



# COMISIÓN INTERSECTORIAL DE SEGUIMIENTO AL SISTEMA PENAL ACUSATORIO

## COMISIÓN NACIONAL

### AYUDA DE MEMORIA

<b>Fecha: Jueves 27 de Octubre de 2011</b>	<b>Hora: 7:30 am – 10:30 am</b>
<b>Lugar: Jockey Club</b>	<b>Objetivo: Comisión Nacional</b>

ASISTENTES		
NOMBRE	CARGO	ENTIDAD
Dr. Juan Carlos Esguerra Portocarrero	Ministro de Justicia	Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD)
Dr. José Agustín Suárez Alba	Magistrado Sala Administrativa	Consejo Superior de la Judicatura (CSdJ)
Dra. Viviane Morales Hoyos	Fiscal General de la Nación	Fiscalía General de la Nación (FGN)
Dr. Carlos Eduardo Valdés	Director General	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF)
Bg. General Gustavo Adolfo Ricaute Tapia	Director General	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)
Bg. General Carlos Ramiro Mena Bravo	Director DIJIN	Policía Nacional (PONAL) – Dirección de Investigación Criminal e Interpol
Dra. Rocío Enciso Garzón	Directora de Planeación ( E )	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)
Dr. Alfonso Chamíé	Director del Sistema Nacional de Defensoría Pública	Defensoría del Pueblo (DP)
Dra. Martha Castañeda	Viceprocuradora	Procuraduría General de la Nación (PGN)
Dra. Juliana García Vargas	Directora de Justicia	Departamento Nacional de Planeación (DNP) – Dirección de Seguridad Justicia y Gobierno
Dr. Juan Carlos Forero Ramírez	Vicéfiscal General de la Nación	Fiscalía General de la Nación (FGN)
Dr. Julio Andrés Sampredo	Académico CISP	
Dr. Jaime E. Granados Peña	Académico CISP	

Dr. Orlando Clavijo	Presidente Comisión III	Cámara de Representantes (CR)
Dr. Pedro E. Morales	Subdirector	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF)
Dr. Alejandro Peláez Rojas	Subdirector de Justicia	Departamento Nacional de Planeación (DNP) – Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno
Dr. Francisco Boada	Magistrado Auxiliar	Consejo Superior de la Judicatura (CSdJ)
Dra. Claudia Granados	Magistrada Auxiliar	Consejo Superior de la Judicatura (CSdJ)
Dr. Ricardo Rendón Puerta	Magistrado Auxiliar	Corte Suprema de Justicia (CSJ)
Dr. Darío Garzón Garzón	Director de Justicia Formal	Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD)
Dra. Luz Melba Prieto	Abogada SRPA	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)
Dr. Wilson Alejandro Martínez S.	Asesor Fiscal General	Fiscalía General de la Nación (FGN)
Dr. Javier Darío Pabón Reverend	Fiscal Especializado	Fiscalía General de la Nación (FGN)
Dra. Paola Casabianca	Asesora Fiscal General	Fiscalía General de la Nación (FGN)
Dra. Liliana Arcinégas	Asesora	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)
Dr. Carlos Alberto García Vinasco	Jefe Unidad de Derechos Humanos – DGOP	Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) – Unidad de Derechos Humanos
Dr. Edgar Mauricio Benavides	Asesor SPA	Policía Nacional (PONAL) – Dirección de Investigación Criminal e Interpol
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. Elección del nuevo Presidente de la CISP



3. Balance del funcionamiento del sistema penal acusatorio
4. Posición de las instituciones sobre el funcionamiento del sistema acusatorio
5. Clausura

## DESARROLLO DEL ORDEN DEL DÍA

### 1. Instalación

La Dra. Gloria María Borrero da la bienvenida a los asistentes, lee los puntos de la agenda para la presente sesión de la Comisión Nacional y agradece la presencia de los delegados del Comité Técnico de la CISPA, a quienes reconoce el importante papel que han cumplido en el seguimiento de la reforma penal.

La Dra. Borrero hace un breve recuento de la historia de la instancia de coordinación interinstitucional para el seguimiento del Sistema Penal Acusatorio, que tuvo su origen en el Acto Legislativo 03 del 2002. Indica que la Corporación Excelencia en la Justicia desde entonces ha fungido como su Secretaría Técnica y que en 2009 apoyó en la puesta en marcha de una instancia de coordinación que permitiera continuar con las funciones de la Comisión Constitucional que estuvo vigente hasta diciembre de 2008. Este esfuerzo se concretó en la formalización de la Comisión Intersectorial de Seguimiento al SPA, mediante el Decreto 261 de 2010.

Recuerda que en el proceso de diseño de esta instancia, se contempló la posibilidad de que las funciones de seguimiento al SPA fueran asumidas por el Consejo de Política Criminal; sin embargo, los delegados del momento resaltaron la importancia de mantener los dos entes separados debido a la diferencia de roles y objetivos con los que fueron concebidos.

Por otra parte, la Dra. Borrero comenta que si bien la Comisión Nacional no sesiona desde hace un año, la CEJ continúa realizando el seguimiento legislativo, de medios de comunicación, recopilando información estadística, incidiendo en el trámite parlamentario de disposiciones que afecten al SPA. Asimismo, el Comité Técnico se ha reunido de manera regular y se han realizado reuniones regionales a fin de analizar el comportamiento del SPA. Finalmente, comparte con los asistentes la disposición de la firma de comunicaciones estratégica *Gravitas* para colaborar en la elaboración de la estrategia interinstitucional de comunicaciones dirigida a mejorar el conocimiento de la ciudadanía sobre el sistema penal acusatorio.

### 2. Elección del nuevo Presidente de la CISPA

Habida cuenta que el periodo anual de la Presidencia en cabeza de la Fiscalía General de la Nación ha llegado a su término, en la presente sesión se realizará la elección de un nuevo presidente de la CISPA. Sin embargo, debido a que a la hora señalada para el inicio de la sesión no se había conformado el quórum decisorio, la Dra. Borrero invitó a la Señora Fiscal a fungir como presidenta

ad-hoc para liderar el desarrollo de la sesión y posponer éste punto de la agenda para cuando se conforme dicho quórum.

### 3. Balance del funcionamiento del sistema penal acusatorio

La Dra. Borrero antes de realizar la exposición del balance del funcionamiento del sistema penal, comenta que el ejercicio del seguimiento es realizado por la CEJ a partir de los indicadores que fueron acordados con los delegados del Comité Técnico y la información que recopila cada entidad. Anota que si bien todavía se presentan dificultades en algunos sistemas de información, es de resaltar como un avance de estos seis años de implementación el seguimiento con base en información estadística periódica.

La Dra. Borrero comenta como caso especial la dificultad que se ha presentado para el levantamiento de la información estadística del Consejo Superior de la Judicatura. En el caso de la Fiscalía, si bien dicha entidad ha sido muy generosa en la entrega de información, recientemente con el cambio de la fuente principal de información (Se pasó del uso del formato de “Estadística Diaria” al SPOA, como fuente principal de información) no ha sido posible reconstruir las series históricas. Por esta razón, considera que el fortalecimiento del proceso de la generación de información estadística es vital para el sistema y las acciones para realizarlo pueden contar con el apoyo entre las mismas instituciones, como por el ejemplo el DNP, quien tiene una amplia experiencia en estas temáticas.

Para dar inicio a su exposición, la Dra. Borrero recuerda a los asistentes las expectativas del legislador al implementar el sistema acusatorio y procede a presentar los indicadores para cada principio.

- Un sistema más eficiente y eficaz dedicado principalmente a la lucha contra la gran criminalidad.
- Priorizar la atención a las víctimas y permitir su participación en el proceso.
- Un sistema más garantista.
- Un sistema con justicia restaurativa.

#### Eficacia y Eficiencia:

En relación con las entradas y salidas del sistema, se ha observado que desde sus inicios que los ingresos han sido superiores a las salidas lo cual deriva en elevados niveles de congestión. Recuerda que desde el primer semestre de implementación, la primera fase ya reportaba represamiento de procesos.

La tendencia alcista de las acumulaciones ha sido persistente, a excepción del año 2008 en el que se reportaron cifras sensiblemente menores por el impacto de la ley de pequeñas causas. La Dra. Borrero comenta que los delitos con mayores ingresos se concentran en Hurtos (25%), Lesiones personales (18,7%), Inasistencia alimentaria (11,7%), Violencia intrafamiliar (6,6%), Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (4,6%).

Las principales causas de las acumulaciones se concentran en los siguientes aspectos:

- Denuncias para el cumplimiento de trámites administrativos.
- Limitaciones jurisprudenciales a la discrecionalidad de la Fiscalía: se ha restringido la aplicación del principio de oportunidad y el archivo. Señala que este último ha recobrado su importancia por la jurisprudencia de la Corte Suprema y por las interpretaciones que se han dado al interior de la Fiscalía.
- Indebida comprensión por parte de la ciudadanía sobre las funciones de la Fiscalía.
- Expansión del derecho penal (45 nuevos tipos penales: 2000-2011) y restricción del catálogo de delitos querrelables.

La Dra. Borrero resalta que se han realizado acciones para el mejorar la operatividad del sistema. Una de ellas ha sido el esfuerzo por crear un régimen especial para las pequeñas causas, que comenzó con la expedición de la ley 1153/2007, que fue declarada inexecutable; luego con el proyecto de ley 23 de 2009, que fue hundido en el Congreso y actualmente con la reforma constitucional para introducir el acusador privado, cuyo éxito dependerá de una debida reglamentación.

Señala que esta reforma genera inquietudes para la CEJ debido a: (i) la posibilidad de que su aplicación traslade la congestión a los jueces, por lo cual el Consejo Superior de la Judicatura debe estar preparado para recibir dicha carga, (ii) la posibilidad de que las víctimas de bajos niveles económicos y educativos puedan asumir una defensa adecuada, (iii) quiénes se encargarán de la representación de las víctimas, pues tanto la Defensoría del Pueblo como los consultorios jurídicos tienen deficiencias, (iv) La forma en que se lograrán identificar vasos comunicantes entre la pequeña y la gran criminalidad/criminalidad organizada.

Como una segunda medida adoptada, la Dra. Borrero resalta el fortalecimiento del Consejo de Política Criminal, impulsada por el nuevo gobierno, que como acción complementaria creó un nuevo Viceministerio exclusivo para el tema.

Finalmente, se expone el modelo de intervención temprana de denuncias que la Fiscalía General de la Nación adelanta con el apoyo de la CEJ, que tiene como piloto a Bogotá y será replicado en Cali y posiblemente en la ciudad de Bucaramanga.

Con respecto a las **salidas del sistema**, hay una tendencia creciente en todas las fases, salvo en 2008, cuando estuvo vigente la ley de pequeñas causas. La tipología más frecuente es el archivo y le siguen sentencias condenatorias y cambios de competencia a otras dependencias externas a la FGN.

La Dra. Ramos comenta que las características de la figura del archivo han sido cambiantes, presentando momentos de alta aplicabilidad, luego de la sentencia de Corte Suprema de Justicia que habilitó nuevas causales, en especial la imposibilidad de identificar el sujeto activo de la conducta. Se

está constituyendo un segundo momento con la expedición de la Ley de Seguridad Ciudadana, que establece términos para la imputación y en caso de no imputar, la Fiscalía debe archivar.

Un tercer factor de incidencia en la utilización de esta salida gira en torno a una nueva posición adoptada por algunos fiscales, según la cual el archivo no procede únicamente por la revisión de los elementos del “tipo objetivo” enunciados por la Corte Constitucional, sino que se debe tener en cuenta el “injusto penal”, lo cual permite el archivo por razones de insignificancia o menor lesividad.

Finalmente, la Dra. Ramos advierte que con el acercamiento de los términos de prescripción a cada una de las fases del SPA, la Fiscalía desde el año pasado viene realizando revisiones de los casos que están próximos a cumplir 5 años en indagación con el fin de identificar acciones posibles de realizar. Bajo la circunstancia en que no se pueda tomar ninguna acción, la Fiscalía archiva por imposibilidad de determinar el sujeto activo de la conducta. Sobre este punto, la Dra. Ramos indaga si se hará al interior de la Fiscalía una revisión de los tiempos que llevan los procesos archivados, pues es posible que algunos de ellos ya hayan alcanzado el término de prescripción. Indica que de no hacerse la corrección sobre los casos que ya cumplieron este término, se llegaría a la falsa conclusión de que ningún proceso del SPA ha prescrito.

La Dra. Ramos continúa la exposición abordando las causas de la escasa aplicación del principio de oportunidad. Comenta que el marco normativo ha restringido su aplicación, pues la causal 16, considerada como la más útil para éste propósito, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional. Las demás causales sólo aplican para ciertos tipos de delitos, pero no para aquellos procesos que representan la mayor congestión para la FGN.

Adicionalmente, indica que la causal primera ha generado dificultades, pues alrededor de ella se gestaron dos interpretaciones: 1) Quienes creen que la causal primera nunca podría ser aplicada para delitos con pena mayor a 6 años, 2) Quienes creen que sí aplica, pero que en estos casos la competencia es del Fiscal General o su delegado especial, según lo indica el parágrafo 2° del artículo 324. Indica que actualmente esta última posición es la dominante, sin embargo, señala como una talanquera que la Resolución vigente en la FGN para la aplicación del principio de oportunidad haya destacado como delegados especiales a fiscales de muy alto rango, lo cual ha hecho engorroso el trámite.

Habida cuenta de la preocupación que este fenómeno reviste, la FGN adelantó un diagnóstico de la situación del principio de oportunidad del cual se identificó la necesidad de realizar jornadas capacitación a nivel nacional y de expedir una nueva resolución interna que unifique los criterios y permita subsanar los problemas de competencia. En las dos tareas la FGN viene avanzando desde hace un tiempo y se espera que en el mes de Noviembre sea presentada la nueva resolución.

En lo atinente a las comportamiento de las preclusiones por vencimiento de términos, la Dra. Ramos comenta que la ampliación sensible de los términos mediante la Ley de Seguridad Ciudadana y el Estatuto Anticorrupción ayudará a controlar esta forma de terminación. Sin embargo, señala la

preocupación de que estas leyes no sólo hayan ampliado los términos procesales, sino también los términos para la libertad de forma tan importante.

La Dra. Borrero retoma su exposición caracterizando el comportamiento de las sentencias pues el 95,8% fueron condenatorias y de ellas, un 79,8% fue producto de la aceptación de cargos, el 12,7% de un preacuerdo y el 7,5% del juicio oral.

Este ambiente de cambios sustanciales desde la ley deja ver la necesidad de retomar los conversatorios interinstitucionales que realizaba el Consejo Superior de la Judicatura y que la CEJ considera de vital importancia para la unificación de criterios.

En cuanto a las oportunidades para mejorar la gestión del sistema, la Dra. Borrero comenta que la eficiencia se está viendo afectada por los siguientes factores:

- Gestión coordinada de audiencias
- Desaprovechamiento del personal disponible
- Falta de cobertura y actualización de los programas de capacitación.
- Rotación de personal y modificación en la planta de la FGN por cuenta del concurso.
- En la lucha contra la gran criminalidad, hacen falta mayores esfuerzos para la protección de víctimas, testigos y funcionarios y adelantar esfuerzos para mejorar el conocimiento técnico en el manejo de evidencias (V.gr. Informática forense)
- Debilidad de las seccionales, a costa de la sobrecarga de la las Unidades Nacionales.

En relación con los aspectos presupuestales, las principales dificultades se han concentrado en:

- Aunque las plantas de personal se han venido ajustando, no ha sido a la velocidad ni en la proporción que demanda el sistema.
- Infraestructura y recursos insuficientes para atender la demanda del sistema. (Aplazamiento de recursos incluidos en el presupuesto anual).

### Garantismo

La Dra. Borrero resalta el hecho que las medidas de aseguramiento privativas de la libertad/imputaciones pasaron del 31% en 2009 al 38% en 2010 en casos del Sistema Nacional de la Defensoría Pública. En cuanto a la situación carcelaria, se reporta que desde enero 2010 hasta septiembre 2011 la población carcelaria aumentó el 28% (21.466 nuevos internos). En el mismo periodo se crearon 20.549 cupos carcelarios, lo cual hace que la nueva infraestructura no haya servido para superar los problemas de hacinamiento.

Por su parte, los hallazgos entorno a la participación y atención de las víctimas en el SPA son los siguientes:

- Las facultades de las víctimas dentro del proceso fueron ampliadas sustancialmente por la jurisprudencia de las altas cortes.
- Se han fortalecido los modelos de atención especializada (CAVIF-CAIVAS) y creación del (CAV).
- Las iniciativas para la *humanización del servicio de justicia*, aún se encuentran en sus primeras etapas.
- Se han detectado elevados tiempos de atención en las sedes de atención al usuario para la presentación de la denuncia.
- Existe una inadecuada comunicación a las víctimas sobre las sedes de atención, la ruta del proceso y sus derechos.

#### Conclusiones

La Dra. Borrero cierra su presentación sobre el balance del SPA comentado las conclusiones del estudio.

-Para un mejor monitoreo del SPA, es necesario mejorar la calidad, cantidad y divulgación de la información estadística de las entidades y fortalecer los canales de coordinación interinstitucional.

-El sistema presenta importantes problemas de eficiencia y efectividad, que podrían acentuarse con las recientes reformas normativas. En materia de garantías, se observan retrocesos en los últimos años.

-Varios de los problemas del SPA han sido identificados desde inicio de la reforma penal, sin que se hayan adoptado las medidas para superarlos.

-Las modificaciones normativas para el fortalecimiento del SPA se han impuesto sobre las medidas de gestión y presupuestales. El Sistema acusatorio ha sido reformado de forma fragmentada (Leyes 1098/06, 1121/07, 1142/07, 1395/09, 1453/11, 1474/11) y afectado de manera importante por las decisiones de política criminal. Es necesario revisar el nuevo sistema vigente antes de seguir realizando reformas puntuales que pueden terminar desestructurándolo.

#### **4. Posición de las instituciones sobre el funcionamiento del sistema acusatorio**

#### **Intervención del Dr. Suárez – Consejo Superior de la Judicatura**



El Dr. Suárez dando alcance a los puntos señalados en la presentación del balance señala:

-Acusador privado: La Judicatura se encuentra preparada para asumir las cargas derivadas de la posible entrada de la reforma, pero advierte una posible amenaza de desbordamiento de la capacidad de Rama en la eventualidad que se apruebe el trámite legislativo de la reforma constitucional de la justicia y del acusador privado al mismo tiempo.

-Conversatorios interinstitucionales de la Rama Judicial: Comenta que la iniciativa de los conservatorios está vigente y su labor en torno al esquema de carrera y capacitación fue reconocida por la Red Iberoamericana de Escuelas Judiciales – RIAEJ.

- Coordinación interinstitucional para el mejoramiento del funcionamiento del sistema: El Dr. Suárez resalta la labor interinstitucional liderada por la Fiscalía General de la Nación para presentar un proyecto de Ley para fortalecer el tratamiento de los casos de Justicia y Paz; concretamente, en el marco de esta iniciativa, el Consejo Superior de la Judicatura expidió acuerdos para la aplicación del incidente de reparación antes de la sentencia.

- Gestión de audiencias: Señala que el Consejo Superior de la Judicatura financiará el diseño de un software que permita la coordinación de agendas para la realización de audiencias, de forma tal que se mitigue la pérdida del tiempo de los operadores del sistema.

#### **Intervención del Dr. Juan Carlos Esguerra – Ministerio de Justicia.**

Señala que el Gobierno Nacional respalda plenamente el Sistema Penal Acusatorio pues considera como un acierto el cambio de la justicia penal a un sistema adversarial, no sólo por ser la tendencia mundial, sino porque hasta el momento no se conoce un sistema mejor. Volver al sistema anterior no sólo se considera un regresivo, sino que carece de sentido, por lo que señala que el trabajo se debe concentrar en superar las dificultades diagnosticadas.

Agrega que una de causas de los problemas enunciados en la presentación se debe a la coexistencia de los dos sistemas, pero considera que es una situación natural en un proceso de transición.

En relación con el Consejo de Política Criminal, comenta que se ha intensificado el trabajo y que el comité asesor de expertos creado en febrero está próximo a entregar sus resultados. Considera fundamental que este Consejo tenga presencia de las tres ramas del poder público y de los órganos independientes como la Procuraduría, pues el país está atravesando por un tiempo de concertación y se debe trabajar coordinadamente.

Por otra parte, resalta el trabajo conjunto sobre justicia restaurativa que se ha realizado con la Fiscalía General de la Nación. El Ministerio de Justicia apoyará la iniciativa legislativa en cabeza de la Sra. Fiscal y complementará la propuesta con aspectos procedimentales y sustantivos extraídos del estudio presentado por el Juez Baltasar Garzón.

### **Intervención de la Dra. Martha Castañeda – Procuraduría General de la Nación**

La Dra. Castañeda transmite las excusas del Señor Procurador, quien no puedo asistir por un inconveniente de última hora.

La intervención de la Dra. Castañeda se concentra en los siguientes puntos:

- Participación de organismos independientes en las instancias de coordinación: Con respecto a la intervención del Ministro de Justicia, comenta que la Procuraduría ha participado en activamente en las Comisiones de Coordinación. Coincide con el Ministro Esguerra en que el SPA ha sido beneficioso para el país, por lo que es importante que no sólo se haga énfasis en sus obstáculos, sino también en sus logros.
- Disparidad de los actores del sistema: Comenta que en años anteriores fue identificada la disparidad de actores en el nuevo sistema penal, por cuenta de la preferencia de los procuradores de asistir a las audiencias de ley 600. Por esta razón, se realizó una labor conjunta con la GTZ para capacitar en el proceso oral con el fin de mitigar el ausentismo de los funcionarios de la Procuraduría.
- Dificultades generales del sistema: La Dra. Castañeda señala que en el SPA colombiano se han presentado dificultades como en otros países, pues ningún sistema es perfecto. Desde la Procuraduría se ha venido trabajando y colaborando para superar los obstáculos que se han presentado. Señala que el Centro de Estudios de la Procuraduría puede fungir como apoyo en temas de capacitación.
- Gestión de audiencias: Comenta que se ha detectado que una de las causales de fracaso de las audiencias es por la inasistencia de los actores, lo cual ha generado sanciones por parte del Consejo Superior, las cuales deben ser notificadas a fiscales y defensores.

### **Intervención del Dr. Alfonso Chamíé – Defensoría del Pueblo**

El Dr. Chamíé transmite las excusas del Señor Defensor del Pueblo e interviene en los siguientes aspectos:

- Apoyo al Sistema Penal Acusatorio: Señala que si bien el proceso de implementación del SPA ha sido difícil por la multiplicidad de normas que se han generado en torno a él, la Defensoría del Pueblo siempre ha manifestado su apoyo y disposición para fortalecerlo.
- Gestión de audiencias: Comenta, con respecto al diagnóstico del ausentismo en las audiencias por parte de los actores del sistema, que para el caso de la Defensoría se ha detectado que la causa es el cruce de las diligencias. Señala que para superar la problemática no es suficiente con tomar acciones para la coordinación de las agendas, sino que desde cada institución pueden plantearse alternativas de gestión complementarias. Al respecto, socializa con los asistentes la iniciativa de la Defensoría Pública de iniciar un piloto en la regional Atlántico para implementar un sistema de distribución de los defensores de forma exclusiva tanto para las audiencias preliminares , con el objetivo de

optimizar el recurso humano y dar mejor respuesta a los requerimientos del sistema. Finalmente, comenta que hacer cumplir el horario de las citaciones a audiencias también puede ser una medida que favorezca la gestión.

- Diferenciación de los roles de los actores del sistema: El Dr. Chamié considera que debe fortalecerse la diferenciación de los roles, pues a seis años de la implementación estos se han ido desfigurando.

- Control disciplinario: Señala que la Defensoría Pública ha identificado que en ocasiones la posición de los jueces rompe el equilibrio de las partes en el proceso. Los defensores están actuando bajo presiones de control disciplinario por parte de los jueces cuando hay divergencia de opiniones en los lineamientos del proceso. Por esta razón, la Defensoría apoya la tesis de la colegiatura obligatoria para ejercer el control disciplinario.

- Impacto de iniciativas legislativas en curso: En relación con la iniciativa que pretende establecer el acusador privado en las acciones penales, el Dr. Chamié considera que la posibilidad de pasar el poder de la acción penal a las víctimas no va a evitar que ellas acudan a la Fiscalía, quien sigue teniendo la obligación de brindarles atención y protección; por lo que se prevé que esta medida no descongestionará al ente acusador.

#### **Intervención de la Dra. Juliana García Vargas – Departamento Nacional de Planeación**

La Dra. García realiza su intervención en torno a los siguientes aspectos:

- Información estadística: Socializa con los asistentes la creación de una nueva dirección de información que está realizando un trabajo conjunto con el DANE y expertos internacionales para analizar los sistemas de información y la calidad de la información estadística del sector justicia. Destaca la labor de articulación que se ha realizado con la Fiscalía y la intención de reactivar el Sistema de Estadísticas Judiciales, liderado por el Consejo Superior de la Judicatura, según lo dispone la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

- Planeación y presupuesto del Sector: Señala que el proceso de elaboración del Presupuesto General de la Nación se enmarca en un esquema de tiempo que requiere que la solicitud de recursos se realice con la suficiente anticipación, pues la fecha límite para remitir los proyectos vence en el mes de mayo.

-Infraestructura: La Dra. García comenta que si bien el DNP ha realizado el seguimiento a las obras de infraestructura del sector, es necesario consolidar las necesidades a este respecto en un Plan Maestro de Infraestructura de la Justicia, con el fin de optimizar los recursos de inversión. Señala que las principales dificultades para la ejecución de las obras se concentran en el ámbito de la contratación, sin embargo como próximos proyectos se proyectan la construcción de un edificio de despachos judiciales en Bogotá, cercano a las instalaciones de la Fiscalía (apertura de la licitación en 2012) y la construcción de cinco cárceles en éste cuatrenio; mediante una alianza público-privada liderada por la CAF y que tiene por gerente al Superintendente de Notariado y Registro. Las posibles

ubicaciones de las obras son: Picota, Girón, Puerto Triunfo, Costa Atlántica y en el Eje Cafetero.

- Sistema Carcelario y Penitenciario: Adicionalmente a las obras proyectadas para el cuatrenio, la Dra. García comenta que se tercerizarán todos los servicios relacionados con los establecimientos, excepto la seguridad.

### **Intervención del Bg. General Ramiro Mena – Policía Nacional**

El General Mena presenta excusas a nombre del General Naranjo pues no le fue posible asistir y procede a intervenir en los siguientes puntos:

- Desempeño de la Policía Judicial: Señala que la Policía Nacional realizó labores de capacitación previa a la entrada en vigencia de la reforma penal en el país. Adicionalmente, la institución pasó de 4.000 a 13.200 investigadores, cuenta con 8 laboratorios de investigación criminal regionales, 495 unidades de investigación y 65 laboratorios móviles de investigación criminal para atender las escenas del crimen.

Comenta que la implementación del SPA ha sido un gran reto que todas las instituciones intervinientes se han esforzado en asumir. En el caso particular de la Policía Nacional, vale la pena destacar que el nuevo sistema ha permitido la profesionalización de los investigadores y la eliminación de la situación de congestión de capturados que se presentaba en las Estaciones de Policía.

Por otra parte, socializa con los asistentes la estrategia de investigación criminal por cuadrantes, adelantada con participación de la Fiscalía a través las URIs, y el aumento del pie de fuerza en 2000 investigadores de policía judicial ordenado por el Gobierno para este cuatrenio.

-Lucha contra la gran criminalidad: Señala que el trabajo en equipo con Fiscalía General de la Nación ha sido muy importante para fortalecer este aspecto y hoy se pueden reportar avances, sobretodo en la lucha contra el crimen transnacional. Para continuar este avance, el General Mena sugiere que se unifiquen los criterios de los operadores a nivel nacional mediante capacitaciones integrales haciendo énfasis en el aprendizaje a través de la casuística.

- Identificación de personas: Señala que la identificación de personas representa un gran problema para la policía judicial. Considera que debe fortalecerse el trabajo conjunto con la Registraduría y resalta que la Policía Nacional, mediante algunos convenios interadministrativos, ya ha avanzado en la conectividad para el cruce de información entre los actores del sistema.

- Uso de las Tecnologías de la información y comunicaciones (TIC): Recomienda intensificar el uso de las TIC para optimizar el funcionamiento del sistema, especialmente la realización de videoconferencias para mitigar las dificultades que se presentan para el traslado de personas privadas de la libertad.

Finalmente resalta la labor de la CEJ como Secretaría Técnica de la CISPA.

### **Intervención del Bg. General Gustavo Ricaute - INPEC**

Reporta un mejoramiento en el sistema de estadísticas del INPEC, gracias a éste avance se pueden aportar las siguientes cifras al diagnóstico del SPA:

- Actualmente el crecimiento del sistema carcelario colombiano es de 1,47%, anteriormente se situaba en 0,8%. El INPEC tiene a la fecha más de 99.600 internos.

- Si bien la capacidad del sistema carcelario fue ampliada en el 2010, el déficit de cupos es del 30% que corresponde a 24.000 plazas. Uno de los principales cuellos de botella es que a las personas procesadas por la ley 906, se suman aquellos cuyo proceso se lleva por ley 600. Agradece al Consejo Superior de la Judicatura por el apoyo de la iniciativa con las universidades, para que los judicantes presten apoyo a los internos. Una segunda causa del aumento de la población del sistema carcelario es el aumento de las penas que entró en vigencia con la Ley de Seguridad Ciudadana.

- En cuanto al cumplimiento de las órdenes de libertad, se presentan dificultades muy serias; existen órdenes que se han demorado año y medio en cumplirse. Adicionalmente, se ha observado un fenómeno de reincidencia con el fin de volver a acceder a los servicios que ofrece el sistema penitenciario. A este respecto se ha venido trabajando con el Sistema de Defensoría Pública para dinamizar el trámite para la salida de los internos que ya tienen derecho a la libertad.

- La población carcelaria tiene una proporción de 60% sindicados y 40% condenados. A este respecto se reporta el rápido crecimiento de la población sindicada. En la misma vía se reporta un aumento de las personas con medida de detención domiciliaria, actualmente esta cifra asciende a 20.319 personas. Por las razones anteriormente expuestas invita a los representantes de las entidades presentes a vigilar y colaborar para evitar el colapso del sistema carcelario.

- En relación con las dificultades de infraestructura y seguridad en los nuevos establecimientos, el General Ricaute comenta que se está adelantando un trabajo conjunto con el Ministerio de Justicia para superarlas.

- Con el fin de fortalecer la seguridad carcelaria, se señala que fue diseñado un plan maestro que organice toda la cadena de servicios y que antes del 4 de Noviembre se planea escindir las competencias de seguridad y administración que actualmente recae sobre el Instituto.

- Actualmente el aumento de las “altas” (ingresos al sistema) es del 45%, pero las “bajas” (personas que recuperan su libertad), se ha reducido en 27,5%. Por esta razón, el General Ricaute solicita el apoyo de las demás entidades para que se recupere el ritmo de las llamadas bajas, con medidas que pueden incluir la participación de los consultorios jurídicos.

- El número de personas albergadas que pertenecen a bandas criminales es de 3.300; esta situación

aunada a otras causas ha elevado la violencia al interior de las cárceles.

La Señora Fiscal antes de continuar con las demás intervenciones, comenta que la situación del INPEC es bastante preocupante. El Señor Ministro de Justicia adicionalmente considera que los aspectos presentados deben llamar la atención para que la sociedad y los medios de comunicación cambien su percepción y se acoja la idea, que es propia del SPA, de que la regla general es que las personas asuman los procesos penales en libertad.

### **Intervención del Dr. Carlos Eduardo Valdés – Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.**

En relación con el auxilio pericial, que es competencia del INMLCF, el Dr. Valdés comenta los siguientes temas:

- Cobertura y atención de solicitudes periciales: El Instituto se ha esforzado en mejorar sus servicios, para que sea más oportuna la respuesta ante el aumento de solicitudes de pericias. Comenta que en general ha mejorado la calidad de los servicios forenses debido a la tecnología, pero se enfrentan dificultades por la falta de personal. Esta situación se ve agravada por el bajo nivel de los salarios, frente al alto nivel de especialidad que exige la labor del Instituto: actualmente el 70% de los funcionarios son profesionales con niveles educativos de maestría, doctorado y posdoctorado y los salarios oscilan entre \$2'600.000 y \$3'200.000, lo cual genera desinterés en los posibles candidatos a las vacantes.

El fortalecimiento de los servicios es vital para mejorar el funcionamiento general del SPA. Se ha detectado que se están solicitando valoraciones al Instituto como una práctica dilatoria del proceso, pues es de conocimiento de todos los actores del sistema que las citas se asignan con un retraso de 8 a 12 meses pues sólo se cuenta con 23 psiquiatras a nivel nacional.

Finalmente, resalta en relación con la calidad del servicio, que el INMLCF es líder en la certificación de peritos de la Red Iberoamericana de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la meta es que llegar a que la totalidad de peritos sean certificados.

- Interpretación de las pericias: El Dr. Valdés comenta su preocupación por la interpretación, proposición y argumentación que hacen de las pericias y sugiere que se coordinen las policías judiciales para poder tener una comunicación sólida y permanente para mejorar este aspecto.

- Gestión de audiencias: En relación con la participación de los peritos en las audiencias, señala que es frecuente que una vez citada la audiencia ésta no se realice o que cuando se logra la participación del perito, se encamine exclusivamente a la lectura del dictamen.

- Información estadística: Señala el mejoramiento y la armonización de las estadísticas con la Policía Nacional, especialmente en el registro de los homicidios y muertes en cualquier modalidad.

### **Elección del Presediente de la CISPA**

La Sra. Fiscal realiza una pausa en las intervenciones de las instituciones pues se conformó el quórum decisorio para la elección del nuevo presidente de la CISPA. El Dr. Esguerra toma la palabra para solicitar que sea reelegida la Fiscalía para asumir la presidencia de la instancia por un año más.

La Dra. Borrero advierte que el decreto 261 de 2010 contempla que la presidencia sea rotativa. Los asistentes consideran pertinente la solicitud del Dr. Esguerra, anotando que hubo cambio de fiscal y eso implica que hubo rotación. Por lo tanto, es aprobada por unanimidad la designación de la Dra. Morales como nueva presidenta.

La Sra. Fiscal agradece el nombramiento y da continuidad a la ronda de intervenciones de los Comisionados.

### **Intervención de la Dra. Rocio Enciso Garzón – Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**

La Dra. Enciso presenta excusas de parte de la Dra. Elvira Forero - Directora del ICBF e interviene en los siguientes aspectos:

Señala que teniendo en cuenta que el sistema penal activa todas las acciones para proteger los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA), se han atendido 78.200 jóvenes, de los cuales se han sancionado 22.700, estas cifras reflejan que las funciones del ICBF se han duplicado. El factor que más influye en esta carga, es el proceso de identificación de los NNA, lo que deriva en que los defensores de familia tengan dificultades para asistir a las audiencias por el cruce de las agendas.

Por otra parte, si bien se ha incrementado la infraestructura para atender a los jóvenes, el ICBF ha expuesto la necesidad presupuestal para el fortalecimiento general del Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescentes -SRPA-. También señala la importancia de implementar un sistema de seguimiento del mencionado sistema.

La Dra. Enciso invita a los asistentes a trabajar en la reglamentación de aplicación del principio de oportunidad y su manual con el fin de fortalecer el funcionamiento del sistema de adolescentes. Adicionalmente, señala la importancia de realizar acciones coordinadas entre los operadores para no tener discrepancias frente a los fallos.

Finalmente, comenta la importancia de notificar de las sanciones a los niños.

### **Intervención de la Dra. Viviane Morales Hoyos y del Dr. Juan Carlos Forero – Fiscalía General de la Nación.**

La Señora Fiscal interviene alrededor de los siguientes temas con base en el diagnóstico realizado por la Secretaría Técnica de la CISPA:

-Gerencia de la investigación: Sugiere actuar coordinadamente en todos los aspectos de la

investigación, específicamente en el tema de la capacitación, con el fin de unificar el lenguaje.

- Mecanismos de terminación anticipada: La Sra. Fiscal comenta que se ha creado un equipo de trabajo liderado por el Sr. Vicefiscal para analizar los siguientes mecanismos de terminación anticipada:

1) Creación de unidad de intervención temprana de denuncias en Bogotá: En sus primeros 6 meses de operación ha reportado 17.340 archivos de denuncias que se han presentado pero que no constituían un delito. Este resultado refleja una situación de desconocimiento por parte de los ciudadanos que influye negativamente en la congestión del sistema. Habida cuenta de su buen funcionamiento en Bogotá, se proyecta replicar los pilotos en Cali y Bucaramanga.

2) Manual de la Mediación: El Sr. Vicefiscal comenta que se está realizando la revisión del Manual de Mediación en el marco de la Justicia Restaurativa.

3) Ajuste de la circular de los Preacuerdos: el equipo de trabajo realizará la evaluación de su operación, con el fin de expedir una resolución que unifique los criterios. Por el momento se están adelantando labores capacitación en la aplicación de preacuerdos y negociación en todas sus modalidades.

- Dificultades generales del SPA: La Sra. Fiscal señala que la Fiscalía vinculó a una asesora externa para que escuche a los funcionarios y determine las dificultades que se están enfrentando con el fin de elaborar un proyecto para mitigarlas. Es importante tomarse el tiempo para realizar este balance pues no es pertinente improvisar normas. La Fiscalía socializará con la CISPA la propuesta que resulte de este ejercicio.

- Principio de oportunidad: La Sra. Fiscal señala que la entidad ha trabajado en los lineamientos del principio de oportunidad y próximamente emitirá una nueva resolución para unificar los criterios.

El Sr. Vicefiscal comenta que se detectaron confusiones con la anterior resolución en los conceptos de interrupción, suspensión y renuncia, por lo que la nueva resolución se enfocará como un manual para la aplicación del principio de oportunidad. Adicionalmente, se definió en una primera fase que no se ahondaría en el tratamiento de los delitos cuya pena es menor a 6 años, por su similitud con los delitos querrelables que tienen la posibilidad de otro tipo de salida y no enfrentar un trámite engorroso que los fiscales están comenzando a denominar “el proceso de oportunidad”. En la segunda fase, de tratamiento de delitos que otorguen entre 6 y 12 años, se definió que el delegado de la Sra. Fiscal General para aprobar la aplicación del principio de oportunidad es el fiscal jefe de unidad; esta medida no es nueva pues los delitos coinciden en su mayoría con aquellos a los que era aplicable la preclusión por indemnización integral de la ley 600. Por otra parte, para los delitos con penas mayores de 12 años, se destaca una categoría de hechos punibles que sólo se conocerán por parte del Fiscal Jefe de la unidad de la Corte Suprema de Justicia y finalmente, otro grupo en el que se conserva la indelegabilidad y se mantendrá en cabeza de la Fiscal General.



- Percepción sobre la Fiscalía: la Comenta que se ha detectado un mejoramiento en la credibilidad de la Fiscalía.

- Capacitación: La Dr. Forero comenta que la Escuela de la Fiscalía ha dispuesto cupos para capacitar en el tema de funciones de policía judicial, específicamente para funcionarios del INPEC en el marco de su estrategia de fortalecimiento de los programas académicos.

- Impacto de la nueva normatividad: El Dr. Forero comenta que con la entrada en vigencia de la reciente normatividad, surge la preocupación de la desnaturalización de la figura del allanamiento en el caso de flagrancia, pues impacta directamente las operaciones adelantadas por la entidad. Comenta que se conoce la sentencia emitida recientemente por la Corte Suprema de Justicia, pero que pese a ella el problema sigue vigente.

### **Intervención del Dr. Orlando Clavijo – Comisión Tercera de la Cámara de Representantes de Colombia.**

El Dr. Clavijo comenta que la Comisión Tercera de Presupuesto y Asuntos Económicos ha estado muy atenta a las necesidades de las entidades presentes; explica en el ejercicio para la vigencia 2012 se logró incluir de urgencia más de 20 mil millones en inversión con destino al INPEC.

En cuanto a los salarios, sugiere el Director de Medicina Legal y a los demás Comisionados que enfrenten dificultades alrededor de este tema, acudir al Comisión en el próximo ejercicio de presupuesto, pues se han presentado casos exitosos como el de la Registraduría Nacional que logró la aprobación de la nivelación del esquema salarial.

Finalmente, señala que la ley del arancel judicial, recientemente aprobada en la Cámara de Representantes y que está haciendo tránsito en el Senado, pretende recoger 240 mil millones al año para fortalecer la acción de la justicia.

### **Intervención del Dr. Jaime Granados – Academia**

El Dr. Granados comenta que de contar con un observador imparcial en el desarrollo de la reunión, su opinión sería que las dificultades del SPA se concentran exclusivamente en el tema presupuestal.

Anota que si bien la totalidad de los asistentes apoya el SPA, se requiere un ejercicio de sinceridad para identificar las dificultades y plantear estrategias de mejoramiento. Resalta las acciones que está tomando la Fiscalía, aunque le parecen un poco tardías al implementarse al sexto año de funcionamiento.

Invita a los asistentes a reflexionar sobre el manejo de las medidas de aseguramiento, pues no es sólo un problema legislativo, el ente acusador tiene el control de las medidas que solicita.

En relación con la congestión, se declara sorprendido por afirmación del Dr. Suárez, en el sentido que

el Consejo Superior de la Judicatura está preparado para el acusador privado, pues es una realidad que el sistema está congestionado y que las audiencias de conocimiento se están asignando a 3 o más meses.

Por otra parte, se pregunta si es necesario mantener la audiencia de formulación de imputación, pues en su opinión debería permitirse que sólo a partir de la acusación se conozcan los cargos, se realice el descubrimiento de pruebas y se realicen las medidas de aseguramiento, si se solicitan, de forma que el proceso sea más garantista y que la supresión de esta etapa represente una liberación de recursos (fiscales, jueces de control de garantías y defensores públicos) para el sistema. Adicionalmente, propone que los jueces de conocimiento se dediquen exclusivamente al juicio, de suerte que se logre aplicar el principio de concentración que prevé la legislación.

### **Intervención del Dr. Julio Sampedro – Academia**

El Dr. Sampedro comenta que este escenario es muy importante, pero le ha restado importancia la poca continuidad de las reuniones.

Señala que así como el SPA ha visibilizado a las víctimas, también ha dejado ver sus problemas para participar en el proceso. Por ejemplo, el diseño de las salas de audiencia no es el más adecuado para que la víctima haga presencia en las audiencias.

Por otra parte, señala que la figura del acusador privado requiere fortalecer la defensa de las víctimas. Felicita al Sr. Vicefiscal por la iniciativa del manual de la mediación y le sugiere respetuosamente que permitan la participación de otros actores como la academia, pues todos pueden aportar, habida cuenta del anhelo colectivo de alcanzar un funcionamiento óptimo del sistema.

El Sr. Vicefiscal resalta en este punto las estructuras con las que cuenta la Fiscalía de CAV, CAVIF y CAIVAS. Comenta que se han especializado algunos CAV en materia de los derechos humanos y que se implementará un módulo en las capacitaciones del próximo año relacionado con el derecho de las víctimas. Reitera que una vez esté terminado el manual de la mediación, se socializará con el fin de recoger las opiniones de los demás actores del sistema, incluyendo abogados litigantes y la academia.

El Dr. Granados comenta que es importante evaluar el rol del Ministerio Público en la mediación pues tiene muchas posibilidades de participación. Adicionalmente resalta el proyecto piloto de la justicia terapéutica del ICBF que se adelanta con apoyo de la Universidad Javeriana.

### **5. Clausura**

La Dra. Borrero agradece la participación de los asistentes y comenta que la Sra. Fiscal en su calidad de nueva presidenta de la CISPAN propuso realizar una reunión semestral con una previa socialización de los documentos preparados por el Comité Técnico, con el fin de hacer más efectivas las sesiones de la CISPAN Nacional. Así las cosas, iniciando el año 2012 se convocará a una reunión del Comité



Técnico para acordar la metodología a seguir.

El Dr. Granados solicita respetuosamente que los académicos de la Comisión puedan participar en las sesiones preparatorias de Comité Técnico; la propuesta es aceptada por la mesa.

COMPROMISOS Y ACTIVIDADES A DESARROLLAR		
COMPROMISO/ACTIVIDAD	ENTIDAD /PERSONA RESPONSABLE	FECHA PROPUESTA