



COMISIÓN INTERSECTORIAL DE SEGUIMIENTO AL SISTEMA PENAL ACUSATORIO

COMITÉ TÉCNICO

AYUDA DE MEMORIA

Fecha: Miércoles 19 de Octubre de 2011	Hora: 7:30 am – 9:30 am
Lugar: Jockey Club	Objetivo: Comité Técnico preparatorio Comisión Nacional

ASISTENTES		
Nombre	Cargo	Entidad
Dr. Javier Pabón	Fiscal especializado	Fiscalía General de la Nación - FGN-
Dr. Mario Montes	Asesor del vicefiscal	Fiscalía General de la Nación - FGN-
Dra. Martha Luz Reyes	Fiscal delegada ante el Tribunal	Fiscalía General de la Nación - FGN-
Dr. William Fausto Cárdenas	Asesor	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - INMLCF-
Dr. Darío Garzón Garzón	Director de Justicia Formal	Ministerio del Interior y de Justicia
Dr. Luz Melba Prieto	Profesional universitaria	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-
Dra. Patricia Cantor	Procuradora judicial	Procuraduría General de la Nación -PGN-
Dra. Claudia Granados	Magistrada auxiliar	Consejo Superior de la Judicatura -CSdJ-
Dr. Ricardo Rendón Puerta	Magistrado Auxiliar	Corte Suprema de Justicia-Sala Penal
Dr. Francisco Boada	Magistrado auxiliar	Consejo Superior de la Judicatura -CSdJ-
Dra. Liliana Arciniégas	Asesora	Instituto Nacional Penitenciario y

		Carcelario
Intendente Mauricio Benavides	Responsable de procesos	Policía Nacional
Dr. Alfonso Chamíé		Defensoría del Pueblo
Dra. Gloria María Borrero Restrepo	Directora Ejecutiva	Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ)
Dra. Ana María Ramos Serrano	Asesora de la Dirección Ejecutiva	Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ)
Dra. Ximena Poveda Bernal	Economista Consultora	Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ)

ORDEN DEL DÍA

1. Instalación
2. Preparación de temario para la sesión de la CISPANacional

DESARROLLO DEL ORDEN DEL DÍA

1. Instalación

La Dra. Borrero, saluda a los asistentes y les recuerda que la reunión tiene por objetivo la preparación de la Comisión Nacional que será realizada el 27 de octubre a las 7:30am, según la disponibilidad en la agenda de la señora Fiscal. Les recuerda a los delegados que para contar con el quórum decisorio deben asistir los representantes de las entidades o los delegados específicos que establece el Decreto 261 de 2010, por lo que es muy importante que los miembros del Comité Técnico apoyen en la convocatoria. Indica que en esta oportunidad las invitaciones serán enviadas directamente por la Secretaría Técnica, toda vez que el periodo de la Presidencia de la CISPANacional venció en febrero de 2011.

2. Preparación de temario para la sesión de la CISPANacional

La Dra. Ramos realiza la exposición de las principales propuestas temáticas que se han sido objeto de estudio del Comité Técnico de la CISPANacional y que pueden presentarse como un diagnóstico general del SPA ante la Comisión Nacional.

Así mismo, la Dra. Ramos comenta a los delegados las problemáticas generales y específicas que se han detectado en el desarrollo de las comisiones regionales en las que han participado miembros del Comité y Secretaría Técnica. Uno de hallazgos más preocupantes en la sesión realizada en la ciudad de Pasto, se centra en que la carga laboral de un fiscal especializado puede alcanzar hasta 5.000

procesos.

También se ha manifestado como una creciente preocupación por parte de los operadores del sistema, la interpretación y aplicación de la ley 1453 respecto al término por la imputación, por lo que la Dra. Ramos indaga hasta qué punto las posibles directrices que se emitan a este respecto desde la Fiscalía puedan entenderse como una afectación a la autonomía de los fiscales.

A este respecto el Dr. Pabón cometa que el nivel central de la Fiscalía ya ha emitido directrices para el manejo de los casos que se encuentran en transición por la aplicación de la nueva ley, y adicionalmente, se están adelantando acciones para la evaluación de la Ley de Seguridad Ciudadana con el fin de medir los tiempos de imputación.

El Dr. Montes complementa la intervención de la Fiscalía, comentando con los asistentes que efectivamente se han dado las pautas para la interpretación de la Ley 1453, pero que esto no riñe con la autonomía de los fiscales. Anota que si bien existe la posibilidad que se presenten acciones de tutela por la no aplicación del archivo, el fiscal en estos casos decidirá autónomamente cómo proceder en el caso concreto.

La Dra. Borrero comenta a este respecto que si bien el Sistema Penal Acusatorio adolece de grandes dificultades, éstas se han agravado a partir de la expedición de la Ley de Seguridad Ciudadana; considera que el mensaje que debe transmitirse a la Comisión Nacional debe resaltar estos dos aspectos.

Con el fin de poner en conocimiento de todos los delegados las problemáticas y acciones para solucionarlas que se han detectado en el pasado y sobre aquellas que se han generado desde el cambio de gobierno, la Dra. Ramos realiza un breve resumen resaltando los siguientes puntos:

- Aplicación del principio de oportunidad.
- Acto legislativo para la desmonopolización de la acción penal.
- Expedición del Manual de Justicia Restaurativa y reforma a la resolución del principio de oportunidad.
- Puesta en marcha de pilotos para la intervención temprana de denuncias.
- Necesidad de fortalecimiento de las plantas de las instituciones intervinientes en el SPA.
- Necesidad de fortalecimiento de la programación de audiencias.

El Dr. Pabón comenta sobre la aplicación del principio de oportunidad, que a partir de las discusiones sostenidas en la sesión de Marzo de 2011 del Comité Técnico, la Fiscalía encontró la necesidad de realizar un diagnóstico sobre la problemática y la creación de un comité liderado por el Sr. Vicefiscal General de la Nación para proponer y adelantar acciones de mejoramiento. Dicho Comité determinó que la resolución que se había emitido al respecto es muy compleja para su aplicación por lo que está preparando una nueva resolución con especial énfasis en la asignación de competencias que se presentará en las próximas semanas. Adicionalmente se están realizando capacitaciones a nivel nacional como una segunda medida de mejoramiento.

En cuanto a la expedición del Manual de Justicia Restaurativa, el Dr. Pabón informa que ya se emitió la directriz de seguir avanzando con el proceso.

Paralelamente a estas acciones, se comenta que se ha creado otra comisión para el diagnóstico general de las dificultades del SPA a nivel país que pretende recoger las problemáticas regionales a través del envío de circulares a cada una de las seccionales; la motivación principal de esta comisión es elaborar recomendaciones unificadas para ayudar a la interpretación y aplicación de la multiplicidad de leyes que han entrado en vigencia. Vale la pena anotar que el liderazgo de esta comisión y de la expedición del Manual de Justicia Restaurativa también está a cargo del Sr. Vicefiscal Forero.

Por otra parte del Dr. Pabón comparte con los asistentes que la Fiscalía y la CEJ han aplicado desde el año pasado pilotos para la depuración de denuncias con base en criterios objetivos. El proyecto ha arrojado resultados positivos y se han encontrado como aspectos para mejorar algunas prácticas de archivo por antijuricidad material y la unificación de criterios para la depuración. Como una segunda práctica desarrollada conjuntamente con la CEJ, el Dr. Pabón comenta que se ha iniciado un piloto de conciliación para examinar alternativas de manejo de los asuntos querellables, los cuales representan los mayores ingresos para la Fiscalía y requieren en su desarrollo la etapa de la conciliación preprocesal. El plan piloto se realiza a través de los consultorios jurídicos para evacuar de forma externa, con personal capacitado, la mencionada carga de procesos.

En relación con los delitos querellables, el Dr. Garzón comenta que en el marco del proyecto de violencia contra la mujer que está desarrollando el Ministerio de Justicia, ha causado preocupación tanto el tema de la desfiscalización de la acción penal, como el hecho que el delito de violencia intrafamiliar se haya constituido nuevamente como querellable, pues debe garantizarse el derecho de las víctimas a no enfrentarse a su victimario.

La Dra. Borrero menciona en relación a la intervención del Dr. Garzón, que el Sr. Viceministro de Promoción de la Justicia ha solicitado que se analice detallada y conjuntamente el tema del acusador privado por lo que propone crear una mesa alterna para su estudio. El Dr. Chamié apoya la propuesta y expresa su preocupación sobre la operación de esta figura pues considera que el interviniente en última instancia será el defensor.

El Dr. Montes adiciona su preocupación por la falta de infraestructura para la aplicación de la nueva normatividad, enfatiza que la mayor dificultad se presenta por la falta de talento humano y reflexiona sobre la privatización de la justicia pues si bien se enfrenta un problema de congestión, debe defenderse la justicia como uno de los valores más importantes del Estado.

La discusión finaliza con la invitación de las Doctoras Borrero y Ramos a los delegados para dar las alertas necesarias al interior de sus instituciones pues los proyectos de reforma avanzan rápidamente en el Congreso de la República, pero aún no se han definido en su totalidad las estrategias para implementarlas.

La Dra. Ramos retoma el recuento de los principales temas tratados en el Comité Técnico y en las Comisiones Regionales presentando las problemáticas y principales indicadores relacionados con el garantismo del sistema; aclara que la información estadística que presenta, corresponde solamente a la aportada por el INPEC y por la Defensoría del Pueblo pues la información histórica acopiada por la Fiscalía ya no está disponible debido a cambios en las fuentes de información para alimentar los indicadores y algunas demoras en la entrega de los datos del sistema SPOA.

Así las cosas, los principales temas del diagnóstico del garantismo del sistema son:

1. Se reporta que se están presentando interrupciones en las audiencias de juicio pues se ha detectado que se inician las audiencias sólo para evitar el vencimiento de términos; esta situación es consecuencia de la congestión que ya enfrentan los jueces.
2. Existe un crecimiento mensual de la población carcelaria importante, se ha mantenido la proporción de 30% de población sindicada y 60% de población condenada por lo que no se evidencia un mayor impacto en las cárceles de una mayor privación de la libertad como las medidas de detención preventiva. Por su parte, el efecto del cambio del marco normativo ha sido notorio por aspectos como el aumento de número de delitos en los que procede la detención preventiva, restricciones en la utilización de mecanismos de vigilancia electrónica, restricciones a la detención domiciliaria y el aumento de penas que surgió a partir de la leyes 1142 y 1453. Todo lo anterior deriva en una cifra de hacinamiento del 29,9% a septiembre de 2011. El Dr. Rendón considera pertinente complementar este acápite con la inclusión las modificaciones a los términos de libertad.
3. Se ha detectado presión mediática para la imposición de medidas de aseguramiento y falta de pedagogía a la ciudadanía sobre los requisitos y fines de las medidas de aseguramiento.

La mesa comenta que se han presentado casos en los que se abren procesos disciplinarios contra jueces, defensores y peritos como efecto de presiones para direccionar los criterios de las partes en el desarrollo del proceso. El Dr. Chamié indaga si en las nuevas iniciativas de reforma existe alguna propuesta para evitar estas prácticas pues los funcionarios de la Defensoría han reportado presiones mediante la apertura de procesos disciplinarios; los asistentes comentan que de aprobarse la reforma, el Consejo Superior de la Judicatura tendrá poder preferente sobre cualquier investigaciones que se adelante y tendrán la facultad de hacer las visitas que consideren pertinentes. La Dra. Borrero considera que esta situación debe presentarse como una alerta ante los comisionados pues puede desequilibrar los roles del SPA.

Por otra parte, el Dr. Pabón comenta que si bien en el Comité Técnico propuso armonizar las estrategias de las oficinas de comunicaciones de las instituciones para contrarrestar la presión mediática y evitar confusiones en la ciudadanía, no se han realizado acciones al respecto. La Dra. Borrero informa ya se logró el apoyo de Gravitass para hacer una estrategia de comunicación conjunta de acuerdo a lo propuesto en el plan de acción de la CISP pero se comenta que se han presentado dificultades para conocer y por lo tanto para concertar las posiciones de las instituciones por lo que la iniciativa actualmente se encuentra suspendida.

Se cierra la discusión con el comentario de la Dra. Cantor en el sentido que el principal mensaje que debe transmitirse, tanto al interior del sistema como a la ciudadanía, es que las medidas de aseguramiento no pueden tomarse como un factor de éxito o fracaso del proceso pues como hay casos en los que la aplicación de la medida no siempre es necesaria; es fundamental definir el alcance y la razón de ser de una medida de aseguramiento.

- Finalmente se recuerda que se están generando audiencias en los despachos de los jueces afectando el principio de publicidad del sistema.

El Dr. Benavides sugiere a los asistentes acordar una posición sobre los temas expuestos con el fin de que el Comité Técnico la presente ante la Comisión Nacional pues le preocupa el hecho que se está presentando una tendencia de culpar a la policía judicial por los problemas estructurales que está presentando el SPA. La Dra. Ramos tomando la sugerencia del delegado propone que la presentación ante la Comisión Nacional sea estratégica en el sentido de ofrecer un panorama integral de los temas diagnosticados en los ejes normativo, de gestión y presupuestal que permita el debate pero que no se detenga los detalles técnicos como se relaciona a continuación:



Igualmente solicita la opinión de los delegados sobre la entidad que debe tomar la vocería para exponer los acuerdos que se generen de la presente sesión.

El Dr. Chamié opina que la labor del Comité Técnico debe centrarse en presentar alertas a los comisionados con base en los temas ya diagnosticados y adicionalmente considera que la Secretaría Técnica debe realizar la exposición. Adicionalmente, Dr. Chamié plantea como preocupaciones el hecho que todavía se estén generando discusiones alrededor del respeto de los roles, comenta que los roles estuvieron claros en un principio pero en la actualidad algunos actores actúan como si continuaran bajo la ley 600 o, demandan de sus pares en el sistema, acciones que no es corresponde exigir. También se menciona existen temas de índole operativa como la capacitación, que no requieren reformas sino que se revisen los roles del sistema y se fortalezca la colaboración entre las instituciones; a este respecto comparte con los asistentes el proyecto piloto que viene desarrollando la Defensoría del Pueblo en la regional Atlántico para implementar un sistema de distribución de los



defensores de forma exclusiva tanto para las audiencias preliminares como para las audiencias de conocimiento que al parecer en sus primeras etapas está teniendo éxito. Finalmente el Dr. Chamié propone continuar y fortalecer las comisiones interinstitucionales regionales con el fin de formular acciones acorde a los entornos locales.

La Dra. Ramos entonces comenta que la CEJ recopilará las discusiones dadas al seno del Comité Técnico y preparará una presentación en power point que será distribuida entre los delegados para sus observaciones y sugerencias, antes de la reunión de la Comisión Nacional. La Dra. Borrero considera que por el tiempo de la sesión y la cantidad de información que se presentará a los comisionados, los objetivos principales de la reunión deben centrarse en dar un panorama general de las problemáticas del SPA y escuchar las posiciones institucionales de cada uno de ellos, no se debe esperar que tomen decisiones sino que se conozca la opinión de las personas que lideran las entidades intervinientes del SPA, para saber si aún existe el interés de defender este sistema. La Dra. Cantor opina que la instancia para llevar los procesos de toma de decisiones sobre el tema está en el Consejo de Política Criminal.

La Dra. Borrero se detiene en la consideración de la Dra. Cantor y comenta a los asistentes que el origen de la comisión interinstitucional se dio por mandato constitucional cuando se estableció la creación del SPA y fungió hasta que terminó su implementación. Posteriormente, cuando fue expedido el Decreto 261 de 2010 de creación de la CISP, la CEJ planteó ante sus miembros reconsiderar la conveniencia de la coexistencia de la presente instancia con el Consejo de Política Criminal. La Comisión entonces encontró pertinente las labores adelantadas en los dos escenarios y resaltó que el enfoque de CISP fuera el de la implementación del SPA pues las discusiones que se suscitan a este respecto en muchas ocasiones no llegan al Consejo Superior de Política Criminal. Finalmente invita a opinar a los delegados sobre la validez de ese concepto toda vez que han cambiado la mayoría de las cabezas de las entidades y puede suceder que se considere que esta instancia está duplicando los esfuerzos.

La Dra. Cantor opina que la CISP genera insumos valiosos para la toma de decisiones por parte del Consejo de Política Criminal y por esta razón debe emplearse este espacio para generar las alertas que se detecten a partir de las discusiones técnicas y en la medida de lo posible, a partir del análisis de variables científicas que se irán mejorando en la medida que se fortalezcan los sistemas de información de las entidades. Por su parte el Dr. Pabón comenta que los temas que son tratados en las dos instancias son diferentes y en su criterio los dos escenarios no se traslapan; resalta como cualidad de la presente instancia la mayor frecuencia de las reuniones y las condiciones de quórum que facilitan el desarrollo de las sesiones. Finalmente el Dr. Pabón solicita a los asistentes puntualizar en la metodología de la presentación ante la Comisión Nacional más que en el contenido, considera que el punto de partida debe ser la exposición del balance de los 5 años realizado por la CEJ con el apoyo del Comité Técnico anterior con dos objetivos: i) mostrar lo que se ha realizado desde el momento de la implementación y ii) analizar la situación del SPA a partir del balance y no desde su inicio pues el sistema que se enfrenta hoy es diferente al que se diseñó.

A partir de los comentarios del Dr. Pabón, la Dra. Ramos propone sugerirle a la Comisión Nacional que socialice en esta instancia las decisiones y posiciones que se han tomado en el Consejo de Política Criminal para enriquecer las discusiones y acciones de la CISPA en este entorno de reforma por el que atraviesa el país.

El Dr. Cárdenas considera que debe haber un recuento sucinto del SPA y contestar a la pregunta si el sistema funciona o no, en el caso particular de su institución, se percibe que no hay una buena articulación para el uso adecuado de los recursos del Instituto. Comenta con los asistentes que actualmente si hay recursos pero éstos no se usan adecuadamente, por ejemplo, se está limitando la participación de los peritos en las audiencias a la lectura del dictamen. Adicionalmente comparte con los demás delegados, la iniciativa de realizar un estudio para analizar cómo se comporta el servicio nocturno que presta el Instituto pues si bien debería concentrarse en atender sólo casos de violencia sexual y embriaguez, actualmente se atienden un gran volumen de casos de lesiones personales. Finalmente comenta que se ha detectado como problemática al interior de la institución, las bajas remuneraciones que se ofrecen al personal.

Los delegados comentan que las dificultades expuestas por Medicina Legal se reflejan de diferente forma en las diferentes instituciones, pero pueden resumirse como una inadecuada utilización de los recursos del Estado.

La mesa acuerda aplazar esta discusión para un Comité Técnico ordinario y dar paso a la definición de la metodología y el orden del día para la sesión del próximo 27 de Octubre, entonces la Dra. Ramos pone a consideración de los delegados la siguiente agenda:

1. Instalación.
2. Elección del Presidente de la CISPA.
3. Balance del funcionamiento del sistema penal acusatorio.
4. Posición de las instituciones frente al funcionamiento del SPA.
5. Conclusiones.

Los delegados aprueban la propuesta con las siguientes acotaciones para el numeral cuarto:

- En cuanto a la afectación del sistema por reformas legislativas: el Dr. Chamié sugiere que se evidencie dicho efecto mediante ejemplos concretos de cómo la disparidad de criterios respecto de los beneficios por aceptación de cargos en flagrancia están impactando negativamente el funcionamiento del SPA. Adicionalmente la mesa sugiere que en este punto se presente la necesidad de ajustar la ley de seguridad ciudadana que se ha identificado previamente.
- En relación con las propuestas del Comité Técnico a la Comisión Nacional, se acuerda mencionar que la CISPA está en capacidad de ofrecer más insumos técnicos al Consejo de Política Criminal en lo que respecta al funcionamiento del sistema.
- En relación con la estrategia de medios, la Dra. Arciniegas solicita no omitir esta propuesta en la presentación por considerarla de vital importancia para la pedagogía ciudadana.
- En relación con las observaciones realizadas en las comisiones regionales, el Dr. Pabón solicita



actualizar el diagnóstico con los valiosos resultados obtenidos en dichas sesiones.

Por otra parte, el Dr. Benavides llama la atención sobre el compromiso anunciado por la CEJ, en el Comité Técnico del mes de Marzo, de buscar recursos externos para realizar un proyecto para fortalecer la gestión de audiencias. A este respecto la Dra. Borrero informa que desafortunadamente no fue posible obtener los recursos para esta actividad, que en un principio se iban a buscar en el Ministerio del Interior y de Justicia.

La Dra. Ramos informa a los asistentes que la presentación con los puntos acordados será enviada el lunes 24 con el fin de que los delegados envíen sus comentarios hasta el miércoles 26 de Octubre. Adicionalmente indaga sobre la pertinencia de tener invitados especiales en la Comisión Nacional aparte de los académicos y los invitados del Congreso de la República.

Los delegados no consideran pertinente realizar invitaciones adicionales a las estipuladas por el decreto por ser la primera sesión de los nuevos comisionados; en su lugar se aprueba la integración de la Comisión Nacional con el Comité Técnico por lo que se acuerda que dos personas de cada institución podrán asistir a la sesión; se considera como caso especial la representación de la Fiscalía debido a que el Director del C.T.I. tiene representación en el Comité Técnico por lo que se aprueba que participe una persona adicional.

La Dra. Borrero sugiere invitar al nuevo Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa. El Dr. Garzón adicionalmente sugiere revisar la estructura del decreto 261 de 2010 pues debido a la escisión de los Ministerios del Interior y de Justicia ha cambiado tanto el miembro de la Comisión Nacional como su delegado ante el Comité Técnico.

Finalmente la Dra. Borrero comenta que la CEJ está adelantando un proyecto con el ICBF para realizar un observatorio de delitos contra Niños, Niñas y Adolescentes. Dada su similitud con el observatorio del sistema de adultos, se realizará una mesa de expertos para socializar y discutir el diseño, por lo que invita a los delegados del Comité Técnico a participar o a designar una persona para esa sesión.

COMPROMISOS Y ACTIVIDADES A DESARROLLAR		
COMPROMISO/ACTIVIDAD	ENTIDAD /PERSONA RESPONSABLE	FECHA PROPUESTA
Enviar a los delegados del Comité Técnico la presentación que se realizará en la CISPA Nacional	Corporación Excelencia en la Justicia	24 de Octubre de 2011
Comentarios a la presentación que se realizará en la CISPA	Delegados del Comité Técnico	26 de Octubre de 2011



Nacional.		
<p>Enviar a los delegados Sentencia de Medellín en la que se inaplicó la modificación hecha por la ley de seguridad a los beneficios por aceptación de cargos en flagrancia.</p> <p>Distribuir entre los delegados la resolución de la Registraduría sobre el manejo de la identificación después de la expedición de la Ley de Seguridad Ciudadana, que fue enviada a la Secretaría Técnica por la Dra. Claudia Granados, del Consejo Superior de la Judicatura.</p>	Corporación Excelencia en la Justicia	19 de Octubre de 2011