



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

Bogotá D.C., 01 SEP 2016

S. P. 1050

Doctor  
**BENJAMÍN NIÑO FLOREZ**  
Secretario General  
Comisión Segunda Cámara de Representantes  
Ciudad

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
UNIDAD DE CORRESPONDENCIA  
**RECIBIDO**  
02 SEP 2016  
FIRMA: 12051  
HORA: 2:50 pm

Para efectos de que haga parte del control político relacionado con la proposición 22 de 2015 y aditivos 01 y 46 de 2016, me permito remitir respuestas al cuestionario, relacionado con procesos penales que se encuentran represados en los diferentes despachos judiciales del País.

Informes suscritos por la doctora TATIANA LONDOÑO CAMARGO, Procuradora Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos. Grupo Asuntos Penitenciarios y Carcelarios y la doctora PAULA ANDREA RAMÍREZ BARBOSA, Procuradora Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales.

Atentamente,

  
**CIRO EDUARDO LÓPEZ MARTÍNEZ**  
Secretario Privado

Anexo: 21 folios

CELM / Ma. Elsa  
Siaf 298468

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN SEGUNDA**  
Nombres: Idelcia da  
Fecha: 05.09.2016 Hora: 9:20 A V.  
Radicado: 0674



SALIDA Nro.: 142816 Fecha: 30-08-2016  
BENJAMIN NIÑO FLÓREZ :SECRETARIO G  
CAMARA DE REPRESENTANTES  
CARRERA 7 NO. 8-68 CAPITOLIO NACIONAL  
BOGOTA D.C. (BOGOTA)

30 AGO. 2016

Bogotá, D.C.  
1110-460000001

4297

Siaf- 298468/16 SFDP –JPMC (Cítese al contestar)

Doctor  
**BENJAMÍN NIÑO FLÓREZ**  
Secretario General  
Comisión Segunda  
Cámara de Representantes  
Bogotá, D.C.

Respetado doctor Niño,

En atención a la invitación efectuada al señor Procurador General de la Nación a la sesión a realizar de acuerdo a la proposición No. 22 de 2015 y aditivas 01 y 46 de 2016, atentamente informo lo siguiente:

La Procuraduría General de la Nación en cumplimiento de las funciones preventivas adelanta seguimiento a la implementación del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad y del nuevo Modelo de Atención en Salud. Mediante visitas a los diferentes establecimiento carcelarios y penitenciarios, se tiene información consolidada de 103 centros de reclusión.

La Ley 1709 del 20 de enero de 2014, por medio de la cual se reformaron algunos artículos de la ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, en particular lo relacionado con la prestación de los servicios de salud, creó el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, cuyos recursos deben ser manejados por una entidad fiduciaria contratada por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital.

Esta disposición modificó el esquema de servicios que bajo el sistema de aseguramiento a un régimen de salud subsidiado amparaba a la población reclusa y se prestaba a cargo de CAPERCOM EPS.

El Decreto 2245 del 24 de noviembre de 2015, reglamentó el esquema de prestación de servicios para la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del



INPEC, disponiendo como función de la USPEC, la contratación de la entidad fiduciaria y establecer las condiciones de contratación de los servicios de salud para la población privada de la libertad, de acuerdo con las decisiones del Consejo Directivo del Fondo, el Modelo de Atención en Servicios de Salud y los manuales correspondientes.

También contempló que este esquema se implementará de forma gradual, con un término no mayor a ocho meses contados a partir del 1° de diciembre de 2015 y que mientras se produce el proceso de implementación gradual, los servicios de salud podrán continuar prestándose por la entidad que viene asumiendo dicha actividad, con cargo a los recursos del Fondo y con la finalidad de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de salud.

Esta disposición fue modificada por el Decreto 1142 de 2016, cuyos aspectos relevantes se indicarán más adelante.

A su vez, el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución No. 5159 del 30 de noviembre de 2015, adoptó el Modelo de Atención en Salud. Esta resolución fue modificada por la Resolución No. 3595 del 10 de agosto de 2016.

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, surtidos los trámites legales, adjudicó el 21 de diciembre de 2015 el contrato fiduciario a la firma Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015, conformado por FIDUPREVISORA S.A. y FIDUAGRARIA S.A.

Por lo anterior, el 23 de diciembre de 2015, se suscribió entre las dos entidades el Contrato de Fiducia Mercantil No. 363, señalando como objeto la administración y pagos de los recursos del fideicomitente en el Fondo de Salud de las Personas Privadas de la Libertad y teniendo como alcance del objeto, que los recursos deberán destinarse a la celebración de contratos de los pagos necesarios para la atención integral de la población privada de la libertad.

El Decreto 2519 del 28 de diciembre de 2015, que ordenó la liquidación y supresión de CAPRECOM, dispuso que la entidad en liquidación debería continuar con la prestación de servicios de salud a la población reclusa del INPEC con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad hasta que esta actividad sea asumida por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios.



Según la última información publicada por el INPEC, a julio 31, la población privada de la libertad es la siguiente:

<b>Intramural</b>	<b>120.657</b>
<b>Domiciliaria</b>	<b>49.600</b>
<b>Vigilancia electrónica</b>	<b>3.967</b>
<b>Total Población Privada de la Libertad</b>	<b>174.224</b>

En un principio, el Decreto 2245 de 2105, previó que la población privada de la libertad y los menores de tres (3) años que convivan con sus madres en los establecimientos de reclusión, debería recibir obligatoriamente los servicios asistenciales a través del esquema de prestación de servicios de salud definido conforme al Modelo de Atención en Salud, precisando que este sistema prevalecería sobre la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud o a los regímenes exceptuados o especiales y que las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud que realizara una persona privada de la libertad serviría para garantizar la cobertura del Sistema a su grupo familiar en los términos definidos por la ley.

Bajo esta situación, toda la población reclusa debería estar según el modelo de atención en salud contratado con el Consorcio Fiduciario.

El Decreto 1142 del 15 de julio de 2016, al modificar lo anteriormente señalado, estableció que la población privada de la libertad que se encuentre afiliada al régimen contributivo o a regímenes exceptuados o especiales, conservará su afiliación y la de su grupo familiar mientras continúe cumpliendo con las condiciones establecidas para pertenecer a dichos regímenes en los términos definidos por la ley y sus reglamentos y podrá conservar su vinculación a planes voluntarios de salud.

En esta circunstancia, la población reclusa tendrá acceso al servicio de salud bajo diferentes modalidades, régimen contributivo, regímenes especiales y de excepción, régimen subsidiado y el prestado a través del Consorcio Fiduciario.

Esta modificación tendrá efectos positivos en cuanto es conocido que personas privadas de la libertad cuentan con afiliaciones a sistemas de salud propios, muchos de los cuales se encuentran con tratamientos y atenciones médicas que no deben ser interrumpidas y reiniciadas a través de otros operadores, como la situación anterior lo obligaba.



Actualmente el INPEC adelanta el trámite para que los internos informen sobre el sistema de salud al que se encuentran afiliados, por cuanto quienes tenían un servicio de salud propio habían sido retirados de las bases de datos en razón de lo indicado en el Decreto 2245 de 2015.

Por lo tanto la información de la cantidad de internos que acceden a los diferentes sistemas de salud se encuentra en consolidación quedando en el momento la cifra arriba anotada como la que puede acceder al servicio de salud que ofrece el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad.

Esta norma también estableció que la implementación del nuevo modelo deberá realizarse antes del 30 de noviembre 2016.

El Director General del INPEC al expedir la Resolución No. 2390 del 10 de mayo de 2016, que declaró el Estado de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria por razones de salud y sanitarias, reconoció en la parte considerativa que el Consorcio Fiduciario Fiduprevisora S.A. aún no había contratado los profesionales requeridos para los 136 establecimientos ni la totalidad de la red extramural de servicios de salud mediana y alta complejidad lo que ha traído consigo la imposibilidad de cumplir con el modelo de atención, así como tampoco se ha brindado atención a internos que requieren de servicios especializados.

En lo referente a servicios de especialistas, se tiene que la atención intramural es prestada en principio por médicos generales y los servicios de especialistas se prestan a través de las instituciones prestadoras de salud contratadas por el Consorcio Fiduciario, en clínicas, hospitales y otros, para lo que se requiere la autorización y remisión correspondiente. El servicio de atención médica especializada en psiquiatría para los internos que padecen patologías mentales se presta al interior de los establecimientos a través de entidades contratadas. También se registra la realización de brigadas de salud para la atención de determinadas patologías que requieren de especialistas.

De la información recibida de las visitas realizadas no se registra la atención de medicina especializada en ginecología y obstetricia para mujeres embarazadas ni de pediatría para los hijos menores de tres años que conviven con sus madres al interior de las reclusiones de mujeres.

Otro de los servicios de salud que se presta intramuralmente es el de odontología, el cual opera con deficiencias principalmente por la carencia de insumos y material de



trabajo, como por la falta de mantenimiento preventivo y correctivo de las unidades odontológicas y por la falta de reposición de los equipos dañados.

Los internos que figuran con tratamiento de salud mental son 2.470, correspondiendo a 2.195 hombres y 275 mujeres. Parte de ellos se encuentran en las unidades de salud mental de los centros de reclusión de Bogotá y Cali y los demás reciben su atención en los patios comunes.

Sobre servicios médicos de 24 horas, la Resolución 3595 del 10 de agosto de 2016 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que modificó la Resolución 5159 de 2015, por la cual se adoptó el Modelo de Atención en Salud para la población privada de la libertad, prevé que en los establecimientos de alta seguridad y con pabellones de Justicia y Paz se garantizará atención en medicina general y enfermería durante las 24 horas.

Con relación al servicio de farmacia, tenemos que se tiene una generalizada carencia de regentes para este servicio en los centros de reclusión, ya que habiéndose incluido este servicio en el modelo de atención no ha sido contratado por el Consorcio Fiduciario, siendo suplida por una auxiliar de enfermería, lo que además de prestar un servicio que implica riesgo, se limita la actividad de quien tiene otra función asignada.

Frente a la carencia de medicamentos e insumos en los establecimientos, el Consorcio Fiduciario informó que efectuó la contratación con la Caja de Compensación Familiar CAFAM, quien suministra en todas las reclusiones de la Regional Central y Noroeste y de la empresa Genéricos Esenciales para suministros en las reclusiones de las Regionales de Occidente, Norte, Oriente y Viejo Caldas. No obstante, se presentan deficiencias en la oportunidad y cantidad en la entrega de los medicamentos.

El área de salud de cada establecimiento elabora mensualmente los requerimientos de medicamentos e insumos y se tramitan a través de la Subdirección de Atención en Salud del INPEC ante los proveedores contratados.

De acuerdo con última información suministrada por el INPEC en la verificación realizada, tenemos la siguiente información del recurso humano profesional en las áreas de salud carcelaria:



PERSONAL	REQUERIDOS	VINCULADOS	FALTANTES
Médicos	263	168	95
Enfermeras Jefes	160	100	60
Auxiliares de Enfermería	370	329	41
Auxiliares de Odontología	111	71	40

De otra parte, y de acuerdo con las siguientes variables, la verificación y seguimiento realizado por funcionarios de la Entidad en los establecimientos, se obtuvo como resultado:

CIBRIMIENTO DE SERVICIOS EN ESTABLECIMIENTOS			
	CUMPLE CON LA TOTALIDAD	NO CUMPLE	PARCIAL
1. Red Extramural de servicios, clínicas, hospitales y otras IPS	71	15	17
2. Servicios Intramurales, consulta médica, odontológica, procedimientos menores	35	2	66
3. Profesionales vinculados para atención intramural	37	2	64
4. Continuidad tratamientos	27	47	20
5. Laboratorio Clínico	65	27	11
6. Entrega de Medicamentos	22	22	58

ATENCIÓN ENFERMEDADES CRÓNICAS EN ESTABLECIMIENTOS				
CONCEPTO DE ATENCION	INTERNOS AFECTADOS	CUMPLE	NO CUMPLE	PARCIAL
1. Atención cáncer	114	20	13	2
2. Atención VIH	672	22	41	8
3. Atención tuberculosis	290	38	6	2
4. Atención siquiátrica	2.470	51	22	12



De los informes recibidos de visitas adelantadas por funcionarios de La Procuraduría General de la Nación a reclusiones de diferentes lugares del país se ha establecido que el nuevo modelo no ha logrado satisfacer la demanda de servicios, teniéndose que además de los aspectos expuestos en las estadísticas anteriores, existen otras limitaciones para el mejoramiento del servicio, como las siguientes:

- Escasa disponibilidad del INPEC de la logística requerida, para realizar los traslados a los servicios de salud extramural, en especial de vehículos y personal de custodia y vigilancia.
- Carencia de personal administrativo para coordinar las actividades a desarrollar en las áreas de salud, manejo y cuidado de archivos e historias clínicas, y para servicios generales.
- Falta de diseño e implementación de un programa coordinado entre la USPEC, el INPEC, el Consorcio Fiduciario y las IPS contratadas para atender la represa de asistencia de casos.
- Falta de suministro por el Consorcio Fiduciario y /o la USPEC, de papelería, equipo y materiales de oficina para las áreas de salud.
- Demora del Consorcio Fiduciario en la vinculación de personal asistencial faltante en las áreas de salud, incluidos regentes de farmacia, de acuerdo con los requerimientos del INPEC.
- Falta de mantenimiento preventivo y correctivo de equipos médicos y odontológicos y de suministro de equipos por parte de la USPEC a las áreas de sanidad, lo que está afectando la prestación de servicios.
- No de suministro de elementos básicos y materiales para el normal funcionamiento del servicio de urgencias por parte de la USPEC.
- Demora en la expedición de autorizaciones de servicios extramurales por parte del operador contratado por el Consorcio Fiduciario.



Con relación al seguimiento de fallecimientos de población privada de la libertad en los establecimientos carcelarios y penitenciarios a cargo del INPEC, tenemos lo siguiente:

## **ANTECEDENTES.**

La ley 1709 de 2014 reformó algunos artículos de la ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, entre ellos el artículo 108 referido al nacimiento y las defunciones en los centros de reclusión, asignando la reforma al INPEC el deber de informar a este ente de control las defunciones que ocurran al interior de los mismos.

En efecto, refiere la cita norma lo siguiente:

***“Artículo 69. Modificase el artículo 108 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así: Artículo 108. Nacimientos y defunciones. El Director del establecimiento de reclusión informará a las autoridades competentes de los nacimientos, y/o la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, al juez competente y al Director del Inpec de las defunciones que ocurran dentro de los mismos. Igualmente, informará a los parientes que figuren en el registro del interno. De ninguna manera en el registro de nacimiento figurará el lugar donde tuvo ocasión el mismo.***

***En caso de muerte, el cadáver será entregado a los familiares del interno que lo reclamen. Si no media petición alguna, será sepultado por cuenta del establecimiento. En todo caso deberán realizarse las gestiones pertinentes para determinar la causa de la muerte”.***

Conforme a lo contemplado en el citado precepto legal, con posterioridad al 20 de enero de 2014, la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Delegada en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, dispuso iniciar las acciones preventivas relacionadas con esta responsabilidad administrativa delegada por el legislador, en defensa de los derechos fundamentales de los reclusos, para lo cual se preparó la solicitud correspondiente al director del INPEC, básicamente para examinar las situaciones fácticas que rodearon el fallecimiento, pues tal parámetro podría derivar en situaciones con incidencia disciplinaria y ante estas eventualidades lo pertinente era la remisión por competencia al operador disciplinario para el conocimiento del caso.



Así las cosas desde la fecha en que entró en vigencia la Ley 1709, esto es, 20 de enero de 2014, la Procuraduría General de la Nación, ha recibido la información que para el efecto suministra el INPEC donde se extraen las siguientes cifras:

El primer informe fue recibido el 25 de junio de 2014 y correspondió al período 1° de enero al 6 de mayo de 2014, que posteriormente fue ampliado hasta agosto de 2014, el cual arrojó las siguientes estadísticas:

<b>TOTAL DE INTERNOS FALLECIDOS</b>	<b>171</b>
<b>Regional Central</b>	<b>052</b>
<b>Regional Occidente</b>	<b>024</b>
<b>Regional Viejo Caldas</b>	<b>024</b>
<b>Regional Noroeste</b>	<b>017</b>
<b>Regional Norte</b>	<b>040</b>
<b>Regional Oriente</b>	<b>014</b>

Mediante oficio del 13 de noviembre de 2014, el INPEC remitió la información que corresponde a los meses de septiembre- octubre de 2014 con la siguiente información.

<b>TOTAL DE INTERNOS FALLECIDOS</b>	<b>033</b>
<b>Regional Central</b>	<b>006</b>
<b>Regional Occidente</b>	<b>007</b>
<b>Regional Viejo Caldas</b>	<b>008</b>
<b>Regional Noroeste</b>	<b>002</b>
<b>Regional Norte</b>	<b>006</b>
<b>Regional Oriente</b>	<b>004</b>

A través de oficio del 17 de diciembre el INPEC reporta los fallecidos en noviembre de 2014 así:

<b>TOTAL DE INTERNOS FALLECIDOS</b>	<b>021</b>
<b>Regional Central</b>	<b>012</b>
<b>Regional Occidente</b>	<b>003</b>
<b>Regional Viejo Caldas</b>	<b>002</b>
<b>Regional Noroeste</b>	<b>002</b>
<b>Regional Norte</b>	<b>001</b>
<b>Regional Oriente</b>	<b>001</b>



En este período se reporta el fallecimiento de una visitante (mujer) en la celda de un interno en Regional Norte.

Para el año 2015, el INPEC remite el informe estadístico de fallecidos de la población privada de la libertad a cargo de esa entidad, período comprendido 1° de enero al 22 de marzo de 2015, donde se reportan 404 fallecimientos distribuidos de la siguiente manera:

<b>Regional Central</b>	<b>090</b>
<b>Regional Occidente</b>	<b>134</b>
<b>Regional Viejo Caldas</b>	<b>043</b>
<b>Regional Noroeste</b>	<b>048</b>
<b>Regional Norte</b>	<b>046</b>
<b>Regional Oriente</b>	<b>043</b>

Finalmente el último reporte que remite el INPEC a este ente de control, data del 15 de junio de 2016, donde se registran las defunciones comprendidas en el período 1° de enero al 12 de junio de 2016, informe estadístico que refiere 468 reclusos fallecidos, distribuidos de la siguiente manera:

<b>Regional Central</b>	<b>180</b>
<b>Regional Occidente</b>	<b>134</b>
<b>Regional Viejo Caldas</b>	<b>036</b>
<b>Regional Noroeste</b>	<b>030</b>
<b>Regional Norte</b>	<b>049</b>
<b>Regional Oriente</b>	<b>039</b>

La Procuraduría General de la Nación, al examinar los informes del INPEC, dispone lo pertinente en el sentido de remitir a la Dependencia competente en materia disciplinaria, para que evalúe los hechos referidos a posibles omisiones de servidores públicos y adelante así, las acciones que resulten procedentes.

Conforme a lo anterior se han dispuesto remisiones a las siguientes Procuradurías:

REGIONAL NARIÑO	03
REGIONAL BOYACÁ	02
REGIONAL RISARALDA	02
REGIONAL MAGDALENA	03
REGIONAL CHOCÓ	02
REGIONAL CAUCA	03
REGIONAL CESAR	04
REGIONAL ANTIOQUIA	04



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

REGIONAL VALLE	04
REGIONAL META	03
REGIONAL TOLIMA	05
REGIONAL SANTANDER	03
DISTRITALES DE BOGOTÁ	05
REGIONAL BOLIVAR	05
REGIONAL NORTE DE SANTANDER	03
REGIONAL HUILA	02
REGIONAL ATLÁNTICO	04
REGIONAL CASANARE	01
REGIONAL SUCRE	01
REGIONAL QUINDÍO	01
REGIONAL SAN ANDRES	01
REGIONAL CAQUETÁ	03
REGIONAL CALDAS	04
REGIONAL CUNDINAMARCA	03
REGIONAL ARAUCA	01

Cordial saludo,

**TATIANA LONDOÑO CAMARGO**  
Procuradora Delegada



Bogotá, D.C. 25 ABO. 2016

DMP – Oficio No.

013 273

**RADICADO SIAF No. 298468/16**  
Favor Citar este número al contestar

Doctor  
**CIRO LÓPEZ MARTINEZ**  
Secretario Privado  
Bogotá

Ref. Solicitud de información de los Representantes a la Cámara TATIANA CABELLO FLÓREZ y JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA. Proposición No. 22 de 2015 y adictivas 01 y 46 de 2016.

Respetado doctor López:

Me dirijo a usted con el fin de presentarle la respuesta formulada por los Representantes a la Cámara TATIANA CABELLO FLÓREZ y JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA. Proposición No. 22 de 2015 y adictivas 01 y 46 de 2016.

¿Cuáles han sido las acciones adelantadas por la Procuraduría para lograr fallos en los procesos penales que se encuentran represados en los diferentes despachos judiciales del país?

### 1. Fundamentos normativos.

El artículo 277 numeral 7.º de la Constitución Política dispone que el Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes debe intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales. Asimismo, el parágrafo 1º del artículo 250 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo No. 03 de 2002, la Procuraduría General de la Nación continuará cumpliendo en el nuevo sistema de indagación, investigación y juzgamiento penal, las funciones contempladas en el artículo 277 de la Constitución Nacional.

Por su parte, el artículo 109 de la Ley 906 de 2004 ordena al Ministerio Público intervenir en los procesos penales cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales, y

*Recibi  
Clara B.  
29/08/2016  
10 folios*



confiere al Procurador General de la Nación o a sus delegados la facultad de constituir agencias especiales en los procesos de significativa y relevante importancia de acuerdo con los criterios diseñados por el despacho.

El Ministerio Público también interviene en otras jurisdicciones especiales, en particular ante la Justicia Penal Militar y ante Justicia y Paz.

El Procurador General de la Nación estableció los criterios de intervención de los procuradores judiciales penales por medio de la Resolución 248 de 4 de agosto de 2014. En la citada resolución, el Procurador General de la Nación dispuso priorizar la intervención judicial teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- a. Impunidad. Se refiere a aquellos casos donde hay ausencia de investigación, juzgamiento o sanción oportuna y que corresponderían a denegación de justicia.
- b. La alarma social. Se refiere a aquellos casos en los que, atendidas circunstancias objetivas, se determine que el hecho punible ha causado gran impacto en la colectividad, cualquiera que sea la naturaleza de éste.
- c. Interés de los organismos internacionales de derechos humanos de los que hace parte el Estado colombiano.
- d. Interés de los máximos tribunales de justicia colombianos.
- e. En los delitos contra la vida e integridad personal cuando se comete en persona que sea o haya sido servidor público, periodista, juez de paz, Defensor de Derechos Humanos, miembro de una organización sindical, político o religioso en razón de ello.
- f. En los delitos de homicidio o lesiones personales bajo modalidad dolosa, delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o secuestro, cometidos contra niños, niñas y adolescentes.

La Resolución 248 del 4 de agosto de 2014, del Procurador General establece la intervención obligatoria del Ministerio Público mediante la figura de la agencia especial cuando se den circunstancias que puedan afectar las garantías procesales del sujeto activo y la imparcialidad o independencia de la administración de justicia. También, podrán constituirse agencias especiales por alarma social, en los que, atendidas circunstancias objetivas, se determine que el



hecho punible ha causado gran impacto en la colectividad, cualquiera que sea la naturaleza de éste.

## **2. La Procuraduría General de la Nación y la Lucha contra la Impunidad penal.**

Por Resolución 274 de 11 de Julio de 2013, el Procurador General de la Nación adoptó el Plan Estratégico "Procurando Orden y Rectitud" de la Procuraduría General de la Nación, por el periodo comprendido entre los años 2013 y 2016, y dispuso como objetivos estratégicos la defensa y promoción de los derechos humanos, la lucha contra la impunidad y la aplicación de efectiva justicia.

Dentro del objetivo estratégico de defensa y promoción de los derechos humanos, el Procurador General dispuso adelantar, entre otras acciones, actuaciones de intervención judicial y administrativa frente a situaciones que evidencien riesgos en materia de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

De igual forma, y en relación con el objetivo estratégico de impulsar y aplicar efectiva justicia se dispuso, entre otras acciones fortalecer la intervención judicial y administrativa de la Procuraduría, en defensa de los derechos de los ciudadanos y del Estado.

La Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Materia Penal, en desarrollo del Plan Estratégico Procurando Orden y Rectitud 2013-2016, antes mencionado, elaboró el plan de acción en derechos humanos 2013 – 2016 que tiene como objetivo general garantizar el acceso a la justicia y los derechos fundamentales en el proceso penal, a través de la intervención del Ministerio Público y se propuso incidir en la disminución de la impunidad por graves violaciones de derechos humanos y DIH, garantizar el debido proceso y el acceso a la justicia en el proceso penal.

## **3. Principales líneas de acción de lucha contra la impunidad.**

Las principales líneas de acción que lleva a cabo la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales son las siguientes:

- a. Lucha contra la impunidad por graves violaciones de Derechos Humanos y DIH.

Las violaciones de Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario no están exentas de la impunidad que sufre la sociedad colombiana.



Pese a los esfuerzos adelantados durante cuatro años con el CONPES 3411 de 2006, por medio del cual se estableció la política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, a través del fortalecimiento de la capacidad del Estado colombiano para la investigación, juzgamiento y sanción, el Estado no logró reducir los índices de impunidad. Tanto es así que hay la percepción generalizada de que en Colombia la mayoría de los delitos quedan en la impunidad.

En la actualidad, no se cuenta con información confiable acerca del estado de la impunidad en Colombia por violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. En consecuencia, no se conoce el estado de los procesos penales y el grado de realización de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

La ausencia de un seguimiento a los procesos penales por casos de violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario y la correspondiente política pública no permite presentar recomendaciones a los diferentes órganos estatales con responsabilidades en la lucha contra la impunidad.

La situación de impunidad y la falta de información, llevó a la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público a adelantar un proyecto que permitiera dar cuenta a la opinión pública sobre el estado de la lucha contra la impunidad por casos de violaciones de Derechos Humanos y DIH y generar recomendaciones para el Estado encaminadas a superar el estado de impunidad en beneficio de las víctimas y de la realización de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

Los resultados de la aplicación de la batería de indicadores de lucha contra la impunidad por los periodos 2013 y 2014, no permitió analizar las cifras reportadas, entre otras razones porque las cifras son parciales y en algunos casos son contradictorias. Mientras las entidades objeto de la medición no conformen y depuren los sistemas de información, difícilmente podrá determinarse el avance de las investigaciones penales.

#### b. Lucha contra la impunidad por casos de desaparición forzada.

En desarrollo del Plan de Acción para el seguimiento a la política pública de prevención y lucha contra la impunidad en casos de desaparición forzada 2013-2016 expedido por el Procurador General de la Nación, la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales aplicó la respectiva batería de



indicadores y realizó una Jornada de capacitación sobre desaparición forzada en la ciudad de Bogotá y transmitido en directo a las coordinaciones regionales.

El Procurador General de la Nación expidió la Directiva 002 de 27 de junio de 2014, por medio de la cual se impartieron directrices para prevenir y luchar contra la impunidad en casos de desaparición forzada.

En la directiva mencionada, el Procurador General de la Nación reiteró que de conformidad con la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas de 1994 y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de 2006:

- La desaparición forzada será considerada como un delito continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima.
- La práctica generalizada o sistemática de la desaparición forzada constituye un crimen de lesa humanidad.
- No se admitirá la eximente de la obediencia debida a órdenes o instrucciones superiores que dispongan, autoricen o alienten la desaparición forzada.
- Los presuntos responsables de los hechos constitutivos del delito de desaparición forzada de personas sólo podrán ser juzgados por la jurisdicción ordinaria con exclusión de toda jurisdicción especial, incluida la militar. Asimismo, los hechos constitutivos de la desaparición forzada no podrán considerarse como cometidos con ocasión o en relación con el servicio.
- Se entenderá por "víctima" la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada y que cada víctima tiene el derecho de conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida.

El Procurador General de la Nación reiteró, también, la obligación de los agentes del Ministerio Público de intervenir en los mecanismos de búsqueda urgente, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 50 de 2009 del Procurador General de la Nación y dispuso que los agentes del Ministerio Público que, en el marco de sus competencias, intervengan en investigaciones penales relacionadas con



desaparición forzada, deberán intervenir activamente para recabar el acervo probatorio e impulsar las investigaciones judiciales correspondientes.

El Procurador General de la Nación, en la directiva ya citada, dispuso que los agentes del Ministerio Público que, en el marco de sus competencias, intervengan en investigaciones penales relacionadas con desaparición forzada deberán observar el máximo cuidado frente a la adecuación típica, teniendo en cuenta la intención de sustraer a la víctima directa de la protección del Estado, evitando se confunda con el delito de secuestro o de privación ilegal de libertad. Finalmente dispuso que los agentes del Ministerio Público que, en el marco de sus competencias, intervengan en investigaciones penales relacionadas con desaparición forzada deban velar porque en el proceso penal se respete el principio de la irretroactividad penal y se incurra en doble imputación por una misma conducta.

Los datos generados en la aplicación de la batería confirman la impunidad que acompaña a las graves violaciones de derechos humanos y en particular por la desaparición forzada.

c. Lucha contra la impunidad por violencia sexual en el marco del conflicto armado.

El derecho a la justicia de las mujeres víctimas del conflicto armado sigue sin materializarse. Las investigaciones penales no avanzan y muchas de ellas han sido archivadas porque del acervo probatorio recaudado, cuando lo hay, no se demuestra la ocurrencia de la conducta o no se identifican a los presuntos responsables. Esta situación es típica en los casos de violencia sexual.

El proyecto de Acceso a la Justicia de las mujeres víctimas del conflicto armado ha permitido dar cuenta a la Corte Constitucional sobre el estado de los procesos penales de mujeres víctimas del conflicto armado, en el marco de los Autos 92/08, 98/13 y 09/15 de la Corte Constitucional. Asimismo, el proyecto ha permitido desarrollar un activo papel de los Agentes del Ministerio Público en busca de garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

El Procurador General de la Nación expidió la Directiva 005 de 2015 por medio de la cual impartió directrices para la intervención judicial en casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado colombiano y reiteró las Directivas 06 de 11 de mayo de 2011 y 06 de 13 de noviembre de 2012.



El Procurador General de la Nación dispuso en la Directiva citada que los servidores públicos que ejercen funciones de intervención como Ministerio Público en los procesos penales que se adelanten por delitos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, de manera prioritaria:

- Velarán porque se aplique el principio de la debida diligencia.
- Vigilarán el cumplimiento estricto de las disposiciones plasmadas en el artículo 13 de la Ley 1719, que establecen los derechos y garantías de las víctimas de violencia sexual.
- Velarán porque en los proceso por violencia sexual se observen los principios del Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, conocido como el Protocolo de Estambul y el Protocolo de Minnesota sobre investigación eficaz de las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias, especialmente en lo relacionado con los estándares internacionales de técnicas para la investigación.
- Atenderán lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1719, atinente al fenómeno de la prescripción de la acción penal en los tipos penales allí relacionados y dentro de los parámetros previstos en dicho canon normativo.
- Atenderán lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la Ley 1719 de 2014, relacionadas con el consentimiento de las víctimas, sin perjuicio de los principios de libertad probatoria, presunción de inocencia y autonomía judicial.
- Velarán porque los hechos de violencia sexual en el marco del conflicto armado sean investigados por la Jurisdicción Ordinaria.
- Velarán porque se de aplicación a los criterios especiales previstos en el artículo 22 de la Ley 1719 de 2014, con el propósito de garantizar el acceso a la justicia y facilitar la participación de las víctimas de violencia sexual en todas las etapas del proceso
- Tendrán en cuenta que la atención psicosocial, suministrada a las víctimas de violencia sexual con anterioridad al incidente de reparación integral, no podrá considerarse como una medida de reparación. La atención psicosocial planteada en los incidentes de reparación constituye uno de los



aspectos a reconocer y ordenar por las autoridades judiciales en materia de rehabilitación.

- Velarán porque en las medidas de reparación en favor de las víctimas de violencia sexual se incluyan la restitución, indemnización, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición a cargo del responsable del delito.
- Velarán porque el incidente de reparación integral se realice con criterios diferenciales, de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Ley 1719 de 2014.

Han transcurrido cerca de seis años desde el momento en que la Corte Constitucional llamó la atención de la opinión pública respecto de la violencia sexual que han padecido y padecen las niñas y mujeres por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y puede afirmarse que pese a los esfuerzos de la Corte Constitucional, de las organizaciones de la sociedad civil y de la Procuraduría General de la Nación, la impunidad por violaciones cometidas contra la mujer en el marco del conflicto armado es absoluta. Son escasas o quizás inexistentes las sentencias condenatorias por conductas tales como el acceso carnal violento, la prostitución forzada y el aborto forzado.

d. Lucha contra la impunidad por casos de ejecuciones extrajudiciales.

La Procuraduría General de la Nación, a través de su función disciplinaria y de intervención viene realizando acciones encaminadas a luchar contra la impunidad por los casos denominados coloquialmente falsos positivos, que jurídicamente corresponden a homicidios en persona protegida, cometidos por algunos miembros de la Fuerza Pública.

Las personas protegidas por el Derecho Internacional Humanitario y el derecho interno, muertas en los casos que nos ocupa, fueron en su momento presentadas como miembros de organizaciones criminales dados de baja en combate, pero que en realidad se trataba de personas civiles que fueron engañadas para luego darles muerte.

El Procurador General de la Nación, expidió la Directiva 16 de 2010 por medio de la cual impartió directrices a los procuradores judiciales y a los operadores disciplinarios para el abordaje de los denominados falsos positivos, empezando por pedirse que la expresión se ajustara a la denominación jurídica establecida en el código penal.



En la Directiva 16 de 2010, se aborda los casos de falsos positivos como homicidio en persona protegida y en consecuencia, como crímenes de guerra y fundamentándose en su momento en providencias de la Corte Suprema de Justicia.

De igual forma, la Directiva da elementos para comprender el alcance de la expresión “hechos cometidos con ocasión o causa del conflicto” e imparte criterios de intervención para el Ministerio Público.

De otra parte, la Procuraduría Delegada por medio del memorando 119 de 15 de julio de 2015 solicitó a los procuradores judiciales que intervienen ante la Jurisdicción Penal Militar que verificaran si en los despachos judiciales a cargo habían procesos por presuntas ejecuciones judiciales para que, en caso afirmativo, solicitaran enviar las diligencias a la Justicia Ordinaria.

e. Lucha contra la impunidad por error judicial.

El poder judicial colombiano no ha estado exento de errores judiciales. Errores que han llevado a que ciudadanos inocentes se encuentren privados de su libertad porque fueron condenados injustamente por crímenes que no cometieron o porque que no pueden gozar de su derecho a la reducción de penas por falta de acompañamiento legal.

Infortunadamente, los rasgos que caracterizan el sistema penal acusatorio y la incapacidad de la justicia colombiana han propiciado que la impartición de justicia se base en delaciones y testimonios que llevan a la proliferación de falsos testigos y a la privación de libertad de ciudadanos inocentes. Situación que llevó a que el Fiscal General de la Nación constituyera una Unidad Especial contra Falsos Testigos con la misión de investigar este tipo de situaciones. Según la Fiscalía General hay más de 3000 investigaciones por falsos testimonios.

De igual manera, también afloran otras circunstancias que agravan el problema de impunidad por error judicial ante la presencia de falsos peritos, falsas víctimas, casos de corrupción y ausencia de impulso probatorio.

Durante el año 2014, la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público con su proyecto Lucha contra la impunidad por error judicial ha buscado propiciar la liberación de personas inocentes condenadas por error judicial, facilitar la reducción de las penas de personas que tienen derecho a la rebaja de penas y a



intervenir para que las personas condenadas por errores judiciales sean liberadas o para que se reconozcan los derechos de las víctimas en el proceso penal.

En el marco del proyecto, durante el año 2014, la Procuraduría Delegada, con el concurso de los procuradores judiciales, tramitó cerca de 120 solicitudes de ciudadanos que solicitaron la revisión de procesos penales por considerar que se encuentran injustamente privados de libertad. En algunos casos se ha visto la viabilidad de presentar recursos de revisión y redactado las demandas correspondientes.

Por denegación de justicia, la Procuraduría Delegada en lo corrido de 2014, logró que la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y el Sala Penal del Tribunal del Circuito Judicial de Bogotá ordenaran la reapertura de investigaciones penales, garantizándose de esta manera el derecho de las víctimas a acceder a la justicia.

Atentamente,

**PAULA ANDREA RAMIREZ BARBOSA**  
Procuradora Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales

SER/