

Cinco propuestas para mejorar el sistema penal acusatorio

Ana María Ramos Serrano¹

Sin restar importancia a la perspectiva basada en las garantías individuales, es importante analizar nuestro modelo procesal penal en tanto sistema. Desde este enfoque, la capacitación focalizada, la reforma al código procesal, el ajuste de asimetrías institucionales, la implementación de las TIC y el monitoreo del sistema son algunos de los aspectos que deben ser tratados en cualquier reforma al sistema procesal colombiano con el fin de fortalecerlo y superar sus principales deficiencias.

Sumario:

I. Introducción II. Una mirada sistémica III. Cinco propuestas para mejorar el SPA IV. Reflexión final

I. Introducción

En contraste con los balances optimistas sobre el impacto de las últimas reformas procesales (Código General del Proceso Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), el Sistema Penal Acusatorio (en adelante, SPA) no ha logrado escapar del diagnóstico pesimista que arrastró

¹ Ingeniera industrial y abogada de la Universidad de los Andes, con Especialización en Evaluación Social de Proyectos y Maestría en Derecho Público para la Gestión Administrativa de la misma institución. Experiencia profesional en formulación de proyectos, diagnóstico organizacional, monitoreo y evaluación de políticas públicas y en la puesta en marcha de modelos de gestión y sistemas de información para mejorar el acceso, la eficiencia y la transparencia en la administración de justicia. Se ha desempeñado como directiva, asesora y consultora en temas relacionados con la arquitectura institucional de la justicia, la política criminal, el sistema procesal penal y la Jurisdicción Especial para la Paz; así como en el diseño de estrategias para la lucha contra la corrupción y la impunidad y el fortalecimiento y promoción de los mecanismos alternativos de solución de conflictos en entidades públicas y privadas. Exviceministra de Promoción de la Justicia y actualmente coordinadora de proyectos en la Corporación Excelencia en la Justicia.

desde los primeros años de implementación. La Fiscalía cuenta con más de un millón de noticias criminales pendientes de resolución, en febrero de 2017 se registraban 112.461 audiencias por celebrar² y cerca de la mitad de los casos que se resuelven en juicio oral termina en una absolución³. La confianza de la ciudadanía tampoco es alentadora: tres cuartas partes de quienes fueron víctimas de un delito considera que la probabilidad de que este sea castigado es baja⁴. ¿Cómo lograr que el sistema cumpla con su promesa de lograr una justicia más efectiva y eficiente?.

II. Una mirada sistémica

Un sistema es un conjunto de partes interconectadas que actúan como un todo con el fin de cumplir con un propósito que le atribuye un observador⁵. El desempeño de un sistema no depende del funcionamiento de cada una de esas partes, sino de la adecuada relación entre ellas. Un ejemplo simple es un automóvil. Su propósito, que podría ser desplazar personas o cosas de un lugar a otro, no lo puede cumplir cada una de las partes que lo integran (timón, llantas, frenos, etc.), sino que solamente es posible mediante una adecuada sincronía entre las funciones que cumple cada una.

Esto mismo ocurre con el SPA. En él convergen diferentes actores y entidades que tienen como propósito general (simplificando las muchas discusiones que pueden darse alrededor de este tema) investigar y juzgar las conductas que revisten las características de un delito, con el fin de evitar su repetición, retribuir y reparar a las víctimas y contribuir al restablecimiento del tejido social. Cada actor cumple un rol que, por sí solo, no garantiza que el sistema logre mejores resultados.

Piénsese, por ejemplo, en un incremento de las imputaciones. Visto desde la perspectiva de la Fiscalía, podría denotar una mejora en su capacidad investigativa. Pero, desde una mirada global del sistema, si estas imputaciones exceden la capacidad de los jueces, lo único que se logrará es agrandar la abultada

² Fiscalía General de la Nación. Rendición de cuentas 2016-2017. Colombia, 2017. Disponible vía web desde: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/audiencia-publica-de-rendicion-de-cuentas/>

³ Fiscalía General de la Nación. Análisis de Sentencias Absolutorias. Colombia, 2017. Disponible vía web desde: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Sentencias-absolutorias-vf.pdf>

⁴ AA.VV. Bogotá cómo vamos. Informe de Calidad de Vida 2016. 10ª Ed. Bogotá: Punto Aparte, 2017. Disponible vía web desde: <https://assets.documentcloud.org/documents/4051319/BCV-Calidad-De-Vida-V3-SEPT-14.pdf>

⁵ ESPEJO, Raúl y REYES, Alfonso. Sistemas Organizacionales. El manejo de la complejidad con el modelo del sistema viable. Bogotá: Uniandes, 2016.

agenda de audiencias y abrir paso a que éstas se realicen en sesiones interrumpidas que se prolongarán por meses o años, afectando el principio de concentración y aumentando el riesgo de preclusiones y vencimientos de términos.

Aunque la necesidad de articulación parezca una obviedad, en la práctica las entidades tienen una visión fragmentada de su rol y es sobre ésta que rinden cuentas. Los policías se miden por capturas, los fiscales por imputaciones, los jueces por audiencias realizadas y, más de una vez, cuando algo falla en el sistema, se adjudican la responsabilidad unos a otros. A su vez, cada uno realiza su planeación de manera aislada y emprende acciones de fortalecimiento que solo tienen en cuenta su función misional.

III. Cinco propuestas para mejorar el SPA

Aunque lograr un cambio sustancial en el SPA será una tarea de varios años y acciones, a continuación, señalamos cinco propuestas que podrían jalonar la transformación del sistema como un todo. Éstas se encuentran enfocadas en la eficiencia, lo que no significa que en materia de garantías no deban, también, emprenderse algunos correctivos (en particular, en el uso y abuso de la detención preventiva y en el respeto a las decisiones judiciales que niegan su aplicación).

1. **Capacitación focalizada.** El sistema acusatorio está integrado por normas, infraestructura y personas. Los esfuerzos para mejorar su funcionamiento se han concentrado en los dos primeros, pero no en el último componente, en el cual recae buena parte de los problemas. Los funcionarios que ocupan los cargos en provisionalidad, sin contar con la experiencia ni la formación pertinentes; la reciente vinculación de nuevos jueces de carrera –que, en algunos casos, cuentan con una sólida formación teórica, pero que pueden no haber pisado un estrado judicial-, y las malas prácticas que se han enquistado en algunos actores obligan a hacer una intervención intensiva en formación.

La identificación de los puntos críticos en materia de capacitación debe partir del análisis de la práctica judicial, la cual se puede rastrear a través de la lectura de fallos y la observación de audiencias. Esta tarea no debería ser un ejercicio aislado de cada entidad, que puede tener necesidades particulares de acuerdo con su papel, sino también un trabajo interinstitucional que permita detectar debilidades comunes. Una de ellas es la oralidad, que ha tenido fallas no solo en

Colombia⁶ sino en los demás países que han implementado el sistema acusatorio⁷, la cual tiene un impacto importante en la celeridad y calidad de los procesos penales.

Si bien el ideal es que la formación llegue a todos los rincones del país, una intervención focalizada en los territorios, en la que concurren las principales entidades que integran el sistema, podría lograr un mayor impacto. Esto en contraste con programas de formación generales y atomizados, que por el acotado presupuesto solo cubren algunas necesidades y regiones y que al realizarse de manera aislada por cada institución no logran producir cambios relevantes.

Las estrategias de formación se deberían complementar con la creación de escenarios para la identificación y socialización de buenas prácticas. Un ejercicio de esta naturaleza fue liderado por el Departamento de Justicia de Estados Unidos que dio como resultado dos guías que ilustran los pasos para la celebración de audiencias de garantías⁸ y de conocimiento, tomando como base las mejores prácticas identificadas por el grupo de jueces que participó en el proceso de construcción.

- 2. Reforma al Código de Procedimiento Penal.** Los catorce años de vigencia han puesto de presente la necesidad de hacer algunos ajustes que contribuyan a su eficiencia, los cuales se han intentado, sin éxito, en diferentes iniciativas legislativas radicadas en el Congreso en los últimos años⁹.

Un eje de ellos tiene que ver con la racionalización de las actuaciones que se surten en audiencia, esto bajo el entendido de que la oralidad no es un fin en sí mismo, sino un medio para materializar los principios de inmediación, contradicción y publicidad. Cada audiencia que se realiza implica la coordinación de las agendas de los asistentes, su desplazamiento, la ocupación de salas y, en ocasiones, el traslado de detenidos. Cuando una audiencia se aplaza, las partes pierden el tiempo de desplazamiento y es probable que deban invertir más esfuerzo en su preparación, pues para

⁶ SÁNCHEZ, Alejandro. Sistema Penal Acusatorio: oralidad de mentiras. En: *Ámbito Jurídico* [online], 2019. Disponible vía web desde: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-online/penal/sistema-penal-acusatorio-oralidad-de-mentiras>

⁷ CORA BOGANI, Laura (coord.). *La Justicia Adversarial en América Latina. Hacia la gestión del conflicto y la fortaleza de la Ley*. Konrad-CEJA: 2018. P. 529. Disponible vía web desde:

http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5621/PUBLICACION_LAJUSTICIAPENALADVERSARIALENAM%C3%89RICALATINA_26122018_ok.pdf?sequence=17&isAllowed=y

⁸ República de Colombia. *Guía judicial para audiencias de control de garantías. Área Penal*. 2ª Edición. Bogotá: Legis, 2014. Disponible vía web desde: <http://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co/sites/default/files/docs2018/GUIA-JUDICIAL-2da-edicion.pdf>

⁹ Por ejemplo, los Proyectos de Ley 126 de 2013, 224 de 2015 y 197 de 2017.

la siguiente citación deben volver a repasar los detalles del caso que pudieron olvidar debido al paso del tiempo.

Por ello, es necesario evaluar la conveniencia de mantener algunas de las audiencias, que se han convertido más en trámites de lectura y notariado, que en escenarios para dar cumplimiento a los principios del sistema¹⁰. Algunas de las que podrían caer en esta categoría son las de lectura de fallo, la de imputación y la de entrega de vehículos. También, como ocurrió en la Ley 1826 de 2017, podría evaluarse la posibilidad de concentrar en una sola audiencia las actuaciones que hoy se dispersan en la audiencia de acusación y en la preparatoria.

- 3. Ajustar las asimetrías institucionales.** Para que el proceso penal fluya se requiere del engranaje de cada uno de los actores que intervienen en él. Como se anotó, una Fiscalía fuerte no sirve de nada si el resto de instituciones no se encuentra preparado para atender los casos que impulsa.

Actualmente, el sistema no cuenta con esta armonización, lo que se refleja en aspectos como la cobertura territorial y la remuneración del personal de las entidades. Los casos más dicientes son Medicina Legal, que para el año 2014 solo tenía cobertura en 128 municipios del país¹¹ y la Defensoría del Pueblo, cuyos abogados no tienen estabilidad laboral y que cuentan con remuneraciones que pueden ser menos de una cuarta parte de la que reciben los jueces, fiscales y procuradores¹², lo que genera desincentivos para la vinculación y permanencia del personal. Si realmente se quiere mejorar el sistema, el Estado no debería seguir realizando esfuerzos atomizados, como lo hizo en 2014 cuando aprobó una gran reestructuración en la Fiscalía, sino preocuparse por fortalecer toda la cadena del proceso, lo que sin duda pasa por aumentar la capacidad institucional de estas dos entidades y de los jueces.

¹⁰ Un paso en este sentido ya lo dio la Ley 1826 de 2017 (Ley de procedimiento abreviado y acusador privado), que eliminó algunas de las audiencias que se encuentran en el proceso ordinario. Sin embargo, este procedimiento solo aplica para algunos de los delitos del sistema.

¹¹ VILLADIEGO BURBANO, Carolina y LALINDE ORDÓÑEZ, Sebastián. Sistema de Justicia Territorial para la Paz. Bogotá: Dejusticia, 2017. P. 52.

¹² De acuerdo con la información recaudada por la CEJ en 2017, un Defensor Público tenía una remuneración de aproximadamente 4.300.000 pesos mensuales por contrato de prestación de servicios. Por su parte, un juez penal municipal recibía en promedio 8.152.000 pesos. Los magistrados de Tribunal, los Fiscales delegados ante estos y los procuradores judiciales devengaban para ese momento cerca de 25 millones mensuales.

- 4. Implementación de las TIC.** Las TIC pueden cumplir un papel transformador en el sistema de justicia. En el ámbito penal en particular, los tiempos y costos de las audiencias podrían disminuirse si existiera un mayor uso de las audiencias virtuales. Así mismo, se podrían reducir los riesgos de aplazamiento si se desarrollara el sistema de información para la coordinación de agendas de las partes e intervinientes¹³, que evite que una misma persona sea citada a dos audiencias distintas a la misma hora. También, a través de la tecnología podrían ahorrarse tareas operativas al interior de los despachos, como lo es el registro manual de la información estadística que los jueces deben reportar trimestralmente al Consejo Superior de la Judicatura, y reducir los riesgos de manipulación del reparto, que han dado origen a varias investigaciones penales por corrupción. Algunos avances en la incorporación de las TIC lo ha hecho la Fiscalía, que implementó un sistema de denuncias en línea y una prueba piloto del sistema Watson, a través del cual se puede analizar el universo de denuncias que reposan en la Fiscalía con el fin de identificar patrones que faciliten la agrupación de casos y la detección de fenómenos de criminalidad organizada.

Desde los Planes Nacionales de Desarrollo de hace dos décadas se ha prometido la implementación del expediente digital, que a la fecha no existe. Recientemente, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de las TIC y los presidentes de las Cortes firmaron un memorando de entendimiento para implementar la tecnología en la justicia. Esperamos que esta vez sí sea una realidad y que la tecnología logre llegar a los jueces, quienes son los que menos posibilidades han tenido de aprovechar las ventajas que ésta ofrece.

- 5. Monitorear el sistema.** Actualmente existe poca información sobre el estado de la implementación del sistema acusatorio. Además de algunos estudios desactualizados, de los problemas que quedan en evidencia en casos de connotación y de los informes que presenta cada entidad sobre su gestión individual, no existe un diagnóstico integral reciente sobre su funcionamiento y las medidas que se necesitan para superar sus problemas.

Los dos escenarios institucionales en los que podrían darse estas discusiones son el Consejo Superior de Política Criminal y la Comisión interinstitucional de Seguimiento al Sistema Penal

¹³ Este sistema se ha identificado como una necesidad desde hace más de 10 años, sin embargo, su implementación no ha pasado de pruebas piloto que no han tenido cobertura nacional.

Acusatorio. Sin embargo, el primero concentra su agenda en el análisis de proyectos de ley que usualmente corresponden a reformas del Código Penal y, la segunda, solo se ha reunido una vez en los últimos siete años. Aunque lo deseable que desde el mismo Estado funcionaran estos escenarios de planeación y monitoreo al sistema, no existen muchos incentivos para que esto ocurra; de un lado, porque no siempre comparten una misma visión de intereses (v.gr en el uso de la detención preventiva), del otro, porque resulta más sencillo dar cuentas únicamente por la gestión individual.

Frente a este vacío la academia y la sociedad civil podemos cumplir un papel importante, a través del análisis de jurisprudencia, del estudio de casos y la medición de indicadores sobre el comportamiento integral del sistema. Si bien se conoce que las audiencias son largas, que se aplazan, que han existido excesos en la aplicación de los preacuerdos y el principio de oportunidad, que se han presentado casos de corrupción en la justicia penal, todo esto requiere de cifras y análisis más profundos que permitan conocer la magnitud de los problemas y sus causas, requisito indispensable para promover mejores políticas públicas que ayuden a superarlas. La CEJ, consciente de esta necesidad de la importante información que ha recaudado sobre el sistema, comenzará a desarrollar desde este año el estudio de los 15 años de funcionamiento del sistema.

IV. Reflexión final

El mal funcionamiento del sistema penal acusatorio permea la percepción general sobre la justicia, esto debido a la afectación social que generan las conductas que revisten las características de un delito y a la visibilización que tienen en los medios de comunicación. Catorce años después de que empezó su implementación, los principales problemas del sistema no se han corregido. Por cuenta de esto, se han abierto cada vez más espacios para que se adopten medidas que aumentan penas, recortan garantías y limiten las formas alternativas de terminación del proceso, lo que crea un círculo vicioso que parece no tener salida. Son muchas las acciones que hay que emprender sobre las cuales no se hizo referencia en este escrito. Sin embargo, las más importantes tienen que ver con la superación de los cuellos de botella que afectan el funcionamiento del sistema en su conjunto. La academia y la sociedad civil tenemos un gran papel en incentivar este tipo de transformaciones, a través de estudios sobre el sistema y de la promoción de la rendición de cuentas, tanto institucional como interinstitucional.

Bibliografía

AA.VV. Bogotá cómo vamos. Informe de Calidad de Vida 2016. 10ª Ed. Bogotá: Punto Aparte, 2017. Disponible vía web desde: <https://assets.documentcloud.org/documents/4051319/BCV-Calidad-De-Vida-V3-SEPT-14.pdf>

CORA BOGANI, Laura (coord.). La Justicia Adversarial en América Latina. Hacia la gestión el conflicto y la fortaleza de la Ley. Konrad-CEJA: 2018. P. 529. Disponible vía web desde: http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5621/PUBLICACION_LAJUSTICIAPENALADVERSARIALENAM%C3%89RICALATINA_26122018_ok.pdf?sequence=17&isAllowed=y

ESPEJO, Raúl y REYES, Alfonso. Sistemas Organizacionales. El manejo de la complejidad con el modelo del sistema viable. Bogotá: Uniandes, 2016.

SÁNCHEZ, Alejandro. Sistema Penal Acusatorio: oralidad de mentiras. En: *Ámbito Jurídico* [online], 2019. Disponible vía web desde: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-online/penal/sistema-penal-acusatorio-oralidad-de-mentiras>

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Guía judicial para audiencias de control de garantías. Área Penal. 2ª Edición. Bogotá: Legis, 2014. Disponible vía web desde: <http://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co/sites/default/files/docs2018/GUIA-JUDICIAL-2da-edicion.pdf>

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Proyectos de Ley 126 de 2013, 224 de 2015 y 197 de 2017.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1826 de 2017.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Rendición de cuentas, 2016 2017. Disponible vía web desde: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/audiencia-publica-de-rendicion-de-cuentas/>

REPÚBLICA DE COLOMBIA. FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Análisis de Sentencias Absolutorias, 2017. Disponible vía web desde: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Sentencias-absolutorias-vf.pdf>

VILLADIEGO BURBANO, Carolina y LALINDE ORDÓÑEZ, Sebastián. Sistema de Justicia Territorial para la Paz. Bogotá: Dejusticia, 2017. P. 52.