



COMISIÓN INTERSECTORIAL DE SEGUIMIENTO AL SISTEMA PENAL ACUSATORIO

COMISIÓN NACIONAL

AYUDA DE MEMORIA 2

Fecha: Jueves 17 de Junio de 2010	Hora: 7:30 am – 10:30 am
Lugar: Jockey Club	Objetivo: Segunda Comisión Nacional

ASISTENTES		
Nombre	Cargo	Entidad
Dr. Juan Carlos Forero	Académico CISPA	Universidad de los Andes - Rosario
Dr. Humberto Velásquez	Director General Operativo	Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)
General Oscar Naranjo	Director	Policía Nacional (PONAL)
Dr. Héctor Amaya	Académico CISPA	ICITAP – Escuela de Posgrados PONAL
Dra. María Gélvez	Directora Justicia Formal y del Derecho	Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ)
Dr. Julio Sampredro	Académico CISPA	Pontificia Universidad Javeriana
Coronel (r) Carlos Alberto Barragán	Director	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)
Dr. Yesid Reyes	Consultor Externo	Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ)
Dra. Ana Linda Solano	Asesora	Departamento Nacional de Planeación (DNP) – Subdirección de Seguridad Justicia y Gobierno

Dra. Luz Janeth Forero	Directora General	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF)
Dra. Eugenia Moscoso	Directora (E) Sistema Nacional de Defensoría Pública	Defensoría del Pueblo (DP)
Dra. Mónica Suárez	Coordinadora OEA	Defensoría del Pueblo (DP)
Dra. Sonia Sierra	Delegada Ministerio Público	Procuraduría General de la Nación (PGN)
Dr. Fernando Pareja	Vicéfiscal (E)	Fiscalía General de la Nación (FGN)
Dr. Jaime Córdoba Triviño	Académico CISPA	
Coronel Jaime Vega	Subdirector DIJIN	Policía Nacional (PONAL)
Coronel Rafael Mesa	Jefe Planeación	Policía Nacional (PONAL)
Dra. Gloria María Borrero	Directora Ejecutiva	Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ)
Dra. Mónica Pedroza	Consultora Externa	Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ)
Dra. Ana María Ramos Serrano	Asesora de la Dirección Ejecutiva	Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ)
Dr. Néstor Julián Ramírez	Abogado Consultor	Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ)
Dra. Ximena Poveda Bernal	Economista Consultora	Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ)

ORDEN DEL DÍA

1. Instalación
2. Verificación del quórum

3. Presentación de la propuesta para el Plan de Acción de la CISPA
4. Aprobación del manual operativo de la CISPA
5. Presentación de las propuestas de ajuste normativo al SPA
6. Propositiones y varios

DESARROLLO DEL ORDEN DEL DÍA

1. Instalación

El Dr. Pareja da la bienvenida a los comisionados y delegados a la segunda sesión Nacional de CISPA y resalta la importancia de la instancia como el espacio propicio para realizar el ejercicio de repensar las instituciones de forma que se alcance un fortalecimiento del Sistema Penal Acusatorio.

De la misma manera, el señor Vicefiscal expresa a los asistentes su preocupación por las gestiones que se han adelantado para promover proyectos de ley como el de descongestión judicial y delitos menores sin previo debate en el seno del Comité Técnico de la CISPA, pues de prosperar las iniciativas todas las entidades participantes se verían afectadas.

2. Verificación del quórum

Encontrándose presentes 5 de 12 comisionados y/o sus delegados de la CISPA se constituye quórum deliberatorio -la cuarta parte- más no quórum decisorio -la mitad más uno de los miembros de la misma-.

3. Presentación de la propuesta para el Plan de Acción de la CISPA

La Dra. Pedroza presenta a los asistentes la estructura del plan de acción que fue construido a partir de la recolección de diagnósticos e información generada en reuniones con académicos, funcionarios judiciales y visitas regionales; posteriormente se realizaron ejercicios de priorización en el seno del Comité Técnico de la CISPA. Como resultado, la Secretaría Técnica pone a consideración de los comisionados un plan de acción interinstitucional para los próximos dos años con ocho lineamientos que apuntan a los objetivos de (a) Dotar al SPA y al SRPA de mayor eficiencia y eficacia, (b) Fortalecer la atención a víctimas de los delitos y (c) Alcanzar mayor confianza ciudadana en el proceso penal acusatorio.

Líneas estratégicas

1. Realizar reformas normativas que permitan un mejor funcionamiento del SPA
2. Coordinar y fortalecer la capacitación a operadores
3. Pedagogía ciudadana
4. Mejorar la atención a víctimas en las sedes judiciales
5. Mejorar la calidad de la información sobre el SPA
6. Fortalecimiento de la función de la Policía Judicial
7. Ajuste de planta de personal a las necesidades del SPA
8. Mejorar el funcionamiento del SPA y SRPA e incrementar el acceso ciudadano a la información mediante el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones -TIC-

Una vez terminada la socialización de los temas principales, el Dr. Pareja invitó a los comisionados a expresar sus comentarios o sugerencias sobre los temas propuestos.

El General Naranjo, luego de presentar un respetuoso saludo a la mesa, felicitó a los miembros de la CISPA por la creación de este escenario de discusión en torno al SPA, manifestó su apoyo al Sistema e informó que las decisiones que tomará la Policía dentro de la CISPA se enmarcarán en el fortalecimiento del Sistema.

En términos generales, consideró que el Plan de Acción es acertado y pertinente. A su juicio, este instrumento es planteado en un momento oportuno, pero debe aprobarse lo más pronto posible. Esto, teniendo en cuenta que se aproxima un cambio de gobierno en Colombia.

En lo tocante a las críticas que han surgido en contra del SPA, opinó que estas surgen principalmente por motivo de la ignorancia que existe sobre el funcionamiento del Sistema. Por este motivo, consideró que resulta necesario hacer un acompañamiento pedagógico, incluso a las campañas políticas.

En cuanto al tema presupuestal y de personal, consideró que existen diferentes diagnósticos sobre el déficit de recursos. Dentro de la policía judicial, afirmó que puede dar fe sobre el considerable cambio que se ha presentado dentro de dicha entidad en los últimos años. Adicionalmente, consideró pertinente que se revisen los modelos de gestión de calidad en las instituciones. Por último, resaltó la importancia de contar con bases de datos unificadas y complementarias entre sí.

En consecuencia, el General Naranjo manifestó que está dispuesto a promover y aprobar el plan de acción, para que este instrumento sea puesto en conocimiento del nuevo Gobierno, y para que a la vez su ejecución facilite la consolidación de un sólido sistema de información, que controversias

internas entre las instituciones que participan en el SPA.

El Coronel Carlos Alberto Barragán coincidió con el General Naranjo al considerar que la aprobación del Plan de Acción constituye un gran avance para el SPA. Para agilizar el proceso de planteamiento de observaciones por parte de las entidades, así como la aprobación definitiva del Plan, que resulta fundamental para el funcionamiento del sistema, sugirió que este proceso se surta por medio virtual, de manera que se minimice el costo de tiempo de este proceso.

Asimismo, el Coronel Barragán ofreció poner a disposición de los miembros de la CISPAA la información estadística con la que cuenta el INPEC. Comentó que dicha institución está trabajando en la creación de un centro criminológico, encargado de realizar estudios sobre la situación psicosocial de los reclusos, a fin de contribuir con la identificación de los factores que general criminalidad.

La doctora Luz Janeth Forero manifestó su apoyo al Plan de Acción, resaltando que es un instrumento que cuenta con un planteamiento adecuado y una metodología sólida y acertada. En cuanto a los indicadores que se proponen en el plan, observó que existen indicadores que parecen ser mediciones de procesos, más no de resultados. Al respecto, se comprometió a enviar sus observaciones puntuales en días posteriores.

El doctor Sampedro opinó que dentro de la línea estratégica de víctimas, deberían separarse los temas de atención a víctimas y su participación en el proceso penal en general, y la mediación y justicia restaurativa en particular. Resaltó que el planteamiento de un sistema de justicia restaurativa institucionalizado es un paso muy importante, que aún se encuentra pendiente dentro del desarrollo del SPA.

La doctora Pedroza señaló que, siguiendo la sugerencia del doctor Sampedro, se crearía una línea estratégica adicional dentro del Plan de Acción, correspondiente al tema de la justicia restaurativa. Agregó que, teniendo en cuenta el impacto y los alcances del plan, las entidades de la CISPAA deben consultar con sus jefes de planeación acerca de qué asignación presupuestal exigirá la ejecución cada una de las líneas del plan. La doctora Borrero coincidió con esta observación, por lo cual propuso a los miembros de la CISPAA que sometieran el plan a consideración de las oficinas de planeación.

La doctora Ramos finalizó señalando que la CEJ colaborará en la consolidación de la información enviada por las oficinas de planeación de cada entidad.

4. Aprobación del manual operativo de la CISPAA

El doctor Pareja manifestó que no se cuenta con quórum decisorio, motivo por el cual no era procedente la aprobación del manual operativo. Por este motivo, consideró que debe organizarse

una nueva reunión en un plazo corto para poder desarrollar esta actividad.

5. Presentación de las propuestas de ajuste normativo al SPA

La doctora Borrero explicó la metodología y las actividades bajo las cuales se ha desarrollado la elaboración de propuestas de ajuste normativo al SPA. La conclusión del trabajo gestionado por la CEJ, es que no se requiere la introducción de reformas numerosas y profundas, dado que la mayoría de problemas son de carácter operativo. Por ello, la doctora Borrero enfatizó en la importancia que reviste el Plan de Acción. Adicionalmente, la doctora Borrero observó que en las últimas legislaturas se han presentado diversos proyectos de ley, surgidos de diferentes actores y con propuestas que no son armónicas. Por este motivo, y con el propósito de lograr coherencia normativa en el SPA, la doctora Borrero hizo un llamado para que las iniciativas legislativas sean examinadas por la CISPA.

La doctora Ramos presentó las propuestas de ajuste normativo al SPA que exigirían reformas constitucionales:

1. Modificar la ubicación de la Fiscalía en la estructura del Estado.
2. Modificar el proceso de selección del Fiscal General de la Nación
3. Reformar la competencia exclusiva del Fiscal General para la investigación de los aforados
4. Eliminar la intervención del Ministerio Público en los procesos de la Ley 906 de 2004.

Asimismo, presentó las propuestas de índole constitucional que fueron descartadas:

1. Permitir la reelección del Fiscal General.
2. Unificar las policías judiciales
3. Asignar a la Procuraduría la representación de víctimas

4. Unificación procesal (Ley 600-Ley 906)
5. Elevar a nivel Constitucional el Consejo de Política Criminal
6. Suprimir las funciones de investigación de la Corte Suprema de Justicia
7. Cambiar la ubicación de la Defensoría Pública en la estructura del Estado.

La doctora Ramos concluyó su presentación instando a los académicos a enviar sus observaciones sobre las propuestas, plasmando en ellas la posición de la academia y del sector de los litigantes, teniendo en cuenta que la mayoría de ellos ejerce la abogacía litigando en derecho penal.

A continuación, el doctor Yesid Reyes presentó las propuestas de ajuste al SPA de rango legal, las cuales fueron las siguientes:

- a) Ampliación de términos
- b) Elevar a rango legal las subreglas jurisprudenciales desarrolladas por la Corte Suprema de Justicia, sobre el archivo de las diligencias (procedencia del archivo por incapacidad de determinar al sujeto a activo y al sujeto pasivo de la conducta)
- c) Reformar las facultades de la Fiscalía para los casos de entrega de vehículos en delitos culposos
- d) Establecer en cabeza de la Fiscalía el deber de verificar el cumplimiento del acuerdo conciliatorio para poder proceder al archivo
- e) Elevar a rango legal algunas reglas jurisprudenciales desarrolladas por la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia en materia de derechos y participación de las víctimas
- f) Establecer un régimen que permita un trámite especial para el delito menor

El General Naranjo reiteró que la Policía Nacional ha respaldado la integridad de ley 906 en sus primeros años. Sin embargo, la Policía ha tenido tres preocupaciones en este período: 1) la política criminal de Estado no se ha consolidado (existe fragmentación normativa); 2) se deben proteger y revalorizar algunas instituciones, tales como el control de legalidad. Sugirió que se piense en la posibilidad de que existan jueces nacionales de control de garantías (especialmente para casos de gran connotación); y 3) la privación de la libertad se está convirtiendo en la regla general, en lugar de ser un procedimiento excepcional.

Concluyó señalando que actualmente continúa la conflictividad en el país. Este es el mayor reto para las autoridades. También, resulta importante el combate contra las bandas criminales emergentes. A su juicio estos dos temas se tratan, más que con el procedimiento penal, con el mismo Código Penal.

La doctora Ramos respaldó la intervención del General Naranjo, anotando que no obstante, la CISPA ha entendido que los temas de punibilidad corresponden prioritariamente al Consejo de Política Criminal como escenario natural. Lo importante radicaría, entonces, en propender por la operatividad de dicho Consejo, para lo cual es fundamental el papel que cumpla el Ministerio del Interior y de Justicia.

El doctor Pareja manifestó que incluso en el escenario de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial surgió la molestia por la falta de discusión de iniciativas legislativas que inciden sobre la administración de justicia. En cuanto a la política criminal, afirmó que se evidencia la falta de coherencia normativa (por ejemplo con las leyes 1098 y 1121, que constituyeron un retroceso en cuanto al sistema de beneficios penales, el cual hace parte de la naturaleza del SPA, que privilegia la justicia premial). Señaló que la política criminal, implica normas penales sustanciales, procesales e incluso normas penitenciarias.

Observó que la tendencia actual ha llevado al incremento de la demanda de servicio de la Fiscalía, de la Policía Judicial, de la Defensoría Pública e incluso de cupos en centros de reclusión. En vista de este panorama, concluyó que la CISPA debe apropiarse de los problemas inherentes a iniciativas legislativas relacionadas con el SPA, y bajo ninguna circunstancia esta instancia puede asumir una posición pasiva al respecto.

En cuanto a las propuestas normativas presentadas, reconoció que a la Fiscalía le interesa en particular el tema de la posibilidad de ampliación de términos. Resaltó que le parece muy interesante la forma en la que la CEJ ha presentado la propuesta de reforma para dicho tema, considerando una buena opción no ampliar específicamente el término de la imputación, sino buscar una modificación del artículo 158, relativo a la prórroga de términos, permitiendo que ésta también cobije al **imputado**, y no solamente al acusado, como prevé la norma vigente.

La doctora Gélvez destacó que el proyecto de ley de descongestión judicial ya pasó a sanción presidencial. Recordó a los asistentes que esta iniciativa contiene disposiciones sobre sustentación de recursos y sobre el incidente de reparación en el SPA.

La doctora Ramos concluyó resaltando que, sin perjuicio de las propuestas presentadas por la CEJ, se requieren otras reformas a normas diversas a la ley 906:

- a) El Decreto 1260 de 1970
- b) La Ley 599/00 (Código Penal)
- c) El Decreto 3390 de 2008
- d) Las Leyes 1098 y 1121
- e) La elaboración y aprobación del Manual de justicia restaurativa

El doctor Amaya destacó la importancia de la identificación de personas en el proceso penal. Señaló que le parecería una buena opción crear un registro alterno en el que alguna institución consigne a las personas que no se sometieron a registro voluntario. En España, se toman las impresiones de la persona al momento de captura. Si no aparece en registros, se le asigna por vía judicial un número de identificación, el cual queda consignado en los registros, eliminando el riesgo de imposibilidad de identificación en captura posterior.

El Coronel Barragán manifestó su apoyo a la propuesta del doctor Amaya. Agregó que el INPEC está

implementando un sistema biométrico que colaborará con identificación de personas, cuya información se puede cruzar con la de los sistemas de la Registraduría, la Fiscalía y el DAS.

El doctor Córdoba manifestó su respaldo al Plan de Acción. Asimismo, respaldó el enfoque de las propuestas legales de reforma a SPA presentadas por la CEJ. Consideró fundamental el tema de la política criminal, partiendo de reconocer que es un concepto que ni siquiera está definido claramente en el país. Recordó que en otros escenarios se ha dicho que la política criminal no se limita a la esfera penal, sino que también pasa por ámbitos como la política social. En su opinión, debe tenerse en cuenta que si bien la Constitución no desarrolla dicho concepto, sí otorga los lineamientos generales para trazar su contenido.

Señaló que el Congreso no puede ser la instancia única que elabore la política criminal. Debe existir una instancia técnica que construya la información necesaria para tomar decisiones sobre política criminal. Por ello resaltó la importancia de contar con estadísticas fácticas y también con estadísticas de percepción.

A su juicio, el sistema penal colombiano no es puramente acusatorio. Ejemplos de ello son las atribuciones de las víctimas, los controles de garantías. Teniendo esto en cuenta, señaló que en materia de política criminal debe definirse el sistema de beneficios del SPA y el régimen de penas, temas que han sido objeto de reformas que obedecen a emociones coyunturales y mediáticas. Incluso debe revisarse si el sistema penal en Colombia realmente está siendo la *ultima ratio*, puesto que cada vez parece incrementarse más la respuesta punitiva frente a conductas socialmente reprochables.

Agregó que en cuanto al régimen de la libertad, un tema sumamente delicado que debe resolver la jurisprudencia es el de la privación administrativa de la libertad, tema que toca a la Policía Nacional. Asimismo, es delicado el tema de la privación excepcional de la libertad por parte de la Fiscalía, sin orden judicial.

Consideró que otro punto interesante es el de la asimetría entre la ley penal sustancial y procedimental. En su opinión, hubo un error inicial en términos de política legislativa: no se pensó que los ajustes del SPA incluso requerían ajustes al Código Penal. Hay delitos que deben revisarse, como la inasistencia alimentaria y la defraudación de fluidos.

Destacó que en la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia se habló de la importancia del Código de Policía para la regulación de los conflictos, siendo este un instrumento normativo que también hace parte de la política criminal. El fortalecimiento de esta norma contribuye sustancialmente a evitar el abuso del derecho penal. Señaló que actualmente está en curso una iniciativa legislativa dedicada a esta materia.

Finalmente, resaltó que sigue siendo un tema delicado la coexistencia de dos regímenes procesales penales (los regímenes de la ley 600 y la ley 906).

El doctor Forero manifestó que un tema muy importante que ha sido tocado por la CEJ, es el de los delitos menores. En el Código Penal colombiano nunca se determinó cuáles conductas configuran ‘delitos querellables’, ‘contravenciones’, ‘delitos menores’, etc. Por este motivo, consideró importante prestar atención al proyecto de ley sobre la materia que cursa actualmente en el Congreso. Es un proyecto sumamente importante para el SPA y tiene un problema muy grande, puesto que no modifica sustancialmente el esquema de la ley 1153/07, declarada inexecutable. A su juicio, es mejor que la CISPА se pronuncie pronto sobre dicho proyecto, a fin de evitar una nueva inconstitucionalidad del régimen especial de tratamiento a los delitos menores.

6. Propositiones y varios

El doctor Pareja propuso la organización de una nueva reunión nacional de la CISPА en la semana comprendida entre el 21 y el 25 de junio, a fin de consolidar la aprobación del Plan de Acción y del Manual Operativo, dejando abierta la posibilidad de la aprobación virtual en caso de que esta reunión resulte imposible. La doctora Borrero respaldó la propuesta del doctor Pareja y propuso como fecha de la reunión el día jueves 24 de junio.

El General Naranjo reiteró que la propuesta de plan de acción de la CISPА es pertinente y se presenta en un momento oportuno. Por esta razón, y al no constituirse el quórum decisorio para la aprobación del plan, sugirió a los comisionados convocar lo más pronto posible una sesión extraordinaria para darle trámite, de forma que pueda presentarse al nuevo gabinete de gobierno en el proceso de empalme.

COMPROMISOS Y ACTIVIDADES A DESARROLLAR		
COMPROMISO/ACTIVIDAD	ENTIDAD /PERSONA RESPONSABLE	FECHA PROPUESTA
Convocar a una sesión extraordinaria de la Comisión Nacional, para el 24 de junio de 2010	Presidencia y Secretaría Técnica de la CISPА	18 de junio de 2010