

**89113-059-05**

## **EVALUACIÓN SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA PENAL ORAL ACUSATORIO EN COLOMBIA**

Elaboró: [Carlos Enrique Uribe Lozada  
Juan Alejandro Morales Sierra

Ricardo Alfonso Ramírez Buitrago]

Fecha: [2 DE febrero de 2010]

Ubicación final: [scdef65/docudes/11/liberados/Evaluación SPOA]

Revisión # 1: [Nubia Rojas Acero]

Fecha de la revisión: [24 de enero de 2011]

Revisión # 2: [Javier Alonso Lastra Fuscaldo]

Fecha de la revisión: [24 de febrero de

### **INTRODUCCIÓN**

El Proceso Penal Colombiano evolucionó de un sistema “Inquisitivo” con un papel preponderante del Juez, a un proceso “Dispositivo” donde prevalece la disposición de los derechos por parte de los actores dentro del proceso.

Desde hace seis años se implementó de manera gradual a nivel territorial, el sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia, aplicándose hoy en todo el país, como una herramienta ante la necesidad manifiesta de reducir la impunidad y como respuesta ante las críticas del sistema anterior (Ley 600 del 2000), especialmente ante la violación de los Derechos Fundamentales como la Libertad, la Defensa, la Igualdad, el Debido Proceso y la Dignidad, con la detención significativa de procesados y las críticas a los poderes del ente acusador (Fiscalía).

La reforma de la Justicia Penal en Colombia, comprometió el esfuerzo de las autoridades involucradas en la administración de justicia; aun así, el nuevo sistema no ha estado exento de las serias limitantes presupuestales del poder judicial, adicional a las necesidades de formación del talento humano, las adecuaciones técnicas, tecnológicas y logísticas que el mismo exige.

Con el presente estudio se hace una evaluación del comportamiento del Sistema Penal Oral Acusatorio, los alcances, logros y dificultades en su aplicación, a fin de identificar las fortalezas así como las debilidades para su funcionamiento en Colombia.

### **Justificación del Nuevo Sistema Penal Oral Acusatorio<sup>1</sup>**

El propósito que persigue la implementación del nuevo sistema acusatorio incorporado al ordenamiento jurídico colombiano, es lograr mejores resultados por medio de un proceso público oral, ágil y eficaz, con garantías para el presunto autor de la conducta punible; además de robustecer las instituciones del procedimiento penal con el fin de agilizar la persecución del delito y la identificación de sus autores, en defensa de la sociedad, asegurando la verdad, la justicia y reparación debida a las víctimas, con respeto de sus derechos y garantías fundamentales reconocidos por la Carta Política.

La Constitución Política establece un catálogo de garantías mínimas que debe reunir todo proceso judicial para que la justicia sea reconocida como un valor supremo en el ordenamiento jurídico penal. Así mismo, las normas procesales son el conducto para lograr la realización y el reconocimiento efectivo de los derechos de las personas, cuya protección procesal se refleja en las garantías, en los mecanismos, las acciones, los recursos y los procedimientos que se deben seguir.

En relación con el imputado o acusado, el nuevo procedimiento penal actúa en armonía con los derechos constitucionales, teniendo en cuenta que su causa sea pública, que se surta dentro de un término razonable y por un juez o tribunal independiente e imparcial, se presume su inocencia hasta que su responsabilidad sea legalmente declarada y estar asistido por un defensor, entre otros.

Igualmente, la víctima como protagonista pasiva de los fenómenos sociales de delincuencia, encuentra la protección de sus derechos en los mecanismos jurídicos procesales que le permiten el resarcimiento de los perjuicios, de manera proporcional al menoscabo o vulneración de los mismos. La víctima tiene ahora un papel activo y participa de absolutamente todas las etapas del proceso; no solo es el derecho a la indemnización sino a la justicia y a la verdad.

Adicionalmente, la figura del principio de oportunidad, con rango constitucional, incide directamente sobre el ejercicio de la acción penal del Estado con sujeción a una

---

<sup>1</sup> Extractado del documento “*Hablemos de la nueva Justicia*” – Fiscalía General de la Nación

política criminal definida, a través de la cual la Fiscalía General de la Nación puede suspender, interrumpir o renunciar a la persecución penal en los casos establecidos en la Ley.

### **Marco Jurídico de la Reforma**

Además de la labor de sensibilización emprendida, tanto al interior de los órganos de la administración de justicia como hacia los demás estamentos del Estado y la sociedad, se lideró un proyecto de Reforma Constitucional que culminó con la expedición del Acto Legislativo 03 de 2002. Por medio de éste, se modificaron los artículos 116, 250 y 251 de la Carta Política.

En virtud de la reforma al artículo 116, se restituyó a los particulares la función de actuar transitoriamente como jurados en las causas criminales; esta facultad se mantiene vigente. Entre tanto, las modificaciones a los artículos 250 y 251 permitieron introducir los cambios requeridos por el sistema y a las instituciones judiciales y ponerlas acorde con los parámetros internacionales de justicia.

El sistema judicial constituye un pilar fundamental para un estado social de derecho puesto que sirve de garante de los deberes y derechos ciudadanos de ahí que el sistema penal acusatorio se promovió desde el mismo ámbito constitucional, toda vez que su fundamento se consagra desde los artículos 29<sup>2</sup> y 250<sup>3</sup> de la Constitución, coherente con parámetros establecidos en el Derecho Internacional<sup>4</sup>, fue con la promulgación del Acto Legislativo 03 de 2002, que se transformó la estructura del proceso penal, el sistema

---

<sup>2</sup> Derecho de todo ciudadano a un proceso público y sin dilaciones injustificadas, así como a presentar pruebas y a controvertir las que allegue en su contra, premisa garantista también consagrada en el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

<sup>3</sup> La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo.

<sup>4</sup> Según tratados y Convenios ratificados por el Estado Colombianos

judicial modernizó el sistema jurídico, situación que dio lugar al acceso del sistema penal acusatorio<sup>5</sup>, el cual surge como un sistema público, oral<sup>6</sup> y concentrado.

De esta reforma Constitucional se efectuaron modificaciones a diversos cuerpos normativos, como la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, al Estatuto Orgánico de la Fiscalía y el Régimen Penitenciario y Carcelario entre otros. Sin embargo con el fin de ajustar la norma al esquema planteado se introdujeron importantes modificaciones en el campo penal y de Procedimiento Penal. El Congreso de la República profirió las Leyes 813 de 2003, 882 y 890 de 2004 (Código Penal) y 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal) las cuales cambian la estructura penal y el proceso judicial, y la Ley 1142 de 2007, se reforman las normas penales adoptando medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana.

De igual manera, es importante destacar la perspectiva que incluyó el Plan de Desarrollo 2007-2010<sup>7</sup>, el cual se enfocó a consolidar los avances respecto del sector justicia, así como garantizar la investigación y el juzgamiento de los responsables de hechos delictivos junto a la realización de una serie de medidas orientadas a estructurar el Sistema Penal Oral Acusatorio.

Es así como la reforma al sistema penal Colombiano se concibió a fin de descongestionar el sistema judicial operante, se impulsaron instrumentos procesales con el fin de agilizar la gestión judicial mediante la oralidad y estrategias de adaptación, implementación de propuestas legislativas, adecuando la justicia penal al sistema acusatorio y oral de procesamiento del delito, se enfocó hacia una visión integral tendiente a enfrentar la delincuencia y acabar con la impunidad; con proyecciones ambiciosas de someter al presunto delincuente a juicio y por ofrecer a la comunidad una pronta solución a los conflictos sociales ocurridos.

---

<sup>5</sup> Artículo 530 de la Ley 906 de 2004, del Código de Procedimiento Penal, mediante el cual se implementa gradualmente el Sistema Penal Acusatorio

<sup>6</sup> Sujeto a la aplicación del principio de la oralidad lo cual se enmarca en un proceso ágil y rápido.

<sup>7</sup> Las políticas referidas al sector justicia se focalizan hacia el servicio cercano al ciudadano, con igualdad en el acceso y el tratamiento para resolver oportuna, confiable y pacíficamente las diferencias, hacer efectivos derechos y obligaciones y como garantía de la seguridad jurídica.

Dichas reformas introducidas al régimen procesal penal se construyeron con observancia de un proceso dotado de todas las garantías<sup>8</sup>. Con el cual cada actor asume un rol único e independiente, con las oportunidades de participación inclusive para el victimario y también para la víctima<sup>9</sup> del delito. Igualmente, el proceso se encuentra dotado de todas las oportunidades procesales para el presunto infractor. Así mismo, las funciones de investigación<sup>10</sup> se separan de las funciones judiciales, se faculta a la Fiscalía en lo que corresponde a ordenar capturas, registros, allanamientos e interceptar comunicaciones sin autorización judicial, con validación de estas medidas al control posterior del Juez de Garantías, dentro de las 36 horas siguientes.

La tendencia del nuevo y novedoso sistema gira en torno a la función investigativa y acusatoria de la Fiscalía General de la Nación. Desde que se promovió la iniciativa del proyecto de Acto Legislativo No 3 de 2002, se incluyó el fortalecimiento de la función investigativa de la Fiscalía General de la Nación<sup>11</sup>. Se concibió para facilitar la aplicación de la ley sustantiva a los casos concretos. De ahí que se crean formas de enjuiciamiento como instrumentos de garantía del debido proceso de ley, estructuras que si no se aplican bien, pueden inclusive ser violatorios de derechos de aquellos que son sometidos al sistema penal, situación que lo identifica como un sistema garantista.

Mediante la norma constitucional y el desarrollo normativo, del modelo procesal acusatorio se incluyen unas características que se sintetizan así: funciones de acusar, defender y juzgar están atribuidas a intervinientes diferentes debido a que existe una separación entre las funciones de quien investiga una infracción penal y quien la juzga, el operador que recauda la evidencia o la prueba, debe ser distinto al que efectúa la valoración

---

<sup>8</sup> Constitucionales y las reiteradas en los artículos 66 y 114 del Código de Procedimiento Penal.

<sup>9</sup> Son aquellas personas tanto naturales como jurídicas y a quienes hubieren sufrido algún daño directo como consecuencia del delito, independientemente de que esté identificado, enjuiciado o condenado el autor según lo establece el artículo 11 de la Ley 906 de 2004.

<sup>10</sup> A cargo de los organismos de Policía Judicial, CTI, DIJIN-SIJIN, DAS, Superintendencias, otras, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

<sup>11</sup> “[...] la primera necesidad y, a la vez, propósito de esta reforma es la de fortalecer la función investigativa de la Fiscalía General de la Nación, entidad a la que le corresponde realizar la indagación e investigación de los hechos que revistan características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, querrela, petición especial o por cualquier otro medio idóneo.

de la misma. Lo anterior se considera que, en la medida en que el instructor adelanta la respectiva investigación, construye su propia hipótesis de la cual deduce y concluye.

De igual forma se evidencia que en el modelo procesal acusatorio, el investigador que para el caso atiende a la Fiscalía, recauda evidencias, pero las decisiones de situación jurídica, medidas cautelares para garantizar la eventuales indemnizaciones, resarcimientos y demás, así como también las preclusiones de investigación, son competencia del Juez del caso, incluyendo de manera formal el principio de imparcialidad; el ejercicio de la jurisdicción depende de una acusación formada por el fiscal y todo el proceso debe desenvolverse en contradictorio ante el juez; la prueba de los hechos incumbe al fiscal y al defensor y el juez no puede ir más allá de lo que las partes han probado.

Desde lo novedoso del nuevo esquema se incluye la posibilidad de celebrar ***preacuerdos y negociaciones***, entre la Fiscalía y el imputado o acusado, tal situación implica la declaración de culpabilidad por el delito atribuido o uno relacionado con este pero de menor pena, o sobre los hechos imputados y sus consecuencias. Sobre esta situación, se presenta impunidad toda vez que se desvirtúa la verdadera esencia del delito puesto que se inclina a acoger esta figura con el objeto de renegociar la pena y obtener rebajas por decidirse a habilitar sus beneficios, con el fin de disminuir la condena hasta la mitad de la pena, si el preacuerdo se materializa en la audiencia de formulación de la imputación, y hasta de una tercera parte si la negociación se concreta después de formulada la acusación y hasta antes del juicio oral. Pero es determinante, que dichos preacuerdos que celebre el fiscal del caso se ajusten a las directrices impartidas por la Fiscalía General de la Nación, en impulso a la política criminal del Estado, y obligan al juez de conocimiento, siempre y cuando no se afecten garantías fundamentales.

Aprobados los preacuerdos por el juez, él convocará a audiencia para dictar la sentencia correspondiente. De tal situación se desprende que en la práctica, el solo hecho de aceptar la comisión de un delito ya reviste al implicado de beneficios así no lo haya cometido, materializando de esta forma deficiencias en la administración de justicia dejando en evidencia falencias en materia investigativa y paralelamente a la logística que debe acompañarla.

Otro aspecto a considerar dentro del Sistema Acusatorio es el *principio de oportunidad*<sup>12</sup> como innovación dentro del procedimiento penal, entendido como la potestad reglada a cargo de la Fiscalía General de la Nación, para suspender<sup>13</sup>, interrumpir o renunciar<sup>14</sup> a la persecución penal. Supone toda una justificación por razones de Política Criminal, en cuyo centro se deben tener en cuenta los fines atribuidos no sólo al Derecho Penal como herramienta de control social sino a la valoración de las consecuencias sociales favorables o desfavorables que el estudio de dicho principio generaría, lo que implicaría de manera general, la renuncia por parte del Estado representado en la Fiscalía, a la persecución de ciertas conductas, bajo el control posterior del Juez de Garantías y la anuencia de las víctimas.

En la práctica este mecanismo ha sido aplicado de manera preferente a personas que han cometido delitos de mínima gravedad, como lesiones personales leves o hurtos de menor cuantía, cuando el implicado antes de iniciarse audiencia de juzgamiento, colabore eficazmente para evitar que el delito continúe ejecutándose o dismantelar bandas criminales o también en el caso de que el imputado se comprometa a servir como testigo en contra de los demás implicados.

En materia de *Justicia Restaurativa*, encontramos que el sistema acusatorio incluye la justicia restaurativa dentro del ordenamiento como un derecho de las víctimas, partiendo del reconocimiento del delito, su causa y la mengua del individuo para lo cual se vislumbran mecanismos tendientes a garantizar la reparación. Por lo cual, en aras de solucionar las situaciones surgidas entre los ciudadanos y ante la apremiante necesidad de involucrar a víctima y victimario en la solución de sus conflictos, y a la vez fortalecer la convivencia pacífica entre los ciudadanos, el sistema consagró mecanismos alternativos de solución de las controversias o de terminación anticipada del proceso penal, como la

---

<sup>12</sup> Artículo 321 de la Ley 906 de 2004 y Ley 1312 de 2009

<sup>13</sup> Se cumple con las condiciones acordadas dentro del marco de la justicia restaurativa, o porque se atienden los compromisos adquiridos a través de la conciliación o de la mediación

<sup>14</sup> Interrupción de la acción penal, por casos en que la persona es entregada en extradición a otro Estado, o en el caso de ser entregada a la Corte Penal Internacional para su juzgamiento

### ***Conciliación y la mediación***

En lo que atiene a la **Conciliación**, ésta se impone dentro del proceso penal de manera obligatoria y como requisito para ejercer la acción penal en tratándose de delitos querellables<sup>15</sup>. De igual manera con este mecanismo de conciliación<sup>16</sup> preprocesal se consagró la conciliación dentro del incidente de reparación integral adelantado a instancias de la víctima del delito. De lo acordado en audiencia concerniente y admitida por el juez la pretensión indemnizatoria, dará traslado de ella a la persona declarada penalmente responsable, quien podrá conciliar. Si dado el caso se produce conciliación, el acuerdo suscitado entre las partes se incorporará a la sentencia, lo que favorece a la víctima en lo que respecta al resarcimiento y a la vez contribuirá a favor del condenado en el momento de proferir la pena.

En cuanto al mecanismo de la **Mediación**, se ha establecido como una figura que facilita la solución de las controversias que posibilita la intervención de los particulares en el acto de administrar justicia y reconoce la participación de un tercero neutral, particular o servidor público designado por la Fiscalía cuyo fin tiende a proporcionar a la víctima y al imputado o al acusado, el intercambio de posiciones y puntos de vista para llegar a un arreglo que ponga fin a sus diferencias con el fin de no accionar penalmente. Ésta trata sobre la reparación de los perjuicios, la realización o abstención de determinada conducta, la prestación de servicios a la comunidad o las disculpas, y procede desde la imputación hasta antes del juicio oral.

***El Sistema Nacional de Defensoría Pública*** en la Ley 906 de 2004, como en Penal y en la Ley 941 de 2005<sup>17</sup>, por la cual se adopta el Sistema Nacional de Defensoría Pública consagra como principio rector del nuevo procedimiento penal la ***Igualdad de partes***. Este instrumento legal se encuentra a cargo de la Defensoría del Pueblo, en torno a éste los defensores públicos, quienes son los principales operadores que prestan servicios de defensa pública y como servidores judiciales tienen la obligación de hacer efectiva la

---

<sup>15</sup> Aquellos que no tienen señalada pena privativa de la libertad o en los delitos menores artículo 74 del Código de Procedimiento Penal.

<sup>16</sup> Salas de Atención al Usuario –SAU–, en las Casas de Justicia y demás Unidades de Fiscalía.

<sup>17</sup> Artículo 39.



igualdad de los intervinientes en el desarrollo de la actuación procesal y proteger, especialmente, a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de indefensión y debilidad. Podrán ser vinculados a la Defensoría Pública los investigadores, técnicos, auxiliares y organizaciones científicas de investigación criminal, para que presten servicios de recaudo de material probatorio y asesoría técnica y científica necesarios para la defensa. De ahí que el Sistema Nacional de Defensoría Pública activa instrumentos necesarios para intervenir en los procesos judiciales en condiciones de igualdad frente a los demás sujetos procesales en aras de las garantías procesales y sustanciales y al debido proceso en todos sus escenarios.

*Las pequeñas causas en el sistema penal.* Se vio la necesidad de resolver estas situaciones debido a la abundante conflictividad en Colombia, por ocurrencia de delitos y contravenciones o infracciones menores, que transitan de competencias judiciales a fiscales, policiales o administrativas que tienden a congestionar el sistema, de ahí que se halla expedido la ley 1153 de 2007 “de Pequeñas Causas”, su vigencia fue efímera, puesto que la Honorable Corte Constitucional la declaró inexecutable<sup>18</sup> porque adolecía de fallas estructurales en cuanto a la investigación, las conductas delictuales y era necesario que todos los delitos debían ser investigados por la Fiscalía General de la Nación, y que se trasladaban a este ente con el fin de continuar su trámite de conformidad con un régimen penal más riguroso tal y como lo establecía la Constitución Nacional, se consideró por la Corte que esta ley generaba inversión de recursos y logística que dificultaba su implementación.

Otra norma importante que forma parte del sistema penal Colombiano es la Ley 1098 de 2006, **Código de la Infancia y la Adolescencia**, cuyo espíritu consagró la protección integral de los menores a fin de salvaguardar los derechos y libertades de niños, niñas y adolescentes, así como las obligaciones de la familia, la sociedad y el Estado frente a estos; se incluyeron mecanismos y medidas para restituir y preservarlos, en caso de ser

---

<sup>18</sup> Sentencia C- 879 de 2008

vulnerados, de acuerdo con los postulados inmersos en la Convención Internacional de los Derechos del Niño y la Constitución Política.

De igual forma, esta normativa instituye la responsabilidad penal de los adolescentes<sup>19</sup> entre los 14 y los 18 años, en desarrollo de la garantía del debido proceso, la doble instancia, la defensa técnica y autoridades especiales para la atención en los procesos. Se implanta como un modelo de justicia especializada acorde con el sistema penal acusatorio en todo lo que no afecte el interés superior del niño y adolescente y con una filosofía netamente pedagógica y reeducativo. Desde la norma se establece la posibilidad de la privación de libertad para aquellos delitos de impacto social con la asistencia permanente de un defensor de familia a fin de verificar la garantía de los derechos de los adolescentes. También se consagran mecanismos de control tendiente a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas o testigos de delitos cometidos por adultos.

### **Principales figuras del nuevo sistema acusatorio**

Son diversas las innovaciones implementadas por el nuevo sistema acusatorio, debiendo precisar que el acto legislativo 03 de 2002, en alguna medida realizó reformas a la Constitución de 1991, en relación al nuevo proceso penal, sin quebrantar la dogmática, preservando las garantías en ella contempladas y básicamente plantea<sup>20</sup>: (i) la aplicación del principio “nemo iudex sine actore”;<sup>21</sup> (ii) se mantuvo el carácter judicial del órgano de investigación y acusación; (iii) se creó la figura del juez de control de garantías; (iv) se consagró el principio de oportunidad y (v) se dispuso el carácter excepcional de las capturas

---

<sup>19</sup> Se implementará de manera gradual en el territorio nacional desde el primero de enero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2009. Artículo 216 Ley 1098 de 2006.

<sup>20</sup> La Corte en las sentencias C-873 de 2003<sup>20</sup> C-591<sup>20</sup> y C-592<sup>20</sup> de 2005 hizo un extenso análisis tanto de los elementos esenciales y las principales características del nuevo sistema de investigación, acusación y juzgamiento en materia penal introducido mediante el Acto Legislativo 03 de 2002, que reformó los artículos 116, 250 y 251 de la Constitución, como de los parámetros de interpretación aplicables a las normas dictadas en desarrollo de dicha reforma Sent. C-718 de 2006.

<sup>21</sup> Según el cual existe una clara separación de funciones entre el órgano que acusa y aquel que juzga. En tal sentido, la Fiscalía General de la Nación es la titular de la acción penal; pero debe siempre solicitar al juez que ejerza las funciones de control de garantías las medidas necesarias para la comparecencia de los imputados al proceso; y solo *excepcionalmente* podrá realizar capturas en los términos señalados por el legislador con sometimiento al control judicial dentro de las treinta y seis horas siguientes

realizadas por la Fiscalía General de la Nación, autoridad que, a su vez, preservó la competencia para imponer medidas restrictivas del derecho a la intimidad, pero bajo control judicial posterior.

De allí la necesidad de interpretar tales modificaciones a la luz de determinadas disposiciones constitucionales, en especial, los artículos 6, 15, 28, 29, 30, 31 y 32, e igualmente, por la vía del artículo 93 de la Carta Política, de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos que prohíben su limitación en estados de excepción. Aunado a lo anterior, en temas vinculados con la administración de justicia penal, tales como los mecanismos alternativos de solución de controversias, la jurisdicción indígena o los juicios adelantados ante la Corte Suprema de Justicia, el Acto Legislativo 03 de 2002 no introdujo cambio alguno<sup>22</sup>.

Entre las principales figuras que se incorporan al derecho penal colombiano a partir del primero de enero de 2005 están:

- *Preacuerdos y negociaciones*
- *Justicia restaurativa*
- *Conciliación*
- *Mediación*
- *Principio de oportunidad*
- *Mecanismos contra el crimen organizado*
- *Audiencias*

Para hacer efectivos los principios rectores de oralidad, inmediación, publicidad y concentración, el nuevo Código de Procedimiento Penal (Ley 906) dispone que las actuaciones procesales se realicen a través de audiencias, las que demandan la intervención de los jueces y han de realizarse con las formalidades propias conforme a su naturaleza:

---

<sup>22</sup> Crf. Sen C-591/05

## Dirección de Estudios Sectoriales

- 1- Audiencias preliminares (art 153 y ss)<sup>23</sup>
- 2- Audiencia de formulación de la imputación (art 286 y ss)<sup>24</sup>,
- 3- Audiencia de formulación de la acusación (art 338 y ss)<sup>25</sup>,
- 4- Audiencia preparatoria (art 355 y ss)<sup>26</sup>,
- 5- Audiencia del juicio oral (art 366 y ss)<sup>27</sup>,
- 6- Audiencia de reparación integral (art 102 y ss)<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> ARTÍCULO 153. NOCIÓN. Las actuaciones, peticiones y decisiones que no deban ordenarse, resolverse o adoptarse en audiencia de formulación de acusación, preparatoria o del juicio oral, se adelantarán, resolverán o decidirán en audiencia preliminar, ante el juez de control de garantías.

ARTÍCULO 154. MODALIDADES. Se tramitará en audiencia preliminar:

1. El acto de poner a disposición del juez de control de garantías los elementos recogidos en registros, allanamientos e interceptación de comunicaciones ordenadas por la Fiscalía, para su control de legalidad dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.

2. La práctica de una prueba anticipada.

3. La que ordena la adopción de medidas necesarias para la protección de víctimas y testigos.

4. La que resuelve sobre la petición de medida de aseguramiento.

5. La que resuelve sobre la petición de medidas cautelares reales.

6. La formulación de la imputación.

7. El control de legalidad sobre la aplicación del principio de oportunidad.

8. Las que resuelvan asuntos similares a los anteriores.

<sup>24</sup> ARTÍCULO 286. CONCEPTO. La formulación de la imputación es el acto a través del cual la Fiscalía General de la Nación comunica a una persona su calidad de imputado, en audiencia que se lleva a cabo ante el juez de control de garantías.

<sup>25</sup> ARTÍCULO 338. CITACIÓN. Dentro de los tres (3) días siguientes al recibo del escrito de acusación, el juez señalará fecha, hora y lugar para la celebración de la audiencia de formulación de acusación. A falta de sala, el juez podrá habilitar cualquier recinto público idóneo.

ARTÍCULO 339. TRÁMITE. Abierta por el juez la audiencia, ordenará el traslado del escrito de acusación a las demás partes; concederá la palabra a la Fiscalía, Ministerio Público y defensa para que expresen oralmente las causales de incompetencia, impedimentos, recusaciones, nulidades, si las hubiere, y las observaciones sobre el escrito de acusación, si no reúne los requisitos establecidos en el artículo 337, para que el fiscal lo aclare, adicione o corrija de inmediato.

Resuelto lo anterior concederá la palabra al fiscal para que formule la correspondiente acusación.

El juez deberá presidir toda la audiencia y se requerirá para su validez la presencia del fiscal, del abogado defensor y del acusado privado de la libertad, a menos que no desee hacerlo o sea renuente a su traslado.

También podrán concurrir el acusado no privado de la libertad y los demás intervinientes sin que su ausencia afecte la validez.

<sup>26</sup> ARTÍCULO 355. INSTALACIÓN DE LA AUDIENCIA PREPARATORIA. El juez declarará abierta la audiencia con la presencia del fiscal, el defensor, el acusado, el Ministerio Público y la representación de las víctimas, si la hubiere.

Para la validez de esta audiencia será indispensable la presencia del juez, fiscal y defensor.

<sup>27</sup> ARTÍCULO 366. INICIO DEL JUICIO ORAL. El día y hora señalados en la audiencia preparatoria, el juez instalará el juicio oral, previa verificación de la presencia de las partes. Durante el transcurso del juicio, el juez velará porque las personas presentes en el mismo guarden silencio, si no tienen la palabra, y observen decoro y respeto. Igualmente, concederá turnos breves para las intervenciones de las partes con el fin de que se refieran al orden de la audiencia. El juez podrá ordenar el retiro del público asistente que perturbe el desarrollo de la audiencia.

<sup>28</sup> ARTÍCULO 102. PROCEDENCIA Y EJERCICIO DEL INCIDENTE DE REPARACIÓN INTEGRAL. Emitido el sentido del fallo que declara la responsabilidad penal del acusado y, previa solicitud expresa de la víctima, o del fiscal o del Ministerio Público a instancia de ella, el juez fallador abrirá inmediatamente el incidente de reparación integral de los daños causados con la conducta criminal, y convocará a audiencia pública dentro de los ocho (8) días siguientes.

Cuando la pretensión sea exclusivamente económica, solo podrá ser formulada por la víctima directa, sus herederos, sucesores o causahabientes.

A ellas pueden asistir los intervinientes o partes procesales, los medios de comunicación y la comunidad en general. Sin embargo, excepcionalmente, se puede restringir el acceso de estos últimos cuando a juicio del juez se ponga en peligro a las víctimas, testigos, peritos o partes; se afecte la seguridad nacional; se exponga a daño psicológico a los menores de edad que deban intervenir; se menoscabe el derecho del acusado a un juicio justo o se comprometa seriamente el éxito de la investigación.

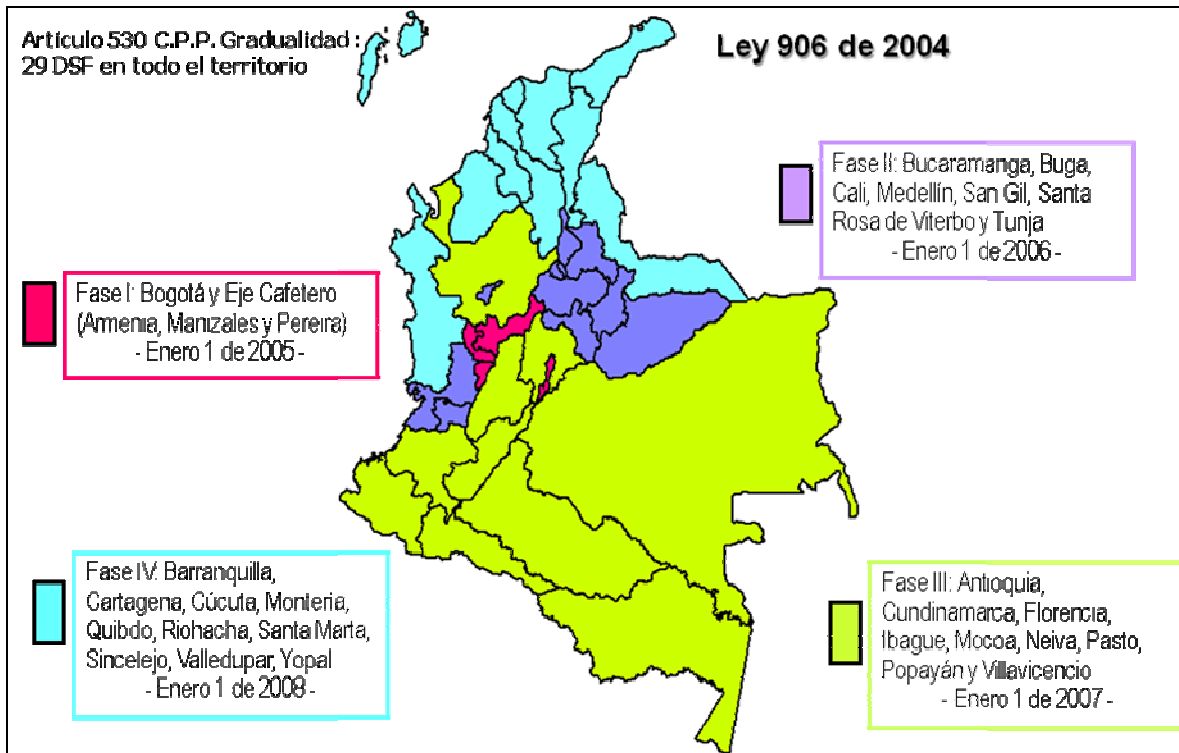
Se debe destacar que uno de los principales cambios que presenta el nuevo Sistema Penal Oral de frente al sistema inquisitivo de la ley 600 de 2000, es la modificación en el modelo probatorio de la permanencia de la prueba, pues en el nuevo sistema los elementos materia de prueba y/ las evidencias físicas que se recaudan durante la indagación o la investigación no son pruebas y si bien sirven de soporte para la imposición de medidas restrictivas a los derechos fundamentales, no pueden ser el sustento de una sentencia condenatoria, pues únicamente lo es, la recaudada de manera concentrada, en el trámite del juicio oral y con el respeto de las garantías fundamentales. Salvo las excepciones de la prueba anticipada.

#### **Gradualidad de la implementación.**

Según el Artículo 530 de la Ley 906 de 2004, el Sistema Penal Acusatorio se implementaría de manera gradual en todo el territorio nacional, de acuerdo con la división territorial de los Distritos Judiciales y acorde con las Direcciones Seccionales de la Fiscalía General. Dicha implementación inició el 1° de enero de 2005 y culminó el 1° de enero de 2008 con la entrada en vigencia del Sistema en todo el territorio nacional.

## Gráfica 1

### IMPLEMENTACIÓN GRADUAL DEL SPOA



Fuente: Fiscalía General de la Nación - Dirección Nacional de Fiscalías.

## ANÁLISIS PRESUPUESTAL.

Para el presente análisis, se tomaron en cuenta las ejecuciones presupuestales correspondientes a las entidades del Sector Justicia que tienen relación directa con el proceso penal, como son el Consejo Superior de la Judicatura (ente administrador de la Rama Judicial), la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y la Defensoría del Pueblo.

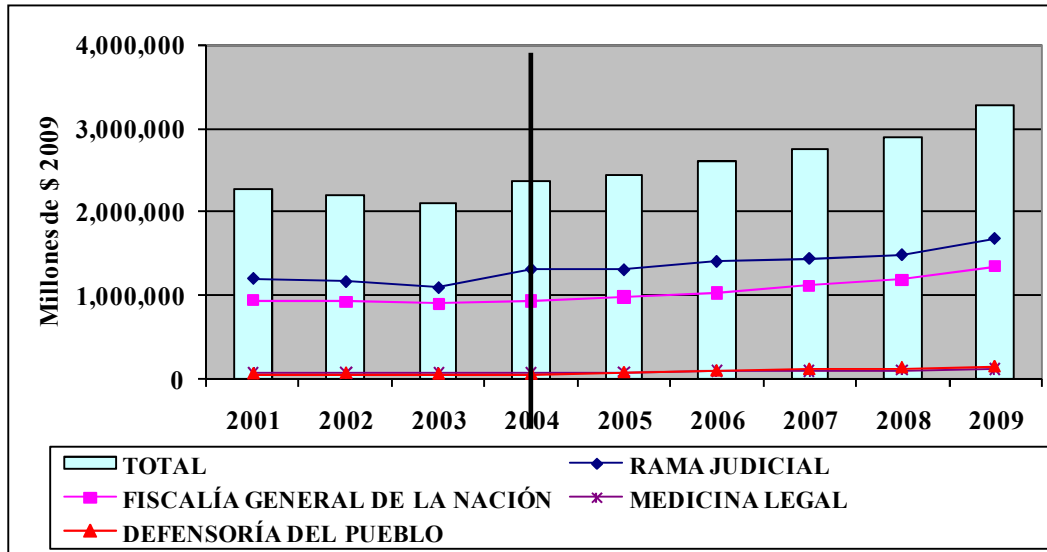
Dichas entidades han ejecutado en promedio \$2,5 billones anuales durante los últimos años, con un crecimiento real entre 2001 y 2009, de aproximadamente 45%, correspondiente al 5% promedio anual, pasando de ejecutar \$2,8 billones a \$3,3 billones en el último año. Su participación dentro del Presupuesto General de la Nación en 2001, fue de

Dirección de Estudios Sectoriales

1,7% y alcanzó 2,4% en 2009; así mismo, frente al PIB, la representatividad del Sector pasó de 0,53% a 0,75% en el mismo período.

**Gráfica 2**

**EJECUCIÓN PRESUPUESTAL ENTIDADES SISTEMA PENAL  
2001-2009 (Millones de \$ 2009)**



Fuente: Minhacienda - SIIF. Cálculos DES-DJS/CGR

La mayor participación corresponde a la Rama Judicial con 51%, seguida por la Fiscalía General con 41% y en menor medida la Defensoría del Pueblo (4,5%) y Medicina Legal (3,5%). Se observa que el mayor incremento entre 2003 y 2004, sucede en el Consejo Superior de la Judicatura (Rama Judicial), con 20% de crecimiento real, especialmente por los requerimientos para la adecuación de las salas de audiencias y el montaje de los equipos de grabación y almacenamiento de información, además del incremento en el personal tanto de jueces como de apoyo para el desarrollo de los juicios orales y de control de garantías en cada una de las fases de implementación. Por su parte la Fiscalía General, si bien presentó un incremento de 3% en los recursos ejecutados entre 2003 y 2004, su presupuesto no refleja variaciones considerables en los últimos años.

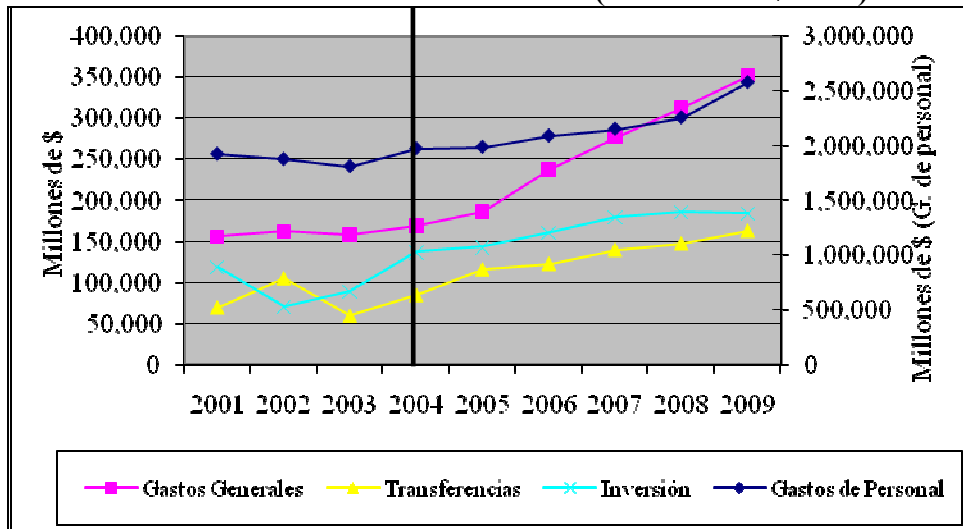
Se puede observar un leve incremento de los recursos destinados al Sector Justicia a partir del 2004, año en el que comienzan a hacerse las adecuaciones institucionales para la

entrada en funcionamiento del Sistema Penal Oral Acusatorio, especialmente para la primera fase (2005). Se observa que el total del presupuesto destinado al Sector, pasa de \$2,1 billones en 2003, a \$2,4 billones en 2004, con un crecimiento constante a partir de este año.

Por tipo de gasto, se observa que el presupuesto del Sector está dominado por los requerimientos en materia de Gastos de personal, los cuales pasaron de \$1,9 billones en 2001 a \$2,6 billones en 2009, con un crecimiento real de 34%. Sin embargo, los demás gastos, a pesar de tener una participación menor en el total de presupuesto ejecutado, crecieron porcentualmente en mayor medida, sobresaliendo los gastos generales que crecieron en 125% y las Transferencias en 133%.

**Gráfica 3**

**EJECUCIÓN PRESUPUESTAL ENTIDADES SISTEMA PENAL  
POR TIPO DE GASTO 2001-2009 (Millones de \$ 2009)**



Fuente: Minhacienda - SIIF. Cálculos DES-DJS/CGR

Es claro que los requerimientos para la implementación gradual del nuevo sistema penal, obligaron a un crecimiento de los gastos necesarios para la adecuación de las salas de audiencias, la adquisición de materiales y suministros para el desarrollo de las audiencias orales (material de grabación), arrendamientos y pago de servicios públicos, los cuales se



Dirección de Estudios Sectoriales

ven reflejados en los Gastos Generales dentro del presupuesto ejecutado por las entidades del Sector.

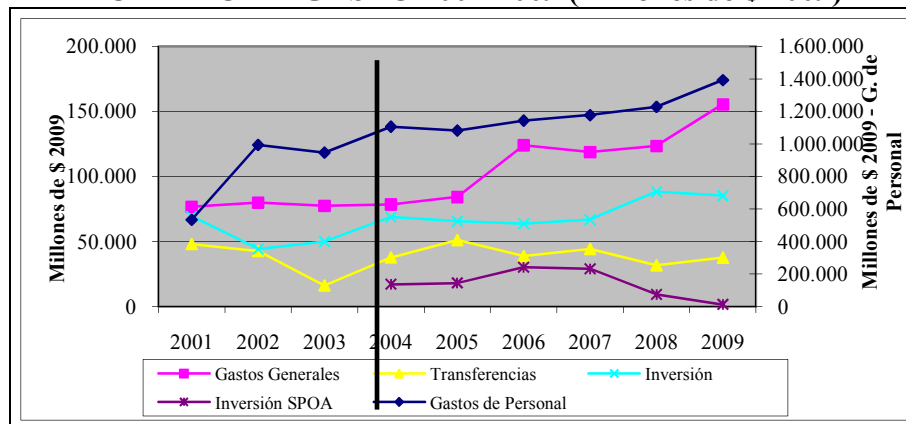
Por su parte, la Inversión también refleja un crecimiento importante a partir del 2004, pasando de una ejecución de \$89.000 millones en 2003, a \$137.000 millones en 2004, y llegando a \$184.000 millones en 2009. En este sentido, se observa un esfuerzo presupuestal para los proyectos de mejoramiento y construcción de infraestructura, así como la adquisición de equipos y sistemas, los cuales están dirigidos principalmente a la construcción, adecuación y dotación de las salas de audiencias, e igualmente, a la implementación de la plataforma tecnológica para el manejo de la información.

*Rama Judicial.*

Con respecto a la ejecución presupuestal de la Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura, ésta pasó de \$727.000 millones en 2001 (precios constantes de 2009), a \$1,7 billones en 2009, reflejando un crecimiento real de 130%. Vale resaltar el incremento en los gastos de Inversión a partir del 2004, especialmente dirigidos hacia proyectos relacionados con la implementación del Sistema Penal Oral Acusatorio, los cuales suman en el período 2004-2009, \$105.000 millones, que corresponden al 20% del total de la Inversión de la Rama en el mismo período (\$543.000 millones).

**Gráfica 4**

**EJECUCIÓN PRESUPUESTAL RAMA JUDICIAL  
POR TIPO DE GASTO 2001-2009 (Millones de \$ 2009)**



Fuente: Minhacienda - SIIF. Cálculos DES-DJS/CGR

Ahora bien, al analizar el crecimiento del personal, el Consejo Superior de la Judicatura ha pasado de 232 despachos judiciales dedicados al SPOA en 2005, a 1.881 en 2009, representado en Jueces de Conocimiento y de Control de Garantías, así como de Magistrados de Tribunal Superior. Adicionalmente, en la actualidad, aproximadamente 8.000 empleados están destinados a las labores de apoyo de estos despachos, exigiendo con ello mayor volumen de recursos para su sostenimiento.

Respecto a la Inversión efectuada por el Consejo Superior de la Judicatura para la implementación y puesta en marcha del SPOA, entre 2004 y 2009 se observa un total de \$105.000 millones para este propósito, que corresponden al 19% del total de la Inversión de la Rama en el mismo período (\$543.000 millones).

**Cuadro 1**

**PROGRAMAS DE INVERSIÓN PARA EL SPOA  
2004 – 2009 Millones de \$ 2009**

<b>PROYECTO DE INVERSIÓN</b>	<b>TOTAL 2004 - 2009</b>
ADECUACION Y DOTACION SALAS DE AUDIENCIAS PARA SISTEMA PENAL ACUSATORIO A NIVEL NACIONAL PREVIO CONCEPTO DNP	<b>45,798</b>
DISENO IMPLEMENTACION Y PUESTA EN MARCHA INICIAL DE LA PLATAFORMA TECNOLOGICA Y SISTEMA DE INFORMACION REQUERIDOS PARA LA FUNCIONALIDAD DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO EN DESPACHOS JUDICIALES. PREVIO CONCEPTO DNP.	<b>32,190</b>
IMPLANTACION CONVENIO EJECUCION RECURSOS DE APOYO AL REGIMEN PENAL, ACUSATORIO Y SISTEMA DE JUICIOS ORALES Y PUBLICOS EN D.J. DE BOGOTA, ARMENIA, PEREIRA Y MANIZALES COMITE BILATERAL COLOMBIA-USA-LCDN	<b>17,905</b>
CONSTRUCCION SALAS DE AUDIENCIA PARA SISTEMA PENAL ACUSATORIO A NIVEL NACIONAL PREVIO CONCEPTO DNP.	<b>8,962</b>
<b>TOTAL</b>	<b>104,856</b>
<b>% EN TOTAL INVERSIÓN RAMA JUDICIAL</b>	<b>19.3%</b>

Fuente: Minhacienda - SIIF. Cálculos DES-DJS

Los mayores esfuerzos se han dirigido a la Adecuación y dotación de las salas de audiencias y al Diseño e implementación de la plataforma tecnológica necesaria para la funcionalidad del SPOA, proyectos que suman en el período \$78.000 millones. Se resalta la Implantación del convenio con el gobierno de EEUU, para la iniciación de la primera fase

en Bogotá y el Eje Cafetero, con \$17.900 millones. Finalmente, se han destinado \$9.000 millones para la Construcción de salas de audiencia.

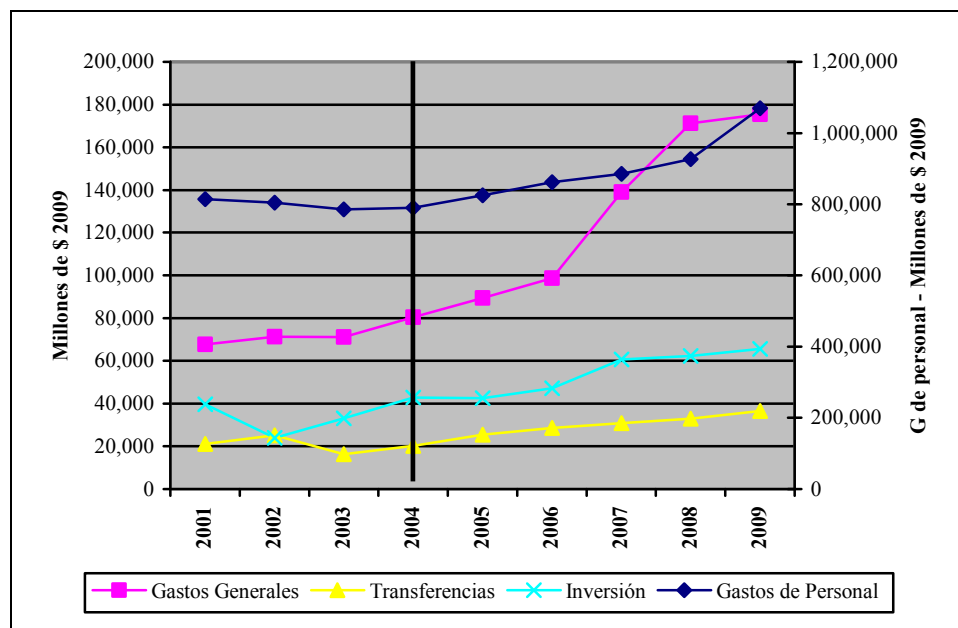
*Fiscalía General de la Nación.*

Respecto al esfuerzo presupuestal de la Fiscalía General de la Nación, es de observar que el presupuesto de la entidad no ha presentado variaciones importantes en el período 2001-2009, a pesar de ser eje fundamental para el funcionamiento del SPOA.

A precios constantes de 2009, la entidad pasó de ejecutar \$943.000 millones en 2001, a \$1,35 billones en 2009, con un crecimiento promedio anual de 4,8%. El mayor incremento se da en 2009, con 13% respecto a lo ejecutado en 2008.

**Gráfica 5**

**EJECUCIÓN PRESUPUESTAL FISCALÍA GENERAL  
POR TIPO DE GASTO 2001-2009 (Millones de \$ 2009)**



**Fuente:** Minhacienda - SIIF. Cálculos DES-DJS

Por tipo de gasto, la Fiscalía General refleja la preponderancia de los Gastos de personal, los cuales alcanzan en promedio \$900.000 millones anuales, para atender los requerimientos salariales de los 20.000 funcionarios con los que cuenta. Se destacan

igualmente, los Gastos generales los cuales pasaron de ejecutar \$70.000 millones en 2001, a \$175.000 millones en 2009, representado por el incremento a partir de 2007, en los gastos asociados con la adquisición de bienes y servicios.

Vale destacar, el crecimiento en materia de Inversión, principalmente a partir del 2004, donde alcanzó \$43.000 millones y llegando en 2009, a \$67.000 millones, recursos que en gran medida han estado dirigidos al fortalecimiento del Sistema Penal Acusatorio.

Es de observar que en materia de personal tanto de Fiscales como Investigadores del CTI, la evolución de la planta de personal de la Entidad no refleja un crecimiento acorde con las necesidades del Sistema Penal. Es así como al iniciar la implementación del SPOA en 2004, la Fiscalía contaba con 12.108 Fiscales y 6.200 Investigadores; sin embargo, para 2005, esta planta se ve reducida pasando a 11.132 Fiscales y 5.500 Investigadores y tan sólo hasta 2008 y 2009 se observa un incremento importante en la planta del CTI, llegando a 6.600 y 7.500 respectivamente.

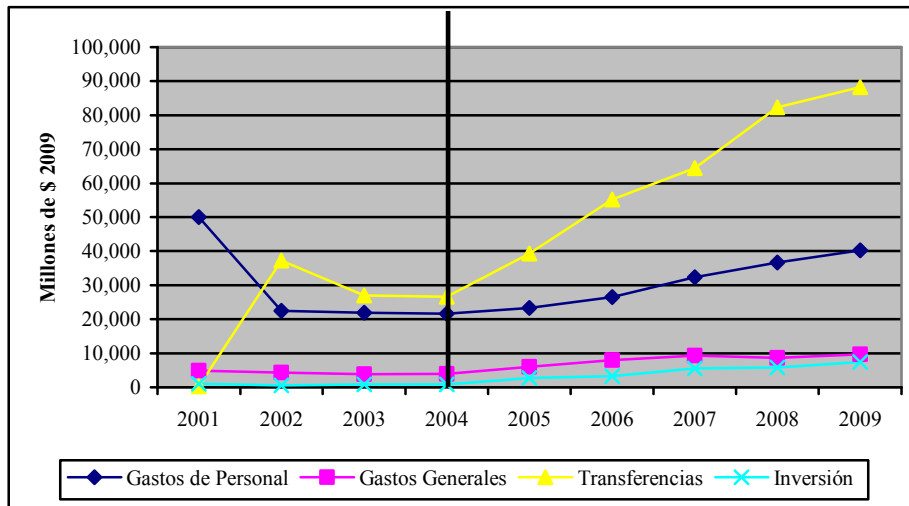
#### *Defensoría del Pueblo.*

La Defensoría del Pueblo, constituye un elemento importante en las diferentes etapas del proceso penal, principalmente en la representación que ejerce de aquellos implicados que no cuentan con los recursos necesarios para acudir a un abogado particular que ejerza su defensa.

En este sentido, en los últimos años la Entidad ha realizado esfuerzos importantes para contar con un sistema de Defensoría que cubra las necesidades de la población en esta materia, lo que ha representado pasar de una ejecución presupuestal de \$56.000 millones en 2001, a \$146.000 millones en 2009, crecimiento explicado en especial por los recursos dirigidos a la Defensoría Pública.

**Gráfica 6**

**DEFENSORÍA DEL PUEBLO POR TIPO DE GASTO  
 EJECUCIÓN PRESUPUESTAL  
 2001-2009 (Millones de \$ 2009)**



Fuente: Minhacienda - SIIF. Cálculos DES-DJS/CGR

En la gráfica se puede observar el crecimiento del rubro de Transferencias, por medio del cual se financia el programa de Defensoría Pública. Éste pasó de \$365 millones en 2001, a \$88.250 millones en 2009, reflejando un crecimiento más significativo a partir de 2005, año en que inicia la implementación del SPOA. Este crecimiento está directamente relacionado con el incremento en el número de Defensores Públicos, el cual inició en 2005 con 405 y en 2009 alcanzó 1.506.

De igual manera, en materia de Inversión, los recursos ejecutados por la Defensoría presentan un crecimiento a partir de 2005, con \$2.714 millones y para 2009, este rubro llegó a \$7.440 millones, con una importante participación de los programas de inversión destinados a fortalecer la Defensoría Pública en el área penal.

*Instituto Nacional de Medicina Legal.*

Otra de las entidades que participan en el desarrollo del proceso penal es el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, encargado de desarrollar labores de

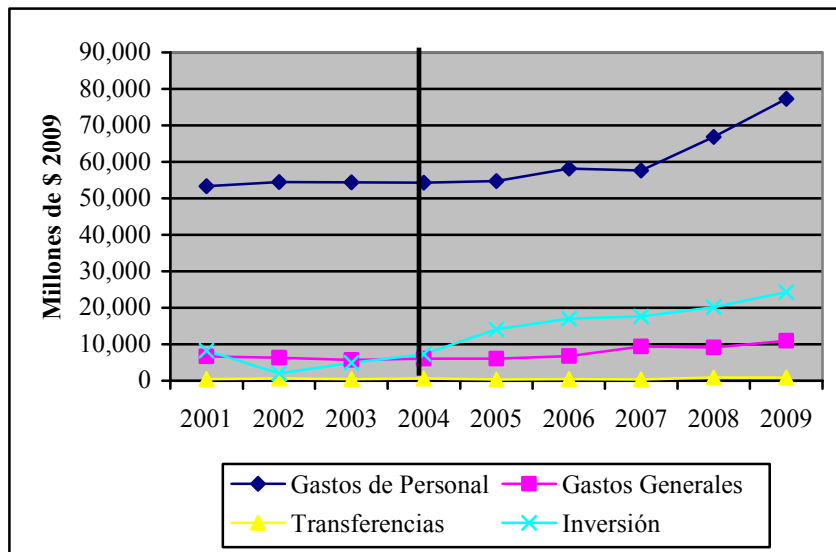
apoyo en materia de levantamiento de pruebas y peritaje necesarias en la etapa de indagación e investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación.

Medicina Legal presentaba una ejecución promedio anual de \$60.000 millones antes de la implementación del SPOA, sin embargo, a partir de 2005, su presupuesto se ve incrementado alcanzando un promedio anual de \$90.000 millones, resaltándose la ejecución de 2009, que llegó a \$113.400 millones.

Por tipo de gasto, se observa una variación importante en los Gastos de Personal, que pasaron de \$53.350 millones en 2001, a \$77.250 millones en 2009. Igualmente se resalta el incremento en los recursos destinados a Inversión, que para 2002, apenas alcanzaba \$2.000 millones y en 2005, se da un crecimiento significativo al pasar a \$14.000 millones y luego en 2009, fueron \$24.000 millones ejecutados por este concepto, variación que está explicada por el fortalecimiento en materia de adquisición de equipos y mejoramiento de la investigación.

**Gráfica 7**

**MEDICINA LEGAL**  
**EJECUCIÓN PRESUPUESTAL POR TIPO DE GASTO**  
**2001-2009 (Millones de \$ 2009)**



Fuente: Minhacienda - SIIF. Cálculos DES-DJS/CGR

En materia de personal vinculado a la Entidad, se observa que la planta permaneció constante durante los últimos años, en un promedio de 1.500 funcionarios; tan sólo a partir de 2007, empieza un incremento de personal llegando en dicho año a 1.600 y para 2009, contaba con una planta de 1.766, situación que se ve reflejada en el crecimiento de los Gastos de personal.

*Policía Nacional - Policía Judicial.*

La Policía Nacional se vincula directamente en el desarrollo del proceso penal, en la medida que cumple funciones de policía judicial por intermedio de la DIJIN y las SIJIN, cuya labor es fundamental en materia de recolección de pruebas, recepción de denuncias, así como en el desarrollo de procedimientos de captura.

Según lo informado por la Entidad, desde 2005, se ha destinado un esfuerzo importante para la atención de las actividades que el Sistema Penal demanda de la Policía Nacional. Así, el presupuesto destinado para esta tarea ascendió en 2005, a \$133.770 millones y para 2009, alcanzó \$248.600 millones.

**Cuadro 2**

**RECURSOS DESTINADOS POR LA POLICÍA NACIONAL AL SPOA  
2005 – 2009 (Millones de \$ 2009)**

CONCEPTO	2005	2006	2007	2008	2009
Gastos Personal PJ	132,559	139,221	172,174	171,226	240,345
Inversión Pol Judicial	1,213	1,589	1,770	27,680	8,291
<b>TOTAL GASTOS PJ</b>	<b>133,771</b>	<b>140,810</b>	<b>173,945</b>	<b>198,906</b>	<b>248,636</b>
Nº Efectivos PJ	6,603	7,092	8,116	8,331	11,218

Fuente: Policía Nacional. Cálculos DES-DJS/CGR

Se observa que la mayoría de los recursos han estado dirigidos al pago del personal de policía judicial los cuales se han incrementado considerablemente, al pasar de 6.603 en 2005 a 11.218 en 2009, lo que representa un crecimiento de casi 100%, requiriendo con ello mayor presupuesto para su sostenimiento.

De igual forma, la Policía Nacional destinó parte de su presupuesto de Inversión, hacia el fortalecimiento de la policía judicial, en especial para la adquisición de laboratorios

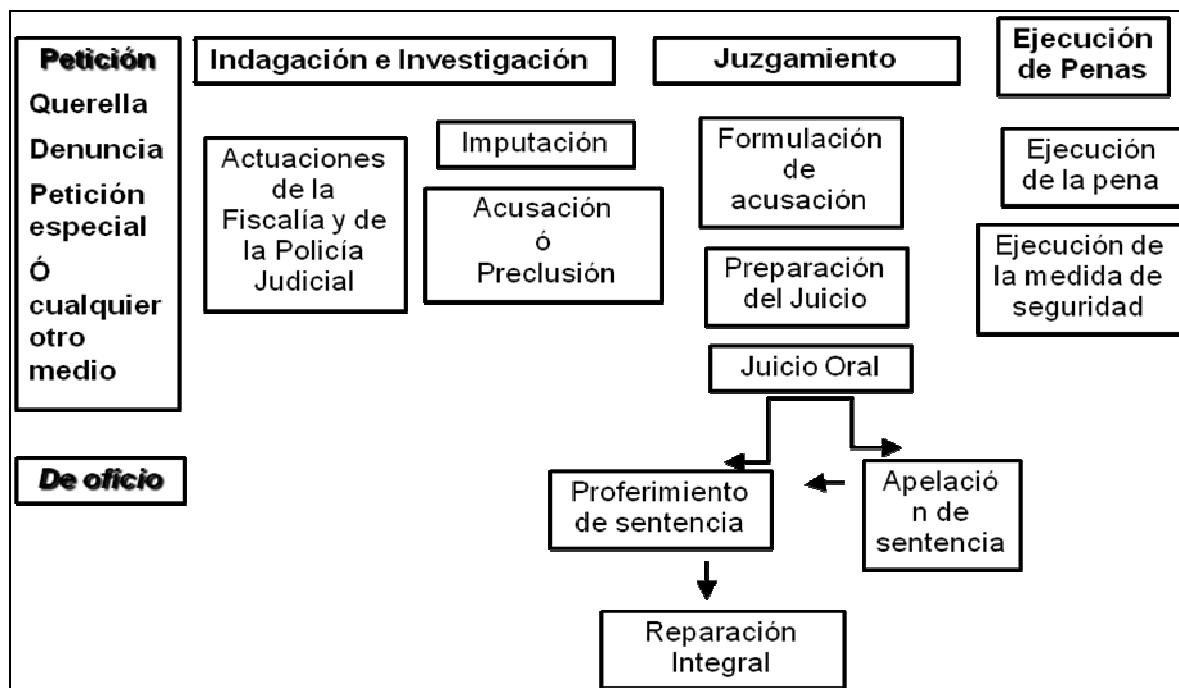
móviles de criminalística, proyecto que ha demandado recursos por aproximadamente \$40.000 millones entre 2005 y 2009.

**RESULTADOS DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO 2005 - 2009.**

Así, en el proceso penal implementado a partir de la Ley 906 de 2004, se pueden identificar cuatro etapas básicas. En principio, aparece la Noticia criminal, sea por petición o de oficio; en segundo lugar, se encuentra la actuación de indagación e investigación a cargo de la Fiscalía General de la Nación; en tercer lugar, la etapa de juzgamiento por parte de la Rama Judicial; y finalmente, se puede identificar la etapa de ejecución de penas.

**Gráfica 8**

**MAPA DEL PROCESO PENAL**



Fuente: Fiscalía General de la Nación.

Para el presente análisis, se abordaron las cifras y los avances de las dos primeras etapas identificadas, teniendo en cuenta que la información suministrada por la Fiscalía General de la Nación permite establecer de manera mucho más exacta el comportamiento



de las noticias criminales que ingresaron al Sistema Penal Acusatorio, así como los resultados de la etapa de indagación e investigación que realiza la Entidad.

### **Ingresos al Sistema Penal Acusatorio.**

Los ingresos del Sistema Penal se dividen en dos fuentes, en primer lugar por Petición, entendiéndose ésta como la solicitud que recibe el Sistema por una fuente externa a éste, sea por petición especial, por denuncia, por querrela, o cualquier otro medio de solicitud. En segundo lugar, la indagación o investigación puede iniciarse de oficio por parte de la Fiscalía General cuando así lo amerite.

A su vez, todos los ingresos al Sistema que se conocen como “Noticias criminales”, se dividen en Querellables y No querellables, y se diferencian en que para el caso de las primeras, el bien jurídico afectado es susceptible de conciliación o de negociación entre las partes involucradas, lo que conlleva a resolver la infracción al Código Penal sin necesidad de desgastar al Sistema.

De las cifras reportadas por la Fiscalía General de la Nación respecto del número de noticias criminales, se observa lo siguiente:

### **Cuadro 3**

#### **INGRESOS AL SISTEMA PENAL ACUSATORIO NOTICIAS CRIMINALES, QUERELLABLES Y NO QUERELLABLES 2005 - 2009**

<b>Noticia Criminal</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Total</b>
No Querellable	146,016	300,981	466,870	598,599	780,735	2,293,201
Querellable	22,004	66,289	94,057	75,180	145,169	402,699
<b>TOTAL</b>	<b>168,020</b>	<b>367,270</b>	<b>560,927</b>	<b>673,779</b>	<b>925,904</b>	<b>2,695,900</b>

Fuente: Fiscalía General de la Nación - Dirección Nacional de Fiscalías.

Se encuentra que el incremento en noticias criminales entre 2005 (primer año de aplicación del SPOA) y 2006, fue de 119%, para el año 2007 con respecto al 2006, el incremento fue del 53%, entre 2008 y 2007 la diferencia fue de 20%. Estas cifras pueden entenderse como una evolución normal a raíz de la gradualidad en la aplicación del sistema en el territorio.

Dirección de Estudios Sectoriales

Entre los años 2008 y 2009, cuando ya se había extendido a la totalidad del territorio nacional la aplicación del sistema, el incremento fue de 37%. Esto hace suponer que la cifra de 2.695.900 noticias criminales, se acerca al promedio anual de infracciones a la ley penal en el país.

**Cuadro 4**

**NOTICIAS CRIMINALES NO QUERELLABLES  
POR TÍTULO DEL CÓDIGO PENAL**

Por Título del CP Colombiano	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Delitos contra el patrimonio económico	54,126	1 04,523	143,953	170,160	234,233	<b>706,995</b>
Delitos contra la familia	40,672	7 2,755	108,792	136,076	163,087	<b>521,382</b>
Delitos contra la vida y la integridad personal	23,557	4 0,871	73,733	83,548	122,777	<b>344,486</b>
Delitos contra la seguridad pública	7,132	1 9,398	33,681	52,840	64,874	<b>177,925</b>
Delitos contra la salud pública	3,885	1 5,839	31,345	50,954	66,721	<b>168,744</b>
Delitos contra la fe pública	5,938	1 6,352	24,835	31,399	40,983	<b>119,507</b>
Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales	4,499	9 ,913	16,312	21,706	25,725	<b>78,155</b>
Delitos contra la libertad individual y otras garantías	1,621	5 ,030	8,992	14,866	18,363	<b>48,872</b>
Delitos contra la administración pública	1,221	3 ,594	6,488	11,092	15,921	<b>38,316</b>
Otros títulos del Código Penal	3,365	12,706	18,739	25,958	28,051	<b>88,819</b>
<b>Total general</b>	<b>146,016</b>	<b>300,981</b>	<b>466,870</b>	<b>598,599</b>	<b>780,735</b>	<b>2,293,201</b>

**Fuente:** Fiscalía General de la Nación - Dirección Nacional de Fiscalías.

Los delitos denunciados han ido en constante aumento notándose un incremento en los últimos dos años, frente a los tres primeros años de vigencia del sistema oral acusatorio, que es consecuencia no solo de la implementación del sistema en todo el territorio nacional, sino también demuestra en todo caso un alto índice de criminalidad (denunciada) que resulta preocupante para un país que pretende alcanzar unos niveles de seguridad y convivencia social aceptables, destacándose el incremento en los Delitos contra el patrimonio económico, que puede ser reflejo de debilidades en la política de control de la

criminalidad urbana y de otra parte, en los Delitos contra la familia que devienen de una descomposición social de valores.

Ha sido una constante, que el mayor número de hechos denunciados correspondan a los delitos contra el patrimonio económico, pero debe llamarse la atención en torno a que en punto de política criminal esta modalidad delictiva, dejó un espacio para otras investigaciones durante el tiempo de vigencia de la ley de pequeñas causas Ley 1153, antes de ser declarada inexecutable por la Corte Constitucional en septiembre de 2008, pues resulta evidente que durante su corta permanencia en el mundo jurídico (7 meses), tal criminalidad fue tratada como contravenciones que de entrada refleja una agilización en el sistema.

Adicionalmente, llama la atención que el segundo orden de actos denunciados se encuentran dentro del Título VI de la ley 599 de 2000 Delitos Contra La Familia, especialmente el delito denominado *Violencia intrafamiliar y delitos contra la asistencia alimentaria*, los que además por su naturaleza, no necesariamente terminan en sentencia, en tanto que, dentro del trámite procesal, finalizan por las distintas causales como extinción, preclusión, archivo. Debiéndose resaltar que en esta clase de criminalidad no es la que más se denuncia por razones fundamentalmente de orden social, a pesar de que este género de delitos acontece en todos los estratos sociales.

#### **Etapa de Indagación e Investigación.**

Una vez ingresada la Noticia Criminal a la Fiscalía General, éstas son susceptibles de actuación por parte de la Entidad. Es de esperar que la totalidad de la demanda por justicia, sea atendida y resuelta por el Sistema; sin embargo, las cifras reflejan que un alto porcentaje de los ingresos anuales no reflejan ninguna actuación por parte de la Fiscalía General.

**Cuadro 5**

**NOTICIAS CRIMINALES TOTALES INGRESADAS Y PORCENTAJE SIN ACTUACIÓN 2005 – 2009**

Item	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Total Not Crim.	168,020	367,270	560,927	673,779	925,904	2,695,900
Con actuación	55,607	133,863	233,004	297,062	530,500	1,250,036
Sin actuación	112,413	233,407	327,923	376,717	395,404	1,445,864
% sin actuación	66.9%	63.6%	58.5%	55.9%	42.7%	53.6%

**Fuente:** Fiscalía General de la Nación - Dirección Nacional de Fiscalías.

Ahora bien, sobre el cuadro de cifras que denominamos asuntos sin actuación, para efecto del presente estudio, debe precisarse que las mismas resultan de totalizar el número de noticias criminales recibidas por la FGN, frente al número total de actuaciones realizadas como reportadas por el mismo ente, y la diferencia, serían las noticias sin ninguna actuación.

En otros términos, del total de noticias criminales recibidas según lo informó la FGN, 2.695.900, se restó el número de asuntos que cuentan con actuación es decir, 1.250.036, y el excedente en cifras son aquellas denuncias recibidas, sobre las que no se advierte ningún tipo de actividad, que equivalen a 1.445.864 en todos los delitos en general.

Las cifras que se obtienen al momento de realizar un análisis comparativo entre el total de noticias criminales conocidas, vs, el total de actuaciones realizadas por la Fiscalía General, resulta preocupante, pues existe un número importante de noticias criminales sobre las que ninguna actuación se ha realizado. En efecto, se tiene que para 2005 esta relación arrojó un 67% de inactividad; para 2006, 64%; en 2007, fue de 59%; para el año 2008, llegó al 56%; y para el año 2009, bajan al 43%, que si bien, sigue siendo alto, por lo menos la tendencia se muestra hacia la reducción.

En este punto, vale resaltar por los efectos que tiene sobre la eficacia del sistema, la trascendencia de las modificaciones incorporadas por la Ley 1142 de 2007, en relación con la sustitución de la detención preventiva de que trata el artículo 314 de la Ley 906 de 2004, en particular sobre aquellos hechos delictivos que afectan el patrimonio económico; llama la atención, por cuanto resulta en principio contrario a la naturaleza del sistema penal oral

acusatorio, cuyo soporte son las negociaciones con los imputados o enjuiciados, que se dicten leyes que limitan beneficios a los mismos, que suprimen incentivos para los acuerdos, toda vez que restringe el objetivo del sistema, lo cual se muestra en resultados que son medibles, en términos de que los imputados o acusados se abstienen de aceptar las imputaciones o los cargos, pues les resulta punitivamente igual negociar o no.

*Noticias criminales no querellables.*

Respecto de las Noticias criminales no querellables, las cifras reflejadas en la estadística de actividad por etapas, demuestran que de 2.293.201, Noticias criminales en delitos no querellables, 714.210 (acumulado a 2009), se encuentran en la etapa inicial de indagación y 10.392 en investigación, lo que ratifica que en aquellos eventos en que no existe imputado conocido la actividad de recolección de evidencias que permitan avanzar y tomar decisiones de fondo no están dando los resultados que se esperan.

**Cuadro 6**

**ETAPA DE LOS DELITOS NO QUERELLABLES 2005-2009**

Etapa	2005	2006	2007	2008	2009
INDAGACION	131,942	266,261	417,333	534,674	714,210
EJECUCION DE PENAS	9,221	22,279	30,358	38,598	33,342
JUICIO	3,015	7,412	11,485	15,363	17,201
INVESTIGACION	1,591	4,101	5,938	6,953	10,395
TERMINACION ANTICIPADA	247	928	1,756	3,011	5,587
<b>Total general</b>	<b>146,016</b>	<b>300,981</b>	<b>466,870</b>	<b>598,599</b>	<b>780,735</b>

Fuente: Fiscalía General de la Nación - Dirección Nacional de Fiscalías.

Si el 91.5 % de las noticias criminales que llegan a conocimiento de la Fiscalía General de la Nación, se encuentran en etapa de indagación, equivalente a 2.064.420 procesos, significa que el sistema no avanza en la proporción en que ingresan a su conocimiento los hechos delictivos, pues las cifras muestran que se mantiene una constante entre 88.5% y 91.5% que resulta excesivo de frente a los fines del sistema, como pasa a expresarse.

Si sumamos las cifras de Juicio con las de Terminación anticipada e Investigación, el resultado se denomina Datos de Avance de Noticia Criminal. Esta sumatoria se divide entre las cifras de indagaciones para cada año y se obtiene un porcentaje. Este porcentaje en el año 2005 es de 3,7%; para el año 2006, es de 4,7%; para 2007 es 4,6%; para 2008 es 4,7% y para 2009 es 4,6%. Esto mostraría un muy bajo indicador de evolución de las indagaciones, confirmando la inactividad investigativa para la Fiscalía dentro del marco de aplicación del Sistema Acusatorio. Adicionalmente, muestra un nivel de estancamiento entre los años 2006 a 2009, porcentaje bajo de respuesta del ente investigador a la criminalidad de la sociedad.

Dentro de este mismo punto, se comparó el índice de indagaciones de los años 2008 y 2009 (períodos en los que ya se tiene aplicación completa del sistema en el territorio nacional). Las indagaciones crecieron un 34%, mientras que las actuaciones (investigación, juicio y terminación anticipada) solo crecieron 31%, mostrando un relevamiento adicional en todo el territorio nacional que si bien no es significativo (3%), puede generar una tendencia de crecimiento lo que haría colapsar el sistema.

Ahora bien, con respecto a los procesos referentes a noticias criminales no querellables, sobre los cuales se efectuó alguna actuación de fondo durante la etapa de Indagación e Investigación, encontramos que la cifra es bastante baja, especialmente por los porcentajes de procesos que son archivados, extinguen o precluyen.

En todo el período de análisis 2005-2009, tan sólo el 37% de los procesos tienen decisión de fondo y dentro de ellos el mayor porcentaje corresponde a los Archivos (23%).

Un balance en términos de resultados se muestra preocupante, visto en cifras frías, ante un número de 2.293.301 noticias criminales no querellables, en 615.674 se ha decretado el archivo; en 149.976 casos se decretó la extinción o la preclusión; y únicamente se han dictado 123.754 sentencias. En tratándose de asuntos no querellables, se muestra una desproporción y la ineficacia del sistema, se insiste, no por qué los asuntos no lleguen a juicio, sino por qué no terminan en una decisión de fondo que ataque la criminalidad.

No se pretende adoptar la posición de advertir que el sistema mixto que antecedió a la reforma del año 91 puesta en marcha a principios de 2005 fuera la solución, empero si se

puede sostener con cifras, que la criminalidad conocida no ha sido contenida por el modelo del Sistema Penal Acusatorio.

**Cuadro 7**

**DECISIONES DE FONDO EN ASUNTOS – NO QUERELLABLES**

ACTUACIONES DE FONDO	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Archivo	16,801	26,655	74,001	143,981	260,379	521,817
Extinción	3,376	12,791	24,719	25,574	50,768	117,228
Sentencia Condenatoria	6,918	15,937	25,188	3,225	38,205	118,498
Sale de Fiscalía*	4,976	6,445	7,672	12,374	20,323	51,790
Preclusión	1,333	5,322	6,361	6,494	13,238	32,748
Sentencia Absolutoria	199	420	996	1,204	2,367	5,186
<b>Total Actuación de fondo</b>	<b>33,603</b>	<b>67,570</b>	<b>138,937</b>	<b>192,852</b>	<b>385,280</b>	<b>847,267</b>
<b>Sin Actuación de fondo</b>	<b>112,413</b>	<b>233,411</b>	<b>327,933</b>	<b>405,747</b>	<b>395,455</b>	<b>1,445,934</b>
<b>TOTAL NOT CRIM NO Q.</b>	<b>146,016</b>	<b>300,981</b>	<b>466,870</b>	<b>598,599</b>	<b>780,735</b>	<b>2,293,201</b>

\*Pasan a conocimiento de Justicia penal Militar, inspecciones de policía, jurisdicción de menores etc.

**Fuente:** Fiscalía General de la Nación - Dirección Nacional de Fiscalías.

Teniendo en cuenta que los archivos representan la actuación de fondo más representativa, es importante revisar las causas bajo las cuales se decreta el Archivo por parte de la Fiscalía General de la Nación. Un porcentaje de 22% de decisiones de Archivo tomadas por la Fiscalía General de la Nación, sobre un total de noticias criminales de **2.293.201**, denota un profundo desgaste por parte del ente investigador, causado por el desconocimiento por parte de la ciudadanía en general, de lo que realmente constituye un hecho criminal, confundiendo muy seguramente acciones civiles, policivas y/o administrativas con acciones penales que a la postre no lo son. Resultan preocupantes, porque además de constituir un factor de congestión para la administración judicial, implican unos costos financieros irrecuperables.

**Cuadro 8**

**TIPOS DE ARCHIVO<sup>29</sup> EN NOTICIAS CRIMINALES NO QUERELLABLES**

Tipo de Archivo	2005	2006	2007	2008	2009	Total	%
Por atipicidad de la conducta	4,962	21,020	46,478	65,913	106,954	245,327	47.01%
Por imposib. de encontrar sujeto activo	18	175	9,498	63,804	119,105	192,600	36.91%
Por inexistencia del hecho	1,338	5,013	7,171	7,417	10,955	31,894	6.11%
Por imposib. de encontrar sujeto pasivo	10	44	583	6,020	20,213	26,870	5.15%
ARCHIVO ART. 79 LEY 906 DE 2004	10,469	381	10,073	0	0	20,923	4.01%
Por imposib. Fáctica o jurídica de acción	4	22	198	827	3,152	4,203	0.81%

Fuente: Fiscalía General de la Nación - Dirección Nacional de Fiscalías.

De frente al presente indicador resulta necesario realizar algunos comentarios en particular a algunos de sus ítems:

Para decretar el archivo de que trata el artículo 79 de la ley 906 de 2004, esto es por atipicidad de la conducta o porque el hecho denunciado no existió, en muchos de los casos, previamente se deben adelantar algunas diligencias tendientes a establecer tales circunstancias, lo que implica que los funcionarios a cargo, entiéndase Fiscales e Investigadores inviertan tiempo y presupuesto en la realización de las diligencias necesarias para descartar la tipicidad de la conducta o la existencia del hecho presuntamente punible llegado al conocimiento de la FGN, para luego si determinar si procede o no continuar con la actividad investigativa.

La existencia de un número tan alto de asuntos que llegan al conocimiento del sistema penal, de los cuales se establece que no constituyen delito, porque se trata de hechos que ni siquiera están contemplados en la ley como tal, estructura un gran índice de congestión pero igualmente demuestra la necesidad de la creación de mecanismos que depuren la información que la FGN recibe. En teoría esta es una tarea que debía

<sup>29</sup> Se toma esta clasificación por ser la reportada por la FGN, no obstante el auto de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA PLENA, Magistrado Ponente: YESID RAMÍREZ BASTIDAS Ref.- Exp. No. 11-001-02-30-015-2007-0019 Aprobado Acta No. 022, Bogotá, D. C., Julio cinco (5) de dos mil siete (2007).



corresponderle a la Policía Judicial directamente, y que incluso debería ser tan estricta y tan anticipada que no debería engrosar el universo estadístico de asuntos por resolver de la Fiscalía.

De otro lado el siguiente factor de archivo de las diligencias denominado “*por imposibilidad de encontrar al sujeto activo*”, es más preocupante aún. Si bien es cierto se infiere que por razones culturales, múltiples miembros de la sociedad colombiana desconozcan exactamente qué hechos constituyen delitos y cuáles no, lo que si no es entendible, es que haya un índice tan alto de archivos por imposibilidad de encontrar al sujeto activo de la conducta presuntamente criminal, porque esto refleja una evidente incapacidad estructural de los organismos de investigación comprometidos en el proceso penal.

La significación de la cifra (el 2005 al 2009 un total de archivos de 192.600), es tan alta que no puede entenderse de otra manera, que como un evidente factor de impunidad y una falencia del sistema Penal Oral acusatorio, por cuanto en la realidad lo que refleja este dato estadístico es que en aquellos asuntos que se denominaban “responsables en averiguación”, no se refleja la capacidad investigativa del Estado, esto es de la Fiscalía General, teniendo en cuenta que el nuevo sistema penal está fundado, entre otras cosas sobre la mejor dotación de instrumentos técnico- científicos para la recolección de evidencias y muestras que conduzcan a la identificación de los presuntos autores de una conducta punible y a su eventual aprehensión.

#### *Noticias criminales querellables.*

En relación con los delitos querellables, claramente se observa que más del 50 % de tales noticias criminales, culminan a través del mecanismo de la conciliación - de 402.699, se concilian 211.607 - lo que denota un avance en ese tópico por parte de la administración de justicia, como quiera que se trata de un mecanismo de resolución de conflictos válido y efectivo generalmente, que busca garantizar la satisfacción de las aspiraciones de los asociados frente a las consecuencias de la criminalidad, alcanzando en la mayoría de las veces la reparación.

**Cuadro 9**

**ACTUACIONES EN NOTICIAS CRIMINALES QUERELLABLES  
2005-2009**

Noticia Criminal	2005	2006	2007	2008	2009	Total general
<b>Querellables</b>	<b>22,004</b>	<b>66,289</b>	<b>94,057</b>	<b>75,180</b>	<b>145,169</b>	<b>402,699</b>
Archivo	6,103	7,077	14,791	20,194	45,692	93,857
Conciliación	12,421	44,199	57,355	36,897	60,735	211,607
Extinción	2,792	14,646	21,592	16,688	36,248	91,966
Inasistencia	-	10	75	670	2,173	2,928
Sale de la Fiscalía	688	357	244	731	321	2,341

Fuente: Fiscalía General de la Nación - Dirección Nacional de Fiscalías.

Otro importante resultado del sistema penal oral acusatorio a través de sus 5 años de vigencia, lo constituye la extinción de la acción penal en noticias criminales querellables, - de 402.699 casos, 91.966 se extinguen- lo que equivale a un 22%, siendo ello producto entre otras circunstancias, del cumplimiento de las obligaciones derivadas del acuerdo, y en ocasiones por desistimiento del querellante inclusive hasta antes de concluir la audiencia preparatoria a voces del artículo 74 del código de procedimiento penal.

**Resultados generales de la implementación.**

Los factores que inciden en los resultados del sistema penal oral acusatorio, puestos en evidencia en el presente estudio, se ven reflejados en los resultados de gestión y actividades en general realizadas en el marco de la nueva normatividad penal, es así que resulta de suma gravedad y alarmante que frente un total de 2.695.900 denuncias presentadas desde el 1º de enero de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2009, solamente se hayan realizado un total de 210.047 formulaciones de imputación, lo que equivale al 7,8% que indudablemente es un resultado exiguo frente a la magnitud de la cifra de noticias criminales recibidas, que necesariamente demuestra, no solo un alto índice de criminalidad, sino que subyace en él, una posible crisis del nuevo sistema, que puede calificarse de ineficaz frente a la problemática social del país en materia penal. Ello sin perjuicio del incremento evidenciado en el número de audiencias de imputación, llevadas ante el juez de

control de garantías, pues no obstante que se destaca un aumento en tales actuaciones año tras año, dichas cifras no alcanzan un porcentaje representativo de cara a la cantidad de denuncias que anualmente se reciben a la búsqueda de alcanzar decisiones de fondo.

**Cuadro 10**

**OTRAS ACTUACIONES DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

ACTUACIÓN	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Formulación de la imputación	9,146	28,328	45,390	56,660	70,523	<b>210,047</b>
Escrito de acusación por aceptación de cargos	4,102	15,119	21,334	28,890	25,948	<b>95,393</b>
Audiencias preparatorias	2,470	10,866	18,545	21,670	23,615	<b>77,166</b>
Escritos de acusación directos	1,878	6,589	12,157	14,748	20,310	<b>55,682</b>
Audiencia de Formulación de acusación	1,319	3,901	7,001	8,110	10,610	<b>30,941</b>
Escrito de acusación -Por preacuerdo	496	2,438	3,548	3,916	4,081	<b>14,479</b>
Audiencia de juicio oral	531	1,276	2,532	2,805	4,618	<b>11,762</b>

Fuente: Fiscalía General de la Nación - Dirección Nacional de Fiscalías.

Si revisamos los términos procesales establecidos por el artículo 175 del código procesal penal, la duración de la actuación, como característica inherente a la naturaleza del sistema oral acusatorio es reducida, dado que persigue entre otros fines la celeridad, en tanto que debe desarrollarse en términos de treinta (30), sesenta (60) y hasta máximo noventa (90) días a partir de los cuales el juez de conocimiento dispone de quince (15) días calendario para proferir sentencia.

Sin embargo, las cifras entregadas por la Fiscalía General de la Nación, ponen en evidencia que los trámites se están extendiendo en el tiempo y una actuación puede mantenerse en indagación y/o investigación años, sin llevar a términos los procesos, ni alcanzar los fines del sistema de llevar los asuntos a decisión de fondo, bien de manera anticipada o pasando por el juicio oral.

Ahora bien, las cifras muestran que de un universo de formulaciones de acusaciones 165.554, el 34% es decir 55.682, son acusaciones directas, esto es, sin acuerdo previo; como se dijo en párrafos anteriores es una cifra que en principio demuestra fisuras en el sistema.

Así las cosas, las cifras globales demuestran una realización de 11.762 audiencias de juicio oral, a las que preceden de 30.941 audiencias de formulación de acusación, a su vez antecedidas por 210.047 audiencias de imputación, son resultados que facilitan una doble lectura, en positivo, si se hubiese demostrado que los procesos terminaron con decisión de fondo antes de llegar a la acusación, pero por el contrario se estableció un alto índice de procesos 521.817 que terminaron con archivo, lo cual arroja un balance negativo, sumado al número exiguo de sentencias proferidas durante los cinco años que se evalúan.

Lo anterior, denota otro hecho a destacar, que se constituye en una falencia y en una actividad propia de la Fiscalía General, cual es la investigación, pues no de otra manera se entiende que los procesos no lleguen a término, fallas que pueden tener su origen en una deficiente imputación o en desconocimiento de Derechos Fundamentales reflejados en violación de garantías que llevan a la postre a pronunciamiento judicial que invalida la actuación.

Si revisamos los conceptos de extinción y preclusión consignados en punto de la actividad del ente acusador, podemos afirmar que un porcentaje importante de procesos están terminando por la aplicación de estos mecanismos legales. Adicionalmente, en principio resulta procedente descartar la posibilidad de que la terminación del proceso se haya dado por prescripción de la acción, vale decir porque el término mínimo de su aplicación es de cinco años, -causal objetiva-, no porque en algunos casos no amerite debate, sino porque es de constatación empírica generalmente, amén de que el periodo a evaluar es precisamente de 5 años, se insiste lo que en principio descarta que haya sido reconocida a la fecha de este estudio o muy seguramente en contados eventos. En relación con las demás causales es menester revisar el alto número de procesos en que se ha terminado el proceso reconociendo la preclusión o la extinción, pues se definen los asuntos sin satisfacer fundamentos del sistema como la justicia material, la verdad y la reparación de las víctimas.

Vale decir que a partir del acto legislativo 03 de 2002, la función de decidir sobre la preclusión corresponde al juez de conocimiento de la causa correspondiente, por regla general a petición de la Fiscalía.

Así es que a punto de la preclusión, se encuentra un número importante de personas capturadas que a la postre deben ser dejadas en libertad, bien porque no fue posible desvirtuar la presunción de inocencia; porque la acción por la cual se le impuso la medida cautelar no es constitutiva de delito, en razón a que el hecho no existe o es atípico; o porque surgió un excluyente de responsabilidad pero en cualquier caso, porque no están dados los presupuestos para llegar a un preacuerdo o para acusar.

Este escenario debe por su propia naturaleza generar una alarma al interior del ente fiscalizador, pues si bien es cierto que aun cuando existe la preclusión ordenada por el juez de conocimiento, no lo es menos, que por su naturaleza legal la figura de la preclusión es eminentemente un postulado de aplicación del Fiscal, y está mostrando que ante la solicitud de 167.987 capturas al margen de cuantas se aprueben por el juez de control de garantías, en 149.976 casos el capturado debe ser dejado en libertad.

#### **Cuadro 11**

#### **LEGALIZACIONES DE CAPTURA FRENTE A EXTINCCIONES Y PRECLUSIONES 2005-2009**

<b>ACTUACIÓN</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>TOTAL</b>
Control de legalidad de captura	4,037	29,265	39,017	45,256	50,412	<b>167,987</b>
Extinciones y preclusiones	4,709	18,113	31,080	32,068	64,006	<b>149,976</b>

Fuente: Fiscalía General de la Nación - Dirección Nacional de Fiscalías.

No se puede pasar por alto, que para el caso de los delitos contra el patrimonio económico, éste fue el que reportó uno de los más altos número de solicitudes de legalización de captura, fijada en el orden de un 24 % anual, para un gran total de 46.345 peticiones.

De otra parte, llama la atención el bajo índice de sentencias proferidas entre el año 2005, fecha de inicio del Sistema Penal Acusatorio y el 31 de diciembre de 2009, fecha para la cual la última fase de implementación del mismo llevaba un año de vigencia. Las cifras arrojan un total de 123.754 sentencias, frente al número de noticias criminales entre delitos no querellables equivalente a un total de 2.293.201; es así que a pesar de existir un

Dirección de Estudios Sectoriales

incremento anual entre el 100% y el 73% de noticias criminales en delitos no querellables, la producción de sentencias fue en promedio de 5.4 %.

**Cuadro 12**

**SENTENCIAS FRENTE A NOTICIAS CRIMINALES NO QUERELLABLES  
2005-2009**

Item	2005	2006	2007	2008	2009	Total General
No Querellable	146,016	300,981	466,870	598,599	780,735	2,293,201
Sentencias	7,117	16,361	26,194	33,459	40,623	123,754
%	4.9%	5.4%	5.6%	5.6%	5.2%	Promedio 5.4%

Fuente: Fiscalía General de la Nación - Dirección Nacional de Fiscalías.

**Cuadro 13**

**TIPOS DE SENTENCIAS 2005-2009**

CONDENATORIAS	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Por aceptación total de cargos	5,153	12,563	19,585	25,863	30,529	<b>93,693</b>
Por aceptación parcial de cargos	111	254	272	319	484	<b>1,440</b>
Por acuerdo o negociación	867	1,938	3,298	3,811	4,486	<b>14,400</b>
Por acusación directa	787	1,182	2,033	2,257	2,706	<b>8,965</b>
<b>TOTAL CONDENATORIAS</b>	<b>6,918</b>	<b>15,937</b>	<b>25,188</b>	<b>32,250</b>	<b>38,205</b>	<b>118,498</b>
<b>ABSOLUTORIAS</b>						
Por aceptación total de cargos	62	125	264	370	877	<b>1,698</b>
Por aceptación parcial de cargos	2	10	16	15	28	<b>71</b>
Por acuerdo o negociación	28	49	108	133	169	<b>487</b>
Por acusación directa	107	236	608	686	1,293	<b>2,930</b>
<b>TOTAL ABSOLUTORIAS</b>	<b>199</b>	<b>420</b>	<b>996</b>	<b>1,204</b>	<b>2,367</b>	<b>5,186</b>
<b>TOTAL SENTENCIAS</b>	<b>7,117</b>	<b>16,357</b>	<b>26,184</b>	<b>33,454</b>	<b>40,572</b>	<b>123,684</b>

Fuente: Fiscalía General de la Nación - Dirección Nacional de Fiscalías.

Vale decir que para el presente estudio no resulta relevante que la sentencia sea absolutoria o condenatoria, pues éste no pretende medir la impunidad del sistema, sino los avances y resultados obtenidos después de cinco años de haber entrado en vigencia en todo el territorio nacional.

Ahora bien, partiendo de que una de las principales características del sistema penal oral acusatorio es la de resolver el mayor número de asuntos criminales que lleguen a su conocimiento por acuerdo anticipado; paradójicamente todos los procesos que terminan resolviéndose con la previa realización del juicio oral es en el fondo un fracaso del sistema, aunque en la realidad resuelva ese conflicto en concreto. Estadísticamente el índice ideal de asuntos que lleguen a juicio no debe ser superior al 10%. Siquiera un punto más colapsa el sistema.

Con fundamento en esa premisa, es que deben leerse los cuadros estadísticos suministrados por la FGN, que en el caso concreto de las acusaciones mostradas en el Cuadro 10 (otras actuaciones), muestran que sobre un universo de la muestra de 165.554 resoluciones de acusación producidas por la FGN en un lapso de cinco años, 55.682, son lo que ellos mismos llaman *acusaciones directas*, es decir, que no son acusaciones por acuerdo, ni acusaciones por preacuerdo, de donde resulta, la preocupante cifra de que el 34% de las acusaciones proferidas por la FGN son coercitivas, esto es, que no corresponden a un acuerdo ni a un preacuerdo sino el resultado de actividad investigativa. Lo anterior, sin perjuicio de que se desconozcan los derechos de las víctimas para que se haga justicia, sino no le resulta satisfactoria la conciliación propuesta en tanto la Fiscalía General cuente con la prueba que le permita demandar la reparación de su derecho lesionado.

De conformidad con lo anterior y siguiendo el esquema de flujo natural del SPOA, ello significaría que habrían de celebrarse o que deben estar en curso 55.682 audiencias de juicio oral y deberían producirse un número igual de sentencias condenatorias o absolutorias. En ese índice que supera en más de tres veces el ideal arriba anotado, (10%), se explica en parte la congestión actual del sistema y los altos índices de impunidad que se perciben por parte de la sociedad colombiana.

Es así, que no puede concluirse en este momento, cuando el sistema penal oral acusatorio tiene 5 años de entrada en vigencia en el país, que este *per se* sea ineficaz o que es sinónimo de impunidad generalizada, porque indudablemente el lapso hasta ahora recorrido, resulta corto, sin embargo, las cifras reflejan de una manera preocupante durante

el tiempo que se está evaluando, que en su aplicación no ha sido efectivo y que no ha dado los resultados para los que fue diseñado.

*Principio de Oportunidad.*

Si bien es cierto, es característica del Sistema Penal Acusatorio la justicia negociada y el **Principio de Oportunidad**, como la facultad que tiene el Estado, entre otros, de renunciar a su poder punitivo, para perseguir a los infractores de la ley penal a partir de un acuerdo que conduce al archivo de las diligencias, no es este el mecanismo que al aplicarse, muestra la eficacia del sistema acusatorio como tal, pues se trata de un mecanismo de política criminal válido, pero que no acredita el sistema penal oral.

**Cuadro 14**

**APLICACIÓN PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD FRENTE AL TOTAL DE NOTICIAS CRIMINALES INGRESADAS 2005-2009**

Item	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Aplicación Principio Oportunidad	174	429	853	541	697	<b>2,694</b>
Total Noticias criminales	168,020	367,270	560,927	673,779	925,904	<b>2,695,900</b>
%	0.10%	0.12%	0.15%	0.08%	0.08%	<b>0.10%</b>

**Fuente:** Fiscalía General de la Nación - Dirección Nacional de Fiscalías.

Sobre su aplicación no se conocen sus resultados en términos de eficacia, dado que no se encuentran desagregadas las causales por las que se dio curso al mismo, ni se pone en evidencia su efectividad, al haber dado paso a que la actividad de la Fiscalía se dirija a perseguir delincuencia de mayor entidad.

A partir de los antecedentes consignados y de frente a las cifras registradas por la Fiscalía General de la Nación, se tiene, que estas reflejan un porcentaje minúsculo de aplicación del principio de oportunidad durante el lapso de los 5 años evaluados equivalente al 0.10%, sobre el total de noticias criminales recibidas, esto es, sobre 2.265.900 noticias criminales se ha aplicado en 2.694 casos.

**Gestión Institucional.**

El inicio de la implementación por ciudades de alta densidad poblacional (lo que incide en el incremento de los índices de criminalidad), no resultó afortunado para el desarrollo del Sistema Penal Oral Acusatorio, habida cuenta que un cambio tan drástico de



modelo para la investigación y juzgamiento de los delitos, debió iniciar como programa piloto en distritos judiciales que cobijen ciudades intermedias y de baja densidad poblacional, (con bajo índice de criminalidad), para así detectar a través de su desarrollo y puesta en marcha, las fortalezas y debilidades, estas últimas que debían corregirse para así evitar que los errores se multiplicaran como ha acontecido a lo largo del territorio nacional.

Las cifras permiten plantear una falencia en la planeación en el proceso del cambio de modelo investigativo entre el sistema inquisitivo a la aproximación al sistema oral acusatorio, como quiera que las denuncias recibidas por la Fiscalía General de la Nación, demandan por parte del fiscal asignado, la producción de un programa metodológico, que debe a su vez ser evacuado por funcionarios de policía judicial, quienes tienen el deber legal de entregar informes periódicos al Fiscal de conocimiento, trámite que a su vez incluye la necesaria intervención del Juez de control de garantía, bien para solicitar la autorización o para legalizar las actividades que requieren aprobación posterior, lo que implica que tanto el Fiscal, como el investigador de policía judicial deban focalizar su atención en un sola actuación, en busca de resultados al interior del mismo proceso y tenga que dejar de lado las otras asignaciones a su cargo.

Vale destacar que con la puesta en marcha del nuevo sistema penal oral acusatorio, la cultura del esquema del proceso cambió en su totalidad, lo cual impactó *prima facie* a los servidores públicos a cargo, entiéndase Fiscales, Policía Judicial, Defensores Públicos, peritos de Medicina legal, Policía Nacional, Jueces y Magistrados, y a la ciudadanía en general entiéndase abogados y demás. Es así, que las instituciones tuvieron que mentalizar una estructura de nuevas responsabilidades, que para el caso de la Policía Judicial, comportaba una actividad que comprometía con mayor énfasis las 24 horas del testigo. Tal implementación se pone de presente en la información entregada por la Policía Nacional – Policía Judicial:

*“Con la implementación del Sistema Penal Oral Acusatorio y en aras de atender todo el territorio nacional, la policía judicial de la Policía Nacional ha crecido del 2005 al 2009 en 4.615 funcionarios, lo que es un incremento del pte de fuerza en 70%. Estos nuevos funcionarios fueron destinados a distritos y unidades nuevas y en aquellas con*

Dirección de Estudios Sectoriales

*diagnósticos problemáticos en seguridad ciudadana. Sin este incremento, producto del esfuerzo Institucional, difícilmente se hubiese podido atender los requerimientos y las fases que implicó el nuevo Sistema Penal.*

*Para el año 2010 la Policía Nacional cuenta con 14.150 investigadores, que corresponden a la DIJIN, las Seccionales de Investigación Criminal (SIJIN) y en concordancia con el sistema acusatorio también tienen participación en el proceso penal otras Direcciones de la Policía dada su especialización para combatir ciertos tipos de delitos, es este caso funcionarios de policía judicial de Antinarcóticos, la Policía de Carreteras, la Policía Fiscal y Aduanera, la Dirección de Protección y Servicios Especiales, la Dirección Antiextorsión y Secuestro, y la Dirección de Tránsito y Transporte.”<sup>30</sup>*

En consecuencia el número de investigadores de la Policía Nacional dedicados a las labores de Policía Judicial, sumado al número de servidores del CTI y del DAS que trabajan desarrollando tal función, es evidente que resulta insuficiente frente a una tasa de criminalidad conocida que se incrementa año tras año en un 57 %.

Tal complejidad necesariamente conlleva retraso en la evacuación de cada una de las diligencias requeridas para impulsar los procesos y ello conduce a la congestión al interior de la administración de justicia, pues de no aplicarse, procurando alcanzar los fines de justicia negociada, resulta muy difícil asumir en investigación la mayoría de las actuaciones que inician, sin que se alcancen resultados definitivos en un número importante de procesos, dado que por el contrario como lo reflejan se insiste en las estadísticas, la fortaleza del sistema solo se ve parcialmente reflejada en los delitos cuya actividad se detecta al parecer en flagrancia, y en alguna medida en aquellos en que se tiene imputado conocido, no así en la más alta criminalidad que precisamente se da en casos sin imputado conocido y criminalidad macro.

Se tiene, que a pesar de la importante inversión en capacitación no había conciencia real, ni el conocimiento de las implicaciones que el cambio de modelo involucra, de las

---

<sup>30</sup> Informe Policía Nacional remitido con el oficio N° 234 COREG-DIJIN de marzo 11 de 2010.

responsabilidades diferenciales que traía consigo, las que se fueron aprendiendo sobre la marcha y con las consecuencias que hoy se están mostrando; es así, que tal y como consta en la información entregada por la Policía nacional “... entre los años 2005 y 2009 la Policía Nacional capacitó a 26.790 funcionarios en Policía Testigo, 10.946 en Curso Básico de Policía Judicial, 5.415 en Investigador Testigo, 2.050 en Actualización de Tareas de Campo, 878 instructores, entre otras capacitaciones para el logro de óptimos resultados en la investigación criminal”. Proceso que se adelantó igualmente en fases, tal como lo muestra el siguiente cuadro.

**Cuadro 15**

**CAPACITACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE PERSONAL  
EN POLICÍA JUDICIAL  
ESCUELA DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL – DIJIN**

TIPO DE CAPACITACIÓN	No PERSONAL CAPACITADO POR AÑO					TOTAL
	2005	2006	2007	2008	2009	
Curso Básico de Policía Judicial	1,841	2,285	1,527	1,299	3,994	<b>10,946</b>
Investigador Testigo	2,913	1,272	1,230	-	-	<b>5,415</b>
Policía Testigo	5,100	9,963	8,322	-	3,405	<b>26,790</b>
Instructor Multiplicador	405	247	226	-	-	<b>878</b>
Actualización Tareas de campo	120	198	629	725	378	<b>2,050</b>
<b>TOTAL</b>	<b>10,379</b>	<b>13,965</b>	<b>11,934</b>	<b>2,024</b>	<b>7,777</b>	<b>46,079</b>

Fuente: Escuela de Investigación Criminal

Sin embargo, tal número de personal capacitado no es suficiente para atender las necesidades que el sistema penal oral acusatorio demanda; además la capacitación tampoco fue suficiente en pro de los resultados del nuevo modelo. La fortaleza de la capacitación no se dio en punto de evitar que los asuntos tuvieran el énfasis, (como acontece en la realidad), in extenso en la investigación.

Otro aspecto a destacar, en relación con la precipitud de la capacitación, o de las falencias en la misma, es el significativo número de procesos en los cuales la captura se realiza sin que se cumplan los procedimientos o con violación de Derechos Fundamentales, que obliga a los jueces de control de garantías a dejar en libertad a personas capturadas inclusive en flagrancia en la comisión de delitos. Existe otra realidad innegable, dada por la ausencia de fiscales en todos los municipios del país; así, mientras se lleva al capturado al sitio en donde se encuentre el fiscal ya se han vencido los términos y es precisamente en

estos sitios en los que la función de policía judicial la cumple la Policía Nacional, con escasa o ninguna capacitación dando lugar a las irregularidades y nulidades de los procedimientos.

Y qué decir de la capacitación apresurada que recibieron los Fiscales en cada uno de sus niveles desde los Delegados ante la Corte Suprema hasta los locales, quienes a pesar de hacer su mayor esfuerzo en la búsqueda de resultados, no podía exigírseles sin ninguna consideración que se pasaran del sistema mixto al sistema penal oral acusatorio, sin contar con la infraestructura, el personal, ni el suficiente conocimiento, todo lo cual afecta la buena marcha de la administración de justicia.

Otro factor a destacar es la precariedad de la infraestructura con la cual se puso en marcha el sistema penal oral, que imponía tener con suficiencia y a disposición, entre otros, salas de audiencia, laboratorios de criminalística, tecnología para el manejo de archivos y guarda de la información, centros especializados para la guarda de evidencia y de elementos materia de prueba en busca de mantener a salvo la cadena de custodia, y aún hoy cinco años después, apenas en algunos distritos judiciales se están terminando de construir las salas de audiencia para atender las diferentes necesidades, y no se cuenta con los almacenes para la ubicación de las evidencias.

Ello se ve reflejado entre otros aspectos, en el número de audiencia que se cancelan día tras día a los peritos de Medicina Legal, a quienes luego de citados para la realización de una experticia, esta no se materializa porque la audiencia no se llevo a cabo, sin que pueda justificarse con el decir que fue por la no presencia oportuna del imputado o indiciado, o que no se contó con el defensor, en muchos de los casos no hay salas disponibles.

**Cuadro 16**

**MEDICINA LEGAL  
AUDIENCIAS CITADAS Y AUDIENCIAS CANCELADAS**

<b>AUDIENCIAS</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Citadas	1,627	1,633	5,747
Realizadas	1,310	1,359	2,815
Canceladas	317	274	2,932
% Audiencias canceladas	19%	17%	51%

Fuente: Medicina Legal

Por último, no se pretende sugerir en ningún caso, que se retroceda a la justicia sin rostro o a las testigos sin rostro, empero si es un hecho que la situación de inseguridad en que vive el país y la falta de garantías que en muchos de los casos tienen que soportar quienes son testigos potenciales de la criminalidad, no facilita que éstos declaren frente a su victimario, y menos aún que entreguen las pruebas que permitan dismantelar organizaciones criminales como las que existen afianzadas y entronizadas en muchos estamentos de nuestra sociedad.

Ahora bien, se evidenció que la Fiscalía General y el Consejo Superior de la Judicatura no manejan los mismos indicadores de gestión y con dificultad resulta posible estandarizar los datos reportados. Para elaborar el presente estudio, se solicitaron desagregadas las cifras a cada una de las instituciones, sin que tal requerimiento fuera atendido a cabalidad por parte del Consejo Superior. Con todo, resulta preocupante que la Fiscalía en relación con las audiencias de formulación de imputación, audiencia base del proceso acusatorio, reporte una cifra inferior a la registrada por el Consejo o simplemente esto refleja otra falencia más del sistema, la falta de comunicación.

Lo anteriormente expresado debe armonizarse además con lo informado por la Policía Nacional en relación con las capturas realizadas por este personal así:

*“Estas actuaciones, (de policía judicial) en la práctica, se materializaron en la captura entre el 2005 y el 2009 de 1.223.994 personas por todos los delitos de la norma penal, y que permitieron la desarticulación de organizaciones delincuenciales, la*

*realización de operaciones estratégicas contra bandas criminales, contra estructuras la delincuencia común, contra grupos del narcotráfico y contra la subversión, entre otras actividades y servicios”<sup>31</sup>*

Se considera necesario para mantener la metodología del análisis, revisar los ítems en los que resulta posible realizar un seguimiento comparado como en el presente evento, referido a las capturas por miembros de la Policía Judicial de la Policía Nacional y así se procede.

La FGN solicitó en el periodo analizado, un total de 167.987 controles de legalidad de capturas y según lo informado por el CSJ sobre 197.126 se requirieron 146.379 imposiciones de medidas de aseguramiento, resultado que en términos generales puede ser llamativo, de los cuales en 50.747 casos no se demandó la medida de aseguramiento.

Ahora bien, según el reporte de la Policía Nacional ésta capturó entre el 2005 y el 2009 un total de **1.223.994** personas, lo cual significa conforme las cifras recibidas por parte de la Fiscalía General de la Nación (167.987 solicitudes de control de legalidad de captura), que en aplicación al art. 302 del CPP, esa entidad tuvo que disponer la libertad de **1.056.007** personas que le fueron puestas a su disposición por la Policía Judicial de la Policía Nacional. Lo anterior determina que existen diferencias en las cifras cuyas variables son comparables.

Las cifras muestran que se llevaron a cabo 30.941 audiencias de formulación de acusación, de los cuales 11.762 asuntos fueron llevados a juicio; de estos casos solamente en un porcentaje de 5,4% se llegó a una sentencia.

De los procesos que actualmente llegan a juicio, 55.682 corresponden a aquellos en que la investigación se adelantó y se llegó a juicio por acusación directa; en tanto que por preacuerdo solo se registran 14.497 que sumados arrojan un total de 70.179 asuntos, en los que efectivamente se puede haber procesado a una o más personas, empero que restados del

---

<sup>31</sup> Cfr. Informe Policía Nacional remitido con el oficio N° 234 COREG-DIJIN de marzo 11 de 2010

número total de sentencias dictadas en el periodo de estudio, indica que en los casos en que no hay flagrancia es mínimo el resultado, veamos: 123.754 total sentencias menos 70.179 casos en los que se ha llegado a escrito de acusación directo o por preacuerdo es igual a 53.575, confirmándose lo expresado, que el número de sentencias frente al número de noticias criminales no supera el 5,4 %.

## **CONCLUSIONES.**

Conforme a lo expuesto, se evidencia que el Sistema Penal Oral Acusatorio al cumplir cinco años de su implementación presenta graves falencias, especialmente en las primeras etapas de la investigación del proceso penal.

Es claro que el sistema no está funcionando como se diseñó, ni tiene los niveles de eficacia a los que se le apuntó, a la par de que la congestión de procesos es una constante que se acentúa cada vez más. La realidad tal como quedó puesta en descubierto, es que un número importante de denuncias no corresponde siquiera a infracciones penales e igualmente está probado que de las que sí lo son, solo en un 5.4% llegan a sentencia.

Los resultados reflejan que el sistema no satisface las expectativas sociales en materia de realización de la justicia, pues los procesos se dilatan en el tiempo. Aunque se trata de mostrar que la oralidad agiliza el sistema, y que se “venda” la idea de la celeridad procesal al consignarse en el Código de Procedimiento Penal términos de 30, 60 y 90 días,<sup>32</sup> pues lo cierto es que en lugar de 90 días o quizás el lapso máximo de un año, los términos procesales se extienden en periodos más largos y a veces hasta al borde del término de la prescripción de la acción.

La dinámica de la aplicación del actual Sistema Penal Acusatorio no atina en la búsqueda de alcanzar los fines para los cuales fue implantado en Colombia en especial una “*pronta y cumplida justicia*”, con la que se buscaba la agilidad de los procedimientos, unido esto a la falta de una verdadera capacitación de los funcionarios de Policía Judicial en especial, lo que atañe a los fundamentos probatorios que son el pilar de la actividad

---

<sup>32</sup> Art. 175 ley 906 de 2004

Dirección de Estudios Sectoriales

investigativa, de esa manera se evita que las actuaciones y en general los procesos se invaliden, que se cometan excesos, que la recolección de la evidencia física y de los elementos materia de prueba, en efecto se preserven y mantengan su capacidad demostrativa.