tuvimos la oportunidad de asistir con el CTI a cuatro levantamientos de cadáver.

Adicionalmente, nuestro análisis tiene en cuenta las normas o directivas procesales relevantes, que incluyen el Código de Procedimiento Penal —Ley 906 de 2004 (CPP)—, los decretos 875 y 845 de 2012 —sobre las asignaciones salariales para los funcionarios de la FGN y del INMLCF, respectivamente—, las resoluciones 3692 de 2008 —sobre el programa metodoló-

ciones iguales en las mismas ciudades, es una situación anacrónica que necesita de un cambio estructural.

2 Mientras que los servicios forenses se concentran en las pruebas relativas a la causa de la muerte, y que generalmente se practican sobre el cadáver, los servicios científicos comprenden una categoría más amplia en la que se incluyen también pruebas que no se restringen al análisis del cuerpo. Entre los laboratorios científicos con que cuenta el CTI se encuentran los de balística, dactiloscopia, lofoscopia, entre otros. Para una descripción detallada de los servicios del CTI ver el Portafolio CTI de la Fiscalía General de la Nación.

gico—, el *Manual Único de Policía Judicial*, el *Manual de Criminalística* de la FGN, el módulo de capacitación de Escuela de Fiscalía sobre el programa metodológico, y la Directiva 001 de 2012 de la FGN sobre priorización de delitos o situaciones delictuales.

Referencia acerca de la literatura comparada.

Lo que importa según la evidencia empírica

A lo largo de esta sección traemos a colación la experiencia en la investigación del homicidio en otros países a partir de la literatura comparada teórica y empírica, y la documentación de buenas prácticas de la investigación recogida por académicos y detectives practicantes. Dicha literatura, proveniente en su mayoría de la experiencia norteamericana que en la materia es la más prominente, nos proporciona estándares con los que podemos comparar nuestros hallazgos acerca de la situación de la investigación en nuestro país.

Desde ya, estas fuentes de experiencia comparada nos permiten exponer ciertos elementos básicos que sirven de punto de partida. Se trata de unas características primordiales que han de tener las actividades de investigación con el fin de conseguir un impacto en la persecución del crimen.³ Tras varias décadas de estudios empíricos en diferentes lugares de Estados Unidos, los analistas son relativamente escépticos acerca de las diferencias que en la realidad pueden producir los distintos esfuerzos de pesquisa penal. Para que las actividades de investigación sí tengan un impacto en los resultados, estas deben poseer ciertas características, que incluyen: i) la focalización de los esfuerzos en fenómenos criminales específicos —tal como describimos en el capítulo 1— (Skogan y Frydl 2004; Eck 1992), ii) la gestión estratégica de las tareas de recolección de investigación,⁴ y iii) el aprovechamiento de herramientas

3 El análisis de la evidencia empírica de la efectividad de la investigación penal sigue a Braga *et al.* (2011: 4-8).

4 Bloch y Weidman (1975) analizan las buenas prácticas de las unidades de detectives de seis departamentos de policía. Concluyen que la aplicación de principios y prácticas de gerencia estratégica

técnicas de recolección de evidencia, incluyendo las de tecnología forense, como el examen de ADN,⁵ o el análisis de balística.⁶

Estos resultados contrastan con el pesimismo de la evidencia acerca del impacto de las actividades “tradicionales” de investigación criminal. Varios trabajos de las décadas de los setenta y ochenta en Estados Unidos indican que las tareas de investigación que no involucran de manera intensiva la utilización de técnicas de evidencia física o forense son rutinarias, elementales y poco retadoras. En dichas circunstancias los resultados de la investigación obedecen a la aleatoriedad de la disponibilidad de evidencia en cada caso (Goldstein 1977), al depender de información otorgada por eventuales testigos, y no de la iniciativa autónoma de los investigadores. En estos casos, si el sospechoso no ha sido identificado por algún testigo, las probabilidades de resolver el crimen caen a niveles bajos.⁷ Los crímenes resueltos en este contexto, lo son en general por los agentes de policía que responden a los delitos a través de la información proporcionada por las víctimas.⁸

puede tener una incidencia positiva en las tasas de aclaración de delitos. Dichos principios y prácticas se refieren, entre otros aspectos, al presupuesto y la asignación de recursos, la coordinación entre las actividades de investigación y judicialización, una correcta distribución de funciones, la planeación e implementación de procesos de investigación racionales, y la investigación de fenómenos criminales más allá de los casos específicos.

5 Ritter (2008) documenta un experimento en el que el grupo de tratamiento en el que se recoge y analiza evidencia de ADN en escenas de hurtos en inmuebles (Burglaries) tiene cinco veces mayor probabilidad de identificar a los responsables que el grupo de control, en el que solo se aplicaron técnicas tradicionales de recolección de evidencia, excluyendo el análisis de ADN.

6 Braga y Pierce (2004) evalúan el impacto de la utilización de sistemas automáticos de identificación de balística en el departamento de policía de Boston. Concluyen que la utilización de dicha tecnología está asociada en promedio a una multiplicación de seis veces del número de identificaciones de sospechosos que utilizaron armas de fuego.

7 Ver el resumen de la literatura empírica acerca de la efectividad de la investigación penal de Bayley (1998).

8 Al respecto, uno de los estudios empíricos clásicos es el realizado para la Corporación RAND, en el que Greenwood y Petersilia (1975) analizaron prácticas investigativas en 156 departamentos de policía de Estados Unidos.

Vemos entonces lo que está en juego. Las labores de investigación penal en Colombia, sobre todo respecto de crímenes complejos para los que se espera que las tareas de pesquisa estén lejos de ser rutinas, han de poder aportar al mejoramiento de los bajos resultados observados en el capítulo 2. Pero para ello resultan necesarias la focalización transparente e imparcial de los esfuerzos —que según el capítulo 1 hasta hace poco no existía—, una gerencia estratégica de las tareas y la aplicación de herramientas técnicas de recolección y análisis de pruebas. Como exponemos en lo que queda de este documento, ello dista de ser una realidad.

Describimos las falencias que identificamos en los procesos de investigación del homicidio y proponemos algunas alternativas de política para superarlas. Dividimos esta sección de acuerdo con los hallazgos que obtuvimos respecto de: i) la estructura de las funciones de investigación, ii) las personas que realizan la investigación, iii) las herramientas mediante las que se investiga, y iv) la estrategia utilizada para la investigación.

Distribución de las actividades de investigación

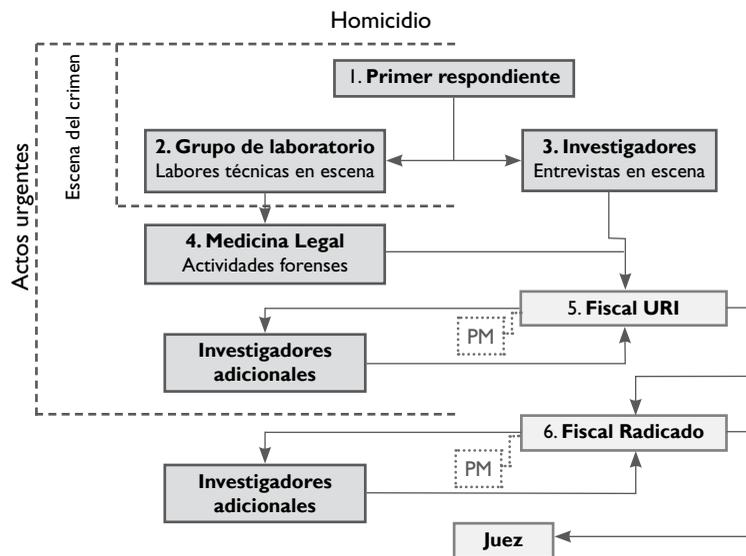
El asunto en el que encontramos problemas más obvios y de nivel estructural es la repartición de las funciones de investigación de homicidios. En este apartado exponemos la manera como funciona dicha asignación de tareas, estudiamos las falencias del esquema descrito y analizamos alternativas para una mejor distribución de las actividades de investigación.

El esquema actual

Comenzamos describiendo cómo están repartidas las funciones de investigación del homicidio de acuerdo con lo que observamos en nuestro trabajo de campo, y apoyados en las normas relevantes.⁹ El gráfico 12 expone el flujo de actividades de investigación.

9 Como dijimos, nos concentramos en las actuaciones del CTI cuando este cuerpo responde a una muerte violenta. Aunque en esencia son

GRÁFICO 12
Estructura de asignación de funciones
para la investigación de homicidio



Las actividades de investigación están explicadas en el orden de la numeración correspondiente.

1. El *primer “respondiente”* en el lugar del aparente homicidio¹⁰ es cualquier servidor público (policía, bomberos, fuerza civil, cruz roja, profesionales de la salud, etc.)¹¹ que se encuentre en el lugar de los hechos y se encargue de la protección de la escena criminal. Si el respondiente es parte de la Policía de vigilancia, debe intentar aprehender a la persona

los mismos, los procedimientos pueden cambiar ligeramente cuando los actos urgentes son realizados en su totalidad por la DIJIN o la SIJIN.

10 Normalmente los ciudadanos llaman a los números de emergencia, o del Centro de Atención Inmediata (CAI). Estas autoridades reportan el delito al Centro Automático de Despacho de la Policía (CAD), que a su vez transmite la información al Call Center del CTI de recepción de noticias de muerte violenta (que en Bogotá se llama *Marfil*), o al de la SIJIN o DIJIN, dependiendo de quien esté de turno (“en puertas”). En Bogotá, los turnos de muertes violentas se alternan por cada caso. En Medellín, Barranquilla y Bucaramanga “las puertas” cambian por días.

11 El primer respondiente también puede ser un particular cuando no hay ningún funcionario público. Ver: Alcaldía Mayor de Bogotá (2011: 4).

en flagrancia, acordonar el área y conservar la integridad de la escena del crimen. Además, puede realizar entrevistas y hacer averiguaciones preliminares mientras llega la policía judicial encargada del caso.¹² Posteriormente, debe diligenciar el Formato de Primer Respondiente en el que consigna las condiciones en las que tuvo conocimiento del hecho, las circunstancias que observó en la escena, y si esta fue alterada de alguna manera.¹³ Al arribar la policía judicial, el primer respondiente debe entregarle el formato de primer respondiente diligenciado.

2. Tras ser contactado por la Policía Nacional, el *call center* del CTI asigna la noticia criminal al *grupo de laboratorio*¹⁴ de este organismo que esté de turno. Los técnicos de dicho grupo acuden al lugar de los hechos a realizar los *actos urgentes*, que son “[a]ctuaciones realizadas por la policía judicial por iniciativa propia en la indagación y que por su trascendencia y circunstancias especiales requieren la inmediata intervención de esta” (Consejo Nacional de Policía Judicial 2005).¹⁵ El grupo de laboratorio debe realizar el levantamiento del cadáver¹⁶ y las demás actividades de reconoci-

12 Los primeros respondientes pueden posteriormente ser llamados como testigos en los procesos judiciales (Consejo Nacional de Policía Judicial 2005: 24).

13 En caso de captura en flagrancia el primer respondiente debe diligenciar el Informe de la Policía de Vigilancia.

14 En Bogotá, cada grupo de laboratorio está integrado por cuatro personas: un líder, un fotógrafo, un planimetrista y un custodio (quien asegura la evidencia). En caso de que se necesiten refuerzos, pueden asistir investigadores adicionales. En la ciudad hay quince laboratorios y cada día están de turno tres. Idealmente, cada una de las cuatro personas debe poder desempeñar la labor de las otras tres. En Medellín, cada grupo está integrado por tres personas: dos técnicos y un investigador. En Bucaramanga cada grupo tiene dos técnicos y dos investigadores. En Barranquilla los grupos se dividen en una parte investigativa —tres grupos, cada uno de tres investigadores—, y en una técnica, que tiene dos grupos de tres y cuatro personas.

15 De acuerdo con el artículo 205 del CPP los actos urgentes incluyen actividades como “inspección en el lugar del hecho, inspección del cadáver, entrevistas e interrogatorios”, entre otros.

16 La inspección técnica del cadáver tiene protocolos según los cuales se debe manipular lo menos posible el cuerpo para evitar la

miento y recuperación de la evidencia física y elementos materiales probatorios.¹⁷ Con la información recopilada, el grupo de laboratorio debe elaborar el Acta de Inspección Técnica, para con ella poder llevar el cuerpo a Medicina Legal.¹⁸ Debe, además, embalar las demás evidencias y enviarlas al laboratorio correspondiente.

- De manera simultánea, los investigadores del CTI acuden a la escena del crimen y deben realizar las *labores de vecindario*, que consisten principalmente¹⁹ en la toma de entrevistas a posibles testigos y víctimas, y en la inspección del lugar del hecho. Cuando hace falta, los técnicos de los grupos de laboratorio también pueden hacer entrevistas.

De manera sorprendente encontramos que en ocasiones las labores del grupo de laboratorio y de los investigadores pueden transcurrir de manera independiente, sin que siquiera haya contacto entre estos funcionarios. Esto sucedió en una de las ocasiones en las que asistimos al levantamiento de cadáver. Y al parecer sucede más en Bogotá, en donde el grupo de laboratorio pertenece a una unidad del

contaminación cruzada o transferencia de evidencia. El grupo de laboratorio debe buscar una historia del cuerpo que esté correlacionada con los testimonios de los testigos. Se debe limitar a hacer descripciones “objetivas” marcando en un mapa del cuerpo todo lo que observan.

17 Entre las actividades de reconocimiento y recuperación de la evidencia física y elementos materiales probatorios se encuentran la toma de fotografías, la recolección de muestras físicas y el acopio de huellas dactilares, entre otros. Para ello, el responsable del grupo de laboratorio debe decidir cuál es el mejor método, de los establecidos en el procedimiento “Observación y análisis del lugar de los hechos”, para hacer la recolección de muestras: “búsqueda de punto a punto, por sector o cuadrante, de círculos concéntricos o espiral, por franjas o líneas y por cuadrícula o rejilla”, etc. Posteriormente deben señalar y enumerar cada uno de los elementos materiales probatorios y evidencia física encontrada (Consejo Nacional de Policía Judicial 2005: 34).

18 Las pertenencias que no constituyen evidencia deben ser devueltas a los acudientes del difunto.

19 Además de las entrevistas, las labores de vecindario incluyen la realización de tareas de carácter no técnico como la búsqueda de grabaciones de video o de cualquier otro tipo que puedan servir como material probatorio.

CTI distinta a la de los investigadores.²⁰ En nuestro trabajo de campo constatamos que estas labores sí pueden hacerse de manera coordinada; algo que de hecho sucede por el liderazgo de jefes de unidad que estimulan la integración —por ejemplo, intentando unir a los técnicos y los investigadores²¹—, o simplemente porque funcionarios muestran una iniciativa individual de conjugar esfuerzos.²² La coordinación depende así de funcionarios excepcionales y no responde a políticas institucionales.

Adicionalmente, dentro de las 36 horas siguientes al inicio de la indagación, el investigador debe rendir un informe²³ al fiscal URI en el que dé cuenta de los actos urgentes realizados y de sus resultados, incluyendo como anexos las entrevistas que realizó y el acta de levantamiento del cadáver hecha por los técnicos de laboratorio.

- Medicina Legal recibe el cadáver con su respectiva acta de levantamiento y sus médicos forenses realizan labores de peritaje que incluyen la necropsia y la búsqueda de evidencia fisiológica acerca de las causas y las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la muerte. Los hallazgos de sus pesquisas son presentados en un informe que es enviado posteriormente al fiscal que tenga el caso.

20 En Bogotá el sistema solía ser distinto. Antes, el jefe del laboratorio era el gerente del caso y estaba al mando de las actividades investigativas por realizar. Luego de los actos urgentes un investigador pasaba a ser el gerente. Desde hace pocos meses el investigador es gerente del caso desde la noticia criminal hasta que el caso va a juicio. En ocasiones, sin embargo, puede haber cambio del investigador por razones de distinta índole, como por ejemplo: i) que el fiscal ordene un cambio de investigador, ii) que las víctimas presionen por que se haga el cambio, iii) o que se traslade al investigador a otra región, etc. Teóricamente, bajo este esquema un solo investigador continúa con el caso todo el tiempo. Pero esto no es lo que observamos siempre en nuestro trabajo de campo.

21 Lo que sucede en Bucaramanga.

22 Lo cual puede suceder más en Medellín o Barranquilla.

23 Nos referimos al Informe Ejecutivo.

5. La noticia criminal es asignada al fiscal URI²⁴ de turno. Dicho funcionario recibe el informe ejecutivo que le entrega el investigador, el cual contiene como anexos el Acta de Inspección Técnica a Cadáver que diligenciaron los técnicos de laboratorio y el informe de Medicina Legal con los resultados de la necropsia. Con ello el fiscal URI debe proceder a realizar el programa metodológico y la planeación de los esfuerzos investigativos que serán necesarios para esclarecer los hechos.²⁵ El fiscal decide si es preciso realizar actos urgentes adicionales, y en dicho caso remite órdenes escritas a investigadores de policía judicial. A su vez, estos investigadores pueden o no ser los mismos que estuvieron en la escena del crimen. En ocasiones, dependiendo de la organización interna de la Unidad de Vida, y con la ayuda con la que cuenta el fiscal correspondiente.

Después de realizados los actos urgentes adicionales, o si el fiscal URI decide que no se necesitan estas diligencias, remite el caso a la oficina de reparto de la FGN, que a su turno lo asigna a un fiscal radicado²⁶. El fiscal URI no debe mantener el caso por más de un mes.²⁷

6. El fiscal radicado²⁸ es el responsable de llevar el caso a juicio. Dado que el fiscal URI puede tardar hasta un mes en

24 En general, las URI están integradas por fiscales que deben tramitar todo tipo de delitos.

25 El fiscal URI debe “asumir la dirección, coordinación y control de la investigación” y trazar el programa metodológico. Ver artículo 205 del CPP y Consejo Nacional de Policía Judicial 2005: 77).

26 En teoría, el fiscal URI también podría precluir o archivar el caso si encontrara razones para hacerlo, pues el CPP no distingue entre fiscales URI y fiscales radicados.

27 De acuerdo con la información que nos dieron los fiscales entrevistados en las cuatro ciudades, este tiempo está fijado por normativas internas de la Fiscalía a las que no tuvimos acceso.

28 En Bogotá y Medellín los fiscales radicados pertenecen a la Unidad de Vida que conoce exclusivamente de homicidios dolosos (aunque en algunos casos también conocen de tentativas y de homicidios culposos). En Bucaramanga un solo fiscal se dedica a llevar casos de homicidio sin autor identificado, y cuando ha conseguido develar la identidad del responsable, remite los casos a otros fiscales seccionales o especializados, que tienen procesos por muchos delitos. En Buca-

enviar el caso, y que la oficina de reparto y las Unidades de Vida pueden demorarse en la asignación del proceso a un fiscal específico, es posible que trascorra más de un mes y medio antes de que el fiscal radicado reciba el proceso. Esto es muy problemático teniendo en cuenta que este funcionario es el responsable de decidir la suerte del caso, y que de él depende la estrategia de investigación, imputación, acusación y judicialización.

Si el proceso ya venía con un programa metodológico hecho por el fiscal URI, el radicado puede completarlo o modificarlo. En caso negativo, debe elaborarlo, y con base en él solicitar evidencia adicional a sus investigadores²⁹ —del CTI o de la Policía Nacional— para que estos realicen las labores probatorias pertinentes. Si cuenta con evidencia suficiente, el funcionario procede a realizar las imputaciones o acusaciones del caso.

Falencias del esquema actual

No es difícil identificar los problemas que puede tener la repartición de labores descrita. Esta estructura está totalmente desarticulada, genera incentivos perversos que obstaculizan la recolección juiciosa y exhaustiva de evidencia, y dificulta que los actos probatorios estén guiados por una estrategia investigativa pensada para el caso concreto.

i) En primer lugar, los múltiples funcionarios están desconectados entre ellos. Los investigadores de policía judicial

ramanga, y al parecer también en Barranquilla, el coordinador de la Unidad conoce inicialmente de todos los homicidios dolosos y delega la ejecución de la estrategia investigativa.

29 En Bogotá usualmente los fiscales radicados trabajan los casos con los mismos investigadores que realizaron los actos urgentes. En Medellín hay unos investigadores para actos urgentes y otros que trabajan con los fiscales radicados; sin embargo, en ocasiones estos últimos le piden a los investigadores de actos urgentes que continúen con ellos en la investigación. En Barranquilla se sigue el mismo modelo país. En Bucaramanga el fiscal de identificación de autores trabaja con los mismos investigadores que conocieron de los actos urgentes, y luego, al pasar los casos a los otros fiscales, estos continúan trabajando el caso con los investigadores de actos urgentes.

que en un momento u otro intentan recolectar evidencia son distintos y, en muchas ocasiones no tienen una mínima comunicación entre ellos:³⁰ el grupo de laboratorio no se habla con los investigadores, ni estos con quienes cumplen órdenes del fiscal URI. Ninguno de los anteriores se relaciona con los investigadores a órdenes de fiscales radicados. Aunque Medicina Legal recibe un informe del grupo de laboratorio, no tiene contacto con los demás investigadores que actúan a lo largo del proceso. El fiscal URI no se comunica directamente con el grupo de laboratorio, y el fiscal radicado tampoco habla con quienes cumplen actos urgentes. Esta es una disgregación evidente del flujo de información que incrementa las posibilidades de pérdida o desaprovechamiento de datos, ya sea de funcionario a funcionario, o de etapa a etapa. Lo realizado por los diferentes funcionarios al nivel de los actos urgentes no se beneficia por lo encontrado por personas que están actuando en ocasiones a metros de distancia. El flujo de información solo tiene la posibilidad de articularse en el momento en el que el fiscal URI recibe el informe ejecutivo del investigador, y los resultados de las pruebas técnicas y biológicas (que incluyen la necropsia de Medicina Legal). Por el contrario, una buena práctica a nivel comparado es que los responsables de la investigación tengan un contacto directo con quienes realizan pruebas de medicina legal y de laboratorio³¹; pero esto casi nunca sucede en Colombia.

30 En contrapartida Swanson, Chamelin, Territo y Taylor (2009: 75) insisten en que la investigación debe ser coordinada de manera centralizada desde los actos urgentes. Refiriéndose al trabajo en grupo en la escena del crimen señalan que “es de importancia primordial que el coordinador de la escena del crimen integre a todos los individuos que estarán, de acuerdo con varias funciones, procesando la escena, y comparta con ellos toda la información disponible concerniente al caso”. A su vez, señalan que “una de las responsabilidades más importantes de quien está a cargo de la escena es que integre los esfuerzos a quienes les han sido asignadas funciones técnicas o investigativas, asegurando a la vez el flujo oportuno de información pertinente”.

31 Giacalone (2000: 145 y 146) indica que “un investigador debe

Adicionalmente, la descoordinación de funciones lleva a la duplicación de actividades. Por ejemplo, en Bogotá los técnicos forenses no saben en ocasiones quién es el investigador designado como supuesto gerente del caso;³² en ocasiones entrevistan dos veces al mismo testigo.³³ Lo mismo puede suceder con las funciones realizadas por los fiscales URI y los radicados, quienes deben analizar los informes de los investigadores, crear un plan metodológico y ordenar la realización de diligencias probatorias adicionales.³⁴

presentarse en cada autopsia que involucra un homicidio, suicidio o muerte sospechosa, y ha de estar preparado para responder preguntas que el patólogo pueda tener”. El investigador “debe valorar la autopsia como una extensión de la escena del crimen”. Adicionalmente, “el investigador no es solamente un observador de la autopsia. Debe participar haciendo preguntas y tomando notas”. Lo mismo indican Swanson *et al.* (2009: 85).

32 En Barranquilla y Medellín la situación puede ser menos mala, pues los investigadores y los técnicos pertenecen a la misma unidad del CTI y pueden coordinarse para la realización de los actos urgentes. No solo se transportan juntos a hacer los levantamientos de cadáver, sino que se informan con frecuencia acerca de los avances de la investigación. Esto disminuye la posibilidad de duplicidad y hace posible que más funcionarios tengan un panorama completo del caso. Pero no es una coordinación ideal, pues la necesidad de pensar colectivamente en un caso requiere de una labor concertada y coordinada entre todo el equipo, y no solo de una comunicación dentro de él.

33 En principio, la realización de entrevistas es una tarea típica de los actos de vecindario que debe adelantar el investigador y no los técnicos forenses. Pero estos últimos prefieren realizar personalmente algunas entrevistas para poder responder adecuadamente a los interrogatorios que les hacen en juicio. Esto debido a que por la desconexión con los investigadores la mayoría de las veces no conocen el reporte de las entrevistas realizadas por estos últimos. Además de ser ineficiente, ello cansa a las víctimas y testigos, quienes normalmente no quieren estar relatando el mismo hecho varias veces. Entendemos que en ocasiones es necesario entrevistar repetidamente a una persona con el fin de profundizar en algunos detalles de lo sucedido o para detectar inconsistencias. Pero esta debe ser una decisión táctica tomada por el equipo investigativo, y no lo que sucede hoy en día que es pura descoordinación.

34 Hay excepciones. En el caso de Bucaramanga, la división del trabajo entre, por un lado, un grupo de investigadores profesionales y un fiscal especializado en la realización de los actos urgentes y la identificación del autor del homicidio y, por el otro, varios grupos de investigadores y fiscales encargados de llevar los casos a juicio una vez se ha identificado al autor del delito, parece funcionar bien. Sin embargo, estos resultados podrían deberse a condiciones particulares de Bucaramanga que no siempre serían fáciles de replicar en otras ciudades, como el limitado tamaño de la ciudad o las calificaciones

Como dijimos, la mencionada desarticulación puede tener excepciones, dependiendo de las políticas seguidas por unidades de lugares particulares. En algunos casos, la recolección de evidencia física y la realización de labores de vecindario pueden estar coordinadas.³⁵ En otros, los investigadores de actos urgentes pueden acompañar las tareas probatorias posteriores cuando los casos están siendo llevados por fiscales URI o radicados.³⁶ Estas situaciones son el resultado de esfuerzos individuales que buscan una mayor articulación de las actividades. No son esfuerzos institucionales.

Sumado a lo anterior, la desarticulación descrita también atenta en contra de la inmediatez de las actuaciones. Como hemos dicho antes en este texto, la rapidez con la que se recopilan las pruebas o con la que se toman las decisiones investigativas afecta profundamente las probabilidades de éxito de la persecución de la mayoría de homicidios. Los trámites burocráticos, desde investigadores hasta fiscales, y desde fiscales URI hasta radicados, que pueden durar más de un mes, ralentizan las decisiones de quienes dirigen y ejecutan la investigación.

- ii) El segundo problema se relaciona estrechamente con la desarticulación de las funciones de investigación. Constatamos la ausencia de un investigador que desde el inicio de las actuaciones se apodere y responsabilice del caso. Desde luego, esto dificulta que las labores de investigación se estructuren como fruto de un propósito concreto unificado o que guarden un mínimo de coordinación entre ellas. Desde que se conoce el punible hasta que el fiscal URI recibe reportes, ningún funcionario asume en su integridad el

excepcionales de los investigadores de actos urgentes. Haría falta un estudio más profundo sobre la situación particular de esta ciudad para poder sacar conclusiones al respecto.

35 Por ejemplo, como mencionamos antes, ello ocurre en el caso de Medellín.

36 Esto ocurre en la ciudad de Barranquilla.

caso. Cada uno de los funcionarios descritos se encarga de cumplir tareas específicas, sin que se haga responsable de que todo el ejercicio probatorio esté coordinado. De acuerdo con lo señalado por varios investigadores entrevistados, desde esta etapa el investigador es el encargado de gestionar las labores de investigación, pero esto rara vez sucede. Como dijimos, no tiene contacto con el grupo de laboratorio, y rara vez acude a Medicina Legal.³⁷

A su vez, el fiscal URI, a pesar de jugar un papel cardinal en el funcionamiento de este esquema, no se especializa en el trámite de homicidios, y puede acabar procesando casos por múltiples delitos. Esto puede bajar la calidad de las diligencias realizadas por esta persona.

Posteriormente, los investigadores que pueden perseguir pruebas adicionales para los fiscales URI y radicados reciben usualmente órdenes de diligencias específicas, sin tener información integral del caso, lo que les impide asumir la responsabilidad por el éxito o fracaso del mismo.

- iii) El tercer problema de esta repartición de funciones es que crea incentivos perversos para que los funcionarios ejerzan a conciencia las labores investigativas. Esto, pues no existe una relación suficientemente clara entre los resultados de la investigación —que en últimas corresponden al esclarecimiento de los hechos y la recopilación de suficiente evidencia para judicializar al responsable—, con las actividades que cotidianamente realizan los investigadores y algunos de los fiscales. En otras palabras, existe una desconexión entre el trabajo de campo de investigación y lo que en últimas busca el proceso penal, que es llevar exitosamente a juicio al sospechoso.

Esto también se explica por la desarticulación de funciones. En tanto que los investigadores cambian a lo largo de los procedimientos y se dedican a múltiples labores desconec-

37 La descripción del esquema actual de investigación se encuentra en el apartado “Distribución de las actividades de investigación”.

tadas entre sí, la mayoría no está al corriente del desenlace de los casos. Tampoco tienen retroalimentación, ni se les monitorea o se les evalúa, teniendo en cuenta el resultado de los procesos. De ello se deriva un estímulo para actuar sin considerar las necesidades de una labor exhaustiva que entregue información de calidad.

Algo parecido sucede con el fiscal URI, quien, al ser el primero en recibir toda la información del caso, es el primero que puede tomar decisiones centralizadas. Dicho funcionario se encuentra en un punto umbroso, en el que no cuenta con información de primera mano —pues casi nunca asiste a la escena del crimen—, y a la vez, sabe que estará a cargo del caso solo por unos días y probablemente desconoce cómo concluyen la mayoría de procesos que pasaron por sus manos. El incentivo aquí es tramitar rápido las noticias criminales y enviarlas al fiscal radicado, sin darle importancia a enriquecer el caso con un material probatorio vigoroso. Quien sí tiene incentivos para judicializar exitosamente el caso es el fiscal radicado. Pero este funcionario puede recibir el caso pasado más de un mes del homicidio, o con una serie de informes desarrollados de manera desarticulada, y pruebas provenientes de fuentes descoordinadas, que posiblemente no se dirigen a probar una hipótesis del caso. En este punto, el proceso ya no tiene aliento.

Alternativas al esquema actual

La formulación de una estructura de funciones mínimamente racional debe intentar superar las falencias de desarticulación, ausencia de responsabilidad unificada e incentivos perversos. En este apartado discutimos varias alternativas que pueden ayudar a este propósito.

En general, estas alternativas buscan eliminar (o disminuir) la excesiva especialización de las labores de investigación en diferentes investigadores, y posibilitar una dirección unificada de la investigación desde el momento de los hechos hasta la judicialización del sospechoso. La experiencia en la

investigación de homicidios en la ciudad de Bucaramanga — que en este informe retomamos como una buena práctica— se caracteriza, al menos parcialmente, porque responde a la idea de que la investigación debe tener una dirección unificada. En Bucaramanga, un grupo de investigadores con vasta experiencia y experticia en homicidios se encargan de las labores de investigación desde que ocurre el hecho hasta que logran identificar al autor del mismo. Esa primera etapa está bajo la dirección de un fiscal especializado exclusivamente en la identificación del autor, que es tal vez lo más retador de la investigación de este delito. Después de ello, el caso se traslada a otro fiscal que se encarga de llevar a juicio el proceso.

Para este análisis proponemos varios ajustes específicos que ayudarían a racionalizar la distribución de funciones investigativas. Además, discutimos la posibilidad de realizar dos modificaciones estructurales que transformarían la manera como se cumplen las labores de investigación.

a. Alternativas concretas. Unificación de las labores investigativas; reutilización de la URI

En primer lugar, toda la recolección de pruebas —técnicas, entrevistas, forenses y demás— debe ser realizada por personas que cumplen papeles complementarios y coordinados, como parte de una estrategia de investigación integrada. Los investigadores, desde la escena del crimen hasta las diligencias complementarias, deben ser parte de un mismo equipo, bajo el liderazgo directo de una persona. Es entonces necesario eliminar la separación entre los grupos de laboratorio y los investigadores de vecindario.

En el mismo sentido, el liderazgo unificado y centralizado de la investigación de cada homicidio debe empezar desde los primeros actos investigativos y terminar cuando se cuenta con suficiente evidencia para traer al sospechoso ante las autoridades judiciales, y procesarlo exitosamente. Así, el líder de la investigación debe actuar como tal, dirigiendo toda la recolección de evidencia en la escena del crimen, acompañando las la-

bores forenses en medicina legal, y dirigiendo o realizando las actividades investigativas posteriores a los actos urgentes. Bajo este esquema, una persona —o mejor aún, un pequeño equipo de personas— manejan la información del caso de principio a fin, y son responsables del éxito o fracaso de la investigación.

Como observamos anteriormente, para los casos de los homicidios el fiscal URI es un intermediario que demora y hace más ineficientes las actuaciones, y que rompe el flujo de información entre los investigadores y el fiscal.

Las funciones de las Unidades de Reacción Inmediata son relevantes para el adecuado funcionamiento de la FGN en la mayoría de delitos, incluyendo los hurtos o las lesiones personales. Las URI cumplen una labor preliminar esencial, entre otras, al recibir denuncias y filtrar las causas. Pero dicha relevancia no es evidente para los homicidios, para los que la especialización del trabajo por etapas no tiene tanta lógica. La recepción de denuncias no es relevante para este tipo de casos; el desarrollo de los actos urgentes debe ser gerenciado, dirigido y supervisado por el investigador líder y por el fiscal delegado, que bajo la lógica explicada anteriormente deben continuar con el caso de principio a fin. Lo mismo sucede con el decreto de diligencias probatorias que limitan los derechos de los ciudadanos, como los registros y allanamientos. También, la realización de audiencias preliminares de legalización de la captura o imposición de medidas de aseguramiento puede ser realizada por los fiscales radicados, que conocen la información del caso desde el inicio.³⁸

Claro está, la eliminación de este peldaño en el trámite de homicidios tiene retos logísticos que no podemos desconocer. Uno es resolver qué sucede cuando los actos urgentes y las actuaciones investigativas o de audiencias han de hacerse impostergablemente en horario nocturno.³⁹ Las posibles solucio-

38 Las funciones de las URI son definidas por el fiscal general. Ver, por ejemplo, las resoluciones 373 y 1755 de 2005.

39 Las estadísticas del boletín de Medicina Legal *Forensis* 2011 mues-

nes no parecen difíciles: los fiscales radicados pueden tener horarios en los que están de turno, de la misma manera que los tienen los fiscales URI. O pueden existir protocolos para que, en situaciones urgentes y excepcionales, los investigadores de policía judicial acudan a fiscales URI, que en todo caso seguirán existiendo.

Otro reto es redefinir la carga de trabajo de los fiscales delegados, que bajo el esquema propuesto tendrían que cumplir muchas más funciones. Pero esto no significa que se necesiten más funcionarios. Se requiere, más bien, una reasignación de funciones desde las URI hasta el nivel de fiscales radicados. No parece irrazonable prever una nueva distribución de funcionarios con base en factores como el número de horas-hombre que los fiscales URI le dedican al trámite de homicidios, que pasarían a ser cumplidos por fiscales radicados.⁴⁰

b. La unidad de investigación y judicialización de homicidios

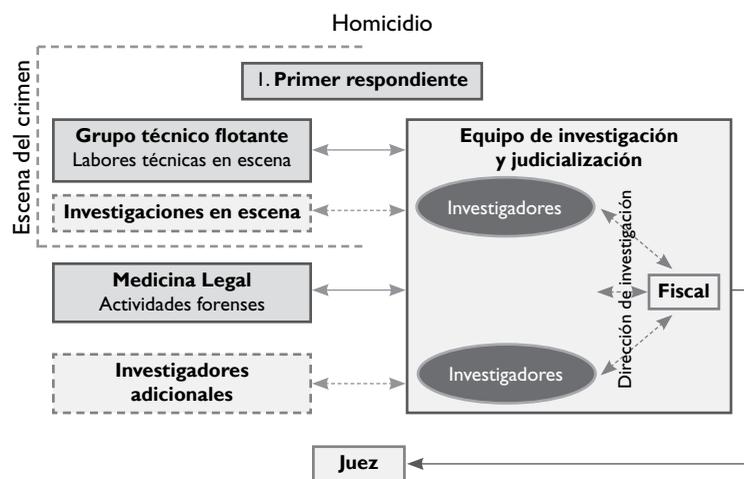
Al recoger el conjunto de alternativas concretas presentadas en el apartado anterior podemos concebir una nueva estructura de investigación más racional.⁴¹ En esta nueva estructu-

tran que la mayoría de homicidios se cometen los fines de semana en horas de la noche (Instituto Nacional de Medicina Legal 2012: 79).

40 Alternativas como esta ya han sido intentadas anteriormente. Por ejemplo, por medio de la Resolución 331 de 2006, el fiscal general decidió que para los delitos conocidos por algunas unidades nacionales contra el terrorismo, el secuestro y la extorsión, la extinción del derecho de dominio y el lavado de activos, antinarcóticos e interdicción marítima, los investigadores de policía judicial de las unidades de reacción inmediata debían coordinar directamente con los fiscales delegados de dichas unidades. En consecuencia, estos fiscales delegados debían tener turnos de disponibilidad para asumir la causa desde su inicio.

41 Recalamos que este texto, y dentro de él esta propuesta de organización, excluyen el estudio de *unidades de casos fríos*, que intentan retomar los casos que no han podido ser resueltos por las unidades iniciales. Dichos grupos de trabajo son importantes pues impiden que los delitos irresueltos queden olvidados, y en la práctica permiten una aproximación fresca sobre la evidencia disponible (Giacalone 2000: 132). Aunque varias unidades nacionales actúan sobre casos que sucedieron hace muchos años, como sucede con la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, en Co-

GRÁFICO 13
Propuesta de asignación de funciones



ra, los investigadores y fiscales radicados se acompañan en el transcurso de todo el caso, bajo una dirección y gerencia unificadas, en equipos preestablecidos que son responsables por el éxito de los procesos. El gráfico 13 expone nuestra propuesta.

Una nueva unidad de homicidios puede tener equipos multidisciplinarios que reciban noticias criminales desde el momento en que los homicidios son reportados. Estos *equipos de investigación y judicialización* están dirigidos y supervisados por el fiscal radicado que es responsable por el rumbo del caso, y están compuestos por dos o tres investigadores de policía judicial responsables de las pesquisas a lo largo de los procedimientos. Por su parte, cada equipo tiene un investigador que es responsable de la ejecución de la estrategia de investigación. A su vez, la unidad cuenta con equipos de recolección de evidencia física, que a su turno están asignados a un número

lombia no hay unidades de casos fríos de homicidio. Para que ello tuviere sentido sería necesario que los resultados de las unidades de vida mejoren, pues no sería razonable que los grupos de casos fríos retomen nueve de cada diez procesos por homicidio. En todo caso, la posibilidad de que la investigación de casos sea reabierto por personas distintas en el futuro refuerza la necesidad de un registro y archivo sistemático y detallado de todo lo realizado durante los actos urgentes y las investigaciones adicionales después del homicidio.

de equipos de investigación y judicialización, y que durante las diligencias están bajo el mando de los investigadores.

La unidad y los equipos descritos pueden estar compuestos de investigadores provenientes del CTI y de la DIJIN y SIJIN, lo que les permite contar con una diversidad de perfiles, experiencias y aportes profesionales. Estos funcionarios deben estar distribuidos en proporciones parecidas a lo largo de los equipos, a fin de que sus diferentes aptitudes se complementen.

A su vez, todos los funcionarios deben estar bajo el mando de una jerarquía unificada y coherente, empezando por los líderes de la ejecución investigativa, seguidos por los fiscales radicados que dirigen y supervisan los equipos, y acabando en el jefe de la unidad.

Este esquema permite un mayor nivel de trabajo en equipo, una jerarquía clara en la toma de decisiones, y una apropiación de parte de los funcionarios de los casos desde el inicio hasta su finalización. En este esquema, la información está congregada de tal manera que su flujo es mucho más eficiente y los equipos pueden teóricamente concentrarse en pocos casos a la vez, en vez de tener que lidiar simultáneamente con los trámites de múltiples casos desconectados.

Nuestra estructura, a la vez, parece aportar una distribución más eficiente de los recursos humanos dada la actual desconexión de esfuerzos y duplicación de labores. En el esquema presente es posible que en un caso de homicidio estén involucrados alrededor de diez funcionarios —excluyendo las labores de medicina legal y de laboratorio—: cuatro integrantes del grupo de laboratorio, dos investigadores, dos fiscales y dos investigadores posteriores a los actos urgentes. Mientras que en el esquema propuesto actúan siete funcionarios: tres recolectores de evidencia física, tres investigadores y un fiscal.⁴²

Ahora bien, el esquema propuesto asume que estos operadores trabajan más por caso, lo que hace necesario reubicar

⁴² Esto no cuenta asistentes de fiscales o recursos necesarios en la respuesta de apelaciones.

algunos y reasignar funciones de otros fiscales. Como propusimos en las alternativas específicas, dicha reasignación de funciones debe compensar las mayores cargas de trabajo que asumen menos funcionarios en el trabajo caso por caso.

c. Razonabilidad presupuestal del esquema propuesto

Nuestra propuesta es posible sin que se necesiten cantidades de recursos irrazonables en relación con los presupuestos actuales de la FGN, las ciudades o el Estado colombiano. Esto requiere, claro está, que la cantidad de homicidios dolosos persista en los niveles actuales.⁴³

Aquí hacemos un ejercicio aproximativo inicial del costo de una nueva unidad de persecución de homicidios para Bogotá (tabla 4).

Según nuestra conjetura presupuestal, una unidad puede estar compuesta por cincuenta equipos de investigación, asumiendo que en Bogotá se presentan cinco homicidios diarios,⁴⁴ para los que prevemos que en promedio cada equipo de persecución penal necesitaría de diez días de investigación y judicialización (es decir, ocho días hábiles y un fin de semana).⁴⁵ Cada

43 Las tasas de homicidios observadas en las décadas inmediatamente anteriores —y que se siguen dando en ciudades como Cali o Medellín— desbordan las capacidades de la mayoría de sistemas penales. Tal como lo ha descrito Gaviria (2000), aquí puede existir una dinámica circular en la que el aumento de homicidios resulta en un desplome de la capacidad del sistema de justicia, lo que a su vez produce un aumento adicional de la criminalidad y los homicidios.

44 Según la Policía Nacional, en 2011 Bogotá tuvo 1651 homicidios, lo que equivale a 4,5 diarios. Ver el capítulo 2.

45 Este es un cálculo arbitrario de parte nuestra, que puede ser modificado con datos acerca de lo que debe demorar un equipo investigador en manejar y analizar los pormenores de un delito complejo. Asume que los funcionarios cuentan con uno o máximo dos días para los actos urgentes, y ocho días para investigaciones adicionales. Mientras que algunos homicidios fáciles pueden ser resueltos en unos pocos días —por ejemplo, cuando el responsable es una persona cercana que confiesa haber cometido el hecho—, otros pueden ser muy complicados y tardar un tiempo importante. Los diez días son entonces un promedio con altos niveles de varianza. La unidad debe ser gestionada de tal manera que asigne la carga de trabajo teniendo en cuenta dicha varianza.

TABLA 4

Costos aproximados de Unidad de Homicidios para Bogotá

Número de homicidios diarios	5
Número de homicidios al año	1825
Número de días dedicados a cada homicidio	10
Número de integrantes por equipo	4
Grupos técnicos flotantes	5
Integrantes por grupo técnico flotante	4
Personal administrativo y de dirección	25
Costo por persona	\$ 10.000.000
Total de días de trabajo	18.250
Grupos de trabajo	50
Fiscales e investigadores de grupos de trabajo	200
Personal grupos flotantes	20
Total personal	245
Costo mensual	\$ 2.450.000.000
Costo anual	\$ 29.400.000.000
Presupuesto FGN	\$ 1.600.000.000.000
Presupuesto Bogotá	\$ 16.000.000.000.000
Costo anual frente a presupuesto FGN	1,84%
Costo anual frente a presupuesto Bogotá	0,18%

grupo estaría compuesto por tres investigadores y un fiscal. A su vez, la unidad contaría con el apoyo de cinco grupos técnicos flotantes para la escena del crimen (el levantamiento de una escena diaria), y 30 personas adicionales, contando personal administrativo (incluyendo un asistente administrativo por cada dos fiscales), y cuatro funcionarios de supervisión y dirección.⁴⁶

46 De acuerdo con la coordinadora de la actual Unidad de Vida de Bogotá, esta no solo tramita homicidios dolosos y cuenta con alrededor de 25 fiscales, por lo que la unidad propuesta necesitaría de un incremento en el número de fiscales encargados del tema de homicidios. No obstante, como anotamos anteriormente, esto no significa que sea necesario vincular a nuevos funcionarios. Más bien, es necesario redistribuir las funciones entre fiscales teniendo en cuenta que a las URI se les quitarán algunas de las funciones con que cuentan actualmente. Nuestra hipótesis es que en términos netos la nueva unidad puede ser más eficiente que la estructura actual, pues existen mayores economías de escala y hay menos funcionarios involucrados por caso. Pero esto dependerá de los tiempos en los que los funcionarios se demoren manejando los casos.

El costo mensual promedio de cada funcionario puede aproximarse a diez millones de pesos, incluidas remuneraciones laborales, transporte, dotación y utilización de equipos, desagregados en cinco millones para cada funcionario administrativo, diez millones para cada investigador o experto técnico y trece millones para cada fiscal.

Con estos supuestos, a nuestro parecer bastante razonables, el costo total anual de esta unidad equivaldría a alrededor de 30 mil millones de pesos, lo que corresponde a un poco menos del 2% del presupuesto de la FGN para 2011⁴⁷ o del 0,2% del presupuesto de la ciudad de Bogotá para 2012.⁴⁸ Es decir, los costos de funcionamiento de una unidad con un músculo suficiente para la investigación de homicidios no es irrazonable presupuestalmente si se tiene en cuenta que varios de sus gastos deben ser compartidos entre la Fiscalía y el Distrito. Sobre todo, considerando que para ambas autoridades la persecución efectiva de homicidios dolosos debe ser un asunto de primera importancia.⁴⁹

Desde luego, el ejemplo de Bogotá se refiere a las posibilidades presupuestales de este esquema, y no a que este deba intentarse inicialmente en la capital. Idealmente, debería probarse un piloto en una ciudad de menor complicación, como por ejemplo Bucaramanga.

Ahora bien, no se trata de que para cada fenómeno de criminalidad para el que se considera que existe alguna prelación se desarrolle una unidad específica. La formulación de estas unidades debe derivarse de necesidades concernientes a la estrategia de investigación o de judicialización de fenómenos criminales y no, como parece haber sucedido anteriormente, a incentivos políticos para la cúpula de la FGN.⁵⁰

47 Informe de Gestión de la FGN para el año 2011, p. 125.

48 Presupuesto General para el Distrito Capital para el año 2012.

49 Aunque no lo mostramos acá, el mismo ejercicio puede ser realizado a nivel nacional. El gasto de funcionamiento de un esfuerzo equivalente respecto de todos los homicidios del país corresponde al 20% del presupuesto de la FGN, y también, al 0,2% del presupuesto general de la nación.

50 Un ejemplo que se debe evitar es el funcionamiento pasado de

No obstante, sí puede tener sentido que algunas unidades realicen labores conjuntas de investigación y judicialización de fenómenos criminales para los que el trabajo en equipo puede producir mejores resultados. Este parece ser el caso de la recién creada unidad de contexto, que se ocupa de actividades de análisis delictual transversales respecto de múltiples delitos. También puede suceder lo mismo al tratarse de unidades de delitos específicos que tienen niveles altos de gravedad y para las que pueden existir economías de escala respecto de las estrategias de investigación.

d. Liderazgo de la investigación. Gerencia de la policía judicial y dirección de la Fiscalía

La estructura de funciones de investigación y judicialización descrita toma una posición acerca de quiénes lideran la investigación. Una división adecuada de labores es aquella en la que, de una parte, un investigador de policía judicial, quien es el líder del equipo de investigadores, administra la ejecución de las actividades investigativas; mientras que el fiscal dirige y supervisa las mencionadas actividades. Esta asignación de funciones tiene sustento tanto desde la Constitución y la Ley, como desde la conveniencia de la práctica de investigaciones.

Los argumentos constitucionales y legales son los siguientes: el artículo 250 de la Constitución establece que la FGN, dentro de su obligación de “adelantar el ejercicio de la acción penal”, debe “realizar la investigación de los hechos que revisten las características de un delito”, y a la vez, “dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional y los demás organismos que señale la Ley”.

la unidad nacional de delitos contra la libertad personal, que tramitaba simultáneamente casos de delitos tan disímiles como el desplazamiento forzado y el secuestro simple y extorsivo. En este caso, la formalidad jurídica de que los delitos estuvieran en el mismo título del Código Penal, en combinación con la presión mediática o internacional de que dichos procesos fueran priorizados, repercutieron en una discutible estrategia de juntar delitos cuyo *modus operandi*, victimarios y estrategias de investigación eran totalmente diferentes.

A su vez, el artículo 200 del CPP dispone que a la FGN le “corresponde [...] realizar la indagación e investigación de los hechos”, función desarrollada “por conducto del fiscal director de la investigación”, a quien “corresponde la dirección, coordinación, control jurídico y verificación técnico-científica de las actividades que desarrolle la policía judicial”.

Así, el fiscal delegado *realiza la investigación* ejerciendo funciones de *dirección, coordinación, control jurídico y verificación técnico-científica* de las actividades investigativas, que a su turno son consumadas por la policía judicial. De esta manera, la Fiscalía se ocupa de una labor más genérica de gobierno y supervisión, mientras que los investigadores de policía judicial son quienes concretamente ejecutan las diligencias investigativas.

En nuestro entendido, el contenido de las funciones de los fiscales incluye: i) establecer objetivos, orientar y guiar la actividad investigativa, ii) asignar de manera abstracta la división del trabajo en las actividades investigativas, iii) monitorear que las labores de investigación cumplan con los objetivos y estándares fijados, y iv) comprobar que las actividades probatorias en los casos concretos se ajustan a la normatividad, resguardan las garantías procesales, y tienen las cualidades suficientes para ser válidamente utilizadas en juicio. Por su parte, los investigadores de policía judicial deben ejecutar las actividades investigativas, dentro de los parámetros impuestos, y sujetos al control establecido por el fiscal correspondiente.

Ahora bien, esta asignación de funciones no proscribire dos situaciones, que aunque no están explícitamente mencionadas en la normatividad penal, se derivan de una interpretación razonable de los artículos citados. Primero, el fiscal delegado, en aplicación de sus obligaciones de *realizar la investigación de los hechos* y *dirigir* las actividades de investigación, puede participar directamente en las diligencias probatorias cuando así lo requieran algunos casos específicos. Las labores de dirección, coordinación y verificación abarcan la posibilidad de que en casos concretos se ejerzan actividades de acompañamiento de las propias labores investigativas. Ya en otros documentos

Dejusticia ha mostrado lo inadecuadas que resultan interpretaciones legales como las del fiscal-testigo que impiden que el fiscal participe directamente de los esfuerzos de recolección de evidencia (Guzmán, La Rota y Uprimny 2010; Bernal y La Rota 2012b). Dichas prohibiciones no parecen tener sentido en un marco constitucional y legal en el que el fiscal gobierna la investigación, lo cual requiere que de vez en cuando se involucre directamente en las actividades que dirige, coordina y supervisa.

La segunda situación que no excluye la normatividad vigente es que las labores investigativas concretas sean gestionadas o administradas por investigadores. La asignación de las funciones de dirección, supervisión y control de la investigación en cabeza del fiscal, de ninguna manera impide que la ejecución de las diligencias de recolección de pruebas estén lideradas por una persona que haga parte del equipo de investigadores. Dicho liderazgo corresponde a la organización de los recursos humanos y materiales disponibles en el caso concreto, de acuerdo con las necesidades investigativas inmediatas requeridas, de nuevo, bajo la dirección ejercida por el fiscal. Concluir que solo el fiscal lidera la investigación sería dejar que las actividades investigativas concretas ejercidas por la policía judicial quedaran desarticuladas y al arbitrio de la aleatoriedad. Por el contrario, asumir que el fiscal también debe gerenciar las actividades concretas de investigación sería desconocer que dichas actividades son asignadas a la policía judicial. Ninguna de estas puede ser una interpretación constitucional o legal adecuada.⁵¹

Nuestra asignación de funciones también es conveniente, pues asume la mejor alternativa en el manejo del personal

51 Es posible que en la implementación de nuestro esquema se presente una ligera desconexión entre las labores de judicialización de los casos —ejecutada por el fiscal— y su investigación —ejecutada por la policía judicial—. Pero esta diferencia, asumiendo una cantidad de tiempo suficiente por caso, no debe impedir que el fiscal de cada equipo ejerza una labor activa de dirección y supervisión de la investigación de los casos que van llegando.

investigativo y de judicialización. En primer lugar, el control sobre la investigación lo tiene la FGN y no la policía, lo que en principio disminuye las posibilidades de abusos —dados los recientes escándalos acerca de la utilización indebida de instrumentos de espionaje con fines políticos o delictivos, este tipo de controles es esencial—⁵²; pero a la vez, mantiene la aplicación de las técnicas probatorias en manos de los investigadores, quienes tienen mayor experticia en estos asuntos, asumiendo que el perfil de los fiscales no es propiamente el de un detective. El fiscal debe ser primariamente experto en la judicialización de casos, y no es esperable que cumpla cabal y exhaustivamente dos papeles para los que se necesitan perfiles diferentes.

Así, el fiscal lidera la investigación en los casos concretos, por medio del plan metodológico que el equipo investigativo debe aplicar, y ello no impide que el equipo de investigadores plantee hipótesis y ajuste la táctica investigativa en consecuencia. Por ejemplo, los investigadores deben formular hipótesis acerca de los hechos delictivos desde los primeros momentos en la escena del crimen, las cuales deben ser el punto de partida para las labores de recolección de evidencia.⁵³ El que la hipótesis de lo sucedido deba surgir desde los primeros momentos de la investigación confirma la importancia de la labor que cumple la policía judicial.

52 El sistema procesal colombiano se diferencia del de varios países desarrollados, en donde la investigación es realizada en su integridad por la policía, en coordinación con, pero autónomamente de la Fiscalía. El que la FGN sea responsable de la dirección y supervisión tiene sentido en contextos como el colombiano, con una historia de abuso de las entidades de policía y de inteligencia a cargo del gobierno. Aunque esto signifique ciertos costos en términos de eficiencia, estos parecen enteramente razonables considerando la mayor protección de los asociados proveniente de una dirección, se puede decir, cuasijudicial, de la investigación. Lo importante para que la división de labores descrita no sea un obstáculo para la efectividad de la investigación es que haya una integración adecuada entre la dirección y la ejecución de las actividades probatorias, tal como lo proponemos en este texto.

53 Desde luego, los investigadores deben ser suficientemente exhaustivos y flexibles para ajustar o rehacer las hipótesis a medida que avanzan los ejercicios probatorios.

Por lo anterior, esta asignación de labores es a la vez equilibrada y flexible, pues simultáneamente permite un control por parte de funcionarios judiciales sobre la investigación, y le otorga flexibilidad y posibilita la aplicación de experticia concreta en las actividades específicas de los detectives.

Problemas respecto de quienes investigan

Al nivel del recurso humano que adelanta la investigación del homicidio encontramos dificultades de cuatro tipos: 1) falta de idoneidad del personal e insuficiencia de la capacitación; 2. Diferencias excesivas entre los perfiles de los investigadores; 3. Insuficiencia en la cantidad de personas dedicadas a la realización de algunas tareas; y 4. Problemas de coordinación entre diferentes funcionarios. A continuación describimos estas falencias.

Falta de idoneidad e insuficiencia de formación y capacitación de funcionarios

En este apartado exponemos las falencias detectadas al nivel del perfil, la formación y la capacitación de investigadores de policía judicial.

Perfil de los investigadores

En otros países, la investigación es realizada por funcionarios que cuentan con una aptitud personal, una experiencia y una formación profesional y capacitación excepcionales. Giacalone (2011: 1 y 2) afirma que hoy en día los investigadores judiciales han de ser “hábiles en informática, excelentes comunicadores, [y] tener una fuerte comprensión de la evidencia física”. Continúa señalando que “durante años de [...] servicio, algunos oficiales desarrollan el potencial de volverse un buen investigador, por la calidad de su trabajo, [y] astucia en la calle” y han de ser “persistentes, determinados, orientados hacia los detalles, y preparados”. En los casos en los que los investigadores son seleccionados del cuerpo policial, “solo los mejores policías son seleccionados para eventualmente ser investigadores”.

Sin embargo, esto no ocurre con varios de los funcionarios que realizan la investigación judicial de homicidios en Colombia. Para los cargos de técnicos forenses, que son quienes se desplazan a la escena del crimen para recoger evidencia, no hay ningún requisito de formación profesional específica relacionada con las labores que desempeñan. No es extraño encontrar profesionales con antecedentes de oficios completamente distintos: en nuestro trabajo de campo encontramos a un técnico en aviación y a una administradora de empresas realizando las tareas de levantamiento de planos y fijación fotográfica de la escena criminal. Dichas personas no encontraban trabajo en aquello en lo que fueron originalmente entrenadas.

Para el caso de los investigadores del CTI, en las ciudades en las que hicimos el trabajo de campo muchos de ellos cuentan con una formación previa como abogados. Según nuestras entrevistas, muchos de los investigadores de policía judicial del CTI son abogados que quieren ser fiscales y para el efecto utilizan al CTI como “trampolín”.⁵⁴ Si bien dicha formación puede asegurar competencias para entender aspectos del proceso penal, usualmente no incluye la capacitación para el desarrollo de habilidades prácticas de investigación. Un buen abogado no es necesariamente un buen investigador, ni viceversa.

Giacalone (2000) indica que un buen investigador para el caso de homicidios debe, además de saber los límites procesales de sus actuaciones y ser apto en la utilización de evidencia técnica, saber desempeñarse en la calle y poder interrelacionarse con todo tipo de personas. Pero esto no parece suceder con algunos de los investigadores del CTI, que se ven a sí mismos como en vía a ser funcionarios judiciales. Algunos fiscales

54 Esta es la percepción de las personas entrevistadas, además de nuestra experiencia en el trabajo de campo al haber encontrado a múltiples investigadores del CTI que eran abogados o que estaban estudiando derecho. A nuestro saber, no existen datos que en abstracto caractericen el perfil de estas personas.

que entrevistamos consideran que los investigadores del CTI “creen que son muy elegantes” para las labores de campo,⁵⁵ lo cual puede ser adverso para este trabajo: la capacidad de ganarse la confianza de potenciales testigos superando la desconfianza que muchas personas tienen del personal policial o judicial requiere de múltiples sutilezas en el manejo de las relaciones interpersonales.⁵⁶ Pero según nos dicen varios entrevistados para una unidad distinta de delitos graves,⁵⁷ muchos agentes del CTI parecen creer lo contrario, actuando de manera poco empática con las personas que se encuentran alrededor de una escena del crimen, en ocasiones confundiendo las características de una entrevista con las de un interrogatorio.⁵⁸

Además de estos problemas inherentes al perfil de quien hace investigación criminal en Colombia, encontramos diferencias claras entre los perfiles de los investigadores del CTI, de un lado, y los de la SIJIN y DIJIN de la Policía Nacional, del otro. En varias investigaciones hemos identificado dichas diferencias como un obstáculo para la investigación penal (Bernal y La Rota 2012b).

La primera diferencia que identificamos se refiere a la proveniencia profesional de cada una de las policías judiciales. Mientras que un número importante de los investigadores del

55 En otras investigaciones hemos señalado los problemas que existen en las diferencias de perfiles de los diversos investigadores de policía judicial (Guzmán et al. 2011: 40-42).

56 Así, Giacalone (2000: 92-97) describe múltiples técnicas para ganarse la confianza de personas a quienes las autoridades entrevistan, que van desde la forma de vestir, los lugares dónde realizar las entrevistas, y el orden y el contenido de las preguntas.

57 La poca empatía de los investigadores del CTI con las personas entrevistadas proviene de las entrevistas realizadas con fiscales de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Si bien en el trabajo de campo para esta investigación no obtuvimos información que sugiriera que el problema de poca empatía de los investigadores del CTI también ocurre en las investigaciones de homicidio, tampoco tenemos razones para concluir que esto no aplica, al menos para algunos de los funcionarios del CTI que trabajan en las unidades de vida.

58 Acerca de las diferencias con las que es necesario aproximarse a una entrevista en comparación con un interrogatorio, ver Swanson et al. (2009: 147).

CTI son abogados, los investigadores de la SIJIN y DIJIN tienen rangos de la Policía Nacional, y normalmente son bachilleres, con cursos básicos de policía nacional y, si acaso, algún curso adicional de investigación judicial. Los fiscales tienen entonces una disyuntiva entre investigadores poco capacitados, pero con experiencia práctica en la calle o con mayor capacidad de análisis, pero que en algunas ocasiones sienten que están por encima de muchas de las actividades características de la labor de un detective.

Una segunda diferencia se refiere a las distintas instituciones. En la SIJIN y DIJIN prevalece una jerarquía de tipo militar en la que la obediencia y la disciplina son protagónicas. Los policías están normalmente dispuestos a seguir las órdenes de los fiscales sin cuestionarlas y a desenvolverse bien en la calle, pero no cuentan con las habilidades críticas y el criterio autónomo para afrontar decisiones relativas a la investigación penal. Por el contrario, el mayor perfil educativo de muchos investigadores del CTI les permite ser más críticos y participativos frente a las diligencias que reciben de los fiscales.

En tercer lugar, al ser parte de la Policía Nacional, la SIJIN y DIJIN cuentan con respaldo de seguridad en las zonas con problemas de orden público. El CTI no cuenta con dicho apoyo.

Finalmente, los objetivos institucionales de las distintas entidades generan intereses diferentes acerca de los resultados de la investigación. Mientras que los investigadores de la SIJIN y DIJIN buscan presentar resultados que resalten sus avances en materia de seguridad —prefiriendo así las capturas fáciles—, los del CTI no tienen ninguna obligación de mostrar resultados en ese sentido.

Por último, de los párrafos anteriores obtenemos una conclusión un poco más trágica: ninguno de los dos perfiles se ajusta al de un verdadero cuerpo de detectives que pueda investigar adecuadamente crímenes complejos. Salvo excepciones, los integrantes de la DIJIN y SIJIN son agentes de policía que no cuentan con suficiente criterio autónomo, y que están mejor ubicados si simplemente realizan trámites ordenados

por los fiscales. Mientras que muchos investigadores del CTI son abogados que profesionalmente no parecen tener la expectativa de hacer labores de campo que impliquen el desenvolvimiento cotidiano en la calle.

De todo esto se deriva la recomendación de redefinir el perfil de los funcionarios de policía judicial de la FGN, y de manera consecuente, de rediseñar los sistemas de vinculación, formación y promoción del CTI.

Formación y capacitación

En relación con la formación y la capacitación de los investigadores, lo ideal sería que hubiera un curso básico que fuera un requisito de formación inicial para cualquier persona que quisiera ingresar al cuerpo de investigadores del CTI; a medida que estas personas quisieran y pudieran avanzar en sus carreras, la escuela debería suministrarles cursos adicionales de actualización y de concentración en técnicas de investigación y delitos específicos. Pero esto no es así.

Las labores desempeñadas por los técnicos forenses e investigadores requieren de una formación básica que les permita tener algunos conocimientos y contar con ciertas habilidades. En la Escuela de la Fiscalía existe un curso básico de policía judicial que toman algunos miembros del CTI. Sin embargo, la utilidad de este curso es limitada por varias razones: primero, porque se trata de una capacitación de 1220 horas⁵⁹ que según reportaron algunos de los funcionarios de policía judicial entrevistados no deja suficientemente afianzados los conocimientos de tipo práctico de la investigación del delito de homicidio⁶⁰. Por su parte, la formación acerca de técnicas

59 El curso básico de policía judicial está a cargo de la Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses de la misma Fiscalía General de la Nación.

60 De acuerdo con el Planeamiento Curricular de la Escuela de la Fiscalía, el curso básico de policía judicial consta de cuatro módulos: i) Básico: en el que se tratan temas de desarrollo humano (110 horas), ofimática (30 horas) y acondicionamiento físico (30 horas); ii) Específico: en el cual se desarrollan los módulos de normas jurídicas (120 horas), investigación (165 horas), criminalística (320 horas), procedi-

específicas de investigación para ciertos delitos se imparte de manera excepcional, dependiendo de la financiación de la cooperación internacional, por ejemplo, en asuntos de lavado de activos. Los funcionarios de la Escuela de la FGN no recuerdan que se haya presentado un curso específico acerca de técnicas de investigación del homicidio. Tampoco encontramos documentación de ello.

La segunda limitación es la baja cobertura del curso básico. Muchos de los investigadores del CTI nunca han tomado este curso, a pesar de llevar varios años desempeñando sus cargos.⁶¹ El curso no es obligatorio y la Escuela no tiene suficiente capacidad para ofrecerlo a todos los funcionarios que ejercen funciones de policía judicial. Es común que investigadores de policía judicial y técnicos de laboratorio se encuentren actuando en casos de homicidio sin haber pasado nunca por una formación o capacitación acerca de dichas labores.

Así, de acuerdo con jefes de las unidades de criminalística de varias de las ciudades del país, muchos investigadores y técnicos forenses de homicidios aprenden a través de la realización de sus funciones, y de la observación de lo que hacen sus compañeros de mayor experiencia. Aunque no dudamos

mientos operativos (80 horas) y procesamiento de la información (100 horas); iii) Transversal: con el tema de atención al usuario (70 horas); iv) Institucional: con los temas de sistema de gestión de calidad (135 horas) y sistemas de información (60 horas).

61 El informe de Gestión 2011 y 2012 de la Escuela de la Fiscalía presenta únicamente las cifras de los números de funcionarios a los que se les ha impartido el “curso básico” en cada uno de esos años (747 para 2011 y 1084 hasta octubre de 2012). Si bien estas cifras muestran un aumento en el número de personas capacitadas de un año a otro, las mismas no discriminan cuántos de los cursos básicos son de policía judicial —que es lo que nos interesa en este punto— y cuántos para fiscales. En todo caso, las cifras que presentan no indican cuál es el porcentaje del personal de policía judicial cubierto por dicha capacitación. Por esas razones no es posible saber con certeza, al menos a partir de las estadísticas publicadas en los informes de gestión de la Escuela, cuál es la cantidad real de personas que han tomado el curso básico de policía judicial y cuántas ejercen funciones sin haberlo tomado. Sin embargo, lo que reportaron los agentes de policía judicial entrevistados de las cuatro ciudades es que es frecuente que haya investigadores y técnicos forenses que ejercen sus funciones sin haber tomado el curso.

de que la experiencia juegue un papel importante en la construcción de capacidades de cualquier investigador, esta no debe ser la única herramienta de aprendizaje del cuerpo investigativo. Además, la exclusividad del aprendizaje a partir de la experiencia aumenta el riesgo de perpetuación de malas prácticas. Esa es una de las razones por las que son importantes los espacios de formación y capacitación que, aunque tienen apego a la práctica, involucran contenidos de reflexión académica.

Así mismo, es posible que en algunos investigadores de homicidios concurren simultáneamente dos condiciones negativas: que no hayan pasado por ningún curso de formación y capacitación, y que no tengan mucha experiencia.⁶² Ello nos sugiere que la asignación del personal no tiene en cuenta la concordancia entre las capacidades de los investigadores y las necesidades de los casos.

De otro lado, los funcionarios de policía judicial son trasladados con frecuencia entre distintas unidades del CTI. Como resultado, deben iniciar de nuevo la formación experiencial que habían acumulado tras su paso por la unidad en la que se encontraban. De acuerdo con el director de la Unidad de criminalística de la ciudad de Bogotá, esos traslados son necesarios para reducir el riesgo de estrés laboral, pues permanecer demasiado tiempo investigando un mismo tipo de delito podría generar problemas psicológicos en algunas personas. Esta situación pone de manifiesto la necesidad de evaluar con alguna frecuencia las condiciones de las personas que trabajan en la investigación de delitos como el homicidio, pues si bien es ideal intentar acumular experiencia y conocimiento para este tipo de investigación, también lo es minimizar el riesgo de que los funcionarios sufran deterioro en su salud.

62 En nuestro trabajo de campo observamos esta situación. En particular, en los casos en los que los investigadores contaban con formación previa en temas completamente distintos a los de investigación criminal (como por ejemplo, el caso de los investigadores que tenían formación únicamente como administradores o auxiliares de vuelo).

Insuficiencia de personal; problemas en la vinculación de personal de calidad

La dificultad que los funcionarios expresaron con mayor frecuencia es la insuficiencia de personal en casi todos los cargos: investigadores, técnicos y médicos forenses, fiscales y asistentes de fiscal. Sin embargo, como lo hemos mencionado en otros documentos (Guzmán *et al.* 2011; Bernal y La Rota 2012: 12), en estos diagnósticos debemos ser cautos acerca de las afirmaciones de la insuficiencia de recursos materiales o de personal. La escasez de recursos puede provenir de su percepción —totalmente válida, dada su experiencia parcial y anecdótica—, que no necesariamente corresponde a un análisis acerca de insuficiencia de recursos para el agregado de funciones. Las malas experiencias individuales de los funcionarios pueden ser el resultado de un mal manejo de recursos y de una errada asignación y distribución de funciones. Tal como observábamos en el capítulo 1, la insuficiencia de personal en las Unidades de Vida puede deberse a problemas con la focalización de esfuerzos de política criminal. La razón verdadera no es clara.

Por su parte, los fiscales radicados de las Unidades de Vida señalaron que tenían problemas por falta de personal, pues ellos mismos estaban encargados en muchos casos de más de 700 procesos, y para adelantarlos no contaban con más de uno o dos investigadores y un asistente. En algunos despachos, sin embargo, los fiscales no cuentan con asistente, e incluso conocimos la situación de una fiscal de la Unidad de Vida de la ciudad de Medellín a la que no se le había asignado un investigador en lo que iba corrido del año 2012.

A su vez, varias de las personas entrevistadas explican la escasez o la falta de idoneidad del personal en varias de las instancias de investigación debido a la baja remuneración de los funcionarios del CTI, de la Fiscalía y de Medicina Legal, teniendo especial consideración con que se trata de funciones que continuamente deben realizarse en horario nocturno y para las cuales existe un nivel de riesgo mayor que para otras

actividades. ¿Este diagnóstico es certero? Según pudimos establecer,⁶³ los investigadores de criminalística tienen asignaciones salariales mensuales de entre \$1,8 millones y \$2,6 millones (aproximadamente entre US\$1.040 y \$1.480), dependiendo de su nivel en el escalafón. Las remuneraciones de los fiscales de las Unidades de Vida se ubican entre \$5,7 millones y \$6,3 millones de pesos (aproximadamente US\$3.230 y \$3.595).⁶⁴ Los salarios de los médicos de Medicina Legal encargados de realizar las necropsias están entre los \$2,4 millones y 4,9 millones de pesos (aproximadamente US\$1.382-\$2.740), dependiendo de su nivel de estudios y experiencia.⁶⁵ Aunque los salarios mencionados corresponden a varias veces el salario mínimo —que además, según diversos cálculos, es cercano a la mediana de la remuneración en el mercado laboral colombiano⁶⁶— hace falta estudiar si son o no competitivos para el mercado laboral de las personas con los perfiles que se buscan.

Aunque no contamos con información para comparar los salarios de investigadores y técnicos con eventuales alternativas laborales, presentamos aquí el asunto debido a que fue uno de los argumentos elevados con más frecuencia como explicación del mal desempeño de ciertos funcionarios. Un fiscal de homicidios de Bucaramanga señaló que:

el manejo de la escena no es adecuado porque el personal no está contento con lo que hace. Y si el personal no está contento con lo que hace, no acude allá a cumplir su labor de manera efectiva. Ese problema de origen es fatal. Entonces van a decir, “no, es que en la noche se nos presentan 3 homicidios”, pero no porque es que hay noches en las que solo se presenta un homicidio, ¿y por qué no manejó bien la escena? Está bien el día que le salieron 5 homicidios, que le salieron 3, pero es que hay noches que solo es uno, ¿por qué no lo manejó bien?

63 Ver el Decreto 875 de abril de 2012.

64 La menor remuneración corresponde a los fiscales delegados ante los jueces del circuito, mientras que la mayor es la de los fiscales delegados ante jueces penales especializados.

65 Decreto 845 de abril de 2012. Por el cual se dictan normas en materia salarial para los servidores públicos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y se dictan otras disposiciones.

66 Ver, por ejemplo, Santamaría, García y Mujica (2009).

Porque él tiene ese germen de inconformidad. Entonces las entrevistas no se reciben bien, a pesar de que se les brinde preparación, el manejo técnico de la escena, de recolección de elementos materiales a veces es deficiente⁶⁷.

En el caso particular de los técnicos del CTI encontramos una razón adicional que podría explicar varias de las falencias del personal. Según relataron los técnicos que conocimos, su labor es vista por muchos de los funcionarios del CTI —incluyendo en ocasiones a directivos de esta entidad— como la de meros “recoge-muertos”. A pesar de que su trabajo es crucial para la recolección de evidencia, los técnicos carecen del estatus profesional de un investigador; los que trabajan en unidades de vida se identifican —y se valoran a sí mismos— como quien tuvo la mala suerte de ser asignado a una unidad en donde deben trasnocharse “recogiendo muertos” por toda la ciudad. Ser asignado a la unidad de criminalística es tomado como una obligación para los técnicos nuevos o un castigo para los viejos. Y esto evidentemente puede producir que estos cargos se ejerzan con desinterés e insatisfacción.

Problemas con la coordinación entre el CTI y la Policía Nacional

Además de la desarticulación descrita en el capítulo 3, apartado sobre “Distribución de las actividades de investigación”, encontramos un problema de descoordinación específico entre los miembros de las policías judiciales de la Fiscalía (CTI) y los de la Policía Nacional (SIJIN y DIJIN).⁶⁸

La descoordinación entre las dos policías judiciales es un problema común en todas las ciudades en las que hicimos trabajo de campo.⁶⁹ La tensión entre la policía judicial del CTI y

⁶⁷ Entrevista a Fiscal coordinador de la Unidad de vida. Seccional Bucaramanga, Bucaramanga, septiembre 14 de 2012.

⁶⁸ En otros documentos (Guzmán *et al.* 2011; Bernal y La Rota 2012) hemos descrito —de forma menos detallada— la descoordinación que existe entre las policías judiciales y entre fiscales e investigadores.

⁶⁹ Este problema parece ser una dificultad de carácter nacional,

las de la SIJIN y DIJIN se origina cuando se presentan homicidios de alta connotación social.⁷⁰ De acuerdo con nuestras entrevistas, en muchas ocasiones la SIJIN o DIJIN intentan manipular el sistema para que los casos de impacto mediático les sean asignados a ellos.

Puesto que la Policía Nacional, a través de la línea 123,⁷¹ sabe primero de la ocurrencia de los homicidios (ver capítulo 3, apartado sobre “Distribución de las actividades de investigación”), puede adelantarse al CTI identificando casos que le interesan e intentando hacerse a ellos. Los fiscales e investigadores del CTI entrevistados aseguraron que con alguna frecuencia la DIJIN y la SIJIN aprovechan para adelantar algunas labores de investigación así no les toque el turno; o incluso, trastocan los turnos de asignación para que el caso no le sea asignado⁷² al CTI.⁷³ Detrás de esta tensión está la necesidad

pues como lo demuestra esta noticia del diario *El Espectador*, se presentaron roces entre la FGN y la policía por cuenta de tres casos de alta exposición mediática en los que funcionarios de cada una de estas entidades acusaron a la otra de haber cometido errores en la investigación. Ver el reportaje “Guerra fría entre la Fiscalía y la policía”, octubre 7 de 2012. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-379767-guerra-fria-entre-fiscalia-y-policia>

⁷⁰ En esta categoría pueden incluirse los homicidios cuando i) la víctima es una figura pública, o una persona que genera excepcional atención (incluyendo a niños o a mujeres víctimas de sus cónyuges); o ii) los resultados de la investigación del homicidio son útiles para mostrar progresos en materia de seguridad, por ejemplo, cuando es predecible que se producirá alguna captura o incautación.

⁷¹ La línea 123 es un sistema unificado de seguridad y emergencias a cargo de la Policía Nacional, al cual llegan las llamadas realizadas por los ciudadanos que reportan eventos relativos a la seguridad o emergencias de cualquier tipo. Aunque el reporte de las llamadas es local, se usa el mismo número en todo el país.

⁷² En el capítulo 3, apartado sobre “Distribución de las actividades de investigación” explicamos la labor de los primeros respondientes y cómo funciona el sistema de “puertas” o reparto de casos de homicidio entre las dos policías judiciales.

⁷³ La estrategia que conocimos es que los miembros de la policía no informan inmediatamente a la central telefónica del CTI cuando encuentran un cadáver, sino que lo “esconden” por el tiempo necesario para que al CTI le sea asignado otro caso. En Bogotá, la aplicación de esta estrategia es mucho más fácil que en otras ciudades, pues el cambio de turno ocurre de un caso a otro, y por ello basta con esconder un caso por unas cuantas horas. En las otras tres ciudades el cambio de “puertas” es de un día a otro, por lo que la SIJIN y la DIJIN

de la Policía de mostrarse ante los medios como activa en las labores de preservación de la seguridad ciudadana.

Estos problemas de descoordinación tienen dos consecuencias respecto de la recolección y preservación de la prueba: primero, el irrespeto de turnos perjudica la oportunidad de la respuesta al homicidio, pues la lógica de quién acaba acudiendo ya no es quién tiene mayor disponibilidad.⁷⁴ Segundo, en ocasiones el CTI acaba acudiendo a la escena del crimen después de que en esta ya intervino la policía. Además de la duplicación de labores, esto pone en peligro la adecuada recolección y preservación de evidencia, al pasar la labor probatoria por más manos de las necesarias. Peor aún, los investigadores del CTI indican que ha habido ocasiones en las que la DIJIN o SIJIN esconden información útil para adelantar capturas y presentarla ante los medios como un logro de la policía. En palabras de una funcionaria del CTI, los investigadores de la SIJIN están “hambrientos del positivo ajeno”.

Discusión de alternativas

Anteriormente propusimos una nueva estructura de la investigación penal de homicidios que pretende superar algunos de los problemas de desarticulación descritos en los párrafos anteriores. Quedan entonces por analizar las alternativas que existen para enfrentar los problemas identificados en este apartado, relacionados con el perfil, la formación y la capacitación de quienes realizan investigación penal.

tienen menos oportunidades para aplicar esta estrategia.

74 Ello no significa que este deba ser el único criterio de asignación de casos. Puede ser razonable que el reparto dependa también de la característica de los casos cuando existen equipos especialistas en diferentes tipos de situaciones. Pero esto no es lo que sucede en el presente. El CTI puede incluso tener más herramientas y habilidades para la investigación que la Policía (siempre y cuando, como describimos en el capítulo 3, apartado sobre “Problemas respecto de quienes investigan”, no se trate de zonas de riesgo en las que la esta puede garantizar más fácilmente la seguridad de sus agentes. En esta investigación no supimos de casos que fueran expresamente asignados a la Policía en aplicación de este último criterio.

La superación de estos problemas requiere del ajuste del modelo actual de selección de funcionarios del CTI, del fortalecimiento de los sistemas de formación y capacitación de dichos funcionarios y, en últimas, de la profesionalización las funciones de investigación penal.

- i. El método de selección de los investigadores debe ajustarse para que las personas seleccionadas tengan los perfiles característicos de los técnicos e investigadores judiciales. Como dijimos, el perfil del detective tiene características específicas que se deben buscar mediante mecanismos de selección ajustados. Lo mismo sucede con los técnicos, quienes deben provenir de diferentes disciplinas, dependiendo de las necesidades de expertos que haya en cada momento. En el mismo sentido, es necesario reevaluar la práctica de que los investigadores del CTI sean en gran parte abogados o estudiantes de derecho.

En últimas, la FGN y la policía deben planear las habilidades de los funcionarios por vincular hacia el futuro, que pueden ser diferentes al perfil de varios de los actuales fiscales o investigadores de policía judicial. Ello teniendo en cuenta que la necesidad de realizar actividades sofisticadas de pesquisa penal requiere que las personas que las dirigen y ejecutan cuenten con altas capacidades analíticas, especialidad en manejo de tecnologías de la información y experticia forense, y la comodidad en la realización de planeación estratégica.⁷⁵

A su vez, la FGN debe estudiar cuál debe ser una remuneración atractiva, digna y adecuada para los perfiles necesarios, de acuerdo con el mercado laboral correspondiente. Aunque no necesariamente es así, puede que se llegue a la conclusión de que en el presente no se cuenta con re-

75 Batts, Smoot y Scrivner (2012: 15) afirman para los departamentos de policía en Estados Unidos que puede ser más fácil hallar dichas habilidades en “empleados contemporáneos” de generaciones recientes.

cursos para cubrir una remuneración adecuada —teniendo en cuenta el Premium que ha de asignarse al hecho de ser parte de la carrera de la Fiscalía General—. Al menos este cálculo dará datos acerca de los recursos necesarios, y de aquellos grupos de funcionarios para los que es prioritario un aumento en el futuro.

- ii. El curso básico de policía judicial debe ser obligatorio, y ha de entenderse como una etapa de formación inicial obligatoria, antes de la cual las personas no pueden entrar a ejercer funciones de investigación. Adicional a la formación por la que todos los funcionarios deben pasar, la Escuela de la FGN debe ofrecer capacitaciones posteriores que sean específicas en los temas propios de la investigación, tales como técnicas y herramientas de recolección de evidencia, y la estrategia de investigación de fenómenos criminales particulares, como el delito de homicidio.⁷⁶ Algunas de estas capacitaciones pueden prestarse por medio de terceros, ya sea a través de la cooperación de agencias gubernamentales extranjeras, o de expertos o universidades internacionales o nacionales.⁷⁷
- iii. La *profesionalización* de la investigación en el CTI involucra el desarrollo de una trayectoria profesional de largo plazo, a través de la cual las personas puedan transitar por dife-

76 Un buen ejemplo es el sistema de estándares de desarrollo profesional para los detectives en el Reino Unido. De acuerdo con Braga, Flynn, Kelling y Cole (2011: 15 y 26), dichos estándares fueron implementados al reformar un sistema en el que los detectives eran simplemente entrenados por funcionarios con más experiencia. Ahora, cada detective debe completar una formación inicial de investigación de crímenes serios. Al subir la jerarquía del cuerpo de investigación, los detectives han de demostrar el éxito en sus labores, y tomar cursos adicionales de capacitación acreditados.

77 Actualmente existen programas profesionales de universidades privadas en estos temas. Por ejemplo, la Institución Universitaria Tecnológica de Antioquia ofrece, entre otros, los programas de Criminalística y Tecnología en investigación judicial. La profesionalización de la investigación de la que hablamos supondría que todos los investigadores y técnicos forenses no cuenten simplemente con unos cursos, sino que sea requisito —al menos para cierto nivel de investigadores y técnicos— contar con un título profesional en las tareas de investigación.

rentes áreas técnicas y tener cada vez mayores responsabilidades investigativas. A lo largo de esta trayectoria las personas transitarían por el cumplimiento de distintas tareas, y a medida que adquirieran experiencia y su desempeño fuera bien evaluado, pasarían a cumplir obligaciones respecto de fenómenos criminales más complejos.

El avance en esta trayectoria debe acompañarse también de capacitaciones inherentes a las labores que los funcionarios pasan a cumplir. Finalmente, los mejores profesionales deberían ocuparse de las labores investigativas que más retos plantean, en los delitos que más daño causan. La investigación del homicidio sería realizada por investigadores y técnicos bien calificados, con amplia experiencia y que recibirían una mejor remuneración. La dificultad para llegar a dichos niveles contribuiría a que sean espacios de trabajo apetecidos, que darían estatus profesional y producirían orgullo personal.

Finalmente, quienes tienen la experiencia y las habilidades para liderar las actividades de investigación, han de poder tomar cursos de liderazgo y gestión.

- iv. La FGN debe estudiar el conjunto de herramientas de gestión a su disposición para monitorear y guiar adecuadamente el desempeño de fiscales e investigadores de policía judicial. Es imposible realizar los cambios de la magnitud que pretende este documento sin la aplicación de una batería de herramientas de gestión. En este sentido, es necesario revisar la literatura y la evidencia empírica disponible desde la gerencia pública, con el fin de establecer el papel que pueden cumplir herramientas tales como la capacitación provista, entre otras, por la Escuela de la FGN, los incentivos y las sanciones por la realización de comportamientos deseables o inconvenientes, y de manera importante, el tipo de liderazgo que deben tener las unidades correspondientes de la FGN y la retroalimentación con que deben contar los funcionarios. Dichas herramientas deben

afinarse dependiendo de las características de los funcionarios de que se trate.⁷⁸

Antes de realizar los cambios estructurales descritos, es necesario además implementar ajustes a la manera de repartir los casos. Esto con el fin de disminuir los problemas de coordinación encontrados en el trabajo de campo.

Primero, es necesario cambiar el reparto de investigaciones caso a caso entre las dos policías judiciales —sistema que funciona en Bogotá—, por una forma que disminuya las posibilidades de enfrentamientos entre policías judiciales. Una vía sencilla es seguir el ejemplo de las otras ciudades en donde el cambio de puertas es por días y no por casos.

Segundo, la discusión de alternativas al problema de insuficiencia de personas para el cumplimiento de funciones de investigación en el delito de homicidio requiere contar con cierta información cuantitativa a la que no tuvimos acceso. En esto haría falta profundizar. Sin embargo, debido a que la insuficiencia de personas —junto con la de recursos materiales que explicamos en el capítulo 3, apartado sobre “Herramientas con las que se investiga”.— constituye el principal reclamo de la mayoría de funcionarios que participan en la investigación del homicidio, en todo caso la carga de trabajo por funcionario

78 Acerca de diferentes técnicas para buscar cambios en el comportamiento de los funcionarios en organizaciones públicas ver el trabajo de Kelman (2005). Según el autor, algunos de los mecanismos previstos tradicionalmente por la literatura son, de una parte, el “descongelamiento de actitudes” a través de la persuasión de parte de los líderes a los funcionarios —fundamentado más que todo en la psicología social—; las técnicas de choque, a través de la instauración de incentivos (premios o sanciones), o el cambio de personal. Sin embargo, Kelman señala que estas herramientas tradicionales parten del supuesto de que la innovación en organizaciones es inherentemente difícil. El autor señala que existen dinámicas procambio en todas las organizaciones sociales que no son aprovechadas. Por ejemplo, menciona que muchos funcionarios dentro de las burocracias pueden estar descontentas de la situación actual, y que por tanto, pueden apoyar una agenda de innovación. El autor describe la literatura empírica al respecto indicando que debe ejercerse cautela en las herramientas utilizadas, pues estas pueden tener efectos diferentes —incluso contradictorios— dependiendo del contexto, la situación y las creencias de los funcionarios.

podría reducirse si se implementan las otras alternativas que presentamos para hacer más eficiente la investigación.

Herramientas con las que se investiga

Cualquier investigación penal busca revelar información acerca de tres aspectos: i) la ocurrencia del hecho punible, ii) el o los autores y partícipes del mismo, y iii) las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se cometió el delito.⁷⁹ Para el delito de homicidio, el primero de estos tres aspectos suele ser el más fácil de probar, pues en una mayoría de casos las características del cadáver son suficientes para determinar que se trató de un homicidio.⁸⁰ Por ello, los retos de la investigación de este delito se refieren principalmente a los puntos ii) y iii).

El CPP permite el uso de múltiples técnicas de investigación que incluyen, entre otras, la realización de entrevistas, inspección al lugar de los hechos y al cadáver, registros, allanamientos, retención de correspondencia, interceptación de comunicaciones, infiltración en organizaciones criminales, búsquedas selectivas en bases de datos, exámenes de ADN, examen de muestras físicas o biológicas que involucren a la víctima o al imputado, aplicación de métodos de identificación, recolección de elementos materiales probatorios y evidencia física

79 Si bien la Ley 906 de 2004 no define cuáles son los objetivos de la investigación, los dos códigos anteriores lo hacían utilizando la misma fórmula en los artículos 334 (Decreto 2700 de 1991) y 331 (Ley 600 de 2000), para referirse al objeto de la investigación y a la finalidad de la instrucción, respectivamente. En ambos casos el objetivo era determinar: “1. Si se ha infringido la ley penal. 2. Quién o quiénes son los autores o partícipes de la conducta punible. 3. Los motivos determinantes y demás factores que influyeron en la violación de la ley penal. 4. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se realizó la conducta. 5. Las condiciones sociales, familiares o individuales que caracterizan la personalidad del procesado, su conducta anterior, sus antecedentes judiciales, de policía y sus condiciones de vida. 6. Los daños y perjuicios de orden moral y material que causó la conducta punible”. Aquí nos concentramos en los numerales 1, 2 y 4, por ser condiciones necesarias para presentar la acusación.

80 Excepciones pueden ser los supuestos suicidios que resultan ser homicidios, los eventos violentos en los que no se encuentra el cadáver, y las desapariciones que finalmente se refieren a otro fenómeno delictivo, con exigencias investigativas distintas —y en ocasiones más complejas— que las del homicidio.

de diversos tipos que pueden ser sometidos a identificación técnico-científica y la realización de interrogatorios.⁸¹

A pesar de la amplitud de herramientas disponibles, la policía judicial utiliza muy pocas. En nuestro trabajo de campo constatamos una insuficiente utilización de bases de datos, o de otros medios técnicos de prueba lo cual, como hemos indicado en otros documentos, resulta en una excesiva dependencia en la prueba testimonial. A continuación describimos estos problemas.

Medios electrónicos. Poco uso de información en red, bases de datos y sistemas de información⁸²

Un aspecto primordial en la investigación penal hoy en día es la búsqueda y el análisis de información proveniente de fuentes informáticas, Internet, bases de datos y sistemas de información. Ello incluye, entre otras, i) la construcción y utilización de bases de datos automatizadas para la investigación penal, entre otras, de ADN, huellas dactilares o información

81 Entendemos que la utilización cotidiana de ciertos métodos investigativos puede implicar la utilización de tecnologías por fuera de las posibilidades de las autoridades colombianas. Sin embargo, algunas herramientas vienen siendo utilizadas en el mundo desde hace mucho tiempo y las tecnologías necesarias para ello son ahora bastante accesibles. Por ejemplo, el análisis de ADN para la investigación penal se hace desde el final de los años ochenta en el Reino Unido y Estados Unidos. La utilización del láser para la identificación de huellas latentes data de los años setenta en este último país. La identificación balística se realiza desde mitades del siglo XIX en Francia. Ver Swanson *et al.* (2009: 16 y 17). Y el análisis de los dientes de sospechosos en comparación de marcas en las víctimas data del siglo XVIII en Francia (p. 117).

82 Por “bases de datos” nos referimos a fuentes sistematizadas de información, que pueden contener información pública, privada o confidencial, y pertenecer a entidades públicas o privadas. Para el acceso a distintos tipos de base de datos el CPP dispone que en algunos casos —en especial cuando se pretende acceder a bases de datos pertenecientes a entidades privadas, y que contienen información confidencial— la búsqueda selectiva en estas puede suponer una limitación injustificada al derecho a la privacidad. Con base en esto, el CPP diferencia entre el simple cotejo de información de acceso público y la búsqueda selectiva en bases de datos: la primera puede ser realizada por la policía judicial sin autorización del fiscal, mientras que la segunda necesita tanto de la autorización de un fiscal, como del posterior control de garantías de un juez (art. 244 del CPP).

balística, ii) el análisis de información proveniente de fuentes abiertas como páginas sociales, iii) la información de autoridades públicas, que no está inicialmente dispuesta para la investigación penal pero que puede ser valiosa para esta, y iv) información de organizaciones privadas, como empresas de servicios públicos (sobre ciertas de estas fuentes pueden operar restricciones que protegen las libertades personales, por lo que el acceso a ellas dependerá de la correspondiente autorización judicial).

La investigación penal en otros países depende de manera importante de este tipo de fuentes, de las que los investigadores obtienen datos acerca de la víctima, su familia, el lugar de los hechos y eventuales sospechosos.⁸³ Además, la investigación sistémica, en la que analistas intentan estudiar los patrones que existen entre diferentes delitos o fenómenos criminales (ver el capítulo 3, apartado sobre “Estrategia con la que se investiga el homicidio”), necesita de técnicas de análisis sofisticadas que incluyen metodologías de procesamiento de información a gran escala.⁸⁴

Considerando que una de las quejas más frecuentes de los investigadores y fiscales es que no cuentan con suficiente personal para adelantar todo el trabajo que tienen pendiente, el recurso a los medios electrónicos constituye una enorme oportunidad. Pero de nuestro trabajo de campo observamos que

83 Es sorprendente, por ejemplo, que en algunos países los sistemas de información ayudan a los investigadores a formarse hipótesis *antes* de llegar a la escena del crimen. Según Giacalone (2000: 39), “muchos casos se resuelven antes de que el detective salga de la estación”. Por ejemplo, antes de acudir a la escena, los investigadores revisan si desde dicha locación se han realizado llamadas al servicio de emergencia 911, lo que les permite verificar si ha habido incidentes de violencia intrafamiliar, peleas de pandillas, o que involucren armas de fuego.

84 Por ejemplo, la minería de datos o textos es la utilización de programas informáticos para detectar patrones en grandes cantidades de información. Lo novedoso de estas técnicas es que no necesitan que el analista sepa qué está buscando desde el inicio del estudio. Estos programas descubren patrones que pueden ser nuevos e inesperados. Ver la descripción de McCue (2003).

muy pocos investigadores o fiscales que entrevistamos utilizan estas fuentes de información.

La poca utilización de estas fuentes se explica, en primer lugar, por una posible deficiencia en términos de cultura de uso de las herramientas electrónicas. Un ejemplo de ello es la persistencia en los fiscales de la costumbre de pedir información por medio de oficios, incluso en aquellos casos en los que pueden consultar la información que requieren directamente a través de Internet —como en la verificación de los antecedentes penales de una persona⁸⁵—.

Una segunda explicación es que en ocasiones los funcionarios ni siquiera tienen acceso a Internet desde sus despachos. En relación con este punto, una de las fiscales entrevistadas en la Unidad de Vida de Bogotá se preguntaba,

cómo es posible que en este momento con este auge de las TIC —y la preocupación que le asiste al Estado por dotar a las familias o a los lugares más recónditos del país de medios tecnológicos, de Internet, la FGN no tiene Internet. Nosotros no tenemos Internet. [Acá] nadie tiene Internet. Porque no, no, nos facilitan el Internet. Entonces el que tiene Internet tiene que comprarlo de su bolsillo. Entonces si yo necesito una sentencia en este momento, si yo te digo “mándame una jurisprudencia”, tengo que irme a hacer fila en la coordinación, si es que la coordinadora no está en el computador, para decirle que me deje abrir mi correo electrónico.⁸⁶

Una tercera explicación es que la Fiscalía no cuenta con ningún acceso a la información confidencial de entidades públicas y privadas distinta de la que tendría cualquier persona del común. Es decir, únicamente tienen acceso a la información pública que las entidades estatales y privadas publican en sus páginas web.⁸⁷ Aunque no despreciamos la gran cantidad

⁸⁵ La verificación de antecedentes puede hacerla cualquier persona a través de la página web de la Policía Nacional.

⁸⁶ Entrevista a Fiscal seccional de la unidad de vida. Seccional Bogotá, 29 de enero de 2013.

⁸⁷ Contando con el número de identificación personal de quien investigan, los funcionarios pueden acceder en línea a información como

de información que puede conseguirse en fuentes abiertas, que en todo caso parece ser desaprovechada por una cultura en la FGN ajena a este tipo de búsquedas,⁸⁸ los fiscales e investigadores deberían contar con facilidades logísticas para que, cumplidos los requisitos legales y judiciales, puedan acceder rápidamente a la información restringida de autoridades públicas o privadas.

Estas últimas dificultades revelan una ausencia de cooperación entre las instituciones del Estado, de la que hemos sido testigos en distintos estudios.⁸⁹ Cada entidad del Estado tiene un sistema de información incompatible e inconexo con los de otras autoridades, lo que demora las consultas y, a su turno, desincentiva la utilización de estas herramientas en el futuro.

Algunos ejemplos de esta desconexión son los siguientes: de una parte, para realizar la identificación de personas, los investigadores del CTI deben hacer filas demoradas —como cualquier persona las haría— en la Registraduría del Estado Civil. Esta autoridad aduce que no cuenta con suficiente personal para la entrega de huellas dactilares, desconociendo que podrían habilitarse puertos electrónicos en las sedes de la policía judicial. La SIJIN y la DIJIN, sin embargo, sí cuentan con un puerto propio de consulta de la información de la Registraduría. De otra parte, el CTI no cuenta con acceso directo a los registros de armas con salvoconducto y deben presentar

antecedentes penales y disciplinarios, registros de imposición de comparendos de tránsito, registros de afiliación al sistema de seguridad social en salud (únicamente a la información de si la persona está o no afiliada, no a cuál sistema ni bajo qué condiciones), entre otras.

⁸⁸ Por estas razones, las estructuras de inteligencia de otros países están creando unidades de analistas específicamente dedicadas a recoger información de fuentes abiertas (Peterson 2005: 3).

⁸⁹ El problema de ausencia de cooperación entre entidades lo evidenciamos en un estudio que hicimos para evaluar el funcionamiento de las sanciones del Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescentes. En este encontramos que las instituciones encargadas del cumplimiento de las sanciones debían seguir los mismos pasos que cualquier persona, por ejemplo, hacer fila por horas para lograr la expedición de las cédulas de ciudadanía de los adolescentes que llegaran a la mayoría de edad cumpliendo una sanción (La Rota y Bernal 2011b, publicación pendiente).

solicitudes escritas a la V Brigada del Ejército Nacional para obtener dicha información. De acuerdo con las experiencias de los entrevistados, la respuesta a esa solicitud puede tardar entre 15 días y un mes. En cambio, la SIJIN y la DIJIN pueden conocer esta información simplemente haciendo una llamada. Con la base de datos de antecedentes penales sucede algo similar, pues como esta es administrada por la Policía Nacional, tiene un acceso más rápido y a información más completa que el CTI.

Adicionalmente, el problema se extiende a las consultas a las entidades privadas. En muchas ocasiones estas tienen demoras excesivas en proveer información simple. Uno de los retrasos más frecuentes se presenta en la solicitud de los registros de llamadas realizadas desde o hacia un número telefónico.⁹⁰ A pesar de que dicha información es muy sencilla de recolectar y transferir, los investigadores aseguran que recibirla tarda en ocasiones hasta un mes.

Por último, a nuestro saber no existen sistemas de información propios del CTI que a su vez se sirvan de programas computacionales para encontrar relaciones en grandes cantidades de información, los cuales pueden ser muy útiles para la solución de casos.

Carencias en la utilización de otros medios técnicos de prueba

Desde hace décadas, y en aplicación del *Principio de Intercambio de Locard*⁹¹, las autoridades han utilizado herramientas físicas y biológicas como evidencia en los hechos delictivos — sobre todo en los que sucedió una interacción violenta—. Sin embargo, ello todavía es excepcional en la investigación del homicidio en Colombia. Dicha escasez se relaciona principalmente con tres dificultades.

90 De acuerdo con el artículo 244 CPP, para que el investigador obtenga esta información debe mediar autorización previa del fiscal, y control de la legalidad por el juez de garantías dentro de las 36 horas siguientes a la recepción de esta información.

91 El francés Edmond Locard fue quien construyó el primer laboratorio de criminalística en Francia en 1912 (Swanson *et al.* 2009: 11).

Un primer problema se deriva de que la recolección de insumos probatorios científicos depende de la labor que realicen los técnicos forenses en la escena del crimen. Una adecuada recolección probatoria es totalmente sensible a que los técnicos estén o no exentos de dificultades para realizar su trabajo (por ejemplo, escasos de personal, carentes de los instrumentos para realizar su trabajo, o simplemente no lo realizan con minuciosidad). Como ejemplo, no podría realizarse una prueba de identificación genética —por más que el CTI cuente con los laboratorios y medios para hacerla— si los técnicos forenses durante los actos urgentes no recogen tejidos o muestras corporales.

En segundo lugar, los investigadores y fiscales entrevistados señalaron que no cuentan con herramientas que podrían agilizar su trabajo. Por ejemplo, dicen necesitar un programa de identificación de testigos que les permita introducir características de los mismos y ubicar a las personas con apariencia similar (en vez de tener que hacer ese ejercicio mentalmente, o solo con ayuda de libros de fotos). En otras ocasiones señalaron que, aunque formalmente cuentan con las herramientas técnicas que requieren y saben utilizar, las mismas no se encuentran en buen estado. Este es el caso del sistema de análisis balístico (IBIS), que a pesar de contar con toda la tecnología para identificar los proyectiles que fueron disparados desde un arma, no se ha renovado desde hace tiempo, por lo que los registros de armas están desactualizados. A su vez, solo existe un laboratorio que puede realizar estudios de ADN, razón por la que este análisis se realiza poco y es demorado.

Por último, encontramos que en ocasiones los fiscales e investigadores desaprovechan el potencial de las pruebas técnicas que tienen a su alcance. Esto no se limita a aquellas herramientas de menor uso o que requieren de un conocimiento científico especializado, sino que se extiende a una de las pruebas reinas en materia de homicidio: el dictamen pericial que resulta de la necropsia al cadáver.

De acuerdo con los médicos forenses de Medicina Legal, la falta de entendimiento⁹² y desconocimiento de la potencialidad del informe de necropsia se ve en que, por ejemplo, los fiscales rara vez sepan qué preguntarle a los médicos cuando los llevan a juicio. De hecho, los fiscales parecen no tener tiempo suficiente para reunirse al menos unos minutos antes para que el médico forense los guíe acerca de qué deben preguntarle, y terminan aceptando los informes sin siquiera pedirle al médico que interprete los resultados. Los mismos forenses de Medicina Legal aseguran que si los fiscales e investigadores entendieran mejor para qué sirven las necropsias y qué tipo de cosas pueden ser probadas por estas, le sacarían un mayor provecho a estas herramientas de prueba técnica.

Dependencia y límites de la prueba testimonial

Las debilidades explicadas acerca del uso de pruebas técnicas hacen que la investigación del homicidio dependa en buena medida de la prueba testimonial. Esto es expresado por un fiscal de Bucaramanga, quien afirma que:

[a]quí trabajamos con entrevistas más que todo. Los medios de conocimiento que se usan aquí son el testimonio, y la complementaria que son los reconocimientos fotográficos o en filas de personas. Esa es la esencia, ¿sí?, y la prueba documental cuando los homicidios se realizan con arma porque nos remiten la certificación que expide la sección de control y comercio de armas [...]. Todas esas cosas en esencia. Pero sí es necesario que en delitos como este de gran envergadura, el Estado utilice más recursos humanos, más recurso técnico.⁹³

92 En una audiencia de presentación de pruebas por un caso de ejecución extrajudicial a la que asistimos evidenciamos la incomodidad y falta de fluidez del fiscal con las pruebas técnicas. Luego de que el médico forense leyera el informe de necropsia, el fiscal le preguntó cuál de las aperturas de bala de las que presentaba el cuerpo era de mayor longitud: si la que medía 0,5 mm o la que medía 0,7 mm. Luego de que el médico forense le respondiera la pregunta con claro asombro, el fiscal afirmó que no tenía más preguntas para el médico, y lo dejó retirarse de la audiencia. Momentos antes, el abogado de la defensa había interrogado al perito por cerca de media hora.

93 Entrevista a Fiscal coordinador de la Unidad de vida. Seccional Bucaramanga. Bucaramanga, septiembre 14 de 2012.

En otros estudios hemos descrito la dependencia excesiva en la prueba testimonial, lo cual está asociado a que esta evidencia está disponible más fácilmente, y a que los funcionarios tienen la falsa idea de que su utilización no requiere de conocimientos especializados.⁹⁴ Sin embargo, esta prueba cuenta también con límites y riesgos⁹⁵ que deben ser considerados por los funcionarios judiciales⁹⁶, que incluso podrían llegar a poner en peligro el futuro del caso.⁹⁷

Por otra parte, la prueba testimonial tiene el problema de que su recolección depende de la colaboración de la ciudadana, algo que no siempre se consigue dada la desconfianza en

94 Esta idea es falsa pues una entrevista realizada sin técnicas ni estrategia puede resultar en información poco provechosa para la investigación.

95 Como afirma Bedoya (2008) en el manual para la Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses de la Fiscalía General de la Nación, "... a pesar de su importancia, la prueba testimonial presenta dificultades en lo que se refiere a su confiabilidad o poder persuasorio, pues el conocimiento que transmite el testigo puede estar viciado por prejuicios, intereses, problemas de percepción, problemas de rememoración o problemas de interpretación, entre otros; incluso el uso incorrecto del lenguaje puede dar lugar a que el conocimiento del testigo no sea transmitido en forma adecuada".

96 En particular, el uso de las entrevistas e interrogatorios como medio de prueba en los juicios enfrenta dos limitaciones importantes: i) depende de la capacidad de recordar del testigo, quien en ocasiones puede olvidar detalles o tergiversar los hechos —especialmente por tratarse de una situación traumática—, y ii) se trata de un medio de prueba fácilmente manipulable. En Colombia se han presentado controversias a raíz de los cambios de versión de los testigos de algunos casos de exposición mediática, hasta el punto de que el mismo fiscal general ha afirmado que en la Fiscalía existe un "carrusel de testigos" que dan falsos testimonios con el fin de obtener beneficios en sus propios procesos judiciales o en los de otras personas. Para un reportaje acerca de este carrusel ver: *El Espectador*, "¿Carrusel de testigos en la Fiscalía?" Agosto 15 de 2012. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-367626-carrusel-de-testigos-fiscalia>

97 Por ejemplo, después de una reciente sentencia de la Corte de Apelaciones del Estado de Nueva York que elimina la posibilidad de que la identificación del responsable repose en un solo testigo, varios estados de Estados Unidos requieren de pruebas técnicas para el efecto. Ver *People v. LeGrand* *NY3d 449 (2007). Disponible en http://www.courts.state.ny.us/reporter/3dseries/2007/2007_02588.htm. Desde hace años múltiples experimentos psicológicos acerca del comportamiento de las personas en momentos de estrés han mostrado cómo los testimonios de personas pueden no ser de fiar. Ver por ejemplo Cutler y Penrod (1995).

las autoridades, y el riesgo al que las personas creen que quedarían expuestas.⁹⁸ En relación con este temor, un fiscal de la Unidad de Vida de la ciudad de Barranquilla expresa que:

... es muy poca la colaboración por el temor que tiene la sociedad a que los homicidas los maten. [...] Mira, si hay un homicidio hoy y tú pides que ese testigo te lo protejan porque vio el homicidio y lo más seguro es que cuando sicarios sepan que él vio el homicidio y va a declarar en un juicio, enseguida te lo matan. Y tú mandas el oficio hoy y pasan dos meses y todavía esa persona no [recibe protección]. Y yo tengo un caso donde a mí me han matado testigos, ya habiéndole enviado [la solicitud de protección hace] unos meses. Eso es un trámite que tiene que ir a Bogotá... ¡Que mejor dicho! entonces para poder aceptar al testigo tiene que haber orden de captura, tiene que haber una cantidad de vainas⁹⁹.

Insuficiencia de recursos básicos

En nuestro trabajo de campo evidenciamos que la insuficiencia de recursos físicos básicos es una dificultad que viven día a día los funcionarios de investigación penal. Aunque la gravedad de estas falencias varía entre ciudades, en todas las unidades de investigación de homicidio del CTI que visitamos encontramos cuatro tipos de carencias materiales:

Herramientas para la recolección de elementos materiales probatorios y evidencia física

Tanto en las sedes del CTI de las cuatro ciudades, como en los levantamientos de cadáver constatamos que los técnicos

98 Un ejemplo de la importancia de la prueba testimonial es que muchos funcionarios consideran —así no lo hicieron entender de manera consistente en las entrevistas— que un obstáculo para la consecución de evidencia es la carencia de programas de protección de testigos. Aunque esta protección puede ser importante para la resolución de algunos casos de criminalidad organizada —como lo describimos en nuestra investigación acerca de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH—, no es una herramienta que pueda en la práctica aplicarse para la mayoría de homicidios que ha de resolver la FGN. No es plausible que un sistema de persecución de homicidios dependa de otorgarle protección a quienes pueden colaborar, siquiera en una proporción importante de los casos.

99 Entrevista a Fiscal de la Unidad de vida. Seccional Barranquilla. Barranquilla, diciembre 10 de 2012.

forenses no cuentan con toda la dotación para mantener su seguridad y evitar la contaminación de la evidencia. Por ejemplo, encontramos que no siempre tenían suficientes guantes de látex, overoles desechables, tapabocas y gorros para entrar a la escena del crimen. Como lo expresa una técnica forense del CTI de Medellín,

los guantes son contaítos, los hisopos [...] en estos días porque chillé y chillé por allá que no teníamos hisopos nos dieron un puñaíto, no tenemos kits de fenoltaleina [...] pero es importante tener estos kits. Una de las cosas que me dijeron es que no, que hay que trabajar así que porque no hay recursos¹⁰⁰.

Así mismo, observamos que a los técnicos forenses les faltan implementos para recoger evidencia, como cámaras, grabadoras o portátiles.¹⁰¹ Aunque esto ha mejorado en los últimos meses: según los investigadores y técnicos, la FGN entregó (o lo hará próximamente) a cada grupo de laboratorio un “maletín inteligente” que contiene un computador portátil, una filmadora, una linterna de largo alcance, un medidor láser de distancia, entre otros elementos.

Transporte de los investigadores

Los investigadores y técnicos del CTI no cuentan con suficientes vehículos para movilizarse a la escena del crimen y a los demás lugares en que deban adelantar indagaciones. Adicionalmente, según nos indicaron los investigadores, algunos de los vehículos no están siendo usados pues están dañados o no tienen gasolina. En Medellín hacen falta vehículos para el transporte de cadáveres (*necromóviles*), y los que hay necesitan de un mejor mantenimiento: presenciamos ocasiones en que

100 Entrevista a técnica forense. CTI seccional Medellín. Medellín, diciembre 10 de 2012.

101 El uso de computadores en la escena sirve para: i) sistematizar la información de forma inmediata, evitando así que los investigadores tengan que transcribir la información que consiguen en la escena del crimen; ii) enviar información inmediata —por ejemplo a la Policía cuando es necesario perseguir a un sospechoso—; iii) consultar de forma rápida bases de datos que puedan darles pistas acerca de quién era la víctima, entre otras.

no se usa el sistema de refrigeración de los móviles, lo que resulta en la rápida descomposición de los cuerpos (Swanson *et al.* 2009: 282).

Instalaciones

En las instalaciones del CTI visitadas en las cuatro ciudades se atienden en un mismo espacio a víctimas, testigos, posibles testigos o peritos y victimarios confesos o en indagatoria. Además de las incomodidades que implica, la falta de espacio dificulta el resguardo de la privacidad de colaboradores y víctimas, lo que aumenta el riesgo de revictimización y genera desconfianza en el proceso.

Alternativas

Para superar las condiciones descritas proponemos ciertas alternativas de reformas profundas y, a la vez, algunos ajustes puntuales en el funcionamiento de la investigación.

En primer lugar, es necesario que la FGN tenga un fácil acceso a información de otras entidades públicas, como la Registraduría Nacional, la Policía y el Ejército¹⁰². Puede crearse un acceso directo a esta información, con terminales de los sistemas de información de las entidades correspondientes en la FGN. El control del uso de la información puede hacerse requiriendo la identificación electrónica de los usuarios de las terminales, y el registro de la información obtenida y de las noticias criminales respecto de las cuales se necesitan datos. Además, los programas pueden ser configurados de tal forma que la información que se deba consultar no pueda modificarse desde la FGN.

En cuanto a información para la que existe una expectativa de privacidad, y para la que la ley exige el cumplimiento de estándares o la superación de formalidades —como el control judicial—, es posible perfeccionar acuerdos interinstituciona-

¹⁰² Un ejemplo de que este tipo de conexiones entre entidades estatales puede funcionar adecuadamente es el del Ministerio Público (Fiscalía) chileno, que está conectado directamente con el registro civil.

les mediante los que las entidades —o incluso las sociedades privadas— se comprometan al cumplimiento de protocolos para la rápida tramitación de solicitudes, de acuerdo con solicitudes estandarizadas de parte de la FGN.

En segundo lugar, la FGN y la Policía Nacional deben formular un plan a mediano plazo para crear, o hacer útiles y relevantes para la investigación cotidiana, uno o varios sistemas de información para la investigación penal, que posibiliten el acceso a datos primordiales de pesquisa. Estos sistemas pueden contener información acerca del ADN, huellas dactilares y balística,¹⁰³ delitos y perfiles de personas. A nivel internacional existen varios ejemplos exitosos de utilización cotidiana de sistemas integrados y centralizados de ADN, huellas dactilares y balística.¹⁰⁴

Tercero, para aprovechar mejor las herramientas de recolección de elementos materiales probatorios y el análisis de evidencia física, la FGN debe analizar los problemas de suficiencia, asignación y ejecución de recursos que impiden el adecuado mantenimiento de la tecnología con que cuenta —como por ejemplo, de los sistemas IBIS y AFIS, para identificación de proyectiles de bala y huellas dactilares, respectivamente—. Ello también aplica para el mantenimiento de otros medios

¹⁰³ Un modelo por analizar es el sistema de información National Crime Information Center (NCIC) desarrollado en 1967 por el FBI. Provee acceso a múltiples bases de datos integradas, divididas en 18 archivos. Contiene información acerca de delitos cometidos, propiedad robada, sospechosos y condenados en todos los Estados Unidos, incluyendo fotografías de sospechosos en la policía, huellas digitales, descripciones de parte de investigadores, información de vehículos, entre muchos otros datos. Ver Swanson (2009: 210-213).

¹⁰⁴ Para Estados Unidos ver el sistema de Índice combinado de ADN (CODIS), el Sistema Automático e Integrado de Identificación de Huellas Dactilares (IAFIS) y el Sistema Integrado de Identificación Balística (IBIS) (Giacalone 2011: 6). Como dijimos, estos sistemas pueden existir en Colombia, pero tienen múltiples problemas para ser relevantes en una investigación penal cotidiana. Otras bases de datos útiles pueden contener información de automotores (placas, dueños de vehículos y multas de tráfico), y registros de actuaciones de miembros de la policía, sobre todo respecto de comportamientos violentos, y hasta de suelas de zapato (Swanson *et al.* 2009: 101).

necesarios, como los vehículos asignados a investigadores y los necromóviles.

Estrategia con la que se investiga el homicidio

Encontramos también que la investigación de este delito enfrenta problemas de estrategia; en particular, relacionados con la forma en que se hacen los programas metodológicos y con la ausencia de una lógica de investigación sistémica.

Planeación estratégica de la investigación.

El programa metodológico

Como lo mencionábamos en el capítulo 1, una buena práctica internacional es que el despliegue de esfuerzos investigativos obedezca a una lógica racional, y tenga un contenido estratégico y no formal. Esto también aplica a los casos específicos. Las actividades de recolección de evidencia deben ser parte de un proceso en el que los investigadores y fiscales i) indaguen acerca del contexto del delito y los hechos iniciales encontrados, lo que les permite ii) formular una tesis o hipótesis acerca de la ocurrencia del delito, sus circunstancias, móviles y la persona sospechosa, lo que a su vez los lleva a iii) plasmar unos objetivos de la investigación que incluyen las actividades probatorias que han de ser realizadas para probar la hipótesis y, a su turno, a medida que encuentran evidencia, iv) a modificar, ajustar o reemplazar la hipótesis (Peterson 2005).

Este proceso permite que las autoridades realicen las actividades probatorias de manera más provechosa, de una parte, buscando en donde no se indagaría si no se siguiera una hipótesis, y de otra, evitando realizar esfuerzos inútiles.¹⁰⁵

105 Swanson *et al.* (2009: 66) indican que la permanente “conceptualización” de los eventos, mediante la que los investigadores se forman ideas acerca de la manera como sucedieron los crímenes, es un ejercicio mental crucial en la práctica probatoria, entre otras razones, porque aumenta la posibilidad de aplicar tácticas probatorias que no serían utilizadas sin la existencia de estas hipótesis. Claro está, los autores indican que dichos supuestos deben estar en permanente

No obstante, encontramos que el esfuerzo probatorio es disperso y no sigue una racionalidad interna. Los funcionarios actúan normalmente de forma automatizada, como si las labores probatorias fueran parte de un conjunto de trámites formales.

Este problema no es nuevo. Un objetivo crucial del sistema acusatorio era imprimirle un contenido estratégico a la investigación penal realizada desde la FGN. Por ello la Ley 906 dispuso la obligación de que las investigaciones tuvieran que seguir una lógica planeada. El programa metodológico está consagrado en el artículo 207 CPP¹⁰⁶ como una actividad que debe realizar el fiscal con la participación de los investigadores de policía judicial. Consiste en un plan de trabajo de las actividades de investigación que pretende que esta siga un orden coherente y una lógica racional, en el que las actividades probatorias respondan a metas y expectativas previstas con antelación.

A su vez, previendo problemas en la implementación de esta forma de desarrollar la investigación la FGN, junto con la

cuestionamiento hasta que estén probados.

106 Artículo 207 CPP. Programa metodológico: “Recibido el informe de que trata el art. 205, el fiscal encargado de coordinar la investigación dispondrá, si fuere el caso, la ratificación de los actos de investigación y la realización de reunión de trabajo con los miembros de la policía judicial. Si la complejidad del asunto lo amerita, el fiscal dispondrá, previa autorización del jefe de la unidad a que se encuentre adscrito, la ampliación del equipo investigativo. Durante la sesión de trabajo, el fiscal, con el apoyo de los integrantes de la policía judicial, se trazará un programa metodológico de la investigación, el cual deberá contener la determinación de los objetivos en relación con la naturaleza de la hipótesis delictiva; los criterios para evaluar la información; la delimitación funcional de las tareas que se deban adelantar en procura de los objetivos trazados; los procedimientos de control en el desarrollo de las labores y los recursos de mejoramiento de los resultados obtenidos. En desarrollo del programa metodológico de la investigación, el fiscal ordenará la realización de todas las actividades que no impliquen restricción a los derechos fundamentales y que sean conducentes al esclarecimiento de los hechos, al descubrimiento de los elementos materiales probatorios y evidencia física, a la individualización de los autores y partícipes del delito, a la evaluación y cuantificación de los daños causados y a la asistencia y protección de las víctimas. Los actos de investigación de campo, y de estudio y análisis de laboratorio, serán ejercidos directamente por la policía judicial”.

Oficina para la Lucha contra las Drogas y el Delito (UNODC) y el Programa de Asistencia Legal para América Latina y el Caribe, diseñaron un formato de programa metodológico de la investigación. La inclusión de dicho formato en la plataforma virtual de la Fiscalía, y la obligatoriedad de utilizarlo para la investigación de todos los delitos fueron consagrados en la Resolución de la Fiscalía 3692 de 2008 (ver el formato del programa metodológico en el Anexo B).

A pesar de este esfuerzo, los funcionarios entrevistados indican que la herramienta es percibida como una formalidad que no se utiliza de manera sustantiva, pues en su opinión no aporta a la investigación del homicidio y les quita tiempo de trabajo. Principalmente por el tiempo necesario para que los fiscales e investigadores se reúnan, la realización del programa metodológico es vista como imposible de cumplir. Un fiscal de la Unidad de Vida de Bogotá señaló que “la realización del programa metodológico en conjunto excepcionalmente funciona, porque o bien los investigadores no tienen el suficiente tiempo, o bien el fiscal no tiene el suficiente tiempo”¹⁰⁷.

Adicionalmente, los funcionarios indican que algunas de las variables incluidas en el formato, como la narración de los hechos, están incluidas también en otros elementos de la carpeta de investigación. Ello aumenta la percepción de que la elaboración del programa quita, en vez de generar valor.

A su vez, los fiscales consideran que en casos sencillos, o en los que no se tiene una mínima perspectiva de éxito, no vale la pena hacer un plan metodológico. Algunos consideran que su elaboración debería limitarse exclusivamente a la investigación de los homicidios de mayor complejidad, que son aquellos en los que hay pluralidad de víctimas o de indiciados.

El escaso uso efectivo del programa metodológico, así como los cuestionamientos a su utilidad en ciertos casos fue-

107 Entrevista a fiscal de la Unidad de Vida. Seccional Bogotá. Bogotá, diciembre 12 de 2012.

ron descritos por un jefe de Unidad de Vida en los siguientes términos:

es un problema muy berraco, sinceramente no se cumple la norma legal como debía ser el programa metodológico. Precisamente por eso, [porque] no hay el investigador ahí, al pie del fiscal para hacer el programa metodológico como debería ser. ¿Qué se hace ahí? Y Bogotá, que impone que elaborar el PM a todo, y [...] a todos los casos, eso es un error grandísimo, dígame usted elaborar el PM de un sujeto que viene allanado. [...] Con una muerte accidental, a un suicidio, nos ponen hacer el programa metodológico inoficioso¹⁰⁸.

Por lo anterior, en muchos de los casos, los programas metodológicos se hacen simplemente por cumplir con el requisito, sin que aporte a la sustancia de la investigación. Incluso, algunos fiscales admiten que no lo hacen ellos mismos, sino que delegan esa labor en sus asistentes. Otro de los fiscales entrevistados señaló que:

eso del PM debe ser discrecional de cada fiscal para orientar la investigación. [...] Además, si se elabora no se elabora con toda la técnica, ¿Por qué? ¡Porque debería estar el investigador, sentarse, hacer mejor dicho un grupo de trabajo ahí que no existe! O sea que aquí celebraron el programa formalmente. Se llena un formato y se mete al sistema. [...] Porque aquí el que tiene la carga investigativa como policía judicial en su mayor parte son los asistentes. Los asistentes aquí son los que más le jalan a eso. Reciben entrevistas, copian elementos de prueba. Prácticamente el desarrollo de los programas metodológico: los asistentes¹⁰⁹.

Así, el cumplimiento formal del requisito de elaborar el programa metodológico no está relacionado con la lógica práctica de la investigación. Para esta última, los fiscales siguen elaborando órdenes de trabajo individuales que le entregan al investigador que tenga disponibilidad para cumplirla, de manera independiente al programa metodológico.

108 Entrevista a Fiscal coordinador de la Unidad de Vida. Seccional Medellín. Medellín, diciembre 12 de 2012.

109 Entrevista a Fiscal coordinador de la Unidad de Vida. Seccional Medellín. Medellín, diciembre 12 de 2012.

Las razones por las que los fiscales no le encuentran valor al programa metodológico resaltan un problema más estructural de la manera como se ha implementado el sistema acusatorio, relativo a la obligación de dejar constancias escritas de las actuaciones. Según un fiscal entrevistado esto consiste en que “de un sistema de escritura, mal llamado inquisitivo, nos montaron en un sistema ‘sobreescritural’ llamado oral acusatorio. Aquí todo tiene que ser por escrito, todo es lleno de formatos. Vea los escritos, de todo hay que dejar constancia, de todo hay que dejar evidencias”¹¹⁰. En este sentido, una fiscal radicada de Barranquilla critica la exigencia de formalidades sugiriendo lo siguiente para un programa metodológico razonable: “un formatico con los 4 o 5 o 10 puntos a evacuar, rapidito. Pero es que... ¿usted para qué lo ponen en un programa metodológico a narrar los hechos si usted tiene la carpeta en sus manos? Volver a repetir eso. Eso es repita y repita y repita. ¡No! A eso hay que darle agilidad”¹¹¹.

En consecuencia, constatamos que el programa metodológico acaba cumpliendo una función que, de hecho, es negativa. Implica mayores costos de transacción, contribuye al exceso de formalidades escritas, y no parece racionalizar y aumentar la investigación penal estratégica. Al fin de cuentas, lo importante es que la investigación obedezca a una planeación, que a su vez resulta de la formulación de hipótesis acerca de lo sucedido, concatenada con el planteamiento de objetivos concretos de recolección de evidencia. Como hemos visto en este documento, esto no sucede a pesar de que los funcionarios sí incurren en los costos de la formulación del programa. Aquí, de nuevo, la lógica de lo formal acaba venciendo a la de lo sustancial.

110 Entrevista a Fiscal coordinador de la Unidad de Vida. Seccional Medellín. Medellín, diciembre 12 de 2012.

111 Entrevista a Fiscal de la Unidad de Vida. Seccional Barranquilla. Barranquilla, diciembre 10 de 2012.

La ausencia de una lógica de investigación sistémica

En múltiples documentos anteriores hemos mostrado la carencia de una investigación sistémica que aproveche y analice la existencia de patrones respecto de los sospechosos de delitos, organizaciones criminales, *modus operandi*, regiones, tipos de víctimas o lapsos de tiempo. Constatamos una tendencia a gestionar los casos de manera individual, incidente por incidente, incluso cuando se trata de fenómenos delictivos que normalmente son realizados de forma repetida o en contextos de violencia sistemática. Hemos señalado esta falencia al estudiar la persecución penal de graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH (Guzmán *et al.* 2011), delitos cometidos en contra de sindicalistas (Dejusticia 2010) y los delitos de desplazamiento forzado (La Rota y Montoya *et al.* 2011).¹¹² Para estos estudios encontramos una desconexión entre procesos, incluso cuando evidentemente se trataba de fenómenos delictivos relacionados, por ejemplo, al haber sido presuntamente perpetrados por la misma organización criminal.¹¹³

Lo mismo encontramos respecto de la investigación del homicidio. Aunque buena parte de estos casos debe ser tramitada de manera individual, de nuestras entrevistas concluimos que hasta hace unos meses no existían esfuerzos institucionales para detectar y aprovechar patrones de asesinatos. Incluso cuando se trata de conjuntos de casos con hechos, actores o modalidades similares, los espacios en los que los fiscales o investigadores descubren y analizan estas relaciones suelen ser informales, y muchas veces iniciados por casualidad.

112 Los tres documentos que acabamos de citar fueron realizados en una misma época, en parte con fundamento en un trabajo de campo que permitió sacar conclusiones similares respecto de la persecución de todos los delitos. Los hallazgos cualitativos plasmados en estos textos son muy parecidos.

113 Encontramos como excepción el trabajo realizado en la Unidad de Justicia y Paz. Más allá de la posterior insuficiencia de resultados, dicha Unidad llevó a cabo un análisis de la violencia paramilitar por regiones y subgrupos, lo cual posteriormente alimentó varios casos individuales.

Como mencionamos en el capítulo 1, la evidencia en otros países indica, de manera consistente, que las estrategias policiales, de prevención o respuesta al crimen, que utilizan técnicas de análisis para priorizar los esfuerzos en asuntos más amplios que los incidentes individuales, como áreas geográficas, sospechosos, momentos o *modus operandi* son mucho más efectivas que los métodos tradicionales que no focalizan sus esfuerzos (Skogan y Frydl 2004). Como es claro, la investigación sistémica necesita de la aplicación intensiva de técnicas de análisis sofisticadas, tales como las descritas en el capítulo 3, apartado sobre “Herramientas con las que se investiga” acerca de la utilización de bases de datos y sistemas de información.

La Fiscalía General ha hecho algunos esfuerzos por crear espacios institucionales de análisis transversal de casos. Un ejemplo es la existencia de la Sección de Análisis Criminal (SAC) del CTI que se encarga de alimentar un software que sirve para encontrar relaciones entre casos. Sin embargo, de las entrevistas con los funcionarios concluimos que los resultados de esta sección parecen ser demorados y no tienen eficacia.

De manera importante, en los últimos meses la FGN ha creado una Unidad de Análisis de Contexto, en la que se espera estudiar las características transversales de múltiples casos y utilizar dicha información para formular acciones concretas de persecución penal. Por entrevistas con diferentes funcionarios allegados a dicho proyecto sabemos que la Unidad está siendo generosamente financiada y conformada por un grupo grande e idóneo de personas de diversas profesiones, quienes tuvieron acceso a una capacitación de expertos internacionales con experiencia en este tipo de análisis. El embrión inicial de la Unidad parece entonces vigoroso. Aunque por ahora no es claro cuál será su plan de acción, sus objetivos concretos y las metas sobre las cuales se evaluará su desempeño. En unos meses será posible contar con más información acerca de si logra estar a la par de lo que promete.¹¹⁴

114 Un asunto que parece positivo desde ya es que la Unidad men-

A pesar de lo anterior, un asunto que es necesario plantear desde ya es que el análisis de patrones de delitos no es relevante sin que de él se derive una clara respuesta institucional. Prever las tareas específicas que deben resultar de la detección de patrones es quizá igual de importante a la capacidad misma de identificar dichos patrones. Por ello, debe existir una orden de conducta que claramente establezca las actividades policiales y judiciales que deben seguir a la identificación de los patrones de criminalidad, incluyendo las metas que estas deben perseguir y los funcionarios responsables de ello.¹¹⁵ Falta entonces saber si la FGN está formulando dichos planes.

Además, la ausencia de investigación sistemática no es solo de la Fiscalía. El INMLCF está en una situación similar. De acuerdo con la directora de la regional Bogotá de Medicina Legal, a pesar de que el Instituto produce una gran cantidad de información estadística por todos los casos de homicidios que atiende, no cuenta con la capacidad para procesar y analizar toda esta información. Por lo que no cuentan con la capacidad de, por ejemplo, identificar factores de riesgo y posibles medios de mitigación de los mismos.

La misma funcionaria señala que con la información que recoge el INMLCF se construyen las estadísticas publicadas en la revista *Forensis*, pero que Medicina Legal no cuenta con el personal ni con la cultura institucional para hacer análisis más amplios. Según la funcionaria, hoy en día el descubrimiento

cionada busca que los resultados de su análisis sirvan tanto para las labores de investigación penal al crimen, como para las policiales de prevención del delito. De acuerdo con Braga *et al.* (2011), las habilidades y la información de la investigación penal pueden ser valiosas para alimentar las tareas policiales preventivas.

115 Por ejemplo, la Estrategia de Respuesta Sistemática a Patrones sugerida por el FBI en Estados Unidos contiene directivas acerca de lo que hay que hacer después de que los analistas detectan patrones de criminalidad. Esto incluye formas de divulgación de los hallazgos, tareas asignadas a distintos funcionarios policiales y de investigación, espacios de coordinación de dichas tareas, y de manera esencial, mecanismos de seguimiento y evaluación acerca de la ejecución de estas tareas y sus consecuencias respecto de los patrones de criminalidad (Santos 2011).

de patrones y condiciones de riesgo en esta entidad se logra gracias a algunos funcionarios excepcionales, con buen olfato forense y muy buena memoria, que a veces consiguen establecer conexiones entre casos.

Discusión de alternativas

Hemos visto que en Colombia la investigación de homicidios es un proceso casi exclusivamente reactivo al momento. La poca racionalidad de este proceso se manifiesta: i) al nivel de política pública, en las carencias de planeación y focalización previas; ii) al nivel de la operación de múltiples investigaciones, en la ausencia —hasta hace unos meses— de estrategias analíticas de tipo transversal y sistémico, y iii) dentro de los casos concretos, en lo difusa y desarticulada que es la ejecución de investigaciones, por ejemplo, por el poco uso sustancial del programa metodológico, o el desorden y automatismo en que se expiden las órdenes de policía judicial.

Proponemos alternativas en relación con cada uno de los problemas detectados en esta sección. En primer lugar, en relación con la ausencia de una lógica de investigación sistémica recomendamos que la nueva Unidad de Contexto tenga claros unos planes de acción, objetivos concretos y metas mediables para poder supervisar de manera adecuada su desempeño y aplicar los ajustes que sean necesarios en este periodo de implementación inicial. Además, si no los tiene, la Unidad de Contexto debe contar con indicadores que se apliquen desde antes de que empiece a operar, con el fin de evaluar su resultado y su impacto en la persecución penal.

A la vez, la FGN ha de prever la manera como ha de reaccionar ante la identificación de patrones realizada por la Unidad de Contexto, describiendo de forma concreta las actividades específicas, las metas por seguir, y los mecanismos de supervisión y evaluación correspondientes.

En segundo lugar, respecto de la falta de uso, o de la ejecución puramente formal del programa metodológico, pueden considerarse dos alternativas de política:

Hacer una revisión de todos los sistemas de reporte de información con el fin de evitar duplicidades en los reportes que deben hacer los fiscales de su actividad investigativa. Con esto no solo se busca hacer más eficiente el reporte de información, sino también, que la inclusión de información en el programa metodológico cumpla una función sustancial que permita que las labores de investigación sigan una planeación ordenada y eficiente.

Evaluar la utilidad, los costos y los beneficios de la obligatoriedad del programa metodológico y de la necesidad de plasmarlo por escrito en un formato. En algunos casos podría resultar más práctico y eficiente hacer énfasis sobre la necesidad de planear la investigación en grupos de trabajo integrados por el fiscal y los investigadores, antes que en el uso automatizado de un formato. En todo caso, debería permitirse mayor flexibilidad en el formato del programa metodológico.

Asegurarse de formar y capacitar a investigadores y fiscales sobre la utilidad de la investigación estratégica que sigue una lógica racional, y del papel que cumple el programa metodológico en dicho esfuerzo.

Capítulo 4

Comentarios finales

Alternativas de política

Las múltiples y diversas falencias encontradas durante esta investigación —desde generales, como la formulación de la política criminal, hasta específicas, como las herramientas aplicadas cotidianamente al recoger pruebas— permiten concluir que, más que ajustes, es necesario repensar la investigación penal de crímenes graves y difíciles como el homicidio doloso.

Esto es urgente. Hemos observado que, a pesar de haber disminuido, las tasas de homicidios en Colombia son inaceptablemente altas.¹ Pero los resultados de la persecución penal de estos crímenes son deficientes —al proferirse condenas en aproximadamente cinco de cada cien casos que ingresan al sistema acusatorio—, en muy buena medida debido a las carencias de la etapa investigativa —alrededor de diez de cada cien casos que ingresan superan esta etapa—.

1 Desde luego, no pretendemos que las tasas de homicidio sean enteramente dependientes de la eficacia de la investigación penal. Pero como mencionamos en este texto, existe cierta evidencia de que dichas tasas están parcialmente asociadas a la capacidad de persecución sistema penal —no de la intensidad de las penas— que, hemos observado, depende del desempeño del cuerpo investigativo. Esto no descarta la necesidad de múltiples intervenciones adicionales que pueden ser indispensables para prevenir la violencia homicida que incluyen, desde luego, muchas iniciativas policiales (como los esfuerzos de desarticulación de organizaciones criminales, o el enfoque de esfuerzos en lugares urbanos problemáticos), medidas administrativas dirigidas a confrontar factores de riesgo (como las restricciones al porte de armas o al consumo de alcohol), intervenciones de tipo cultural (como las campañas relativas al valor de la vida) e iniciativas dirigidas a disminuir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social o los obstáculos a la movilidad social. Dependiendo de la evidencia empírica correspondiente, varias de estas alternativas pueden resultar necesarias para disminuir el nivel de homicidios.

Al estudiar el funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación y de su cuerpo de investigación de policía judicial CTI, hemos encontrado serias falencias en cuanto a: i) la baja capacidad de priorizar transparente y pertinentemente los esfuerzos del aparato de persecución penal; ii) la desarticulación en la repartición de funciones de investigación; iii) la inadecuación de perfiles y la poca capacitación de funcionarios responsables de las actividades de investigación, así como la insuficiente coordinación entre ellos; (iv) la escasa utilización de herramientas probatorias técnicas y la consecuente dependencia excesiva en la evidencia testimonial, y (v) el ejercicio de una actividad investigativa que no sigue la racionalidad de un plan metodológico, y cuyo nivel de análisis se limita a incidentes individuales y no al de conjuntos de casos.

De estos hallazgos observamos que un conjunto característico de carencias prevalece sobre todo el sistema y permea de manera transversal casi todos los niveles y ámbitos de la política pública analizada: *los esfuerzos públicos de persecución penal y, en particular, de investigación de crímenes complejos, carecen de elementos de racionalidad de gestión.*

A un nivel general, la política de persecución penal carece de una voluntad explícita de gestión estratégica para focalizar los esfuerzos en aquello que más impacto puede tener, y a su vez para realizar un esfuerzo analítico alimentado de múltiples casos. Por ello, en las secciones correspondientes (capítulos 1 y 3 -apartado sobre “Estrategias con las que se investiga el homicidio”) proponemos alternativas para el filtro y la priorización de casos, aplicando criterios relativos a, entre otros, la gravedad de los fenómenos criminales, y para la previsión del esfuerzo institucional necesario para reaccionar exitosamente a distintas situaciones delictivas, dependiendo de la dificultad investigativa que las caracteriza. Dado que la FGN ya ha dado pasos prometedores en este sentido, nuestras recomendaciones se dirigen a consolidar la implementación, la ejecución y el monitoreo de estas intervenciones, en particular, a detallar la estructura organizacional y el plan de acción necesarios para

la priorización de casos, y a la vez, a la formulación de un esquema institucional concreto que prevea la manera de reaccionar a la identificación de patrones entre procesos.

Por su parte, al nivel de la gerencia, la investigación penal carece de herramientas de dirección para el manejo lógico de los recursos. La repartición difusa y desarticulada de las tareas de investigación produce, dentro de cada caso, una desconexión entre las distintas actividades realizadas para resolverlo, una ausencia de dirección, supervisión y ejecución unificadas, y la generación de estímulos perversos que promueven que las personas encargadas de los actos urgentes ignoren el objetivo último de la judicialización exitosa del homicidio (capítulo 3, apartado sobre “Distribución de las actividades de investigación”). Por lo anterior, planteamos alternativas dirigidas a agilizar los procesos y flujos de información. Siguiendo parcialmente el esquema de investigación que encontramos en la ciudad de Bucaramanga, proponemos la reestructuración del esquema de funciones para la investigación penal, la cual incluye la supresión de la etapa de reacción inmediata en los actos urgentes, la dirección unificada a lo largo de toda la investigación, y en el mismo sentido, la ejecución unida de las actividades de indagación a lo largo de toda la investigación. Además, una unidad nueva de investigación y judicialización de homicidios dolosos, que pueda realizar las tareas de forma coordinada y unificada, no es presupuestalmente inviable en relación con los presupuestos de la FGN y de diferentes entidades territoriales.

Tampoco parece existir un diagnóstico, y menos aún, la formulación de una política de profesionalización de las funciones de investigación. Constatamos que las personas encargadas de distintas tareas de investigación carecen de las características profesionales, las habilidades y la experiencia necesarias para la realización de dichas actividades. Así mismo, constatamos falencias importantes de las iniciativas de formación y capacitación de los funcionarios. Por esto, en el futuro próximo es necesario reforzar el papel de la Escuela de la FGN como herramienta de la política criminal, como mecanis-

mo para la aplicación de programas de la entidad, y como guía en el desempeño del sistema investigativo y en el transcurso de la carrera de los funcionarios, desde su inicio y a lo largo de su paso por diferentes niveles y actividades (capítulo 3, apartado sobre “Problemas respecto de quienes investigan”).

En consecuencia, sugerimos diseñar una trayectoria en la profesión de investigación penal, con base en un diagnóstico acerca de los perfiles necesarios para esta, y que, a su vez, ha de estar acompañada por un esfuerzo de crecimiento profesional a través de la formación y la capacitación de funcionarias cuando entran y a medida que avanzan en la carrera.

Igualmente, muchas herramientas que facilitarían la recolección y el análisis de pruebas técnicas son ignoradas. Se desaprovechan tecnologías que ya existen y son enteramente accesibles para la búsqueda pronta y regular en bases de datos y sistemas de información, la pesquisa en fuentes abiertas, y la aplicación de herramientas de identificación y relacionamiento de fotos, ADN, información balística, huellas dactilares, materiales y fibras, entre mucha información que puede ser útil y está disponible (capítulo 3, apartado sobre “Herramientas con las que se investiga”). La FGN debe proveer de herramientas para la utilización de pruebas técnicas que incluyan la creación, la modificación o la reparación de sistemas de información y bases de datos de información criminalística que ya existen pero que resultan siendo irrelevantes para la investigación cotidiana de homicidios.

En un tercer nivel, las actividades de investigación carecen de un contenido de planificación y administración estratégica. Encontramos que la mayoría de procesos son tramitados de manera automatizada y formalista, sin la existencia de una conceptualización previa y una planificación organizativa que guíen la realización de las diferentes actividades probatorias (capítulo 3, apartado sobre “Estrategia con la que se investiga el homicidio”). Esto se complementa con la desconexión entre las funciones de investigación que, como describimos, impide el direccionamiento unificado de los procesos (capí-

tulo 3, apartado sobre “Distribución de las actividades de investigación”). Así, junto con la propuesta de un nuevo esquema de asignación de funciones, sugerimos reevaluar las reglas existentes para que las actividades de investigación sigan un ejercicio de conceptualización y planeación de las tareas de recolección y análisis de evidencia, por ejemplo, flexibilizando las formalidades que existen para realizar los programas metodológicos e imprimiéndole un mayor contenido analítico a la gestión de cada investigación. En concreto, a los funcionarios encargados de dirigir y ejecutar la investigación penal se les debe escoger, evaluar y promover, dependiendo de su éxito en el despliegue de *estrategias* de investigación.

Con estas recomendaciones damos unos primeros pasos para alimentar las modificaciones que han de tener los procesos de investigación penal de crímenes complejos. Sin embargo, dichas decisiones, dentro de muchas en la política de persecución penal de delitos graves, necesitan de más certidumbre con el fin de que estén fundamentadas en evidencia empírica. Por ejemplo, la implementación de alternativas como las sugeridas ha de estar acompañada desde su formulación de sistemas de evaluación de su impacto, lo que requiere probablemente de la realización de pilotos que puedan ser comparados con unidades de control a las que no se han aplicado las mismas intervenciones.

En últimas, los cambios en la política de persecución penal necesitarán de profundas modificaciones en el desempeño de la Fiscalía General de la Nación. Aunque llevar a cabo estos cambios puede ser difícil, no es imposible. Muchos funcionarios de la Fiscalía tienen una clara voluntad de hacer bien su labor y se encuentran insatisfechos con la situación actual. Esta es una oportunidad de cambio que las autoridades pueden aprovechar,² buscando dar contenido y conseguir apoyo para la consolidación de un sistema acusatorio garantista y eficaz.

2 Para esto es necesario guiarse, en lo relevante, por la teoría y la evidencia empírica disponibles desde la gerencia pública. Acerca de la posibilidad de generar cambios profundos en organizaciones públicas grandes, aprovechando el descontento en las filas de las mismas burocracias, ver Kelman (2005).

Referencias bibliográficas

Alcaldía Mayor de Bogotá. 2011. *Manual del primer respondiente*. Bogotá: Secretaría de Salud de Bogotá D.C. Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud Centro Regulador de Urgencias (CRU).

Ambos, Kai (coord.). 2011. *Selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales. Un estudio comparado*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Proyecto “Apoyo al Proceso de Paz en Colombia en el contexto de la Ley de Justicia y Paz — un ejemplo de justicia transicional—, ProFis”.

Batts, Anthony, Sean Michael Smoot y Ellen Scrivner. 2012. “Police Leadership Challenges in a Changing World”, en *New Perspectives in Policing Bulletin*. Washington DC: US Department of Justice, National Institute of Justice. Cambridge: Harvard Kennedy School, Program in Criminal Justice Policy and Management.

Bedoya, Luis Fernando. 2008. *La prueba en el proceso penal colombiano*. Bogotá: Fiscalía General de la Nación. Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses.

Bergsmo, Morten. 2010. “The Theme of Selection and Prioritization Criteria and Why it Is Relevant”. Pp. 7-14, en Morte Bergsmo (ed.) *Criteria for Prioritizing and Selecting Core International Crimes Cases*. 2 edition. FICHL Publication Series. Oslo: Torkel Opshal Academic Publisher.

Bernal, Carolina y Miguel La Rota. 2012a. *El delito de inasistencia alimentaria. Diagnóstico acerca de su conveniencia*. Bogotá. Con el apoyo de USAID. Disponible en: http://www.dejusticia.org/admin/file.php?table=documentos_publicacion&field=archivo&id=260

Bernal, Carolina y Miguel La Rota. 2012b. *Investigación de delitos complejos en Colombia*. Documento para discusión. Bogotá: Ceja y Dejusticia. Disponible en: <http://>

cejamericas.org/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_download/6384-investigacion-de-delitos-complejos-en-colombia

Bernal, Carolina y Miguel La Rota. 2013. "Informe de Colombia", en *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada. Los casos de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú*. Washington DC: Due Process of Law Foundation. Disponible en: http://www.dplf.org/sites/default/files/prision_preventiva_analisis_web2.pdf

Bloch, Peter y Donald Weidman. 1975. *Managing Criminal Investigations: Prescriptive Package*. Washington DC: Departamento de Justicia de los Estados Unidos. National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice.

Braga, Anthony y Glenn Pierce. 2004. "Linking Crime Guns: The Impact of Ballistics Imaging Technology on the Productivity of the Boston Police Department's Ballistics Unit", *Journal of Forensic Sciences* 49 (4). Julio. Disponible en http://library-resources.cqu.edu.au/JFS/PDF/vol_49/iss_4/JFS2003205.pdf

Braga, Anthony, Edward Flynn, George Kelling y Christine Cole. 2011. "Moving the Work of Criminal Investigators Towards Crime Control", *New Perspectives in Policing Bulletin*. Washington DC: US Department of Justice, National Institute of Justice. Cambridge: Harvard Kennedy School, Program in Criminal Justice Policy and Management.

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). 2010. *Persecución de delitos complejos. Capacidades de los sistemas penales en América Latina*. Santiago de Chile: CEJA.

Chisum, Jerry y Brent Turvey. 2000. "Evidencia Dynamics: Locard's Exchange principle and crime reconstruction", en *Journal of Behavioral Profiling* 1 (1). Disponible en http://www.profiling.org/journal/vol1_no1/jbp_ed_january2000_1-1.html

Comisión Asesora de Política Criminal. 2012. *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá: Ministerio de Justicia.

Corporación Excelencia en la Justicia. 2011. *Balance de los primeros cinco años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia*. Bogotá: Kimpres.

Consejo Nacional de Policía Judicial. 2005. *Manual único de Policía Judicial*. Bogotá.

Dejusticia. 2010. *Evaluación de la judicialización de delitos contra trabajadores sindicalizados*. Bogotá.

Cutler, Brian y Steven Penrod. 1995. *Mistaken Identification: the Eyewitness, Psychology and the Law*. New York: Cambridge University Press.

Durlauf, Steven y Daniel Nagin. 2011. "The Deterrent Effect of Imprisonment", en Philip Cook, Jens Ludwig & Justin McCrary. *Controlling Crime: Strategies and Tradeoffs*. Chicago: NBER Books, National Bureau of Economic Research.

Eck, John. 1992. "Criminal Investigation", en Gary Cordner y Donna Hale (eds.). *What Works in Policing? Operations and Administration Examined*. Cincinnati: Anderson Publishing.

Einar, Rolf. 2010. "Criteria for Prosecution of International Crimes: the Importance for States and the International Community of the Quality of the Criminal Justice Process of Atrocities, in Particular, for the Exercise of Fundamental Discretion by Key Justice Actors". Pp. 15-24, en Morte Bergsmo (ed.). *Criteria for Prioritizing and Selecting Core International Crimes Cases*. 2 edition. FICHL Publication Series. Oslo: Torkel Opshal Academic Publisher.

Fiscalía General de la Nación. s. f. *Portafolio CTI*. Bogotá.

Gaviria, Alejandro. 2000. "Increasing returns and the evolution of violent crime: the Case of Colombia". *Journal of Development Economics* 61: 1-25.

Giacalone, Joseph L. 2011. *The Criminal Investigative Function. A Guide for New Investigators*. Nueva York: Looseleaf Law Publications.

Goldstein, Herman. 1977. *Policing a Free Society*. Nueva York: Harper Collins Publishers.

Greenwood, Peter y Joan Petersilia. 1975. *The Criminal Investigation Process – Vol. I: Summary and Policy Implications*. Santa Mónica: Rand Corporation.

Guzmán, Diana, Javier Revelo y Rodrigo Uprimny. 2008. *Diagnóstico general del Sistema Penal Acusatorio*. Proyecto: Observatorio del Sistema Penal Acusatorio. Bogotá: Dejusticia.

Guzmán, Diana, Miguel Emilio La Rota y Rodrigo Uprimny. 2011. *Factores de impunidad frente a violaciones graves de los derechos humanos ocurridas en el contexto del conflicto armado colombiano*. Bogotá: Dejusticia (Documento de trabajo de trabajo realizado con el apoyo de la Embajada del Reino Unido).

Hartmann, Mildred. 2010. "La capacidad del sistema judicial colombiano para dar resultados en delitos de connotación

social”, en *¿Funciona la investigación criminal en la región? Sistemas Judiciales* 15. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) e Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. 2011. *Forensis. Datos para la vida*. Disponible en: <http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/estadisticas/forensis/193-forensis-2011>

Keel, Jarvis y Muirhead. 2009. “An Exploratory Analysis of Factors Affecting Homicide Investigations Examining the Dynamics of Murder Clearance Rates”, en *Homicide Studies* 13 (1): 50-68. Sage Journals.

Kelman, Steven. 2005. *Unleashing Change; a Study of Organizational Renewal in Government*. Washington DC: Brookings Institution.

Kreß, Clauss y Leena Grover. 2010. “International Criminal Law Restraints in Peace Talks to end Armed Conflicts of an Non-International Character”. Pp. 41-84, en Morten Bergsmo y Pablo Kalmanovitz (eds.), *Law in Peace Negotiations*. 2 edition. FICHL Publication Series. Oslo: Torkel Opshal Academic Publisher.

La Rota, Miguel. 2012. *Desigualdad y crimen en Colombia. Discusión acerca de la literatura empírica*. Bogotá: Dejusticia (Documento de trabajo, por publicar).

La Rota, Miguel, Valentina Montoya, Andrés Páramo y Rodrigo Uprimny. 2011. *Evaluación de la judicialización del desplazamiento forzado*. Bogotá: Dejusticia (Documento de trabajo realizado para el Consejo Noruego para Refugiados).

La Rota, Miguel y Carolina Bernal. 2011a. *Políticas de seguridad y desigualdad, diagnóstico inicial*. Bogotá: Dejusticia (Documento de política para discusión. Con el apoyo de la Open Society Foundation).

La Rota, Miguel y Carolina Bernal. 2011b. *Sanciones a los adolescentes en el distrito judicial de Medellín*. Prueba Piloto. Consejo Superior de la Judicatura (Publicación pendiente).

La Rota, Miguel y Carolina Bernal. 2012a. *Experiencias de los países de América Latina en la investigación de delitos complejos*. Bogotá: CEJA y Dejusticia. Disponible en: <http://cejamericas.org/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/download/6387-experiencias-de-los-paises-de-america-latina-en-la-investigacion-de-delitos-complejos>

La Rota, Miguel y Carolina Bernal. 2012b. *Estudios de la investigación de delitos de cierta complejidad. Propuesta metodológica*. Bogotá. (Documento de trabajo elaborado por Dejusticia en el marco de un proyecto con CEJA. Por publicar).

La Rota, Miguel y Carolina Bernal. 2013. *Independencia judicial y prisión preventiva en Colombia*. Bogotá: Fundación del Debido Proceso Legal (DPLF).

La Rota, Miguel, Carolina Bernal, Sandra Santa y Rodrigo Uprimny. 2012. *Autonomía presupuestal responsable y transparente. Propuesta para reformar el presupuesto del Sistema Judicial*. Bogotá: Dejusticia. Disponible en: http://www.dejusticia.org/admin/file.php?table=documentos_publicacion&field=archiv_o&id=263

Lee, David S. y McCrary Justin. 2009. *The Deterrence Effect of Prison: Dynamic Theory and Evidence*. CEPS Working Paper No. 189, July 2009.

McCue, Colleen. 2003. “Connecting the dots; Data Mining and Predictive Analytics in Law Enforcement and Intelligence Analysis”. En *The Police Chief*; Vol. 70; No 10. Octubre. Alexandria, VA: International Association of Chiefs of Police. Disponible en http://www.policechiefmagazine.org/magazine/index.cfm?fuseaction=display_arch&article_id=121&issue_id=102003

Nagin, Daniel, Francis T. Cullen, y Cheryl Jonson. 2009. “Imprisonment and Reoffending”, en *Crime and Justice: A Review of Research*, 38. University of Chicago Press.

Orentlicher, Diane. 1991. “Settling Accounts; The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime”, *The Yale Law Journal* 100 (8): 2537-2615.

Peterson, Marilyn. 2005. “An Analytic Approach to Investigations”, en *The Police Chief* 72 (12). Alexandria: International Association of Chiefs of Police.

Ritter, Nancy. 2008. “DNA Solves Property Crimes (But Are We Ready for That?)”, *NIJ Journal*, Issue 261. Washington DC: National Institute of Justice, Departamento de Justicia de los Estados Unidos. Disponible en <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/224084.pdf>

Saffón, María Paula. 2010. “Problematic Selection and Lack of Clear Prioritization: The Colombian Experience”. Pp 127-142, en Morte Bergsmo (ed.), *Criteria for Prioritizing and Selecting Core International Crimes Cases*. 2 edition. FICHL Publication Series. Oslo: Torkel Opshal Academic Publisher.

Sánchez, Fabio y Jairo Núñez. 2001. *Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: el caso de Colombia*. Documento CEDE 2001-02; Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.

Santamaría, Mauricio, Fabián García y Ana Virginia Mujica. 2009. *Los costos no laborales y el mercado laboral. Impacto de la reforma de salud en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo. Disponible en: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/WP-No.-43-Los-costos-no-salariales-y-el-mercado-laboral.pdf>

Santos, Roberto. 2011. "Systematic Pattern Response Strategy; Protecting the Beehive", en *FBI Law Enforcement Bulletin*.

Skogan, Wesley y Kathleen Frydl. 2004. *Fairness and Effectiveness in Policing. The Evidence*. Washington DC: National Research Council, Committee on Law and Justice, Division on Behavioral and Social Sciences and Education. National Academy of Sciences, The National Academies Press.

Swanson, Charles, Neil Chamelin, Leonard Territo, Robert Taylor. 2009. *Criminal Investigation*. New York: McGraw Hill.

Esfuerzos irracionales

Investigación penal
del homicidio y otros
delitos complejos

La investigación acerca de si se cometió un delito y quién es su responsable es el momento en el cual más casos penales se estancan. Es el principal cuello de botella que impide que los delitos graves sean judicializados exitosamente. Esta etapa es también la que separa los casos obvios de los procesos difíciles: la mayoría de casos exitosos corresponde —desproporcionadamente— a flagrancias por asuntos que no son graves, y cuyos autores normalmente son personas de bajos recursos. Mientras que los casos graves y difíciles de investigar tienen muy bajas tasas de éxito en la investigación y se caracterizan por altísimos niveles de impunidad. Así pasa con los homicidios dolosos, que según las cuentas de este libro tienen un nivel de impunidad procesal de 95%.

Los registros cuantitativos de la Fiscalía General de la Nación revelan que los esfuerzos de investigación son utilizados de manera irracional. La ausencia de una política de priorización estratégica —en contrapartida de una priorización escondida al arbitrio de los funcionarios que tramitan casos— impide que los esfuerzos de la política criminal se destinen a investigar lo más importante.

Así mismo, el trabajo de campo cualitativo con el CTI de la Fiscalía muestra que las actividades de investigación de homicidios dolosos están desarticuladas, carecen de un liderazgo estratégico y ejecutivo, y no siguen iniciativas de indagación racional, analítica o creativa. La desorganización y la superficialidad de estos esfuerzos no le hacen partido a la complejidad del homicidio en nuestro país.

ISBN 978-958-58309-2-9

