

## **La reforma procesal penal en Colombia \***

### **Introducción**

CEJA y la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) se encuentran en el inicio de una instancia de cooperación con el propósito de contribuir al desarrollo de una discusión acerca del proceso de puesta en marcha del sistema acusatorio en Colombia. Con ese objetivo han efectuado una primera aproximación exploratoria destinada a identificar aspectos que resultan problemáticos y respecto de los cuales sería necesario contar con diagnósticos más precisos que permitan esclarecer la verdadera magnitud de éstos y contribuir a su solución.

La experiencia de los países latinoamericanos han realizado transformaciones radicales a sus sistemas de justicia penal da cuenta que los procesos de implementación suelen ser altamente controversiales. Lo común es que exista déficit en los procesos operativos del sistema producto de la enorme magnitud del cambio, las resistencias de algunos operadores, carencias de financiamiento en áreas determinadas, entre otros. También es común que la controversia provenga del desajuste entre los resultados del nuevo sistema y las expectativas de diversos sectores sociales, sea que éstas hayan sido creadas por el propio proceso de cambio o no. Frente a esta situación, el riesgo está en la deslegitimación del sistema y que a partir de ello, los actores institucionales profundicen los problemas operativos y generalicen la crítica sobre el sistema, que suele ser seguida de límites en la entrega de recursos e iniciativas disfuncionales a los principios del nuevo modelo.

La otra posibilidad es que se genere un proceso constructivo de diálogo sobre el sistema nuevo, en que las dificultades operativas y expectativas frustradas sean identificadas con claridad y donde los órganos del sistema se hagan cargo progresivamente de las dificultades y que posibiliten una mejor comprensión del público, tanto de sus fortalezas y limitaciones. Para que esta segunda posibilidad tenga lugar es necesario generar un espacio en que actúen los órganos que motivan la reforma procesal penal y el público en general, por una parte, y los diversos sectores sociales interesados en su funcionamiento por otra. Este diálogo a su vez requiere la existencia de información sistemática acerca del funcionamiento del sistema, con el fin de poder generar elementos comunes no disputados como base del diálogo.

En los meses recientes, las dos organizaciones que presentan este documento han procurado familiarizarse con el funcionamiento del sistema acusatorio en Colombia, a través de visitas a los despachos de varios operadores, la revisión de estudios y cifras disponibles que dan cuenta de su operación y han recibido opiniones e informaciones de un grupo importante de personas vinculadas al sistema o que poseen conocimiento directo de su marcha. A partir de esas actividades han identificado áreas muy importantes, cuyo funcionamiento presentan problemas que vale la pena debatir y en lo posible, precisar mediante diagnósticos específicos y profundos.

---

\* Informe elaborado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas en colaboración del Centro de Excelencia en la Justicia. Fueron redactores del mismo, Mildred Hartmann, Carolina Villadiego y Cristián Riego

Este reporte constituye una aproximación exploratoria cuya relevancia está dada por la experiencia de la CEJ en la promoción del sistema acusatorio en Colombia y en todos los trabajos legislativos que le dieron lugar, y por la de CEJA en la realización de estudios de acerca de los procesos de implementación en los países de la región que han llevado adelante transformaciones semejantes.

Por razones de tiempo y recursos, las indagaciones para efectos de este informe se han limitado a verificar el funcionamiento del sistema acusatorio en la ciudad de Bogotá y por lo tanto, lo que se plantea sólo da cuenta de ese ámbito territorial.

## **1. Antecedentes y contenidos del proceso de reforma**

Este capítulo pretende contextualizar la génesis de la reforma procesal penal hacia el sistema acusatorio, y mostrar sus principales características, con miras a entregar elementos de contexto para la comprensión del presente informe.

A pesar que existen algunos antecedentes remotos, para efectos de este texto basta hacer referencia a la Constitución de 1991. El reclamo fundamental de reforma constitucional en ese momento era el fortalecimiento de la justicia, necesidad que estuvo presente en la década de los 90s en toda la región latinoamericana. En el caso de Colombia, la parte medular de la reforma consistió en modificar la conformación de la rama judicial: se crearon la Fiscalía General de la Nación, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, entre otros organismos. Adicionalmente, la Carta incluyó un generoso catálogo de derechos y garantías fundamentales, y la acción de tutela como mecanismo preferente y sumario para su protección.

La redacción de la carta de derechos sugiere –al menos en el proyecto original-, la pretensión de introducir un sistema acusatorio de procesamiento criminal que contemplara la existencia de un juez ajeno para decidir sobre la libertad del imputado y la restricción de otros derechos fundamentales (por ejemplo, la restricción de derechos debía hacerse en un lapso de 36 horas por “orden judicial). Sin embargo, posteriormente el Código de Procedimiento Penal de 1991 confirió al fiscal el carácter de “funcionario judicial” configuró un sistema mixto, donde el fiscal tenía la potestad de decidir la prisión preventiva, las interceptaciones de comunicaciones y demás afectaciones a los derechos del procesado. Siguiendo la tendencia de este tipo de proceso, la investigación era secreta para el público en general y escrita; las pruebas practicadas ante el fiscal valían como tales para el juicio (permanencia de la prueba) y las decisiones del fiscal eran providencias judiciales susceptibles de recursos. A nivel normativo el juicio era una fase oral y pública; sin embargo, la permanencia de la prueba practicada en la investigación hacía que perdiera su centralidad<sup>1</sup>.

Resulta necesario referirse brevemente a los actores y sus roles en este sistema. Se ha adelantado, en términos generales, cuáles eran los roles del fiscal y juez; la defensa, por su parte, tenía acceso a la investigación, podía presentar escritos, recurrir las decisiones, conocer las pruebas y solicitar al fiscal en la investigación, y al juez en el juicio, la

---

<sup>1</sup> Maier, Julio B. J., “Democracia y Administración de Justicia Penal en Iberoamérica” en *Reformas Procesales en América Latina – La Oralidad en los Procesos*, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria, 1993, pp. 41 y 42.

práctica de las pruebas que quisiera hacer valer. La víctima podía hacer valer su derecho a la indemnización durante ambas etapas, por lo cual tenía acceso al expediente y podía solicitar y controvertir pruebas, así como interponer recursos.

Un actor particular del sistema colombiano es el “agente especial del Ministerio Público”, que interviene en los procesos “cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales” (artículo 131, Código de Procedimiento Penal de 1991)<sup>2</sup>. También él tenía acceso al expediente y podía presentar alegatos escritos, recurrir decisiones y solicitar pruebas.

Luego, en 1993 se dictó la ley 81, norma que introdujo varias modificaciones que representaron un primer paso hacia el sistema acusatorio. Esta ley modificó el código de procedimiento en dos sentidos: primero, introdujo otras formas judiciales para dar término al proceso penal, diversificando las salidas previstas por la ley; las nuevas formas fueron la sentencia anticipada (aceptación de cargos con rebaja de pena) y la audiencia especial (negociación de cargos). En segundo lugar, avanzó en la vía de restringir los poderes del fiscal en la toma de decisiones sobre los derechos del procesado. Así, introdujo el control judicial de la legalidad de las medidas de aseguramiento (es decir, la posibilidad de solicitar la revisión por parte del juez de conocimiento de las medidas cautelares sobre la libertad del procesado impuestas por el fiscal). Como puede advertirse, estos cambios responden a la línea de reforma hacia el sistema acusatorio, sin embargo, estas importantes modificaciones legislativas no estuvieron acompañadas de cambios fundamentales en la manera de conducir el procedimiento, que siguió siendo escrita.

A fines de la década de los 90s, la Fiscalía promovió la expedición de nuevos códigos penal y de procedimiento, lo que culminó con las leyes 599 (código penal) y 600 (código de procedimiento penal). Durante el proceso de difusión del nuevo código de procedimiento, sectores de la academia y la sociedad civil insistieron en la necesidad de reformar integralmente el proceso penal hacia un sistema acusatorio oral, con un juicio público, contradictorio y concentrado<sup>3</sup>. Sin embargo, la ley 600 sistematizó el código anterior, leyes y sentencias que habían sido expedidas desde la Constitución de 1991, manteniendo la estructura básica del proceso penal. Se sostuvo entonces que la configuración mixta del sistema estaba dada por la Constitución, y en consecuencia la ley no podría introducir un sistema de corte acusatorio, sin previa reforma constitucional.

En 2001, los actores que venían insistiendo en la necesidad de una reforma integral al proceso penal encontraron eco en la Fiscalía, lo que presentó una iniciativa de reforma constitucional al Congreso. Con base en ella, se expidió el acto legislativo 03 de 2002, que introdujo las reformas básicas al texto constitucional, diseñó una implementación gradual

---

<sup>2</sup> En consecuencia, cuando se habla de “Ministerio Público” o “Procuraduría” en el contexto colombiano, nos referimos al organismo regulado en los artículos 275 y ss de la Constitución, cuyo encargo principal es vigilar el cumplimiento de la Constitución y la ley, velar por los Derechos Humanos, defender los intereses de la sociedad y los intereses colectivos, etc. No debe confundirse con la Fiscalía General de la Nación (artículos 250 y ss, CN), que es el organismo encargado de perseguir y acusar a los presuntos infractores de la ley penal.

<sup>3</sup> *Garantismo, Eficiencia y Reforma Procesal Penal en Colombia*. Bogotá: Corporación Excelencia en la Justicia, 1999. Editores: Alfredo Fuentes Hernández, Jaime Enrique Granados Peña.

y conformó una Comisión<sup>4</sup> que debía producir un código en esta materia y vigilar la implementación del sistema.

La citada comisión presentó al Congreso un proyecto de Código de Procedimiento Penal, que luego de algunas modificaciones culminó con la promulgación de la ley 906 de 2004. Las principales características del sistema acusatorio colombiano son:

- El método de trabajo del sistema es oral, a través de audiencias, y el expediente debe reducirse a una carpeta informal de recaudo de información para el registro interno de la fiscalía
- Se introdujo el principio de oportunidad, como un mecanismo para que la fiscalía racionalice el ejercicio de la acción penal, de acuerdo con la política criminal
- Se creó la figura del juez de control de garantías, quien debe tomar las decisiones que afecten derechos fundamentales del imputado durante la investigación (salvo en materia de restricciones al derecho a la intimidad, en que el control del juez de garantía es posterior, dentro de las 36 horas siguientes). Se aclaró además que este juez puede conocer de la etapa de juicio
- Se entregó a la víctima un catálogo de derechos, en el entendido que su rol en el proceso penal no debe reducirse al reclamo de una indemnización, sino que tiene derecho a conocer la verdad y reclamar que se haga justicia. Las decisiones que ponen fin al proceso penal deben tener control judicial, para posibilitar la intervención de la víctima en contra de esta decisión. No se introdujo la posibilidad de que ella acuse de manera autónoma, porque se consideró que el ejercicio de la acción penal es un monopolio de la fiscalía
- Se introdujo la suspensión del procedimiento a prueba, que permite que frente a ciertos delitos, el imputado presente un plan de reparación del daño y se suspenda el ejercicio de la acción penal por un término, bajo el cumplimiento de ciertas condiciones
- Se regularon otras formas de terminación del proceso penal con imposición de condena, fuera del juicio oral. Nos referimos a los preacuerdos de pena como forma negociada de poner fin al proceso y la aceptación de cargos, como aceptación anticipada de responsabilidad penal del imputado, con rebaja de pena
- Se introdujo el juicio oral como fase central del procedimiento, que debe desarrollarse en las siguientes condiciones<sup>5</sup>:
  - Oralidad: solamente valen como pruebas las que se practican de manera oral en el juicio
  - Publicidad: el juicio se realiza públicamente y se registra a través de grabaciones de audio o de audio-video
  - Contradicción: la modalidad de práctica de las pruebas en el juicio es el examen cruzado de testigos
  - Inmediación: el juez que declare la responsabilidad del acusado debe haber presenciado la práctica de todas las pruebas; y
  - Concentración: las pruebas deben practicarse de manera continua, es decir el juicio oral no puede suspenderse, si no es para el día siguiente; y

---

<sup>4</sup> Artículo 4 transitorio: la Comisión está integrada por el Fiscal General de la Nación (quien la preside), el Procurador General de la Nación, el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema, el Defensor del Pueblo, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, tres miembros de la Cámara de Representantes, tres del Senado y tres miembros de la Academia.

<sup>5</sup> Por regla general, ya que excepcionalmente se admite la prueba anticipada, que no cumple con el principio de inmediación.

- Finalmente, se introdujo el incidente de reparación integral, en el cual una vez declarada la responsabilidad del acusado, la víctima pone en práctica la reclamación de una pretensión económica u otro tipo de reparación.

En cuanto a la implementación, con fundamento en las lecciones aprendidas en los demás países de la región, se optó por una implementación gradual de la reforma. Durante mucho tiempo se discutió si el sistema debía comenzar en circunscripciones territoriales pequeñas con poco ingreso de casos, para ir extendiéndose gradualmente hasta la capital; esta alternativa se desechó, porque se consideró que el conflicto armado interno desaconsejaba esta vía, eligiéndose iniciar en las ciudades principales y extender el proceso a las provincias. Así, las cuatro fases de implementación son:

Tabla 1  
Fases de implementación RPP en Colombia

Fase	Distritos incluidos	Población <sup>6</sup>	Porcentaje poblacional
I: inicio en enero de 2005	Armenia, Bogotá, Pereira y Manizales	9'069.886	22%
II: inicio en enero de 2006	Bucaramanga, Buga, Cali, Medellín, San Gil, Santa Rosa de Viterbo, Tunja y Yopal	9'693.830	23%
III: inicio en enero de 2007	Antioquia, Cundinamarca, Florencia, Ibagué, Neiva, Pasto, Popayán y Villavicencio	12'482.527	30%
IV: inicio en enero de 2008	Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Montería, Quibdó, Pamplona, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo y Valledupar	10'520.045	25%

Al cierre de este informe, se ha iniciado la implementación de las fases I y II y se encuentra próxima a iniciar la fase III.

## 2. Logros del proceso de reforma

La reforma procesal penal colombiana se encuentra en pleno proceso de implementación y da cuenta de un enorme vigor y gran capacidad de transformación. De hecho, a diferencia de algunos otros países de la región, puede constatarse que en el funcionamiento normal y diario de la justicia penal de Colombia se ha producido un cambio fundamental en prácticas y rutinas básicas de trabajo. En la práctica y sin perjuicio de las observaciones que se formularán más adelante, el proceso penal colombiano se ha transformado sustancialmente como producto del proceso de reforma, en gran medida debido a un enorme esfuerzo del Estado, que ha dispuesto los recursos necesarios para su puesta en marcha.

La disponibilidad de recursos se ha traducido en primer lugar en personal necesario para el desempeño de las diversas funciones, que en la mayoría de los casos se trata de recursos humanos bien capacitados y motivados. Desde el punto de vista de algunos observadores externos, llama la atención el buen nivel profesional de muchos operadores del sistema de justicia penal colombiano, el conocimiento y compromiso con el éxito del mismo.

<sup>6</sup> De acuerdo con el Consejo Superior de la Judicatura ([www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)), en concordancia con el Censo 2005, Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co). Los cálculos deben tomarse como aproximados, porque el censo 2005 está hecho sobre la base de la división política, que no en todos los casos coincide con la división en distritos judiciales. La información acerca de la población que habita en cada distrito judicial no está disponible en el sitio web del Consejo Superior de la Judicatura.

**Tabla 2**  
**Funcionarios dedicados al Sistema Penal Acusatorio**

<b>Talento humano</b>	<b>Fase I</b>	<b>Fase II</b>	<b>Total</b>
Jueces	195	425	620
Fiscales	485	1.106	1.591
Defensores	485	662	1.147
Policía	1.141	1.112	2.253

Esta disponibilidad de personal ha estado acompañada de un proceso de incremento del gasto en diversas instituciones vinculadas a actividades del sistema acusatorio. Según cifras del Consejo Superior de la Judicatura la inversión en la implementación del sistema penal acusatorio ha sido la siguiente:

**Tabla 3**  
**Consolidado inversiones distritos judiciales Fases I y II (US\$)**

<b>Componente</b>	<b>Presupuesto</b>
Infraestructura física	11.524.541,67
Capacitación	5.096.958,33
Infraestructura tecnológica	11.544.166,67
<b>Total</b>	<b>28.165.666,67</b>

Esa inversión se distribuye entre los diversos organismos de la siguiente manera:

**Tabla 4**  
**Inversión por entidades, Fases I y II**

<b>Entidad</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>Porcentaje</b>
Consejo Superior de la Judicatura	14.315.000	50,82
Fiscalía	6.621.667	23,51
Defensoría	518.750	1,84
Medicina Legal	1.411.667	5,01
Policía	4.321.250	15,34
INPEC	977.500	3,47
<b>Total</b>	<b>28.165.833</b>	<b>100,00</b>

Cabe apuntar que se trata también de un proceso que ha valorado las experiencias de otros países de la región. En este sentido, entre las características que más resaltan se encuentra la implementación gradual de la reforma, aunque la decisión de comenzar por Bogotá supuso riesgos importantes. Asimismo se puso énfasis en las audiencias orales en la etapa

de garantía y en la toma de decisiones tempranas en ese nivel. Por otra parte, haber adoptado una modalidad centralizada de gestión de audiencias de garantía revela un intento de resolver una cuestión muy problemática en otros países de la región.

Colombia es un país donde los esfuerzos por mejorar la administración de justicia penal son de larga data, en especial a partir de la Constitución de 1991 y en donde la reforma viene a dar continuidad a una serie de procesos de modernización desarrollados en períodos anteriores. Tal es el caso de la introducción de la conciliación o del traspaso de la facultad de persecución a la fiscalía y de otras iniciativas desarrolladas desde esa época con el fin de mejorar la función de persecución del delito. El proceso de reforma se instala entonces en un contexto donde existe experiencia en cuanto a la introducción de innovaciones, al mismo tiempo que los órganos que cuentan con herramientas destinadas a cumplir ese fin.

Entre las ganancias más notorias derivadas de estas nuevas prácticas se encuentra la transparencia de las actuaciones judiciales que se realizan de manera ordinaria y en general, oral y públicamente. Pero además se ha producido una notoria ganancia en términos del acortamiento de los tiempos de duración de los procesos, al menos respecto del porcentaje de casos que efectivamente ha concluido. Es necesario señalar que en la medida en que el porcentaje de casos concluidos es todavía relativamente bajo, los tiempos de duración de éstos casos pueden no ser representativos del promedio que se alcancen cuando aumente el volumen de términos.

Tabla 5  
Tiempos procesales<sup>7</sup>  
Ley 600 de 200 y Ley 906 de 2004

Delito	Ley 600		Ley 906 <sup>8</sup>		Reducción		
	Nro. días	meses	Nro. días	Meses	En días	En meses	En %
Hurto, artículo 239 C.P.	567	18,9	69	2,3	498	16,6	-87,83%
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, artículo 376 C.P.	377	12,6	68	2,3	309	10,3	-81,96%
Homicidio, artículo 103 C.P.	493	16,4	116	3,9	377	12,6	-76,47%
Lesiones, artículo 111 C.P.	177	5,9	107	3,6	70	2,3	-39,55%

Estos logros coinciden con las percepciones recogidas y que se expresan también en los medios de comunicación. Ésta se maximiza producto del carácter público de las audiencias, ya que la imagen de procedimientos públicos y rápidos se ha convertido en el gran símbolo positivo del sistema, en términos del respaldo que logra conseguir.

La experiencia de la región permite sostener que en la medida en que los nuevos sistemas se van asentando y entrando a su régimen normal de funcionamiento, uno de los factores que determina su progreso continuo o deterioro progresivo tiene que ver con la existencia

<sup>7</sup> Cuadro extraído del documento: “Sistema Penal Acusatorio, dos años de expedición del Código de Procedimiento penal” de la sala administrativa del Consejo superior de la judicatura.

<sup>8</sup> Los tiempos del sistema acusatorio están contados desde la audiencia de control de garantías hasta la audiencia de sentencia e individualización de la pena.

o no de la capacidad que el conjunto del sistema y en general, la comunidad de actores institucionales y sociales involucrados en el debate, tienen para detectar los problemas, relevarlos en la discusión y encontrar soluciones. Se entiende entonces que este es un primer ejercicio destinado a favorecer una apertura del debate, que debiera continuar en lo sucesivo, por medio de la presentación de diversos datos y análisis que identifiquen con la mayor precisión posible el déficit del sistema desde diversos puntos de vista.

Los problemas abordados en este informe se centran en áreas que CEJA ha venido trabajando en varios países de la región donde se han implementado reformas procesales penales. Evidentemente no son los únicos, pero en la experiencia de CEJA constituyen elementos centrales de su funcionamiento, y cuya adecuada resolución es crítica en la primeras etapas de implementación, por tanto, de no ser bien manejados pueden provocar un deterioro progresivo del sistema que suele expresarse en la idea de colapso o de pérdida de dinamismo, debido a su incapacidad de reaccionar eficientemente frente a un flujo creciente de casos.

### **3.1. La gestión de las causas en la fiscalía**

Uno de los cambios fundamentales en la introducción del sistema adversarial en Colombia ha sido el otorgamiento a la fiscalía de un conjunto de facultades nuevas destinadas a que ésta pueda controlar y gestionar el flujo de casos que recibe. En otras palabras, mientras en el sistema mixto los casos se tramitan mediante un procedimiento estándar que supone impulsar todos los casos de manera similar; en el nuevo sistema la fiscalía debe ser capaz de distinguir tipos de salidas según las características del asunto, aprovechando las posibilidades que la regulación legal pone a su disposición. En este sentido, la implementación del sistema adversarial supone que la fiscalía tenga la capacidad de manejar su propia carga de trabajo, permitiendo que el volumen de casos que recibe sea resuelto de manera fluida.

#### ***a. Entrada de casos al sistema***

Los casos que llegan a conocimiento del sistema procesal penal en Colombia constituyen un universo relativamente bajo en términos comparativos, a lo menos en relación a países de una presencia institucional alta dentro de la región latinoamericana. Antes del proceso de reforma el sistema judicial de Bogotá recibía unos 120.000 delitos por año<sup>9</sup>, cifra que como se verá más adelante, ha tendido a bajar con la aplicación del sistema penal acusatorio<sup>10</sup>. Ello se comprueba si se compara ese dato con la ciudad de Santiago de Chile, que tiene menos habitantes y que recibe unas 400.000 denuncias por año<sup>11</sup>. Mientras en Santiago ingresan 8.568 casos cada 100.000 habitantes, en Bogotá este número se reducía a 1.755 causas en 2003.

---

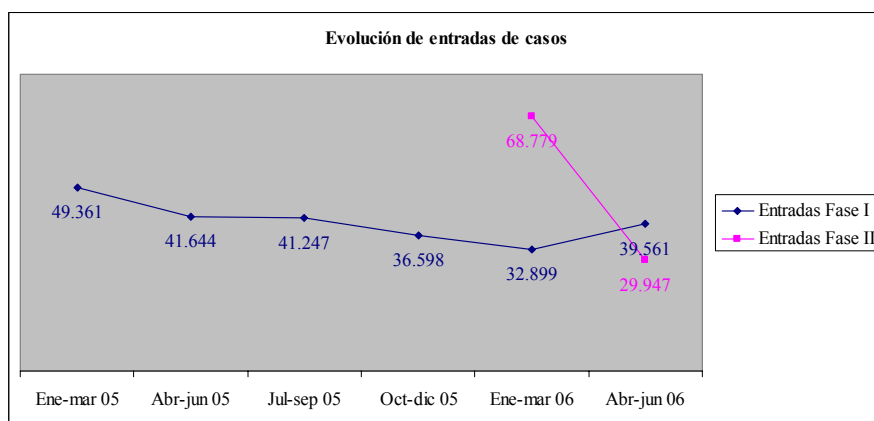
<sup>9</sup> Para el año 2003 la cifra era de 118.969 denuncias. Dato del Anuario Estadístico de la Fiscalía citado por Juan Carlos Arias Duque en “El sistema Acusatorio colombiano, Análisis desde su implementación”, Ediciones Jurídicas Andrés Morales, Bogotá, 2006, p. 68.

<sup>10</sup> No se dispone del dato desagregado para Bogotá con el sistema nuevo, pero para el conjunto de los distritos de la fase I, los ingresos bajaron de 180.857 en 2003 con el sistema antiguo, a 173.698 en 2005 con el sistema acusatorio, ver Arias, Juan Carlos, *op. cit.* p. 68.

<sup>11</sup> El dato indica que en el primer semestre de 2005, las fiscalías de Santiago recibieron noticia de 198.824 delitos. Boletín estadístico del Ministerio Público, 2005.

Adicionalmente, la implementación del sistema acusatorio ha generado aparentemente una tendencia a la disminución en la recepción de denuncias en los primeros meses de su vigencia.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia, con base en boletines estadísticos Fiscalía General de la Nación, [www.fiscalia.gov.co](http://www.fiscalia.gov.co)

Como se observa en el gráfico anterior, en los distritos de la fase I la caída en los ingresos se manifestó durante todo el primer año, en tanto que al inicio del segundo aparece lo que podría ser un cambio de tendencia hacia la recuperación. En la fase II la caída en el inicio fue más violenta y no existen aún datos que puedan marcar tendencia.

También señalan bajas importantes, los datos sobre capturas por parte de la policía en los distritos de la fase I, de 98.470 en 2003 a 19.000 en 2005<sup>12</sup>.

Las razones que podrían estar detrás de estas disminuciones son múltiples y complejas de analizar, sin perjuicio de la posibilidad de distorsiones en los datos. No obstante, es una cuestión que requiere ser observada con detenimiento puesto que la presencia del Estado y su capacidad para hacerse cargo de los conflictos más graves, es una demanda importante de la población y sería un problema si el sistema de justicia penal muestra alguna tendencia a reducir su capacidad de recibir denuncias.

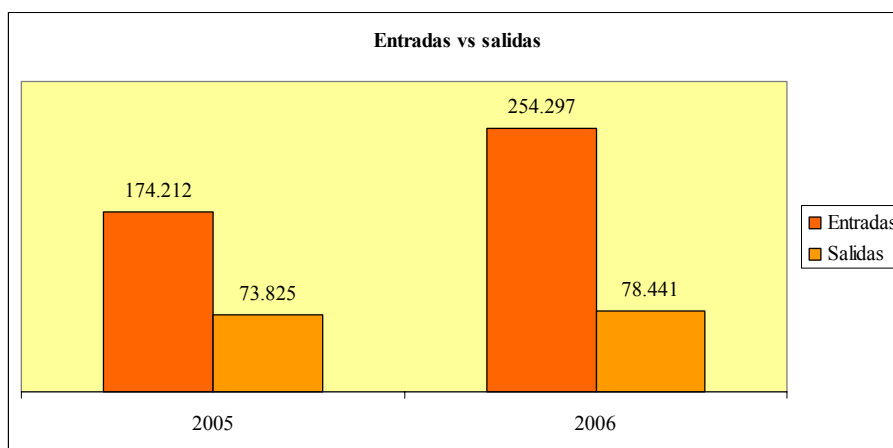
### ***b. La capacidad de respuesta***

Desde el punto de vista de las personas afectadas por delitos, lo que probablemente resulta más importante, es la capacidad que el sistema tiene para dar respuesta a sus reportes de delitos. A su vez, para poder analizar esto de una manera productiva y seria se debe contar con los datos necesarios para determinar cuántas respuestas otorga el sistema y de qué calidad en relación con cada uno de los delitos que conoce. A su vez sería conveniente poseer estos datos desagregados en ámbitos territoriales o unidades de la fiscalía, a modo de establecer comparaciones y estándares de productividad. En el caso de Colombia, no obstante que el sistema cuenta con bastante información estadística, no ha sido posible conseguir información desagregada para evaluar la capacidad de respuesta, teniendo datos generales que representan una idea general de la productividad, sin diferenciar clases de delito.

<sup>12</sup> Ver Arias, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 69.

Con el fin de analizar la productividad del sistema, resulta ilustrativo comparar la cantidad de casos ingresados con la cantidad de salidas:<sup>13</sup>

Gráfico 2



Fuente: elaboración propia, con base en boletines estadísticos Fiscalía General de la Nación, [www.fiscalia.gov.co](http://www.fiscalia.gov.co)

Parece claro que el sistema tiene dificultades para terminar los casos que recibe, producto de lo cual, está generando una carga de asuntos pendientes. El sistema expidió en 2005 el 42,4% de los ingresos que recibió, es decir menos de la mitad. En 2006 el problema se agrava, ya que el sistema expidió el 30,8% de sus entradas.

Las salidas presentaron las siguientes cifras:

Tabla 6  
Distribución de salidas en número

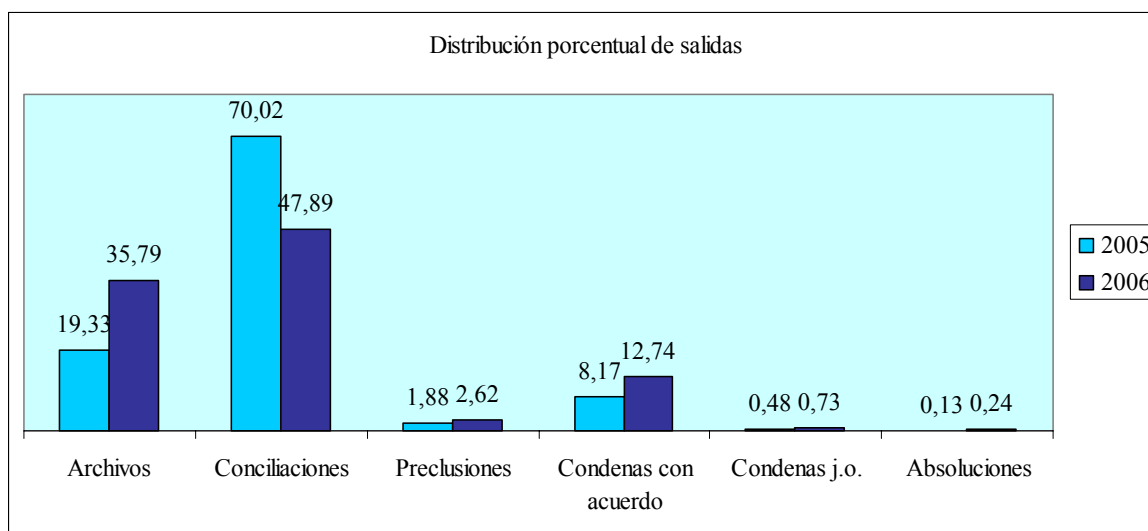
	2005	2006
Archivos	14.267	28.073
Conciliaciones	51.691	37.565
Preclusiones	1.387	2.056
Condenas con acuerdo	6.035	9.991
Condenas (juicio oral)	352	570
Absoluciones	93	186
Total	73.825	78.441

Fuente: elaboración propia, con base en boletines estadísticos Fiscalía General de la Nación, [www.fiscalia.gov.co](http://www.fiscalia.gov.co)

Como se observa en el gráfico 3, hay una preponderancia de la conciliación en el conjunto de respuestas que da el sistema.

<sup>13</sup> El primer año incluye solo fase I y el segundo fases I y II.

Gráfico 3



Fuente: elaboración propia, con base en boletines estadísticos Fiscalía General de la Nación, [www.fiscalia.gov.co](http://www.fiscalia.gov.co)

Para evaluar la capacidad de respuesta es necesario hacer análisis diferenciados por tipo de delito. No obstante las limitaciones de este informe, vale la pena mostrar los porcentajes que cada forma de término representa en relación con el total de ingresos:

Tabla 7  
Salidas como porcentaje del total de ingresos

	2005	2006
Archivos	8,2%	11,04%
Conciliaciones	29,7%	14,8%
Preclusiones	0,8%	0,8%
Condenas con Acuerdo	3,5%	3,9%
Condenas Juicio Oral	0,2%	0,2%
Absoluciones	0,1%	0,1%

Para interpretar los datos desde el punto de vista de la capacidad de respuesta del sistema es preciso distinguir entre salidas que representan alguna forma de desestimación, esto es, que desde el punto de vista de la víctima constituyen un reconocimiento de la imposibilidad de esclarecer o sancionar el caso y, las que suponen otorgar una respuesta de calidad que se traducen en algún tipo de satisfacción a la víctima, de sanción del autor o la determinación de la no culpabilidad después de un proceso penal completo.

Tabla 8  
Respuestas del sistema

Tipos de salidas	2005	2006
Desestimaciones	9%	12,2%

Respuestas de calidad	33,5%	19,8%
Respuestas de calidad Sin conciliación	3,8%	5%

Los datos permiten hacer observaciones preliminares que se pretenden profundizar, utilizando para ello otras informaciones recopiladas en el marco de las entrevistas y visitas a las dependencias del sistema acusatorio en Colombia.

Pareciera que las dificultades en productividad se presentan en los dos tipos extremos de casos, esto es, delitos muy simples que pudieran ser desestimados y en complejos que requieren investigación. En cuanto a lo primero, la experiencia comparada indica que una parte probablemente mayoritaria de casos que actualmente están represados debieran haber sido objeto de alguna forma de desestimación. Los porcentajes de archivos cercanos al 10% son notoriamente insuficientes para un sistema que se plantea un manejo fluido de su carga de trabajo.

El sistema muestra sus fortalezas frente a los delitos flagrantes, por medio de las URI que estarían funcionando eficazmente. Por otro lado, resulta clara la enorme preponderancia de las conciliaciones como respuesta. Las respuestas de calidad que no constituyen conciliación representan un número pequeño, si se piensa que ahí están los casos resueltos en flagrancia, todo parece indicar que hay algo de cierto en las afirmaciones que indican la existencia de dificultades en la investigación de delitos cuando estas requieren actividades de mayor complejidad.

Debemos reiterar que hace falta información estadística para sugerir conclusiones generales acerca del desempeño de la fiscalía. En efecto, la información de los boletines estadísticos de ésta institución señala la cantidad de casos que evacua por tipos de salida y los ingresos por tipo de delito, pero no muestra la información de salidas por tipo de delito<sup>14</sup>, dato que entregaría un panorama más completo de su desempeño<sup>15</sup>.

### ***c. Dificultades para la desestimación***

Las posibilidades de archivo y aplicación del principio de oportunidad que prevé la ley debieran permitir a la fiscalía deshacerse de los casos de delitos no graves y con pocas perspectivas de esclarecimiento, o para aquéllos en que no se justifica la inversión de recursos estatales (típicamente, delitos de bagatela).

La experiencia muestra que la capacidad del sistema para resolver las desestimaciones rápidamente condiciona fuertemente su buen funcionamiento. Primero, porque el mantenimiento de grandes volúmenes de casos abiertos por largo tiempo dificulta su control, lo que genera una sensación generalizada de sobrecarga que no es real y donde la negligencia o la baja productividad pueden sobrevivir y prosperar. En segundo lugar, porque estos casos abiertos producen costos para el sistema que aunque no sean altos,

<sup>14</sup> Cfr <http://www.fiscalia.gov.co/pag/general/estadisticas/boletin%2016.pdf> así como los demás boletines disponibles en el sitio web [www.fiscalia.gov.co](http://www.fiscalia.gov.co)

<sup>15</sup> Esta información fue solicitada a la fiscalía, pero no se tuvo éxito. En consecuencia, y con la advertencia que sin esta información hay varias conclusiones que quedan pendientes, se abordan en primer lugar las desestimaciones de casos y las dificultades relacionadas con la investigación propiamente tal.

terminan justificando una enorme actividad burocrática que consume recursos importantes. En tercer lugar, porque dificultan la focalización de la persecución penal en los casos más relevantes y con mejores perspectivas de éxito, los que suelen quedar enredados en el universo de asuntos abiertos y pendientes. Finalmente, porque retarda las respuestas a las víctimas y abre posibilidades a la corrupción.

Sin embargo, se observa que en Colombia estas facultades se utilizan en un porcentaje relativamente bajo de casos. Por ejemplo, en el sistema anterior, existía la resolución inhibitoria para poner fin a casos de inexistencia de la conducta denunciada, atipicidad o ausencia de responsabilidad<sup>16</sup>. Según la fiscalía, en 2005 el sistema mixto arrojó a nivel nacional 1'202.783 de salidas, de las cuales la resolución inhibitoria representa 554.656, es decir el 41,6%. Ello significa que ese año, al menos 41,6% de los casos no era “trabajable” o no tenía perspectivas de éxito.

Puede advertirse que las causales que permitían la aplicación de la resolución inhibitoria en el sistema antiguo encajan dentro de las causales de extinción y archivo en el nuevo sistema<sup>17</sup>. Es decir, en términos generales, los casos que en el sistema anterior se resolvían mediante resoluciones inhibitorias, en el nuevo sistema debieran ser susceptibles de archivo. Esta conclusión indica que es posible comparar las cifras de resoluciones inhibitorias del sistema viejo, con las de archivo del sistema nuevo. Así, según el boletín de la fiscalía de 2005<sup>18</sup>, de 73.825 salidas que produjo el sistema acusatorio en 2005, tan sólo 14.267 corresponden a archivos, es decir el 19,33%. Ello permite concluir de manera preliminar que en el sistema nuevo, los archivos de casos sin perspectivas de éxito ha descendido de 46,1% a 19,33%.

Esta conclusión es confirmada por la percepción de los fiscales entrevistados. Una fiscal relató: “el archivo, a diferencia del sistema antiguo, es por atipicidad y es residual. Antes había resolución inhibitoria, ahora es más difícil –archivar–”. Otra fiscal coincide en esta apreciación: “el sistema anterior tenía el inhibitorio y la suspensión. Ahora pues ahí se queda, porque procesalmente no se puede echar al archivo una averiguación de responsables<sup>19</sup> que no va ni para acá ni para allá”.

Estos datos posibilitan concluir que hay inconvenientes con la desestimación de casos. Ello es común en países de la región que han emprendido reformas hacia el sistema acusatorio<sup>20</sup>. Parece necesario plantear el debate sobre las dificultades operativas que este problema genera y que pueden traducirse en una incapacidad de controlar una carga de trabajo abultada artificialmente por un conjunto de casos que en realidad nunca debieron ser investigados. Es imperativo introducir correctivos para impulsar la desestimación de casos sin probabilidades de éxito, debido a que las cifras indican que la fiscalía es tímida en la aplicación de este tipo de términos.

Ahora bien, algunos actores afirman que la baja cifra de casos desestimados se relaciona con la jurisprudencia constitucional, que impide que la fiscalía decida de manera independiente el archivo o la desestimación de casos. En efecto, la Corte Constitucional,

---

<sup>16</sup> Artículo 327 de la Ley 600 de 2000.

<sup>17</sup> Artículos 77 a 79 de la ley 906 de 2004.

<sup>18</sup> <http://www.fiscalia.gov.co/pag/general/estadisticas/BOLETIN%2014.pdf>

<sup>19</sup> Los delitos “en averiguación de responsables” son aquéllos en que no hay imputado conocido.

<sup>20</sup> Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina*, p. 17. Disponible en <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/DesafiosdelMPF.pdf>

en sentencia C-591 de 2005, se pronunció sobre los artículos 78 y 80 del nuevo Código, declarando inconstitucional la facultad de la fiscalía de archivar las diligencias con efectos de cosa juzgada antes de la formulación de la imputación. La Corte sostuvo que los hechos que extinguen la acción penal no siempre son de tan fácil constatación como su naturaleza lo sugiere, y que los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación se verían conculcados si fuese el fiscal y no el juez de conocimiento quien tome la decisión de archivar. En consecuencia, a partir de esta decisión, es claro que cualquier pretensión de archivar una actuación constituye una preclusión y por ende, la competencia para decidirla corresponde al juez de conocimiento. En cuanto a la aplicación del principio de oportunidad, la Corte recuerda que por regulación constitucional específica la decisión está a cargo del juez de control de garantías.

Contrariamente a la interpretación de algunos actores, no nos parece que la decisión de la Corte impida aplicar los archivos en la medida de las necesidades existentes. Si antes de la expedición de la ley 600, los inhibitorios alcanzaban cerca del 46% de salidas, no existen razones en la jurisprudencia citada que impidan que las salidas por archivo lleguen a cifras semejantes o incluso superiores en el nuevo sistema. La condición que introduce la sentencia constitucional es que la víctima pueda acudir al juez de conocimiento o al de garantías en caso del principio de oportunidad, para oponerse al archivo; ello es así en otros países de la región, que presentan cifras de archivo muy superiores a las colombianas. Por ejemplo, en Chile, las normas también estipulan que debe darse a la víctima la oportunidad de oponerse al archivo ante el juez, y a pesar de ello, las cifras de archivo ascienden a porcentajes entre 60 y 70% de los ingresos. En conclusión, la sentencia de la Corte impone una condición procedimental al archivo, que no necesariamente obstaculiza su incremento.

Lo que sí requiere la fiscalía de Colombia es implementar *una política de archivo*. Los funcionarios a cargo de procesar las causas carecen de incentivos para archivar los casos y por el contrario, tienen varios incentivos para mantenerlos, aún cuando sepan que no llegarán a buen término. Se requiere diseñar un esquema de incentivos para archivar los casos “no trabajables”, y sería muy positivo que el sistema colombiano pusiera su energía en el diseño de una política de este tipo, tal como ha sucedido en otros países de la región.

#### ***d. Dificultades en la investigación***

Como se señaló al comenzar este informe, la percepción general es que el sistema acusatorio en Colombia ha sido muy exitoso en el tratamiento de los casos de flagrancia, mientras el problema más notorio se presenta en asuntos que requieren el despliegue de actividades investigativas. Un fiscal indicaba que “lo único que se mueve es la flagrancia, lo demás es más demorado (...). Uno se ve supeditado a que le asignen policía judicial”. Aunque las cifras de los boletines de la fiscalía no permiten confirmar el represamiento de las misiones de investigación, éste resulta constatado por la percepción unánime de los actores y del público en general. Un fiscal indicó que “más o menos el 80% de las investigaciones están en indagación, por no decir inactivas o quietas, porque no las evacua la policía judicial”. Otro fiscal coincide en esta apreciación: “el sistema nuevo es más ágil, desde que la policía judicial le dé resultados a uno”.

Sobre las causas de esta situación, también coinciden los actores en que se trata de un problema de sobrecarga de trabajo en la policía judicial. A pesar que el sistema cuenta con

los funcionarios del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), el DAS<sup>21</sup>, la SIJIN<sup>22</sup> y la DIJIN<sup>23</sup>, los actores consideran que la cantidad de personal disponible no es suficiente para la evacuación de tareas que se asignan a investigadores. En general, todos los fiscales entrevistados –e incluso otros actores, como jueces y defensores- afirman que la dotación de policía judicial no cubre la demanda del sistema. En todo caso, las autoridades parecen compartir esta preocupación y de hecho, actualmente se encuentran en período de entrenamiento 300 nuevos investigadores para la CTI.

Debe destacar que a la poca cantidad de funcionarios, se sumaría la escasez de recursos que se asigna a la policía judicial. Un fiscal expuso que “en la parte logística, los investigadores no tienen carros, no tienen grabadoras, y se ganan un sueldo mísero con el que tienen que subsidiar el transporte y las fotocopias”. En el mismo sentido, un funcionario del CTI refirió “acá somos más de 50 investigadores y hay 3 carros (...) nos toca pagar transporte y hasta darle plata a las víctimas para que paguen su transporte y vengan”. La visita a las dependencias del CTI permite constatar esta situación de carencia de recursos: por ejemplo, en una oficina de unos seis metros cuadrados, trabajan cuatro investigadores.

Pero además de la carencia de recursos, parece existir una dificultad derivada de cierta indefinición tanto normativa como práctica del rol de los investigadores. La ley colombiana contemplaría una función de policía judicial concebida como funcionarios de policía bajo la dirección de fiscales para desarrollar investigaciones. Para ello, la ley prevé un método de dirección específico que supone la elaboración por parte del fiscal de un programa metodológico, donde se define el curso de la investigación y las actividades concretas que los investigadores deben ejercitar.

Las entrevistas realizadas permitirían concluir que el funcionamiento práctico de la policía judicial en Colombia deriva frecuentemente en problemas detectados en otros países que han seguido el mismo modelo. Uno de ellos es que en ocasiones los fiscales encarguen a los policías trámites procesales y no verdaderas actividades de investigación criminal. Según los investigadores, la mayoría de las labores que realizan son de mensajería, notificaciones y cartas. Un miembro del CTI indicó: “nosotros no solamente nos encargamos de investigar, sino de labores de mensajería. Estamos acá haciendo oficios (...) yo diría que el 70% de lo que hacemos son labores de mensajería y trámites”. En respaldo de su afirmación, exhibió el listado consecutivo de oficios que ha hecho esa unidad de CTI, y llevan más de 3.000 oficios hasta noviembre de 2006. Un funcionario de otra unidad de CTI expuso: “yo creo que el 50% de trabajo es administrativo, oficiar, solicitar información a las entidades. También depende de la unidad”. Esto permite apreciar que al problema de la escasez de recursos humanos en materia propiamente investigativa, se suma la derivación de labores de secretaría a los funcionarios de policía judicial, agravando la congestión.

La necesidad de reforzar la policía judicial fue advertida antes del inicio de la implementación del sistema acusatorio. En efecto, como puede comprobarse en el sitio web de la fiscalía, se hicieron traslados de personal de la fiscalía al CTI. Por otro lado, cada fiscal cuenta con un asistente, quien debe cumplir también funciones de recepción de

---

<sup>21</sup> Departamento Administrativo de Seguridad.

<sup>22</sup> Seccional de Policía Judicial de la Policía Nacional.

<sup>23</sup> Dirección de Policía Judicial de la Policía Nacional.

entrevistas e interrogatorios, todo lo cual debería descongestionar en alguna medida a la policía judicial. Sin embargo, el problema radicaría en que las fiscalías y la policía judicial carecen de soportes administrativos que realicen labores secretariales que demanda el sistema, con lo cual tanto asistentes de fiscales, como funcionarios de policía judicial, podrían dedicarse a tareas propiamente investigativas. En este sentido, un funcionario del CTI precisó: “si a nosotros nos descargan de esa parte de estar oficiando se bajaría mucho el represamiento”.

Otro aspecto que agrava el problema es que el flujo de información entre entidades del Estado es muy burocrático y demanda mucho tiempo por parte de los investigadores. Un funcionario del CTI relató que “muchas instituciones piden escritos oficiales, o incluso radicación personal de las solicitudes. Por ejemplo para el control de armas, no admiten la solicitud por fax, se demora, o le dicen a uno que el funcionario solamente firma por las tardes”. En el mismo sentido, un fiscal indicaba que “todavía no hay una cultura de darle información al agente del CTI. No hay la colaboración suficiente, incluso por los mismos organismos del Estado”.

Adicionalmente, no existe interconexión con entidades como el registro civil, ejército o la procuraduría. Un fiscal precisó: “hace falta tecnología, sistemas de información, no hay comunicación con otras entidades. No tenemos acceso a las bases de datos ni a Internet”. Es fácil apreciar que si en vez de emitir un oficio y esperar su respuesta, los investigadores pudieran tener acceso interconectado a las bases de datos, los trámites que hoy duran días podrían llevarse a cabo en minutos.

Otro factor problemático sería una actitud de reticencia de los policías frente a las responsabilidades que el nuevo sistema les genera. En efecto, el policía judicial debe acudir al juicio a declarar acerca de sus hallazgos. Según un funcionario del CTI, “también el represamiento es a veces por miedo, porque hay mayor responsabilidad en el manejo de evidencia, uno queda como responsable”. Una funcionaria de otra unidad de CTI coincidió en esta apreciación: “en el sistema nuevo, las personas que investigan no se diluyen. Antes se diluía la responsabilidad”. Esta circunstancia ha sido común en otros procesos de reforma y la experiencia muestra que es necesario enfrentar estos temores mediante incentivos positivos, capacitación y políticas destinadas a remover reticencias; no hacerlo puede conducir a una actitud generalizada de resistencia al cambio con enorme impacto sobre la eficacia del sistema y la percepción del público sobre el mismo.

Con relación al programa metodológico, en general, la percepción de los investigadores es que es positivo diseñar la investigación en conjunto con los fiscales, y que dicho programa no suele ser un obstáculo en su trabajo. Sin embargo, advierten algunos problemas. Un investigador del CTI expuso: “se supone que nosotros tenemos que poder armar el programa con el fiscal. Y como la mitad de los fiscales lo hacen con uno, pero el resto son como el sistema viejo, decretan pruebas y ése es el programa metodológico, porque no se han flexibilizado”.

Existen, como éste, varios ejemplos que permiten apreciar que mientras algunos fiscales han comprendido la utilidad de planear la investigación valiéndose de la experiencia y trayectoria de la policía judicial, otros no han entendido esta fortaleza del programa metodológico. En otro ejemplo, una investigadora del CTI refirió: “la gente que no conoce el código se deja amarrar por un programa metodológico mal hecho, pero eso en realidad es por desconocimiento del código”. Esta afirmación refleja que esta investigadora se ha

visto en la necesidad de “esquivar” los obstáculos que encuentra en algunos programas metodológicos mal diseñados.

De otro lado, se señala la existencia de incentivos perversos en las metas fijadas a los fiscales. Al parecer, tienen como meta objetiva la emisión de programas metodológicos, lo que lleva a que no los usen como planeación de la investigación, sino como resultado en sí mismo. Incluso, un investigador expresó que “los fiscales tienen como meta hacer programas metodológicos, entonces incluso uno les lleva las pruebas ya recogidas y a partir de eso ellos hacen el programa para subir en la meta. (...) Además son metas objetivas, no de calidad. No se mide la efectividad del programa, sino que haya programa”. Esta apreciación, sumada a la anterior, sugiere que es necesario que los fiscales sean concientes que el recurso investigativo capacitado debe aprovecharse para planear la investigación y que el programa metodológico es una ayuda estratégica del diseño de la investigación, no un requisito que suma puntos.

Pese a que el grueso de las dificultades en materia investigativa parece soportarlo el CTI, debe destacarse el marcado entusiasmo con que emprende su labor. Podría pensarse que la constante delegación de funciones secretariales, para las cuales se encuentran sobrecapitados, produciría desestímulos respecto del nuevo sistema. Por el contrario, todos los funcionarios entrevistados se mostraron optimistas y comprometidos con el sistema acusatorio, indicando que se encuentran motivados por los resultados que han logrado conseguir. Esta apreciación refuerza la conclusión de que una de las tareas más urgentes es resolver la carencia de apoyo secretarial y modernizar el flujo de información desde los organismos del Estado hacia la policía judicial, para capitalizar este entusiasmo, reducir la congestión y operar en los casos que requieren investigación.

#### ***e. La conciliación***

Una forma de solución alternativa muy utilizada en Colombia es la conciliación. Esta figura existe en el país desde 1991 como forma alternativa de resolver conflictos en materias civil, penal, laboral, familia y agraria<sup>24</sup>. A través de ella “dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador”<sup>25</sup>. Puede ser judicial y extrajudicial. La primera se realiza en un proceso judicial y la segunda, con anterioridad a éste o fuera de él.

En el sistema acusatorio, la conciliación puede ser judicial y extrajudicial o preprocesal. La primera se lleva a cabo ante el juez de conocimiento en casos de reparación integral, con posterioridad a la emisión del fallo que declara la responsabilidad penal del acusado previa solicitud de la víctima, fiscal o procurador<sup>26</sup>. La segunda, se aplica a delitos querellables<sup>27</sup> -en estos casos el trámite de conciliación constituye requisito de procedibilidad de la acción penal- y puede realizarse ante funcionarios públicos o particulares autorizados para ello, porque la Constitución Política autoriza a éstos últimos a administrar transitoriamente justicia.

---

<sup>24</sup> Ley colombiana 446 de 1998, artículo 65; Ley colombiana 640 de 2001, artículo 19.

<sup>25</sup> Ley 640 de 2001, ley 23 de 1991. Además, ver: [www.conciliacion.gov.co](http://www.conciliacion.gov.co)

<sup>26</sup> Ley 906 de 2004, artículo 102-108.

<sup>27</sup> Ley 906 de 2004, artículo 74.

La conciliación extrajudicial o preprocesal puede tramitarse ante un fiscal de las Salas de Atención a Usuarios (SAU) o Unidades Móviles de Conciliación de la Fiscalía<sup>28</sup> o ante el fiscal de las Casas de Justicia<sup>29</sup>. También, ante un centro de conciliación de particulares o de entidades públicas; ante servidores públicos administrativos autorizados legalmente para ello -por ejemplo, comisarios de familia en delitos de violencia intrafamiliar conyugal- y, ante un conciliador en equidad en delitos querellables, siempre y cuando no esté expresamente prohibido<sup>30</sup>.

La conciliación es ampliamente utilizada en Colombia. De acuerdo con las estadísticas de la fiscalía, entre enero de 2005 y el 31 de julio de 2006, las SAU recibieron 147.058 querellas, en 45,7% de estos casos se hizo audiencia de conciliación (67.310 audiencias) y en 31,4% tal audiencia está pendiente de realizarse (46.190). En 74,5% de las audiencias efectuadas se llegó a un acuerdo conciliatorio y sólo 18,8% del total de querellas recibidas se remitieron a asignaciones para el inicio de la acción penal (27.763)<sup>31</sup>. Las conciliaciones llevadas a cabo en la fiscalía presentan el siguiente detalle:

#### Gráfico 4

---

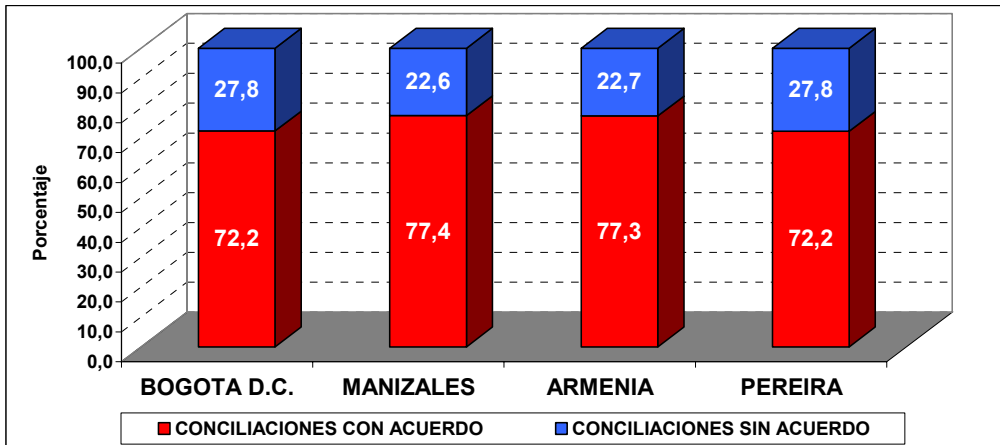
<sup>28</sup> Las Salas de Atención al Usuario son un espacio de atención al público por parte de la Fiscalía General de la Nación en los distritos donde se implementa el sistema penal acusatorio en Colombia. Son coordinadas por un Fiscal, y en ellas se presta el servicio de conciliación preprocesal y orientación y asistencia a las víctimas de delitos. Para más información sobre este tema Ver: Resolución 0-2984 de 15 jul. 2005, “por la cual se reglamenta el modelo organizacional de salas de atención al usuario para el sistema penal acusatorio”, y consultar la pagina web: [www.fiscalia.gov.co](http://www.fiscalia.gov.co)

<sup>29</sup> Las Casas de Justicia son una iniciativa emprendida por el Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia para facilitar el acceso de comunidades a servicios de justicia formal y no formal. Consiste en que en un solo espacio físico se brindan diversos servicios jurídicos a cargo de entidades estatales, tales como, la fiscalía, comisaría de familia, defensoría del pueblo, el registro civil, los conciliadores en equidad, entre otros. Para más información sobre este tema Ver: Decreto 1477 del 2000 y la página del Ministerio del Interior En: <http://www.mininteriorjusticia.gov.co>

<sup>30</sup> Para más información sobre conciliadores en equidad, Ver: <http://www.conciliación.gov.co>

<sup>31</sup> Estos datos fueron entregados por la Dirección Nacional de Fiscalía de la Fiscalía General de la Nación de Colombia, están en proceso de consolidación y verificación, y corresponden únicamente a los distritos judiciales en los que comenzó la implementación del sistema penal acusatorio en enero de 2005, y no incluyen a aquellos cuya implementación empezó en enero de 2006, es decir, Bucaramanga, Buga, Cali, Medellín, San Gil, Santa Rosa de Viterbo, Tunja y Yopal.

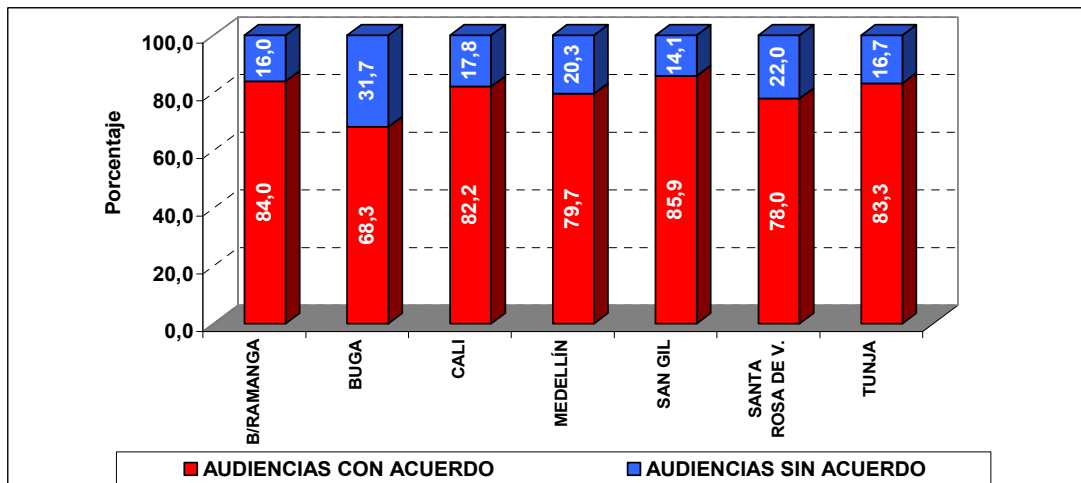
**CONCILIACION PREPROCESAL EN DELITOS QUERELLABLES SISTEMA ACUSATORIO  
PRIMER SEMESTRE DE 2006 FASE 1**



	BOGOTA D.C.	MANIZALES	ARMENIA	PEREIRA	TOTAL
CONCILIACIONES CON ACUERDO	8.571	2.673	1.042	1.568	13.854
CONCILIACIONES SIN ACUERDO	3.292	780	306	605	4.983
<b>TOTAL</b>	<b>11.863</b>	<b>3.453</b>	<b>1.348</b>	<b>2.173</b>	<b>18.837</b>

Fuente: Cálculos CEJOSPA con base en datos suministrados por la FGN.

**CONCILIACION PREPROCESAL EN DELITOS QUERELLABLES SISTEMA ACUSATORIO  
PRIMER SEMESTRE DE 2006 FASE 2**



	B/RAMANGA	BUGA	CALI	MEDELLÍN	SAN GIL	SANTA ROSA DE V.	TUNJA	TOTAL
AUDIENCIAS CON ACUERDO	1.484	1.105	2.267	2.042	685	931	1.013	9.527
AUDIENCIAS SIN ACUERDO	282	514	491	520	112	262	203	2.384
<b>TOTAL</b>	<b>1.766</b>	<b>1.619</b>	<b>2.758</b>	<b>2.562</b>	<b>797</b>	<b>1.193</b>	<b>1.216</b>	<b>11.911</b>

Fuente: Cálculos CEJOSPA con base en datos suministrados por la FGN.

Los datos evidencian que a diferencia de otros países de la región, en Colombia existe una política explícita de promover esta forma de resolución alternativa, lo que ha derivado en resultados importantes desde el punto de vista cuantitativo. Desde el enfoque de la fiscalía, esta política se ha traducido en una labor específicamente realizada por las SAU. En la práctica ello implica que la víctima de estos delitos debe acudir a las SAU, donde los fiscales con auxilio de policías judiciales, procuran citar al imputado a una audiencia de conciliación; sólo cuando estos intentos de citación o conciliación fracasan podrá el caso continuar su curso ordinario por medio de la persecución en una fiscalía radicada.

Desde el punto de vista de la gestión de casos, parecería que se trata de una política que muestra resultados positivos, dado que por esta vía se consigue aumentar el número de respuestas que el sistema otorga y al mismo tiempo, se evita congestionar a los fiscales con grandes volúmenes de denuncias para las que habrían respuestas alternativas satisfactorias o eficaces. En efecto, respecto del total de respuestas del sistema, la conciliación representa un porcentaje relevante. Por ejemplo, en las dos fases de la implementación de la reforma, durante el primer semestre de 2006 se realizaron 9.527 conciliaciones, lo que constituye más de tres veces el total de soluciones obtenidas respecto de casos judicializados que sumaron 3.098.

No obstante estos resultados, existen algunas críticas al sistema de conciliación que si bien no ponen en tela de juicio su importancia y utilidad, muestran algunas dificultades en su desarrollo. Dado que existe una multiplicidad de sistemas de conciliación en materia penal y aún cuando esta heterogeneidad fue propuesta como una forma de garantizar el acceso efectivo a la justicia, se ha identificado una falta de coordinación interinstitucional entre autoridades que tienen competencia para controlar la ejecución de la conciliación penal, la carencia de un sistema de información integrado que permita conocer el total de conciliaciones penales realizadas a nivel nacional y, debilidades en el control de la ejecución de acuerdos conciliatorios.

Debido a que la conciliación penal puede ser tramitada por fiscales, otros funcionarios públicos y particulares, cada uno de ellos responde a superiores jerárquicos diferentes y por tanto, existen directrices heterogéneas sin líneas unificadas de procedimiento. Además, el Consejo Superior de la Judicatura, que posee la facultad disciplinaria sobre los conciliadores, no realiza un seguimiento sistemático a su labor; este organismo únicamente tramita de manera aislada las denuncias realizadas a algún conciliador por su supuesto mal desempeño.

Igualmente, el Ministerio del Interior y de Justicia, cuya obligación es controlar la labor de los 128 centros de conciliación a nivel nacional y que tiene a su cargo la coordinación del Sistema Nacional de Conciliación, aparentemente no registra información relevante a la que tiene acceso en materia penal, por considerar que esta área es de competencia judicial.

Finalmente, entre el Ministerio del Interior y de Justicia, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura, no hay intercambio de información, lo que imposibilita identificar sistemáticamente buenas y malas prácticas en el país.

En lo que respecta a la carencia de un sistema nacional de información integrado que brinde datos estadísticos, el país no cuenta con un sistema de esta categoría, que indique la cantidad, contenido y término de conciliaciones y que unifique los datos de la fiscalía, funcionarios administrativos autorizados para conciliar, y de los centros de conciliación públicos y particulares.

Por último, en relación con el control del cumplimiento de acuerdos conciliatorios, se vincularía directamente con la carencia de un sistema de información integrado. Por ejemplo, no es posible conocer el número de veces que una persona utiliza la conciliación en un mismo conflicto, el acuerdo al que las partes llegan y la autoridad que realiza dicha conciliación. Los centros de conciliación, funcionarios administrativos y

conciliadores en equidad, no tienen obligación específica de realizar seguimiento al cumplimiento de acuerdos conciliatorios.

Pero además de problemas operativos, varios entrevistados hicieron cuestionamientos a las condiciones en que las víctimas de delitos deben decidir si aceptan o no una oferta de conciliación con el imputado; es decir, si es que las víctimas tienen la posibilidad de considerar la oferta con pleno conocimiento de sus derechos y sobre la base de una garantía de persecución penal eficiente frente a la posibilidad de no aceptarla. Parece natural que frente a la implementación de un sistema tan nuevo se planteen este tipo de interrogantes, para lo cual es importante detectarlos y mejorar estas condiciones si es tales obstáculos se presentan de manera reiterada.

Desde la visión de la víctima, un sistema de acuerdos eficaz supone la opción de una persecución penal eficiente; en la medida en que este elemento no esté presente, la conciliación corre el riesgo de transformarse en una renuncia forzada de la víctima a sus derechos que puede resultar obligada a aceptar la oferta del imputado aunque ésta no sea satisfactoria. La garantía de la opción de la persecución penal eficaz tiene que ver con el funcionamiento del sistema, pero también con la imagen que los fiscales transmiten a las víctimas y por lo tanto esto debe ser manejado con mucho cuidado por quienes promueven una política de promoción de acuerdos.

Los problemas de calidad frente a la víctima se vincularían con las falencias ya abordadas sobre el control de los conciliadores y la carencia de coordinación interinstitucional entre autoridades con competencia en esa materia. Pero también se relacionan con algunas cuestiones específicas, como el hecho que algunos fiscales de las SAU no tendrían un perfil adecuado para realizar una conciliación. Además, en determinados casos, los fiscales podrían estar inclinados a presentar a la víctima un panorama negativo de la posibilidad de continuar con la persecución.

Igualmente, se conocen casos de víctimas que han realizado conciliaciones preprocesales y que acuden nuevamente al sistema de justicia por considerar que la conciliación no fue efectiva para resolver el conflicto. Ellas manifiestan que conciliaron porque entendieron que ello era “obligatorio” y no tenían otra salida. Esta situación refleja que la ciudadanía podría tener la impresión que la conciliación es un mecanismo de “desestimación de causas penales”. Es importante destacar que la fiscalía ha mostrado preocupación sobre el tema y se ha debatido la conveniencia de elaborar un manual de procedimientos que fije criterios mínimos de actuación para la conciliación penal en las fiscalías y que permita limitar la incidencia de prejuicios en el desarrollo de la citada figura, especialmente, cuando el querellante y querellado tienen relaciones de dependencia o subordinación<sup>32</sup>.

En todo caso, debe estudiarse sistemáticamente el desarrollo de las conciliaciones, a fin de tener claridad sobre los problemas presentados y perfeccionar una política que aparece exitosa a nivel cuantitativo, pero que cualitativamente tiene complejidades necesarias de afrontar de manera progresiva por medio de un aprendizaje institucional.

---

<sup>32</sup> Ver Aguirre, Patiño Mauricio, La Conciliación preprocesal, una solución al problema de la conciliación como requisito de procedibilidad, 2004.

### 3.2. Las audiencias, oralidad y gestión

#### a. Gestión y programación de las audiencias

Una fortaleza del proceso de reforma colombiano es el desarrollo de estrategias específicas para gestionar audiencias. De acuerdo con la experiencia comparada, las reformas procesales penales han logrado instalar la oralidad en la etapa de juicio, pero es difícil hacerlo en la etapa investigativa, lo que origina que se siga trabajando en función de del “expediente judicial”, hecho que pone en peligro incluso la oralidad del juicio. Este es un aspecto muy crítico para un sistema basado en audiencias orales, y de no resolverse adecuadamente, puede hacer fracasar el sistema y frustrar sus objetivos básicos.

Tabla 9

SISTEMA PENAL ACUSATORIO				
GESTION EN AUDIENCIAS DE CONTROL DE GARANTIAS				
Enero 2005 - agosto 2006				
DISTRITO JUDICIAL	Enero a Agosto / 2006	ACUMULADO 2005	TOTAL	% TOTAL
<b>FASE I</b>				
Bogotá	27.159	34.400	61.559	51,94%
Manizales	5.996	4.877	10.874	9,17%
Pereira	2.912	4.103	7.015	5,92%
Armenia	708	1.703	2.411	2,03%
	<b>36.775</b>	<b>45.083</b>	<b>81.859</b>	<b>69,07%</b>
<b>Subtotal Distritos Fase I</b>				
<b>FASE II</b>				
Medellín	14.684		14.684	12,39%
Bucaramanga y San Gil	5.171		5.171	4,36%
Cali y Buga	14.418		14.418	12,17%
Tunja y Santa Rosa de Viterbo	2.386		2.386	2,01%
	<b>36.659</b>		<b>36.659</b>	<b>30,93%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>73.435</b>	<b>45.083</b>	<b>118.518</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Sala Administrativa – Consejo Superior de la Judicatura

Tabla 10

A continuación se realizará una descripción del sistema de programación de audiencias en el Complejo Judicial de Paloquemao, que concentra la mayor parte de la actividad del sistema acusatorio en Bogotá, donde se ubican los juzgados de conocimiento del distrito judicial y se encuentra el Centro de Servicios que coordina los juzgados de garantía, incluidos los de las restantes cuatro sedes judiciales de la ciudad. Es probable que en otras ciudades existan prácticas o situaciones diversas a las descritas y por lo tanto no corresponde extrapolar las afirmaciones contenidas en este capítulo a todas ellas.

**b. Centro de Servicios Judiciales**

En materia de administración de salas de audiencias, el Consejo Superior de la Judicatura expidió el Acuerdo Nro. 2.779 de 2004, por el cual se creó el Centro de Servicios Judiciales para los Juzgados Penales de Bogotá con motivo del nuevo sistema acusatorio. Según ese acuerdo, el Centro de Servicios tiene como funciones: administrar las salas de audiencias compartidas, verificar en ellas la instalación de equipos tecnológicos, informar a las partes y público en general la programación de audiencias, organizar el ingreso de público y medios de comunicación, velar por el orden y realizar el archivo tecnológico de los dispositivos de audio y video<sup>33</sup>.

<b>SISTEMA PENAL ACUSATORIO</b>				
<b>GESTION EN AUDIENCIAS DE CONOCIMIENTO</b>				
<b>Enero 2005 - agosto 2006</b>				
<b>DISTRITO JUDICIAL</b>	<b>Enero a Agosto / 2006</b>	<b>ACUMULADO 2005</b>	<b>TOTAL</b>	<b>% TOTAL</b>
<b>FASE I</b>				
Bogotá	11.640	10.003	21.643	53,42%
Manizales	3.421	2.302	5.723	14,13%
Pereira	2.594	2.856	5.450	13,45%
Armenia	864	1.382	2.246	5,54%
<b>Subtotal Distritos Fase I</b>	<b>18.520</b>	<b>16.543</b>	<b>35.063</b>	<b>86,54%</b>
<b>FASE II</b>				
Medellín	1.789		1.789	4,42%
Bucaramanga y San Gil	605		605	1,49%
Cali y Buga	2.303		2.303	5,68%
Tunja y Santa Rosa de Viterbo	759		759	1,87%
<b>Subtotal Distritos Fase II</b>	<b>5.456</b>		<b>5.456</b>	<b>13,46%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>23.975</b>		<b>40.518</b>	<b>100,00%</b>

Asimismo, se dispuso la implementación de Centros de Servicios Judiciales descentralizados bajo dependencia del Centro de Servicios Judiciales “central”. Éstos se

<sup>33</sup> Otras de las funciones asignadas al Centro son: realizar el reparto diario de procesos, efectuar las notificaciones que no se realicen en audiencia y entregar la correspondencia resultante de la actividad de los jueces a las partes, intervinientes, víctimas y terceros, así como a las oficinas públicas y privadas relacionadas con medidas que afecten bienes.

encuentran en las URI -diferentes a Paquemao-<sup>34</sup> y se responsabilizan de programar audiencias que por regla general son de carácter urgente. El Acuerdo 2.793 de 2004 fundó los centros de servicios judiciales de Kennedy, Engativá, Usaquén y Tunjuelito. Los Centro de Servicios Judiciales central y descentralizado han sido replicados en los demás circuitos donde ha entrado en vigencia el sistema acusatorio.<sup>35</sup>

### *c. Audiencias en la etapa de investigación*

La programación de audiencias en la etapa de investigación difiere de aquella para la etapa de conocimiento<sup>36</sup>. Mientras que en la primera todas las audiencias son dispuestas por el Centro de Servicios Judiciales, en la etapa de conocimiento está esta a cargo de cada juez.

En función del método usado para gestionarlas, en la etapa de investigación hay dos tipos de audiencias. En primer lugar, las audiencias urgentes que deben realizarse en términos perentorios de horas (por ejemplo controles de capturas y de allanamientos). Su programación comprende los siguientes pasos: el caso llega al Centro de Servicios generalmente con fiscal, imputado y defensor asignado. Un funcionario del Centro de Servicios ingresa los datos al sistema informático y éste realiza la programación de la audiencia y la asignación a un juez de turno automáticamente. Cada vez que un juez de turno culmina una audiencia debe ingresar su clave en el sistema (“loguearse”) a fin que el sistema le asigne otro caso de turno. La agenda de estas audiencias se publica en una pantalla ubicada en la entrada del Complejo Judicial Paquemao.

En audiencias de la etapa de investigación los plazos no son tan urgentes o perentorios. Los fiscales, defensores, imputados o víctimas pueden pedir su realización ante el juez de garantía, a fin que éste resuelva cualquier controversia producida en el proceso. Los actores entrevistados estiman que desde la solicitud hasta la celebración de la audiencia pasa cerca de un mes. El Centro afirma que ello es debido a que, además de la disponibilidad de jueces, el tiempo debe alcanzar para la notificación a todas las personas que deben asistir, las cuales se efectúan por escrito (telegrama). Por ende, aunque existen jueces disponibles, la audiencia no se programa con prontitud, porque no alcanzan a cursarse todas las comunicaciones.

Estas audiencias se agendan cada 30 minutos, con independencia del asunto que motiva su realización. Pese a que se cuenta con una unidad informática, el Centro de Servicios Judiciales no posee información estadística sobre la duración de estas audiencias por tipo de diligencia, lo cual permitiría disponerlas con mayor precisión.

Debe agregarse que no existe cartera de causas entre jueces de garantía. Ello significa que si en un caso particular hubo una primera audiencia y debe celebrarse una segunda, ésta se asigna a cualquier juez y no necesariamente al que celebró la primera, lo que permite mayor flexibilidad y aprovechamiento de recursos humanos.

---

<sup>34</sup> La sede URI Paquemao no requiere de esta figura puesto que se encuentra ubicada en el mismo lugar donde se encuentra la sede “central” del Centro de Servicios Judiciales.

<sup>35</sup> Ver por ejemplo el Acuerdo Nro. PSAA05-3027 de 2005. “Por el cual se crea el Centro de Servicios Judiciales para los Juzgados Penales de Medellín y se organizan sus funciones, con ocasión de la implantación del nuevo Sistema Acusatorio Penal”.

<sup>36</sup> La etapa de conocimiento o de juicio comprende la audiencia de acusación, la audiencia preparatoria y el juicio oral y el incidente de reparación integral. En ella actúan los jueces del circuito, que por ser de mayor jerarquía que los municipales, conocen además de las apelaciones de las decisiones de los jueces de garantía.

#### ***d. Audiencias en la etapa de conocimiento***

La etapa de conocimiento es aquella que se efectúa después de la solicitud de audiencia para lectura de acusación e incluye los términos de casos de forma negociada (preacuerdos y negociaciones) y juicios orales. En esta etapa, el juez que conoce la primera audiencia debe continuar con las demás relacionadas al caso, es decir, la asignación se hace bajo el sistema de “cartera de causas”.

La programación de audiencias en la etapa de conocimiento se realiza de manera independiente por el juez que lleva cada caso. El despacho individual del juez (el secretario y dos oficiales mayores) programan la agenda sin tener a su disposición la agenda de fiscales y defensores y sin que exista un procedimiento para coordinar esta labor con la fiscalía y defensoría. Esta agenda unilateral del juzgado se digita en una planilla que se imprime y se envía al Centro de Servicios, que realiza las notificaciones.

Las mismas se publican en una cartelera cerca de las ventanillas de atención al público del Centro de Servicios. La información se clasifica por juzgados, lo que a veces dificulta la búsqueda, pero es coherente con el sistema de cartera de causas. En esta programación puede advertirse que cada juez tiene asignada una sala, a pesar que no siempre está desarrollando audiencias.

Fiscales, jueces y defensores entrevistados coinciden en que la programación de audiencias es necesaria para asistir a todos los requeridos y que es tarea exclusiva del Centro de Servicios Judiciales.

#### ***e. Nivel de cumplimiento de la agenda***

Pese a que aparentemente no es una práctica generalizada, están empezando a producirse problemas de impuntualidad que podrían derivar en dificultades importantes a futuro. Por ejemplo, hubo un caso en que la audiencia fue programada a las 9:30 am., era la hora y estaban todas las partes presentes, pero tuvieron que retirarse de la sala porque tenía que desarrollarse la audiencia para las 9:00 am. A las 10:30 no había empezado aún la de las 9:30 am. El defensor manifestó que este fenómeno era “muy frecuente” y que usualmente le supone pérdida de tiempo e incluso inasistencia a otra audiencia. Este caso ilustra la importancia de la puntualidad, porque atrasos en una audiencia producen un efecto dominó en las agendas de todos los actores, con la posibilidad de frustrar varias audiencias.

Al respecto se preguntó cuáles podrían ser las causas de la falta de puntualidad en el inicio de las audiencias. Un fiscal afirmó que en gran medida ello depende del juez, porque si el juez les exige a las partes, las audiencias comienzan más temprano; por otra parte, sostuvo que hay jueces que llegan a su despacho hasta 3 o 4 horas tarde, de manera sistemática. Esta afirmación fue confirmada por otros actores, que incluso identifican coincidentemente a jueces que suelen llegar tarde.

Sobre otras causas para el inicio tardío, un funcionario refirió que algunos sujetos procesales llegan tarde y que en ocasiones no llegan los detenidos por deficiencias del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

El inicio tardío de las audiencias puede implicar el fracaso de otras audiencias. Debido a ello, los jueces suelen ser permisivos con la inasistencia de las partes. La ley prevé que la inasistencia injustificada de las partes se sanciona con una investigación disciplinaria y la declaración de abandono de la defensa si quien inasiste es el defensor. En la práctica, la sanción más utilizada es compulsar copias para que el ausente sea investigado disciplinariamente, pero se utiliza sólo como una sanción para la inasistencia reiterativa. Un fiscal señaló que esta compulsión de copias se produce a la segunda o tercera ausencia, por un acuerdo “tácito”. Otro defensor indicó que existen muchas dificultades en la notificación y que el Centro de Servicios no se hace responsable de éstas. Aparentemente el Centro de Servicios considera que es deber de fiscales y defensores hacer el seguimiento de casos para informarse de la fecha de las audiencias<sup>37</sup>.

Estas opiniones concuerdan con una percepción generalizada que sugiere que la falta de coordinación es únicamente imputable al Centro de Servicios y no a la Fiscalía o Defensoría. Incluso, un defensor afirmó que “la defensoría no puede manejar la agenda de más de 400 defensores”. Ante estas circunstancias debe entonces el Centro de Servicios manejar no sólo la de todos los defensores, sino también la de fiscales y jueces de Bogotá.

Los problemas de coordinación en la etapa de investigación adquieren una dimensión mayor en las audiencias de conocimiento. Los juzgados en esta etapa programan sus audiencias con completa independencia. Las probabilidades de cruces se multiplican en enorme medida, porque existen cerca de 30 juzgados de conocimiento en el Complejo Judicial de Paloquemao y ninguno dispone de la agenda de los demás actores. Además, el trámite para reagendar es complejo: el actor que no pueda asistir debe enviar un escrito al juzgado, a partir del cual, el juzgado vuelve a programar la audiencia y reenvía la planilla al Centro de Servicios, que a su vez debe notificar otra vez a todos los actores. Con esta nueva programación puede ocurrir lo mismo, a un actor puede serle imposible asistir y otra vez debe realizarse el mismo trámite.

El cruce de agendas disminuye notoriamente cuando la próxima audiencia se programa al finalizar la primera audiencia. El hecho que un mismo juez conozca todas las audiencias de un caso permite que las citaciones se notifiquen a las partes en un solo acto y que éstas puedan acordar conjuntamente una fecha pertinente. Un defensor público expuso: “los jueces tienen la cortesía de preguntar si a uno le es posible asistir en la fecha propuesta”; empero, otros defensores y fiscales refirieron que algunos jueces son intransigentes con los cruces de agenda de las partes y que en estos casos, deben buscar a los jueces para que aplacen las audiencias, presentándose los problemas ya descritos en la parte del funcionamiento del Centro de Servicios.

En síntesis, existen dos sistemas paralelos de agenda de audiencias. Si bien el sistema de agenda de la etapa de investigación tiene algunas debilidades, es claro que ellas se potencian y agravan con la metodología de que cada juez agenda sus propias audiencias, como se usa en los juzgados de conocimiento. Esta conclusión haría deseable centralizar la labor en el Centro de Servicios Judiciales.

Es necesario introducir instancias de coordinación entre la fiscalía, defensoría, juzgados y otras instituciones como el INPEC. Sería adecuado la implementación de un sistema

---

<sup>37</sup> El Centro, por su parte, afirma que las notificaciones rara vez fallan, y que los defensores utilizan esta disculpa como “carta blanca” para no asistir a las audiencias.

donde cada institución cuente con un ente encargado de coordinar sus recursos humanos, que los coordinadores manejen las audiencias de sus instituciones y que se comuniquen entre sí, minimizando posibilidades de cruces. Este mecanismo también permitiría instalar un control de la notificación y la asistencia puntual de las partes a la audiencia, con lo cual todos los actores ahorrarían tiempo y se evitarían tardanzas o fracasos de las audiencias.

No obstante, para que el Centro de Servicios Judiciales pueda llevar a cabo estas labores se requiere cambiar su perfil. Sus funciones deben ser fortalecidas y su rol definido frente a todos los actores, porque hasta el momento es ambiguo. Prueba de ello es que el nombre, estructura y conformación del Centro indicarían que es el organismo a cargo del manejo del recurso humano judicial de todo el sistema adversarial de Bogotá. Empero, sus propios funcionarios lo perciben como un organismo de perfil mucho más bajo; según ellos, el Centro se encarga de “dar cumplimiento a las decisiones de los juzgados”, es decir, sus propios miembros lo perciben como un organismo subordinado a los juzgados, que no sólo carece de facultades para disponer el recurso humano, sino que incluso se dedica a “cumplir las decisiones” de los jueces.

Una posible causa por la cual el Centro de Servicios no ha podido consolidarse como administrador del recurso judicial es el sistema incorporado para su coordinación<sup>38</sup>: quien se encuentra a cargo de él es un juez municipal de menor jerarquía que la mayoría de los jueces de conocimiento, por lo cual es complejo que logre organizar y administrar el tiempo laboral de tales jueces. Adicionalmente, debe rotar cada año, hecho que dificulta que acumule experiencia en el trabajo para desarrollar métodos más sofisticados de coordinación y administración a partir de la práctica. Asimismo, su dedicación a la coordinación no es exclusiva, porque también lleva audiencias. Estos factores limitan al Centro para ejecutar labores que implican ejercer autoridad sobre los jueces a fin que cumplan con sus agendas. No habría falta de calidades personales en quien ostenta o ha ostentado el cargo, sino que las características del modelo de coordinación del Centro plantean dificultades objetivas de cara al reto de administrar el recurso humano judicial.

Un obstáculo para el manejo centralizado de la agenda, que permita un mayor nivel de cumplimiento, es según varios jueces una “mala versión de la autonomía del juez”. Algunos jueces consideran que el señalamiento de directrices sobre la gestión del sistema o la programación externa de audiencias atenta contra su autonomía, lo cual los lleva a sostener que su tiempo no es disponible por parte del organismo coordinador. Esta postura ubica al Centro de Servicios Judiciales en una encrucijada: por una parte, los actores lo consideran responsable de coordinar la agenda de audiencias, pero por otra, se ve obligado a hacerlo con jueces que no permiten que su tiempo sea administrado por nadie diferente de ellos mismos.

#### ***f. Mantenimiento del modelo de despacho del sistema antiguo***

En las fiscalías y juzgados se mantiene un modelo según el cual el fiscal o juez dirige el despacho y cuenta con asistentes abogados a cargo de las labores auxiliares escritas. Se trata de un modelo funcional a la escritura, lo cual, sumado a la inercia propia del sistema antiguo, propician el uso de la escritura más allá de lo que aconseja un sistema oral, con el

---

<sup>38</sup> Previsto en Circular del Consejo Superior de la Judicatura. el Consejo Superior de la Judicatura creó el centro por medio del Acuerdo 2779 de 2004.

consiguiente desperdicio de tiempo de los actores y la debilitación de algunos postulados del sistema adversarial.

Como se ha indicado, los juzgados cuentan con secretarías individuales. Por regla general, los juzgados de conocimiento tienen tres funcionarios de secretaría, y los de garantía dos. Algunos de ellos cumplen labores en el interior de la sala de audiencia, y otros en el despacho del juez. Las funciones dentro del recinto de la audiencia son las propias de un sistema oral y en efecto, se requiere que alguien las lleve a cabo, como encargarse de las actas de las audiencias y hacerle seguimiento a la grabación. Por el contrario, las tareas de los funcionarios que permanecen en el despacho del juez, es decir, redactar oficios, hacer citaciones e ingresar datos a sistemas informáticos, son actividades relacionadas a la coordinación con otras instituciones, y para desarrollarlas no se requiere una secretaría por cada despacho. Inclusive, con frecuencia estos funcionarios auxiliares mencionan funciones a su cargo que el Centro de Servicios también dice llevar a cabo, como la alimentación de sistemas informáticos.

### ***g. El uso de carpetas***

La existencia de despachos individuales en las fiscalías ha hecho posible que las carpetas ocupen un lugar parecido al expediente judicial, afectando de esta manera el sistema adversarial. Un técnico de una fiscalía afirmó “nos dijeron que –las carpetas- no iban a crecer tanto como el expediente, pero igual crecen, se vuelve lo mismo”. El problema se agrava cuando éstas son enviadas a los jueces para iniciar la etapa de conocimiento. Los actores y funcionarios entrevistados coincidieron en que las carpetas y los CDs de las audiencias de la investigación son entregados al Centro de Servicios y éste los remite a los jueces.

Con respecto a lo que hacen los jueces cuando reciben las carpetas, como cada despacho judicial es una unidad independiente con criterios propios de acción, cada magistrado tiene una idea personal acerca del rol que deben jugar las carpetas. Por ejemplo, un juez manifestó: “los fiscales procuran enviarle a uno un montón de papeles. Yo les devuelvo todo y les digo que no deben llevar un expediente, sino que deben manejar una carpeta administrativa. Pero varios jueces exigen que se les manden los documentos, dictámenes periciales, etc. El fiscal manda lo que quiere y el Centro de Servicios Judiciales no examina, sino que manda todo al juez”. En cambio, la mayoría de los jueces hace un uso más amplio del audio de las audiencias de investigación. Los funcionarios de secretaría estudian el caso y refieren la información al juez antes de la primera audiencia. Un secretario afirmó: “acá todos los audios de cada caso se vuelven a escuchar”. Otro dijo que “se oyen todas las audiencias de cada caso antes de recibir la primera audiencia. Un día antes de esta primera audiencia, el funcionario sustanciador le pasa toda la información al juez”.

En otros juzgados la carpeta se usa como expediente en las mismas condiciones del sistema antiguo, privando de toda significación al debate en audiencia. Un secretario relató que para el inicio de la etapa de juicio, llega la carpeta de cada caso con los elementos materiales probatorios y si falta alguno, se lo piden al fiscal para completarla y poder estudiarla antes de la primera audiencia; dijo que en estos casos, “va personalmente el sustanciador donde el fiscal a pedirle las pruebas, y cuando no logramos conseguir al fiscal, el juez llega a la audiencia y conoce las pruebas en la audiencia”. Es decir, en este

juzgado la regla general es enterarse por las carpetas y excepcionalmente, después de agotados los esfuerzos, se conocen las pruebas en audiencias.

Por el contrario, funcionarios del Centro de Servicios negaron que estas carpetas contengan evidencia, y afirmaron que solamente se envían las actas de las audiencias. Sin embargo, eso no fue lo que observamos en varios despachos de juzgados, que tienen sobre las mesas carpetas de 300 y 400 páginas, que sugieren que sí contienen evidencia, entrevistas, dictámenes y otra información que debiera introducirse al proceso en audiencia a través de los mecanismos propios del sistema oral, y no remitiendo un expediente a la usanza antigua.

Algunos actores están concientes que estas prácticas son ajenas al sistema adversarial. Así lo confirmó un juez que dijo no abrir las carpetas y tomar la decisión únicamente con base en la información de audiencia. A su turno, un fiscal relató “lo que supone la ley es que el juez no puede conocer los elementos de convicción. Mas lo que he visto yo es que normalmente –los jueces- poseen carpetas”. Estas posiciones permiten advertir que existen actores concientes de que este uso es disfuncional al sistema, pero a pesar de ello, la mayoría de los jueces escucha audios, lee carpetas o delega su lectura en su secretaría, para que les relaten el contenido. Incluso en algunos casos, los funcionarios de secretaría dijeron que en su despacho se leen carpetas, se escuchan audios y se prepara un formato-resumen para que el juez acuda con él a la audiencia.

Otro aspecto de garantía que preocupa es que si bien fiscales y jueces conocen el contenido de la carpeta, los defensores lo ignoran. Al ser interrogado sobre el contenido de la carpeta, un defensor dijo “yo no sé qué es lo que contiene la carpeta, normalmente son copias de las actas. El Centro de Servicios arma un paquete con lo que le va entregando el fiscal y eso le llega al juez”. Debe recordarse que el sistema acusatorio es un sistema de partes y el equilibrio entre ellas debe preservarse cuidadosamente. Si se permite que una de las partes presente al juez información sin que la otra disponga de ella, se produce un desequilibrio que afecta la imparcialidad del juez de manera irrecuperable. Además, las audiencias pierden sentido porque el juez ya ha tomado partido, con base en la información de que dispone a partir de la carpeta.

#### ***h. La lectura durante las audiencias***

Otro uso contrario a la oralidad y que le resta dinamismo a las audiencias es la tendencia a la lectura de documentos, en lugar de la intervención genuinamente oral en audiencias. Varios actores señalaron que es una práctica que progresivamente ha ido disminuyendo, lo cual es positivo porque indica que se usa por la timidez o la falta de práctica. Un defensor indicó que “el año pasado yo diría que se leía el 30%, y este año yo diría que es un 10%”.

Es importante que se consolide la tendencia a leer menos los documentos escritos. Por ejemplo, todas las audiencias de preacuerdo observadas iniciaron con el fiscal leyendo el acta de preacuerdo. Los jueces confirmaron que los fiscales generalmente leen el acta de preacuerdo en la audiencia y que en ocasiones ellos solicitan a los fiscales que la lectura sea solamente parcial. Este problema también se da en torno a las estipulaciones probatorias, por una mala interpretación de su sentido. Durante la audiencia preparatoria, se lee el documento que contiene la prueba que se va a estipular. Un fiscal explicó esto

diciendo que “debe introducirse mediante lectura; uno envía el acta de preacuerdo y cómo se debe sustentar, uno le da lectura”. Se observó un juicio oral donde el fiscal leyó su teoría del caso que parecía más una formulación de imputación.

A partir de estos casos se hace indispensable recalcar que si la lectura como hábito se encuentra en retirada, no es un problema grave. Pero si los actores (como se percibe en la afirmación del fiscal) piensan que ésta es la forma correcta de aducir información como las estipulaciones o preacuerdos, sí es un problema digno de atención, porque con el tiempo le resta dinamismo a las audiencias y hace que pierdan su sentido. La audiencia debe ser un entorno de confrontación jurídica, no un recinto de simple eco de escritos.

Se ha notado que continúa siendo una práctica corriente el uso del expediente y cómo la existencia de despachos individuales en fiscalías y juzgados lo permite. Ello aconsejaría suprimir las secretarías individuales de los juzgados y centralizar los servicios que prestan en un Centro de Servicios Judiciales potenciado. La principal dificultad en este punto es el trámite de acciones de tutela. De acuerdo con la ley, cualquier juez puede conocer de ellas y no existe un procedimiento oral para la tutela, sino uno escrito que requiere por consiguiente de labores que se hacen en secretarías individuales. A este respecto, deben idearse soluciones creativas, pero siempre bajo la recomendación de suprimir las secretarías individuales de los juzgados, para posibilitar la oralidad, desterrar el expediente, dar igualdad de oportunidades a la fiscalía y a la defensa y no consumir recursos humanos valiosos en labores superfluas en un sistema adversarial.

### **3.3. Tratamiento a las víctimas**

El artículo 11 del Código de Procedimiento Penal de 2004 estableció un importante catálogo de derechos de las víctimas de delitos, entre los que destacan el derecho a un trato humano y digno, a recibir información y a la protección y reparación. Éstos se traducen en varias otras reglas del Código que establecen regulaciones específicas destinadas a hacerlos operativos. Las mencionadas normas constituyen un importante avance puesto que genera obligaciones respecto de actores y establece bases para un cambio de prácticas a favor de quienes resultan afectados por la comisión de delitos.

No obstante, la experiencia de los diversos procesos de reforma demuestra que poner en vigencia este tipo de derechos requiere de medidas de implementación específicas y que la tendencia natural de los actores del sistema es más bien la de evitar hacerse cargo de demandas que suelen ser difíciles de manejar. De acuerdo con las personas entrevistadas, el tratamiento de las víctimas es todavía un tema pendiente del proceso de implementación de la reforma en Colombia y la sola introducción de las reglas del código en su favor no ha producido cambios importantes en el trato que reciben.

La fiscalía por su parte, está desarrollando un plan destinado a resolver varios de problemas que las víctimas enfrentan en dicha institución. Mientras tanto, las normas que establecen una serie de derechos para las víctimas no han sido objeto de un proceso sistemático de implementación y por lo tanto, su cumplimiento queda entregado a la discrecionalidad de los funcionarios que tratan con ellas y a la capacidad de éstas para reclamarlos.

### **3.4. Defensa Pública y defensa privada**

La implementación del sistema acusatorio en Colombia ha llevado aparejado un refuerzo importante del sistema de defensa pública. Por medio de la Ley 941 de 2005 se suprimió el sistema tradicional de abogados de oficio y en su lugar se ha fortalecido un sistema de defensores públicos que actualmente cubre cerca de 85% de la atención a los imputados en el sistema procesal nuevo y que se encuentra operando bajo la dirección y coordinación de la Defensoría del Pueblo.

La defensa pública se ha constituido en uno de los actores más dinámicos y comprometidos con el proceso de reforma. Prueba de ello es el hecho que en poco tiempo ha sido capaz de garantizar la prestación del servicio de defensa a una amplia mayoría de los imputados del nuevo sistema.

No obstante, en varias de las entrevistas realizadas se reveló la poca participación de los abogados privados en la defensa de los imputados. Probablemente este problema se vincule con las dificultades propias del proceso de transición. Empero, más complicado es que debido a su gran presencia en el sistema y a su fortaleza institucional, la defensa pública consigue obtener algunas ventajas de tipo operativo que no se transmiten a la defensa privada y que más bien contribuyen a su exclusión. Un ejemplo de esto se da en las URIS, donde se inician muchos de los casos que lleva el sistema; en ellas los defensores públicos tiene acceso por canales establecidos, que no operan del mismo modo para los privados, quienes tienen muy poco o ningún acceso a esas unidades.

Este problema trasciende el puro interés privado de los abogados de libre ejercicio. El riesgo es la consolidación de un sistema de justicia compuesto sólo de funcionarios públicos, que tienda a dificultar el acceso de actores externos y consecuentemente, a excluir también el control de su funcionalidad. Un componente básico de un sistema adversarial es el equilibrio y control a través de la comunidad de abogados externos al Estado, con independencia respecto del mismo e incentivos para desafiarlo aún en las circunstancias más extremas. Ello no es incompatible con un sistema de defensa pública, pero debe cautelarse que ambos sistemas coexistan equilibradamente.

### **3.5. Procuraduría**

Una característica particular del sistema colombiano es la intervención de la procuraduría. La reforma ha otorgado una participación bastante amplia a la procuraduría en los procesos judiciales, institución que tiene una función general de custodia de los valores del sistema legal. En concreto, se plantea su intervención para defender el orden jurídico, patrimonio público o los derechos y garantías fundamentales de las personas<sup>39</sup>. En la práctica, esta función se traduce en la presencia de procuradores en diversas audiencias, durante las cuales emiten opiniones legales que pueden favorecer o perjudicar a cualquiera de las partes.

En general, se trata de una situación novedosa que no ha tenido lugar en los demás países de la región. En las entrevistas no hubo críticas sustantivas a su intervención, salvo que los

---

<sup>39</sup> Ley 906 de 2004, artículo 109.

demás operadores no perciben su contribución sustantiva al proceso penal, en relación a los costos que ello origina al Estado. A nivel teórico se plantea la dificultad potencial de que siendo la defensa pública parte de la defensoría del pueblo y éste a su vez parte del Ministerio Público constituido por los procuradores, pudiera generarse algún conflicto con la imparcialidad de sus intervenciones, cosa que aparentemente hasta ahora no se ha manifestado como problema.

Lo que si resultaría problemático en la proyección futura del proceso de instalación del sistema acusatorio en Colombia, es la carencia de un rol claro para la procuraduría en el funcionamiento ordinario del sistema acusatorio. Esto debido a que el gasto de recursos públicos en el desempeño de funciones innecesarias podría fomentar la generación de una cultura legal reacia a la rendición de cuentas que puede proyectarse a las demás funciones del sistema. Es decir, la existencia de un costoso y complejo aparato institucional que no realiza un aporte valorado por el resto de actores y la comunidad establece un precedente que dificultaría que los demás órganos del sistema se sometan a la exigencia de rendir cuentas sobre el aporte específico que realizan.