



CEJOSPA



OBSERVATORIO CIUDADANO DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO – OSPA-

Una iniciativa de la Corporación Excelencia en la Justicia – CEJ- para tomarle el pulso al sistema procesal penal colombiano

I. Introducción

La promoción del Sistema Penal Acusatorio –SPA- ha sido una de las primeras y permanentes líneas de trabajo de la Corporación Excelencia en la Justicia –CEJ-.

Como parte de este esfuerzo se realizaron, entre otros, estudios e investigaciones para la discusión de la reforma; sensibilización y movilización de universidades, expertos, jueces, fiscales y dirigentes de la vida nacional; foros de consulta en diferentes regiones de país; reuniones de trabajo con congresistas y periodistas y capacitación en roles específicos a diferentes actores del sistema.

Adicionalmente, la Corporación ejerció la Secretaría Técnica de la Comisión Constitucional Redactora de la reforma penal y en la actualidad cumple el mismo papel en la Comisión Constitucional de Seguimiento.

Así, para continuar con la labor emprendida, a partir de 2005 la Corporación asumió el reto de diseñar un mecanismo de acompañamiento y observación permanente del SPA, que entregue al país la visión ciudadana sobre el funcionamiento, el resultado e impacto de este sistema en nuestro país.

Qué es CEJOSPA?

Dentro de la agenda de la CEJ, el seguimiento al sistema de justicia ha representado desde siempre una prioridad, por lo que se construyó el Catalejo de la Justicia, como un proyecto a través del cual se observará el desarrollo de nuestro sistema nacional de justicia, a través del cual se observará su desarrollo.



CEJOSPA



Su línea de acción fundamental, es la del SPA y para observar su funcionamiento e implementación se creó "CEJOSPA, Observatorio Ciudadano del Sistema Penal Acusatorio", como un espacio institucional en el que se hace seguimiento a la evolución del Sistema Penal Acusatorio, de manera periódica y sistemática, y con base en un conjunto estable de mediciones que den cuenta de la evolución, efectividad e impacto del sistema penal colombiano.

Esperamos que las observaciones obtenidas sean tenidas en cuenta para la definición de políticas y ejecución de planes de acción por parte de las autoridades competentes, que incentiven niveles de eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión de la justicia y que CEJOSPA se convierta en un espacio en el que las instituciones que forman parte del SPA, la academia y la sociedad civil puedan dialogar acerca de su situación a partir de una forma de medición reconocida por todos los intervinientes.

Por último, pero no por menos, CEJOSPA contribuirá con elementos para contar con ciudadanos más informados y participativos, a partir de la divulgación de los análisis de las observaciones y del registro sistemático de la opinión y percepción ciudadanas.

Qué mediciones realiza CEJOSPA?

CEJOSPA comparte la estructura general del Catalejo de la Justicia que, como ya se dijo, es la forma en que la Corporación Excelencia en la Justicia observa el funcionamiento de nuestro sistema de justicia.

Así, el observatorio del SPA de la CEJ, se concentra en cuatro dominios de observación específicos:

1. Expectativas institucionales. CEJOSPA, mide las posibles brechas entre la situación actual del sistema penal acusatorio y las expectativas institucionales sobre su operación, esto es, la distancia entre el comportamiento del SPA y las motivaciones que impulsaron las reformas propuestas.

2. Expectativas ciudadanas. CEJOSPA, medirá las posibles brechas entre la situación actual del sistema penal acusatorio y las expectativas de la ciudadanía. Esta medición reflejará el grado de apropiación y conocimiento ciudadano respecto del SPA e indicará en forma directa la percepción de la misma sociedad respecto a la eficiencia, eficacia, transparencia y credibilidad del mismo.

3. Dinámica de comportamiento del sistema. CEJOSPA diseñará un modelo que permita comprender la manera en que variables consideradas como relevantes se



CEJOSPA



relacionan y afectan entre sí y permitirá hacer simulaciones sobre las consecuencias que una política o estrategia pueda generar sobre cada variable, así como responder preguntas acerca de escenarios posibles a consecuencia de la ejecución de dichas políticas¹.

4. Identificación de mejores prácticas. CEJOSPA, identificará las mejores prácticas adelantadas por unidades arquetípicas, las documentará y las difundirá entre sus similares para generar de esta manera una transferencia específica de conocimiento e impulsar procesos de aprendizaje organizacional.

Con todo, en tanto se construye el método para esta medición, se irá dejando un registro de Buenas Prácticas en el Banco de Prácticas de la CEJ en www.cej.org.co

5. Información económica del sistema y comparación con estándares internacionales. CEJOSPA presentará los costos del sistema penal acusatorio y su relación con los beneficios producidos. Igualmente, establecerá comparaciones con la situación de otros países que hayan implementado el mismo sistema y con estándares internacionales existentes sobre la materia.

6. Otras mediciones. Estas mediciones se complementarán con la observación sobre el desarrollo y la evolución de la jurisprudencia, la doctrina y la normatividad, relacionadas con el Sistema Penal Acusatorio.

Cómo se pronuncia CEJOSPA?

CEJOSPA, realiza las mediciones establecidas y con el apoyo del su Comité de Expertos², elaborará un pronunciamiento semestral que compartirá con las instituciones involucradas con anticipación a su divulgación.

Dicho pronunciamiento se difundirá mediante el Boletín CEJOSPA, se propiciará la realización de un foro anual para presentar y discutir los resultados y avances de las observaciones y se contará con el **Justiciómetro**, que no es otra cosa que un termómetro permanente sobre las cifras más significativas de la justicia, en nuestro caso de la justicia penal el cual será publicado tanto en la página Web como en diarios de amplia circulación nacional y local.

¹ V.gr. ¿Cuáles serían los efectos que tendría sobre el número de salas de audiencia requeridas, un cambio en la forma de aplicación del principio de oportunidad a cierto tipo de conductas delictivas?

² El comité de expertos CEJOSPA reúne a reconocidos abogados penalistas y profesionales de otras disciplinas, representantes de diferentes líneas, escuelas de pensamiento y universidades, con lo cual asegura el debate y la ponderación de sus conclusiones.



Como complemento, CEJOSPA contará con una página Web dedicada, en la que se contará con documentación relacionada con el SPA y en alianza con los miembros de la CEJ difundirá sus conclusiones a través de influyentes y especializados medios de comunicación de nuestro país.

Qué resultados entrega CEJOSPA hoy?

Desde su diseño y hasta hoy, CEJOSPA concentró sus esfuerzos en el desarrollo de la primera etapa del observatorio, esto es, en la medición de las expectativas institucionales sobre el SPA.

CEJOSPA inició el desarrollo de la primera fase del observatorio, mediante la identificación de las expectativas institucionales en relación con el Sistema Penal Acusatorio, que se encontraron en la exposición de motivos de la reforma, en las actas de la Comisión Constitucional Redactora, así como en los planes y programas de las entidades involucradas.

Así, CEJOSPA estableció siete promesas principales que el nuevo sistema cumpliría:

1. Hacer más garantista el sistema penal. La garantía de los derechos de los intervinientes dentro del proceso penal es uno de sus pilares fundamentales, por lo que el constituyente se propuso armonizar nuestro sistema con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, mediante la consagración de un proceso de partes³, de corte adversarial⁴, en el que la libertad personal tenga las mínimas restricciones posibles, donde las víctimas tengan espacio y donde la igualdad de partes se verifique realmente a partir del fortalecimiento de la defensa pública.

2. Hacer más eficiente el sistema penal. El mejoramiento de la capacidad operativa del Estado para dar respuesta a la criminalidad implica la racionalización de la justicia, esto es, la selectividad de los casos que verdaderamente le interesan al Estado, la separación de funciones de investigación y juzgamiento con lo que se efectiviza el accionar estatal y a la vez se acelera (reducción de tiempos procesales) la resolución de los asuntos.

3 "Los perfiles que preparó nuestro sistema acusatorio se vinculan con un fiscal investigando y un juez juzgando de manera imparcial, como árbitro de una contienda en la que ahora ya no tiene interés, más que como eso, arbitro imparcial." En, Gaceta del Congreso 134 del 26 de abril de 2002, página 4.

4 "Esto permitiría que el proceso penal se conciba como la contienda entre dos sujetos procesales – defensa y acusador- ubicados en un mismo plano de igualdad, al final del cual, como resultado del debate oral y dinámico, el tercero imparcial que es el juez, tomará una decisión". En, Gaceta del Congreso 531 del 21 de noviembre de 2002. Informe de ponencia para primer debate en el Senado de la República durante la segunda vuelta.



3. Perseguir y sancionar la criminalidad grave según la política criminal vigente. En relación con el fortalecimiento de la capacidad investigativa de la Fiscalía quedó claro para el Constituyente que una vez la Fiscalía contara con la posibilidad de seleccionar el gran cúmulo de casos que no entrarían al aparato judicial y que despojada de una serie de actividades que entorpecían su labor principal como investigadora, básicamente las relacionadas con actividades jurisdiccionales⁵, este organismo obtendría la capacidad operativa para atender de mejor manera los delitos que más le cuestan a la sociedad y que exigen una respuesta decidida y ejemplarizante de su parte.

4. Mejorar la calidad de las decisiones en materia penal. A través de la oralidad además de hacer más ágil el proceso y “eliminar la elaboración del expediente, que es el principal obstáculo para la modernización del sistema y se presta para infinidad de tropiezos durante el juicio”⁶, se garantiza, por vía de su exigencia, la inmediación de las pruebas y su contradicción en el juicio con lo cual se propiciarán mejores condiciones en pro de la calidad de las decisiones judiciales.

5. Implementar el programa de justicia restaurativa. La necesidad de ampliar el marco de protección a las víctimas fue reconocida por el constituyente, y lo justificó por la desprotección en la que se encontraban en el sistema mixto, enredadas en los tiempos excesivos que se tardaba el proceso penal, negándoles el derecho a una reparación efectiva y limitando su expectativa simplemente a la inútil retribución. Así, “permitir que la ley pueda fortalecer los mecanismos de justicia restaurativa y de reparación integral a las víctimas, permitirá facilitarles una real indemnización de los perjuicios que hayan podido sufrir con ocasión al delito perpetrado”⁷.

6. Garantizar idónea atención a víctimas. En la medida en que la víctima adopta un papel especial dentro del sistema, se espera que ésta pueda acceder a información clara y entendible sobre el proceso penal, sobre el sistema y sobre sus propios derechos.

7. Lograr mayor confianza pública en las instituciones penales. Una justicia más ágil y rápida (y por lo tanto más eficaz y económica), más justa y por tanto con mayor aceptación en una sociedad que observa como se mejora su confianza en las instituciones que logran reducir con eficiencia los niveles de criminalidad, era lo que se buscaba con la implantación del sistema acusatorio.

Esta identificación le permitió a CEJOSPA plantear los temas sobre los que recaería la observación con miras a evaluar si las expectativas del sistema se verifican en la

5 Gaceta del Congreso 157 del 10 de mayo de 2.002, página 2.

6 Gaceta del Congreso No 134 de 26 de abril de 2.002, página 9.

7 Gaceta del Congreso No 134 de abril 26 de 2.002, página 14.



CEJOSPA



realidad. Estas áreas de observación, denominadas "componentes" se concretaron así:

HACER MÁS GARANTISTA EL SISTEMA PENAL	Diferenciación de roles
	Funcionamiento de la defensa
	Control de la legalidad a restricciones de los derechos fundamentales
	Prevalencia de la libertad
	Ejercicio de los derechos de las víctimas
	Fortalecimiento institucional de la defensa pública
	Papel del Ministerio Público
HACER MÁS EFICIENTE EL SISTEMA PENAL	Selectividad
	Efectividad
	Celeridad
PERSEGUIR Y SANCIONAR LA CRIMINALIDAD GRAVE SEGÚN LA POLÍTICA CRIMINAL VIGENTE	Análisis de acuerdos y condenas (por título del CP o tipo de delito, tipo y duración de la pena)
	Análisis de casos de flagrancia (por título del CP o tipo de delito, tipo y duración de la pena)
MEJORAR LA CALIDAD DE LAS DECISIONES EN MATERIA PENAL	Acciones efectivas en desarrollo de las audiencias (exclusión de pruebas, declaraciones de nulidad como resultado de controversia, etc)
	Análisis de resultados en segunda instancia
	Condenas contra el Estado



CEJOSPA



IMPLEMENTAR EL PROGRAMA DE JUSTICIA RESTAURATIVA	Conciliación, mediación, grado de satisfacción de la víctima
GARANTIZAR IDÓNEA ATENCIÓN A VÍCTIMAS	Participación, información y reparación integral
LOGRAR MAYOR CONFIANZA PÚBLICA EN LAS INSTITUCIONES PENALES	Audiencias públicas
	Mejoramiento del acceso de los ciudadanos a la justicia penal – criminalidad oculta
	Percepción ciudadana sobre las instituciones

Vale la pena mencionar que algunas de las expectativas y componentes objeto de medición, encuentran su voz coloquial en algunas percepciones que CEJOSPA ha recogido y que ha denominado como "mitos" sobre el Sistema Penal Acusatorio pues no se han confirmado hasta la fecha. Con este análisis intentaremos confirmar o desmitificar las siguientes expresiones:

1. El SPA favorece la impunidad
2. Sólo se investigan flagrancias y bagatelas, nada de delitos graves
3. No hay investigación judicial, todo se queda en indagación
4. Todos los asuntos son asumidos por la defensa pública
5. Los abogados de confianza no están bien preparados
6. El Ministerio Público no juega un papel importante en el SPA
7. El sistema es más garantista
8. Los jueces del SPA son formalistas y sus actuaciones están escrituralizadas
9. El SPA es más rápido que el anterior sistema mixto

Finalmente, para medir estos componentes se construyó un grupo de 132 indicadores y a cada uno de ellos se le asignó una fuente de información diferente atendiendo a sus propias características; así, algunas de las mediciones se realizan mediante el análisis de **estadísticas (EST)**, otras mediante **observación de audiencias**



(OBS), unas más a través de **entrevistas (ENT)**, unas pocas mediante **encuestas (ENC)** y las restantes mediante **revisión de los registros de procesos⁸ (REV)**.

N° INDICADORES POR TIPO DE FUENTE	
FUENTE	N° indicadores
Encuestas	2
Entrevistas	17
Estadísticas	59
Observación de audiencias	33
Revisión de registros de procesos	21
TOTAL	132

Siendo las estadísticas una de las principales fuentes de diagnóstico del CEJOSPA, además de que son la fuente principal para la toma de decisiones a la hora de analizar cualquier sistema, es necesario hacer algunas consideraciones sobre su precisión, actualización, desagregación, cobertura y publicidad, pues estas características son imprescindibles tanto para el ejercicio del control ciudadano como para la gestión interna de las instituciones⁹.

En primera instancia, debe mencionarse que CEJOSPA asume el compromiso de advertir los principales obstáculos reconocidos en la recolección de cifras, no sólo por el papel determinante que éstas cumplen para el desarrollo de la tarea de este observatorio, sino también como una voz de alerta que le permita a las entidades identificar oportunidades de mejora en su manejo y divulgación.

Restricciones de la información estadística

El primer obstáculo encontrado tiene que ver con las dificultades de acceso a la información estadística relacionada con el sistema. En algunas ocasiones esta situación fue superada al entablar contacto con las entidades, pero en otras no fue posible contar con los datos, lo cual genera dudas acerca de la existencia de las cifras o sobre la diligencia de las entidades en promover su divulgación.

⁸ Se trata del seguimiento de casos mediante la revisión de las grabaciones de las audiencias tanto preliminares como de juicio.

⁹ Aspectos como la demanda y congestión del sistema, el costo asociado a un proceso penal, la carga laboral de los funcionarios y la aplicación de las instituciones consagradas en el nuevo Código de Procedimiento (v.gr. el principio de oportunidad), son algunos casos en los que la estadística juega un papel determinante.



CEJOSPA



De esta manera, aún cuando la información podría hacerse pública a través de boletines o de Internet, no en todos los casos las instituciones se valen de estos mecanismos, lo cual dificulta a los académicos, abogados litigantes y al ciudadano común, conocer cuáles han sido los resultados del sistema, teniendo que asumir como ciertas las percepciones o “mitos” que en torno a él se han generado.

Como muestra de esta afirmación, se ve cómo de las cuatro entidades más importantes relacionadas con el SPA (Fiscalía, Defensoría, Procuraduría y Consejo Superior de la Judicatura), sólo la primera de ellas cuenta con información estadística actualizada y periódica en Internet, mientras que el Consejo Superior de la Judicatura sólo reporta un informe consolidado de los casi dos años de implementación del sistema¹⁰. La Defensoría y Procuraduría no registran información alguna a través de este medio.

Esta percepción es consistente con el Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet-2006 elaborado por el Centro de Estudios en Justicia de las Américas -CEJA-, en donde Colombia, de los 34 países examinados, pese a mantener su novena posición en relación con el Informe del año 2004, disminuyó su índice en 1,4%, correspondiendo esta diferencia a la ponderación de la disminución del 4,5% en la información suministrada por el Consejo Superior de la Judicatura¹¹ y el aumento del 2,5% en la información publicada por la Fiscalía General de la Nación¹², siendo estas las dos entidades examinadas para la elaboración del informe CEJA.

Otro de los problemas identificados tiene que ver con la forma de recolección de la información ya que, pese a que la mayoría de instituciones cuentan con sistemas de información que permitirían la captura inmediata y centralizada de las cifras relacionadas con los procesos que se adelantan, los reportes que arrojan estos sistemas aún no cuentan con una confiabilidad tal que les permita convertirse en la fuente oficial de información estadística de las entidades.

10 Este informe puede ser consultado en http://www.ramajudicial.gov.co/csj_portal/jsp/frames/index.jsp?idsitio=6&ruta=../publicaciones/publicaciones.jsp

11 Para calcular el índice de los Tribunales de Justicia se utilizaron las siguientes categorías: Existencia de la página Web, publicación y actualización de sentencias, publicación y actualización de reglamentos, publicación de agenda de Tribunales, publicación de recursos físicos con que cuentan los Tribunales, publicación de estadísticas de causas ingresadas, resueltas y pendientes y publicación y actualización de sentencias, siendo estas dos últimas categorías las que más preponderancia tienen en la construcción del índice.

12 Para la Fiscalía, las categorías tenidas en cuenta para la construcción del índice fueron las siguientes: existencia de la página web, publicación de estadísticas de causas ingresadas, resueltas y pendientes, publicación de recursos físicos y materiales con los que cuentan las dependencias, presupuesto, salarios, antecedentes curriculares, patrimonio y temas disciplinarios de los funcionarios relevantes, publicación de concursos y licitaciones para contrataciones y el régimen de acceso y centralización de información.



CEJOSPA



Las razones de esta situación divergen de entidad en entidad pero se concentran básicamente en:

- los problemas técnicos que han presentado estos sistemas
- la temprana etapa de desarrollo en la que se encuentran algunos de ellos
- la falta de cobertura, que deriva en información estadística incompleta, y
- la ausencia de actualización, resultado de que los funcionarios a cargo no ingresen las novedades de los procesos en el momento que estas ocurren.

Como resultado de lo anterior, los mecanismos de recolección de información estadística siguen estando atados al diligenciamiento de formatos impresos por parte de los funcionarios o de tablas Excel que posteriormente sufren procesos de consolidación al interior de las dependencias. Así, existiendo el sistema información, los formatos en papel o Excel y, además, otros formularios estadísticos con base en los cuales se mide el desempeño de los funcionarios, la labor de recolección de información se convierte en un trabajo extenuante para aquellos que pretendan mantenerla al día, queja que se constató al entrevistar a algunos funcionarios que consideraron exagerado el tiempo que debían dedicar a esta labor administrativa.

Como una forma para mitigar este problema, CEJOSPA considera que las entidades deberían promover el uso de los sistemas existentes en lugar de mantener formatos no sistematizados como un paliativo para suplir las deficiencias informáticas o la negligencia de los funcionarios en la actualización de la información. Por este camino jamás contaremos con sistemas de información eficientes y confiables.

De esta manera, la incongruencia¹³ entre las cifras no parece sorprendente pues tanto la falta de unidad de criterios sobre la interpretación de los ítems que componen los formatos¹⁴ y su manera de diligenciamiento, como los errores

13 A manera de ejemplo, el Consejo Superior de la Judicatura reporta hasta agosto de 2006 un total de 33.109 audiencias de control de legalidad de la captura, mientras que la Fiscalía General de la Nación reporta para este mismo período un total de 25.652 legalizaciones, error que intuitivamente podría justificarse en que en un caso se esté contabilizando el dato por personas capturadas y en otro por audiencias realizadas. Lo mismo, pero más preocupante, resulta de los datos suministrados sobre la aplicación del principio de oportunidad pues se encuentra que las legalizaciones solicitadas al Juez de Control de Garantías que reporta el Consejo Superior de la Judicatura son casi 5 veces más de las que suministra la Fiscalía General de la Nación.

14 Un problema identificado al inicio del sistema, pero ya superado, consistía en la forma de diligenciar la información sobre las audiencias llamadas coloquialmente "Triple combo", esto es aquellas en las que se presentan tres solicitudes, a saber: Legalización de captura, formulación de imputación y medida de aseguramiento. Así, en un principio, algunos funcionarios contabilizaban ésta como una sola audiencia, mientras que otros, siendo tres las solicitudes, la registraban como si fueran tres audiencias diferentes.



CEJOSPA



humanos que se pueden presentar en el ingreso de la información y la fase de consolidación, ocasionan desfases en los datos suministrados¹⁵.

Con todo, es importante destacar que las instituciones relacionadas con el Sistema Penal Acusatorio se encuentran haciendo importantes esfuerzos por superar los obstáculos antes planteados. Así, por ejemplo, se han generado iniciativas al interior del Consejo Superior de la Judicatura encaminadas a fortalecer la recolección de información a través de formularios únicos diseñados a la luz de las necesidades de información del nuevo sistema penal. Estos formularios, comenzarán a funcionar a partir de la fase 3 de implementación y podrán diligenciarse a través de Internet o a través de software especializado, en el caso de que el municipio respectivo no tenga acceso a Internet. Asimismo, la Fiscalía General de la Nación ha superado muchos de los inconvenientes técnicos presentados al inicio en su sistema de información -SPOA-, dirigiendo a su vez esfuerzos para ampliar la cobertura del mismo y para que los funcionarios adquieran el hábito de mantener actualizada la información referente a los procesos.

CEJOSPA sugiere que en este proceso de adecuación al nuevo sistema y mejoramiento de la información, se realice una actuación coordinada entre las instituciones con el fin de unificar el lenguaje utilizado para la recolección de cifras, intercambio de experiencias y necesidades mutuas, con lo cual cada entidad podría hacer pronósticos más precisos sobre su demanda de servicios y se evitarían incongruencias aparentes ocasionadas no necesariamente en errores sino en la divergencia de criterios entre entidades.

Adicionalmente, CEJOSPA llama la atención sobre la alta inversión¹⁶ que se ha hecho en tecnología para la implementación del SPA, que no se ve reflejada en mejoras para la recolección de los datos.

Pues bien, como reflejo de lo anterior, CEJOSPA sólo contó con datos para construir 21 de los 59 indicadores que construyó y que tendrían su fuente de información en las estadísticas de las entidades involucradas.

15 Se encontró por ejemplo que en las cifras de la FGN se señala la realización de 16.000 formulaciones de imputación a la vez que se reporta un número de 6.000 personas con formulación de imputación, lo cual parece incoherente, puesto que si el primer dato es correcto, en relación con el número de imputados debería hablarse cuando menos de 16.000.

16 El Consejo Superior de la Judicatura ha invertido para las tres fases \$22.757.000.000. En, El Espectador, 2 de septiembre de 2006, p. 9º.



CEJOSPA



FUENTE	EST			
Cuenta de INDICADOR	DATOS COMPLETOS			
EXPECTATIVA	NO	PARCIAL	SÍ	Total general
GARANTIZAR IDÓNEA ATENCIÓN A VÍCTIMAS	2			2
HACER MÁS EFICIENTE EL SISTEMA PENAL	3	6	7	16
HACER MÁS GARANTISTA EL SISTEMA PENAL	13	4	9	26
IMPLEMENTAR EL PROGRAMA DE JUSTICIA RESTAURATIVA	2	1	3	6
LOGRAR MAYOR CONFIANZA PÚBLICA EN LAS INSTITUCIONES PENALES		1		1
PERSEGUIR Y SANCIONAR LA CRIMINALIDAD GRAVE SEGÚN LA POLÍTICA CRIMINAL VIGENTE			2	2
MEJORAR LA CALIDAD DE LAS DECISIONES EN MATERIA PENAL	6			6
Total general	26	12	21	59

En particular, las estadísticas con que contó CEJOSPA para la elaboración de este informe fueron:

INSTITUCIÓN	NOMBRE DE LA ESTADÍSTICA	PERIODICIDAD	FORMA DE RECOLECCIÓN
Consejo Superior de la Judicatura	No se recibió información estadística. CEJOSPA empleó algunos datos extraídos del documento del C.S.Jd. "Sistema Penal Acusatorio – 2 años de expedición del Código de Procedimiento Penal"		
Defensoría del Pueblo	Consolidado Nacional y consolidado por regiones	Mensual	Manual
Fiscalía General de la Nación	Estadística consolidada ¹⁷	Semestral	Manual
	Sistema Penal Oral Acusatorio –SPOA-	En línea. Se recibieron consolidados de 18 meses	Sistema de información SPOA
Procuraduría General de la Nación	No se recibió información estadística		

Adicionalmente, en lo que tiene que ver con las demás fuentes de información, CEJOSPA inició el camino hacia la observación sistemática de audiencias y la realización periódica de entrevistas, mediante una semana de observación de audiencias, durante la cual se asistió a audiencias en cada una de las sedes de la URI en Bogotá¹⁸ y la realización de entrevistas estructuradas y no estructuradas a funcionarios, abogados litigantes, defensores públicos y otros involucrados en el sistema.

Así, pese a que la muestra fue restringida¹⁹ y a que la información que la CEJ recibió para el desarrollo de este trabajo fue insuficiente, los datos obtenidos permiten

¹⁷ Estas estadísticas corresponden al consolidado de la información diaria que remiten las diferentes unidades de Fiscalía.

¹⁸ Kennedy, Paloquemao, Usaquén, Engativá y Ciudad Bolívar.

¹⁹ Se asistió a 23 audiencias en total, se realizaron diálogos sobre el tema con defensores de confianza, defensores públicos, fiscales, jueces y magistrados, y se llevaron a cabo 11 entrevistas estructuradas a defensores públicos.



CEJOSPA



plantear desde ya algunas conclusiones y alertar sobre algunos puntos que podrían atentar en contra del sistema penal acusatorio.

A continuación se presentan los resultados de las observaciones de CEJOSPA sobre el primer año y medio de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia, con base en los indicadores estadísticos sobre los que recibió datos y en la información que obtuvo en las entrevistas realizadas y audiencias observadas.

Si bien es cierto esta primera entrega puede parecer prematura por el poco tiempo que el sistema ha operado, también lo es que la detección temprana de los logros y buenas prácticas así como de las dificultades u obstáculos, antes que resultar inapropiada, contribuirá a destacar los aspectos que ameritan su difusión y contrarrestar oportunamente sus debilidades.

Además CEJOSPA es consciente de que aún hay mucho camino por recorrer y que la tarea está inacabada; sin embargo, el trabajo que ha realizado le permite atreverse a compartir con el país sus primeras observaciones.

Invitamos, entonces, a todos los interesados, a unirse a la Corporación Excelencia en la Justicia y a su observatorio, el cual siempre será un espacio para confrontar ideas e identificar oportunidades y posibilidades de acción que apunten hacia el desarrollo de un proceso de aprendizaje individual y organizacional que impulse el mejoramiento continuo del Sistema Penal Acusatorio.

II. Resultados de la observación sobre el primer año y medio de funcionamiento del sistema penal acusatorio

EXPECTATIVA 1. HACER MÁS GARANTISTA EL SISTEMA PENAL

Componente 1.1. Diferenciación de roles

a. Número de casos en los que el juez decretó pruebas de oficio (OBS)

Aunque en las audiencias observadas por CEJOSPA no se realizó el decreto de pruebas de oficio, se debe estar atentos a lo que suceda en relación con esta materia puesto que la decisión de la Corte Suprema de Justicia²⁰ en este sentido

²⁰ Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, proceso número 24468 de 30 de marzo 30 de 2006.



CEJOSPA



puede abrir puertas para que esta práctica se multiplique, con lo cual se atendería contra la diferenciación de roles.

En efecto, el sistema penal acusatorio plantea un debate entre partes lo cual determina que el juez sea absolutamente imparcial. La diferenciación de roles supone que sea el fiscal, el encargado de definir la forma en que debe realizarse la investigación, para lo cual tiene a su disposición a la policía judicial. En su condición de parte, cada prueba que la Fiscalía aporta al juicio ha de tener un objetivo específico en función de su teoría del caso, por lo que se considera que el decreto de pruebas de oficio por parte del juez, además de estar prohibido legalmente, desnaturalizaría y haría inoperante el sistema acusatorio.

b. Número de sanciones impuestas a defensores por insistir en la defensa (OBS)

- Respecto a la posibilidad de sancionar a los defensores por insistir en la defensa, la observación de audiencias realizada no permitió concluir que se trate de una práctica generalizada. Sin embargo, el Sistema Nacional de Defensoría Pública registra tres sanciones que se impusieron a defensores públicos²¹ por haber incurrido en desacato, irrespeto o temeridad, en tanto que los propios defensores señalan que las sanciones se impusieron en contra del libre y sano ejercicio de la defensa técnica.

Esta situación puede estar anunciando la inexistencia de una línea clara de diferenciación entre lo que debe entenderse como el ejercicio de la defensa técnica y la temeridad.

- Además, resulta preocupante que algunos defensores informen que se han compulsado copias a la autoridad disciplinaria por la comisión de posibles faltas en contra de la profesión de abogado.

Varios son los temas que motivan esta actitud de algunos jueces: la no llegada oportuna del defensor a las audiencias, consecuencia en muchos casos de la desinformación de la sala de audiencias cambiada a última hora, de la inasistencia del defensor a audiencias como consecuencia de la citación tardía enviada por el centro de servicios judiciales.

- La actitud de los medios de comunicación, en algunos casos ha contribuido a la dificultad del ejercicio del derecho de defensa: como cuando un juez de control de

21 Por ejemplo, CEJOSPA conoció de una sanción impuesta a un defensor público por plantear la incompetencia de un juez que en segunda instancia de control de garantías, decidió convertir la audiencia en la que se discutía si existía o no el recurso de queja, en audiencia de formulación de acusación.



CEJOSPA



garantías decidió arrestar a un fiscal como consecuencia del desacato originado al no hacer comparecer al policía que realizó la captura, situación en la que se omitió contar a la opinión pública que el capturado tenía signos de maltrato, lo cual debía ser verificado por el juez de control.

c. Número de casos en que el juez no acepta que el sindicado intervenga durante la audiencia (OBS)

- En términos generales, la observación de audiencias y las entrevistas realizadas por CEJOSPA, indican que los jueces garantizan el derecho del procesado de intervenir en las audiencias, bien sea a solicitud de la defensa o porque el mismo juez ofrece la oportunidad.

- Sin embargo, durante los primeros meses de entrada en vigencia del sistema, se percibía falta de claridad en relación con el objetivo de cada audiencia y el límite del derecho a la no auto incriminación, por lo que se impedía en algunos casos la intervención del procesado.

Aún ahora, subsiste discusión acerca de la posibilidad de que el acusado intervenga en el juicio oral cuando dicho testimonio no se haya ofrecido como prueba en la audiencia preparatoria. Parece que la decisión de si el acusado debe o no declarar, en la mayoría de los casos sólo puede adoptarse luego de la práctica de toda la prueba de la Fiscalía y posiblemente de la defensa, o de la necesidad de precisar, aclarar o corregir algo de lo que ya se dijo en el juicio, por lo que este tema debería ser ajustado por vía legal o por lo menos jurisprudencialmente.

d. Número de investigaciones por prevaricato contra jueces penales y fiscales (EST)

No se tuvo acceso a cifras estadísticas sobre este ítem. Con todo, existe un rumor generalizado sobre la existencia de cuando menos 30 procesos por prevaricato contra jueces penales y fiscales (algunos hablan hasta de 120) ante la inconformidad de unos respecto de las decisiones de otros.

Se sabe de fiscales que anuncian investigaciones penales contra jueces que adoptan decisiones contrarias a las peticiones de la Fiscalía, como cuando decretan ilegal la captura. Con el tiempo esto ha derivado en que los jueces, en especial los de control de garantías, actúen con miedo de que posteriormente se modifique su decisión, se inicie el proceso penal referido anteriormente o les sean compulsadas copias a autoridades disciplinarias.



CEJOSPA



También se conoce de diferencias entre jueces de conocimiento y control de garantías en Bogotá, surgidas a partir de la decisión de los primeros de revocar las medidas adoptadas en control de garantías, lo cual ha generado denuncias por prevaricato entre estos mismos operadores jurídicos.

La existencia de este tipo de asuntos atenta en contra el fortalecimiento del papel de cada interviniente dentro del sistema penal, en especial del juez de control de garantías, por lo que debe ser objeto de atención por parte de las autoridades.

En todo caso hay que reconocer que estas dificultades²² son producto del escaso desarrollo que hasta el momento ha tenido la interpretación de la ley procesal, dado que hasta ahora nos encontramos en la fase inicial del proceso de implementación; pero se espera que el sistema se vaya ajustando a partir de las decisiones jurisprudenciales que se vayan adoptando con las cuales se podrá hacer pedagogía para superar las diferencias interpretativas que se vayan presentando.

e. Número de casos en que no se permite el uso de la palabra al defensor (OBS)

En las audiencias observadas por CEJOSPA se constató que el papel del defensor se garantiza suficientemente desde el punto de vista de su intervención, puesto que en ningún caso se le niega el uso de la palabra.

f. % de casos en que no se produce la liberación inmediata ante la ilegalidad de la captura (ENT)

En relación con el respeto a la libertad personal hay que decir que para las capturas en flagrancia se manifestó que en algunas oportunidades, una vez ordenada la restitución de la libertad personal por la ilegalidad de la captura o porque el delito no comporta medida de aseguramiento privativa de la libertad, el fiscal conmina al indiciado a permanecer en la sede de la Unidad de Reacción Inmediata con el fin de garantizar su presencia en la audiencia de formulación de imputación.

²² Por ejemplo, existe discusión entre los jueces de control de garantías y los de conocimiento, sobre el límite de tiempo idóneo para realizar el control de legalidad de la captura, aún estando dentro de las 36 horas establecidas por la ley; sobre la materialización de los derechos del capturado o sobre lo que constituye un exceso de fuerza al momento de la captura, entre otros.



CEJOSPA



CEJOSPA considera que esta práctica es inapropiada puesto que una vez restablecida la libertad, el indiciado tiene el derecho a movilizarse a su libre albedrío sin adquirir la calidad de “medio preso”.

g. % de casos en los que la defensa se allana a lo que el juez indique (OBS)

La observación de audiencias indica que los defensores no manifiestan reiterativamente su desacuerdo con los jueces. Sin embargo, se debe precisar que allanarse a lo señalado por el juez, no indica necesariamente conformismo o insuficiencia de combatividad de la defensa puesto que no toda decisión del juez debe producir enfrentamiento o indicar la desviación del rol del defensor. Por ello, es importante que los programas de capacitación entrenen a los defensores en relación con los límites de la defensa pasiva con el fin de que no incurran en negligencia en el desempeño de su papel.

h. Número de casos en que la duración de la entrevista entre el defensor y su defendido se percibe como insuficiente (ENT)

De acuerdo con la observación de audiencias y las entrevistas realizadas, todo indica que los defensores consideran que la entrevista no sólo les es permitida en la totalidad de los casos, sino que, además, se desarrolla con suficiencia de tiempo y confidencialidad, lo cual coadyuva el propósito de hacer más garantista el sistema penal acusatorio.

i. % de solicitudes negadas por el juez para hablar con el defendido durante la audiencia, cuando estas suspensiones se han solicitado (OBS)

Los jueces no niegan oportunidades para que el defensor pueda hablar con su defendido, aún cuando se tengan que suspender las audiencias, lo cual habla bien del papel que están cumpliendo los jueces en relación con las garantías de los procesados.

j. % de casos en los que el juez interroga (OBS)

En ninguna de las audiencias observadas por CEJOSPA se presenciaron interrogatorios realizados por el juez, en los casos no autorizados por la ley.

Sin embargo, para CEJOSPA no debe confundirse el interrogatorio de testigos, con las preguntas que el juez de control de garantías debería poder formular en las audiencias preliminares con el fin de controlar las actuaciones realizadas por la Fiscalía. En este punto, lo que parece que está sucediendo es que la presencia de los requirentes se está reemplazando por la presentación y lectura de informes por



parte del Fiscal, situación observada especialmente en la legalización de capturas en donde en vez de contar con la asistencia del policía que la realizó, tal como se hacía al principio de la implementación del sistema, se ha optado por la lectura de los informes de captura y el acta de derechos del capturado.

Si bien son entendibles las dificultades logísticas que puede representar tener que contar con la presencia de quien realiza la captura, considera CEJOSPA que la supresión de esta presencia atenta contra el galantismo del sistema, pues no es lo mismo controvertir un papel que poder conocer de voz del policía la forma en la que ocurrieron los hechos, en el caso en que existan dudas acerca de la legalidad del procedimiento.

Una mejor gestión de audiencias preliminares tal vez podría ayudar a corregir las dificultades operativas que trae consigo contar con la presencia del policía y que tienen como consecuencia en que éste deba quedarse en la URI horas después de su turno o dejar descuidada su zona de vigilancia en espera del inicio de la audiencia.

Componente 1.2. Funcionamiento de la defensa

a. % casos en el que las solicitudes de la defensa por informes técnicos de criminalística o de medicina forense de entidades estatales fueron respondidas de manera oportuna (ENT)

b. % casos en el que las entidades estatales y privadas dieron respuesta completa y oportuna a las solicitudes de información por parte de la defensa (ENT)

El fortalecimiento de la defensa se refleja en el aporte que hace de elementos de convicción, puesto que en un proceso adversarial cada uno de los enfrentados debe presentar sus propias pruebas, por oposición a un sistema, como el mixto, en el que la defensa presentaba sus pruebas a instancias de la misma Fiscalía.

En relación con estos dos indicadores, a través de las entrevistas practicadas a los defensores públicos, se pudo establecer que las solicitudes probatorias de informes técnicos de criminalística o de Medicina Legal realizadas por ellos a entidades estatales, no son contestadas de manera oportuna en todos los casos. Así, aun cuando la respuesta que finalmente se entregue sea considerada por los propios defensores como satisfactoria, la demora en su producción afecta negativamente el desempeño de la defensa técnica.

Por su parte, los defensores de confianza o particulares, consideran que estas garantías en el ejercicio de su papel no les están dadas en el nuevo sistema penal,



CEJOSPA



pues sus solicitudes ni siquiera son atendidas por las entidades públicas requeridas. Así, aún cuando se haga uso del derecho de petición, la solicitud es negada, en muchas ocasiones con el argumento de que se trata de información reservada. Esto pone de manifiesto la desventaja en que se encuentran los procesados asistidos por defensores particulares, frente a los atendidos por la defensa pública.

c. % de casos en el que no se garantiza la entrevista entre el defensor y su cliente (ENT)

d. Promedio de tiempo que duran las entrevistas con el defensor (ENT)

En relación con estos dos indicadores CEJOSPA concluye lo siguiente.

Desde el punto de vista de respeto al derecho de que el investigado pueda sostener una entrevista con su defensor en condiciones apropiadas para que además la defensa pueda ejercer de mejor manera su papel, se tiene que, en términos generales, este encuentro se garantiza suficientemente y en promedio tiene una duración de media hora, lo cual es calificado por los propios defensores como apropiado.

No obstante, para casos con persona capturada, algunos defensores de confianza manifiestan su inconformidad por cuanto se enfrentan con dificultades para el ingreso a las sedes de la Unidad de Reacción Inmediata en donde deben practicar la entrevista con su defendido.

Componente 1.3. Control de legalidad a restricción de derechos fundamentales

Aunque CEJOSPA no obtuvo información en relación con ninguno de los indicadores contruidos para medir este componente, relacionados fundamentalmente con las declaratoria de ilegalidad, hemos podido establecer que hay diversidad de criterios en cuanto a la legalización de las actuaciones investigativas que requieren orden previa del fiscal, puesto que mientras algunos jueces de control de garantías exigen legalización tanto de las órdenes como de los procedimientos cumplidos con base en ellas, otros consideran que el control de legalidad sólo procede en relación con los procedimientos.

Lograr esta precisión es importante porque con ella se evitarían esfuerzos infructuosos de la Fiscalía que posteriormente serían decretados ilegales o se podrían estar llevando a cabo audiencias que no se requieren o procedimientos ilegales, según la interpretación que se adopte.

En particular, lo que tiene que ver con la restricción del derecho a la libertad personal y con fundamento en cifras correspondientes a otros indicadores, CEJOSPA considera preocupante que del total de capturas de fase I y fase II en los primeros 18 meses, esto es, de 35.199, sólo hayan llevado a audiencia de control de legalidad de captura 25.652 y que de 35 mil capturas, sólo se hayan formulado imputaciones en 21.420 casos.

Esto permitiría pensar que del total de capturas hubo cerca de diez mil que pudieron ser ilegales o no comportaban medida de aseguramiento, razón por la cual la fiscalía no las llevó al control correspondiente del juez de garantías. Además del total de capturas, sólo en 21.420 casos se tenían elementos suficientes para realizar imputación, lo que deja por fuera del sistema judicial, en términos de proceso formalmente concebido 13.779 capturas, que a lo mejor, no debieron realizarse.

Componente 1.4. Prevalencia de la libertad

a. % de casos en los que se adoptaron medidas de aseguramiento privativas de la libertad (EST)

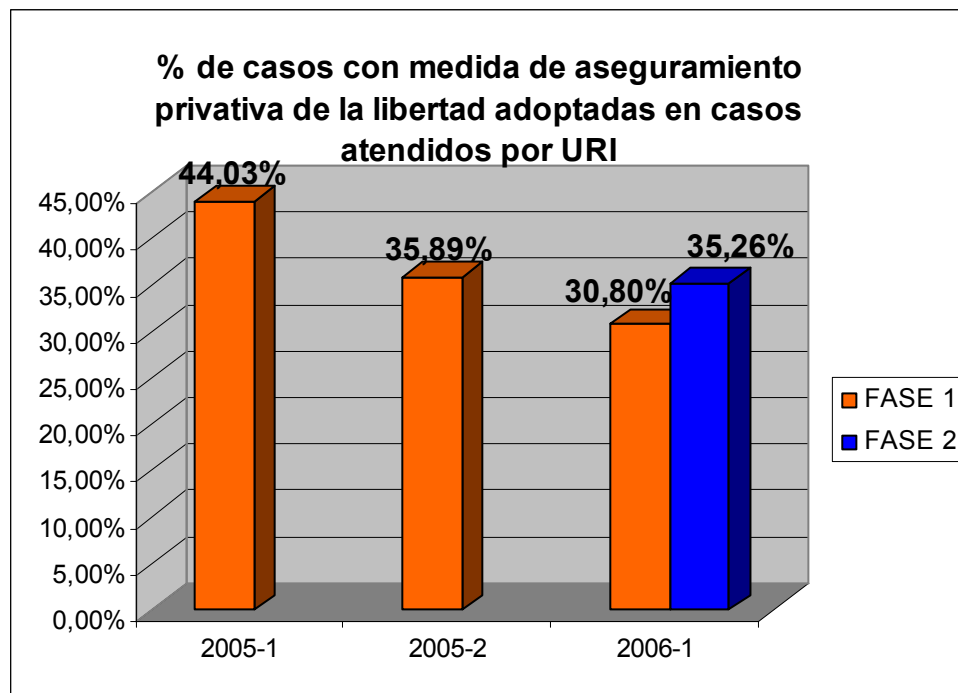
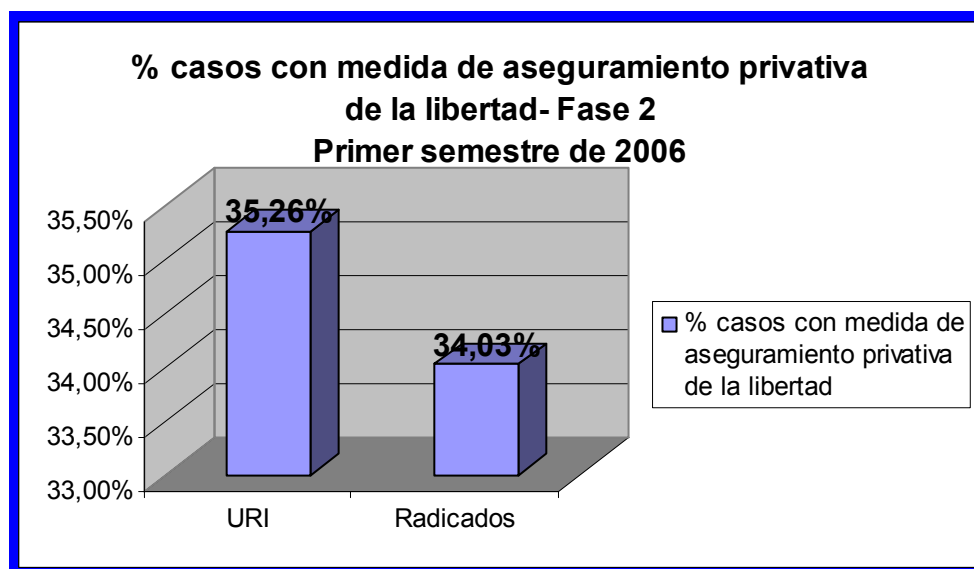


TABLA DE ESTADÍSTICAS URI			
FASE II			
	2005-Sem1	2005-Sem2	2006-Sem1
FORMULACIONES DE IMPUTACION	5.176	18256	5721
MEDIDAS RESTRICTIVAS PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD	2279	6552	1762
FASE II			
FORMULACIONES DE IMPUTACION	NA	NA	3571
MEDIDAS RESTRICTIVAS PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD	NA	NA	1259



FASE 2- Primer semestre								
TABLA DE ESTADÍSTICAS URI								
	B/RAMANGA	BUGA	CALI	MEDELLÍN	SAN GIL	SANTA ROSA	TUNJA	TOTAL
FORMULACIONES DE IMPUTACION	782	549	834	1.029	156	99	122	3.571
MEDIDAS PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD	368	222	257	232	78	37	65	1.259
TABLA DE ESTADÍSTICAS FISCALES RADICADOS								
	B/RAMANGA	BUGA	CALI	MEDELLÍN	SAN GIL	SANTA ROSA	TUNJA	TOTAL
FORMULACIÓN DE IMPUTACIÓN	734	474	804	1.408	158	102	190	3.870
MEDIDAS PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD	379	180	226	345	67	37	83	1.317

En relación con el cálculo de este indicador, hay que decir que de la información estadística recibida no hay datos sobre el número de imputaciones realizadas por los fiscales radicados para todos los períodos pero sí para los fiscales URI²³. En esta medida, se optó por desarrollar de forma separada las medidas de aseguramiento solicitadas y concedidas a los fiscales URI y a los radicados, encontrando similitud en los resultados arrojados, esto es, un promedio del 35% de casos en los que se adoptó esta medida.

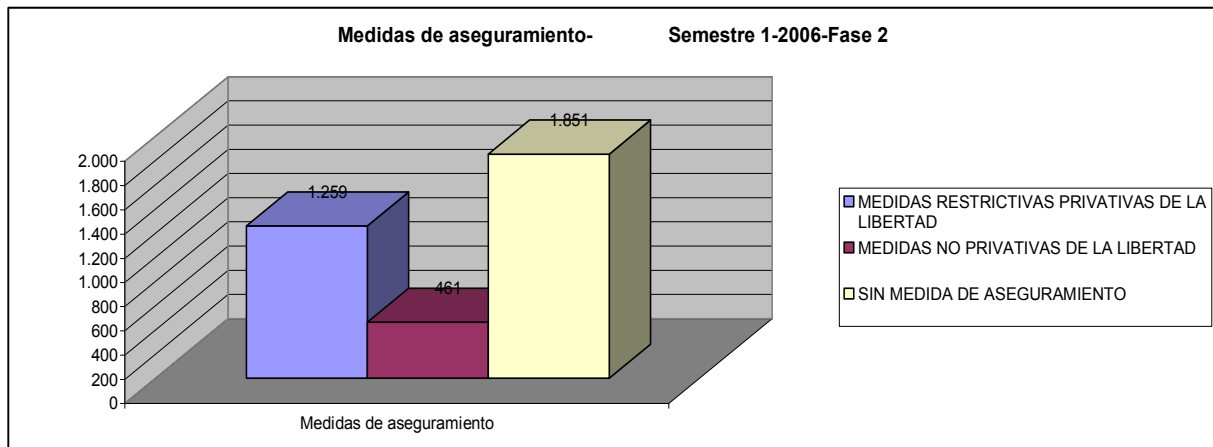
Comparando este resultado con los datos del 2003, en donde se impusieron 58.826 medidas de aseguramiento de un total 339.920 procesos con resolución de apertura de instrucción a nivel nacional, lo cual corresponde al 17%²⁴, se observa cómo se

²³ El formato para la recolección de información estadística usado en 2005 por la FGN no contaba con la tabla relacionada con Audiencias preliminares realizadas por Fiscales URI. Además, para el registro de la información en URI, no hay claridad sobre si la cuenta se lleva en número de personas o en número de casos, diferenciación que sí se encuentra en el nuevo formato, pero únicamente para la información de los fiscales radicados.

²⁴ Anuario Estadístico de la Fiscalía General de la Nación. Pág. 135, Tabla 9.1.

incrementó considerablemente el número de medidas de aseguramientos privativas de la libertad, lo cual va en contravía de la expectativa del sistema.

b. % de casos en los que se adoptaron medidas de aseguramiento no privativas de la libertad (EST)



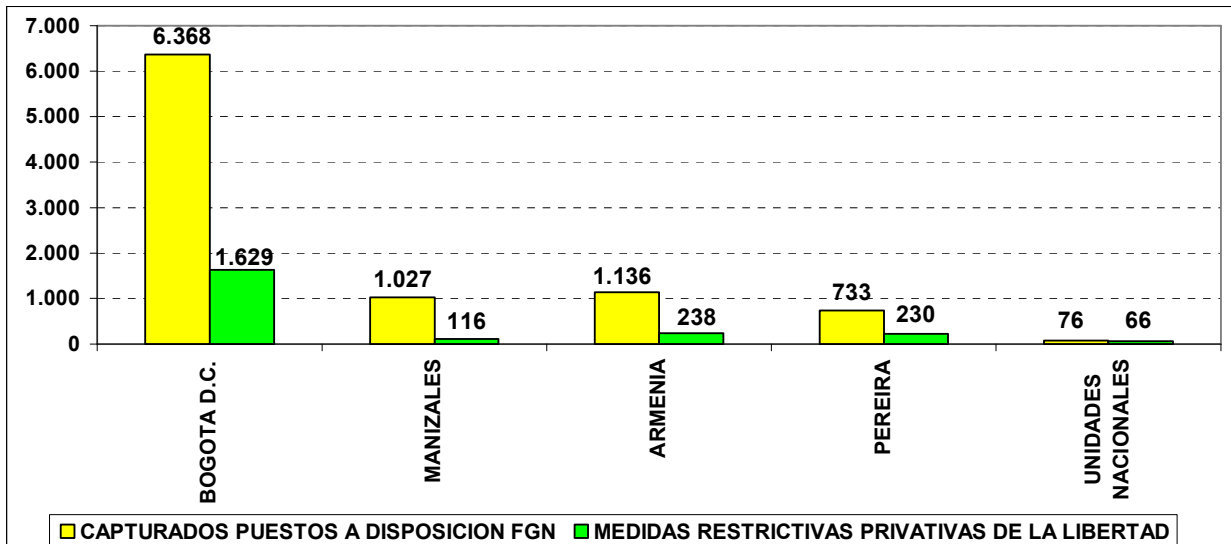
	B/RAMANGA	BUGA	CALI	MEDELLIN	SAN GIL	SANTA ROSA	TUNJA	TOTAL	%
FORMULACIONES DE IMPUTACION	782	549	834	1.029	156	99	122	3.571	
MEDIDAS RESTRICTIVAS PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD	368	222	257	232	78	37	65	1.259	35.2%
MEDIDAS NO PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD	103	73	131	79	24	24	27	461	12.9%
SIN MEDIDA DE ASEGURAMIENTO	311	254	446	718	54	38	30	1.851	51.8%

Para el cálculo de este indicador únicamente se pudo contar con información para el segundo semestre de 2006, fase II.

Frente al porcentaje de los casos en que se decretó medida no privativa de la libertad hay que decir que fue significativo en el sentido de que alcanzó el 12,9% lo cual indica que se viene abriendo paso medidas distintas a la privación de la libertad, en delitos cuya gravedad, medida en los mínimos de la pena a imponer, no es muy alta. Sin embargo, comparando el dato con las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, vemos como sigue prevaleciendo la restricción a la libertad como la medida de aseguramiento más usada, lo cual desvirtúa la expectativa del sistema.

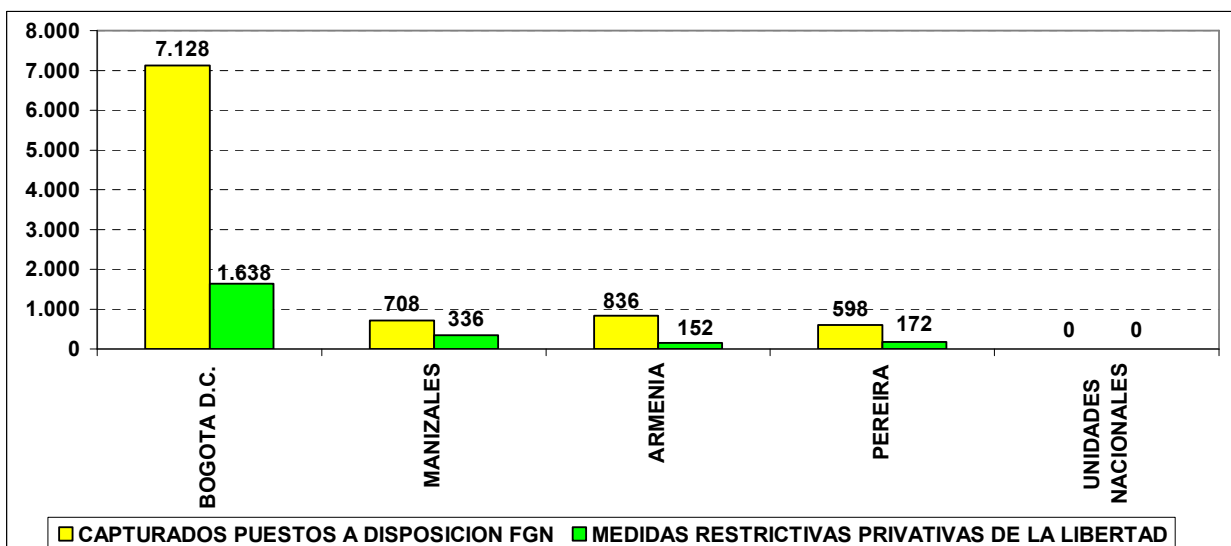
c. Número de capturas en flagrancia realizadas

CAPTURADOS RECIBIDOS EN FISCALIA SISTEMA ACUSATORIO PRIMER SEMESTRE DE 2005



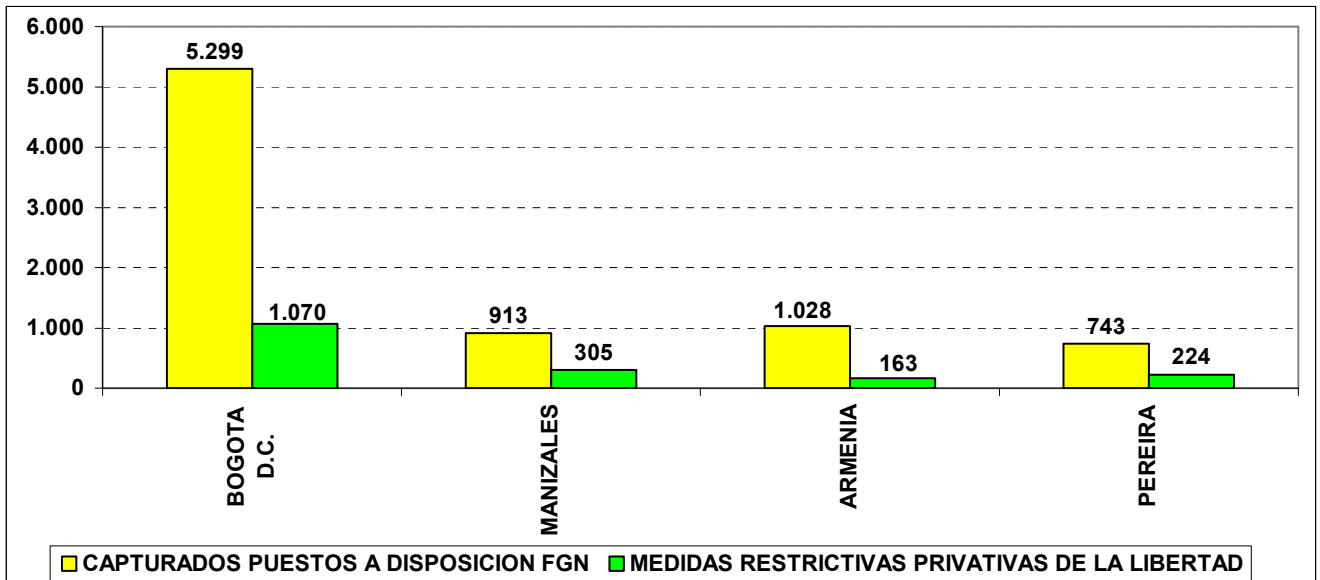
Fuente: Cálculos CEJOSPA con base en datos suministrados por la FGN.

CAPTURADOS RECIBIDOS EN FISCALIA SISTEMA ACUSATORIO SEGUNDO SEMESTRE DE 2005



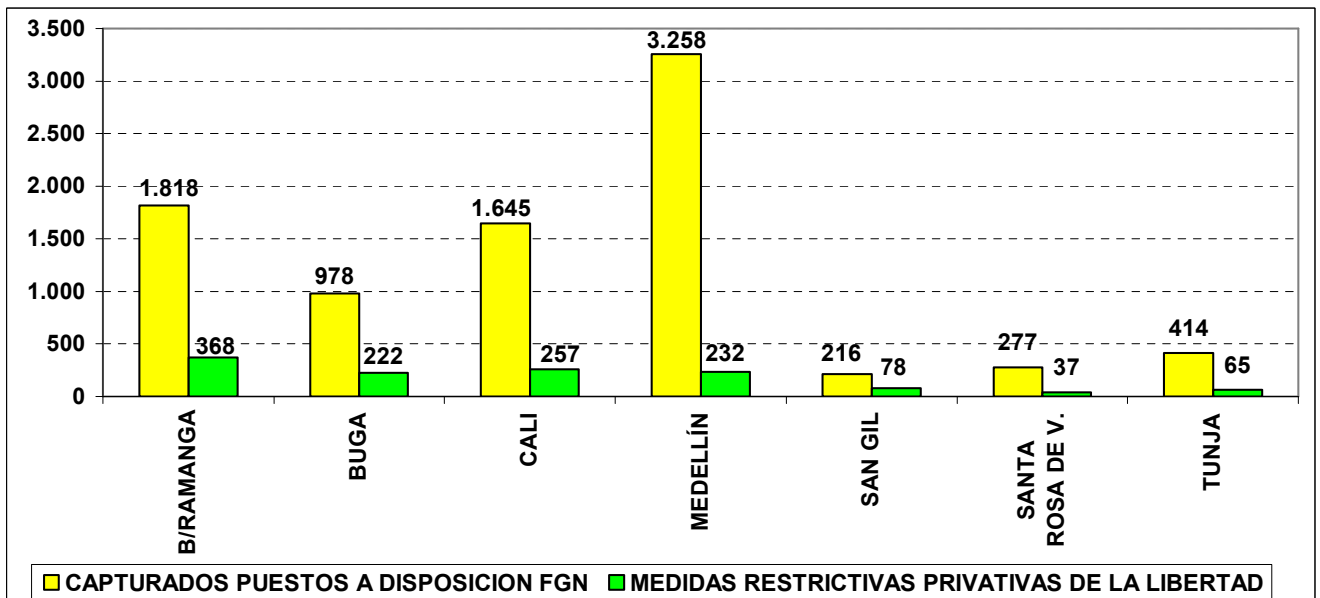
Fuente: Cálculos CEJOSPA con base en datos suministrados por la FGN.

CAPTURADOS RECIBIDOS EN FISCALIA SISTEMA ACUSATORIO PRIMER SEMESTRE DE 2006 FASE 1



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

CAPTURADOS RECIBIDOS EN FISCALIA SISTEMA ACUSATORIO PRIMER SEMESTRE DE 2006 FASE 2



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



En la Fase I fueron puestas a disposición de la Fiscalía 18.610 personas capturadas, lo que implica que se produjeron 1.551 en promedio por mes. En cambio, en lo que va de 2.006, en Fase I se redujo el porcentaje de capturas a 1.331 por mes, con acumulado general de 7.983, cuando era de esperarse que fuera más alto, puesto que ahora, en tercer semestre de Fase I no sólo se captura en flagrancia sino además con las labores de investigación iniciadas en el año 2.005.

Además, encontramos que durante el año 2.005 en los mismos distritos que hoy conforman la Fase I de implementación del sistema se realizó por parte de la Policía Nacional para el año 2.003 un total de 98.470 capturas²⁵. Esta cifra comparada²⁶ con los 18.610 capturados puestos a disposición de la Fiscalía General de la Nación durante el mismo periodo (un año) en el 2.005 reflejan un descenso significativo de las capturas²⁷.

La misma apreciación puede hacerse para los Distritos que conforman la Fase II, en donde en el 2.003 se registraron un total de 49.005 capturas²⁸, mientras que en los primeros seis meses de implementación se han registrado 8.606 capturas, lo que hace suponer que al año serían en total 17.212 capturas.

Resulta claro que el objetivo de hacer de la privación de la libertad la excepción, desde el comportamiento de las capturas, se encuentra cumplido satisfactoriamente con esta reducción de capturas. Esta situación puede ser explicada por los siguientes factores:

- El control estricto a todo el proceso complejo de la captura, el cual ha servido para desmotivar las capturas ilegales.
- El criterio de captura como consigna de la policía preventiva ha cambiado, mejorado los niveles de respeto al derecho de libertad personal.
- Las nuevas exigencias para la medida de aseguramiento privativa de la libertad, con lo cual se disminuyen las ordenes de capturas que se requieren para hacer efectiva la medida.
- El menor nivel de procesos abiertos en comparación con lo el sistema anterior.

²⁵ Policía Nacional, Revista Criminalidad, No 46 Tomo III, páginas 56, 65, 74.

²⁶ Es importante para la comparación tener en cuenta que la cifra para el 2003 fue proporcionada por la Policía Nacional, mientras que para el 2005, la fuente es la FGN. Esta divergencia en el origen de los datos y las falencias actuales en la recolección de la información estadística podrían generar algunos desfases en la comparación.

²⁷ Aunque hay que reconocer que las fuentes de información son diferentes, para el 2.003 la fuente es Policía Nacional y para 2.005 es Fiscalía General de la Nación.

²⁸ Policía Nacional, obra citada, página 84.



CEJOSPA



No obstante esta disminución, que puede estar asociada con el garantismo, CEJOSPA quiere alertar sobre la posibilidad de que se esté aplicando el llamado “**principio de oportunidad callejero**” por parte de los Policías de Vigilancia, lo cual evidentemente repercute en el aumento de la impunidad en el país.

Componente 1.5. Ejercicio de los derechos de las víctimas

Aunque CEJOSPA no tuvo acceso a información estadística en relación con los indicadores que construyó para realizar esta medición, hay que hacer una importante diferenciación en cuanto a la atención que se brinda a las víctimas en las Salas de Atención al Usuario-SAU- y los CAVIV, en los que se reconoce su dignidad y posibilidad de reparación rápida y efectiva.

Sin embargo, una vez se supera la etapa de conciliación preprocesal y el caso llega a los Fiscales radicados, se hace evidente el abandono al que ha sido relegado este interviniente procesal, quien ha visto reducidos sus poderes y el alcance de su participación dentro del proceso penal, en relación con lo que ocurría en el sistema mixto.

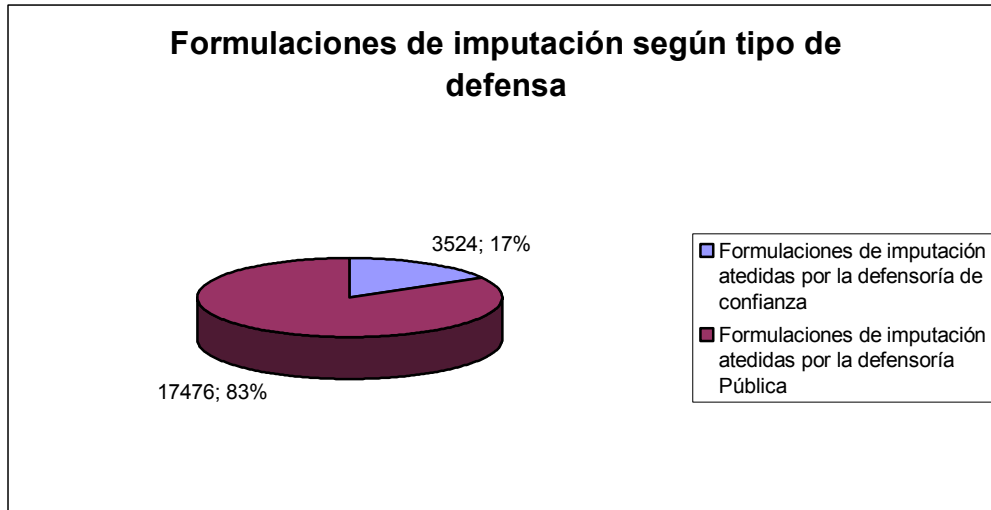
En efecto, en el SPA las víctimas deben contar con el apoyo de la Fiscalía General de la Nación, institución a la que deben acudir para efectos de obtener y suministrar información y elementos de convicción útiles para la acusación, lo cual está siendo cuestionado porque se interpreta como un recorte a los derechos de las víctimas que antes podían participar sin esta intermediación como parte civil aún antes de la iniciación formal del proceso.

Además, se observa que en muy pocas ocasiones estas cuentan con un apoderado que las represente, lo que pudiera ser un reflejo del desconocimiento de sus derechos o de la debilidad su papel en el proceso penal.

Así, no deja de ser paradójico que mientras los imputados tienen para su servicio al Sistema Nacional de Defensoría Pública, las víctimas no cuentan con un sistema análogo al cual acudir para hacer efectivo el ejercicio de sus derechos.

Componente 1.6. Fortalecimiento institucional de la Defensoría Pública

a. % casos en que participó la Defensoría Pública (EST)



Total de formulaciones de imputación	21000
Formulaciones de imputación atedidas por la defensoría de confianza	3524
Formulaciones de imputación atedidas por la defensoría Pública	17476

De un universo de imputaciones²⁹ de , la Defensoría ha atendido un total de 17.476, lo cual equivale al 81.35% de los casos³⁰.

Este hecho permite concluir que, contrastado con su figura análoga en el sistema anterior -la defensa de oficio- existe un importante avance en relación con la calidad de la defensa, desde el presupuesto de que el defensor público, a

²⁹ Existe una gran dificultad en poder determinar el número de imputaciones que se han realizado en el sistema. De acuerdo con los que informó el Consejo Superior de la Judicatura en su informe del primer año, en Fase I se realizaron 11.846 imputaciones, lo que difiere de la información suministrada por la Fiscalía como imputaciones, las cuales ascendieron a 11.401.

De estas cifras decidimos reconocer las 11.401 que contabilizó la Fiscalía; desde la perspectiva de que más o menos coinciden los datos de las dos instituciones para las imputaciones de todo 2.005. Para calcular las imputaciones del total de Fase I para el primer año y medio, observamos los cuadros de la Fiscalía, que nos indican imputaciones en URI 17.126; pero adicionalmente se dice que imputaciones de radicados ascienden a 16.606, que deberían sumarse a las 17.126, lo que nos daría un total de 33.732, lo cual resulta desproporcionado en relación con las imputaciones del primer año. Por lo tanto, consideramos que las imputaciones de Fase I en el primer año y medio son 17.126.

En relación con las imputaciones de Fase II, hay que preguntarse si, como en Fase I, se deben sumar los totales de imputación en URI y en radicados; lo cual para FASE I vimos que era desproporcionado, por lo que nos quedamos con el dato de 4.294 imputaciones para Fase II en el primer semestre.

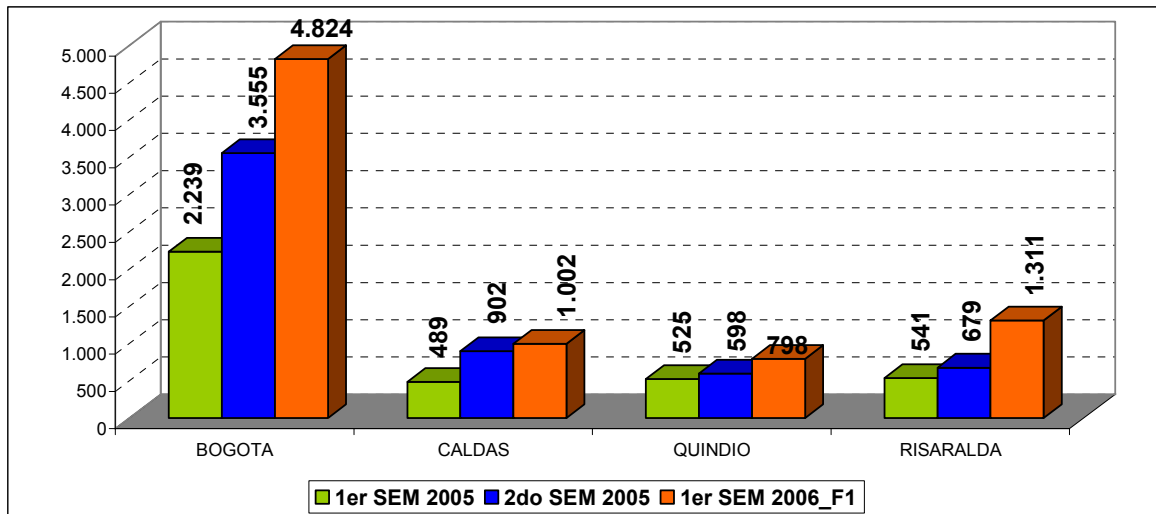
Sumadas 4294 de Fase II con 17126, obtenemos total de imputaciones en las dos Fases de 21.420

diferencia del defensor de oficio, si tiene capacitación, directrices, control de gestión y remuneración por su labor.

Se tenía previsto que la defensoría pública extendiera el marco de su atención a lo que antes cubría la figura del defensor de oficio, desaparecido en el sistema acusatorio a partir del 31 de diciembre de 2.005, según lo dispuesto por la Ley 941 de 2.005. Por esto se calculaba que la defensa pública podía llegar a copar entre el 85 y el 87 por ciento del total de la demanda de defensa técnica, en consideración a lo que cubrían conjuntamente la defensa pública y la defensa de oficio en el sistema mixto.

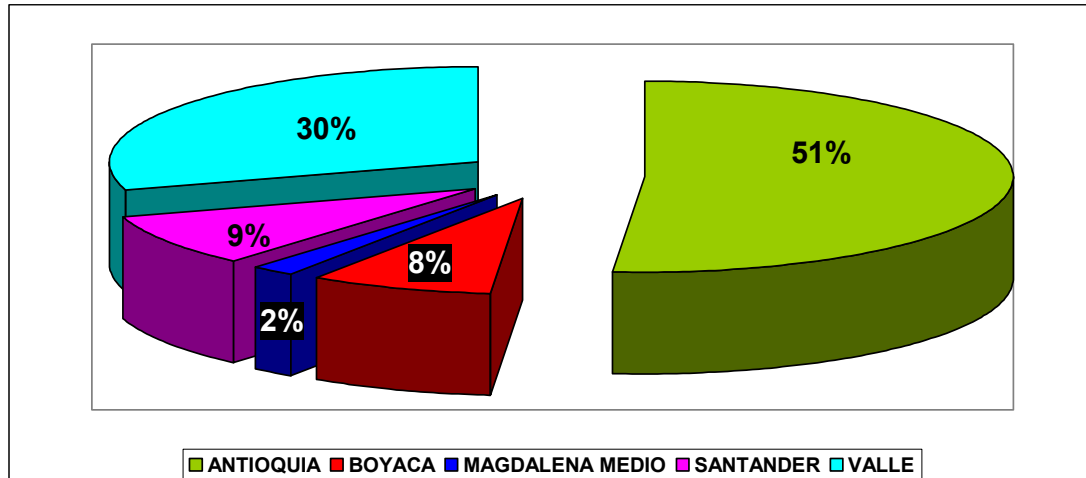
La evidencia de cubrimiento de la defensa pública es mucho más alta en Fase II, lo cual se explica en que se desarrolla en un territorio más rural que el de Fase I, donde la disponibilidad de abogados litigantes preparados debidamente para enfrentar el sistema acusatorio es más escasa, déficit que ha debido ser cubierto por la defensa pública.

**EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE SOLICITUDES DE SERVICIOS A LA DEFENSORIA PUBLICA
FASE I DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO
PERIODO ENERO DE 2005 A JUNIO DE 2006**



Fuente: Cálculos CEJOSPA con base en datos suministrados por la Defensoría del Pueblo.

**NÚMERO DE SOLICITUDES DE SERVICIOS A LA DEFENSORIA PUBLICA
FASE II DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO
PERIODO ENERO A JUNIO DE 2006**



ANTIOQUIA	3.781
BOYACA	588
MAGDALENA MEDIO	135
SANTANDER	651
VALLE	2.193
TOTAL	7.348

Fuente: Cálculos CEJOSPA con base en datos suministrados por la Defensoría del Pueblo.

El ascenso del nivel de las solicitudes de servicio de defensoría pública se explica en varias situaciones: en primer término la Ley 906 de 2.004 extendió la atención de la defensoría pública a situaciones en las que no es presupuesto la falta de capacidad económica del procesado, mientras que la Ley 941 de 2.005 si exige la satisfacción de esta exigencia, dejando abierta la posibilidad de la necesidad del servicio como presupuesto para la atención por parte de la defensa pública; esto es, que se amplió el marco de intervención de la defensa pública; por otra parte, la confianza en la defensa pública ha aumentado desde el reconocimiento de su proceso de capacitación y el mejoramiento en la organización y en el control de la gestión que realizan los operadores de defensa pública; pero además el mayor margen de movilidad que tiene el defensor público frente al defensor contractual, toda vez que la defensa pública cuenta con unidad de investigación criminal con investigadores y peritos, ha estimulado la migración de algún nivel de la otrora clientela de los defensores contractuales a la defensa pública, además que por esta misma situación el costo de la defensa privada se ve incrementado.

También hay que considerar que el aumento de las solicitudes de servicio de defensoría pública está asociado con el nivel socio económico de los imputados en el sistema penal acusatorio, esto es, que la mayor parte de los imputados son de escasos recursos económicos, población para cuya atención justifica su existencia la



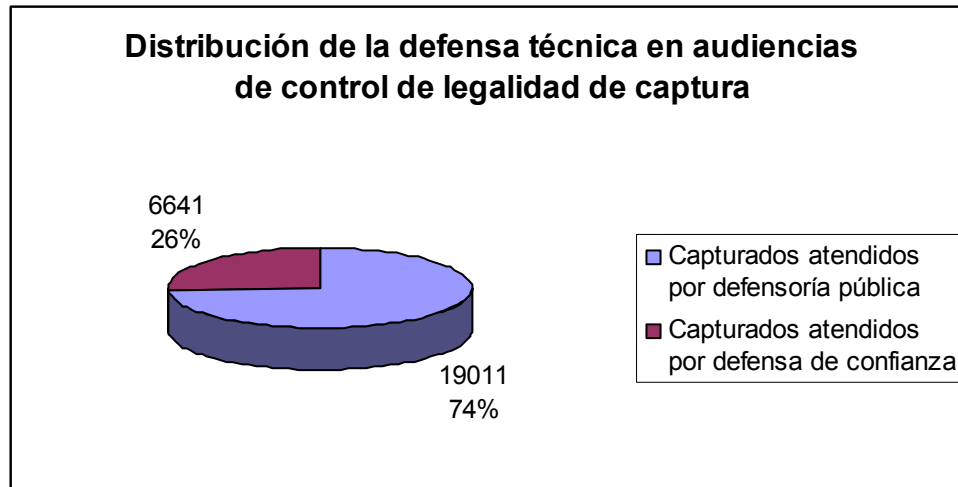
CEJOSPA



defensa pública. Otro tema que habría que plantearse es si la defensa de confianza está capacitada suficientemente y por eso su intervención en el sistema acusatorio es tan baja.

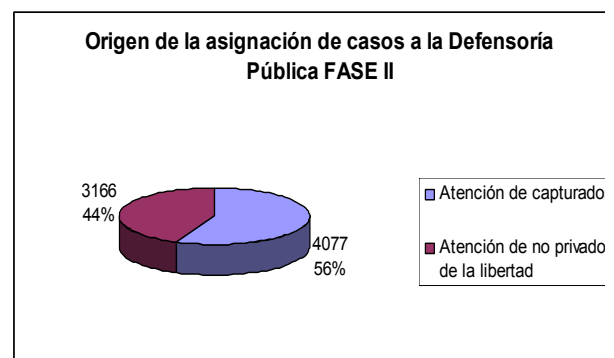
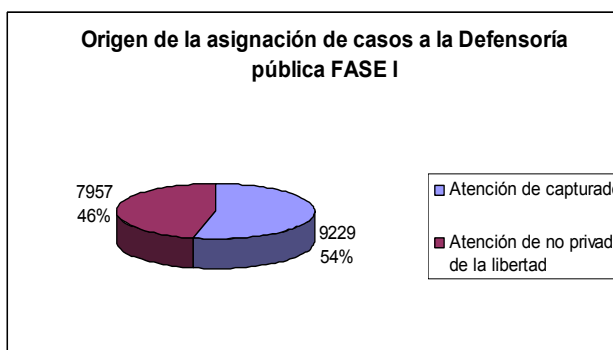
El mejoramiento de la capacidad de respuesta de la defensa pública a las solicitudes de servicio permite concluir el cumplimiento de la expectativa del fortalecimiento de la defensa pública.

b. % de capturados atendidos por la Defensoría Pública (EST)



El defensor público, que está disponible en las sede de URI, es la persona a la que con mayor facilidad se le asigna la actividad de acompañar al privado de la libertad a la correspondiente audiencia de control de legalidad de captura, lo cual puede corregirse mejorando las actitudes de los encargados permitiendo la entrada de los abogados litigantes a los sitios de reclusión con el fin de ofrecer sus servicios.

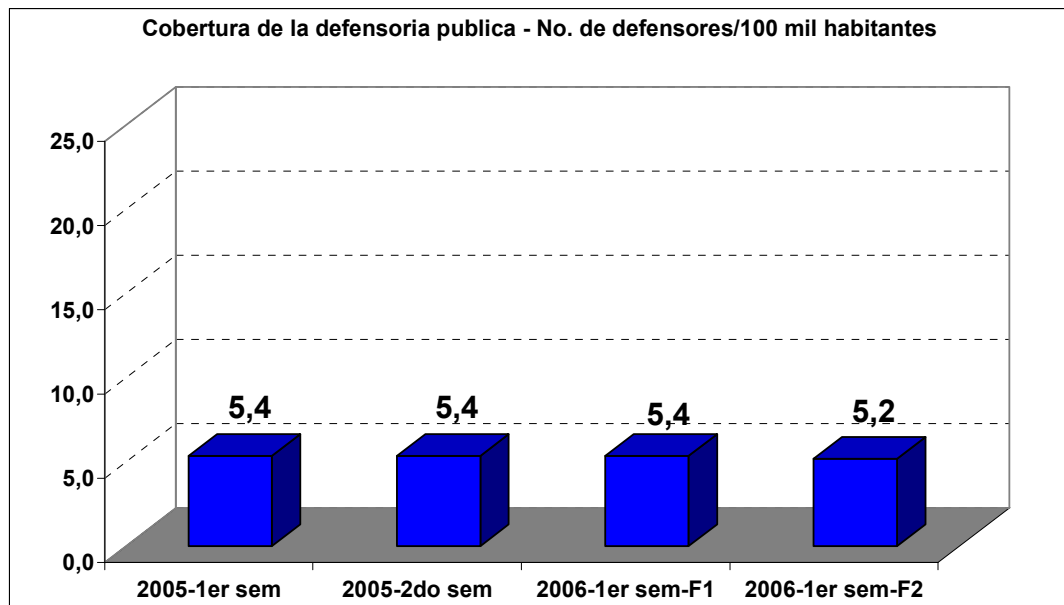
Esto porque no se puede perder de vista que el servicio de defensa pública es residual y solamente para quienes no tengan capacidad económica para sufragar su propia defensa.



c. Cobertura territorial por defensor (EST)

La defensoría pública tiene cubrimiento en todo el territorio nacional y específicamente donde ha iniciado la implementación del sistema penal acusatorio, lo cual es positivo puesto que en el sistema mixto las deficiencias de la defensa técnica que presentaba la defensa de oficio afectaban las garantías de los sindicados.

d. Cobertura defensoría pública por 100.000 habitantes (EST)



	1er SEM 2005	2do SEM 2005	1er SEM 2006_F1	1er SEM 2006_F2
a. Número de defensores públicos	485	485	485	662
b. Población total de los distritos que componen cada fase	9.055.538	9.055.538	9.055.538	12.778.488

Fuente: Cálculos CEJOSPA con base en datos suministrados por la Defensoría del Pueblo.

RELACIÓN N° DE FISCALES Y DEFENSORES Y No. DEFENSORES POR CADA 100 MIL HABITANTES			
	N° FISCALES	N° DEFENSORES	N° DEFENSORES POR C/ 100 MIL HABS.
Bolivia	311	68	0,8
Buenos Aires (Arg)	373	132	0,9
Colombia³¹	1.591	1.147	6,2
Córdoba (Arg)	100	17	1,4
Costa Rica	252	223	5,7
Chile	129	192	2,1
Ecuador	323	32	0,3
El Salvador	647	278	4,3
Guatemala	545	471	3,9
Honduras	391	233	3,3
Paraguay	193	96	1,7

POBLACION, DENUNCIAS, No. DE FISCALES Y TASA DE FISCALES POR CADA 100 MIL HABITANTES				
	POBLACION	DENUNCIAS	No. FISCALES	No. FISCALES POR C/ 100 MIL HABS.
Bolivia	8.405.405	46.263	311	3,7
Buenos Aires (Arg)	13.827.203	289.606	373	2,7
Cordoba (Arg)	1.179.372	32.378	100	8,5
Costa Rica	3.886.318	122.239	252	6,5
Chile	3.114.595	285.328	129	3,8
Ecuador	12.156.608	122.180	323	2,7
El Salvador	6.517.798	92.888	647	9,9
Guatemala	11.986.558	222.436	545	4,5
Honduras	6.535.344	89.534	391	6,0
Paraguay	5.635.806	33.305	179	3,2

El número de defensores por cada 100.000 habitantes en Colombia es alto en relación con los demás países del área, lo cual permitiría pensar, en principio, que

³¹ Hasta donde va de desarrollo de Fase I y de Fase II

nuestro país se encuentra más comprometido con la defensa técnica de las personas menos favorecidas.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que las necesidades de defensores públicos dependen en buena medida de los niveles de criminalidad, por esta razón CEJOSPA se espera poder incluir estos datos en las próximas entregas de su boletín.

e. Carga de trabajo por defensor (EST)



Nº defensores en Fase I: 485 Nº defensores en Fase II: 662.

La proyección del número de imputaciones que se efectuarían en el nuevo sistema penal acusatorio se hizo con base en el número de resoluciones de apertura de investigación que se realizaba en el sistema mixto. De esta manera, se determinó que un defensor atendería un promedio de 35 casos, en concordancia con el estándar internacional³². Este estándar no se ha verificado en la práctica, quizás por la fase de consolidación en que se encuentra el sistema y el número de casos que actualmente se encuentran en etapa de indagación.

Debe precisarse que las cifras que muestra la gráfica corresponden a la carga de defensores públicos a partir de la imputación, es decir, no se tienen en cuenta las audiencias de legalización de captura ni la carga acumulada que tienen del sistema mixto.

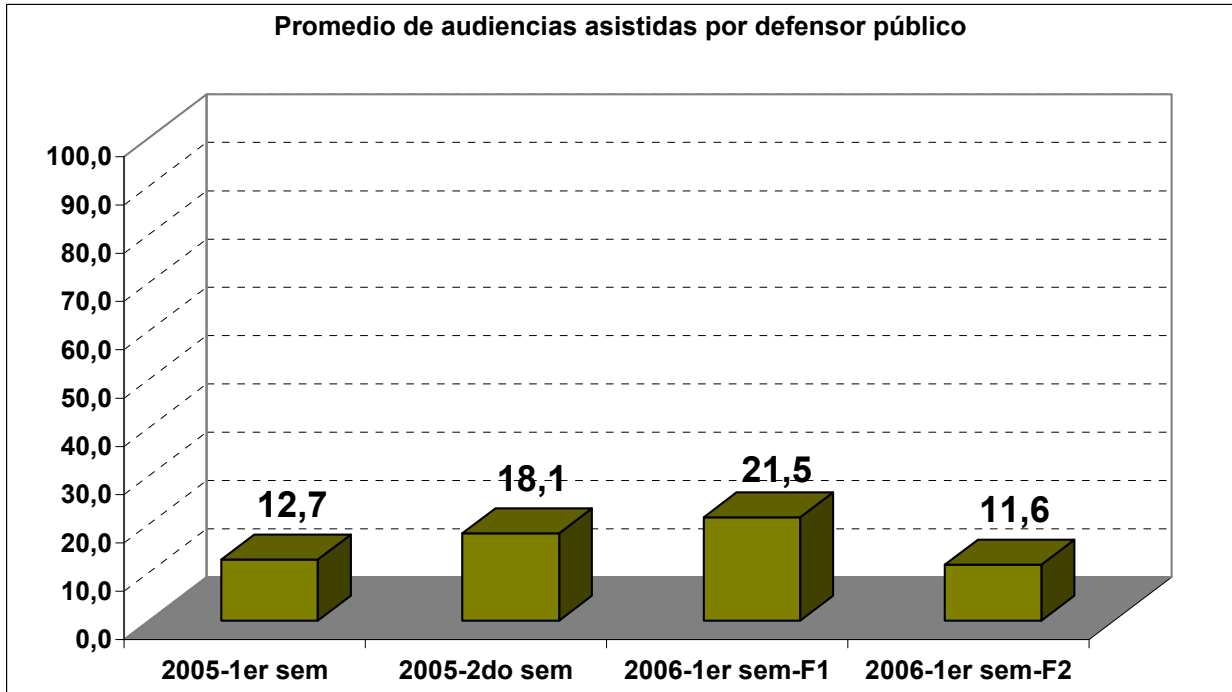
³² “Diagnóstico sobre el Programa Penal Ordinario de la Defensoría Pública. Lineamientos para su orientación. Cooperación de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; Bogotá, 2002.



CEJOSPA



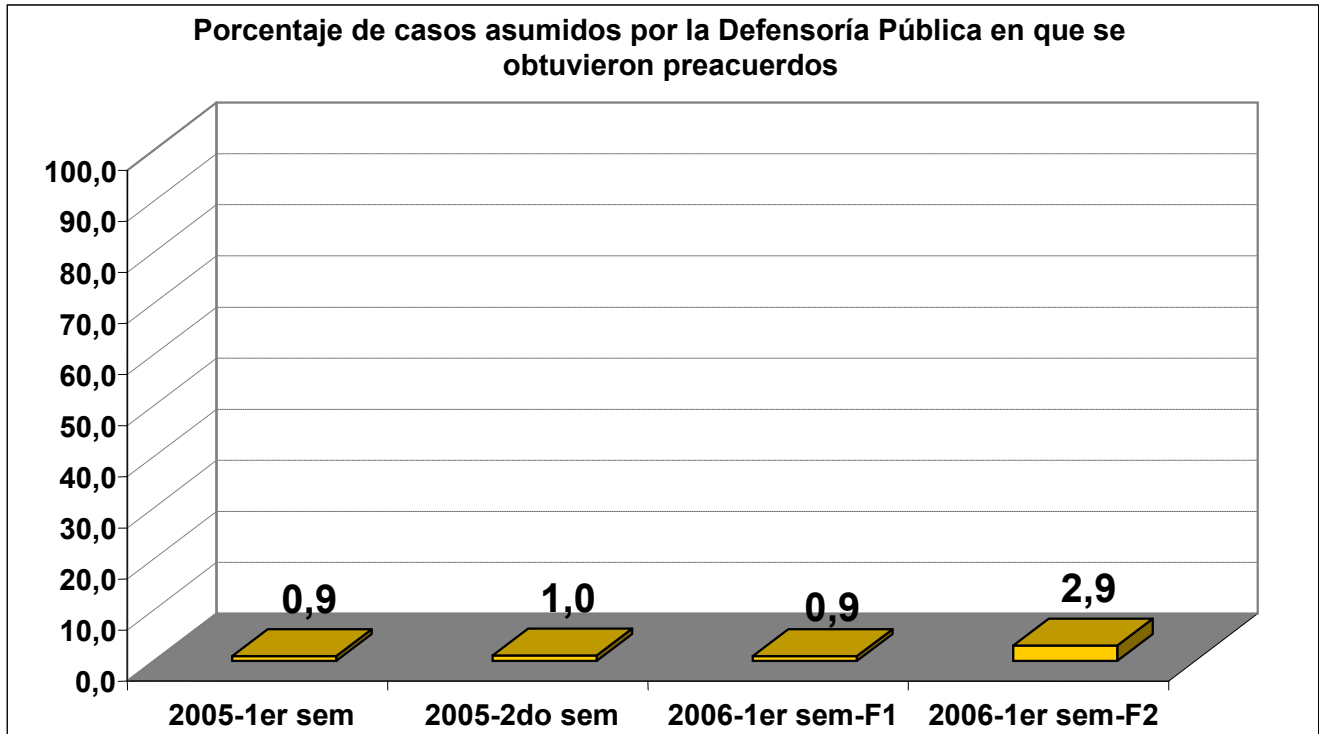
f. Promedio de audiencias asistidas por defensor público por año (EST)



	1er SEM 2005	2do SEM 2005	1er SEM 2006_F1	1er SEM 2006_F2
a. Número de defensores públicos	485	485	485	662
b. Número de audiencias en las que participó la defensoría pública	6.150	8.787	10.408	7.671

Fuente: Cálculos CEJOSPA con base en datos suministrados por la Defensoría del Pueblo.

g. % de casos asumidos por la Defensoría Pública en que se obtuvieron preacuerdos (EST)

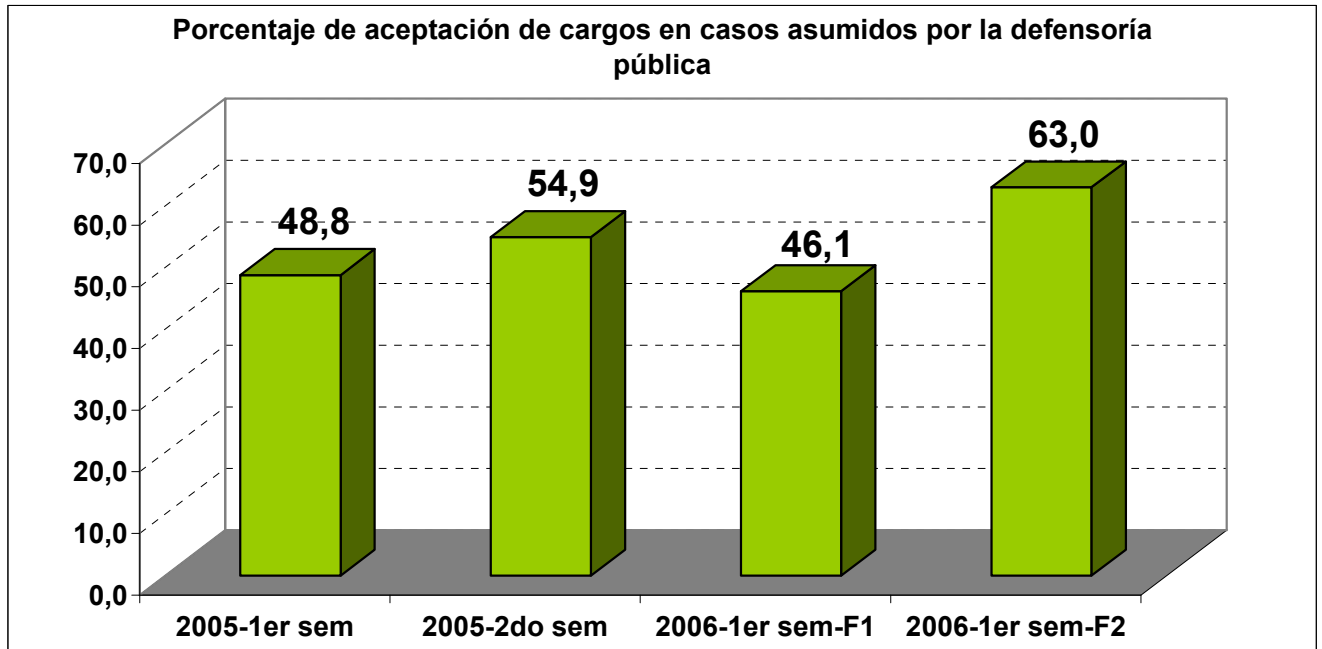


	1er SEM 2005	2do SEM 2005	1er SEM 2006_F1	1er SEM 2006_F2
a. Número de casos asignados a la Defensoría Pública	16.678	35.040	44.361	21.834
b. Número de preacuerdos obtenidos por la defensa pública	156	362	415	643

Fuente: Cálculos CEJOSPA con base en datos suministrados por la Defensoría del Pueblo

Como se observa, el nivel de preacuerdos en el universo de casos atendidos por defensor público es muy poco representativo, lo que podría explicarse por la poca disposición que parece tener la Fiscalía a realizar preacuerdos, privilegiando mejor las aceptaciones de imputación, como se observa en el siguiente cuadro.

h. % aceptación de cargos en casos asumidos por la defensoría pública (EST)



	1er SEM 2005	2do SEM 2005	1er SEM 2006_F1	1er SEM 2006_F2
a. No. De sentencias por aceptación de cargos en casos asumidos por la defensoría pública	1.514	2.040	2.257	2.536
b. Número de sentencias en casos asumidos por la defensoría pública	3.104	3.715	4.891	4.027

Fuente: Cálculos CEJOSPA con base en datos suministrados por la Defensoría del Pueblo.

Este nivel de aceptaciones de imputación muestra como las expectativas en torno de las salidas alternativas del proceso acusatorio se están cumpliendo lo cual no puede ser entendido como una actitud entreguista de la defensa, máxime si se tiene en cuenta, como se verá, que la mayoría de los casos que ingresan al sistema provienen de capturas en flagrancia en donde el margen de movilidad del defensor es muy limitado.

Componente 1.7. Papel del Ministerio Público

No se obtuvo información estadística relacionada con las actuaciones del Ministerio Público. Sin embargo, es importante mencionar que mientras para algunos existe la percepción de la poca relevancia de su papel en el sistema acusatorio; para otros, el Ministerio Público juega un papel de control adicional que asegura las garantías de los enfrentados en el debate, al cual llega sin definir previamente ninguna



CEJOSPA



posición, con una independencia que pretende ser un contrapeso para cualquiera de las partes.

La observación de audiencias que hará CEJOSPA permitirá evaluar su papel, para determinar si la tendencia de su intervención muestra un apoyo sistemático a una de las partes, lo que supondría el incumplimiento de su rol constitucional.

TRAS 18 MESES, EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO ES MÁS GARANTISTA?

En términos generales el sistema penal acusatorio es más garantista que su predecesor, porque en la mayoría de los casos los roles se diferencian con claridad, se verifica un mayor control sobre las restricciones a los derechos fundamentales, en especial a la libertad y existe mayor cobertura de la defensa pública.

Con todo, CEJOSPA considera que debe revisarse el debate acerca de la facultad y conveniencia de que el juez practique pruebas de oficio. Que se puedan decretar pruebas de oficio podría atentar contra la garantía de imparcialidad que debe caracterizar al juez dentro del sistema acusatorio.

En cuanto a la prevalencia de la libertad, CEJOSPA encuentra que la privación de este derecho como medida preventiva ha aumentado en comparación con lo que sucedía en el sistema anterior, lo cual va en contravía de la expectativa de hacer más garantista el sistema. A su vez, esta reducción desvirtúa el mito según el cual todos los procesados del sistema acusatorio se encuentran en libertad, y que esto repercute negativamente en la seguridad ciudadana. Para CEJOSPA la seguridad ciudadana no debería asociarse con el número de personas privadas de la libertad puesto que se trata de una correlación no verificada con la que se desconoce que la seguridad depende en buena medida de políticas de prevención del delito y del mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de los habitantes.

Para la próxima edición del observatorio, se esperan incorporar cifras sobre número de delitos y excarcelaciones del viejo sistema y del nuevo sistema.

Con todo, sería importante contar con adecuados sistemas de información que permitan a los operadores del proceso identificar aquellas personas que, valiéndose del respeto por la libertad personal que brinda el sistema acusatorio, delinquen reiteradamente pues en estos eventos sí podría argumentarse el peligro para la seguridad de la sociedad como una causal para imponer una medida de

aseguramiento privativa de la libertad.

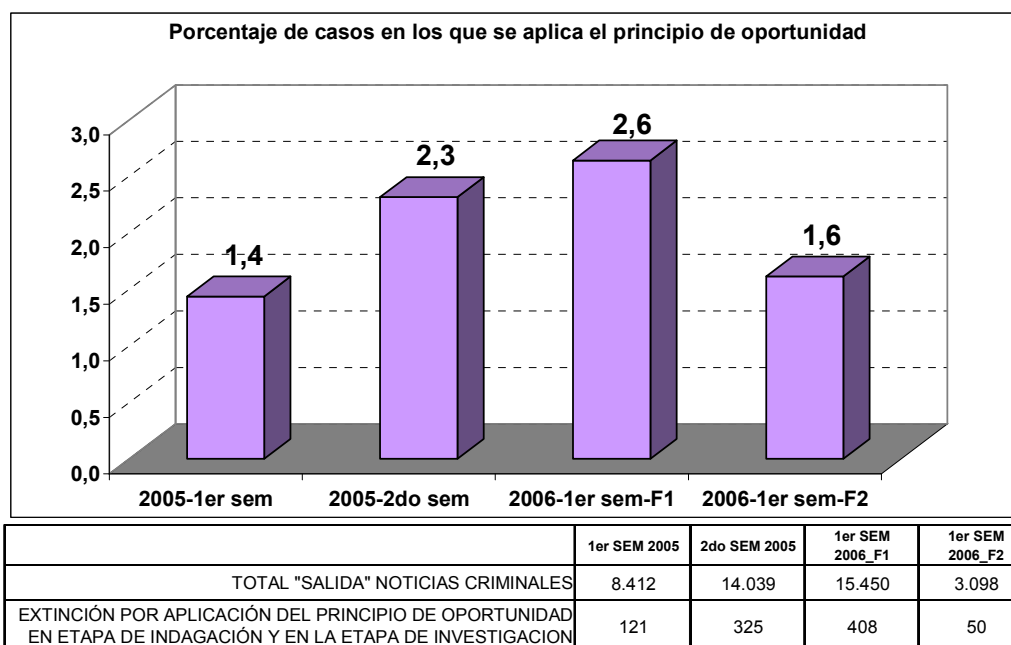
Por su parte, la ampliación en la cobertura de la defensoría pública, la cual sin duda es una ganancia del sistema, no debe entenderse como un reemplazo de la defensoría de confianza pues en realidad ha ocupado de mejor manera el lugar que antes desempeñaban los defensores de oficio. Con todo, se hace un llamado de atención a los defensores de confianza para que fortalezcan su organización en aras de direccionar esfuerzos de capacitación que repercutan a favor del garantismo y de la calidad de la defensa técnica de los procesados.

El Sistema Nacional de Defensoría Pública ha sido fortalecido para la entrada en vigencia del sistema acusatorio y se encuentra apoyado por una unidad de investigadores criminalísticos y algunos peritos, con los que se realiza una labor que significa una ganancia importante para la defensa técnica.

EXPECTATIVA 2. HACER MÁS EFICIENTE EL SISTEMA PENAL

Componente 2.1. Selectividad

a. % casos en los que se aplica el principio de oportunidad (EST)



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



CEJOSPA



Se aplicó el principio de oportunidad en un nivel muy bajo, en relación con lo inicialmente esperado. No obstante, se encuentra un leve incremento entre las cifras reportadas en el segundo semestre de 2006, lo cual permitiría presumir que la figura podría llegar a afianzarse con el tiempo.

La Fiscalía no está haciendo uso del más importante recurso que le ha otorgado el nuevo sistema penal que entre otras funciones, serviría para concentrar los esfuerzos en la criminalidad grave y organizada.

Esta circunstancia podría explicarse por las siguientes causas:

- La ausencia de una política criminal
- Deficiencias normativas de la figura, por ejemplo, la exigencia de individualización del indiciado
- Una Directiva de la Fiscalía que ha hecho más exigentes los requisitos para la aplicación del principio.
- Una tendencia de la Fiscalía a privilegiar las aceptaciones de cargos sobre la aplicación del principio de oportunidad

De acuerdo con lo anterior, CEJOSPA considera importante desarrollar un procedimiento para pequeñas causas, y además revisar la reglamentación que sobre aplicación del principio de oportunidad ha expedido la Fiscalía, con miras a facilitar la aplicación frecuente de este importante instituto.

b. % casos en los que el juez de control de garantías rechaza la aplicación del Principio de oportunidad (EST)

No se recibieron datos estadísticos detallados en relación con este punto, pero para el cálculo de este indicador, es importante mencionar que existe una significativa discordancia entre las cifras aportados por el Consejo Superior de la Judicatura y las ofrecidas por la Fiscalía General de la Nación pues, mientras en los datos suministrados por esta última se menciona un total 880 solicitudes³³, el Consejo informa que para agosto 31 de 2006 se celebró un total de 5003 audiencias de solicitud de aplicación del principio de oportunidad.

³³ Cifra suministrada en la presentación de la Fiscalía General de la Nación en la Comisión Constitucional de Seguimiento celebrada el 2 de noviembre de 2006. Es de anotar que si bien el corte de estas cifras es del 31 de octubre de 2006, mientras que para el del Consejo Superior de la Judicatura es del 31 de agosto de 2006, la gran diferencia entre los datos no puede endilgarse a un período de dos meses.

**TIPO DE SOLICITUDES
AUDIENCIAS DE CONTROL DE GARANTIAS
ENERO 2005 A AGOSTO DE 2006**

TIPO DE SOLICITUD	%	No. AUDIENCIAS
APLICACIÓN PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD	4,22%	5.003

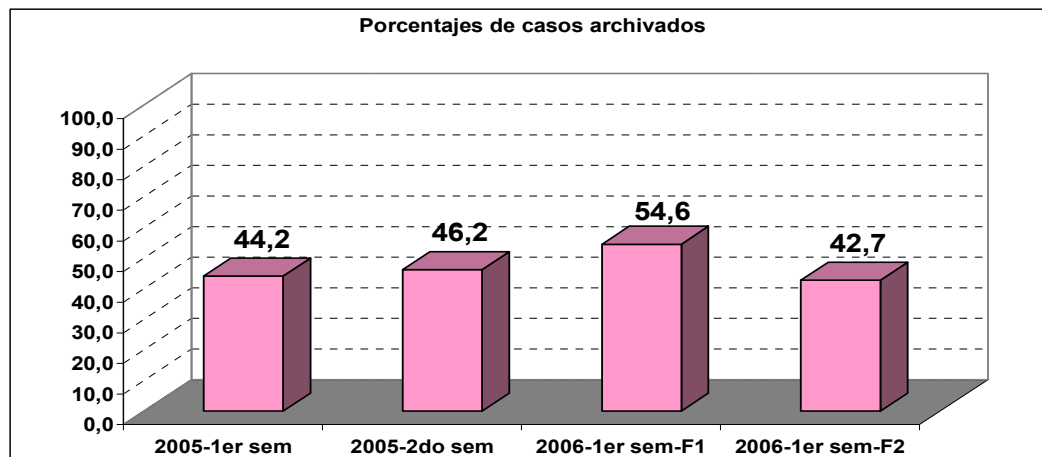
Fuente: Sala Administrativa – Consejo Superior de la Judicatura

Ahora bien, de las cifras globales suministradas por la Fiscalía, se tiene que se hicieron las 880 solicitudes decididas de la siguiente manera: 773 aprobadas por el juez y 21 negadas para fase 1; 85 solicitudes de aplicación aprobadas y 1 negada para fase 2.

De esta manera, vemos cómo en un porcentaje muy bajo los jueces imprueban la solicitud formulada por el fiscal, lo cual muestra que la poca aplicación de esta figura no es causada por la actividad de los jueces sino por la poca solicitud de la Fiscalía.

Sin embargo, de las entrevistas realizadas a los jueces, se encontró que los casos de rechazo se fundamentaron la mayoría de las veces en la falta de precisión de los criterios de política criminal que se desarrollan con la aplicación del principio de oportunidad.

c. % de casos archivados (EST)



	1er SEM 2005	2do SEM 2005	1er SEM 2006_F1	1er SEM 2006_F2
ARCHIVO DE LAS DILIGENCIAS	3.715	6.493	8.430	1.324
TOTAL SALIDA NOTICIAS CRIMINALES	8.412	14.039	15.450	3.098

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



En relación con los casos archivados se observa un alto porcentaje de esta salida procesal, sin que se precise cuál es el origen de su archivo.

Sin embargo, en un intento por desglosar este porcentaje, debe tenerse en cuenta que existen dos tipos de archivo, a saber:

(i) Archivo del artículo 78³⁴: Cuando ocurre un hecho generador de la acción penal, muerte del imputado o acusado, prescripción, aplicación del principio de oportunidad, amnistía, oblación, caducidad de la querrela, desistimiento y los demás contemplados por la ley. (Archivo judicial)

Si se tiene en cuenta que la aplicación del principio de oportunidad es registrada por la Fiscalía como un ítem aparte y que por la reciente entrada en vigencia del sistema es imposible que a la fecha se hayan dado prescripciones, se podría concluir que las salidas por este tipo de archivo corresponden principalmente a caducidades de la querrela y desistimiento en los delitos querellables.

(ii) Archivo del artículo 79: Se presenta cuando a juicio de la Fiscalía no existan motivos o circunstancias fácticas que permitan caracterizar un hecho como delito. (Archivo Fiscalía)

Así las cosas, podría intuirse que la mayor parte de salidas del sistema corresponden a la caducidad de las querrelas, a la no configuración de los hechos como delito y al desistimiento de los querellantes.

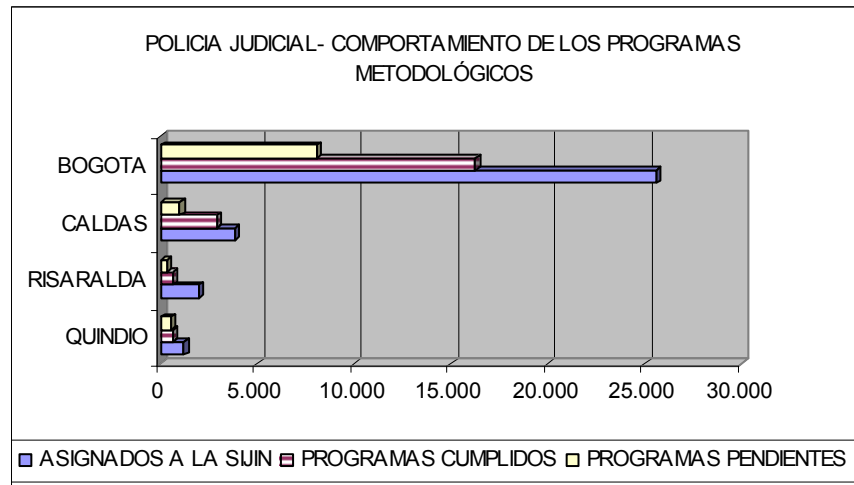
Esta situación puede ser positiva para aquellas noticias criminales que de bulto no revisten las características de un delito y que por ende no ameritan la intervención del aparato penal estatal ni su inclusión en las estadísticas, aumentando con ello la aparente congestión del sistema, tal como ocurría en el sistema anterior en el cual la facultad de archivo por parte del fiscal no era contundente. No obstante, la existencia de tantos archivos por conducta atípica conlleva a CEJOSPA a preguntarse si su causa puede estar originada en la desinformación de la ciudadanía sobre el ámbito de aplicación del sistema penal o el uso de éste como una medida temeraria, como ocurre con la costumbre de la parte vencida en un proceso de denunciar por prevaricato al juez.

d. % de noticias criminales que cuentan con programa metodológico (EST)

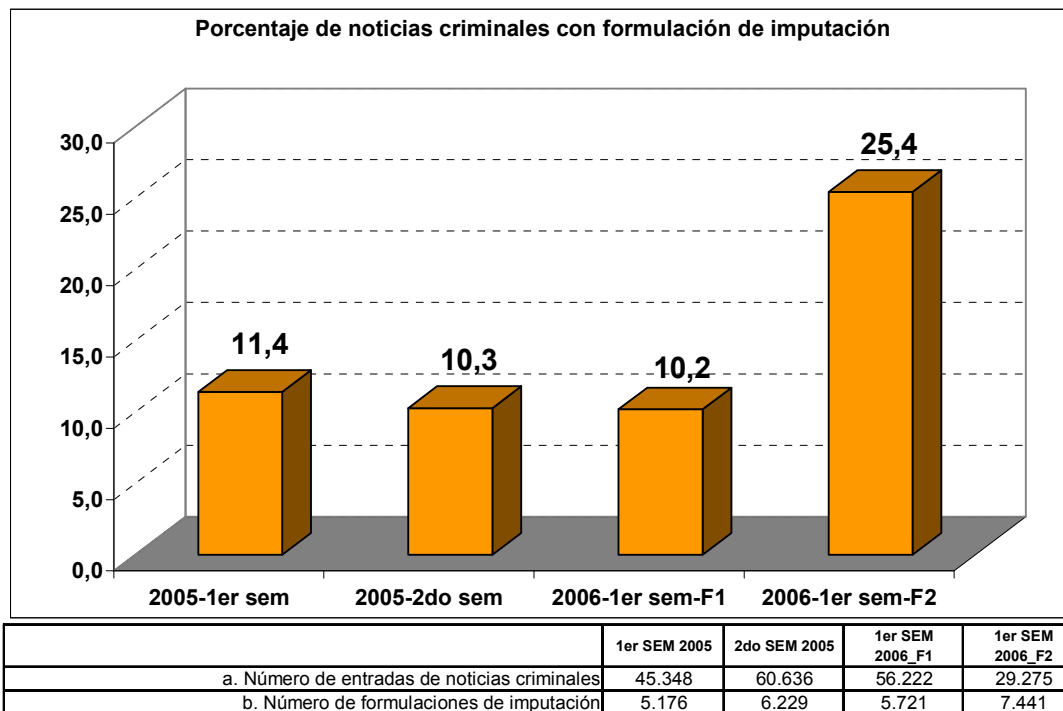
Aunque no se obtuvo información estadística detallada sobre este indicador, el informe del Consejo Superior de la Judicatura de 2005 reporta que de los 32.622

³⁴ Debe anotarse que la Corte Constitucional en sentencia C-591 de 2005 consideró que este archivo realizado por la Fiscalía es provisional, esto, entre otras cosas, porque al realizar un archivo con efectos de cosa juzgada y sin control judicial vulneraría los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación.

programas metodológicos asignados a la Sijin, el 66% se han ejecutado y que el 80% de los Programas corresponden a Bogotá.



e. % Noticias criminales con formulación de imputación (EST)



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

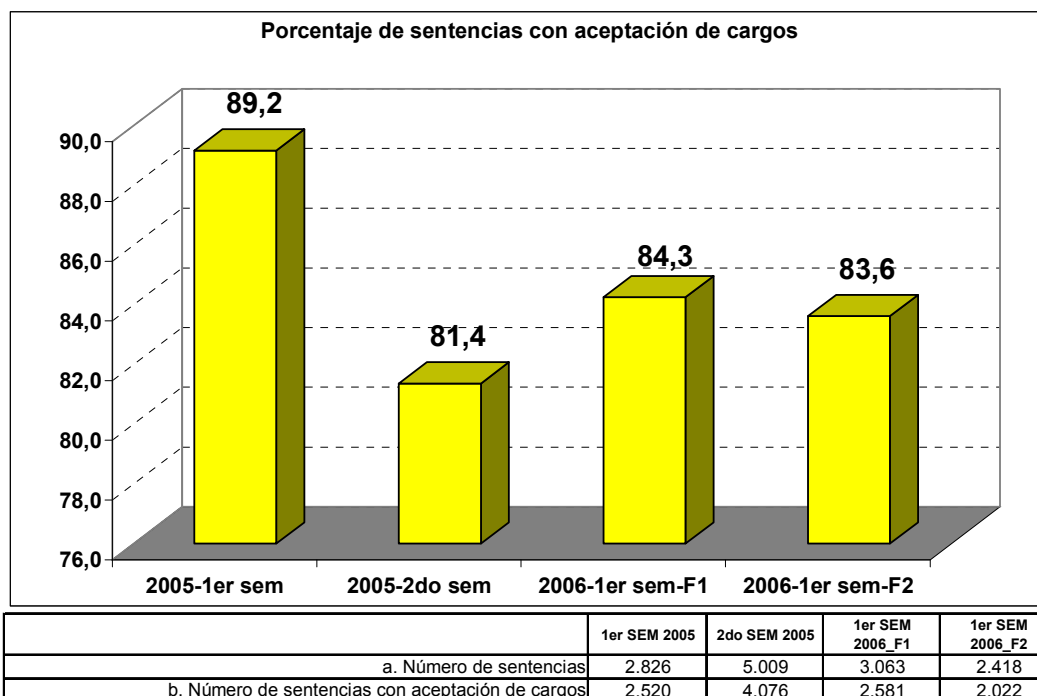
NO SE INCLUYERON DATOS DE RADICADOS A AUDIENCIAS PRELIMINARES POR NO DISPONERSE DE ESTA INFORMAC

Los bajos porcentajes presentados en la tabla permitirían confirmar la percepción generalizada de que la mayoría de casos se encuentran represados en la etapa de indagación, la cual se sustenta principalmente en las actuaciones investigativas adelantadas por la Policía Judicial bajo la dirección del Fiscal. Así las cosas, es importante reforzar tanto en número como en capacitación a los organismos que actualmente cuentan con funciones de policía judicial.

Sin embargo, es importante aclarar que lo que se identifica como un represamiento en la fase de indagación equivale a lo que antes se indagaba a partir de la resolución de apertura de investigación. A manera de ejemplo, en el año 2003 entraron a la Fiscalía por asignación 737.399 procesos de los cuales únicamente salieron con resolución de acusación en el 2003 98.738, es decir, el 13,39%³⁵. De esta manera, no es preciso afirmar que la congestión del sistema acusatorio sea inferior a la del mixto.

Componente 2.2. Efectividad

a. % de sentencias con aceptación de cargos (EST)

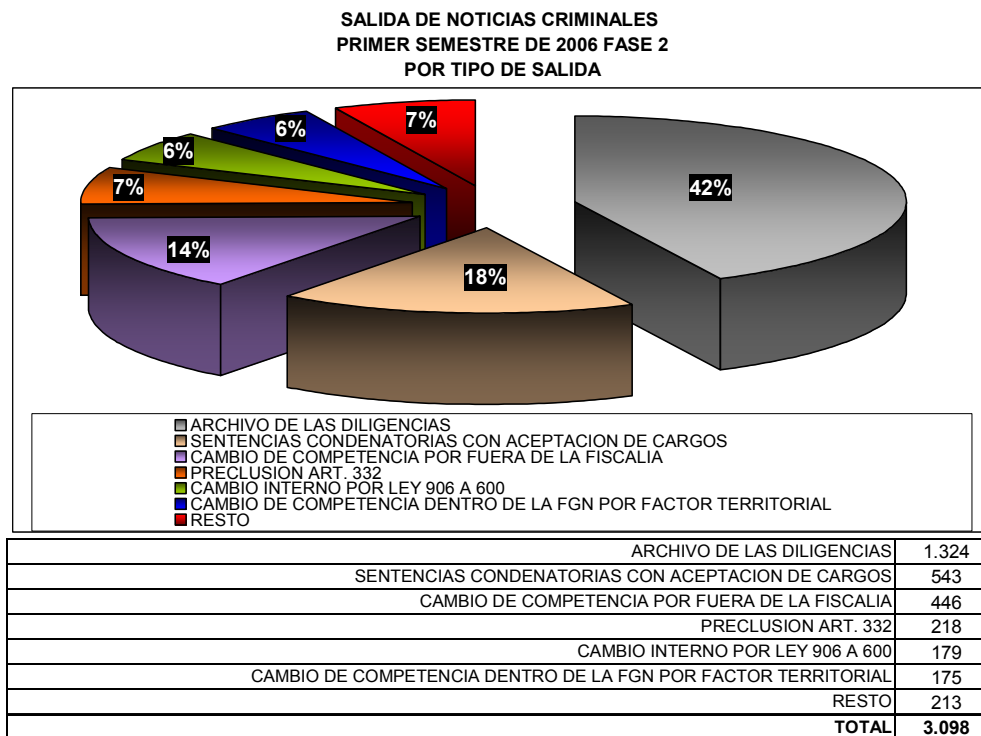


³⁵ Datos tomados de: Anuario Estadístico 1992-2003. Fiscalía General de la Nación. Tablas: 2.1 (pág. 10) y 9.1 (pág. 135)

El 80%, aproximadamente, de sentencias con aceptación de cargos representa un gran avance en comparación con la proporción de sentencias anticipadas en el sistema anterior que sólo alcanzaba el 29%³⁶. Este resultado indica que el modelo se está desarrollando de la manera en que fue concebido pues se esperaba que un alto número de procesos concluyera de esta manera. Con todo, en este análisis no puede desconocerse el hecho de que la mayoría de las capturas que a la fecha se realizan en el sistema son en flagrancia con lo cual se reduce en algo la contundencia de las medidas.

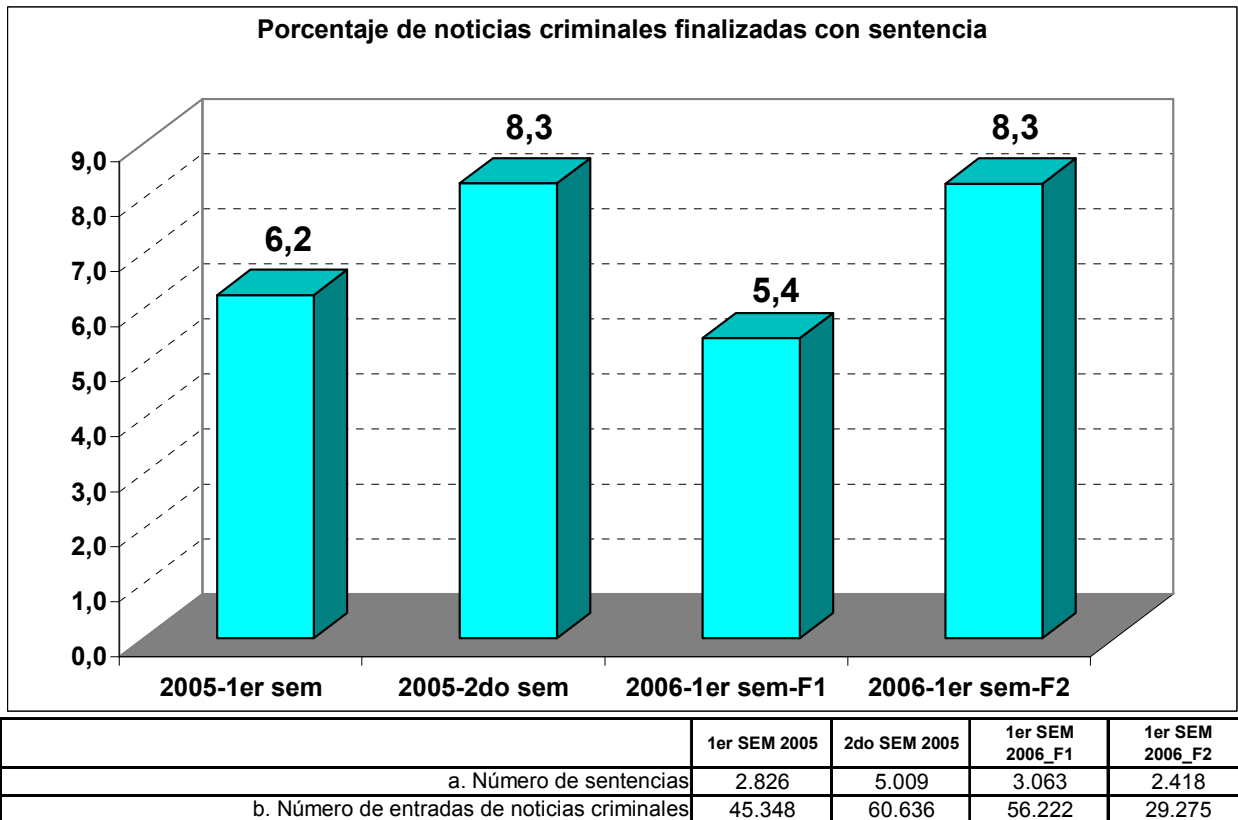
Ante el éxito de este mecanismo, vale la pena advertir que la propuesta del Gobierno y de la Fiscalía en el sentido de aumentar las penas para algunos delitos, podría incidir en los resultados de este indicador, ya que dicho aumento restringiría las posibilidades para la aceptación de cargos, aumentando los casos que llegarían hasta juicio. Es conveniente evaluar si este es el camino que se le quiere abrir al reciente sistema penal acusatorio.

b. % Noticias criminales finalizadas con sentencia (EST)



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

³⁶ En el sistema mixto de 101.420 resoluciones de apertura de instrucción se produjeron 29.449 sentencias anticipadas. (Datos tomados de: Anuario Estadístico 1992-2003. Fiscalía General de la Nación. Tablas: 3.1 (pág. 13) y 9.1 (pág. 135))



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

El modelo previsto por el Legislador contiene varias herramientas que permiten la evacuación anticipada de procesos, esto es, que culminen sin necesidad de llegar a un juicio (conciliación, preacuerdos, archivos, oportunidad), y en este sentido se explica el bajo porcentaje de salidas mediante sentencia. En este sentido, se valida la premisa del sistema según la cual no se realizarían muchos juicios orales porque el conflicto penal se solucionaría mediante vías alternas.

Ese porcentaje de 8% de salidas con sentencias, se asimila a los parámetros internacionales de los sistemas penales acusatorios que han implementados, con lo cual pareciera cumplirse la promesa. Sin embargo, este análisis quedaría incompleto si no se mencionara que estas sentencias corresponden fundamentalmente a criminalidad menor, con lo cual el éxito es parcial, pues habría de ser la gran criminalidad la que llenara estas cifras.



c. % casos en que se informó al juez de control de garantías acerca de reincidencia (OBS)

d. % casos en que se informó al juez de control de garantías acerca de incumplimiento de compromisos adquiridos en situaciones anteriores (OBS)

e. % casos en que se informó al juez de control de garantías acerca de violación de la detención domiciliaria (OBS)

El CEJOSPA en sus observaciones futuras evaluará si el 92% de las salidas del sistema, por otras causas diferentes a las sentencias son soluciones efectivas y realmente logran el efecto buscado, la reparación y la prevención de que la conducta no vuelva a suceder.

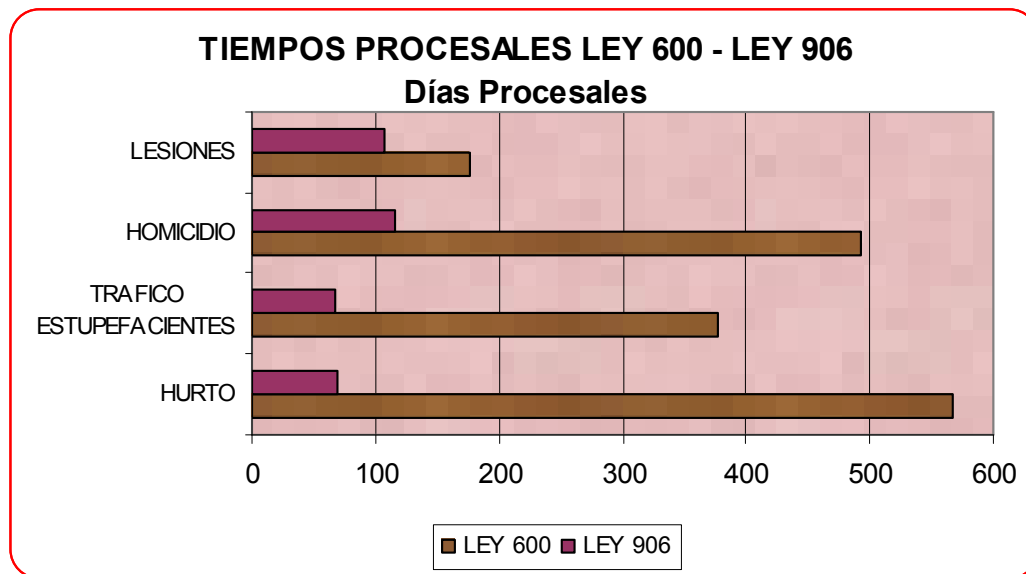
Entre tanto llama la atención sobre la necesidad de que los sistemas de información institucionales incorporen o generen mecanismos para consignar información sobre estos indicadores, puesto que de otra manera será imposible evaluar la efectividad del sistema en su integridad.

Componente 2.3. Celeridad

a. Tiempo promedio entre la entrada de la noticia criminal y su salida

**Tiempos procesales
Ley 600 de 200 y Ley 906 de 2004**

DELITO	Ley 600		Ley 906		Reducción		
	No. días	meses	No. días	Meses	En días	En meses	En %
HURTO ART. 239 C.P.	567	18,9	69	2,3	498	16,6	-87,83%
TRAFICO FABRICACIÓN O PORTE DE ESTUPEFACIENTES ART. 376 C.P.	377	12,6	68	2,3	309	10,3	-81,96%
HOMICIDIO ART. 103 C.P.	493	16,4	116	3,9	377	12,6	-76,47%
LESIONES ART. 111 C.P.	177	5,9	107	3,6	70	2,3	-39,55%



Fuente: Sistema Penal Acusatorio. 2 años de expedición del Código de Procedimiento Penal. Consejo Superior de la Judicatura. Septiembre de 2006

Las cifras muestran que el sistema es más rápido a partir de la imputación y hasta la sentencia. Sin embargo, no son claras en mostrar que la reducción planteada no es una consecuencia material del sistema sino el resultado de una modificación para el conteo de los plazos, pues el lapso entre la noticia criminal y la imputación sigue siendo tan extenso en el SPA como lo era el periodo entre la resolución de apertura y la acusación en el sistema mixto.

Ahora bien, aunque se entiende que el modelo está construido para que la Fiscalía se tome su tiempo en investigar con lo cual llegaría con formulaciones de imputación fuertes, es importante presentar la información de manera diáfana y no llamar a engaños a la ciudadanía.

Indudablemente este es uno de los mayores beneficios del sistema. Sin embargo es importante tener en cuenta lo siguiente para su análisis:

- Hoy, con la cobertura del sistema que no es del 100%, los casos que ingresan son menos que los procesados en el sistema mixto y esta menor carga podría incidir en respuestas más rápidas. Así, en concepto de CEJOSPA, la reducción efectiva de tiempos procesales solamente se podrá comprobar con certeza en 2009, cuando el SPA esté operando en todo el país.

- Además las aceptaciones de imputación representan más del 80% de las salidas procesales, lo que, por obvias razones, también incide en la reducción de los tiempos procesales.



CEJOSPA



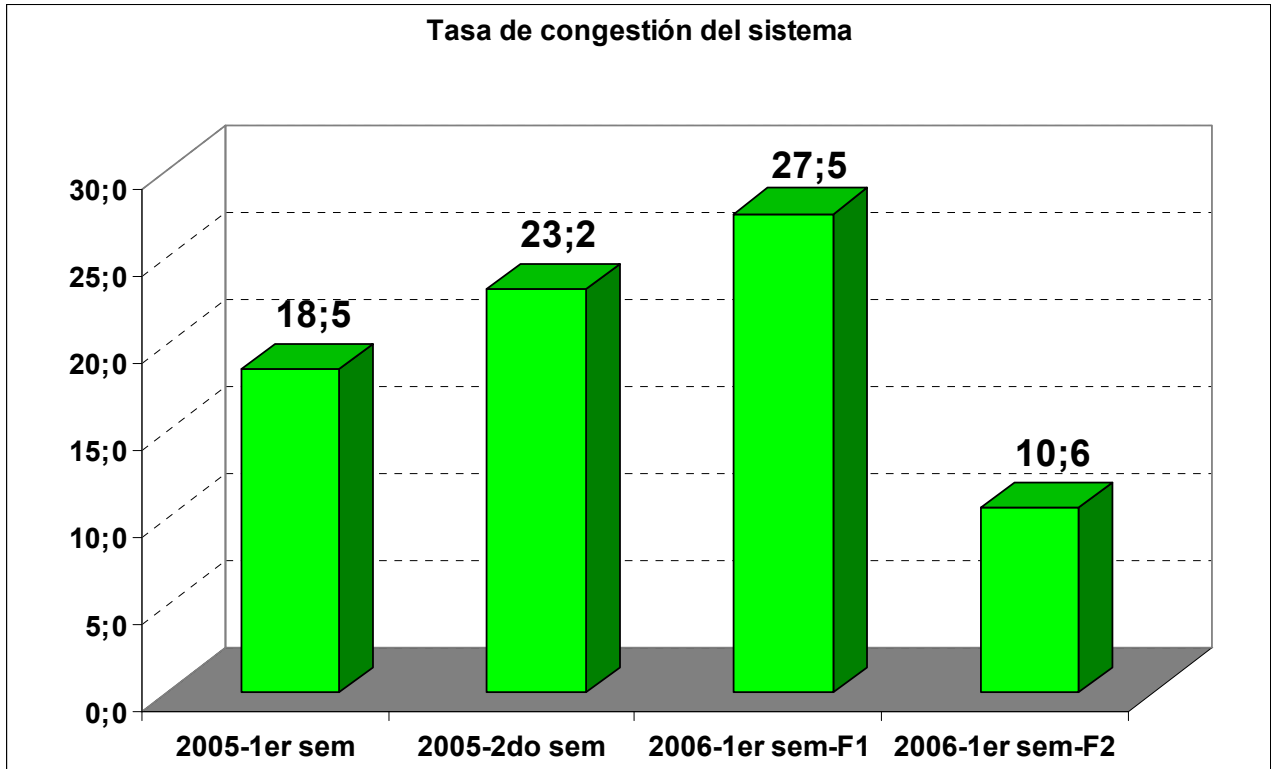
b. Tiempo promedio de espera entre la programación y la celebración de una audiencia (OBS)

CEJOSPA ha escuchado de diferentes operadores la existencia de algunas dificultades operativas entre la programación y celebración de audiencias, las cuales pudieron ser comprobadas a través de entrevistas. Algunas de ellas son:

- Dificultades del INPEC en el traslado de los imputados. Vale la pena señalar que este problema existía también en el sistema anterior y que ha sido una preocupación del Comité interinstitucional de Seguimiento, que no ha encontrado aún una respuesta satisfactoria.
- Tiempos de espera considerables en la asignación de audiencias de control de garantías –colas-. Algunos países han eliminado estos tiempos de espera asignando turnos permanentes en horarios preestablecidos, como sucede por ejemplo en Chile. Valdría la pena revisar la experiencia para tratar de subsanar este inconveniente en nuestro país.

Por la relevancia de este tema en materia de eficiencia, CEJOSPA preparó una descripción de las dificultades de gestión de audiencias, la cual se presenta al finalizar este documento.

c. Tasa de congestión del sistema (EST)



	1er SEM 2005	2do SEM 2005	1er SEM 2006_F1	1er SEM 2006_F2
a. Número de entradas de noticias criminales	45.348	60.636	56.222	29.275
b. Número de salidas de noticias criminales	8.412	14.039	15.450	3.098

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

Las cifras que se acaban de mostrar, denotan que el sistema se podría estar congestionando, pues el rezago que queda semestre tras semestre va en aumento. Esto sumado a que CEJOSPA ha conocido de casos en los que se han asignado asuntos del sistema anterior a los funcionarios del nuevo SPA, resulta preocupante pues se limitaría aún más su posibilidad de respuesta.

Esta supuesta congestión podría ser una consecuencia de los atrasos en la etapa de indagación



TRAS 18 MESES, EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO ES MÁS EFICIENTE?

- En términos generales podemos concluir que el SPA está siendo más eficiente, principalmente por la reducción de los tiempos procesales desde la imputación hasta la sentencia. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que:

- El principio de oportunidad se está aplicando muy poco, con lo cual se está subutilizando una institución que, entre otras funciones, sirve para que la Fiscalía pueda concentrar sus esfuerzos en los casos de criminalidad grave y organizada, lo cual, con todo, podría explicarse por el hecho de que se trata de una figura nueva cuya aplicación comporta un cambio de mentalidad que no ha operado, por la falta de una clara política criminal sobre su operancia y por problemas en el marco normativo que la regula.

Es necesario impulsar dentro del principio de oportunidad sus otros componentes como la suspensión a prueba.

La mayoría de las salidas del sistema ocurren por archivo de procesos, lo cual es un aspecto positivo del SPA para no conservar casos que no revisten las características de un delito y que por ende no ameritan la intervención del aparato penal estatal ni su inclusión en las estadísticas, aumentando con ello la aparente congestión del sistema, tal como ocurría en el sistema anterior en el cual la facultad de archivo por parte del fiscal no era contundente.

▪ Llegan a juicio el mismo porcentaje de casos que el de los estándares internacionales, esto es, el 8% respecto de las noticias criminales, y debe decirse que el sistema se diseñó teniendo en cuenta que esta era la aspiración, pues el gran número de asuntos debería salir a través medidas alternas.

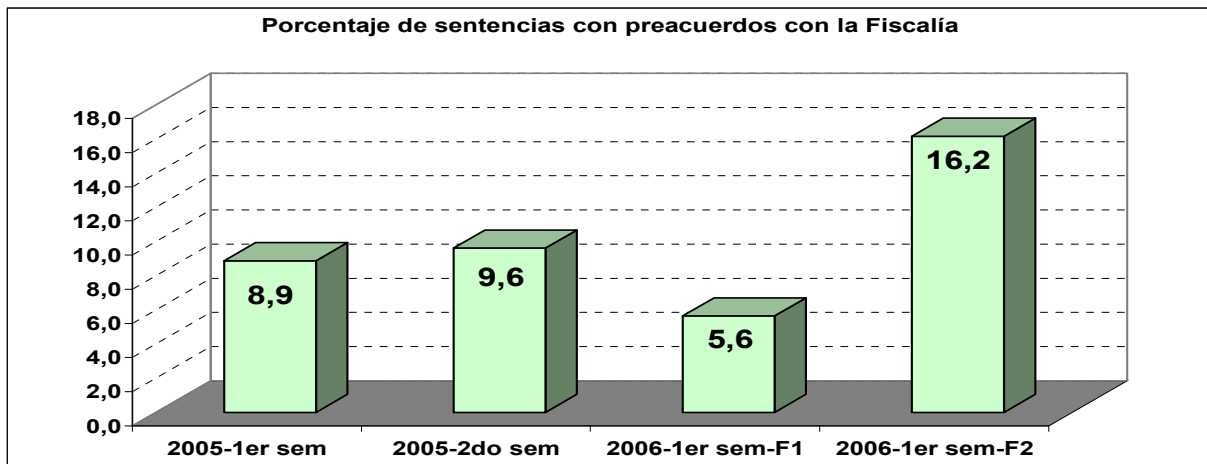
- Si bien es cierto el proceso es más amplio desde la imputación, hay que destacar que las imputaciones son muy reducidas en proporción al total de noticias criminales y en comparación con el número de procesos que se abrían en el sistema anterior, lo cual denota que en la etapa de indagación el sistema no es eficiente, por lo cual se está congestionando de manera alarmante el sistema penal acusatorio, lo cual genera una sensación de impunidad y desconfianza.

- En relación con el desarrollo de los procesos en curso, debe decirse que existen dificultades operativas para la gestión de audiencias, relacionadas con retrasos entre la programación de audiencias y su inicio, el traslado de personas privadas de la libertad, de notificaciones y citaciones, y de programación de audiencias de conciliación entre otras, lo cual se suma como otro factor de congestión.

EXPECTATIVA 3. PERSEGUIR Y SANCIONAR LA CRIMINALIDAD GRAVE SEGÚN LA POLÍTICA CRIMINAL VIGENTE

Componente 3.1. Análisis de acuerdos y condenas (por título del CP o tipo de delito, tipo y duración de la pena)

a. % de sentencias con preacuerdos con la Fiscalía (EST)



	1er SEM 2005	2do SEM 2005	1er SEM 2006_F1	1er SEM 2006_F2
PERSONAS CON SENTENCIA ABSOLUTORIA	20	74	86	7
PERSONAS CON SENTENCIA CONDENATORIA	2.806	4.935	2.977	2.411
TOTAL	2.826	5.009	3.063	2.418
PERSONAS CON SENTENCIAS ABSOLUTORIAS POR PREACUERDOS EN INVESTIGACION	0	0	0	1
PERSONAS CON SENTENCIAS ABSOLUTORIAS POR ACUERDO O PREACUERDO EN ETAPA DE JUICIO	0	1	0	0
PERSONAS CON SENTENCIAS CONDENATORIAS POR PREACUERDOS EN INVESTIGACION	251	479	173	390
PERSONAS CON SENTENCIAS CONDENATORIAS POR ACUERDO O PREACUERDO EN ETAPA DE JUICIO	0	2	0	0
TOTAL	251	482	173	391

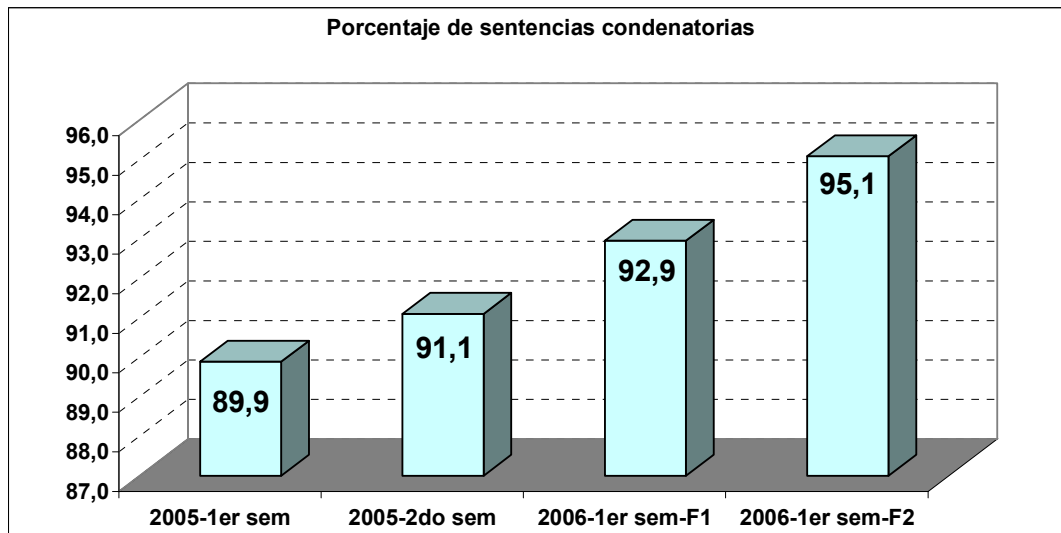
Fuente: Cálculos CEJOSPA con base en datos suministrados por la FGN.

Aunque existe una proporción baja de preacuerdos, sustancialmente menor que las aceptaciones de cargos, es notable la tendencia ascendente de esta figura con lo que se refleja mayor flexibilidad de la Fiscalía en la búsqueda de acuerdos que eviten llegar a juicios orales.

Recientemente la Fiscalía expidió la reglamentación relacionada con esta figura, la cual a juicio de CEJOSPA limita considerablemente su aplicación. Con lo cual se

observa que la Fiscalía privilegia la aceptación de cargos antes que los preacuerdos o el principio de oportunidad.

b. % de sentencias condenatorias (EST)

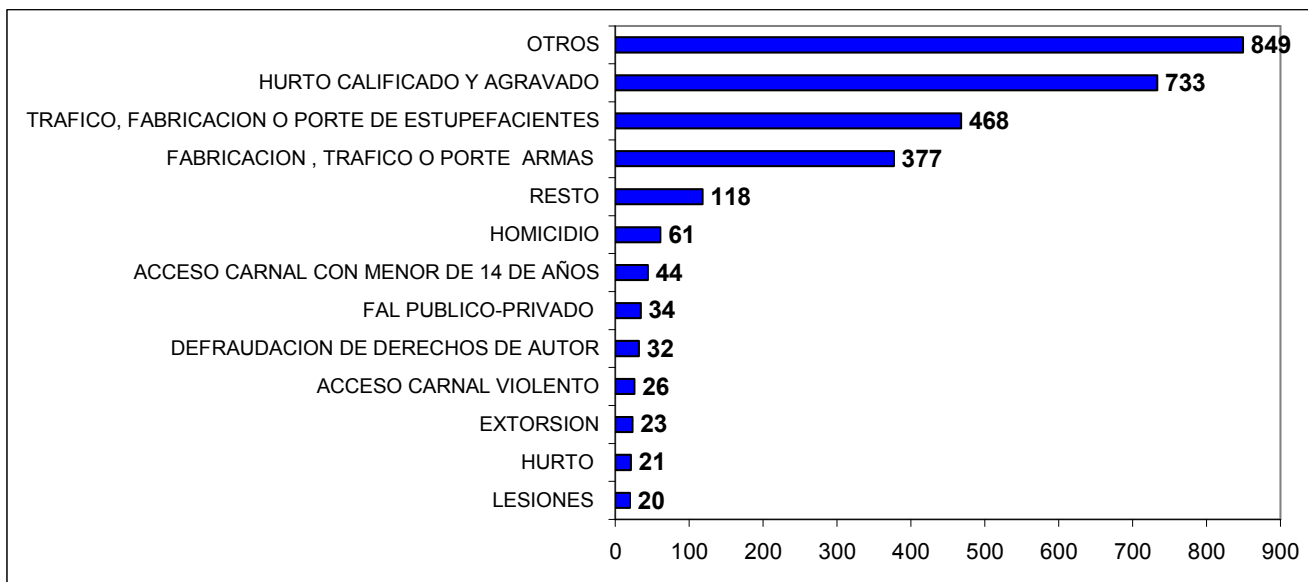


	1er SEM 2005	2do SEM 2005	1er SEM 2006_F1	1er SEM 2006_F2
PERSONAS CON SENTENCIA ABSOLUTORIA	20	74	86	7
PERSONAS CON SENTENCIA CONDENATORIA	2.806	4.935	2.977	2.411
TOTAL	2.826	5.009	3.063	2.418
SENTENCIAS CONDENATORIAS CON ACEPTACIÓN DE CARGOS	2.286	3.892	2.478	1.933
SENTENCIAS CONDENATORIAS CON PREACUERDOS	218	356	156	362
SENTENCIAS CONDENATORIAS SIN ACEPTACIÓN DE CARGOS O PREACUERDO	36	315	213	4
TOTAL SIN "AUDIENCIAS DE JUICIO ORAL EFECTUADAS"	2.540	4.563	2.847	2.299

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

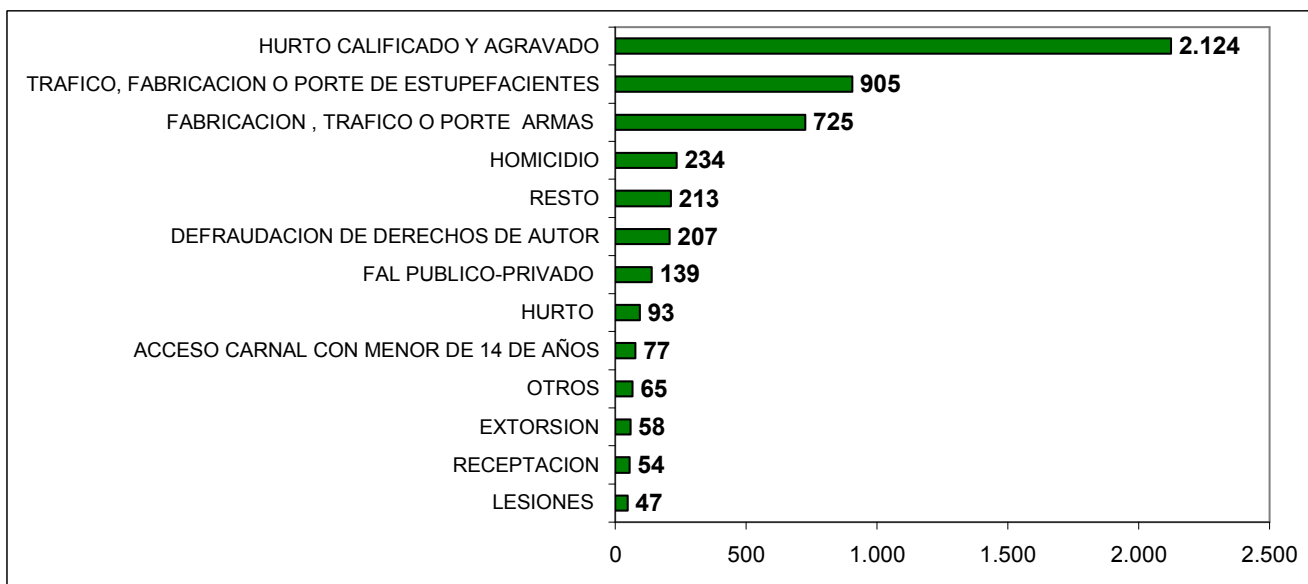
Aunque la contundencia de la Fiscalía es alta por el considerable número de sentencia condenatorias en relación con las imputaciones formuladas, es importante tener en cuenta los delitos a los que corresponde este tipo de salida pues las cifras evidencian que éstos corresponden en su gran mayoría a delincuencia mínima y menor, en especial si estos datos se relacionan con el alto número de casos que ingresan por URI, los cuales corresponden generalmente a casos de flagrancia por delincuencia menor, como lo muestran las siguientes gráficas.

PERSONAS CONDENADAS POR DELITOS PRIMER SEMESTRE DE 2005



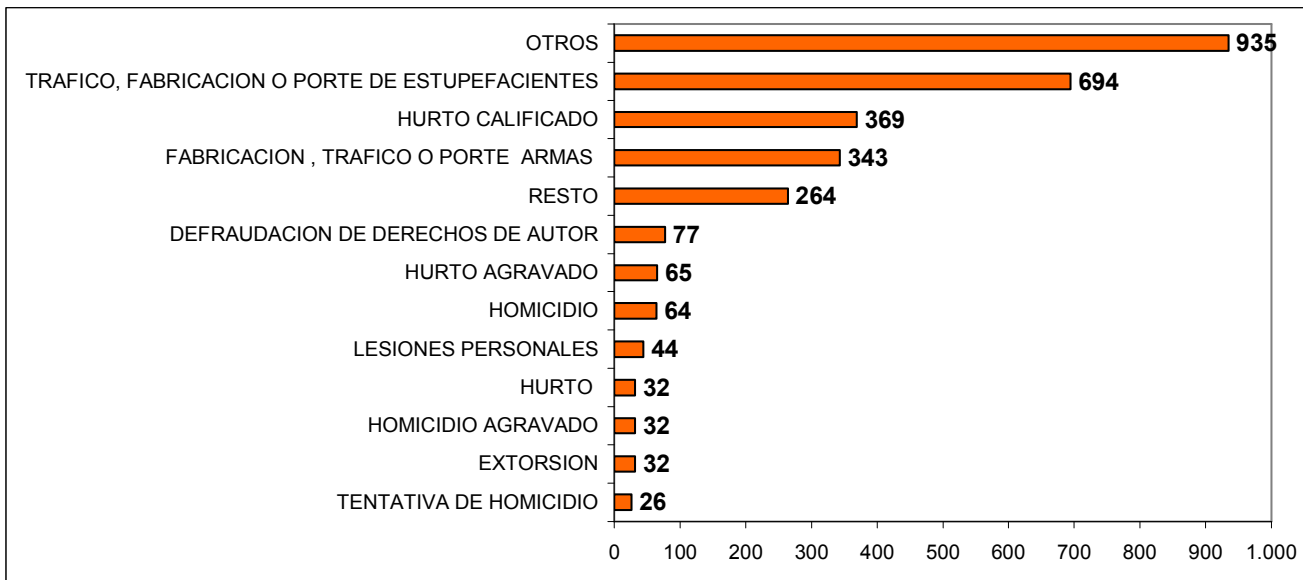
Fuente: Cálculos CEJOSPA con base en datos suministrados por la FGN.

PERSONAS CONDENADAS POR DELITOS SEGUNDO SEMESTRE DE 2005



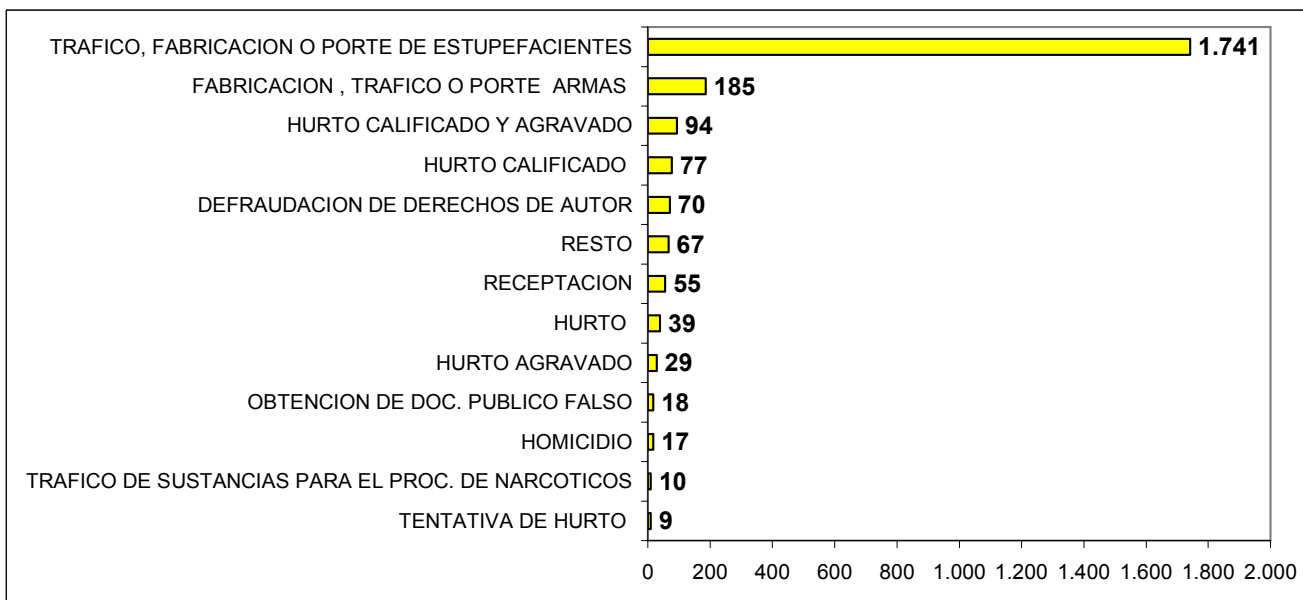
Fuente: Cálculos CEJOSPA con base en datos suministrados por la FGN.

PERSONAS CONDENADAS POR DELITOS PRIMER SEMESTRE DE 2006 FASE 1

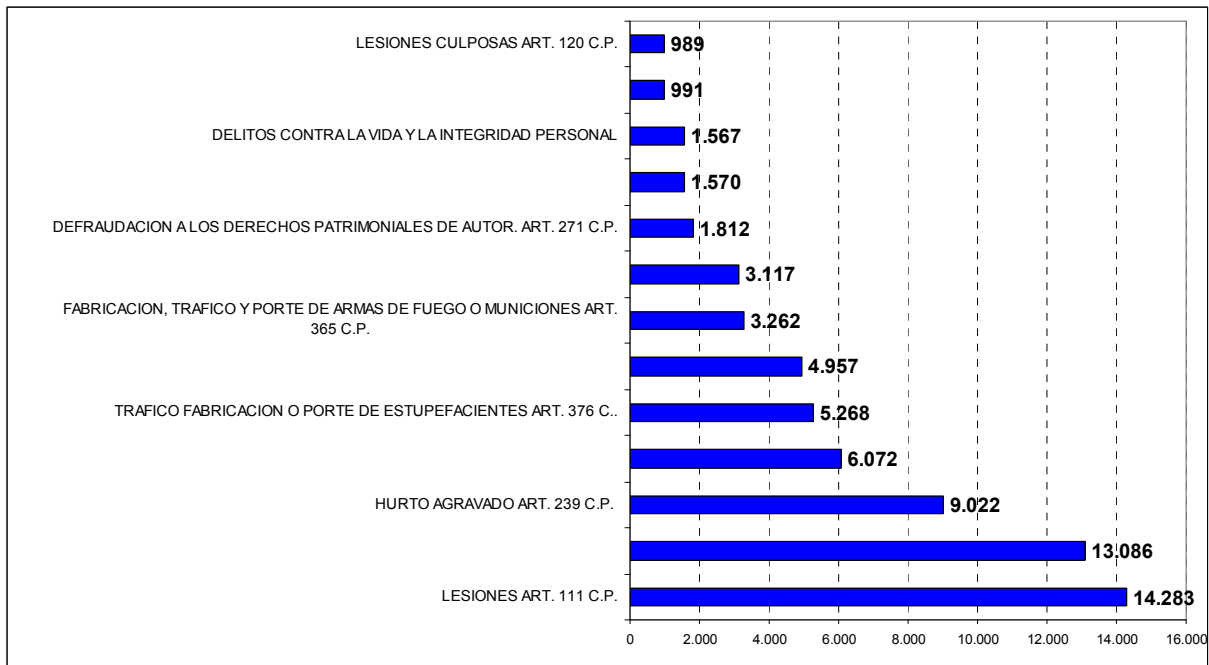


Fuente: Cálculos CEJOSPA con base en datos suministrados por la FGN.

PERSONAS CONDENADAS POR DELITOS PRIMER SEMESTRE DE 2006 FASE 2



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



TRAS 18 MESES, EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO HA PERSEGUIDO Y SANCIONADO LA CRIMINALIDAD GRAVE?

Dentro de la criminalidad grave CEJOSPA considera que se encuentran incluidos los delitos contra la administración pública, el narcotráfico, lavado de activos, secuestro, extorsión, lesa humanidad, homicidio y los delitos que se cometen ejerciendo violencia sobre las personas. Sin embargo, no se desconoce que existan otros tipos penales graves y que la discusión sobre lo que constituye este tipo de criminalidad no se encuentra zanjada. Aclarado lo anterior, CEJOSPA considera que:

Aunque la contundencia de la Fiscalía es alta por el considerable número de sentencias condenatorias en relación con el número de imputaciones formuladas, es importante tener en cuenta los delitos a los que ellas corresponden pues las cifras evidencian que en su gran mayoría hacen referencia a delincuencia mínima y menor. Esta situación es coherente con alto número de casos que ingresan por flagrancia, los cuales usualmente hacen referencia a este tipo de delincuencia.

Hasta el momento no existen suficientes elementos de juicio que permitan concluir que el sistema penal acusatorio está ganando la batalla contra la criminalidad grave. Sin embargo, es importante precisar que las investigaciones para estos delitos son mucho más exigentes y posiblemente demoradas y costosas, lo que nos induciría a pensar que actualmente se desarrollan investigaciones importantes que



CEJOSPA



arrojarán resultados a futuro que justifiquen el cambio de sistema y la inclusión de las figuras que permiten concentrar los esfuerzos en contra de la criminalidad que más le cuesta a la sociedad.

La complejidad de las investigaciones que corresponden a esta criminalidad, constatan una vez más la necesidad de aumentar tanto en número como en capacitación lo organismos de policía judicial.

EXPECTATIVA 4. MEJORAR LA CALIDAD DE LAS DECISIONES EN MATERIA PENAL

Componente 4.1. Acciones efectivas en desarrollo de las audiencias (exclusión de pruebas, declaraciones de nulidad como resultado de controversia, etc)

a. Porcentaje de casos en que los actores procesales leen en vez de debatir (OBS)

CEJOSPA observó que una gran parte de los actores e intervinientes recurrían parcialmente a la lectura de escritos para hacer sus intervenciones, pero no por ello puede afirmar que no se está cumpliendo con la oralidad.

Con todo, debe verificarse el alcance que se le da a este principio, puesto que la sola lectura de textos no puede interpretarse como un atentado contra él. En realidad, de lo que se trata es de asegurar que el debate se realice oralmente, lo cual en términos generales se constató.

Aunque la lectura de algunas piezas del proceso es inevitable, como por ejemplo la de dictámenes técnicos, debe insistirse en fortalecer la capacitación sobre destrezas para desarrollar la oralidad, que impidan que las partes e intervinientes evadan el debate oral y más aún que los jueces no se pronuncien de esta manera.

TRAS 18 MESES, EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO HA MEJORADO LA CALIDAD DE LAS DECISIONES PENALES

La calidad de las decisiones judiciales se verifica principalmente a partir de la suerte que corran las decisiones judiciales en segunda instancia, las condenas por error judicial contra el Estado y la verificación de la oralidad como una forma para garantizar los principios de inmediación, concentración y contradicción del sistema.

En relación con los dos primeros aspectos, CEJOSPA no cuenta con información que permita llegar a conclusiones por ahora.

En cuanto al tercero, es claro que nos encontramos en un proceso de cambio para



CEJOSPA



adecuarnos a la oralidad y se observa que el compromiso de los involucrados es grande en relación con este tema.

EXPECTATIVA 5. LOGRAR MAYOR CONFIANZA PÚBLICA EN LAS INSTITUCIONES PENALES

TRAS 18 MESES, EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO HA PROPICIADO MAYOR CONFIANZA DE LA CIUDADANÍA EN LAS INSTITUCIONES PENALES?

Un punto a favor del sistema, tiene que ver con el principio de publicidad el cual se ha visto fortalecido. En las audiencias observadas, se verificó la asistencia de público y por otra parte, para nadie es un secreto que el sistema ha estado expuesto ampliamente a los medios de comunicación, lo cual si bien le puede dar transparencia a los procesos, también encuentra una faceta negativa como lo es la desconfianza que pueden estar generando en la ciudadanía con noticias que anticipan el colapso del sistema.

Por ello se sugiere ampliar la política de pedagogía sobre el sistema y trabajar con los medios para que conozcan y aprendan sobre la dinámica y filosofía del sistema.

Si bien los informes entregados por las instituciones encargadas de la implementación, presentan balances positivos del nuevo sistema, fundamentados, por ejemplo, en cifras que muestran una disminución ostensible de los tiempos procesales; en un seguimiento a medios de comunicación se encontró que en contraste con los informes institucionales, la percepción ciudadana en general es de “no efectividad en la Justicia”.

Aunque, esta percepción no coincide con los resultados de una encuesta realizada por la Corporación Excelencia en la Justicia con el apoyo del periódico El Tiempo y Caracol Radio, en la que un 59,82% calificó consideró que el Sistema Penal Acusatorio opera de manera **buena o muy buena** en los distritos judiciales en los que ha sido implementado.

Pese a lo anterior, quizá la conclusión más significativa a la luz de la información disponible en los medios de comunicación es el predominio de la desconfianza de los colombianos hacia la justicia en general, situación que se refleja en la percepción específica del Sistema Penal Acusatorio. En el caso especial de las víctimas de abuso sexual y violencia intrafamiliar, los afectados consideran que “todo lo que está escrito en la Constitución queda en el papel”.



CEJOSPA



EXPECTATIVA 6. GARANTIZAR IDÓNEA ATENCIÓN A VÍCTIMAS

Componente 6.1. Participación, información y reparación integral

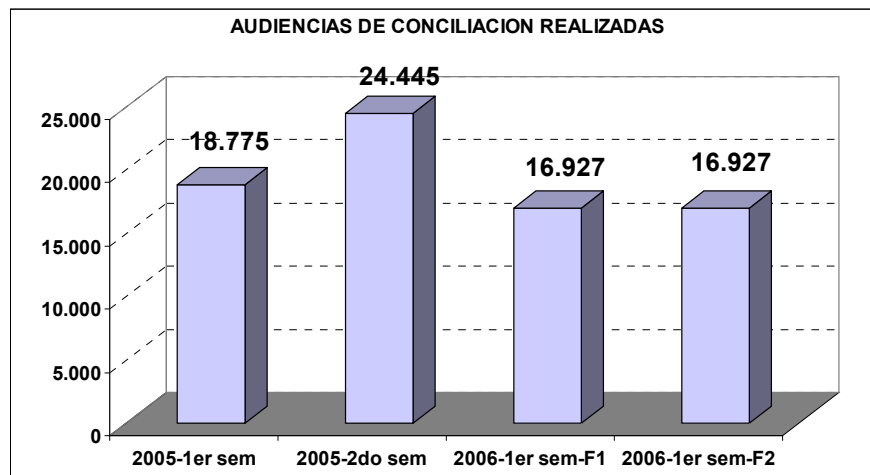
En la práctica la Fiscalía no cuenta con un programa específico ni capacidad operativa para asesorar y apoyar efectivamente a las víctimas, lo cual potencia la percepción de que la víctima estaba mejor atendida en el sistema anterior puesto que en él tenía la condición de sujeto procesal con plenas posibilidades de intervención, en tanto que ahora su espacio autónomo de participación se ha reducido sustancialmente. No obstante, se destaca la iniciativa de algunos Fiscales de no sólo brindar la información y el apoyo que estos intervinientes requieren, sino además de convertirlos en aliados de sus investigaciones.

Por lo anterior, CEJOSPA alerta para que se adopten medidas que contrarresten la debilidad en la efectividad de los derechos de las víctimas, evitando con ello la invisibilización a la cual parecen estar relegadas.

Con todo, llama la atención el fomento de asociaciones de víctimas que se están estableciendo en Colombia, a partir de la aplicación de la ley de justicia y paz, por el impulso que han realizado desde años atrás las víctimas de secuestro y extorsión o por la presión que están ejerciendo las madres de hijos abusados sexualmente así como las mujeres víctimas de violencia familiar y sexual, en el marco del reconocimiento jurisprudencial a los derechos de las víctimas.

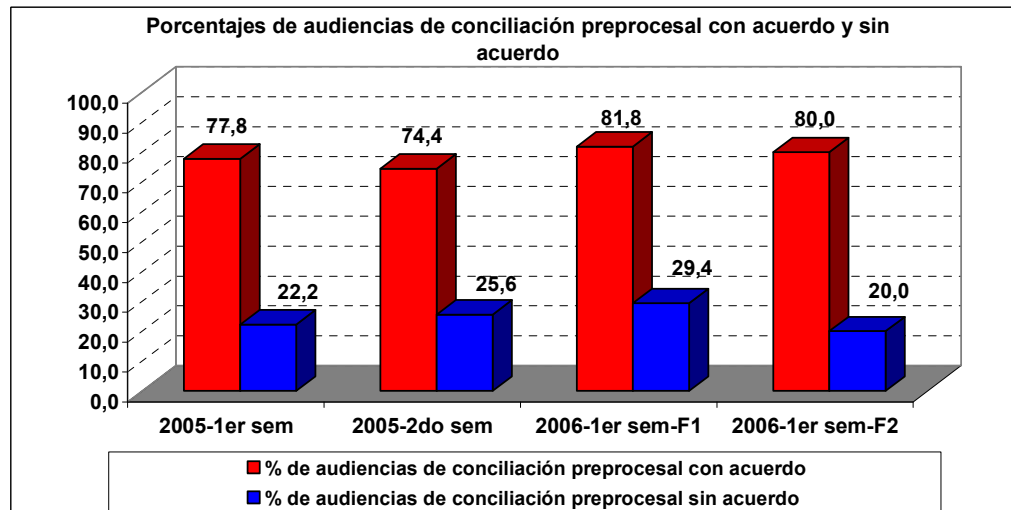
EXPECTATIVA 7. IMPLEMENTAR EL PROGRAMA DE JUSTICIA RESTAURATIVA

Componente 7.1. Conciliación preprocesal, mediación, medición del grado de satisfacción de la víctima



a. % de audiencias de conciliación preprocesal con acuerdo (EST)

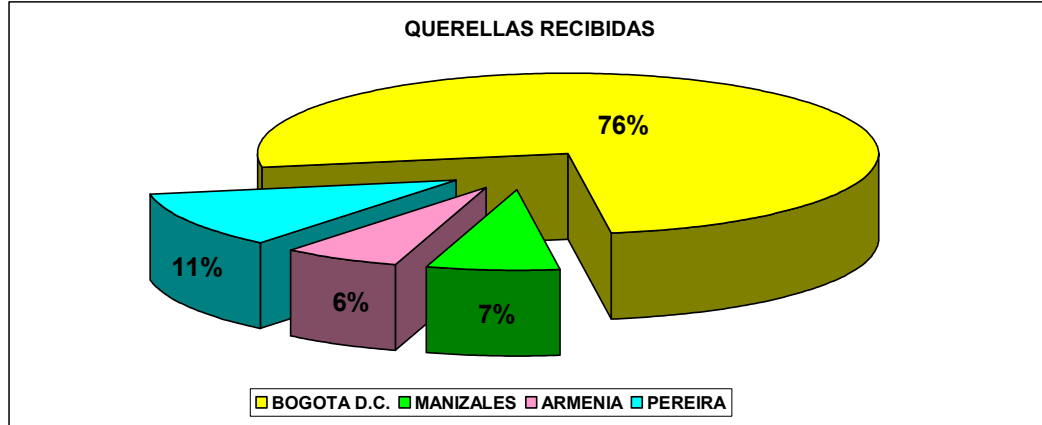
b. % de audiencias de conciliación preprocesal sin acuerdo (EST)



	1er SEM 2005	2do SEM 2005	1er SEM 2006_F1	1er SEM 2006_F2
AUDIENCIAS DE CONCILIACION REALIZADAS	18.775	24.445	16.927	11.911
CONCILIACIONES CON ACUERDO	14.599	18.199	13.854	9527
CONCILIACIONES SIN ACUERDO	4.176	6.246	4.983	2384

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

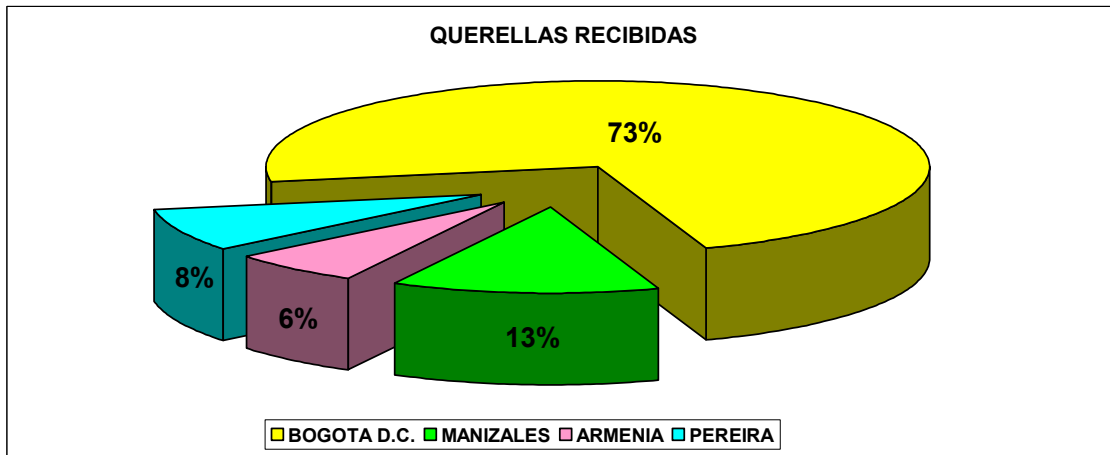
**CONCILIACION PREPROCESAL EN DELITOS QUERELLABLES SISTEMA ACUSATORIO
PRIMER SEMESTRE DE 2005**



BOGOTA D.C.	MANIZALES	ARMENIA	PEREIRA	TOTAL
30.518	2.855	2.480	4.566	40.419

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

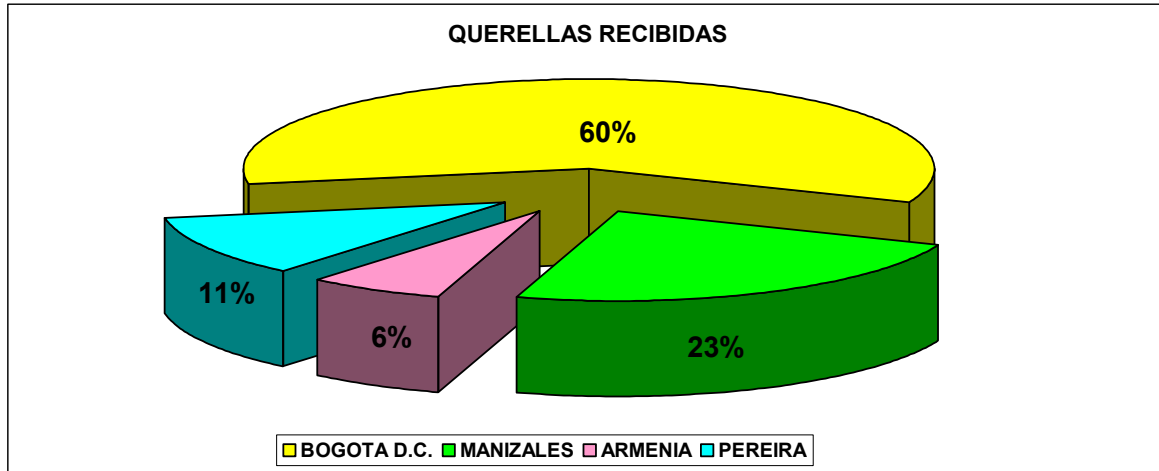
**CONCILIACION PREPROCESAL EN DELITOS QUERELLABLES SISTEMA ACUSATORIO
SEGUNDO SEMESTRE DE 2005**



BOGOTA D.C.	MANIZALES	ARMENIA	PEREIRA	TOTAL
34.433	6.274	3.030	3.792	47.529

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

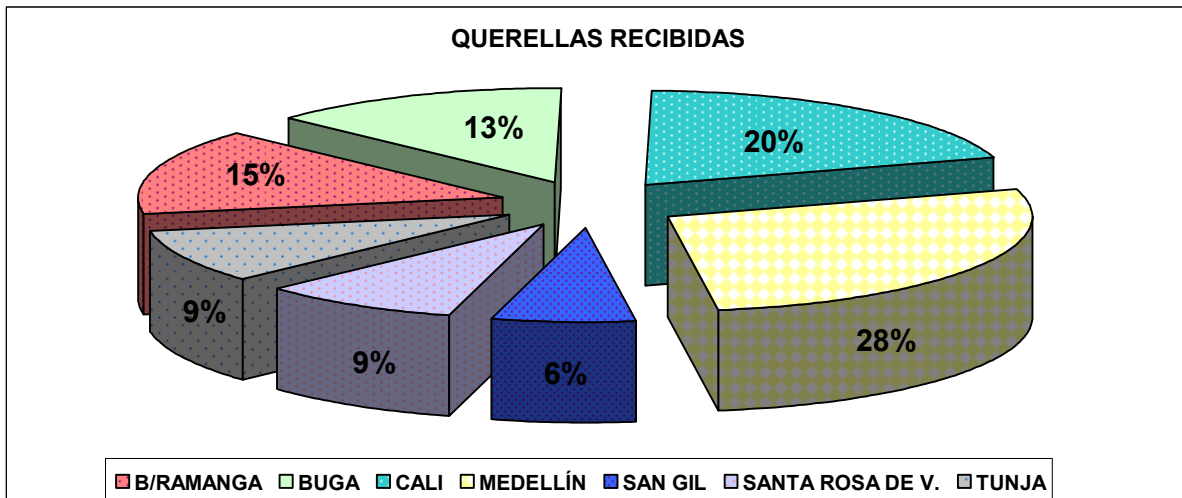
CONCILIACION PREPROCESAL EN DELITOS QUERELLABLES SISTEMA ACUSATORIO PRIMER SEMESTRE DE 2006 FASE 1



BOGOTA D.C.	MANIZALES	ARMENIA	PEREIRA	TOTAL
25.410	10.099	2.767	4.837	43.113

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

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



B/RAMANGA	BUGA	CALI	MEDELLÍN	SAN GIL	SANTA ROSA DE V.	TUNJA	TOTAL
4.214	3.798	5.640	7.826	1.817	2.536	2.594	28.425

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

Aunque el número de conciliaciones preprocesales alto en relación con las querellas recibidas, es fundamental verificar la calidad del acuerdo y su cumplimiento, de



CEJOSPA



manera que esta figura no sólo se use para descongestionar el sistema sino como una manera de dar una solución efectiva al conflicto penal.

Aunque la estructura del Servicio de Atención al Usuario –SAU- cumple un papel fundamental para disminuir la congestión, debe indicarse que también se presenta un alto número de conciliaciones represadas que se han programado a largo plazo.

En relación con la justicia restaurativa hay que mencionar una figura que no se ha utilizado frecuentemente y que sirve para dinamizar la mediación y la aplicación del principio de oportunidad; esto es la suspensión del proceso a prueba.

También llama la atención que no exista precisión sobre la operación de figuras como la conciliación procesal y la indemnización integral (distinta del incidente de reparación integral que supone el sentido del fallo como culpable), que si bien es cierto, no tienen desarrollo legal, deberían entenderse autorizadas por la remisión que el CPP hace a la Ley 640 de 2001.

Las cifras de la Fiscalía reportan que se han realizado 249 audiencias de reparación integral lo cual es un número muy bajo en relación con el número de sentencias condenatorias lo que podría atribuirse a la falta de información y asistencia a la víctima.

III. Otras conclusiones

La CEJ, hizo una revisión de algunos aspectos administrativos del sistema, la cual arrojó las siguientes conclusiones:

1. Sobre la gradualidad. Colombia ha cumplido el plan de gradualidad impuesto por el legislador en contraste con otros países en los que se ha aplazado o ampliado la entrada en vigencia del sistema. Por otra parte, CEJOSPA resalta la osadía de Colombia al iniciar con la implementación del SPA en Bogotá. Otros países iniciaron por ciudades pequeñas, pero creemos que nuestra opción fue acertada pues hubiera sido mucho más difícil la decisión de entrar a Bogotá. El gran reto del SPA en Colombia lo representa no la cantidad de población sino las zonas de conflicto y las grandes distancias para cumplir con retos como el de respetar el término de control de legalidad de capturas y actuaciones investigativas (36 horas), que son asuntos con los que enfrentaremos en la Fase III.



CEJOSPA



2. Sobre el déficit de inversión. El SPA en Colombia inició su implementación con déficit el cual continúa hasta la fecha³⁷ Realmente para la Justicia ha sido difícil la negociación con el ejecutivo en la asignación de los recursos necesarios. Se requiere que las autoridades de la rama ejecutiva entiendan que a este sistema hay que apostarle y que para ello se requiere hacer inversiones significativas.

Vale la pena señalar que Colombia optó por adecuar la infraestructura existente para el nuevo SPA, no como sucedió en Chile, por ejemplo, en donde se construyeron nuevas sedes.

3. Sobre el costo de los procesos. CEJOSPA considera muy importante acercarse a lo que podría ser hipotéticamente el costo de un proceso penal, desde la cuantificación económica del talento humano, en lo cual se tiene claro que existe la incidencia de una serie de costos que hacen parte de la bolsa que impacta de manera definida cada proceso penal.

Con esa advertencia, para establecer el costo de un proceso penal podríamos adoptar una de por lo menos dos formas de cálculo, esto es, a partir de considerar que si estamos midiendo rendimiento, solo serían susceptible de medirse las sentencias obtenidas, caso en el cual dividimos el valor del costo del talento humano en el número de sentencias producidas, lo cual arrojaría un valor por proceso de **15.9 millones de pesos**, para Fase I y **24.6 millones de pesos**, para fase II.

De otra parte, podríamos afirmar que sería válido obtener el costo por proceso a partir de dividir el número de formulaciones de imputación producidas, desde la perspectiva de que existe una alta posibilidad de que todas las imputaciones lleguen a sentencia, caso en el cual, el costo por proceso penal estaría por el orden de los **8 millones de pesos** para Fase I y **15.8 millones de pesos** para Fase II.

Estos costos serían más altos si se incluyeran los costos de inversión del sistema (medicina legal, infraestructura, tecnología, capacitación, policía judicial, entre otras).

IV. Administración de salas de audiencias

En materia de administración de salas de audiencias, el Consejo Superior de la Judicatura ha expedido el Acuerdo 2779 de 2004 , "Por el cual se crea el Centro de

³⁷ Según el C.S.Jd. en su informe sobre los dos años de implementación del sistema el déficit general es de **\$33.041 millones, 32.83%**



CEJOSPA



Servicios Judiciales para los Juzgados Penales de Bogotá, con ocasión de la implantación del nuevo Sistema Acusatorio". Según este acuerdo, el Centro de Servicios tiene dentro de sus funciones³⁸ la de administrar las salas de audiencias compartidas, verificar en ellas la correcta instalación de los equipos tecnológicos, informar a las partes, intervinientes y público en general la programación de las mismas, organizar el ingreso de público y medios de comunicación, velar por el orden en su desarrollo y realizar el archivo tecnológico de los dispositivos de audio y video.

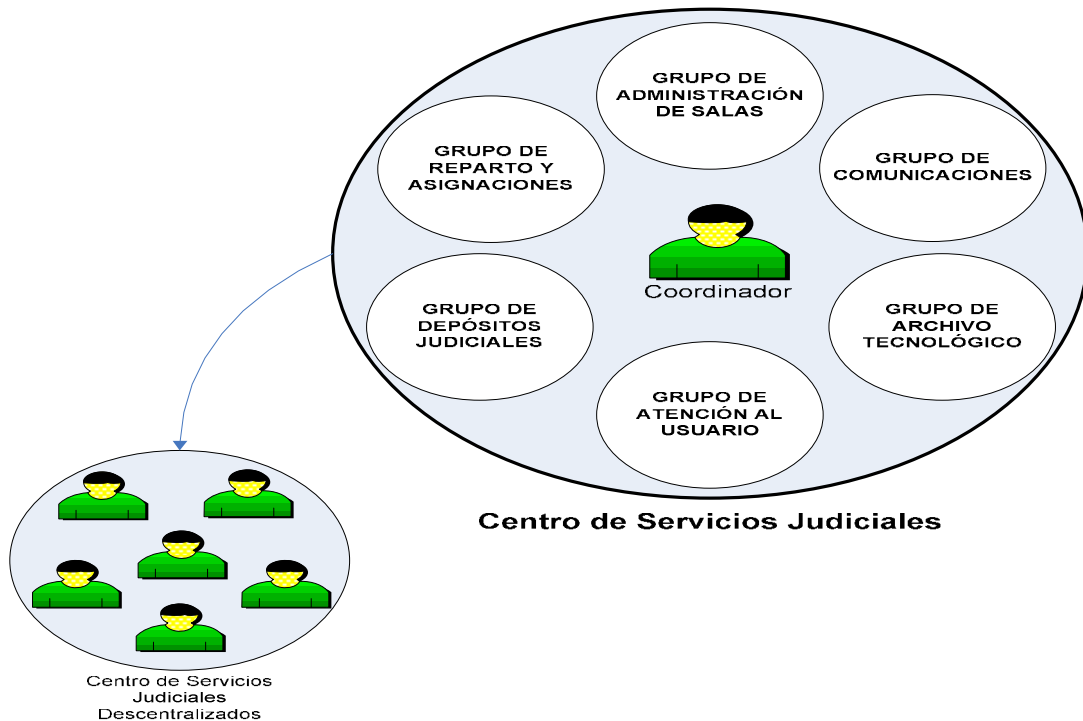
A su vez, dispone este Acuerdo que existirán Centros de Servicios Judiciales descentralizados creados por la Sala Administrativa y quienes dependerán del Centro de Servicios Judiciales "Central" con el fin de atender las cargas de trabajo y la descentralización en el servicio de justicia. Así pues, estos Centros de Servicios descentralizados son los que se encuentran en las sedes URI, diferentes a la de Paquemao³⁹, con el fin de programar las audiencias que se realicen en estos lugares y que por regla general son de carácter urgente. En atención a esta disposición, el Acuerdo 2793 de 2004 creó los centros de servicios judiciales de Kennedy, Engativá, Usaquén y Tunjuelito.

Estas mismas figuras de Centro de Servicios Judiciales Central y Descentralizado han sido replicadas en los demás circuitos donde ha entrado en vigencia el Sistema Penal Acusatorio.⁴⁰

³⁸ Otras de las funciones asignadas al Centro son las siguientes realizar el reparto diario de procesos, efectuar las notificaciones que no se realicen en audiencia y entregar la correspondencia resultante de la actividad de los jueces a las partes, intervinientes, víctimas y terceros, así como a las oficinas públicas y privadas relacionadas con medidas que afecten bienes.

³⁹ La sede URI Paloquemao no requiere de esta figura puesto que se encuentra ubicada en el mismo lugar donde se encuentra la sede "central" del Centro de Servicios Judiciales.

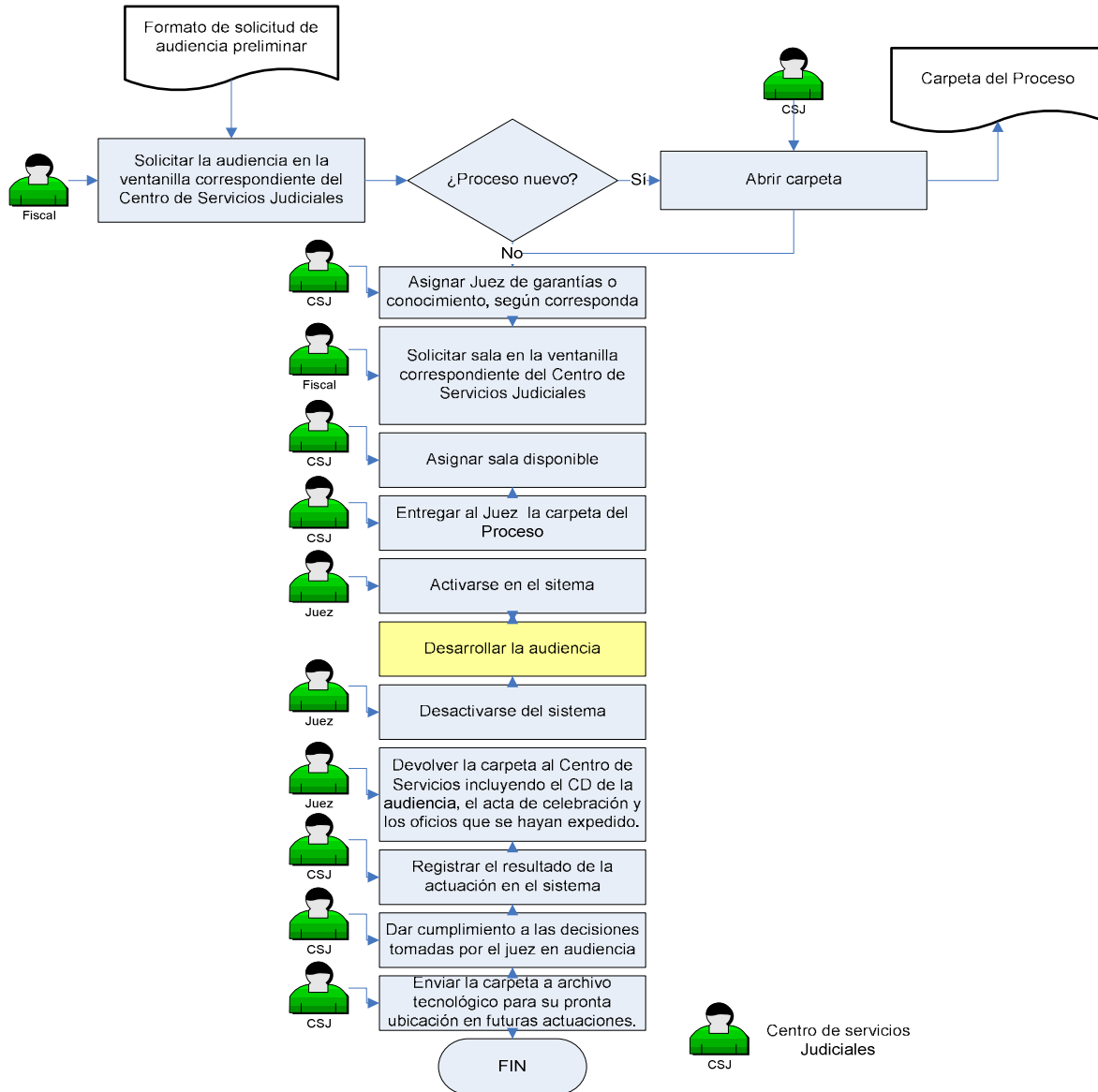
⁴⁰ Ver por ejemplo el Acuerdo **No. PSAA05-3027 DE 2005**. "Por el cual se crea el Centro de Servicios Judiciales para los Juzgados Penales de Medellín y se organizan sus funciones, con ocasión de la implantación del nuevo Sistema Acusatorio Penal."



Estructura de los Centros de Servicios Judiciales

Programación de audiencias

En la práctica, esta administración de salas se diferencia en función del tipo de audiencia de que se trate. Así, en lo que tiene que ver con las audiencias de control de garantías cuyo objetivo es la legalización de una actuación en un término perentorio, usualmente de 36 horas⁴¹, no existe una programación con antelación sino que, una vez realizada la actuación y reunidos los requisitos para realizar la audiencia, el Fiscal solicita sala en el Centro de Servicios y comunica a las partes sobre la celebración de la misma. Este es el procedimiento típico en las sedes de la Unidad de Reacción Inmediata de la Fiscalía (URI).



Procedimiento para la gestión de salas de audiencia

Para las audiencias de conocimiento y aquellas preliminares que no tienen un término definido para su realización (imputación, solicitud de medida de aseguramiento, medidas cautelares, etc.), las audiencias pueden ser programadas con antelación por el Centro de Servicios, una vez el Fiscal presenta la solicitud para efectuar audiencia.



CEJOSPA



De las salas existentes, aunque en principio existe distribución equitativa entre los jueces de control de garantías y los de conocimiento, en la realidad los jueces de conocimiento (tanto municipales como del circuito) ocupan la mayoría de ellas, por lo que como se verá, los problemas de insuficiencia de salas se presentan de manera especial para las audiencias de control de garantías no programables.

Previamente se hace una asignación semanal de cada una de estas salas a los jueces, quienes programan las audiencias según la agenda que ellos decidan y envían este cronograma al Centro de Servicios Judiciales. En los horarios en los que el juez no hace uso de la sala asignada usualmente se realizan aquellas audiencias de control de garantías no programables.

Finalmente, la publicidad de la programación de audiencias programadas se realiza a través de dos medios: una cartelera en papel actualizada todos los días a las 8am y una cartelera electrónica ubicada en el primer piso del complejo judicial.

Aclarado esto, a continuación se presentan las principales percepciones relacionadas con el desempeño de esta función administrativa, las cuales surgieron de la práctica de entrevistas a fiscales, jueces y defensores y de las observaciones de audiencias realizadas.

Infraestructura

El tamaño de las salas es suficiente para la afluencia promedio de público, pero se quedan cortas cuando se trata de un proceso de gran impacto en el que asisten medios de comunicación y gran cantidad de espectadores.

Actualmente el Complejo Judicial de Paloquemao cuenta con 17 salas en los pisos 2º y 3º y 2 en la URI, que, en principio, se encuentran destinadas para audiencias de control de garantías y con 17 salas en los pisos 4º y 5º, destinadas para las audiencias de conocimiento. Existe además una sala que se encuentra adecuada para la grabación de testimonios de menores de edad.

Subutilización de las salas

Aún cuando se considera que las salas de audiencia de Bogotá son insuficientes para la demanda del sistema, existen dos aspectos importantes que pueden desvirtuar, aún cuando parcialmente, esta afirmación. El primero, tiene que ver con el software utilizado para la administración de salas, el cual debe ser activado al momento de dar inicio a la audiencia y desactivado al momento en que ésta finaliza. El problema surge cuando los jueces descuidan el deber de desactivarse, apareciendo la sala ocupada, cuando en realidad no lo está por haber concluido la audiencia tiempo atrás.



CEJOSPA



El segundo obstáculo tiene que ver con las ritualidades conexas a las audiencias como lo es la entrega de la copia del CD de las audiencias y la firma de las actas respectivas pues, aunque la audiencia haya finalizado, estas labores administrativas, por ser realizadas en la sala, le restan tiempo disponible. A su vez, es importante destacar que la congestión de salas se concentra principalmente en las horas de la mañana. Así, quien visite el Complejo Judicial de Paloquemao podrá advertir que en las horas de la tarde son muy pocas las salas ocupadas, usualmente con actuaciones provenientes de la Sede URI ubicada en ese mismo lugar y en general de aquellas que por su urgencia no permiten una programación con la antelación suficiente.

Consultado sobre este punto, manifiesta un juez de control de garantías "En horas de la tarde también se programan audiencias, aunque en verdad es menor que en la mañana ello debido a inconvenientes con las remisiones; a que no concuerda el horario de los fiscales con el horario de jueces. Por otro lado, si bien es cierto que la mayoría de casos han sido asignados a la Defensoría Pública, también lo es que existe mucho abogado de confianza y tal vez por la costumbre de laborar en el horario comprendido entre las 8 a .m. y 5 p.m., les ha sido difícil aceptar este nuevo horario."

Problemas en la programación y citación a las audiencias

- El Juez es quien fija la hora de la audiencia de acuerdo con su agenda, lo cual puede ocasionar que los fiscales y defensores tengan programadas más de una audiencia a la misma hora. Para estos eventos los defensores han previsto un sistema de suplencias con el cual se pueden corregir los problemas logísticos que se generan con los cruces de horarios. Sin embargo, pese a estas previsiones operacionales, sería conveniente contar con una agenda única de audiencias, al la que estuvieran vinculados todos los actores del proceso.

Esta iniciativa ha tratado de adelantarse por parte del Consejo Superior de la Judicatura, contando con el obstáculo impuesto por los jueces de conocimiento, quienes por tener a su cargo también acciones de tutela, se han opuesto a que se realice la programación desde el Centro de Servicios Judiciales, quitándoles con ello la facultad de fijar sus propias agendas.

- Sobre la citación a las audiencias, existen problemas recientes relacionados con la que los telegramas no les están llegando a los sujetos procesales, situación que no se presentaba al principio del sistema. A este respecto, manifiesta uno de los entrevistados que, al intentar elevar la queja, se le contestó que la fecha de la audiencia la conoció por estrados y que por tanto no tenía relevancia la citación.



CEJOSPA



Sin embargo, el reclamo persiste pues puede no ocurrir lo mismo con la víctima, en donde la ausencia de citación sí cumple un papel fundamental e incluso con las partes esenciales cuando se realizan modificaciones de última hora en la agenda del juez, las cuales no pueden conocer con anticipación por los problemas en las citaciones. Para corregir estos defectos, en algunas oportunidades se ha optado por verificar la hora de la audiencia al sujeto procesal vía telefónica.

Desarrollo de las audiencias

- Se identifica un problema importante que tiene que ver con la impuntualidad en la hora de inicio de las audiencias, el cual se encuentra atribuido principalmente a dos factores: (i) la demora de alguno de los actores del proceso. En especial, se han identificado problemas logísticos en el desplazamiento de los procesados privados de la libertad a las salas de audiencia. (ii) Audiencias anteriores que se demoran más de lo esperado, lo cual ocasiona que las siguientes comiencen con retardo.

- Asimismo, en lo que tiene que ver con las audiencias de carácter urgente que deben realizarse en las horas de la noche por estar cerca de un vencimiento de términos o por requerir el fiscal una autorización con carácter urgente por parte del juez, se manifiestan inconvenientes para encontrar quien cumpla este papel. Este problema se debe a que los jueces de control de garantías trabajan en turnos de 6am a 2pm y de 2pm a 10pm, por lo que en las horas de la noche se cuenta con la figura del "juez en disponibilidad", es decir, aquél que sin tener que estar presente en la URI deberá acudir a ella cuando se trate de uno de los casos anteriores: vencimiento de términos o urgencia de una autorización. El problema surge entonces cuando se trata de ubicar al juez para que vaya a la sede a prestar sus servicios pues, en algunas, ocasiones estos no logran ser contactados telefónicamente.

- La organización más deficiente en la gestión de salas se identificó en las audiencias preliminares no programables, justamente por esa falta de programación. Así, en algunas ocasiones las partes deben perder tiempo esperando a que empiece la audiencia, que no tiene una hora de inicio establecida sino que se dará una vez el Fiscal realice todas las gestiones requeridas su celebración. En este sentido se pronuncia uno de los defensores públicos entrevistados quien afirma que "Las audiencias preliminares son un caos, es casi con intriga. El Fiscal presenta a una persona como a las 8am, se le hace la entrevista y uno dura horas esperando hasta que, finalmente, la audiencia comienza cuando uno está a punto de terminar el turno".

En la sedes URI este problema se hace mucho más notorio pues en las visitas realizadas a estas unidades se corroboró que son varios los minutos, e incluso horas, los que separan el anuncio de la audiencia y su efectiva realización, esto además



CEJOSPA



de la precaria información que se da a las personas que quieran asistir como público.

Para solventar estos problemas, que afectan no sólo la eficiencia sino también el principio de publicidad del sistema, se podrían establecer horas específicas de inicio de audiencia para legalizar las actuaciones realizadas en cada uno de los turnos URI. Con esto, el tiempo que se pierde actualmente por estar en espera de una audiencia no programada podría invertirse en otras actividades, por ejemplo las administrativas, que están a cargo de los operadores del sistema.

- Existe un protocolo⁴² dirigido por un Policía de Custodia, quien es el encargado de informar a las partes, intervinientes y público asistente sobre las normas de comportamiento que se deben seguir durante la audiencia, lo cual reviste de solemnidad su celebración.

- El tiempo invertido en la audiencia es razonable y depende, como es obvio, del tipo de audiencia y el número de procesados en la misma. Sin embargo, se detecta que en algunas oportunidades las audiencias de control de garantías se exceden en argumentos que serían propios de la etapa de juicio o se realiza la lectura completa de los informes de policía judicial, lo cual prolonga el tiempo promedio de duración de la audiencia. En este punto, se destaca el papel de algunos jueces para corregir las falencias de las partes en cuanto al objetivo de la audiencia colaborando a que éstas se prolonguen sólo por el tiempo necesario.

- La práctica en el ejercicio del rol y el conocimiento paulatino de la mecánica del sistema penal ha sido notoria en cuanto a los tiempos de duración de las audiencias. Así, aunque CEJOSPA no realizó observaciones durante los primeros meses de implementación, se pudo conocer a través de los operadores del sistema que ha habido una reducción importante en el tiempo de celebración de las audiencias, en especial de las llamadas "triple combo", esto es, aquellas en las que se solicita la legalización de captura, la formulación de imputación y la imposición de medida de aseguramiento.

En efecto, manifiesta uno de los jueces de garantías entrevistados "en no pocos casos se han realizado "minijuicios" cuando se trata de imposición de medidas de aseguramiento, incluso se involucran temas relativos a la responsabilidad cuando ello es del resorte del Juez de conocimiento."

⁴² Este Protocolo se encuentra contenido en el Acuerdo 2785 de 2004 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura "Por medio del cual se establece el Protocolo de Salas Audiencias en el Sistema Penal Acusatorio."



CEJOSPA



REFERENCIAS

Acuerdo 2779 de 2004 del Consejo Superior de la Judicatura, "Por el cual se crea el Centro de Servicios Judiciales para los Juzgados Penales de Bogotá, con ocasión de la implantación del nuevo Sistema Acusatorio."

Acuerdo 2762 de 2004 del Consejo Superior de la Judicatura, "Por el cual se organizan las funciones del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio en el Distrito Judicial de Bogotá y se dictan otras disposiciones."

Acuerdo 2793 de 2004 del Consejo Superior de la Judicatura, "Por el cual se crean Centros de Servicios Judiciales Descentralizados para los Juzgados Penales de Bogotá, con ocasión de la implantación del nuevo Sistema Acusatorio."

*Acuerdo 2818 del 19 de enero de 2005, mediante el cual se dispone que los Coordinadores de los Centros de Servicios Judiciales de Bogotá, Armenia y Pereira, entre otras de sus funciones, está la de programar fecha, hora y lugar de las audiencias preliminares y de conocimiento que soliciten los intervinientes en el proceso penal".

Plan Operativo para la Implantación de la Reforma del Sistema Penal Colombiano, Universidad de los Andes-Instituto SER de investigación, 2004.

Entrevista con el Sr. Bertulfo Franco, funcionario del Centro de Servicio Judiciales.