



## Investigación de delitos complejos en Colombia Documento para discusión

Carolina Bernal y Miguel La Rota

En este documento describimos las dificultades de la investigación penal que tiene la Fiscalía General de la Nación colombiana (FGN)<sup>1</sup> al imputar y acusar delitos de cierta complejidad.<sup>2</sup> Nos fundamentamos primordialmente en diagnósticos acerca del desempeño del sistema penal colombiano, contenidos en informes o documentos independientes producidos en los últimos años.

El documento tiene cinco partes. Primero, hacemos una caracterización general del Sistema Acusatorio –colombiano (SPA). Segundo, presentamos algunos datos acerca del funcionamiento del SPA desde su entrada en vigencia. En la tercera parte exponemos algunos resultados cuantitativos de la investigación de delitos complejos. Cuarto, describimos los obstáculos con que se enfrenta la FGN en desarrollo de su función de investigar estos delitos. Terminamos con algunas implicaciones de estos hallazgos.

### 1. Características básicas del sistema de investigación

A partir de la Ley 906 de 2004, Colombia inició la implementación de un sistema procesal penal de tipo acusatorio. Se trató de una implementación gradual, dividida en cuatro fases, la primera de las cuales entró en vigencia en enero de 2005, y la última en enero de 2008.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> La Fiscalía (FGN) es el equivalente al Ministerio Público o la Procuraduría en otros países de la región que tiene a su cargo la investigación de los delitos y su imputación y acusación ante jueces penales. En Colombia, el Ministerio Público no es el órgano de investigación y persecución penal, sino un conjunto de organismos de control entre los que se encuentran la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. El primero de éstos actúa de *Ombudsman* y presta el servicio de defensoría pública o asistencia jurídica a quienes están en imposibilidad económica de proveerse dichos servicios. La Procuraduría, está a cargo de desarrollar los procesos disciplinarios en contra de servidores públicos y además adelanta una función de intervención selectiva en los procesos judiciales en defensa del interés público y de los derechos y garantías constitucionales.

<sup>2</sup> Debido a que aún no hemos establecido claramente los límites del concepto de “delitos complejos”, para este documento no hacemos una identificación explícita de estos delitos; simplemente presentamos las dificultades que enfrenta la FGN en la persecución de delitos que requieren de un nivel de investigación adicional al de las pruebas testimoniales o la flagrancia.

<sup>3</sup> Las cuatro fases de la implementación fueron: 2005 en Armenia, Bogotá, Manizales y Pereira. 2006 en Bucaramanga, Buga, Cali, Medellín, San Gil, Santa Rosa de Viterbo y Tunja. 2007, en Antioquia, Cundinamarca, Florencia, Ibagué, Neiva,

A diferencia de otros países, la FGN hace parte de la rama judicial colombiana. Esta entidad fue creada por la Constitución de 1991, aunque en ese entonces funcionaba bajo la lógica de un sistema mixto. Con la expedición la Ley 906, los fiscales dejaron las funciones de juez de instrucción que venían desempeñando, para dedicarse exclusivamente a las labores de investigación y persecución penal.

Para desarrollar sus funciones, la FGN cuenta con el apoyo del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (en adelante, Medicina Legal) que provee servicios forenses para la investigación. Adicionalmente, cuenta con su propio cuerpo de policía judicial (Cuerpo Técnico de Investigación CTI)<sup>4</sup> y con la asistencia de dos agencias dedicadas a la función de policía judicial dentro de la Policía Nacional: la Dirección de Investigación Criminal—conocida como DIJIN- y las Unidades Seccionales de Investigación Criminal –SIJIN-. La Ley 906 dispone que la FGN cumple funciones de dirección, coordinación, control jurídico y verificación técnico-científica de las actividades que desarrollen los cuerpos de policía judicial; se trata entonces de una relación de *dirección funcional*<sup>5</sup>.

Dentro de la FGN, el trabajo se distribuye en unidades locales para la investigación de delitos querrelables<sup>6</sup> y en unidades seccionales cuya competencia está determinada por el bien jurídico lesionado por el delito. Esto incluye unidades de delitos contra la vida e integridad personal, contra la fe pública y el patrimonio económico, etc. Adicionalmente, existen unidades “especializadas” encargadas de delitos a los que la FGN considera que debe prestársele mayor atención. Éstas incluyen unidades contra la administración pública, contra la propiedad intelectual y las telecomunicaciones, contra el desplazamiento forzado, contra el secuestro, y la Unidad nacional de derechos humanos y derechos internacional humanitario, entre otras. Sin embargo, no todos los procesos por delitos para los cuales existen unidades especializadas son investigados por las mismas; únicamente lo son aquellos que son asignados a las unidades especializadas.<sup>7</sup>

## 2. Algunos datos acerca del funcionamiento del SPA

A 2010 en el país había 4.039 fiscales<sup>8</sup>, lo que equivale a casi 9 de estos funcionarios por cada 100 mil habitantes<sup>9</sup>. Considerando que para ese mismo año las noticias criminales (casos ingresados) ascendieron a 679 mil<sup>10</sup> a cada fiscal le correspondería atender un promedio de 168 nuevos casos, sin tener en cuenta la carga representada por el inventario de años anteriores. El CTI contaba para

---

Pasto, Popayán y Villavicencio. 2008, en Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Montería, Quibdó, Pamplona, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo, Valledupar (art. 530, Ley 906 de 2004).

<sup>4</sup> Normas del CTI como parte de la Fiscalía. Organigrama.

<sup>5</sup> Sobre las relaciones de dirección funcional entre los Ministerios Públicos y la policía judicial ver CEJA-JSCA (2010 p. 18).

<sup>6</sup> Los delitos querrelables son aquellos para los cuales la víctima puede renunciar a la acción penal, normalmente de menor impacto social –como por ejemplo la inasistencia alimentaria, la injuria y la calumnia, entre otros- y que no son investigados oficiosamente por las autoridades, sino que requieren de una solicitud de la víctima dentro de los 6 meses siguientes a la comisión del delito para adelantar su investigación. El art. 74 del CPP define el listado de estos delitos.

<sup>7</sup> Hartmann (2010. p. 228).

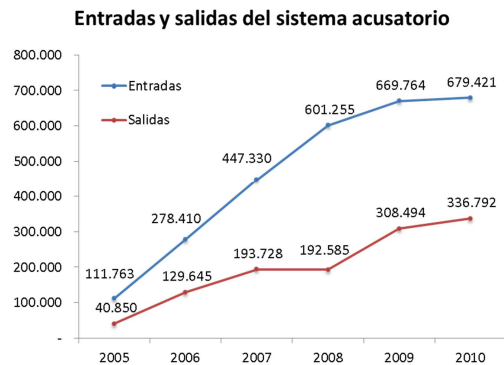
<sup>8</sup> Anuario Estadístico 2010 de la FGN. Fiscalía General de la Nación (2011 p.179)

<sup>9</sup> Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas indica que a 2010 la población colombiana era de 45'509.584 habitantes.

<sup>10</sup> Esta cifra la obtuvimos de la respuesta a un derecho de petición presentado por Dejusticia a la FGN en 2011.

la misma fecha con cerca de 6.900 investigadores<sup>11</sup>, lo que se traduce en una tasa por fiscal de 1.7 investigadores (no contamos con datos de la planta de policía judicial de la Policía Nacional).

En relación con las entradas, actuaciones y salidas, los datos<sup>12</sup> indican que entre 2005 y 2010 entraron a la FGN casi 2.8 millones de noticias criminales, y salieron 1.2 millones (gráfico 1). Debido a que la entrada en vigencia del SPA se realizó de manera incremental, es normal que las entradas para los primeros años sean crecientes.<sup>13</sup>



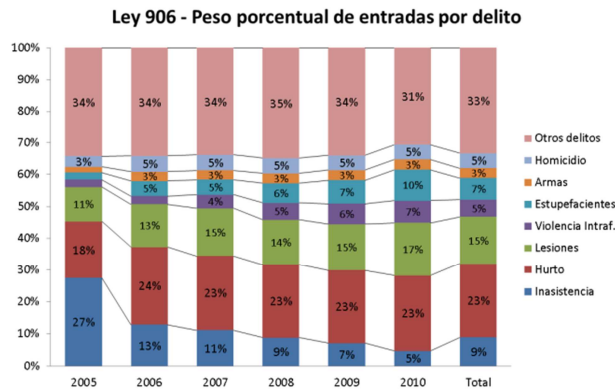
**Gráfico 1. Entradas y salidas de procesos en el sistema acusatorio.**  
Fuente: FGN. Elaboración propia.

Entre 2005 y 2010, los delitos que representaron más ingresos fueron el hurto, las lesiones personales, la inasistencia alimentaria, la violencia intrafamiliar, el tráfico, porte o fabricación de estupefacientes, el porte de armas y el homicidio (ver gráfico 2). Exceptuando el homicidio (que representa el 5% de entradas), el conjunto de estos delitos puede clasificarse como de medio o bajo impacto social. Estos representan aproximadamente dos tercios de las entradas al sistema. Además, constatamos que un tercio de las entradas corresponde a casos que no representan más de un 3% del total de procesos ingresados, lo cual refleja un alto nivel de dispersión para dicho tercio de procesos.

<sup>11</sup> Anuario Estadístico 2010 de la FGN. Fiscalía General de la Nación (2011 p.179)

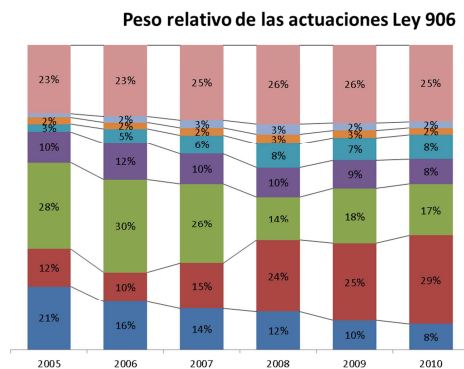
<sup>12</sup> Los datos que presentamos respecto de las entradas, actuaciones y salidas de casos en el sistema acusatorio entre 2005 y 2010 los tomamos de la respuesta a un derecho presentado por Dejusticia en 2011. Los mismos provienen del SPOA, que es el sistema de información por medio del cual la FGN recopila información estadística del funcionamiento del sistema acusatorio. Aunque es posible que estos registros tengan un cierto nivel de desactualización, sub-registro o clasificación inadecuada de los procesos, o incluso que difieran de otras estadísticas extraídas del mismo SPOA, la experiencia de Dejusticia es que la base de datos proporcionada por la Fiscalía en el derecho de petición mencionado resulta mucho más actualizada y permite un mejor trabajo de las cifras en comparación con otras posibles fuentes.

<sup>13</sup> Como habíamos señalado antes, las deficiencias en la forma como se recogen y almacenan las estadísticas de la FGN lleva a que se produzcan inconsistencias entre distintos autores que toman como fuente el SPOA de la FGN. Así por ejemplo, mientras que la Corporación Excelencia en la Justicia asegura que de acuerdo con los estadísticas de las FGN los ingresos de casos para el año 2009 fueron 986.064 (CEJ 2010 p. 23), la información que le suministró la misma FGN a Dejusticia en repuesta a un derecho de petición fue que para dicho año las entradas el sistema acusatorio fueron 669.764.

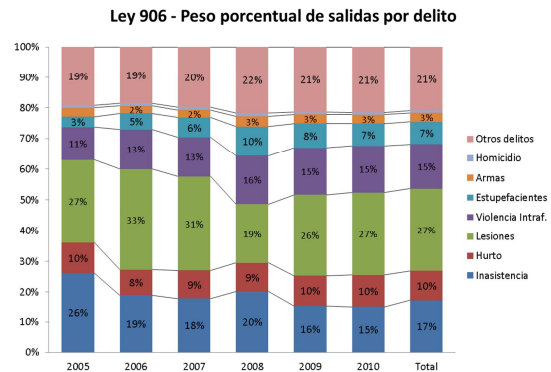


**Gráfico 2. Peso de las entradas por delito. L. 906**  
Fuente: Tomado de Bernal y La Rota (2012) con datos provistos por la FGN

Al comparar con las actuaciones -movimientos procesales realizados- (gráfico 3) y salidas (gráfico 4), observamos los diferentes niveles de movimiento de los delitos. Mientras que el hurto representa el 23% de las entradas, corresponde a 24% de las actuaciones y a 10% de las salidas; la inasistencia alimentaria representa el 9% de las entradas, el 11% de las actuaciones y el 17% de las salidas. Mientras que el homicidio doloso corresponde a 5% de las entradas, al 2% de las actuaciones, y al 1% de las salidas. Esto sugiere que, en comparación con los demás delitos, los casos por homicidio se mueven y finalizan relativamente menos.



**Gráfico 3. Peso de las actuaciones por delito. L. 906**  
Fuente: Tomado de Bernal y La Rota (2012) con datos de la FGN



**Gráfico 4. Peso de las salidas por delito. L. 906**  
Fuente: Tomado de Bernal y La Rota (2012) con datos de la FGN

### 3. Resultados del SPA respecto de delitos complejos

Presentamos algunos datos tomados de evaluaciones del funcionamiento del SPA hechas por Barreto y Rivera (2009), Hartmann (2010), Dejusticia (2010) y La Rota, Montoya, Páramo y Uprimny (2011). Estas fuentes nos permiten concluir que la investigación es la etapa más complicada para la resolución de casos complejos.

Primero, Barreto y Rivera (2009) aplican algunos indicadores de resultados de los procesos penales clasificados por el tipo de entrada (Cuadro 1). Observamos que las flagrancias ingresadas tienen

tasas de imputación<sup>14</sup> y de sentencia de 46% y 28% respectivamente, mientras que para las denuncias dichos indicadores son de alrededor de 1.6% y 0.9%; para otras entradas, estos valores son 6% y 4%.

	Tipo de noticia criminal		
	<i>Flagrancias</i>	<i>Denuncias</i>	<i>Otros</i> <sup>15</sup>
<i>Imputaciones/Ingresos</i>	46%	1.6%	6,1%
<i>Sentencias/Ingresos</i>	28%	0.9%	4%
<i>Sentencias/Imputaciones</i>	61.4%	53%	65%

**Cuadro 1. Indicadores para el desarrollo de casos – SPA (2005-2008)**

Tomado de Barreto y Rivera. **Fuente:** SPOA de la FGN.

Excluye casos que entraron por querrela

Las flagrancias consisten usualmente en delitos de baja connotación social o que no suponen mayores retos probatorios. Constatamos que aquellos delitos que no tienen dicho nivel de simpleza muestran resultados bastante bajos en la etapa investigativa. Esto no sucede igual durante la etapa de acusación y juicio: aunque identificamos diferencias entre los tipos de entrada para la tasa de casos imputados con sentencia, estas no son tan amplias como lo son para la etapa de imputación.<sup>16</sup>

De otra parte, con datos de diferentes autores, Comparamos la proporción de condenas por los diferentes delitos (Cuadro 2). Como se observa, la proporción de casos que termina en condena es mucho mayor para los delitos de poca exigencia investigativa.

	<b>Condenas/NC</b>
Estupefacientes	34%
Hurtos	6%
Homicidio doloso	4%
Delitos complejos (homicidio, secuestro, extorsión, cohecho y peculado)	<0.3%

**Cuadro 2. Noticias criminales con condena. Delitos seleccionados.**

**Fuentes:** Para estupefacientes, hurtos y homicidios (2005-2010), cálculos propios con base en datos aportados por FGN. Para delitos complejos (2005-2008), Hartmann (2010) con datos de la FGN.

Adicionalmente, La Rota, Montoya, Páramo y Uprimny (2011) y La Rota y Uprimny (2010) analizan los resultados de la investigación judicial respecto de fenómenos graves tales como el desplazamiento forzado y los crímenes contra sindicalistas. Estos resultados son relevantes, debido a que la FGN ha creado unidades especializadas para abordar la investigación de los delitos

<sup>14</sup> La imputación es la finalización de la etapa investigativa. Si la investigación es exitosa, la FGN puede individualizar a una personas presuntamente responsable del crimen y vincularla al proceso.

<sup>15</sup> En “otros” Barreto y Rivera incluyen entradas al sistema acusatorio por actos urgentes diferentes a flagrancias, informes de oficio, compulsación de copias, petición especial y asistencia judicial.

<sup>16</sup> Barreto y Rivera (2009 pp. 231-263) y la Corporación excelencia en la justicia (2010 pp. 18-54) señalan que, como es obvio, el SPA muestra mejores resultados frente al procesamiento de casos que suponen poca dificultad investigativa que para los que implican algún tipo de reto investigativo. Adicionalmente, Barreto y Rivera (2009 p. 248) señalan que la debilidad del sistema en la investigación se refleja en que la etapa de indagación (que es inmediatamente anterior a la iniciación del proceso penal como tal), está tardando un tiempo excesivo.

mencionados, las cuales han recibido altos niveles de recursos de la cooperación internacional, y niveles relativamente bajos de procesos a resolver (ver cuadro 3).<sup>17</sup>

Procesos por desplazamiento (hasta 2010*)		
Ley 600	Casos con instrucción	
	Casos que entraron	1,9%
	Casos con resolución de acusación	
	Casos con instrucción	34%
Ley 906	Casos con medidas de aseguramiento	
	Noticias criminales	0,9%
	Casos con audiencia de acusación	
	Casos con medida de aseguramiento	54%

**Cuadro 3. Indicadores de la investigación y acusación. Delito de desplazamiento forzado.**

Datos tomados de La Rota, Montoya, Páramo y Uprimny (2011).

**Fuente:** Bases de datos aportadas por la FGN.

\* Las cifras para los casos tramitados por la Ley 600 de 2000 corresponden al período 2000-2010. Los de Ley 906 de 2004, para 2005-2010.

La Rota, Montoya, Páramo y Uprimny (2011) indican que los procesos por el delito de desplazamiento tienen niveles muy altos de fracaso, sobre todo en la etapa investigativa. En menos de 2 de cada 100 casos que ingresaron a la FGN entre 2000 y 2010 fue individualizado un presunto responsable.<sup>18</sup> Los autores afirman que *“de cada 200 casos que ingresan a la Fiscalía, un poco más de uno culminan en una acusación ante el juez de conocimiento. Incluso asumiendo que todas las acusaciones concluyen en una sentencia condenatoria, esta proporción expresa un grado de fracaso procesal verdaderamente alto. En tanto la mayoría de casos de desplazamiento forzado no ingresan siquiera al sistema judicial, la impunidad por este delito es muy cercana al 100%”*<sup>19</sup>.

En conclusión, la evidencia, aunque difusa y no exhaustiva, apunta a que el cuello de botella más importante para el fracaso de los procesos penales es la etapa investigativa en la que se individualiza al presunto responsable. Los datos sugieren también que dicho fenómeno es más pronunciado al tratarse de delitos complejos. Teniendo estos resultados en cuenta, pasamos a exponer las dificultades de la investigación penal en Colombia.

#### 4. Obstáculos para la investigación de delitos de cierta complejidad

Clasificamos los obstáculos en tres categorías analíticas, desarrolladas previamente por Dejusticia<sup>20</sup>. Presentamos obstáculos de tipo (i) normativo, (ii) técnico-organizacional, y (iii) político-institucional o social. Esta mirada nos permite identificar las distintas variables sobre las que debería trabajar la política pública tendiente a mejorar la capacidad de persecución frente a los delitos de cierta complejidad.

<sup>17</sup> Los fiscales de la subunidad encargada de resolver crímenes contra sindicalistas tienen a su cargo un promedio de 50 procesos, cuentan con la asistencia de alrededor de cinco investigadores de policía judicial y tienen bastante flexibilidad en la utilización de recursos de transporte y de aplicación de pruebas técnicas.

<sup>18</sup> Debido a que la FGN no cuenta con estadísticas del número de imputaciones que adelanta en los procesos de desplazamiento, los autores tomaron la cantidad de medidas de aseguramiento como proxy del éxito de la imputación. Esto es posible debido a que en el país es muy frecuente la imposición de medidas de aseguramiento.

<sup>19</sup> La Rota, Montoya, Páramo y Uprimny (2011 p. 19)

<sup>20</sup> Esta clasificación ha sido aplicada por Dejusticia en: Guzmán, La Rota y Uprimny (2011), Dejusticia (2010) y La Rota, Montoya, Páramo y Uprimny (2011).

Los obstáculos expuestos provienen de dos fuentes: 1. la revisión bibliográfica de evaluaciones al SPA, y 2. entrevistas realizadas por Dejusticia a actores del sistema de persecución penal de diferentes perfiles, que incluyen fiscales de distintas unidades de la FGN, investigadores de policía judicial, jueces, magistrados, víctimas, abogados de víctimas, procuradores delegados en lo penal, defensores regionales, expertos en el sistema procesal penal colombiano, funcionarios gubernamentales y de administraciones locales.<sup>21</sup>

#### **a. Obstáculos normativos**

Por obstáculos normativos entendemos todas aquellas barreras para adelantar exitosamente la investigación penal que se originan en fuentes normativas, incluyendo las normas de tipo jurisprudencial. Los obstáculos de esta clase pueden presentarse tanto por consagraciones que restringen o dificultan las investigaciones, como por interpretaciones equivocadas o vacíos normativos. Presentamos cuatro obstáculos de este tipo.

*i. Ausencia de una política criminal clara:* Como sucede en diferentes países de la región, en Colombia no existe una política criminal coherente y formulada con base en evidencia empírica sólida. Esta falta de direccionamiento estratégico les genera a los diferentes actores del SPA incertidumbre en relación con los objetivos que deben perseguir y los instrumentos a utilizar para conseguirlos.

Los vacíos de política criminal al nivel normativo se denotan en la inexistencia de objetivos de política criminal que guíen la definición de conductas típicas, la imposición de sanciones penales y la disposición de subrogados, medidas administrativas y beneficios penales. En particular, desde 2004 el Congreso ha emitido varias normas de iniciativa gubernamental, en las que dificulta la concesión de medidas penales flexibles que permiten una mejor adaptación a las circunstancias de cada caso. Por ejemplo, ha expedido múltiples normas que restringen de manera severa – y a veces contradictoria- la aplicación de la sustitución de la detención en establecimiento carcelario por el domicilio del procesado, las medidas de aseguramiento no privativas de la libertad, la prisión domiciliaria y la sustitución de la prisión por mecanismos de vigilancia electrónica.<sup>22</sup>

En estas situaciones el legislador ha respondido a coyunturas de criminalidad endureciendo el régimen penal a partir de la exclusión de estas medidas penales. Observamos una confusión entre los diferentes objetivos de las medidas de aseguramiento, las medidas de ejecución de penas, y la imposición misma de las penas. Esta confusión resulta en un menor margen legal para que el aparato de justicia penal realice los ejercicios de selección y priorización necesarios para poder emplear una mayor proporción de recursos en los casos más costosos socialmente y/o más difíciles de investigar.

*ii. Dificultades en la tipificación de conductas:* A pesar de que el marco normativo colombiano ha ido incorporando progresivamente regulaciones cada vez más ajustadas a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos y el derecho internacional

---

<sup>21</sup> Estas entrevistas han sido realizadas como parte de diferentes investigaciones que incluyen Guzmán, La Rota y Uprimny (2011), Dejusticia (2010), La Rota, Montoya, Páramo y Uprimny (2011) y Bernal y La Rota (2012).. En total hemos entrevistados a 176 personas.

<sup>22</sup> Ver las modificaciones a los arts. 307, 314 y 315 del CPP. Ver también las realizadas a los arts. 38 y 38A del CP.

humanitario<sup>23</sup>, subsisten problemas derivados de la calificación jurídica incorrecta que se hace se ciertas conductas. Por ejemplo, aunque el CP consagra el delito de homicidio en persona protegida<sup>24</sup>, el homicidio de civiles en desarrollo del conflicto es calificado con frecuencia por los fiscales como homicidio agravado. Como consecuencia, al proceso por conductas erróneamente calificadas no se les aplican los mecanismos especialmente diseñados para la investigación de los crímenes más graves, y se produce un retraso en la investigación debido a la necesidad de corregir la calificación. A su vez, esta demora puede resultar en la pérdida de elementos materiales probatorios y en una afectación al derecho a la verdad.<sup>25</sup>

El trabajo de algunas unidades especializadas de la FGN ha ayudado a empezar a superar este problema; tal es el caso de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario –UDH-, que ha contribuido en la interpretación y adecuación típica de delitos como el desplazamiento forzado.

**iii. Teoría del fiscal/testigo:** De acuerdo con las entrevistas realizadas por Dejusticia, algunos fiscales han interpretado el nuevo régimen procesal del SPA de tal forma que no pueden asistir a la escena del crimen en su función de directores de la investigación, pues ello los convierte automáticamente en testigos que podrían ser llamados al proceso en dicha calidad.

Esta interpretación, que no tiene mucho asidero legal, crea un obstáculo para la investigación penal, pues descarta el trabajo coordinado entre fiscales e investigadores, el cual resulta especialmente útil en la resolución de casos de delitos de cierta complejidad<sup>26</sup>. Además, la teoría del fiscal/testigo crea una situación confusa para los fiscales, quienes han de dirigir la investigación, pero a la vez, consideran que no pueden involucrarse en los detalles de ésta.

## **b. Obstáculos técnico-organizacionales**

En esta categoría incluimos los obstáculos para la investigación de delitos complejos que se originan en desarrollo de la gestión de las entidades encargadas de realizarla. Consideramos entonces aspectos como la planeación logística, implementación de mecanismos, la dirección, la ejecución y evaluación de la política criminal. Así mismo, los recursos utilizados y los procesos establecidos para alcanzar los objetivos fijados por la política criminal.

---

<sup>23</sup> Una muestra de esto es fue la inclusión de nuevos tipos penales como el desplazamiento en la legislación colombiana a partir de 2010.

<sup>24</sup> Art. 135 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal). Homicidio en persona protegida: *El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, ocasione la muerte de persona protegida conforme a los Convenios Internacionales sobre Derecho Humanitario ratificados por Colombia, incurrirá en prisión de treinta (30) a cuarenta (40) años, multa de dos mil (2.000) a cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de quince (15) a veinte (20) años. Parágrafo. Para los efectos de este artículo y las demás normas del presente título se entiende por personas protegidas conforme al derecho internacional humanitario: 1. Los integrantes de la población civil. 2. Las personas que no participan en hostilidades y los civiles en poder de la parte adversa. 3. Los heridos, enfermos o náufragos puestos fuera de combate. 4. El personal sanitario o religioso. 5. Los periodistas en misión o corresponsales de guerra acreditados. 6. Los combatientes que hayan depuesto las armas por captura, rendición u otra causa análoga. 7. Quienes antes del comienzo de las hostilidades fueren considerados como apátridas o refugiados. 8. Cualquiera otra persona que tenga aquella condición en virtud de los Convenios I, II, III y IV de Ginebra de 1949 y los Protocolos Adicionales I y II de 1977 y otros que llegaren a ratificarse.*

<sup>25</sup> Guzmán, La Rota y Uprimny (2011. pp. 9, 20, 21).

<sup>26</sup> Sobre la inconveniencia de la falta de coordinación entre la fiscalía y la policía judicial ver: Hartmann CEJA. pp. 266-270.



Como se verá, la mayor parte de los obstáculos para la investigación criminal pertenecen a esta categoría. Ello debería ser tenido en cuenta a la hora de elaborar propuestas de mejoramiento del sistema acusatorio, pues demuestra que muchos de los cambios necesarios para incrementar su eficacia no requieren de reformas legales, sino de modificaciones a la gestión investigativa.

**i. Rezagos del sistema procesal mixto:** Como lo explica la Corporación Excelencia en la Justicia (2010, p.18), una de las mayores expectativas generadas por la entrada en vigencia del sistema acusatorio era *“lograr una justicia más eficaz, eficiente y célere, que contrastara con la paquidérmica justicia escrita acostumbrada a apilar expedientes, muchas veces hasta su prescripción”*. Se buscaba, en términos generales, contar con una justicia más estratégica, práctica y ágil en la actividad investigativa. Hoy, sin embargo subsisten prácticas en la gestión investigativa que impiden cumplir dicha meta.

Según Hartmann (2010, pp. 241-246), la gestión investigativa continúa siendo aplicada de manera formalista y dependiente de requisitos burocráticos, y no estratégica y flexible<sup>27</sup>. Esto se evidencia, por ejemplo, en que a pesar de que la mayoría de fiscales señalan un exceso de carga laboral, desaprovechan buena parte del potencial de sus asistentes –que cuentan con facultades para ejercer funciones de policía judicial- al ocuparlos en tareas burocráticas como el envío de comunicaciones escritas (oficios).

Hartmann señala que la mayoría de los fiscales no entienden el enfoque estratégico de la investigación del SPA. La autora describe la incapacidad de los funcionarios para (i) diseñar una teoría del caso -identificación inicial del destino probable de los procesos ingresados-, (ii) trabajar en equipo con la policía judicial en la formulación del “programa metodológico” tendiente a conseguir los elementos necesarios para materializar la salida prevista, (iii) identificar con claridad la solidez del acervo probatorio con que cuentan.

Adicionalmente, los fiscales no entienden plenamente la función estratégica de la prueba, lo que resulta en desaprovechamiento de su capacidad negociadora en el marco del proceso penal. Esta falta de comprensión se refleja también en la forma en que asumen la investigación, pues continúan percibiéndola como *“una sucesión lineal de recaudo de elementos, cuya relevancia no se analiza estratégicamente”*<sup>28</sup>.

**ii. Debilidad probatoria y protagonismo excesivo de la prueba testimonial:** Una de las características más claras del sistema acusatorio, de acuerdo con expertos entrevistados por Guzmán, La Rota y Uprimny (2011) y Hartmann (2010), es su debilidad en materia de consecución de pruebas. El reto para el sistema acusatorio consiste entonces en fortalecer los medios probatorios diferentes a la prueba testimonial, para así alcanzar resultados satisfactorios incluso sin contar con un delator.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> En un estudio acerca del delito de inasistencia alimentaria, Bernal y La Rota (2012) señalan también que los fiscales locales (que es querellable, y por eso la víctimas puede renunciar a la acción penal) son formalistas y burocráticos en la persecución de este delito. Ello demuestra que este es un obstáculo para la judicialización eficiente que no sólo afecta la investigación de las conductas delictivas de mayor impacto social, sino la persecución penal en general.

<sup>28</sup> Hartmann (2010 p. 243).

<sup>29</sup> Según Hartmann, la dependencia de la investigación por la prueba testimonial y, en general, el bajo potencial investigativo de la FGN no se derivan de la implementación del SPA, sino que han existido desde antes en el sistema procesal colombiano.

Guzmán, La Rota y Uprimny (2011 pp. 26-28) resaltan cuatro características del funcionamiento del sistema acusatorio, que explican en parte la pobreza de resultados respecto de delitos cuya investigación supone algún nivel de complejidad. Primero, resulta escasa la difusión entre los fiscales de metodologías de investigación enfocadas en asuntos prácticos como seguimiento de casos y conservación de la prueba<sup>30</sup>. Segundo, los fiscales cuentan con pocas herramientas técnicas y científicas, y por ello señalan la necesidad de mejorar el acceso a herramientas esenciales para la investigación como los métodos físicos y químicos de laboratorio, análisis balístico, técnicas de inteligencia, estudios documentales profundos y software para identificación de patrones conductuales, entre otros, que podrían hacer más eficiente su trabajo<sup>31</sup>. Tercero, la investigación se enfoca casi siempre en procesos individuales enfocados en autores particulares, sin tener en cuenta los patrones o la sistematicidad en la comisión de delitos.<sup>32</sup> Cuarto, en los casos de delitos de mayor complejidad, los resultados de las investigaciones suelen limitarse a la identificación e individualización de los autores materiales, dejando por fuera a los autores intelectuales operativos y estratégicos,<sup>33</sup>

**iii. Falencias en la coordinación intra e interinstitucional:** Encontramos que existen dificultades para que la información relativa a los procesos circule entre, y sea aprovechada por, las diferentes instituciones responsables de la persecución penal. Así mismo, encontramos que ocurre lo mismo entre distintos funcionarios al interior de una misma entidad.

Guzmán, La Rota y Uprimny. (2011 pp. 40-42) encuentran que, a pesar de la existencia del Consejo Superior de Política Criminal y el Grupo Técnico Ampliado<sup>34</sup>, cuyas funciones incluyen servir de espacio de coordinación entre diferentes actores, se presentan dificultades en la coordinación entre la FGN y las siguientes entidades: (i) Los diferentes cuerpos de policía judicial (DIJIN, SIJIN y CTI), pues no han conseguido establecer mecanismos eficaces para la realización de labores conjuntas; (ii) el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, que no siempre colabora con el traslado de los reclusos que son requeridos en calidad de testigos de algún proceso judicial; y (iii) la Industria Militar –INDUMIL-, con la cual la comunicación es demorada e ineficiente en los casos en los que se requiere establecer la legalidad o la proveniencia de ciertas armas .

Adicionalmente, los autores señalan que otro de los factores que entorpece las comunicaciones entre las distintas entidades es que las mismas cuentan con sistemas de información y software distintos. Debido a que estos responden a indicadores y variables ajustados a los objetivos de cada una de las entidades, a que la alimentación de los mismos presenta problemas que afectan la calidad de los datos y a que el acceso a estos datos está limitado a algunos funcionarios de cada

<sup>30</sup> Guzmán, La Rota y Uprimny (2011 pp. 26, 27)

<sup>31</sup> Guzmán, La Rota y Uprimny (2011 pp. 27, 28)

<sup>32</sup> Recientemente, sin embargo, la unidad de Justicia y Paz de la FGN ha empezado a aplicar un enfoque investigativo distinto, por el cual se ha organizado para investigar criminalidad de sistema e identificar patrones de comportamiento y estructuras organizativas. A partir de cruces de información de las actividades de diferentes grupos armados organizados al margen de la ley han podido identificar elementos del contexto como la estructura del grupo, orígenes, armamento, zona de operación, móviles de los hechos, objetivos estratégicos, modus operandi, estructura empresarial, etc. Debido a que este nuevo enfoque investigativo ha resultado exitoso, valdría la pena que fuera replicado en otras unidades de la FGN (Rojas y Marín 2010 pp. 21-28) y Guzmán, La Rota y Uprimny (2011 pp. 28, 29).

<sup>33</sup> Dejusticia. (2010. pp. 106-112).

<sup>34</sup> El Grupo Técnico Ampliado está a cargo del Proyecto de Lucha con la Impunidad, conformado por la Fiscalía, la Procuraduría, el Consejo Superior de la Judicatura, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior y de Justicia y la Vicepresidencia de la República.

una de las entidades, resulta difícil, en ocasiones imposible, realizar cruces de información y mantener estándares compartidos entre las distintas entidades.

En relación con las dificultades de coordinación entre la Fiscalía y los distintos órganos de policía judicial, Hartmann (2010 p. 266-270) agrega que si bien la idea del SPA es elaborar una estrategia de investigación en conjunto entre el fiscal y los investigadores, en la práctica el fiscal hace el programa solo, le envía solicitudes al investigador y se espera a que éste le traiga resultados. En consecuencia, los policías sienten que son meros ejecutores de trámites específicos y que no tienen conocimiento del estado general del caso.

Además de las dificultades para la coordinación entre las distintas entidades, Guzmán, La Rota y Uprimny explican que se presentan falencias de coordinación entre funcionarios que pertenecen a una misma entidad. Dos ejemplos de ello se presentan en la FGN. Por un lado, los fiscales que manejan casos relacionados tienen poco intercambio de información y aplican diferentes estrategias investigativas en los mismos; por el otro, a pesar de que algunos casos adelantados por la UPJ han provisto información importante para avanzar en proceso de graves violaciones a DDHH adelantados por la UDH, la comunicación entre estas continúa siendo precaria<sup>35</sup>.

**iv. Falencias respecto de recursos materiales y humanos:** De acuerdo con los funcionarios entrevistados por Guzmán, La Rota y Uprimny. (2011. pp. 30-40), la insuficiencia de ciertos recursos materiales y humanos interfiere en las investigaciones.

Entre las deficiencias materiales, mencionan la escasez de recursos para (i) transporte, (ii) protección para funcionarios y (iii) materiales de oficina. Muchos de los fiscales e investigadores entrevistados señalan que no cuentan con recursos suficientes para transportarse, pues no cuentan con medios de transporte para realizar actividades investigativas – sobretodo cuando se trata en zonas alejadas de los centros urbanos-. Algunos investigadores expresan que reciben viáticos y que se ven obligados a asumir ellos mismos los costos de los desplazamientos a través de todo tipo de accidentes geográficos, zonas con vías de comunicación de mala calidad y que representan riesgos para su seguridad.

Los entrevistados también expresaron que en ocasiones se sienten inseguros realizando tareas investigativas, pues no cuentan con transportes blindados o esquemas de seguridad que aseguren su protección cuando tienen que desplazarse a zonas de riesgo. Ello también sucede en las actividades cotidianas de algunos funcionarios. De hecho, Guzmán, La Rota y Uprimny señalan que en 2010 la cobertura de las medidas de evaluación de riesgo para funcionarios de la Fiscalía fue del 14% del total de solicitudes. Este nivel bajo de protección no solo pone en riesgo a funcionarios, sino que también los lleva a autocensurarse en la realización de sus actividades.

Adicionalmente, los autores señalan que las tareas de investigación se dificultan debido a que muchos de los despachos de fiscales e investigadores no cuentan con la dotación de oficina básica para que puedan realizar su trabajo. Por ejemplo, algunos despachos no cuentan con impresoras, computadores, acceso a internet, oficinas o espacios aislados del público para poder hablar tranquilamente con víctimas y testigos, archivadores y demás estructuras necesarias para poder conservar las pruebas.

---

<sup>35</sup> Rojas y Marín (2010 p. 33).

En los tres aspectos mencionados –transporte, seguridad y enseres de oficina-, la situación es peor en los casos de los despachos de la fiscalía ubicados en las regiones más alejadas de los centros urbanos. Ello es importante, pues puede afectar la investigación de delitos que con más frecuencia se cometen en dichos lugares. Tal es el caso del desplazamiento forzado y de otros realizados en el marco del conflicto.

Por su parte, el obstáculo que quizá con mayor frecuencia mencionan los funcionarios como impedimento para adelantar las investigaciones es la insuficiencia de recurso humano. Tanto fiscales como investigadores aseguraron que no dan abasto con la cantidad de casos que deben atender. Si bien para el caso de la escasez de investigadores Guzmán, La Rota y Uprimny, y Hartmann coinciden en reconocer que se trata de un obstáculo real, ponen en duda el alcance que se le asigna a esta dificultad, dado el espacio tan amplio que existe para el aumento de eficiencias en la investigación.

Un último factor de ineficacia de los recursos humanos investigativos es la carencia de mecanismos de seguimiento y evaluación transparentes, consistentes y completos. Constatamos una ausencia de criterios de evaluación de la labor de los fiscales. Son los directores de las unidades seccionales y locales quienes terminan fijando objetivos que padecen tres tipos de problema. En primer lugar, no se fundamentan en evaluaciones de las necesidades de las unidades, sino solo en la percepción de quienes las fijan. Segundo, no cuentan con medidas destinadas a asegurar su cumplimiento; es decir, no tienen aparejadas consecuencias –incentivos como premios o castigos- a su cumplimiento o incumplimiento. Tercero, las pocas metas establecidas para medir el desempeño de los fiscales suelen concentrarse en aspectos cuantitativos (como el número de imputaciones y archivos hechos en un año), e ignoran indicadores de la calidad de la investigación.<sup>36</sup>

### **c. Obstáculos político-institucionales y sociales:**

En esta sección nos referimos a obstáculos que afectan las investigaciones desde el contexto político o social en el que opera el aparato de justicia penal y que se refieren a las presiones ilegítimas a las que pueden estar sometidos los funcionarios.

**i. Presiones internas y externas:** Los fiscales e investigadores entrevistados por Guzmán, La Rota y Uprimny (2011 p. 44, 45) afirmaron que conocían de casos en los que habían existido presiones internas y/o externas que buscaban hacerlos descartar hipótesis que aún consideraban posibles. Por ejemplo, una fiscal responsable de la investigación de una masacre ocurrida en los Montes de María<sup>37</sup> reconoció haber recibido órdenes expresas de sus superiores de no prestarle atención a las hipótesis que involucraran a miembros de las fuerzas militares. Otros fiscales e investigadores señalaron que en los casos en los que están involucrados miembros de las fuerzas militares se presentan distintos tipos de estrategias para obstruir el proceso; por ejemplo, se alega la existencia de conflictos de competencia entre la justicia ordinaria y la penal militar en casos en los que la legislación establece claramente que la tiene la ordinaria. Así mismo, estos mismos

<sup>36</sup> Guzmán, La Rota y Uprimny (2011, p.7)

<sup>37</sup> Los Montes de María son una subregión del caribe colombiano compuesta por 15 municipios que han sido fuertemente golpeados por el conflicto armado colombiano. Es una de las regiones desde las cuales se producen más desplazamientos de campesinos a otras zonas del país.

autores indican que desde el ejecutivo, al menos durante el gobierno anterior, se constató un esfuerzo del Gobierno por imponer la versión de que las bandas criminales no estaban relacionadas con los grupos paramilitares.

*ii. Presencia de organizaciones armadas al margen de la ley:* Para el caso colombiano, la presencia de actores sociales poderosos y de grupos armados al margen de la ley (que incluyen grupos guerrilleros, frentes paramilitares y bandas emergentes, entre otros) supone una presión que termina en intimidación o corrupción de los funcionarios que participan en la persecución penal, y en resistencia de las víctimas y testigos a participar de los procesos judiciales.

Guzmán, La Rota y Uprimny (2010 pp. 46-52) señalan que dicha presencia puede afectar las investigaciones penales de cuatro formas distintas: (i) Alterando las labores probatorias, ya sea impidiendo el acceso de los fiscales e investigadores a la zona donde se cometió el delito, para así frenar la recolección de pruebas y el conocimiento de las víctimas, o bien alterando directamente el material probatorio. Como ejemplo de esto último encontramos prácticas conocidas como el desaparecimiento de cadáveres a través de su entierro en zonas comunes o su desecho en ríos. (ii) Generando riesgos para la seguridad de los funcionarios, ya sea de los enfrentamientos con la fuerza pública, o a través de amenazas directas en contra de su vida e integridad<sup>38</sup>. (iii) Estableciendo relaciones con los funcionarios. En algunos casos esas relaciones son circunstanciales y se limitan a la corrupción procesos específicos. En otros, como el del Ex Director de fiscalías de Medellín, la relación entre autoridades y los grupos armados no fue sólo circunstancial, sino que implicó una cooptación de una seccional de la Fiscalía a favor del presunto narcotraficante y paramilitar Daniel Rendón Herrera. (iv) Generando riesgo de seguridad para víctimas y testigos, quienes pueden resultar intimidados o amenazados por los grupos armados al margen de la ley. Esto genera, en un primer momento, abstención para denunciar y temor por testificar en audiencia pública, de cara con su victimario.

## 4. Conclusiones

La investigación de delitos complejos en Colombia enfrenta una serie de obstáculos que impiden que el SPA produzca buenos resultados. Concluimos que las falencias relacionadas con la etapa de investigación son las más relevantes, y convierten a dicha etapa en un cuello de botella, que es más estrecho en la media en que el delito sea más difícil de investigar.

Si bien pueden existir barreras adicionales a las mencionadas en este documento, consideramos que una política para mejorar las capacidades investigativas del sistema acusatorio colombiano debería tener en cuenta los tres tipos de obstáculos que mencionamos. Probablemente la política criminal debe centrarse en las dificultades en la gestión, que nosotros incluimos en la categoría técnico-organizacional, pues estos son obstáculos que tienen la doble característica de ser los que más influencia tienen sobre los resultados, y a la vez, son aquellos sobre los que se puede trabajar de manera más o menos inmediata.

---

<sup>38</sup> El Grupo de Memoria Histórica ha documentado en sus informes casos de violencia contra funcionarios judiciales. Ver por ejemplo: Grupo de Memoria Histórica (2010, p. 309).

## Referencias

**Barreto** Luis Hernando **Rivera** Sneider; 2010; Una mirada a la impunidad en el marco del Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia; Ministerio del Interior y de Justicia. Editorial Milla Ltda.

**Bernal** Carolina y **La Rota** Miguel; 2012; El delito de inasistencia alimentaria. Diagnóstico acerca de su conveniencia. Bogotá.

**Corporación Excelencia en la Justicia**; 2010; Balance de los primeros cinco años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia. Bogotá: Editorial Kimpres Ltda.

**Dejusticia**; 2010; “Evaluación de la judicialización contra trabajadores sindicalizados”. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Proyecto sobre violencia contra sindicalistas y trabajadores sindicalizados. Diciembre de 2010.

**Fiscalía General de la Nación**; 2011; Anuario Estadístico 2010. Bogotá.

**Grupo Memoria Histórica**; 2010; La Rochela. Memorias de un crimen contra la justicia. Informe del Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación: Bogotá.

**Guzmán** Diana, **La Rota** Miguel y **Uprimny** Rodrigo; 2011; Factores de impunidad frente a violaciones graves de los derechos humanos ocurridas en el contexto del conflicto armado colombiano.

**Hartmann**, Mildred; 2010; “La capacidad del sistema judicial colombiano para dar resultados en delitos de connotación social. Estudio exploratorio”; en *Persecución de delitos complejos. Capacidades de los Sistema Penales en América Latina*; CEJA – JSCA; pp. 221-276.

**La Rota** Miguel, **Montoya** Valentina, **Páramo** Andrés, y **Uprimny** Rodrigo; 2011; *Evaluación de la judicialización del desplazamiento forzado*. Documento de trabajo realizado para el Consejo Noruego para Refugiados.

**Rojas** Danilo y **Marín** Iris; 2010; La investigación de violaciones graves a los derechos humanos en Colombia. Documento interno de trabajo Dejusticia.