

El Valor de Delito

**Sistema Penal Acusatorio:
¿Cuánto nos cuesta?
Política pública y praxis**



**Miguel Álvarez Correa G.
Adriana Romero S.
Frank Pulgarín V.
Mónica Romero P.**

El Valor del Delito.

Economía y Sistema Penal Acusatorio: ¿cuánto nos cuesta? política pública y praxis

@ Procuraduría General de la Nación, 2017

Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2017

@ Ministerio de Justicia y del Derecho 2017

Observatorio de Política Criminal

Primera edición: 2017

Editores

Procuraduría General de la Nación
Instituto de Estudios del Ministerio Público
Ministerio de Justicia y del Derecho

Director del proyecto

E. Miguel Álvarez-Correa G.

Equipo de investigación

E. Miguel Álvarez-Correa G.
Adriana Romero S.
Frank Pulgarín V.
Mónica Romero P.

Diseño de portada

Yeison Ricardo Socadagui Pérez
Grupo de Comunicaciones
Ministerio de Justicia y del Derecho

Diseño gráfico, diagramación e impresión

Imprenta Nacional

Evaluadores

Farid Samir Benavides Vanegas
Iván González Amado
Jairo Ignacio Acosta A.
Guillermo Cadena

ISBN: 978-958-56295-1-6

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Procurador General de la Nación

Fernando Carrillo Flórez

Viceprocurador General de la Nación

Juan Carlos Cortés González

Director Instituto de Estudios del Ministerio Público (e)

Leandro Ramos Castellanos

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

Ministro de Justicia y del Derecho

Enrique Gil Botero

Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa

Carlos Medina Ramírez

Dirección de Política Criminal y Penitenciaria

Marcela Abadía Cubillos

Agradecimientos

Por sus aportes puntuales, en determinados momentos del proceso de recolección, análisis y escritura del presente documento, quienes fungimos como autores de la presente obra agradecemos a Diego Restrepo y Carolina Sierra del Departamento Nacional de Planeación, a Carlos Valdés, Director del Instituto Nacional de Medicina Legal y de Ciencias Forenses, a la Oficina de Información en Justicia del Ministerio de Justicia y del Derecho, y en términos generales a las distintas dependencias que participan en el sistema penal, que colaboraron con el desarrollo de esta investigación.

Finalmente, queremos agradecerles a los evaluadores de este documento, cuyos aportes fueron determinantes para la conclusión de este ejercicio.

Presentación	5
Preludio	7
Aspectos institucionales y metodológicos	10
Elementos para la discusión	12
¿Qué es el sistema penal acusatorio?	13
La Institucionalidad carcelaria	15
Las penas alternativas a la privación de la libertad	16
Intervención psicosocial	19
Desde el carrusel de la práctica	48
Impunidad y costo eficiencia	52
PIB y justicia	56
Colombia y el SPA	58
El INPEC y la USPEC	72
Presos y centros carcelarios	89
Reflexiones	92
Bibliografía	96
Los autores	100

Colombia atraviesa un momento crucial que definirá el futuro de sus ciudadanos durante los años venideros. El fin del conflicto armado significa un avance en el camino de la construcción de la paz, por lo que muchos esfuerzos, recursos, debates y preocupaciones se concentrarán en este gran desafío. Sin embargo, este proceso no podrá llegar a feliz término si no se trabaja arduamente por la justicia, la equidad y la convivencia.

Las políticas de justicia que se verán en la puesta en marcha de la Jurisdicción Especial para la Paz tendrán que ocupar un papel central en la implementación de los acuerdos para la superación del conflicto. Pero la otra cara de la justicia, la que atiende problemas de convivencia o familiares, conflictos comerciales y delitos tendrá que fortalecerse y prepararse para los nuevos tiempos con avances en las políticas de justicia, derechos humanos y política criminal.

Es por ello que Colombia viene construyendo desde el 2011 un camino de transformación de la política criminal del Estado, en aras de superar la afirmación de que no existe una estrategia contra el crimen; y a su vez, para entender que no solo se compone de

respuestas penales sino también preventivas y sancionatorias.

La Comisión Asesora de Política Criminal trazó la ruta que debe recorrer el país para romper el supuesto de un derecho penal tildado de irracional, incoherente, ineficaz, punitivista y reactivo, si bien muchos han sido los esfuerzos, son más los retos en esta materia.

El acceso a una justicia pronta que responda de manera eficaz a las demandas de los ciudadanos, que llegue a los territorios y facilite un entendimiento sobre sus prácticas e instituciones es entonces una de las grandes tareas que se deben asumir.

Como se ha mencionado en varias oportunidades, nos es fácil adoptar una posición compasiva y abierta hacia las víctimas; pero no ocurre lo mismo con el tratamiento que se le da a quienes están cumpliendo una pena, lo cual constituye un indicador central de qué tan justa es una sociedad y qué tan dispuesta está a reconstruir su tejido social.

Por esta razón, uno de los mayores desafíos se concentra en el sistema penitenciario y carcelario. En la sentencia T-388 de 2013, notificada en 2015, la Corte Constitucional demanda de las autoridades carcelarias el estudio de la sostenibilidad financiera de una política criminal concentrada en responder en mayor medida con la privación de la libertad. Frente a este panorama, se plantea la necesidad de que las medidas que se adopten en lo penal sean sostenibles, puedan adecuarse de acuerdo con su evolución y que la capacidad institucional, económica y de recurso humano sea prerrequisito para privar de la libertad a un sujeto.

Una lectura sistemática de esta labor supone entender que si bien el sistema penitenciario y carcelario está compuesto por instituciones, prácticas y dis-

cursos de los cuales puede predicarse una autonomía relativa del sistema de justicia, no es posible comprender los costos que acarrea para el Estado la privación de la libertad de una persona vinculada a los procesos penales y sus sanciones sin que se entienda el recorrido especial por el cual ha debido transitar.

Es por ello que el trabajo que se presenta a continuación aborda una primera aproximación a esa titánica responsabilidad de saber cuánto le cuesta al Estado el delito, el proceso y la privación de la libertad intramural en condiciones dignas.

Aparecen más preguntas que respuestas, por lo cual esperamos que este texto sirva para que operadores judiciales, funcionarios de las instituciones, academia y demás actores interesados se vinculen a un debate ineludible: ¿cuáles son las decisiones sostenibles financieramente, eficaces frente al delito y respetuosas de los derechos fundamentales?

El Observatorio del Sistema Penal Acusatorio del Instituto de Estudios del Ministerio Público y el Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho han unido esfuerzos para poder avanzar en el análisis de esta problemática porque solo un ejercicio articulado de las instituciones del Estado y sus recursos permitirá avanzar en la generación de insumos para una toma fundamentada de decisiones.

FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

ENRIQUE GIL BOTERO
Ministro de Justicia y del Derecho

Si bien en la esencia de todo proceso investigativo reside la esperanza de brindar respuestas concretas a inquietudes previamente planteadas, es claro que también se involucra la generación de nuevas preguntas, con el fin de que futuras investigaciones se encarguen de esclarecerlas.

Se trata de una dinámica en constante movimiento, que pretende mejorar la comprensión de los fenómenos en estudio, con el propósito último de generar cambios prácticos y positivos a corto, mediano o largo plazo.

En este caso, partiendo de una solicitud expresa de la Corte Constitucional, los autores buscaron analizar en contexto los costos asociados al desarrollo del Sistema Penal Acusatorio.

Producto de los bajos índices de rendimiento de la justicia penal, la Corte Constitucional solicitó una “proyección presupuestal de la política criminal”, centrando su atención en su sostenibilidad financiera (Sentencia T-388/2013)¹. En el marco del estado de cosas de inconstitucionalidad declarado para el Sistema Penitenciario y Carcelario, y en consideración de que el Estado tiene el deber de “diseñar y de implementar una política criminal constitucional e

¹ En algunos acápite se le da un especial énfasis en la capacidad del sistema carcelario para brindar una atención digna a los internos.

integral” que garantice de manera sostenible el goce de los derechos fundamentales, esta herramienta resulta sustancial para comprender los cambios y ajustes que ojalá se generen en el futuro.

La política pública criminal debería garantizar los derechos de los victimarios durante el proceso y la ejecución de su sanción, y de las víctimas en el debido acceso a la justicia penal, así como su oportuna respuesta. En el mismo sentido, se parte de la base de que las medidas que se adopten para cada uno de estos casos deben ser las más idóneas en términos de costo-beneficio.

Si entendemos que la política pública criminal está compuesta de respuestas de la más variada índole (Corte Constitucional Sentencia T-646/2001), aparece el reto de delimitar si el ejercicio de costeo que se propone debe incorporar todas las posibles respuestas frente a fenómenos de criminalidad (educativos, salud, cultural, seguridad, etc.), o si este debe concentrarse en establecer los límites presupuestales y un ajuste en la destinación de los recursos en el marco de la política criminal y fiscal del Estado. Por esto nos preguntamos cómo cuantificar y/o medir dicha problemática multicausal y multidimensional.

La pretensión de la Corte Constitucional busca delinear “una política acorde a los recursos disponibles” y promover “la prestación de un servicio idóneo, sostenible y respetuoso de los derechos humanos” (Sentencia T-388/2013)². No obstante, este propósito conlleva plantearnos sendas preguntas para la resolución de dicho reto: ¿cómo combinar el respeto a los derechos humanos de los condenados y de las víctimas, sin dejar de cumplir con la función regulatoria de la criminalidad que le corresponde al Estado?

En este primer ejercicio, se decidió centrar nuestros esfuerzos sobre los costos del Sistema Penal Acusatorio como la principal expresión de la política penal, incorporando sus actores desde la recepción de las denuncias, hasta lo relacionado con la ejecución de penas y medidas.

Aun así, la tarea es colosal, y de ahí la importancia de proponernos retos escalonados en el tiempo, en consideración a que una respuesta integral no podrá alcanzarse con este primer ejercicio. Los motivos son múltiples, y si bien varios de estos se referencian en apartes del documento, no sobra enunciar algunas de las limitantes halladas.

2 Entre las implicaciones que la Corte Constitucional refiere está “no enviar a la cárcel una persona cuando la institución carezca de la capacidad económica y en personal para recibirla” (Sentencia T-388/2013).

Un primer y principal escollo, para llevar a término nuestra primera meta, remite a la naturaleza de la información existente en materia de costos y de indicadores del SPA³, así como a su acceso. Como es bien sabido, cada una de las once dependencias y/o instituciones que participan del Sistema Penal Acusatorio⁴ llevan sus registros contables y estadísticos de manera independiente. No se cuenta a la fecha con un mecanismo de medición homogéneo, si bien el Observatorio del Sistema Penal Acusatorio del Instituto de Estudios del Ministerio Público, así como el Observatorio de Política Criminal, han iniciado labores en ese sentido. Pese a ello, aún son muchos los vacíos existentes en esta materia.

Esta característica desempeña un papel determinante en la medida que tiene una conexión directa con los registros del desenvolvimiento del sistema. Aspectos tales como el número de funcionarios asignados por tarea, su perfil y formación, la naturaleza y los alcances de las audiencias desarrolladas, el conjunto de dinámicas relacionadas al sistema carcelario, etc., pueden resultar de compleja recopilación, siempre y cuando existan.

Asimismo, es común encontrarse fiscales cuyo desempeño se divide entre el sistema penal ordinario y el sistema de responsabilidad penal para adolescentes; lo mismo sucede con los efectivos de la Policía Nacional, los cuales a menudo cumplen adicionalmente funciones de distinta índole no obligatoriamente relacionados con el sistema; los defensores de familia asignados a acompañar niños y adolescentes víctimas en las audiencias desempeñan también otras múltiples labores ajenas al sistema, etc.

En otras palabras, la multiplicidad de obligaciones, en ocasiones tributarias, de distintas jurisdicciones, dificulta asignar un presupuesto a una función específica del sistema.

¿Cómo distinguir entonces las actividades laborales y asociarlas a gastos específicos?

Más allá de la diferenciación entre recursos de inversión y de funcionamiento⁵ que maneja el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento

3 Sistema Penal Acusatorio.

4 Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal y de Ciencias Forenses, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de Justicia y del Derecho, Consejo Superior de la Judicatura, Policía Nacional, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, cárceles regionales (tomando esta última como un conjunto).

5 Los recursos de inversión son aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo

Nacional de Planeación, los datos y los costeos suelen no reflejar mediciones discriminatorias y/o asociativas, frente a las actividades del SPA.

A ello se le suman vacíos en registros operativos del sistema, inexistencia de los mismos o poca confiabilidad en sus alcances, producto de su diseño. También hay que referir que los reportes contables de una entidad a otra tampoco resultan ser uniformes en su proceder, de tal manera que no siempre resultan confiables las comparaciones que se quieran realizar en ese sentido.

Otros temas de importancia son invisibilizados y difícilmente cuantificables a la fecha, tal como las afectaciones al sistema de justicia, originadas en la salud mental de algunos operadores, cuyos impactos inciden sobre el funcionamiento del sistema negativamente (retrasos, costos, etc.) (Álvarez-Correa M. et al. 2008, 2012).

El debate nos tendrá que conducir forzosamente, entre otros aspectos, a los conceptos de impunidad, de eficiencia y de eficacia, y de goce efectivo de derechos de la población privada de la libertad, los cuales se encuentran directamente relacionados con el análisis de los gastos del SPA. Con respecto al tema de la "impunidad", si bien la literatura es generosa en el debate y en sus propuestas, en el marco nacional el término ha sido empleado con mucha libertad y poca claridad.

En este mismo sentido, por conformar el sustento y la base de la inquietud principal que aquí nos planteamos, fue determinante realizar una revisión de la información existente sobre el desarrollo del Sistema Penal Acusatorio, tras haber planteado la esencia de su funcionamiento.

Sobre esa base, tomando como punto de partida las solicitudes de la Corte, se aportan reflexiones y análisis a partir de los resultados obtenidos, anotando que el temario propuesto tenía que ser ampliado en su proyección futura, y reducido en este primer estudio.

Si bien las falencias referidas no nos permitieron ser conclusivos en todos los aspectos, fue determinante para documentar el tema y evidenciar la im-

económicamente productivas, o que se materialicen en bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento, que se hayan destinado por lo común a extinguirse con su empleo. Asimismo, se incluyen como gastos de inversión aquellos gastos destinados a crear infraestructura social. La característica fundamental de este debe ser que su asignación permita acrecentar la capacidad de producción y la productividad en el campo de la estructura física, económica y social. Los gastos (recursos) de funcionamiento son aquellas erogaciones necesarias y recurrentes del Estado que garantizan el normal funcionamiento de la administración territorial para el desempeño de sus competencias (DNP 2011).

portancia de profundizar en esta problemática, en la medida en que se quiera disponer a futuro de un sistema más eficaz y eficiente.

Aspectos institucionales y metodológicos

En el año 2014, a petición del DNP⁶, el Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) desarrolló una investigación con similar propósito a la aquí perseguida, con respecto al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) (Álvarez-Correa M. et al. 2014). En esta oportunidad se realizaron las mediciones pertinentes, y se propusieron posibles ajustes para optimizar el funcionamiento del SRPA.

Con este antecedente, el IEMP unió fuerzas con la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho, dependencia determinante en el diseño de la política criminal, con la pretensión de aproximarse a la dimensión penal de esta política pública. Esta se emprendió a través de un enfoque socioeconómico, con énfasis en la implementación de sus fases secundaria (investigación y judicialización), y terciaria (ejecución de la pena).

Por acuerdo tácito, tendiente a facilitar y especializar el ejercicio, se excluyeron los procedimientos penales especiales tales, como el penal militar (Ley 1407/2010), el de justicia y paz⁷ (Ley 975/2005), y el de responsabilidad penal para adolescentes (Ley 1098/2006).

Dichas aclaraciones son determinantes en la medida que si nos acogemos a la definición de la Corte, se entenderá por política criminal “el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción” (C-936/2010), se hace evidente que esta no solamente comprende la implementación del Sistema Penal Acusatorio, sino también otros aspectos tales como el conjunto de acciones preventivas, que intervienen los factores de riesgo criminógenos⁸.

Aún con dicha delimitación, la tarea resultó compleja por el volumen de datos, siendo muchos de estos imprecisos e incompletos, evidenciando subregistros,

⁶ Departamento Nacional de Planeación.

⁷ Justicia transicional.

⁸ Que propician la criminalidad; el factor criminógeno comprende “todo elemento objetivo que interviene en la producción del fenómeno criminal” (Pinatel)..

y la imposibilidad de ser desagregados, en contraposición a la diversidad del comportamiento criminal y de las actuaciones procesales⁹.

En este primer ejercicio, el cual contempló cerca del 100% del material procesal y numérico existente y/o disponible a nivel nacional sobre el Sistema Penal Acusatorio (SPA), amerita compartir algunas reflexiones antes de proseguir:

Establecidas las dinámicas del gasto y su análisis, en pro de un uso racional de los recursos, en el desarrollo de una política criminal eficaz y eficiente, su reducción o redistribución podría resultar en tensiones significativas en la garantía de los derechos de víctimas, victimarios y demás partes interesadas en los conflictos.

En ausencia de indicadores idóneos transversales al SPA, resulta pertinente promover recomendaciones en ese sentido, recalcando que estos han de ser pocos, fáciles de alimentar, ilustrativos y vinculantes para la toma de decisiones. Se recomienda entonces impulsar una “cultura del gasto y de la inversión” sistemática y regulada, en consideración a que los vacíos informativos conforman una limitante para la elaboración de ciertas comparaciones con la realidad penal internacional útiles¹⁰.

Fue en ocasiones necesario elaborar proyecciones o aproximaciones, con el deseo de acercarnos cuanto más sea posible a la realidad institucional¹¹, y en otras evitar realizarlas. Hacia futuro, debe buscarse mejorar los registros administrativos y judiciales de las entidades que intervienen en el sistema penal. Para no ir más lejos, no hay claridad sobre el monto del recurso que se invierte en materia de política criminal, así como tampoco lo hay para el funcionamiento del sistema penal.

9 Uno de los motivos ligado a esta situación se relaciona con las funciones diferenciales que ciertas entidades desarrollan en el sistema. Un ejemplo de ello radica en la Policía, institución que interviene en asuntos relacionados con el control penal del delito, y en actividades preventivas y de seguridad ciudadana; asimismo, el ICBF cuya misión remite a “trabajar con calidad y transparencia por el desarrollo y la protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias colombianas”, posee funciones en materia penal ordinaria específicas, relacionadas con los delitos que afectan a la niñez, cuando el agresor es un adulto, que por demás, en términos de costos no son referidas al sistema judicial; la Procuraduría General de la Nación, por su intervención en las distintas ramas del derecho (laboral, administrativo, penal para adolescentes, penal ordinario, justicia transicional, civil, familia, etc.), tampoco permite visualizar una diferenciación clara del gasto en materia penal. Para 2015 la CEJ intentó hacer un balance presupuestal del SPA, que comprendió el análisis de los gastos de inversión y funcionamiento desde la implementación del sistema año 2005 hasta el año 2015. Algunos de los aspectos anotados por esta fuente, resalta que el seguimiento del presupuesto y de los gastos del SPA se dificulta, debido a que las instituciones agrupan todos los gastos de inversión bajo el rubro de área penal, sin discriminar entre los diferentes regímenes procesales vigentes, confirmando nuestra apreciación.

10 El análisis de experiencias similares de otras naciones podrá ofrecernos un referente que nos permita optimizar nuestras proyecciones. En otras palabras, la “evaluación del gasto” del SPA, debe tener en cuenta las características de la criminalidad local, así como la realidad institucional y monetaria del sector. De nada sirve trazarnos metas ideales, pero inalcanzables.

11 La información disponible por parte de las entidades sobre su personal, su carga laboral, y los registros administrativos que producen en el marco de las etapas del sistema penal, es insuficiente para discriminar gastos por delitos o por fenómenos, por etapas procesales o actividades específicas. Algunos vacíos informativos se originan en el insuficiente compromiso de ciertas entidades.

Las instituciones conocen puntalmente para el año en ejecución la cuantía de los recursos de funcionamiento y de inversión asignados para el cumplimiento de sus funciones, mas no siempre con relación a su ejecución pormenorizada y detallada, ni a su evolución en el tiempo. Ello constituye limitaciones para determinar su naturaleza y alcance.

Sobre la base de los hallazgos que se puedan lograr, es determinante promover una mejor planificación de las estrategias y los recursos que deben formular y destinarse en el marco de la política criminal, con una real voluntad de alcanzar metas realizables, a corto, mediano y largo plazo¹². De no ser así, se seguirá en el mismo esquema que se ha venido promoviendo.

Será a futuro determinante poder desagregar los gastos por etapa procesal, por función, por delito, por logros, por tiempo, por región, etc., en aras de poder establecer la representatividad de cada una de estas variables en la implementación de la política criminal del Estado colombiano.

Aclarados estos aspectos, el IEMP y el MJD nos dedicamos a construir una primera aproximación de una "etnografía presupuesta" del Sistema Penal Acusatorio, basada en sus principios rectores, pretendiendo visibilizar por ese medio algunos patrones de eficacia y de eficiencia, o en su defecto, la ausencia de los mismos.

La "instantánea" resultante de este esfuerzo, más allá de cualesquiera hipótesis que pudiéramos haber elaborado basada en nuestra praxis judicial cotidiana, permitió esclarecer dudas, hallar respuestas y hacer nuevas y numerosas preguntas¹³, por conformar este un producto dinámico en constante evolución.

En consideración a la fecha de implementación de la presente propuesta (2016), y en aras de asegurar el acceso a la mayor información posible ya consolidada, se escogió el 2014 como año base del análisis. De esta manera, los cálculos fueron establecidos de manera porcentual, facilitando futuros estudios comparativos¹⁴ y posibles proyecciones.

Con respecto a los registros presupuestales solicitados a las once dependencias o instituciones que soportan el SPA¹⁵, se le sumó información de las cár-

12 Baja en las tasas de impunidad, optimización de los dineros, etc.

13 La complejidad del tema, el vacío de datos, y la falta de precisión de la misma, en ciertos aspectos, la realidad criminal del país, etc., conforman algunos de los motivos.

14 El deflactar los gastos, facilita generar equivalencias y comparaciones con costos de otros períodos. Se le define como: "transformar una magnitud económica expresada en términos monetarios a precios corrientes en otra magnitud expresada también en términos monetarios, pero a precios del año cero o año base, al objeto de eliminar del valor de dicha magnitud el efecto de la inflación o subida de precios" (La gran enciclopedia de Economía www.economia48.com). En otras palabras, al traducir el valor de una moneda de años anteriores al valor actual, se deflacta.

15 Fiscalía General de la Nación (FGN), Procuraduría General de la Nación (PGN), Consejo Superior de la Judi-

celes municipales y regionales, cuyo mantenimiento no está a cargo del INPEC¹⁶, y el desarrollo de entrevistas cualitativas semi-estructuradas¹⁷ que permitieron cualificar algunos aspectos del proceso.

FUENTES DE INFORMACIÓN EMPLEADAS PARA EL DIAGNÓSTICO DE LA DINÁMICA ECONÓMICA DEL SISTEMA PENAL			
Naturaleza	Origen	Detalle	Observaciones
Fuentes presupuestales consideradas	Entidades o dependencias cuyo presupuesto se tuvo en cuenta.	INPEC, USPEC, ANDJE, CSJ, Defensoría del Pueblo, PGN, FGN, INMLCF, Policía Nacional, ICBF, Ministerio de Justicia y del Derecho, cárceles regionales y municipales ¹⁸ .	- No se tuvieron en cuenta los procedimientos penales especiales, como el penal militar, el de justicia y paz, el de SRPA. - La información existente no se encuentra a menudo desagregada, o no hay registros.
Fuentes sobre criminalidad y dinámicas procesales penales	Entidades o dependencias cuya función se relacionan con el tema.	INPEC, Fiscalía General de la Nación, INMLCF, Policía Nacional, Ministerio de Justicia y del Derecho.	La información existente no siempre está detallada, a lo que se le suma ausencia de registros.
Entrevistas semi-estructuradas	Funcionarios que operan dentro del sistema penal acusatorio, y en la parte de registros contables.	Fiscales seccionales, investigadores del Cuerpo Técnico de Investigaciones, procuradores judiciales en asuntos penales, defensores públicos, policías (Sijin), jueces de circuito con funciones de conocimiento, oficina de sistema del Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Hacienda, Departamento de Planeación Nacional, Oficina de Planeación de la PGN.	El temario se centró en algunos de los cuellos de botella previamente identificados del sistema, y en el manejo de los recursos.
Revisión bibliográfica	Múltiples	Múltiples	Ciertas fuentes, tal como las de la comunidad Europea, son de interés por constituir un bloque informativo compacto; no obstante, su utilidad comparativa con Colombia es reducida por reflejar incorporar distintos parámetros de medición.

catura (CSJ), Instituto Nacional de Medicina Legal y de Ciencias Forenses (IMLCF), Policía Nacional, Ministerio de Justicia y del Derecho, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), Defensoría del Pueblo, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

16 Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

17 Se entrevistaron a 40 integrantes de las instituciones y/o dependencias que intervienen en el sistema, que se desempeñan directamente en su desarrollo operativo, o en el manejo de los registros presupuestales.

18 Se alcanzó a cubrir 34 de los 46 entes territoriales que poseen cárceles propias financiadas con presupuesto municipal o de las gobernaciones, es decir el 73.9%. No respondieron los municipios de Puerto Carreño, Guapi, Cartagena San Diego (mujeres), Lórica, Barranquilla cárcel Distrital El Bosque, Barranquilla cárcel El Buen Pastor, Abejorral, El Bagre, Fredonia, Tarazá, Puerto Nare y Segovia.

Elementos para la discusión

*“Los pueblos a quienes no se hace
justicia, se la toman por sí mismos,
más tarde o más pronto”
(Voltaire¹⁹)*

◀ RESUMEN

La impunidad del Sistema Penal Acusatorio y la debilidad de los procesos de resocialización para las personas privadas de la libertad en el Sistema Penitenciario y Carcelario conforman dos importantes deficiencias de la política criminal. Desde estas premisas, se promueve el debate en torno al funcionamiento del SPA, y a su posible medición desde la perspectiva de sus costos. Al abordar los aspectos metodológicos contemplados para alcanzar los objetivos aquí trazados, se resalta la complejidad del tema y los vacíos informativos existentes, por lo cual resultó necesario ajustar las metas perseguidas, y relativizar el alcance de los resultados obtenidos, convirtiendo el presente ejercicio en una primera etapa de un proceso más extenso.

19 François-Marie Arouet, conocido como Voltaire. Escritor, historiador, filósofo y abogado francés (1694-1778)

¿Qué es el Sistema Penal Acusatorio?

En los últimos 15 años, la literatura se ha ocupado de describir la transición de un sistema penal inquisitivo y escrito (Ley 600/2000), a un Sistema Penal Acusatorio y público en Colombia²⁰. La implementación de la nueva propuesta se dio de manera gradual, y tuvo lugar inicialmente a través del Acto 03/2002, y posteriormente con la Ley 906/2004²¹.

Colombia no era para ese entonces el único país que gestionaba el cambio de sistema; ya desde 1998, los códigos de procedimiento penal de los países latinoamericanos empezaron a orientarse hacia una tendencia acusatoria.

De hecho, al menos en once países de la región se realizaron numerosas reformas con el fin de promover la actualización de los sistemas de enjuiciamiento penal a los modelos acusatorios, “para hacerlos más respetuosos de los derechos fundamentales” (Torres 2016).

ESQUEMA COMPARATIVO CONCEPTUAL DE LOS SISTEMAS DE PROCEDIMIENTO PENAL VIGENTES EN COLOMBIA		
Sistema penal	Definición	Características
Inquisitivo	El Juez procede de oficio a la búsqueda, recolección y valoración de las pruebas, llegándose a un juicio después de una instrucción escrita y secreta en la que el principio de contracción está limitado.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Iniciativa del juez en el ámbito probatorio. 2. Desigualdad del poder entre acusación y defensa. 3. Carácter escrito y secreto de la instrucción. 4. Motivación obligatoria de las sentencias por parte del juez. 5. Estricta legalidad (la acción penal es obligatoria e irrevocable). 6. El mismo que investiga, decide la detención del sindicado. 7. El proceso nace con la denuncia, escrita, secreta y se construye con documentos escritos.

20 Para cumplir con este propósito, se hizo necesario cambiar el modelo del proceso penal acusatorio en Colombia con relación a las etapas y tiempos procesales del mismo.

21 Ley modificada en 14 ocasiones a partir de su expedición. Actualmente, cursa en el Congreso de la República de Colombia el Proyecto de Ley 021/2015 Cámara por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 906/2004, de la Ley 599/2000, de la Ley 65/1993, y se dictan otras disposiciones. El proyecto ofrece plantea reformas a los mecanismos de terminación anticipada del proceso, supresión de la audiencia de imputación, introduce figuras como la investigación y prueba en contexto, desarrollo legislativo del acusador privado, procedimiento abreviado para contravenciones. La finalidad de la reforma es elevar la respuesta de la administración de justicia y prontas respuestas para los ciudadanos.

ESQUEMA COMPARATIVO CONCEPTUAL DE LOS SISTEMAS DE PROCEDIMIENTO PENAL VIGENTES EN COLOMBIA		
Sistema penal	Definición	Características
Acusatorio	El juez es un sujeto separado de las partes, que emite sus decisiones según su libre convicción, aunque sujeto a la Ley. El juicio es una contienda entre iguales que se inicia con la acusación, contradictorio, oral y público.	1. Separación entre juez y acusador. 2. Igualdad de armas entre acusación y defensa. 3. Publicidad. 4. Oralidad. 5. Discrecionalidad de la acción penal. 6. Carácter electivo del juez (por concurso de méritos). 7. Sujeción de los órganos de acusación al poder ejecutivo. 8. el proceso penal en sí no se traba con la denuncia, sino con la acusación pública. 9. Jurado de conciencia (incluido en la Constitución Política de 1991, art. 116 ²²), aunque nunca se ha puesto en práctica a la fecha. 10. Participación del Ministerio Público como tercero en "representación de la sociedad". 11. Aplicación de garantías asociadas al procedimiento oral de juzgamiento, tales como los principios de contradicción, inmediación, concentración y publicidad (Ministerio del Interior y de Justicia - Unión Europea, 2009) ²³ .

Fuente: adaptado de Álvarez-Correa M., et. Al. 2006: 40.

Pese a estas transformaciones, en la práctica el SPA ha arrojado dificultades que evidencian una eficiencia y una eficacia insuficientes. Uno de los indicadores ilustrativos de esta situación se relaciona con la implementación de la oralidad específicamente con la naturaleza de la gestión desarrollada para la celebración de las audiencias del sistema, con un aplazamiento del orden de 31.73% para el 2014 (Corporación Excelencia por la Justicia 2015). Para el mismo año, Medicina Legal reportó que, de 5377 audiencias agenciadas por sus peritos, el 19.1% se aplazó y el 38.2% se canceló.

AUDIENCIAS PROGRAMADAS Y REALIZADAS EN EL MARCO DEL SPA, 2014	
Audiencias	%
Programadas	100
Realizadas	68.27
No realizadas	31.73

Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia 2015.

22 "Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales" (Asamblea Nacional Constituyente (1991), 2016)

23 El estudio ahí referido concentró su atención en la oferta de la Justicia para lo cual realizó un análisis cuantitativo de: i) Las noticias criminales conocidas por la Fiscalía, ii) La gestión del proceso penal, la eficacia del SPA, iii) Los tiempos empleados en el SPA comparados con los términos legales establecidos, iv) los excesivos tiempos de la etapa de indagación, v) Los resultados de la justicia premial y negociada, y vi) Los procesos archivados.

En el caso concreto de **las audiencias preliminares**, se evidencia una demora excesiva en su desarrollo, producto de un manejo inadecuado del tiempo por parte de los jueces con funciones de garantía, al demostrarse que tan solo en el 54.5% de los casos se presenta un control oportuno (Solanilla C. A. et al. 2012: 81²⁴).

Esta deficiencia obliga a la constante reprogramación de aquellas situaciones que no se pudieron atender, recargando la agenda del día siguiente, y así en forma sucesiva, generando un constante represamiento.

“El estudio comprueba cómo la dirección de la audiencia se pierde cuando el juez no fija su autoridad en el propósito de la audiencia, en el objeto de las intervenciones, ni en el tiempo dado a cada parte para su argumentación oral. La ausencia de direccionamiento permite que las partes tomen el control de la audiencia desviando el propósito de la misma hacia asuntos no relevantes y prologando excesivamente el debate”
(Solanilla C. A. et al. 2012: 107).

Adicionalmente a la anterior situación, se presentan otros escenarios que afectan el adecuado desenvolvimiento del sistema, los cuales resultan pertinentes referir de forma puntual:

- **Las prácticas dilatorias de las partes.** A pesar de la oralidad, los términos procesales se extienden en periodos más largos, y a veces hasta por el término de la prescripción de la acción (Contraloría General de la Nación, 2011).

“Fiscalía y defensa suelen utilizar los medios que la Ley les ofrece para posponer las audiencias cuando eso les conviene, o cuando no pueden asistir; no obstante, producto del volumen de casos que manejamos, es común que el aplazamiento nos obligue a reprogramar hasta por tres o cuatro meses la diligencia” (Juez Penal de Circuito con funciones de conocimiento).

- **El cruce de agendas de los funcionarios de las instituciones que hacen parte del sistema** (Jueces, Fiscales, Defensores y Procuradores).

“El número de procuradores judiciales no es el que debería haber; producto de ello es común que nos notifiquen para la asistencia a tres o cuatro audiencias de forma simultánea el mismo día y a la misma hora”
(Procurador judicial en asuntos penales).

24 Investigación del OSPA y OSRPA del IEMP y de USAID.

- **Deficiencias en infraestructura.**

Como parte del seguimiento de la CISP²⁵, en 2010 se señalaba que el cumplimiento de jueces había sido satisfactorio hasta el momento, pero que la infraestructura era insuficiente para la operación del Sistema Penal Oral Acusatorio²⁶.

*“Ha mejorado mucho. Pero aún existen despachos en los cuales por falta de salas nos toca posponer el desarrollo de las audiencias”
(Funcionario administrativo del CSJ)²⁷.*

- **Insuficiente ejecución presupuestal**

Las entidades de justicia no ejecutan el 100% de los recursos asignados.

Para el 2011, la ejecución del Plan Sectorial de la Rama fue de 79% (CEJ, 2016). De confirmarse esta información, conformaría un contrasentido frente a las demás dificultades referidas.

- **La dificultad de los traslados de los procesados privados de la libertad a las audiencias**

“No siempre podemos cumplir con la remisión solicitada de los internos; por falta de recursos para la gasolina de los vehículos, por falta de carros, o porque este se varó, porque no hay guardias disponibles, porque llega tarde la solicitud, por seguridad” (Funcionario administrativo INPEC).

- **La salud mental de los funcionarios de la justicia penal ha demostrado no ser la mejor, en todas sus instancias.**

Ello es producto de un acompañamiento parcial por parte de las ARL²⁸ para el beneficio de los trabajadores de la justicia, y de filtros insuficientes para restringir el ingreso como trabajador al sistema de justicia a quienes no cumplen con las habilidades sociales y las competencias mínimas²⁹ para el cargo.

25 Comisión Intersectorial para el Seguimiento del Sistema Penal Acusatorio.

26 Ayuda de memoria del 1° de junio de 2010, Comisión Intersectorial de Seguimiento al Sistema Penal Acusatorio.

27 Para el 2010, se hizo un esfuerzo presupuestal para los proyectos de mejoramiento y construcción de infraestructura, así como la adquisición de equipos y sistemas, los cuales estuvieron dirigidos principalmente a la construcción, adecuación y dotación de las salas de audiencias, y a la implementación de la plataforma tecnológica para el manejo de la información (Contraloría General de la Nación, 2011).

28 Administradora de Riesgos Laborales, cuya principal función es de prevenir, atender y proteger a los trabajadores de los efectos causados por su labor.

29 La mayoría de estas son posibles mejorar, así como no todos servimos para desempeñar los mismos oficios producto del perfil personal, de las aptitudes propias, de la experiencia adquirida, del conocimiento aprendido y de los mecanismos de enfrentamiento de los cuales disponemos.

El propósito fundamental de un sistema de justicia es garantizar el respeto de las condiciones mínimas que permitan la sana y respetuosa convivencia de los ciudadanos en el marco de un Estado social de derecho, brindando de este modo estabilidad, desarrollo y progreso a la comunidad.

El logro del cometido del sistema requiere de ciertas disposiciones operativas, entre las cuales se encuentra la designación de personas aptas para desarrollarlo en cumplimiento del orden establecido, y de condiciones laborales dignas, exentas de un estrés excesivo.

Las múltiples interferencias que se presentan, producto de las falencias expuestas, no solamente fortalecen la impunidad, sino que adicionalmente conlleva un costo económico extra para la nación y/o el usuario de la justicia. A título de ejemplo, en los CAIVAS³⁰, el 78.56% de los funcionarios reportan un nivel de estrés que oscila entre 7 y 10 en una escala realizada sobre diez (Álvarez-Correa M. et al. 2012).

Las mediciones realizadas sobre la salud mental de los funcionarios judiciales arrojaron un preocupante índice de trabajadores judiciales con poco interés para con sus usuarios, aspecto que se vio reflejado en la común presencia de rasgos³¹ esquizoide³² y disociales³³, y de trastornos³⁴ en las mismas categorías.

La presencia de altas mediciones (en rasgos) de características límite, impulsivo y paranoica, debería impulsar la generación de programas de apoyo a los trabajadores del sector justicia en forma sostenida en el tiempo, y adaptado a las características de su labor, que optimicen los niveles de desempeño de los mismos.

30 Centro de Atención para Víctimas de Abuso Sexual. Reúne varias instituciones tales como la Fiscalía General de la Nación, Ministerio Público, e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

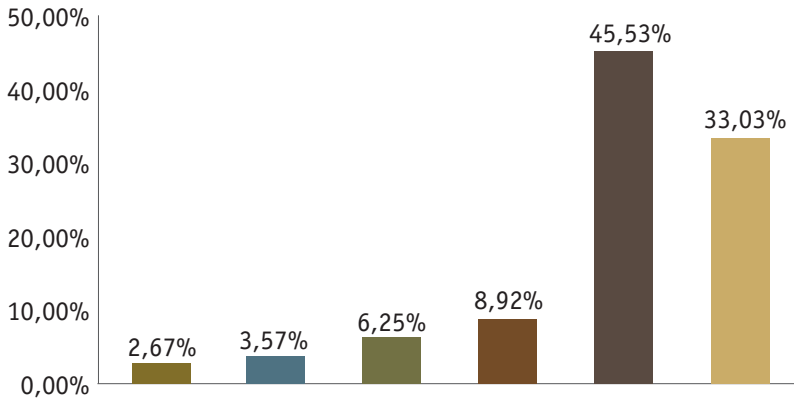
31 Elemento característico de la personalidad relativamente estable. El individuo se enfrenta a conflictos emocionales y amenazas de origen interno o externo inventando sus propias explicaciones, tranquilizadoras pero incorrectas, para encubrir las verdaderas motivaciones que rigen sus pensamientos, acciones o sentimientos.

32 El trastorno esquizoide de la personalidad se caracteriza por un distanciamiento de las relaciones sociales y de restricción de la expresión emocional en la persona que la padece.

33 El trastorno disocial se refiere a la presencia recurrente de conductas distorsionadas, destructivas y de carácter negativo, además de transgresoras de las normas sociales, en el comportamiento del individuo.

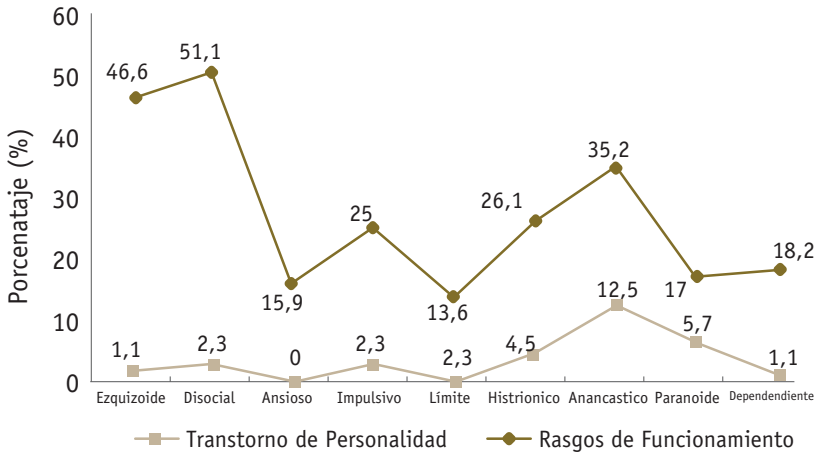
34 Alteraciones leves del estado mental, que afectan el desenvolvimiento normal del individuo en la sociedad.

Nivel de estrés reportado por los operadores judiciales en los Caivas



Fuente: Álvarez-Correa M. et al. 2012.

Resultados salud mental en entes judiciales (2009)



Fuente: Álvarez-Correa M. et al. 2009.

Las múltiples interferencias que se presentan, conllevan un costo económico extra para la nación y/o el usuario de la justicia. A título de ejemplo, en los CAIVAS³⁵, el 78.56% de los funcionarios reportan un nivel de estrés que oscila entre 7 y 10 en una escala realizada sobre diez (Álvarez-Correa M. et al. 2012).

- **Hay un elevado número de denuncias** (Ministerio del Interior y de Justicia - Unión Europea, 2009), muchas de las cuales nunca prosperan. Resulta por ende importante mejorar los procedimientos de atención, así como los filtros de remisión o de archivo de las quejas, de acuerdo con la competencia, la idoneidad, la gravedad y el monto.

Un importante número de las quejas allegadas a la oficina de asignaciones de la Fiscalía General de la Nación, no corresponde a infracciones penales y/o a querellas (Contraloría General de la Nación 2011). Adicionalmente, solo el 2.4% de los delitos denunciados querellables, se imputan, y el 1.4% tienen sentencia (MIJ - UE 2009), arrojando una tasa inferior a la que se observa en los procesos de mayor gravedad, cuando estos casos deberían ser de más fácil procesamiento.

*“Uno trata de atender todo lo que puede, pero son demasiados procesos; se vuelve un asunto ‘serial’ en el cual la calidad se ve mermada”
(fiscal seccional).*

El personal de Policía Judicial disponible para prestar apoyo a la Fiscalía en las investigaciones es insuficiente (Sintura 2013; Álvarez-Correa M. et al. 2012), y a menudo el funcionario no está capacitado para la especialidad en la cual se desempeña³⁶.

*“El número de policías asignado no responde a la carga del fiscal, sino a la urgencia en las investigaciones. De esta manera, un fiscal de indagación que recibe en promedio 60 denuncias, sumado a un inventario de 800 procesos, solo puede solicitar junto con sus compañeros 20 órdenes para el desarrollo de sus investigaciones”
(Gutiérrez y Tobón 2017).*

*“El número de fiscales (11.352) y el número de miembros de la Policía Judicial (9230) evidencia las dificultades”
(Sintura 2013).*

35 Centro de Atención para Víctimas de Abuso Sexual. Reúne varias instituciones tales como la Fiscalía General de la Nación, Ministerio Público, e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

36 Esta característica se confirmó en las áreas de delitos sexuales, homicidio, delitos en contra de la administración pública, delitos ambientales.

*“Por su parte, un fiscal de una Unidad de Reacción Inmediata (URI) cuenta con el apoyo de tres miembros de policía judicial, de Sijín y de Dijín, para el desarrollo de actos urgentes”
(Gutiérrez y Tobón 2017).*

*“Al menos en mi unidad, no hay la policía judicial que uno necesita, y a menudo tampoco es especializada a los delitos que uno maneja. En la mayoría de los casos, asignan los denuncios por reparto sin diferencia alguna, colmando de tanto trabajo al investigador que difícilmente rinde”
(fiscal seccional)*

- **Los casos de flagrancia** conocidos por la FGN, con respecto a los cuales debería conseguirse un 100% de fallos condenatorios, arrojan que solamente al 46.4% se les formuló imputación, y únicamente al 28.5% se les dictó sentencia (MIJ - UE 2009). **La FGN lleva con frecuencia ante los jueces de garantía (71.62%), solicitudes de declaración de flagrancia y legalización de capturas sin contar con elementos legales sólidos.** Fundamento probatorio suficiente, o sin cumplir con los requisitos establecidos en la ley (Sintura, 2013)³⁷.

*“A veces uno sabe de la alta probabilidad que una diligencia no prospere por múltiples motivos, pero de todos modos lo intentamos para ir evacuando”
(fiscal coordinador de unidad).*

- **Los mecanismos de terminación anticipada no se han empleado en las proporciones esperadas** (Sintura, 2013).

Un estudio realizado por la Contraloría General de la Nación entre 2005 y 2009, indica que su aplicación fue equivalente al 0.10%, sobre el total de noticias criminales recibidas (Contraloría General de la Nación 2011).

COMENTARIOS



Si bien no puede negarse la importancia del personal existente y de las respectivas especialidades disponibles para atender el sistema, no puede descartarse la influencia de las afectaciones por mala administración de los recursos humanos, materiales y tecnológicos existentes.

³⁷ Con el consecuente detrimento en las finanzas del ente acusador por demandas en su contra o por acciones de repetición de sus funcionarios.

Asimismo, menos del 5% de los procesos terminaron a través de la celebración de un preacuerdo, porcentaje que debería estar acercándose a un 40% de acuerdo con las proyecciones realizadas. Situación similar ocurre con los allanamientos, los cuales se presentan en un 37.52% de los casos (Sintura, 2013)³⁸. Según Bosch y Machado (2015), el principio de oportunidad se aplicó en el 2014 en un 0.0.6% de las salidas de noticias criminales registradas en el Sistema Penal Acusatorio.

A su vez, la investigación desarrollada por Gutiérrez y Tobón (2017) "El gasto fiscal de la guerra contra los portadores y traficantes de drogas ilícitas: una aproximación para Colombia" establecen los costos por fases del proceso penal para el delito de porte, fabricación y tráfico de estupefacientes: i) costo de oportunidad de la fase investigativa y de imputación \$162.208; ii) costo de la fase procesal y de acusación \$1.046.863; iv) costo donde se da la aceptación de cargos o celebración de preacuerdos \$574.125; iii) costo fase de sentencia y de ejecución de penas \$405.52.

Con lo anterior se infiere que, de utilizarse los mecanismos de terminación anticipada como la celebración de preacuerdos y negociaciones, se adoptarían decisiones anticipadas sin necesidad de llevar el proceso hasta el juicio oral, lo que representaría una disminución en los costos del proceso.

- **No se cuenta con métodos estandarizados de obtención, análisis y consolidación de la información de las instituciones que hacen parte del Sistema Penal Acusatorio** (Sintura 2013; Álvarez-Correa M. et al. 2008, 2012, 2014; Corporación Excelencia en la Justicia 2015).

Desde finales de 2016, el Observatorio de Política Criminal del MJD está intentando establecer una línea base cuantitativa en los aspectos donde resulta posible, no obstante, las fuentes de información institucional no son siempre confiables, ni se encuentran sistematizadas.

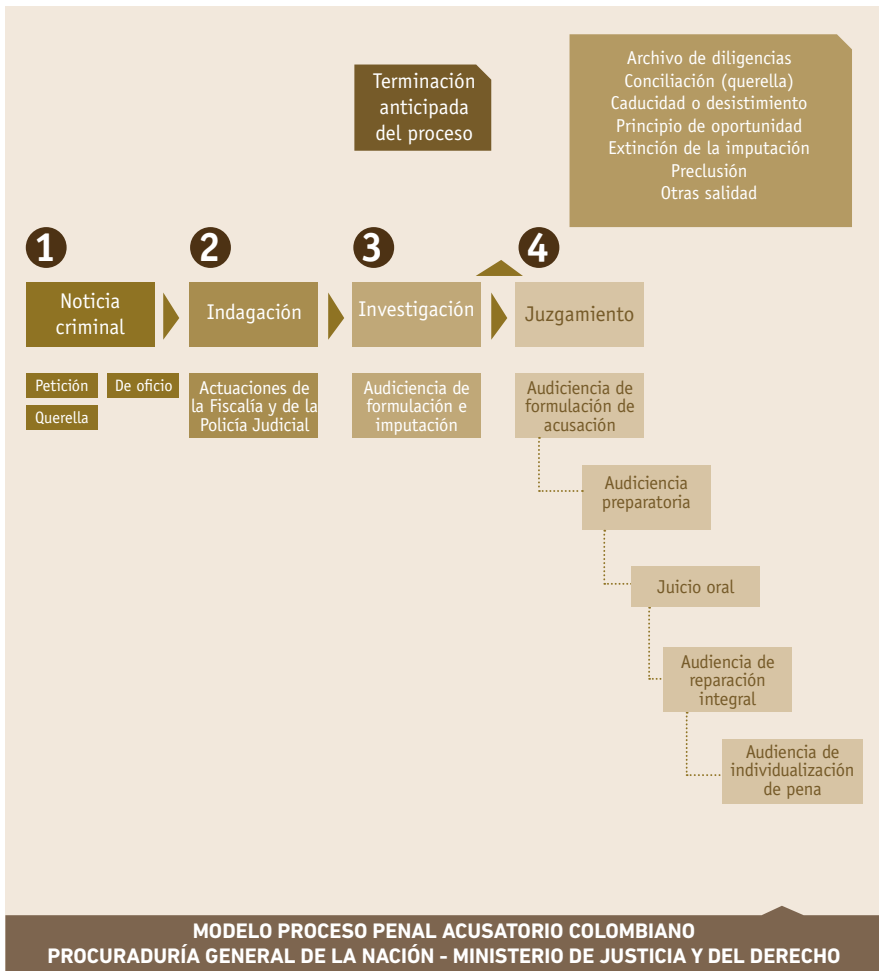
Basado en la Sentencia T-762 de 2015³⁹, la cual ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho la consolidación de un Sistema Único de Información de Política Criminal y de una instancia responsable de esta labor, se propuso la creación de una estructura institucional orientada a la generación y al forta-

38 En países tales como Estados Unidos y el Reino Unido, los niveles de negociación o de allanamiento superan el 90% de los casos.

39 Reiteró el estado de cosas institucional, sintetizó las causas identificadas de la crisis alrededor de seis puntos: i) el hacinamiento; ii) infraestructura deficiente que deriva en condiciones sépticas inhumanas; iii) déficit de servicios de salud; iv) la incapacidad de administrar de manera adecuada los programas de rehabilitación; v) inexistencia de intimidad en desarrollo de visitas conyugales; y vi) reclusión conjunta de internos sindicados y condenados" (Tobón, 2017).

lecimiento en la recolección de datos e información en la materia en el marco del Consejo Superior de Política Criminal. Esta comprende:

- El Sistema de Información para la Política Criminal⁴⁰, que pretende consolidar la información relevante en materia de política criminal.
- El Comité de Información de Política Criminal como responsable de este proceso.
- El Observatorio de Política Criminal, como herramienta de política para liderar estas metas, y generar insumos para la construcción de una política criminal basada en evidencias.



40 Busca consolidar la información relevante en materia de política criminal. Disponible para consulta pública en info.politicacriminal.gov.co.

Aunado a lo anterior, el Observatorio del Sistema Penal Acusatorio y del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (OSPA y OSRPA) del Instituto de Estudios de la Procuraduría General de la Nación, creado el 6 de julio del 2007, busca determinar las fortalezas y las debilidades del Sistema, así como a la identificación, análisis y evaluación de sus puntos críticos, desde una perspectiva más cualitativa⁴¹, buscando establecer parámetros transversales de medición cuantitativa a todas las entidades.

La institucionalidad carcelaria

Actualmente, tres son los aspectos motivo de controversia en las discusiones sobre la política criminal colombiana: la detención preventiva, dinámica de los delitos judicializados y “castigos” impuestos a los condenados, los cuales involucran el gasto económico relacionado con la operativización del sistema de justicia penal, la adecuada respuesta a las víctimas y la atención a los sujetos privados de la libertad.

En el primer ítem, la figura de la detención preventiva⁴², con un 31.53% de sus 120.659 presos⁴³, cumple un importante papel, al cuestionar hasta qué punto la reclusión carcelaria debe conformar uno de los ejes de la lucha contra el crimen.

41 El 6 de julio de 2007, las cabezas de las distintas entidades judiciales firmaron el acta de compromiso, por medio del cual se creó el Observatorio del Sistema Penal Acusatorio, con la responsabilidad de brindar elementos investigativos que permitan luchar “en contra de la impunidad”, el cual quedó bajo la responsabilidad del Instituto de Estudios del Ministerio Público por acuerdo previo entre la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia y de Derecho, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación.

En efecto, el gobierno de Colombia, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores suscribió con la comunidad europea, el convenio de financiación ALA/2004/016/-831, el día 12 de diciembre de 2004, cuyo objetivo se concretó en el proyecto “Fortalecimiento del sector justicia para la resolución de la impunidad en Colombia”. El convenio delegó la ejecución del proyecto en el Ministerio del Interior y de Justicia como órgano responsable del mismo, definiendo como entidades beneficiarias el Consejo Superior de la Judicatura, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Vicepresidencia de la República, la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio del Interior y de Justicia.

De esta manera, la “creación de un Centro de Observación del Sistema Penal Acusatorio” fue prevista, entre otras, como una de las actividades del resultado 2 del convenio (“El sistema judicial cuenta con modernas herramientas que facilitan su administración y el conocimiento para la toma de decisiones”), “atribuyéndosele a la Procuraduría General de la Nación la responsabilidad de la ejecución de la misma”.

42 Restringida por la Ley 1760/2015.

43 A noviembre 21 de 2016.

EVOLUCIÓN DEL HACINAMIENTO CARCELARIO, PERÍODO 2006-2016 (*)	
Años	Hacinamiento (%)
2006	21.4
2007	14.6
2008	24.0
2009	34.8
2010	41.3
2011	26.8
2012	43.8
2013	55.2
2014	53.3
2015	54
2016	56

(*) Datos con corte a mayo de cada año.

Fuente: elaboración propia basado en INPEC 2016 y MJD 2016.

El segundo tema atiende el asunto de la dinámica de los delitos judicializados, los cuales tienen a menudo una relación directa con la realidad social del país, y con las proyecciones que hace el legislador al respecto.

A título de ejemplo, un 14% de los delitos por los cuales las personas se encuentran privadas de la libertad tiene que ver con conductas relacionadas con venta o tráfico de sustancias psicoactivas. Esta medida se modifica si se discrimina por sexo, ya que en el caso de las mujeres, podría superar el 32% del total de conductas cometidas⁴⁴.

44 Surge la inquietud manifiesta si es este el procedimiento para sobre llevar un tema de gran complejidad que involucra múltiples motivos, entre ellos el de la salud pública.

45 Cuando requieran tratamientos o condiciones especiales que no se pueden proveer en el centro carcelario.

46 Cuando requieran condiciones que no se pueden proveer en el centro carcelario.

47 Esta población se podría beneficiar del Proyecto de ley 148-2016 Senado, "Fortalecimiento de la Política Criminal y Penitenciaria en Colombia", con medidas alternativas de la libertad. No obstante, con dicha propuesta no se podría garantizar la no reincidencia en el delito del condenado, por lo que se requieren medidas de políticas tales como adecuados procesos de resocialización, y una atención idónea al recuperar el preso su libertad.

A TENER EN CUENTA EN EL DEBATE



- Personas privadas de la libertad con enfermedades graves: **5080**⁴⁵.
- Personas privadas de la libertad con discapacidades⁴⁶: **955**.
- Condenados de 60 a 64 años: **2.248**⁴⁷
- Condenados de 65 o más años: **2.062** (INPEC, mayo de 2016).

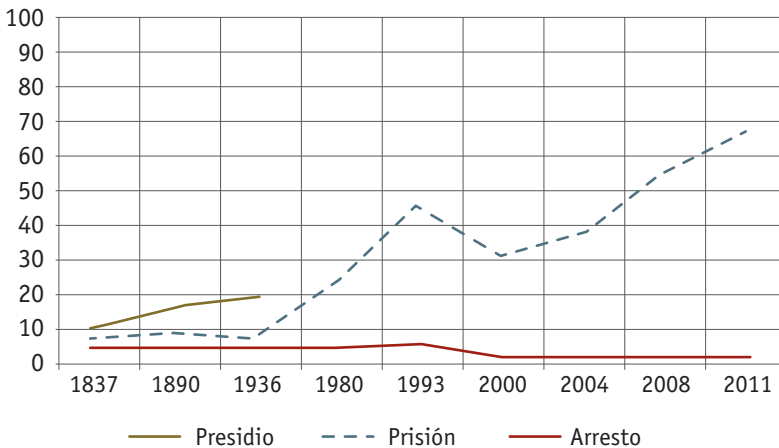
El tercer punto remite a los “castigos” que se les imponen a los condenados, en un régimen claramente represivo, que pocas alternativas de resocialización ofrecen a los infractores, y que por demás se encuentra colapsado con un hacinamiento de los internos en el medio carcelario del orden de 56%⁴⁸ de su capacidad (Ministerio de Justicia y del Derecho 2016).

Parte de este estado de cosas puede relacionarse con la tendencia comprobada del legislador en incrementar la duración de las sanciones privativas de la libertad, sin preocuparse por las condiciones de confinamiento de los internos. Esta tendencia podría juzgarse como coherente en el marco de un abordaje estrictamente represivo del delito.

Resulta entonces consecuente afirmar que el aumento de la pena tiene una relación directa con la de la población carcelaria, en particular del año 2000 a la fecha, período donde se observa un crecimiento promedio de los tiempos de condena del orden de 50%.

A título de ejemplo, se ha visto cómo en casos extremos, delitos como el porte ilegal de armas de fuego ha visto multiplicar su tiempo de condena mínima inicial hasta por 800 veces, sin que las afectaciones de dicho incremento hayan sido debidamente justificadas y su impacto comprobado.

Evolución de la duración máxima de las sanciones penales privativas en Colombia, 1837-2016

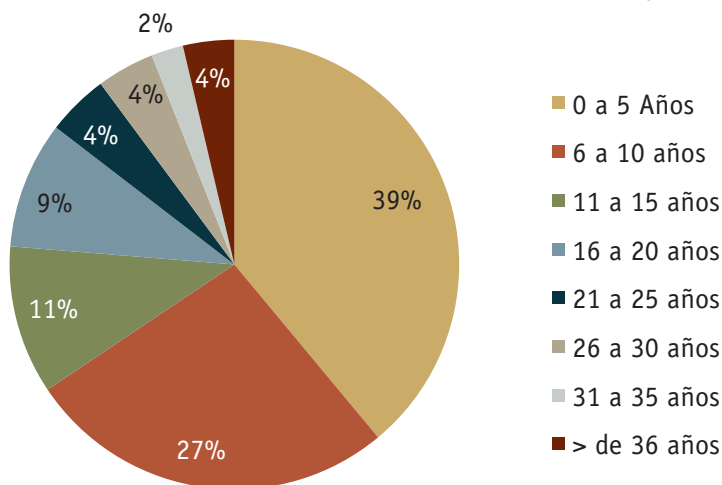


Fuente: Cita R., González I. 2016: 22.

48 El hacinamiento carcelario promedio en el mundo es de alrededor del 23%. Hay casos como el de Filipinas que el hacinamiento promedio es de 216% y casos concretos como el del centro de reclusión de Riohacha en Colombia que tiene un hacinamiento del 478%. (Tobón, 2017).

Ello ratifica las tendencias represivas del legislador (incremento de las penas), sin contemplación de otras alternativas complementarias eficaces, y la de actuar de manera independiente a las demás instancias del sistema.

Penas impuestas en años a las personas privadas de la libertad, Periodo 2009-2016



Fuente: elaboración propia basado en INPEC 2016 y MJD 2016.

Desde una perspectiva internacional, Colombia se encuentra entre las naciones que mayor tiempo de prisión le impone a sus infractores, lo cual no solamente nos debe cuestionar sobre su razón de ser, sino también hacernos reflexionar sobre el real alcance de tales medidas, y sobre sus implicaciones.

Por lo pronto, podemos al menos afirmar que la criminalidad no se ha visto afectada de manera determinante en el país por esta política.

Se resalta, por consiguiente, la necesidad de interrelacionar en nuestro análisis el asunto de la proporcionalidad de las penas con las formas concretas de operación del Sistema Penal Acusatorio⁴⁹.

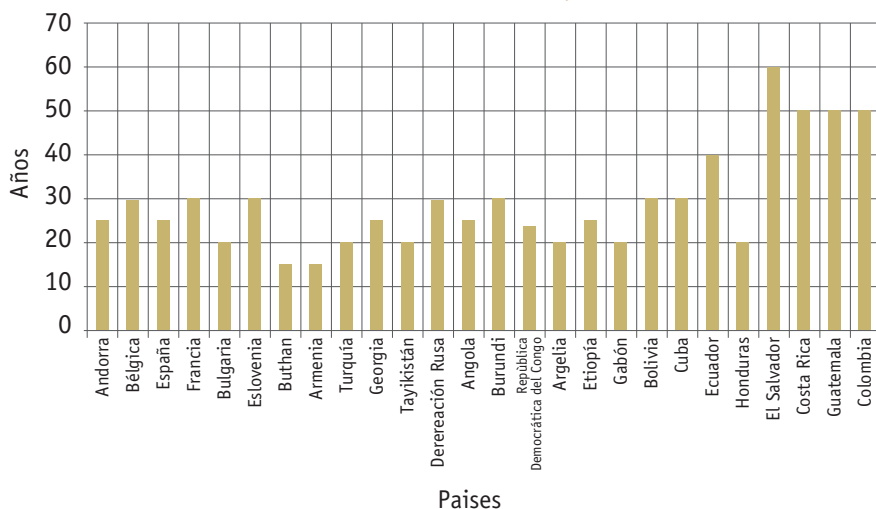
⁴⁹ El balance de los dieciséis años de vigencia de la Ley 599/2000, hasta el primer trimestre de 2016, destaca el elevado número de reformas penales (53 leyes ordinarias) que han tenido un impacto significativo en el diseño sistemático de determinados mecanismos contenidos en el Código Penal, así como una alta relación con la población privada de la libertad. Ejemplos de lo anterior, están el tope máximo permitido para las sanciones de prisión y la jerarquización de la protección de bienes jurídicos-penales (Cita y González 2016).

Actualmente (2017), la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria se encuentra adelantando la Fase II del estudio de proporcionalidad de las penas. El propósito consiste en estudiar la determinación judicial de las sanciones penales, considerando la proporcionalidad judicial y penitenciaria, evaluando la brecha entre las penas establecidas en el código penal, las penas impuestas por los jueces, luego de la controversia entre el fiscal y la defensa, y las penas que luego de las condenas son efectivamente ejecutadas.

Las penas alternativas a la privación de la libertad

Entre los condenados que se han beneficiado de las medidas alternativas a la privación de la libertad⁵⁰ en el medio carcelario, se evidencia un alto nivel de reincidencia del orden de 33.61%⁵¹. La ausencia de un modelo de resocialización y la disponibilidad de personal idóneo y/o suficiente para acompañar el desarrollo de estas sanciones, favorecen el incumplimiento de esta función. A nivel internacional las cifras de reincidencia ascienden a 55% en Estados Unidos, a 59% para Francia y 72 en el Reino Unido (Tobón, 2017).

Comparación de penas máximas en algunos países



Fuente: Cita R., González I. 2016: 45.

⁵⁰ Ejemplo: detención y prisión domiciliaria.

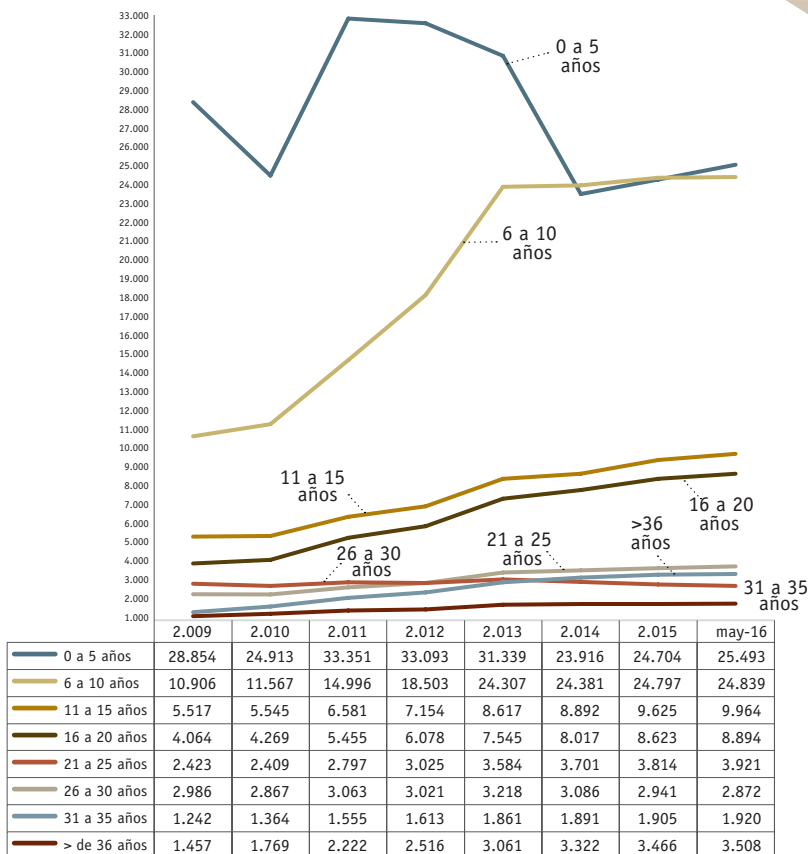
⁵¹ INPEC. La reincidencia objetiva remite a aquellos delitos judicializados para los cuales existe un presunto indiciado que responda por ellos, y que ya en el pasado había sido procesado y condenado por delinquir; la reincidencia subjetiva, conduce a la comisión de delitos por un sujeto que ya en el pasado había sido procesado, sin que en esta ocasión sea judicializado. Consideramos que el cálculo suministrado incorpora un subregistro, debido a que el INPEC mide la reincidencia contabilizando las diferentes fechas de captura que han tenido los internos, sin tener en cuenta el delito. El dato aportado corresponde a sindicados, y condenados privados de la libertad en intramuros y en domiciliaria para el año 2014.

“En el país hay 40.596 personas en casa por cárcel y tan solo cuatro de cada 10 tiene un brazalete de vigilancia electrónica. La detención domiciliaria, que frente a la crisis carcelaria por el hacinamiento es considerada como medida clave para descongestionar los penales, también enfrenta problemas: el principal, la falta de control a quienes gozan de ese beneficio.

El INPEC asegura que una de las dificultades es la falta de personal. **En promedio, la guardia debería ‘pasar revista’, es decir, hacer visitas de control cada mes, pero en algunos casos lo hacen cada seis o 12 meses por falta de personal. En La Picota solo hay dos dragoneantes que deben hacer 600 visitas al mes en toda la ciudad”** (*El Tiempo*, 4 de febrero 2015).

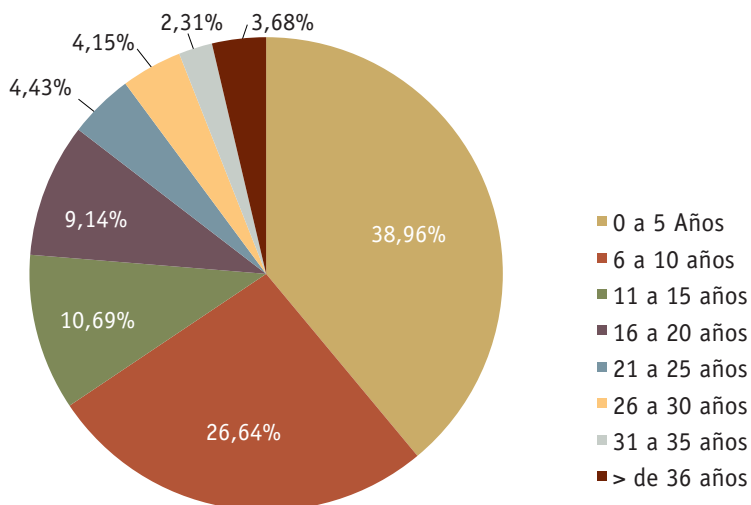
Adicionalmente, las medidas alternativas a la privación de la libertad no son siempre otorgadas de acuerdo con los perfiles criminales de los condenados, ni con el acervo probatorio disponible.

Evolución población privada de la libertad por años condena vigencia 2009-2016



Fuente: elaboración propia basada en información del INPEC.

Porcentaje población privada de la libertad por años condena vigencia 2009-2016



Fuente: elaboración propia basada en información del INPEC.

MEDIDAS ALTERNATIVAS AL ENCARCELAMIENTO EN EL MARCO DE LA LEY 906/2004		
Remitentes	Categoría y beneficios	Tiempo exigido actual
Subrogados penales	Prisión domiciliaria como sustitutiva (Art. 38B C. P).	Penal mínima prevista en la ley inferior a ocho años.
	Suspensión de la ejecución de la pena (Art. 63).	Penal impuesta inferior a cuatro años.
	Prisión domiciliaria (Art. 38G C. P).	50% (1/2) de la pena.
	Libertad condicional (Art. 65).	60% (2/3) de la pena.
Beneficios administrativos - Permisos penitenciarios	Permiso 12 horas.	No existe.
	Permiso 72 horas.	33% (1/3) de la pena - 70% justicia especializada.
	Permiso fines de semana.	80% de la pena.
	Libertad preparatoria.	80% de la pena.
	Permiso 15 días.	80% de la pena.
	Franquicia preparatoria.	80% de la pena.

Fuente: Ministerio de Justicia yW del Derecho 2016.

“Pese a que la medida de casa por cárcel debe darse bajo requisitos legales muy exigentes, los jueces terminan concediéndoles a los detenidos este

beneficio basándose en declaraciones de los investigados que argumentan ser padres de familia o estar enfermos, sin que efectivamente se haga una verificación de esas afirmaciones. Uno de ellos fue el de Hernán Darío Giraldo Gaviria, alias 'Cesarín', señalado jefe de la 'Oficina de Envigado', quien solo duró dos meses en detención domiciliaria, conseguida con el argumento de que era padre cabeza de familia. Eso, a pesar de ser procesado por homicidio, concierto para delinquir y fabricación y tráfico de munición de uso privativo de las Fuerzas Armadas. Además, es considerado como detenido de alto perfil" (El Tiempo, 4 de febrero 2015).

Es de resaltar que esta condición de favorabilidad en las circunstancias de ejecución de la pena que se les otorgan a algunos procesados, tampoco tiene relación con el cumplimiento por medio judicial de los actos reparativos para con las víctimas. Estos últimos, además de ser pocos (inferior al 5% de las situaciones falladas) (Álvarez-Correa M. et al. S.F.⁵²), no arrojan diferencias relevantes entre condenados privados de la libertad o beneficiarios de penas alternativas.

Intervención psicosocial

Otros costos asociados al SPA son los relacionados con la salud mental y los procesos de resocialización de las personas privadas de la libertad.

La labor social y/o el apoyo psicológico por desarrollarse con los internos de un centro carcelario pueden centrarse en las características del individuo, procurar mitigar el impacto de la privación de la libertad, y/o paliar las afectaciones originadas en una baja calidad de vida. Desde esta perspectiva, la posible resocialización de un preso, tiene relación con el nivel de respeto a los derechos humanos que cada sistema arroja.

"La institución penitenciaria, tal como es entendida actualmente, tiene por finalidad actuar sobre la persona que ha sido condenada a sufrir la pérdida de la libertad, con el fin de que durante su encarcelamiento rehabilite los factores que han incidido en el desarrollo de su conducta delictiva"
(Herrera R. 2000: 89).

52 En proceso de sistematización. Publicación prevista para el primer semestre del 2017.

Las "Instituciones Totales"⁵³ (Goffman E. 1961), entre las cuales clasifican los centros penitenciarios, mantienen la dualidad entre "internos" (vigilados)⁵⁴ y "personal" (vigilantes)⁵⁵. Ahí operan mecanismos que precipitan la ruptura de las relaciones que el detenido logró construir en su vida civil (Viegas F. 2016).

García-Borés explica que estas "condiciones de vida y la pérdida definen sustancialmente un régimen de vida artificial al que es sometido el recluso y que sustituye al entorno natural en el que entonces se había desarrollado" (García-Borés 2003: 404).

La separación del exterior, combinada con procesos de desfiguración y de contaminación, producen entonces "cambios progresivos en las creencias que el sujeto internado tiene sobre sí mismo y sobre los otros significativos, actuando como una mutilación del yo" (García-Borés 2003)⁵⁶.

El conocimiento del Estado colombiano sobre la naturaleza de sus presos es limitado, en especial, en materia de diagnóstico social y de salud mental. Dicho antecedente es preocupante, ya que, al remitirnos a la tendencia mundial, se considera que aproximadamente el 15% de los hombres y el 33% de las mujeres retenidos en las cárceles padecen una enfermedad mental grave (Pope L. et al. 2016; Kim K. 2015), a lo que se le suma dificultades transversales muy altas relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas⁵⁷.

Estas condiciones individuales preexistentes se incrementan al interactuar los condenados con un sistema carcelario inadecuado, y atropellador de sus derechos, limitando aún más las opciones de resocialización.

53 Es el lugar de residencia y de trabajo donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad, por un considerable período de tiempo, comparten en su encierro una rutina diaria administrada formalmente. Se trata de un híbrido social, en parte comunidad residencial y en parte organización formal; conforman "los invernaderos en donde se transforma a las personas" (Goffman E. 1972: 21-25).

54 Los que viven dentro de la institución, aislados del resto de la sociedad.

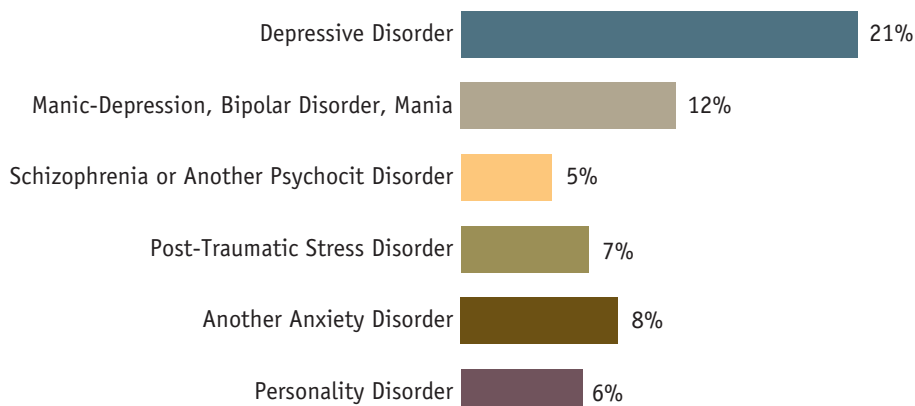
55 Generalmente está socialmente integrado con el mundo exterior, con la vigilancia, para estar seguros que "todos (los internos) hagan lo que se les ha dicho claramente que se exige de ellos" (Goffman E. 1972: 20-21).

56 Consecuencias que describen el impacto de la cárcel en los sujetos privados de la libertad (García- Borés 2003; Goffman 1961): a) La desculturación, que incapacita al sujeto a la vida en la sociedad extramuros por la pérdida del sentido de "normalidad". b) La mutilación del yo producto de una sumatoria serie de humillaciones, de privaciones de la sociabilidad y afectos previos, de la violación a su intimidad, la obligación de sociabilidades forzadas y los actos verbales continuos de sumisión. c) La alta tensión psíquica. d) Creación de un estado de dependencia, con pérdida de voluntad propia, autodeterminación y autonomía. e) Sentimiento de tiempo robado. f) Producción de una actitud egoísta y ensimismamiento, pues focaliza la atención en su especial existencia. g) Estigmatización en el ex recluso con el consiguiente rechazo por parte de la sociedad.

57 Algunos autores (Herrera R. 2000; Arroyo J.M. 2006), se atreven a brindar un dato oscilante entre 50% y 70% de los internos.

En la mayoría de los casos, la intervención que se genera en los centros carcelarios “se reduce a (...) valorar la peligrosidad potencial intrainstitucional del interno y clasificar su paso por los distintos grados regimentales; no intervienen asistencialmente sobre aspectos psico(pato)lógicos individuales de los internos, ni sobre las dinámicas grupales o institucionales” (Herrera R. 2000: 88).

Historia de trastornos mentales entre reclusos estatales y federales en EEUU



Fuente: US Department of Justice, Bureau of Statistics 2007, en Kim K. 2015: 9.

En Colombia, el INPEC dispone, no obstante, de algunos programas para el beneficio de los presos, cuyo principio orientador se dirige hacia la resocialización y la no reincidencia, con un alcance limitado por las mismas condiciones de desarrollo en el ámbito carcelario, ya que no cuentan con recursos específicos para estas finalidades. Entre estos, pueden nombrarse:

- **Cadena de vida.** En esta propuesta pretende aumentar el sentido de coherencia con la propia vida en el

TRADUCCIONES



(*) **Depressive disorder:** Trastorno depresivo; (**) **Manic-Depression, Bipolar Disorder, Mania:** Depresión Maníaca, Trastorno Bipolar, Manía; (***) **Schizophrenia or Another Psychotic Disorder:** Esquizofrenia u otro trastorno psicótico; (****) **Post-Traumatic Stress Disorder:** Trastorno de estrés postraumático; (*****) **Another Anxiety Disorder:** Otro trastorno de ansiedad; (******) **Personality Disorder:** Desorden de personalidad.

ámbito individual, mediante la generación de una reflexión sobre la muerte y la vida, así como el aprendizaje de habilidades para el cuidado de la vida. A finales del 2013, se contaban con 23 internos vinculados.

- **Responsabilidad integral con la vida (intervención en autoengaño⁵⁸).** Propone reducir el autoengaño en sujetos que presentan altos niveles de esta patología. A finales del 2013, se contaban con 65 internos vinculados.
- **Preparación para la libertad y servicio pospenitenciario.** Busca facilitar herramientas que aumenten las posibilidades de que aquellas personas privadas de la libertad se inserten en la sociedad. A finales del 2013, se contaban con 44 internos vinculados.
- **Programa Intervención Penitenciaria en Adaptación Social (PIPAS) (sobre agresión sexual).** Se relaciona con el tratamiento de condenados por delitos sexuales, el cual pretende actuar sobre factores tales como la impulsividad, las distorsiones cognitivas sexuales, las fantasías sexuales, el consumo de drogas o la inestabilidad emocional. A finales del 2013, se contaban con 7 internos vinculados⁵⁹.
- **Educación y calidad de vida.** Busca educar para un nuevo estilo de vida colectiva en prisión, basada en el respeto. A finales del 2013, se contaban con 67 internos vinculados.

La mayoría de esos programas se iniciaron en el lapso comprendido entre 2013 y el 2014, sin aportes monetarios a la institución para proyectar alternativas reales para los condenados. Por dicho motivo, el INPEC aborda estas propuestas por medio de practicantes universitarios y algunos funcionarios de la entidad. Esta tendencia en la inversión, refuerza el carácter represivo y coactivo del sistema, dejando a muchos presos la reincidencia como única salida una vez cumplido su condena.

Asimismo, es de resaltar la ausencia de propuestas para abordar el consumo de sustancias psicoactivas en el medio carcelario, prácticamente, cual conforma una grave falencia en la medida que –tal como lo comentábamos anteriormente– forma un incremento transversal en todas las problemáticas que se presentan.

58 Tendencia a la falta de sinceridad, a la manipulación, a la desconfianza en los demás, y a la percepción distorsionada de la realidad.

59 A septiembre del 2016, el INPEC reportó 492 internos condenados por delitos sexuales a nivel nacional que se vincularon al programa; no obstante, el porcentaje de quienes lo culminan es reducido.

Desde el carrusel de la práctica

*“Los gobiernos asignan recursos al sistema penal fijándose poco o nada en los resultados”
(Spencer 1983. 1).*

RESUMEN

En este aparte se presentan, analizan y debaten los resultados obtenidos sobre el financiamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia, y de algunos factores asociados a su dinámica. Por no existir homogeneidad en la información disponible de las distintas instituciones responsables, la exposición no resulta uniforme. Se entregan algunas mediciones puntuales, proyecciones y reflexiones, con la pretensión de sentar una primera base que posibilite el desarrollo de ajustes al Sistema Penal Acusatorio, en materia presupuestal, de indicadores y de operativización, y se sugieren posibles aspectos para desarrollar en futuros trabajos.

Podríamos considerar que la tarea de acercarse a los alcances de los costos de la justicia penal, en cualquier nación y en un lapso predefinido se enmarca en el abordaje de dos posibles designios:

- **Establecer el costo de la criminalidad**, con el fin de realizar comparaciones con otros problemas sociales, y apoyar el diseño de la política pública⁶⁰. Según Jaitman (2017), América Latina y el Caribe es la región más violenta del planeta. La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha considerado que el crimen y la violencia en la región se encuentran en niveles epidémicos, ya que, con una tasa de homicidios de 24 por cada 100.000 habitantes en 2015, la región representa el 33% de los homicidios en el mundo a pesar de albergar al 9% de la población mundial.

La inseguridad en la región es alta, los “sistemas de justicia penal no cumplen con las medidas estándar de efectividad: los homicidios que se resuelven en la región solo llegan al 10%. Las tasas de encarcelamiento se han disparado y, (...) las prisiones (...) se han convertido en las más abarrotadas del mundo, con poblaciones reclusas que duplican su capacidad asignada” (Jaitman L. 2017: 15).

Los costos del crimen se suelen evaluar con respecto al bienestar de las comunidades; para ello se tiene en cuenta el costo social del crimen (costos de victimización debidos a los delitos) y los ingresos no generados por quienes van a prisión, el gasto privado en seguridad⁶¹, y el gasto del gobierno en seguridad ciudadana. Las estimaciones de costos revelan que el crimen cuesta en esta región entre 2.41% y 3.55% de su PIB.

- **Evaluar la eficacia y la eficiencia del sistema**, por medio de los resultados obtenidos en contraposición a los recursos invertidos y ejecutados. Si bien en ocasiones algunos autores incorporan para el cálculo del costo de la criminalidad, los costos de la administración de justicia, ello no es sistemático; además, estos contemplan los gastos generados de forma global, sin detenerse a analizar las dinámicas internas de su funcionamiento.

Por remitirse nuestro objetivo al funcionamiento per se del sistema y de sus alcances, dichas metas se relacionan más con el segundo ítem, ya que el primer propósito, aunque de gran relevancia, concierne a los distintos tipos de

⁶⁰ En algunos casos, se le suma la medición de la inversión ejecutada en materia de prevención del delito.

⁶¹ Las empresas y los hogares de ALC gastan en promedio entre un 0.82% y un 1.42% del PIB en prevención del delito en América Latina y el Caribe.

daños ocasionados a la sociedad por la delincuencia⁶². Si bien, la incidencia del crimen posee una relación directa con el funcionamiento del sistema de justicia⁶³, esta clase de análisis le pertenece a otra instancia.

Al hablar de **eficacia**, esta remite a la capacidad para alcanzar un propósito, mientras que la **eficiencia** hace referencia al mejor uso de los recursos (Finot l. 1999). En otras palabras, es posible ser eficaz sin ser eficiente, aunque idealmente se esperaría cumplir con las dos características de manera simultánea.

Contextualizando estos conceptos en nuestra meta, un sistema de justicia puede resultar eficaz en la medida que se resuelvan las denuncias interpuestas, condenando a los responsables, archivando los casos improcedentes, y reparando a las víctimas, ello sin importar el tiempo empleado para alcanzar dichas tareas.

Por otro lado, el administrador de justicia es eficiente cuando emplea el recurso previsto para el desarrollo de una actividad para lograr sus fines, esto es hacer justicia, en un lapso de tiempo esperado. ¿Qué tan extenso puede ser este período? ¿Debe corresponder a la prescripción de la acción penal⁶⁴, es decir a un máximo de 20 años?⁶⁵.

Si bien en la literatura son varios los autores que han formulado propuestas de medición de la impunidad (Cingranelli-Richards; Proyecto de Justicia Mundial; Comité para la Protección de los Periodistas; etc.), cualquiera que se escoja debería idealmente interconectar el desempeño del sistema con el factor recurso, en aras de estar en capacidad de establecer los costos en el tiempo de manera asociativa a cada etapa del proceso de manera lineal.

62 Perjuicios materiales, pérdidas en años de vida por fallecimiento de las víctimas, inversión en seguridad, inversión en prevención, etc.

63 Impactos acordes con el tipo de delitos reportados y procesados. Se presume que, a mayores delitos causados, también debería incrementarse el volumen de denuncias penales, aumentar la actividad judicial, la que exigiría una mayor inversión en recursos para brindar una respuesta oportuna a las víctimas.

64 Siendo la prescripción un mecanismo que le apunta a la impunidad, impide el ejercicio de la acción penal cuando ha pasado un determinado lapso de tiempo sin que se haya realizado acciones tal como puede ser el inicio del juicio o del proceso de una manera formal. El artículo 6 de la Ley 890 de 2004, modificatorio del inciso 1° del 86 del Código Penal, consagra que la prescripción de la acción penal se interrumpe con la formulación de la imputación.

65 El artículo 83 del Código Penal establece que la acción penal prescribe en un tiempo igual al máximo de la pena fijada por la Ley para el delito, si fuera privativa de libertad. En el caso de concurso real de delitos, las acciones prescriben independientemente. En ningún caso, la prescripción será superior a veinte años, ni inferior a cinco años. La acción penal para los delitos de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra será imprescriptible.

Por otro lado, la prescripción del delito (CP: Art. 86) conforma una causa de extinción de la responsabilidad criminal que consiste en el transcurso de un determinado plazo de tiempo desde la comisión del delito sin que el procedimiento se dirija o se reanude contra el culpable. La prescripción de la pena (CP: art. 89), por su parte, extingue la responsabilidad criminal debido al transcurso de un determinado plazo de tiempo desde la imposición firme de la pena, o desde la interrupción de su cumplimiento, sin que la pena se ejecute o se acabe de ejecutar.

En el marco del presente texto se entenderá por impunidad el resultado del cruce entre noticias criminales allegadas a los despachos judiciales versus los casos resueltos, contemplando en estos los fallos condenatorios, los fallos absolutorios, los archivos motivados y los casos conciliados.

En otras palabras, consideramos impunes las situaciones que en un momento de corte escogido no hayan sido resueltas de ninguna forma, ello en contraposición al total de situaciones allegadas al sistema, este enfoque se relaciona directamente con la eficiencia y eficacia de un sistema.

Aclarado ese aspecto, podemos afirmar sin lugar a equivocarnos, y amparados en el acervo expuesto en la primera parte de este documento, que nuestro sistema penal no es eficiente, ya que es producto de altos índices de impunidad. Pero, ¿es el SPA eficaz?

Si partimos de la premisa teórica de que los recursos invertidos tienen la pretensión de darle solución al ciento por ciento de las situaciones que se presentan –ya que no tendría sentido pretender lo contrario por cuanto conformaría una afirmación de esta naturaleza, una “denegación de justicia”–, nuestro sistema tampoco es eficaz, porque no logra el propósito para el cual son invertidos los recursos asignados.

Traducido en términos operativos del sistema, ello se refleja en pocos fallos condenatorios, malas condiciones carcelarias y constantes afectaciones de los derechos de los sujetos confinados, entre otros.

No obstante el no logro de los objetivos propuestos por el SPA, sus causas no tienen obligatoriamente que originarse de forma exclusiva en la falta de recursos, sino también en otros factores que afectan el desenvolvimiento del sistema, tal como lo hemos venido aclarando.

En el mundo real, resulta difícil la tarea de hallar una perfecta eficiencia y eficacia de cualquier sistema penal, debido a que es producto de las fluctuaciones inherentes a su funcionamiento y de una planeación inoportuna. Por ello, nos puede ser de gran ayuda procurar acercarnos a la ubicación de Colombia en el abanico internacional de la justicia penal, y asimismo, dimensionar la proporción de los recursos internamente asignados a cada institución para cumplir con su cometido.

De esta manera, será posible relativizar algunas debilidades, dejando en la palestra inquietudes no solamente relacionadas con los recursos humanos y económicos, sino también con el alcance de los usos que de estos hacemos.

Impunidad y costo-eficiencia

Según el IGI⁶⁶ (Universidad de las Américas 2015), en el 2014 los cinco países con los índices más altos de impunidad eran Filipinas, México, Turquía, Colombia y la Federación de Rusia, entre 193 naciones.

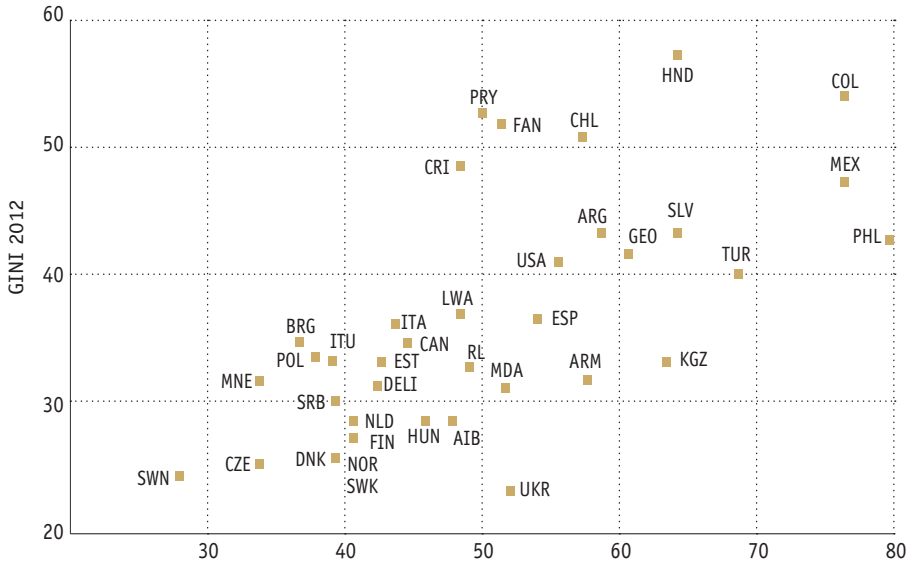
Según esta fuente, “en la región de América Latina se detectan mayores problemas en términos de estructuras de seguridad y de impartición de justicia” (Universidad de las Américas 2015: 53), donde se detectó que “México y Colombia tienen un comportamiento similar en cuanto a indicadores de mayor impunidad en relación con la estructura y el funcionamiento de los sistemas de seguridad y de justicia” (Universidad de las Américas 2015: 54).

Para este trabajo, México y Colombia –los dos países latinoamericanos ubicados entre las cinco naciones con los presuntos mayores índices de impunidad– tendrían múltiples parecidos entre los cuales se pueden nombrar similar número de policías por cada 100 mil habitantes (355 y 347, respectivamente), semejantes condiciones en sus sistemas penitenciarios (personal vinculado, capacidad carcelaria, etc.), esta tendencia debería aplicar “el modelo de prisión preventiva”, pero presenta alto porcentaje de personas detenidas sin sentencia (47% y 33%), elevados niveles de corrupción y una innegable presencia del narcotráfico; sin embargo, Colombia tiene un mayor número de jueces por cada 100 mil habitantes con respecto en México (10 y 4, respectivamente).

Es de anotar que Estados Unidos tiene 11 jueces por cada 100.000 habitantes, Brasil nueve, Chile siete, y Argentina dos; estas diferencias no siempre resultan consecuentes con el rendimiento judicial de cada uno de estas naciones, por lo que es relevante promover un análisis del tema de forma integral.

66 Índice Global de Impunidad.

ÍNDICE GLOBAL DE IMPUNIDAD VS. EL GINI 2012



Fuente: Universidad de las Américas 2015.

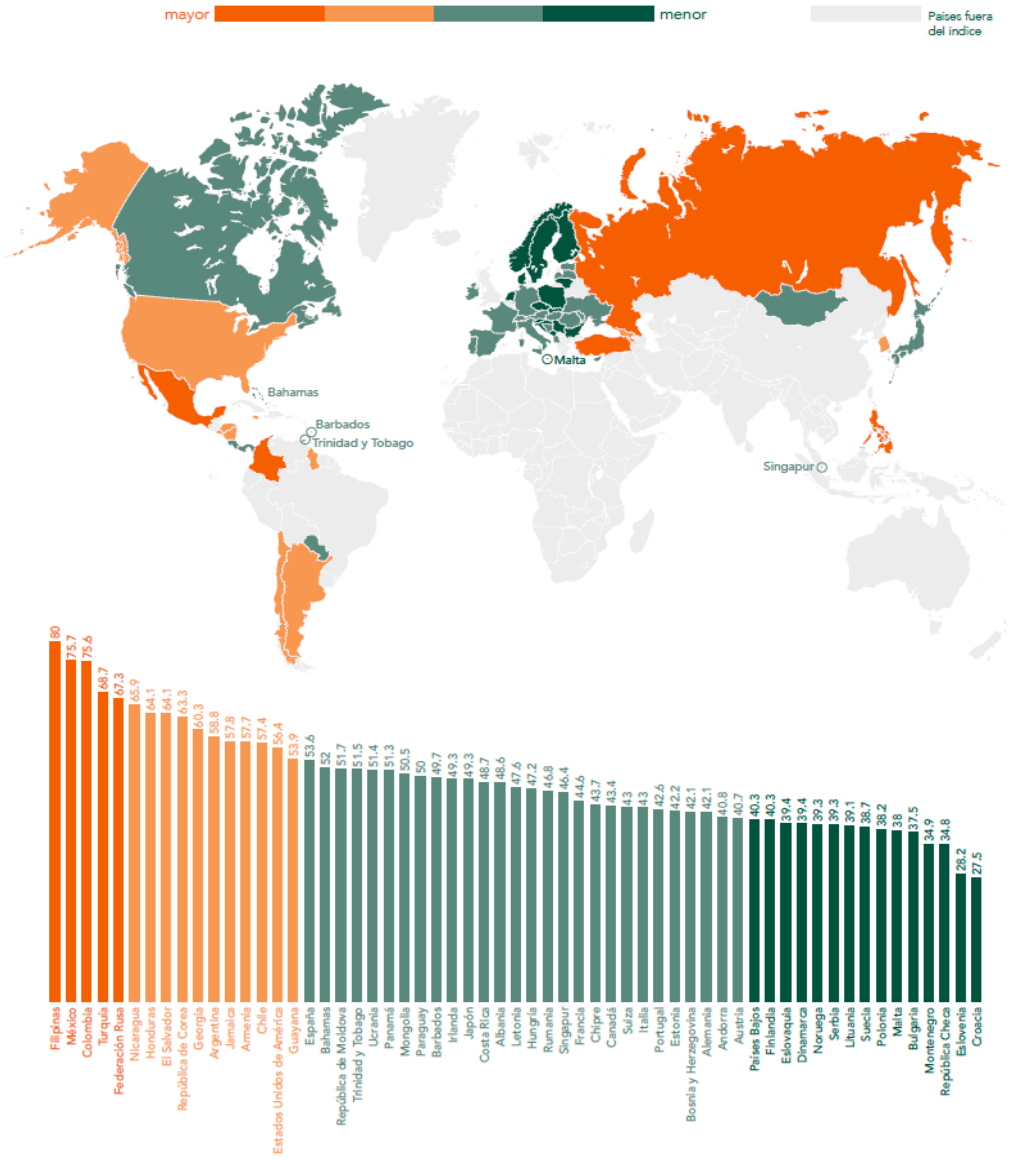
De acuerdo con el estudio de Clavijo (2011), un elevado número de los indicadores sobre la justicia colombiana escogidos por el autor para esa fecha, se ubicaban en un rango intermedio entre las naciones escogidas para su estudio⁶⁷.

A título de ejemplo, el sistema judicial contaba con 99 empleados por 100.000 habitantes, mientras Perú tenía 76, Uruguay 115 y Costa Rica 127, y Estados Unidos con 169 empleados, gozaba de una reputación de eficiencia.

Presupuestalmente, según Clavijo “en el caso de Colombia, estas asignaciones representaron un 3.3% del presupuesto de 2011. Argentina muestra una cifra similar, ubicándose ambos en la parte alta de dichas asignaciones. Mientras que la Rama Judicial en Argentina gasta el 2.5% de dicho presupuesto, en Colombia esa porción es menor (1.4%), dado que los gastos de la Fiscalía en Colombia representan una proporción mayor (1% vs. 0.8% en Argentina)” (Clavijo 2011: 28).

67 Entre Brasil, México, Paraguay, Uruguay, Chile, Perú, Costa Rica y Estados Unidos.

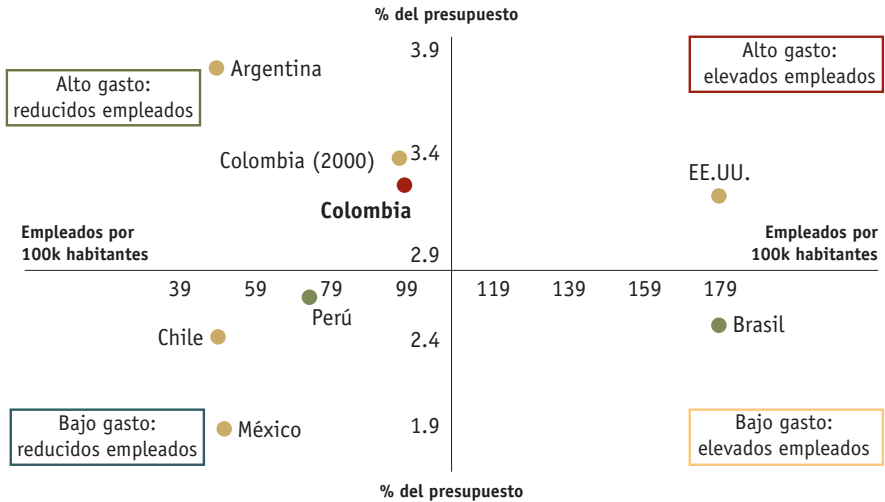
ÍNDICE GLOBAL DE IMPUNIDAD (IGI) 2015



Fuente: Universidad de las Américas: 2015.

ANÁLISIS COSTO-EFICIENCIA EN LA JUSTICIA. GASTO EN JUSTICIA⁶⁸ / PRESUPUESTO TOTAL VS. NÚMERO DE EMPLEADOS POR CADA 100.000 HABITANTES

(Vecindad 2008 - 2010)



Fuente: Clavijo 2011.

No obstante, es relevante anotar que en sus cálculos este autor, se remite a los recursos de la justicia en términos generales, más no al caso específico del sistema penal, en particular, detalle que motiva la generación de un margen de error significativo.

PIB y justicia

Con el fin de asignarle una dimensión macroeconómica al tema, varias investigaciones han asegurado que existe una relación entre el bienestar económico de un país, medido en términos del Producto Interno Bruto (PIB)⁶⁹, y sus gastos

⁶⁸ Considera el tema de justicia en términos generales, más no estrictamente el sistema penal.

⁶⁹ Producto Interno Bruto: "Es el total de bienes y servicios producidos en un país durante un periodo de tiempo determinado (un año usualmente). Incluye la producción generada por nacionales residentes en el país y por extranjeros residentes en el país, y excluye la producción de nacionales residentes en el exterior" (Banco de la República de Colombia, página web).

en materia de justicia penal (Farrell y Clark 2004; Farrell 2001; Newman y Howard 1999).

En otras palabras, se esperaría que a mayor salud económica de una nación, mejor PIB, y presuntamente mayores recursos para la justicia penal. ¿Garantizaría obligatoriamente esta inversión un mejor funcionamiento de esta jurisdicción? ¿Podemos dar por sentado que economía, dinero y eficacia penal, van siempre de la mano?

Si bien esta aseveración ha resultado verdadera en ciertos casos, la ecuación incorpora otras variables, tales como el alcance de la inversión social, los índices de delincuencia, etc., que han de ser tenidos en cuenta, y que complejizan cualquier cálculo.

En este mismo orden de ideas, además de establecer que los países más ricos invierten más en la justicia penal, algunos autores han buscado predecir los gastos en esta materia en función del PIB, por medio de modelos matemáticos, cuyos productos no siempre resultan contundentes.

Newman y Howard (1999) establecen que, para el año de 1997, a nivel mundial, se invirtió \$360 billones en la justicia penal⁷⁰, de los cuales el 62% estaba asignado a policía y seguridad, 3% a la acusación, 18% a las cortes y el 17% a los gastos relacionados con la vigilancia y la manutención de las cárceles y de sus internos⁷¹.

COMPARACIÓN SEGÚN FUENTES DE LA INVERSIÓN EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL		
Variables	Gobierno australiano 2014 (%)	Newman y Howard 1999 (%) – Nivel mundial
Policía	71	62
Cortes y juzgados	6	18
Sistema carcelario y de rehabilitación	23	17
Acusación	-	3
TOTALES	100	100

Fuente: elaboración propia.

No puede perderse de vista que los sistemas penales no siempre operan del mismo modo, habiendo comúnmente diferencias locales de carácter legal,

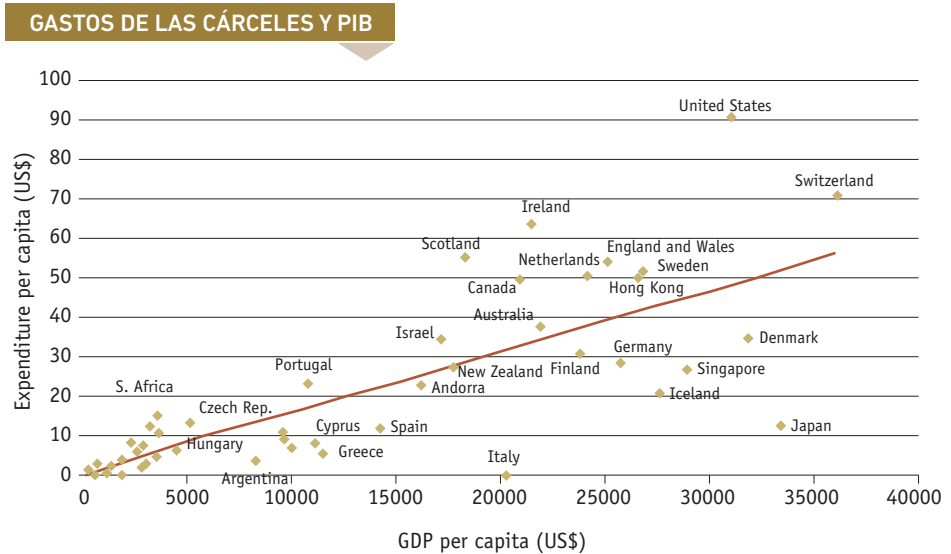
⁷⁰ En dólares americanos.

⁷¹ Es de anotar que el presupuesto considerado remite a la inversión pública en su mayoría; no siempre se contemplaron los dineros privados en este ejercicio.

procedimental y administrativo de un país a otro, e incluso prácticas que inciden sobre la cuantía y la inversión de los recursos económicos asignados. Estas especificidades complejizan, en ciertos casos, el análisis comparativo de los sistemas y, por ende, de los costos allegados.

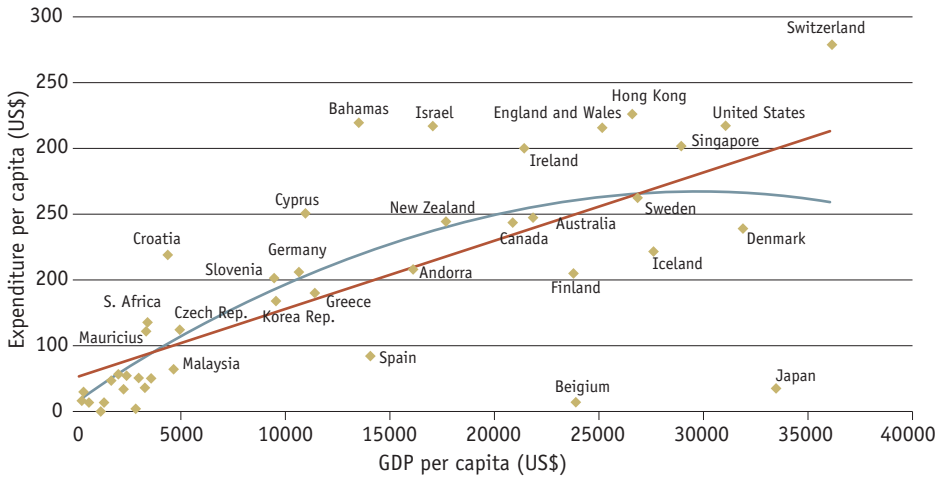
Las mayores coincidencias que se observan en las asignaciones de recursos se encuentran con respecto a las instancias policiales (de seguridad y judicial), y aquellos que se otorgan para la atención del sistema carcelario. No obstante, existe una variabilidad que se relaciona con el nivel de compromiso y de intervención que las respectivas autoridades les dedican a sus presos, a su atención y a su resocialización.

Asimismo, si bien la cercanía porcentual del presupuesto asignado entre países a ciertas funciones del sistema, policía, fiscalía, etc., podría hacer presumir la presencia de equivalencias en las dinámicas, las tasas de impunidad divergentes que pueden encontrarse obligan a considerar otras variables en el análisis, tal como la eficacia en su parte operativa.



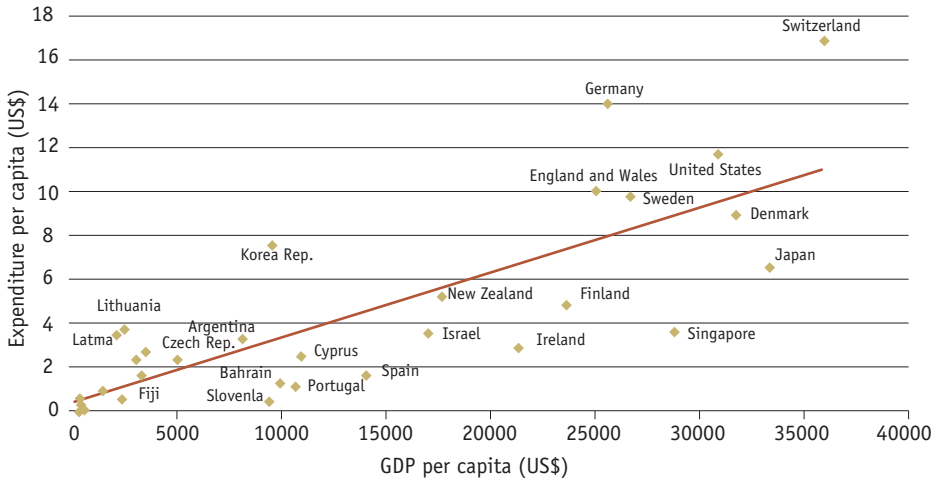
Fuente: Farrell G y Clark K. 2004: 17.

GASTOS DE LA POLICÍA Y EL PIB



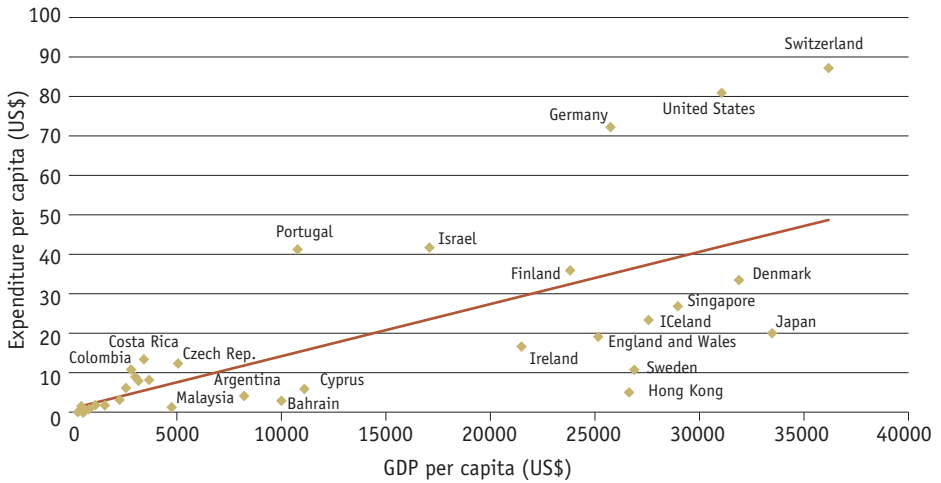
Fuente: Farrell G y Clark K. 2004; 16.

GASTOS DE LA ACUSACIÓN Y PIB



Fuente: Farrell G y Clark K. 2004; 16.

GASTOS DE LAS CORTES Y DEL PIB



Fuente: Farrell G y Clark K. 2004: 17.

Colombia y el SPA

“El gasto del gobierno en las cortes, en las cárceles y de la policía, se incrementaron significativamente en Canadá en la última década, estrechando los presupuestos provinciales en un momento en que la tasa de criminalidad de Canadá está cayendo, según un informe de la Oficina de Presupuesto Parlamentario. El informe, divulgado el miércoles, dice que el gasto total en el sistema de justicia aumentó un 23 por ciento entre 2002 y 2012” (The Globe and Mail ‘Canadá’, marzo 20 del 2013)⁷².

La asignación del presupuesto, a través del cual opera el Sistema Penal en Colombia, refleja una *repartición* y una *ejecución*⁷³ dispareja entre los distintos entes responsables.

Con respecto a la *primera variable*, se debe considerar que cada dependencia competente debería idealmente recibir los recursos que su función requiere.

72 “Government spending on courts, prisons and policing has increased significantly in Canada over the past decade, squeezing provincial budgets at a time Canada’s crime rate is falling, a report by the Parliamentary Budget Office has found. The report, released Wednesday, says overall spending on the justice system rose 23 per cent between 2002 and 2012. During the same period, Canada’s crime rate fell by exactly the same proportion” (The Globe and Mail, 20 de marzo de 2013).

73 En términos generales los recursos asignados se ejecutan en su totalidad, aunque con respecto a algunas instituciones no es posible establecer el cálculo con precisión. Un elevado porcentaje de lo que no se ejecuta corresponde a fondos de funcionamiento dirigido a pago de personal.

Sin embargo, las respectivas asignaciones suelen basarse en dinámicas políticas, mas no en indicadores científicos.

Con ello no se quiere significar que los recursos girados a cada dependencia sean forzosamente inadecuados, sino que confirmar su pertinencia resulta complejo. En su determinación, se sugiere considerar factores tales como el nivel de burocracia o de concentración adecuado o inoportuno que en el personal se puede hallar, los medios tecnológicos y/o científicos disponibles para operativizar el sistema, el grado de especialidad de los funcionarios frente a las labores que les sean asignadas, el nivel de concentración del personal en el sector administrativo, las dinámicas laborales (selección de denuncios, organización del trabajo, carga por trabajador, etc.).

En otras palabras, ¿tiene cada institución la planta de personas especializadas que requiere? ¿Su número es insuficiente?, ¿se minimiza la labor de ciertas instituciones o de ciertos profesionales, motivo por el cual no se contempla su fortalecimiento e incremento? Tales determinaciones pueden incrementar o reducir los costos del SPA, sin que por ello garanticen obligatoriamente un servicio óptimo.

*“Los CAIVAS⁷⁴ no dan abasto, a punto tal que el rendimiento judicial es mínimo, y el 50% del equipo psicosocial del Bienestar Familiar que se encuentra ahí está medicado por afectación a su salud mental. Ello es producto de la carga laboral y del factor emocional relacionado con el tema, que va ligada a la intervención diaria a víctimas de delitos sexuales, y a la frustración de no lograr colaborarles adecuadamente a los usuarios por la índole misma del sistema”
(Defensor de Familia asignado a CAIVAS)⁷⁵.*

Con respecto al segundo ítem, se consideran dos aspectos relevantes en su análisis, los cuales obligan a relativizar la presunción positiva de una ejecución presupuestal exitosa; a saber:

- La inversión del recurso asignado no es garantía de eficacia, así como tampoco de eficiencia.

COMENTARIOS

La ausencia de línea base sobre el desempeño procesal del sistema y las afectaciones sufridas por el personal vinculado no permiten evaluar integralmente su evolución.

⁷⁴ Centro de Atención a Víctimas de Abuso Sexual.

⁷⁵ Situación ratificada por diagnóstico de salud mental implementado por la PGN (Álvarez-Correa M. et al. 2012).

*“Son múltiples los rubros presupuestales que nos invitan a ejecutar de cualquier forma, aunque sea en diciembre, a fin de año, con el fin de asegurar los recursos del año venidero, y de no ser sancionado”
(Funcionario sistema judicial).*

¿Corresponde la asignación de los dineros en el marco del Sistema Penal Acuatorio a la necesidad del servicio? En otras palabras, se cuestiona si el recurso está siendo aprovechado de acuerdo a los alcances prácticos (volumen de actividades, especialidades), de las funciones (cualitativa y cuantitativa), de cada una de las instituciones.

*“Los procuradores judiciales no disponen de un equipo interdisciplinario de apoyo para apoyarse (sic) y orientarse en áreas distintas al derecho, con el fin de optimizar sus intervenciones; ellos ganan bien, pero son pocos y no tienen apoyo”
(Coordinador procuradores judiciales en asuntos penales).*

- El nivel de ejecución de los fondos asignados varía según las fuentes consultadas –con variantes si nos referimos a los recursos de inversión o a los recursos de funcionamiento– lo cual arroja dudas sobre la precisión de las mediciones disponibles.

El nivel de ejecución, según el Presupuesto General de la Nación, no es necesariamente la ejecución en el SPA, sino el nivel total de ejecución de las entidades, en el cual algunas tienen funciones adicionales al SPA.

Es importante aclarar que el nivel promedio de ejecución de las entidades corresponde el promedio de ejecución en cada uno de los ítems de gastos mencionados en la tabla, y no es obligatorio que corresponda al porcentaje de ejecución total del presupuesto, ya que como se ha visto en gráficas y tablas anteriores, hay ítems que tienen un mayor peso que otros dentro del presupuesto de las entidades.

Observando los datos obtenidos, pueden hacerse varias observaciones:

- Pese a las manifestaciones recogidas de algunas de las instituciones del SPA con respecto a la insuficiencia de recursos para desempeñar adecuadamente sus funciones, *es notorio que la ejecución de los recursos asignados no es óptima al arrojar un promedio de 74.57%, evidenciando un balance negativo del orden de 25.48%.*

La optimización de los dineros asignados conforma tan solo uno de los mecanismos que pueden proyectarse para aprovechar los fondos de la mejor manera. No obstante, esta, tal como lo comentaremos más adelante, debe ir acompañada de una reingeniería del SPA, por cuanto “*perfeccionar*” la ejecución no debe ser sinónimo de “*gastar*” sino de inversión. De tal manera que si el sistema está fallando en aspectos administrativos, poco se aprovecharían los aportes hasta tanto no se replanteen ciertos aspectos organizativos, logísticos y metodológicos.

- En cuanto a la *ejecución de los recursos asignados al pago de personal*, llama la atención las cifras de la Defensoría del Pueblo y de la Fiscalía General de la Nación, estas instituciones han manifestado sus dolencias por insuficiente personal en varias ocasiones. Se sugiere en el futuro ahondar en las causas de este fenómeno.
- Las *transferencias* de recursos se suelen solicitar con la finalidad de colmar necesidades urgentes; partiendo de esta premisa, preocupa el margen atípico de ejecución de 29.3% del INMLCF para el 2014, aun considerando la particularidad de los hechos que afectaron el sector justicia para esa fecha (huelga). En términos generales, la ejecución de este rubro es bastante alta, por cuanto suele corresponder a una necesidad sentida de inmediato cumplimiento.
- El rubro de menor ejecución descansa en la *inversión*, el cual oscila entre un 15.2% del USPEC, y un 65% de la Fiscalía General de la Nación. Si bien los motivos de este fenómeno pueden variar por cada una de las instituciones relacionadas, suele ser históricamente común que los proyectos presentados al Departamento Nacional de Planeación por las distintas entidades tengan un bajo nivel de ejecución.

NIVEL DE EJECUCIÓN ENTIDADES PARTICIPANTES EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO AÑO 2014*					
Entidades	Ejecución gastos de personal ⁷⁶ (%)	Ejecución gastos generales ⁷⁷ (%)	Ejecución transferencias (%) ⁷⁸	Ejecución inversión (%) ⁷⁹	Ejecución promedio total (%)
INPEC	96	86,50	83,70	62,50	82,18
USPEC	90.6	58,80	86,80	15,20	62,85
ANDJE	69.3	94,40	89,90	59,20	78,20
Consejo Superior de la Judicatura	95.8	86,50	86,60%	43,50	78,10
Defensoría del Pueblo	82.8	64,40	83,70	41,10	68
Procuraduría General de la Nación	95.5	68,40	86,60	52,40	75,73
Fiscalía General de la Nación	89,10	80,40	97,40	65	82,98
Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses	98,60	71,70	29,30	43,30	60,73
Policía Nacional	100	81,80	100	53,80	83,90
Ministerio de Justicia y del Derecho	70,80	70,80	94,20	56,40	73,05

Desde una perspectiva operativa, ¿son adecuados los raseros institucionales de medición con respecto a sus operadores? ¿Se contemplan, a ese efecto, tanto las variables cualitativas como cuantitativas? De existir, ¿son estos raseros los mismos para todas las entidades?

*“Lo que más se contempla, comúnmente, es el número de procesos resueltos con condenas; claro que de evidenciarse claras fallas en el procedimiento, se sanciona, pero por el mismo volumen y la falta de recursos humanos, por ejemplo, en materia de policía judicial, hace que lo que prima es el resultado, de ahí que a menudo se acusa cuando se tiene mayores posibilidades de ganancia, en detrimento de otras situaciones”
(Fiscal Coordinador).*

76 Hacen mención a todos los pagos relacionados con el personal de las entidades.

77 Se refieren a todos los gastos no relacionados con la actividad de la entidad (mano de obra directa, materiales directos o los gastos de terceros que se facturan directamente a los clientes).

78 Son todo desplazamiento presupuestal entre las distintas entidades, sin tener esta necesariamente una compensación por parte de los entes beneficiados.

79 Son aquellos en los que incurrir, que se encuentran destinados a la construcción de infraestructuras nuevas y a la creación o adquisición de bienes necesarios para el funcionamiento de las entidades.

En cada entidad, ¿la repartición de la labor y las funciones están dispuestas del mejor modo posible para obtener un óptimo rendimiento?; es decir, ¿la eficiencia está al orden del día? ¿No hay, por ejemplo, un excesivo número de trabajadores en el sector administrativo?, ¿no se privilegia más la investigación de ciertos delitos en detrimento de otros?

“Soy Psicólogo; hace cuatro meses me enfermé por dos días, cuya constancia adjunté como corresponde, no obstante, consideraron que no había cumplido adecuadamente con mis funciones y me enviaron a otra unidad donde lo que hago son responder oficios; tengo especialización y maestría en psicología forense y más de quince de años de experiencia” (Psicólogo Fiscalía General de la Nación).

COMENTARIOS

Por el modo como se ha venido dando el desarrollo del sistema, este se centra en “buscar condenas”, cuando es posible por medio de negociaciones (Álvarez-Correa M. et al. 2012).

“Es de común conocimiento que las cárceles están funcionando por encima la capacidad con la que fueron diseñadas; sin embargo, no solamente los centros carcelarios trabajan por encima de su capacidad, sino que adicionalmente no disponemos del efectivo suficiente para cumplir a cabalidad con la función que nos corresponde. Inclusive, tenemos varios integrantes del personal al cual se les diagnosticó dificultades mentales” (Teniente INPEC).

COMENTARIOS

Se observó en varias instituciones del sistema una sobrecarga de personal administrativa, lo cual merma la labor de aquellos que trabajan en el sector operativo.

Aquí entra a jugar un papel determinante, aunque no siempre contemplado: la salud mental de los distintos operadores frente a su desempeño laboral, aspecto que se refirió en un acápite anterior. Una carga laboral excesiva del funcionario judicial incrementa su nivel de estrés, lo cual afecta su rendimiento por doble partida: a mayor estrés, menor rendimiento y menor claridad en su intervención, por ende, menor calidad.

Desde el ámbito presupuestal, se evidencia que las dos terceras partes de los recursos (**67.26%**) asignados al SPA, están direccionados al Consejo Superior de la Judicatura y a la Fiscalía General de la Nación, mientras que una tercera instancia le corresponde al conglomerado INPEC-USPEC con un **18.80%**, el cual está encargado de la vigilancia, atención y tratamiento de las personas

privadas de la libertad. De esta manera, resta un **13.06%** que se reparte entre las siete dependencias que participan en el sistema.

Nadie puede negar la importancia del papel de la Fiscalía General de la Nación en el sistema, en la medida en que dicha entidad responde por implementar las investigaciones (con la colaboración de integrantes de la Dijin⁸⁰ y de la Sijin⁸¹), presentar las imputaciones, y en términos generales cumplir con el papel de acusador. Su participación de **30.52%** en el presupuesto no es forzosamente excesiva, no obstante, su relación rendimiento-producción no es la esperada, motivo por el cual es determinante que esta institución realice un proceso de reingeniería interna⁸².

Si bien naciones como los Estados Unidos invierten mayores recursos que Colombia en esa materia, consiguen mejores resultados, también existen países con menos inversión y mejores frutos, de ahí la importancia de una revisión exhaustiva de la operativización de dicha entidad, que no incluye forzosamente un incremento de su presupuesto.

Esta acción podría ir acompañada de un mejor filtro a las denuncias interpuestas, así como propugnar por incrementar la cultura de la negociación (preacuerdos, conciliación de los casos querellables, etc.), para reducir el volumen de investigaciones por implementar.

Recientemente, mediante la Ley 1826 de 2016 se adoptó el procedimiento contravencional abreviado y se reguló la figura del acusador privado. De acuerdo con los cálculos del Observatorio de Política Criminal (2017), más de una cuarta parte de las noticias criminales de la Fiscalía ingresadas anualmente a la Fiscalía serían tramitadas a través de este procedimiento ya que se reduce de cinco a dos audiencias. Los efectos de estas dos figuras en la materialización del acceso a la justicia y la eficiencia de las respuestas a las víctimas de delitos menores tendrán que tener un seguimiento y ser evaluadas.

Dependencias como el Instituto Nacional de Medicina Legal y de Ciencias Forenses, cuyo objetivo y funciones son las prestaciones de servicios forenses a la comunidad como apoyo técnico y científico a la administración de justicia (Ley 938 de 2004: arts. 34, 35, 36), cuentan entre sus múltiples obligaciones:

80 Dirección de investigación criminal e interpol (territorio nacional).

81 Seccional de investigación criminal (municipal y departamental).

82 En aras de confirmar este análisis, se sugiere a futuro profundizar en los alcances de la reforma que se le hizo a la Fiscalía General de la Nación para el año 2014.

“Prestar servicios médico-legales y de ciencias forenses que sean solicitados por los Fiscales, Jueces, Policía Judicial, Defensoría del Pueblo y demás autoridades competentes en todo el territorio nacional”.

*“Servir de organismo de verificación y control de las pruebas periciales y exámenes forenses practicados por los cuerpos de policía judicial del Estado y otros organismos a solicitud de autoridad competente”
(Ley 938 de 2004: art. 36, numerales 2 y 6).*

Para cumplir con dicho compromiso, el Estado colombiano dispone de 2.20% del presupuesto asignado al sistema, lo que, tanto en términos absolutos como relativos, es insuficiente para cumplir satisfactoriamente con el cúmulo de solicitudes que tiene que enfrentar el Instituto, aunque es de anotar que, de modo comparativo, se muestra como una de las dependencias más eficaces y eficiente del sistema.

Si bien resultaría azaroso adelantar una cifra concreta que pretenda cuantificar las necesidades del INMLCF en esta materia, es posible significar algunos de sus vacíos más sobresalientes:



SISTEMA MEDICOLEGAL FORENSE COLOMBIANO (2014)

- Lesiones de causa externa atendidas: 25.225 casos por muertes violentas.
- Lesiones no fatales: se practicaron 284.718 reconocimientos médico-legales en clínica forense (Forensis 2014).

“Entre otros elementos, el Instituto requiere de forma urgente mayores recursos para contratar médicos y especialistas forenses de distintas disciplinas; también se requiere crear laboratorios en las cárceles más grandes del país, aquellas que tienen un mayor número de internos, y asignar personal para su atención; ello permitiría agilizar el servicio y ampliar la cobertura a lo largo del territorio nacional.

Medicina Legal tiene que responder por una importante carga probatoria del sistema penal, resultando a menudo sus pericias determinantes para hacer justicia en numerosos casos, ahí también nos falta personal” (Valdés C. Director INMLCF, 2017).

En acta de acuerdo celebrada en julio del 2013 entre el Gobierno nacional y los sindicatos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses evidenciaron “problemas de sobrecarga laboral y de competitividad salarial en el área misional forense” (Gobierno Nacional – INMLCF 2013: 1).

Con el fin de darle solución al tema se visualizó “la necesidad de fortalecer el Instituto en la parte de infraestructura, para lo cual el Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación” además se comprometió “a estudiar con prioridad los proyectos que se presenten para tal fin”, y de acuerdo con los resultados del estudio asignar “recursos para el efecto, los cuales para el año 2014 ascienden hasta el valor de seis mil millones de pesos” (Gobierno Nacional – INMLCF 2013: 4)⁸³.

Por otro lado, son funciones del Ministerio Público en la indagación, la investigación y el juzgamiento actuar como:

“1. (...) garante de los derechos humanos y de los derechos fundamentales (numeral a) hasta g))

2. (...) representante de la sociedad (numeral a) hasta e)) (Ley 906/2004: Art. 111).

En este sentido, le corresponde a la Defensoría del Pueblo:

“Atribuciones. (...) 6. (...). La protección de los testigos y peritos que pretenda presentar la defensa será a cargo de la Defensoría del Pueblo, la de jurados y jueces, del Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 118. *Integración y designación.* La defensa estará a cargo del abogado principal que libremente designe el imputado o, en su defecto, por el que le sea asignado por el Sistema Nacional de Defensoría Pública” (Ley 906 de 2004: arts. 114 y 118)⁸⁴.

Para atender estas necesidades, se cuenta con **1.91%** del recurso para la Procuraduría General de la Nación, y **0.44%** para la Defensoría del Pueblo⁸⁵, quedando las dos instituciones en desventaja⁸⁶ frente a la dimensión de la problemática por atender, esto es asumir la defensa de la mayoría de los indiciados, ser garante del sistema, e intervenir procesalmente como su tercer objetivo⁸⁷.

83 Mediante Acuerdo 16 de 2013, se modificó la Planta Global de Personal del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, adicionando 101 empleos a la planta de personal a partir de enero del 2014.

84 Más del 95% de los casos son asumidos por la Defensoría Pública; en otras palabras, la casi totalidad de la defensa de los indiciados se encuentra a cargo del Estado.

85 En la Ley 906/2004, el artículo. 109 dispone que los personeros distritales y municipales “actuarán como agentes del Ministerio Público en el proceso penal y ejercerán sus competencias en los juzgados penales y promiscuos del circuito y municipales y ante sus fiscales delegados, sin perjuicio de que en cualquier momento la Procuraduría General de la Nación los asuma y en consecuencia los desplace”. Sin embargo, en consideración a que estos actúan de manera promiscua en todas las jurisdicciones, y que por ende resulta muy difícil establecer la proporción de los recursos correspondientes al tema penal, no se contemplaron.

86 El presupuesto del ICBF, de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación, se encuentran en su gran mayoría basados en el personal. Los Defensores de Familia que participan en las audiencias como representantes de los niños y adolescentes violentados por un adulto (delitos sexuales, etc.).

87 “En nombre de la sociedad”.

De incrementarse el uso de los mecanismos que la Ley facilita para no desgastar a la administración de justicia, tales como el preacuerdo y el principio de oportunidad, se optimizaría la intervención del Ministerio Público al reducirse el número de procesos.

En la actualidad, producto del mismo volumen de situaciones por atender, en ocasiones las defensas técnicas no siempre cuentan con el tiempo suficiente para ser de óptima calidad: de igual manera, el Ministerio Público como "representante de la sociedad" no puede asistir a un elevado número de audiencias por ser sus representantes, en número, muy inferiores al de los fiscales y los jueces.

Sin olvidar las limitantes en materia de datos del sistema, para el 2014, se contabilizaban 4.497 fiscales⁸⁸ (sin contemplar otros funcionarios y policía judicial del CTI), mientras que la Procuraduría General de la Nación contaba con 669 funcionarios reportando procuradores judiciales, abogados de las Procuradurías Delegadas relacionadas con el tema penal, investigadores y otros funcionarios, y la Defensoría Pública con 4.029 defensores.

Por dicho motivo, el Procurador General de la Nación expidió varias resoluciones, por medio de las cuales priorizó las situaciones que los procuradores judiciales en asuntos penales deben atender, al enfrentarse a múltiples obligaciones de manera simultánea.

Entre estas la Resolución 476 del 23 de diciembre de 2004 del señor Procurador General de la Nación, le da prelación a los procesos de delitos sexuales cuando las presuntas víctimas son menores de edad:

"Para la constitución de las agencias especiales, se atenderán los siguientes criterios:

a) La naturaleza del delito. En este caso, se deberá intervenir mediante agente especial en los procesos y actuaciones que se adelanten por los delitos de genocidio, homicidio doloso, los descritos en el Título II del Libro II del Código Penal; desaparición forzada, secuestro simple y extorsivo, privación ilegal de la libertad, detención arbitraria especial, desconocimiento del hábeas corpus, tortura, desplazamiento forzado, acceso carnal abusivo con menor de catorce años, actos sexuales con menor de catorce años, acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir, tráfico de personas, trata de personas...

(...)

⁸⁸ Delegados ante la Corte Suprema de Justicia, Auxiliar ante la Corte Suprema de Justicia, Delegados ante Tribunal del Distrito, Delegados ante Jueces del Circuito, Delegados ante Jueces municipales y promiscuos.

c) La calidad del sujeto pasivo. El agente especial del Ministerio Público intervendrá en todas las actuaciones penales en las que el sujeto pasivo de la conducta punible sea menor de edad o un incapaz" (Procuraduría General de la nación, Resolución 476 del 23 de diciembre de 2004: Art. 10, lit. a) y c)).

La relevancia de la presencia de los procuradores judiciales en estos casos se debe también resaltar si consideramos que el 80% de los sindicados por esta clase de delitos son privados de la libertad.

COMENTARIOS



Hoy día los diagnósticos que se han desarrollado en el país sobre el SPA, no se han concentrado en establecer los puntos críticos desde la dupla inversión - producción.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar participa en el sistema penal ordinario, exclusivamente en los casos en los cuales hay un menor de 18 años víctima, de ahí que los recursos invertidos por esta entidad en el SPA son exclusivamente para pago de personal.

Los defensores de familia, asignados en esta tarea, no siempre son de manera preferencial, sino que pueden ocasionalmente intervenir también en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes (SRPA) o en protección, de acuerdo con la carga laboral, y las indicaciones de sus directivas. Para salvaguardar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la participación del defensor del ICBF conforma

una condición incluyente que no puede obviarse, y que representa **1.20%** del presupuesto asignado al Sistema Penal Acusatorio.

A título de ejemplo, si consideramos que alrededor del **91.06%** de las presuntas víctimas de delitos sexuales son menores de 18 años⁸⁹ (Forensis 2014), sería recomendable realizar un análisis puntual de las actuaciones y de la participación real de los defensores de familia asignados al sistema, ello en aras de fortalecer sus actuaciones.

De igual manera, lograr un estimativo de la participación presupuestal de la Policía Nacional en el SPA presentó limitaciones por las múltiples funciones que desempeñan los integrantes de esta institución. Con una proporción evaluada en **6.38%** de los recursos del sistema para su funcionamiento, consideramos que se encuentra en deuda la policía judicial en particular (SIJIN, DIJIN, etc.), pese a que dicha tarea se encuentra compartida con el Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI) de la Fiscalía General de la Nación.

89 Refiere a los exámenes médico legales por presunto delito sexual según grupo de edad y sexo de la víctima. Los procesos que llegan a sentencia condenatoria involucran en un 82% víctimas menores de edad, y en un 18% adultos víctimas (Álvarez-Correa M. et al. 2014).

El número de "misiones"⁹⁰ que tiene a cargo cada investigador es variable dependiendo de las Unidades de fiscalía o de policía, en promedio, hay una fluctuación entre diez y 100 casos asignados, esta circunstancia dificulta la obtención de resultados óptimos en materia de investigación.

Esta función conforma uno de los ejes transversales de la lucha en contra de la impunidad, en la medida que es la responsable de arrojar evidencias que esclarezcan los hechos denunciados. En la primera parte del presente documento, se resaltó cómo en términos absolutos la participación de la policía judicial es insuficiente.

Por su parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho busca:

- Diseñar una política criminal coherente, planeada, articulada, eficaz, y eficiente.
- Formular los parámetros y normatividad del Sistema Penitenciario y Carcelario.
- Focalizar los esfuerzos del Estado para la prevención y persecución del delito.
- Fortalecer la política interinstitucional del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes SRPA.
- Trazar lineamientos para el tratamiento penitenciario que incluya el componente de resocialización y reinserción social con enfoque diferencial de la población reclusa.

90 Conjunto de labores asignadas por el fiscal encargado de un proceso, en el marco del plan metodológico que la investigación requiera (entrevistas, realización de reconocimientos, etc.).

REPARTICIÓN DEL PRESUPUESTO ASIGNADO AL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO EN COLOMBIA, AÑO 2014					
Entidades	Presupuesto total por entidad SPA, año 2014 (\$) ⁹¹	Peso por entidad en el presupuesto del SPA, año 2014 (%)		Nivel de ejecución según respuesta entidad (%)	Nivel de ejecución promedio según Presupuesto General de la Nación (%) ⁹²
INPEC ⁹³	922.995.115.725	11,35	18,80	93,32	82,18
USPEC ⁹⁴	605.593.017.807	7,45		59,87 ⁹⁵	62,85
ANDJE ⁹⁶	\$35.782.486.000		0,44	NR	78,20
CSJ ⁹⁷	3.025.926.286.400		37,22	93,07	78,10
Defensoría del Pueblo	35.873.424.855		0,44	100 ⁹⁸	68,00
Procuraduría General de la Nación	155.022.567.191		1,91	100 ⁹⁹	75,73
Fiscalía General de la Nación	2.514.023.000.000		30,92	91,49	82,98
IMLCF ¹⁰⁰	178.680.926.339		2,20	96,6 ¹⁰¹	60,73
Policía Nacional	519.008.642.949		6,38	NR ¹⁰²	83,90
ICBF ¹⁰³	97.484.230.987		1,20	100 ¹⁰⁴	NR
MJD ¹⁰⁵	2.362.948.610,02		0,03	74,59	73,05
Cárceles Regionales	37.992.114.327		0,47	NA ¹⁰⁶	NA
TOTAL ENTIDADES SPA	8.130.744.761.190		100,00	89,91	74,57

Fuente: IEMP y MJD, elaboración propia.

91 Pesos colombianos.

92 Corresponde a cálculos con base en el Presupuesto General de la Nación suministrado por el Ministerio de Hacienda, que corresponde a la ejecución del presupuesto total manejado por las entidades que no siempre corresponde en su totalidad al presupuesto destinado para el SPA, ya que hay como se ha mencionado previamente, hay entidades que tienen funciones adicionales a aquellas que se les atribuyen en el marco del SPA.

93 Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

94 Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios

95 Corresponde al porcentaje de ejecución del presupuesto del USPEC suministrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho en su respuesta sobre los recursos que se destinan a la Política Criminal algunas entidades con funciones dentro del SPA, que se calculó de forma propia al dividir los pagos realizados por la entidad, sobre el presupuesto vigente de la misma. Se hizo de esta forma ya que en la respuesta suministrada por el USPEC no se hace referencia al nivel de ejecución del presupuesto, solo se mencionan los ítems en que se ejecutaron los recursos y los montos correspondientes.

96 Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

97 Concejo Superior de la Judicatura.

98 La Defensoría del Pueblo respondió que los gastos relacionados con el SPA hacen referencia a los gastos de personal asociados a la Defensoría Pública y a los gastos de personal asociados a la Delegada de Política Criminal, que fueron pagados en su totalidad. No obstante, en términos globales de la entidad el presupuesto total para el año 2014 según la respuesta suministrada por la misma correspondió a \$381.167.000.000,00 (pesos colombianos) de los cuales se ejecutaron \$343.337.116.009,81 (pesos colombianos) que corresponden al 90,08% del total del presupuesto asignado.

99 La Procuraduría General de la Nación en su respuesta sobre gastos incurridos en el SPA, menciona que estos son los correspondientes a los gastos de personal, a una parte de los gastos, que de acuerdo con la entidad fueron ejecutados en su totalidad. No obstante, el presupuesto general de la PGN incluye rubros adicionales al SPA que no son reportados en esta respuesta, ya que no hacen parte de objeto de estudio.

100 Instituto Nacional de Medicina Legal y de Ciencias Forenses.

101 Consiste en el porcentaje de ejecución de los recursos suministrados por la nación, ya que la entidad también cuenta con recursos propios y el estudio está analizando el costo del SPA para el Estado. Por otra parte, el porcentaje de ejecución de la totalidad del presupuesto para el año 2014 fue del 96,90%.

Para cumplir con estos objetivos el Estado colombiano dispone de 0.03% del presupuesto asignado al sistema, siendo una de las instituciones que queda con desventaja en la distribución de los recursos; en efecto, el valor del presupuesto es bajo e insuficiente para cumplir satisfactoriamente con funciones asignadas al ministerio, entre las cuales sobresalen:

- Proponer los lineamientos para la formulación de las políticas e iniciativas de Estado en materia criminal y penitenciaria, prevención del delito, acciones contra la criminalidad organizada, y demás aspectos relacionados, en coordinación con las entidades correspondientes,
- Realizar estudios sobre los factores que inciden en la comisión de conductas punibles, analizando y compilando las estadísticas de los diferentes organismos estatales que registran los índices de criminalidad, los cuales servirán de insumo para la formulación de la política en esta materia.
- Llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de los sistemas penales en general.
- Efectuar el seguimiento y la evaluación del impacto de las normas y de las directrices que regulan la operación y funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario, y los relativos a las medidas privativas de la libertad para los adolescentes, atendiendo la finalidad del mismo.
- Participar con las autoridades competentes en la elaboración de recomendaciones sobre la estructura de la justicia penal con enfoque diferencial y especializado.
- Expedir conceptos sobre los Actos Legislativos y los proyectos de ley que modifiquen el Código Penal, de Procedimiento Penal y de Infancia y la Adolescencia¹⁰⁷.
- Proponer los proyectos de Ley o de actos legislativos en materia penal y penitenciaria.

102 Corresponde a que la entidad no reportó el nivel de ejecución de los recursos que le fueron asignados para el año 2014.

103 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

104 El ICBF en su respuesta imputa al SPA únicamente los gastos relacionados con los salarios de los defensores de familia que actuaron en casos relacionados con el SPA y estos se pagaron en su totalidad.

105 Ministerio de Justicia y del Derecho.

106 No aplica ya que a las cárceles regionales no se les preguntó sobre el nivel de ejecución de los recursos, solo se les preguntó sobre los niveles de gastos y los ítems en los cuales se realizaron estos gastos e inversiones.

107 En lo relativo al sistema de responsabilidad penal para adolescentes.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) reporta la pérdida de 505 procesos en el 2014 relacionados con asuntos penales en 2014, con un costo de **\$530.271.494.154** para el Estado. En diciembre del 2016, la participación del sector judicial (Fiscalía General de la Nación, Rama Judicial) en las demandas en curso en contra de entidades estatales equivalía a **88.97%**, es decir, a la mayoría de las situaciones en pleito.

Es de anotar que las pérdidas reportadas en 2014 no corresponden a actuaciones judiciales erróneas del mismo año, sino de años anteriores. De igual manera, los pagos efectuados se realizan en un promedio de dos años después de estar en firme el fallo correspondiente, una vez que presupuestalmente se haya asignado el recurso para cancelar la obligación.

A juzgar por el incremento de procesos ganados por el Estado, pareciera que a partir del año 2015 se observa una inversión en la tendencia¹⁰⁸, al reducirse la pérdida de los *procesos* (80.40% menos¹⁰⁹) y de los *recursos* de la nación (76.43% menos) por errores judiciales. Según funcionarios de esta dependencia “se ha mejorado notablemente en la calidad de la defensa que se le da a las demandas que cursan en contra de la nación” (funcionario ANJE).

Al decir de la misma ANDJE, la mayoría de los dineros que se pierden por ese medio se originan en errores evitables causados por los operadores judiciales, entre estos, en el afán de privar de la libertad a las personas sindicadas (prisión preventiva).

Lo anterior no significa que existen algunas actuaciones de esta naturaleza que se pueden evitar. No obstante, las imputaciones mal elaboradas o infundadas no pueden convertirse en una tendencia del SPA. De ahí que es urgente que el Estado fortalezca el actuar de sus operadores de manera sostenida en el tiempo en dos instancias: en la calidad de su defensa ante las demandas interpuestas por terceros por presuntos daños causados, y en su actuar judicial.

108 De acuerdo con la tendencia observada, los casos reparados y pagados en el 2015 corresponden, en su mayoría, a demandas falladas en el 2012 o en el 2013.

109 Haciendo el cálculo del 2015 con respecto al 2014.

NÚMERO DE PROCESOS ACTIVOS EN CONTRA DEL ESTADO POR PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD, SEGÚN SECTOR Y PRETENSIONES, DICIEMBRE 2016				
Sector	Procesos activos en contra del Estado	% Participación entidades en el total de procesos	Pretensiones	% Participación entidades en el total de las pretensiones
Fiscalía General de la Nación	12.614	80,16	\$18.340.369.605.960	74,914
Rama judicial	1.388	8,82	\$2.816.686.531.872	11,505
Defensa Nacional	1.336	8,49	\$2.543.786.769.648	10,390
Ministerio de Justicia y del Derecho	326	2,07	\$428.993.022.158	1,752
Presidencia de la República	12	0,08	\$156.210.266.447	0,638
Relaciones Exteriores	16	0,10	\$59.306.686.494	0,242
Interior	13	0,08	\$51.677.434.191	0,211
Minas y Energía	7	0,04	\$34.795.209.253	0,142
Organización Electoral	6	0,04	\$32.525.673.478	0,133
Órganos de control	3	0,02	\$5.926.144.649	0,024
Hacienda y Crédito Público	7	0,04	\$4.346.828.790	0,018
Transporte	1	0,01	\$2.945.098.134	0,012
Planeación	1	0,01	\$2.325.125.717	0,009
Educación Nacional	2	0,01	\$1.098.215.593	0,004
Trabajo	1	0,01	\$461.502.542	0,002
Agricultura y Desarrollo Rural	2	0,01	\$307.740.637	0,001
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	1	0,01	\$153.346.758	0,001
TOTAL	15.736	100,00	\$24.481.915.202.321	100,00

Fuente: elaboración propia.

El Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), con 37.22% de los recursos, es la entidad que mayores gastos le genera al Estado, sin ser obligatoriamente la más rendidora. Si bien, tal como lo hemos comentado, Colombia dispone de una relación número de jueces-población total cercana y/o superior al promedio mundial, su rendimiento es distante de serlo; por este motivo se requiere promover un proceso de reingeniería interna en los procedimientos. No obstante, es de anotar que más allá de cualquier consideración, los jueces, en ciertos aspectos, dependen de las actuaciones de los fiscales para poder proceder (imputación).

En el futuro, en aras de optimizar los mecanismos de medición de los rendimientos judiciales vs. los recursos invertidos, se recomienda promover los cálculos por instancias procesales e institución. A la fecha, aquellos que más ganan (Tribunales y Corte) son los que menos producen en términos cuantitativos, de ahí la importancia de generar un mecanismo integral que tenga en cuenta los distintos aspectos de relevancia.

Por otro lado, a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad no se les ha dado el apoyo y el soporte suficiente para el cabal desarrollo de sus funciones; así como sucede con las demás instancias aquí contempladas en el marco del Sistema Penal Acusatorio. Se calcula que, en promedio, un juez de ejecución de penas debe atender 1.000 personas privadas de la libertad. Sin embargo, se han identificado casos críticos con la implementación de nuevas disposiciones como las establecidas en la Ley 1709 de 2014¹¹⁰, y recientemente con los procesos de amnistías e indultos en el marco de la implementación de los acuerdos de La Habana¹¹¹.

La Ley 1709 de 2014 fortaleció el rol de los jueces de ejecución de penas, especialmente, en lo que respecta a su función de seguimiento a las condiciones de reclusión de las personas que se encuentran a su cargo y, en particular, una vigilancia sobre las actividades de integración. Por esta razón, el artículo 51 del Código Penitenciario y Carcelario dispone que en los establecimientos en donde no se encuentren ubicados, estos deberían realizar visitas semanales.

En este mismo sentido, se estableció la posibilidad de habilitar en los centros de reclusión espacios destinados a abordar de manera más eficiente el rol de seguimiento, así como la labor jurisdiccional de la atención de los requerimientos que deben tramitar. Asimismo, se ordena el registro en expedientes electrónicos de la información de las personas a su cargo, así como la implementación de la oralidad en dicho procedimiento con el propósito de avanzar de manera más célere en los trámites vinculados a las redenciones, libertades y sustituciones.

La coordinación de estas tareas entre las entidades vinculadas no ha sido óptima, ni tampoco la implementación de las medidas ordenadas por el Código Penitenciario y Carcelario. Recientemente, el Consejo Superior de la Judicatura terminó la construcción del sistema de información para ejecución de penas y está pendiente de su implementación. Por su parte, si bien se han hecho

110 <http://www.eluniversal.com.co/regional/sucre/congestion-de-procesos-en-unico-juzgado-de-ejecucion-de-penas-de-sincelejo-157648>

111 <https://www.ambitojuridico.com/bancoconocimiento/administracion-publica/jueces-de-ejecucion-de-penas-denuncian-congestion-de-56-000-procesos>

algunos esfuerzos para ubicar a los jueces en los centros de reclusión, los espacios no cuentan con las condiciones necesarias para adelantar el trabajo y las condiciones logísticas y la sobrecarga de trabajo limita las posibilidades de avanzar en el fortalecimiento del papel del juez en la vida en reclusión.

RELACION PORCENTUAL DE LOS GASTOS DE LAS ENTIDADES QUE HACEN PARTE DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO EN COLOMBIA, AÑO 2014												
Ítems	ICBF	CSJ	PGN (IEMP)	FGN	DP	MJD	ANDJE	INPEC	USPEC	Promedio cárceles regionales	IMLCF	Policía Nacional
Gastos de personal	100	84.10	99.93	78.23	100	33.66	63.18	65.99	2.89	49.52	67.07	90.09
Gastos generales	0	0	0	13.36	0	9.02	17.07	16.11	10.09	49.11	12.07	5.96
Gastos de comercialización	0	0	0	0	0	0	0	10.86	0	0	0	0
Transferencias Corrientes	0	0	0	3.70	0	31.83	12.01	6.71	53.19	0	2.41	0
Gastos de inversión	0	1.14	0.07	4.71	0	25.50	7.73	0.33	33.83	1.37	18.45	3.95
Gastos de descongestión	0	14.76	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Cálculos propios con base en las respuestas recibidas por parte de cada una de las entidades que hacen parte del Sistema Penal Acusatorio.

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

CSJ: Consejo Superior de la Judicatura.

PGN (IEMP): Procuraduría General de la Nación e Instituto de Estudios del Ministerio Público.

FGN: Fiscalía General de la Nación.

DP: Defensoría del Pueblo.

MJD: Ministerio de Justicia y del Derecho.

INPEC: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

USPEC: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios

INMLCF: Instituto Nacional de Medicina Legal y de Ciencias Forenses.

ANDJE: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

DEFINICIONES

Gastos generales se refieren a todos los gastos no relacionados con la actividad de la entidad (mano de obra directa, materiales directos o los gastos de terceros que se facturan directamente a los clientes).

Gastos de inversión son aquellos en los que ocurren, que se encuentran destinados a la construcción de infraestructuras nuevas y a la creación o adquisición de bienes necesarios para el funcionamiento de las entidades.

Transferencias son todo desplazamiento presupuestal entre las distintas entidades, sin tener esta necesariamente una compensación por parte de los entes beneficiados.

Transferencias corrientes hacen referencias a las distribuciones del presupuesto que son utilizadas por las entidades en la financiación de operaciones no concretas ni específicas realizadas por las entidades beneficiadas con la transferencia.

Gastos de comercialización; en el contexto del SPA, solo fueron reportados por el INPEC y dentro de la contabilidad de esta entidad hacen referencia a gastos de bienes comercializables como alimentos, equipos, viveres, bebidas y alcoholes.

Gastos de descongestión fueron únicamente reportados por el Consejo Superior de la Judicatura y hacen referencia al presupuesto asignado a los juzgados de descongestión, cuyo objetivo es brindarle mayor celeridad y obtener una mayor evacuación del total de procesos que debe solucionar la entidad.

COMENTARIOS TABLA

Recordando los vacíos informativos y las diferencias evidenciadas en el manejo contable entre cada una de las instituciones participantes del Sistema Penal Acusatorio, no resulta posible establecer un análisis sistemático y riguroso del tema; no obstante, podemos arriesgarnos a realizar algunas observaciones puntuales:

En la mayoría de las entidades, el gasto en personal es el más elevado que se genera. Las excepciones las conforman:

USPEC. Esta dependencia es la encargada de la alimentación de las personas privadas de la libertad, subcontrata prácticamente todos sus servicios; posee un rubro relacionado con las mejoras de la infraestructura, el cual resulta insuficiente, si se mantiene la política de prisionalización de sindicados y condenados.

Cárceles regionales. Preocupa que cerca de la mitad de sus recursos (49.52%) se invierten en personal, y cerca de la otra mitad (49.11%) en gastos varios, rubro donde están incluidos, entre otros aspectos, todo lo relacionados a la alimentación de los reclusos. Ministerio de Justicia y del Derecho. En vista de que sus funciones no son de carácter judicial, sus gastos resultan más diversificados y ajustados a sus funciones.

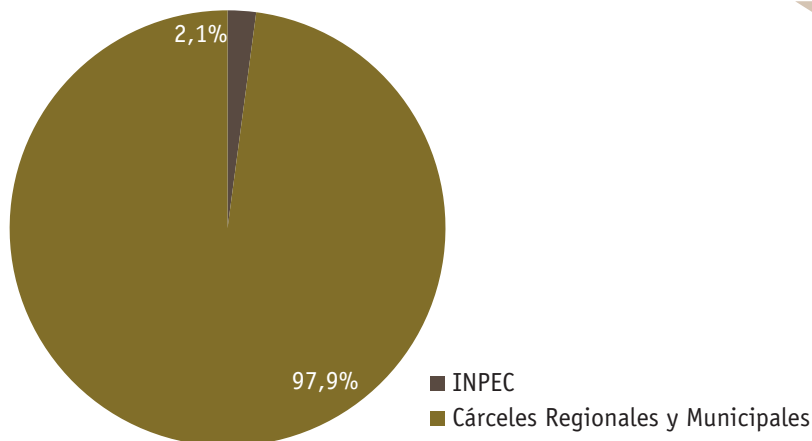
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Las pérdidas fueron menores que en años anteriores. No obstante los mayores errores que conllevan a la nación a pagar reparaciones a los demandantes recaen en la Fiscalía General de la Nación.

INPEC y USPEC

La población penitenciaria y carcelaria está liderada por el INPEC, en cuanto atañe a los aspectos de vigilancia y seguridad, y por la USPEC, en materia de alimentación y de salud. Para el año 2014, se contaban con 116.623 personas privadas de la libertad por la justicia colombiana (97.9%) confinadas en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, mientras que otros 2.516 sujetos (2.1%) eran asumidos presupuestal y administrativamente por algunos municipios y/o gobernaciones, para un total de 119.139.

RELACIÓN POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD INPEC VS. CÁRCELES REGIONALES, DICIEMBRE 2014		
Tipo de establecimiento	Población privada de la libertad (Q.)	%
INPEC	116.623	97.9
Cárceles Regionales y Municipales	2.516	2.1
POBLACIÓN TOTAL PRIVADA DE LA LIBERTAD	119.139	100

RELACIÓN PORCENTUAL POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD INPEC VS CÁRCELES REGIONALES DICIEMBRE 2014



Fuente: cálculos propios basado en información del INPEC y de cárceles regionales solicitada.

Para este entonces, si tenemos en cuenta el régimen carcelario regional y los presos de las cárceles militares (los cuales no incluiremos aquí en nuestro análisis), tan solo el 25.5% de las personas condenadas o vinculadas a un proceso penal, no se encontraban privadas de la libertad para el 2014 en centros carcelarios; si limitamos nuestros cálculos a la población civil, la proporción es del orden de 25.30%.

POBLACIÓN RECLUIDA O CON MEDIDA ALTERNATIVA EN COLOMBIA A DICIEMBRE 2014		
Establecimientos	Población Reclusa	Participación Porcentual (%)
INPEC reclusión	116.623	71.9
INPEC Domiciliaria	36.086	22.8
INPEC Control y vigilancia Electrónica	4.289	2,7 ¹¹²
Sub total INPEC	156.998	97.5
Cárceles Regionales y Municipales	2.516	1.6
Establecimientos fuerza pública	1.497	0.9
TOTAL POBLACIÓN RECLUSA PAÍS	161.011	100

Fuente: cálculos propios basado en información del INPEC y de cárceles regionales solicitada.

Pese a la reducida participación de las regiones en este proceso, el cumplimiento de unas mismas obligaciones permite implementar ciertas comparaciones de interés en cuanto respecta al cumplimiento de derechos fundamentales tales como lo son la salud y la alimentación.

La presunción de base postula que la combinación INPEC-USPEC debería arrojar un mejor y mayor rendimiento de sus recursos, así como una atención de mejor calidad, en materia de alimentos frente a las cárceles regionales, por negociar la compra de sus insumos y planear la ejecución de sus funciones a gran escala desde una coordinación nacional, mientras que cada una de las 46 cárceles locales operan de manera independiente.

En ese sentido, se observa una ligera diferencia a favor de la USPEC en materia de gastos de alimentación, al constatar un gasto promedio de \$7.341 por día por interno contra \$8.273 de las cárceles regionales¹¹³ (\$932/día de diferencia).

Para esta fecha (2014), el salario mínimo legal diario tenía asignado un valor estimado de \$3.564,59 para alimentación por colombiano, correspondiente al 48.56% de lo que la USPEC paga por cada de sus internos privados de la libertad.

SALARIO MÍNIMO COLOMBIA AÑO 2014			
Año	Salario mínimo mensual	Salario mínimo diario	Salario mínimo diario estimado alimentación
2014	\$616.000,00	\$20.533,33	\$3.564,59 ¹¹⁴

112 Si contabilizamos tan solo la población del INPEC, un 25.71% está en domiciliaria o con vigilancia electrónica.

113 En la mayoría de las naciones, el sistema carcelario no se encuentra dividido en dos instituciones como en Colombia; esta condición complejiza en ocasiones la elaboración de los cálculos.

114 En la mayoría de las naciones, el sistema carcelario no se encuentra dividido en dos instituciones como en Colombia; esta condición complejiza en ocasiones la elaboración de los cálculos.

En otras palabras, considerando que el suministro de alimentos para las personas privadas de la libertad se contrata por medio de licitación ¿se justifica que el Estado pague un valor adicional de 51.44% del costo de los víveres por este solo servicio? La medida calculada preocupa y amerita profundizar en el tema, ya que es posible que se esté presentando un sobre costo injustificado en ese sentido, mientras que el cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC tiene amplias necesidades de personal, al no tener el número de guardias suficiente para vigilar la sobrepoblación de presos.

Frente al tema de la salud, la inversión del INPEC-USPEC equivale a \$93.120 por interno por año, valor claramente lejos de la requerida para cumplir con una atención digna y de calidad, ello sin contar con el tema de la afectación a sustancias psicoactivas de una elevada proporción de internos, ante la cual la inversión del Estado es prácticamente ausente. Por ende, la inversión en esta materia se encuentra claramente por debajo de una atención digna mínima para las personas confinadas en los centros carcelarios.

ANÁLISIS DE LOS GASTOS POR INTERNO EN SALUD Y ALIMENTACIÓN AÑO 2014 USPEC (PESOS COLOMBIANOS)				
Ítems	Gastos Anuales Totales (\$)	% del Gasto USPEC (\$)	Gastos Anuales por Interno (\$)	Gastos diarios por interno (\$)
Alimentación de los internos	\$310.247.564.137	51.23	\$2.642.901	\$7.341
Sistema integral de salud de los internos en el sistema penitenciario	\$10.931.214.960	1.81	\$93.120	\$647

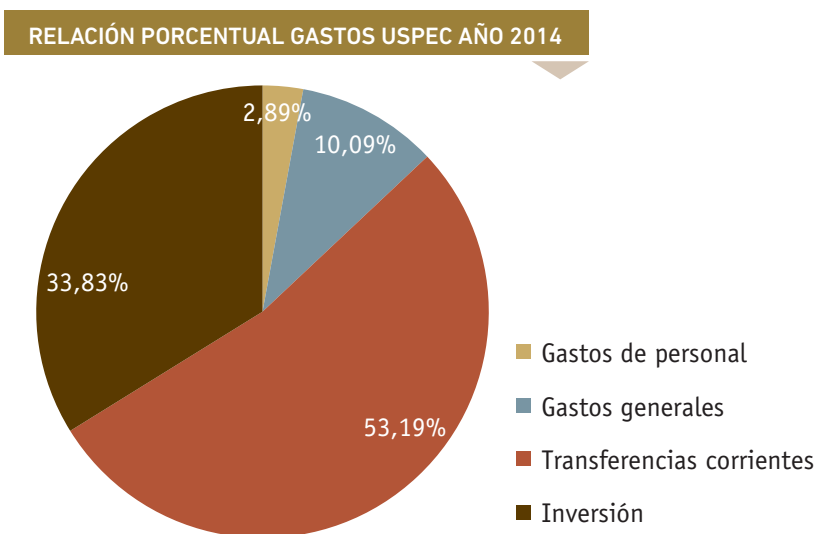
Fuente: cálculos propios basado en información entregada por la USPEC.

Las cárceles regionales, en su mayoría, manifiestan que esta inversión no hace parte de sus rubros contables, por lo cual no reportan el gasto de salud; aquellas que lo hacen registran una inversión de \$0, asegurando que es la Secretaría de Salud Municipal o Departamental la que subsana ese gasto. En algunos casos –extrañamente– algunas afirmaron que “la ARL es la que lo provee”, cuando las funciones de la Administradora de Riesgos Laborales no tienen relación alguna con la salud de los internos.

ANÁLISIS DE LOS GASTOS PROMEDIO PROYECTADOS POR INTERNO EN SALUD Y ALIMENTACIÓN EN LAS CÁRCELES REGIONALES, AÑO 2014				
Ítems	Gasto anual (\$)	% promedio del gasto en cárceles regionales	Gastos promedio anuales por interno (\$)	Gastos promedio diarios por interno (\$)
Alimentación de los internos	\$7.597.783.898	20	\$3.019.787	\$8.273
Sistema integral de salud de los internos	NS/NR	NS/NR	NS/NR	NS/NR

Fuente: cálculos propios basado en información solicitada a las cárceles regionales.

Ya desde una perspectiva global de los gastos, producto de la naturaleza de sus funciones, las estructuras de gastos del INPEC y de la USPEC son distintas; mientras la USPEC invierte tan solo un 2.89% de sus recursos en el pago de personal, en consideración a que gran parte de sus fondos son asignados por medio de licitación pública, el INPEC tiene establecido que un 65.99% de sus dineros son dirigidos al pago de funcionarios. Asimismo, tal como lo referenciamos anteriormente, aunque las cárceles regionales arrojan un preocupante gasto en esta materia, su incidencia menor se puede explicar en la medida en que no existen en estas la división contable que se presente entre INPEC y USPEC.



Fuente: cálculos propios basado en información solicitada a las cárceles regionales.

LEYENDA



Transferencias corrientes:

Auditaje correspondiente a la cuota que anualmente las entidades del Estado le deben cancelar a la Contraloría General de la Nación, a la alimentación y la salud de los internos.

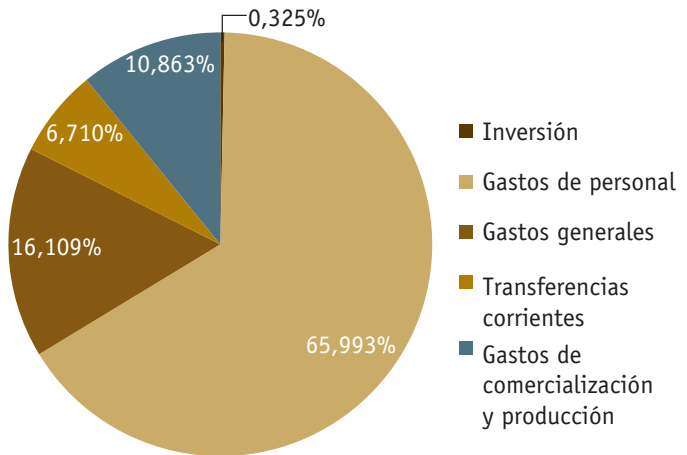
Gastos de inversión:

Construcción y ampliación de la infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión.

Más allá de la posibilidad de impulsar una inyección de recursos, es importante también revisar la repartición del personal, reduciendo la proporción de profesionales asignados a la labor administrativa, para trasladarla a la labor operativa.

Por otra parte, las transferencias corrientes de la USPEC corren con el 53.19% de los dineros, cubriendo con ello alimentación, salud y cuota de auditaje, entre otros. Por su cuantía y su razón de ser, es recomendable promover una auditoría constante en el tiempo, sobre la ejecución de estos recursos.

RELACIÓN PORCENTUAL GASTOS INPEC 2014



Fuente: cálculos propios basado en información solicitada a las cárceles regionales.

LEYENDA



Transferencias corrientes: Corresponden a las transferencias al sector privado para implementación y desarrollo del sistema integral de tratamiento progresivo penitenciario, a las transferencias al sector público, correspondientes a la cuota de auditaje a la Contraloría General de la Nación, a la atención y rehabilitación al recluso, y al pago de sentencias y conciliaciones.

Gastos de comercialización y producción: Publicidad y propaganda, licores y bebidas, compra de materias primas, etc.

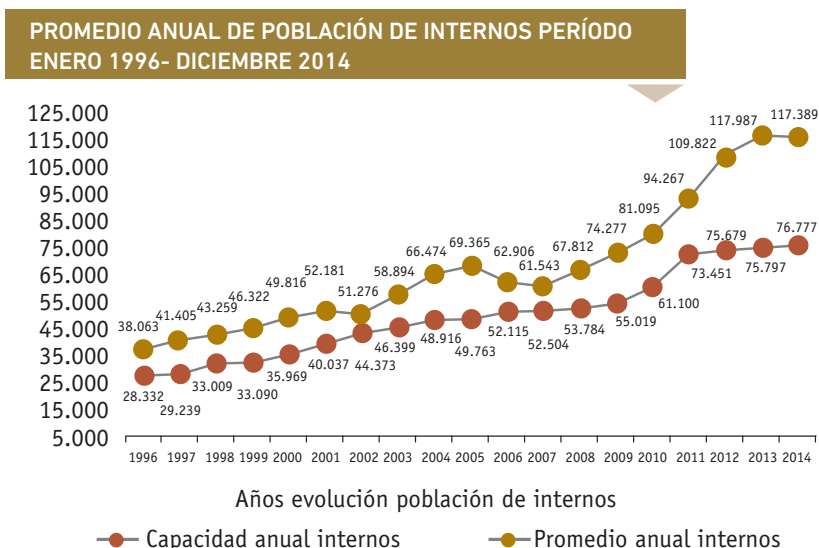
Es de resaltar que el tercer valor más elevado entre los gastos de la USPEC (33.83%) remite a los esfuerzos tendientes a incrementar y/o de ajustar la capacidad de los centros carcelarios. De ser menor el número de personas privadas de la libertad, este gasto tendería a reducirse con el tiempo, aunque asimismo debería incrementarse paralelamente la inversión en personal para el acompañamiento de aquellos sujetos beneficiados del subrogado penal, en aras de vigilar el cumplimiento de la norma. No obstante, esta inversión debería lograrse globalmente a mediano término un ahorro en recursos en forma relativa.

Un factor determinante en el análisis de los recursos entre las instituciones del SPA, se relaciona con que los registros que se agrupan bajo una misma "etiqueta", no siempre son equivalentes de una entidad a otra; al no ser uniforme la contabilidad, no resulta posible ser sistemáticamente concluyente.

Presos y centros de reclusión

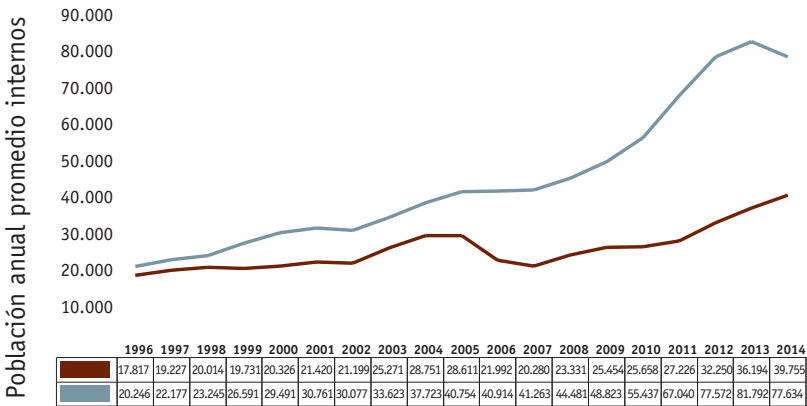
A manera de cierre con respecto a la evolución de la población carcelaria en el período 1996-2014, resulta importante recordar y/o resaltar algunos aspectos relevantes sobre el particular; a saber:

En términos absolutos, se observa que siempre ha habido un desfase negativo entre la capacidad carcelaria del INPEC en materia de cupos; no obstante, a partir del año 2011, este se hizo mayor y más preocupante, correspondiendo al incremento del número de personas judicializadas, y al estancamiento de la capacidad de alojamiento.



Fuente: cálculos propios basado en información solicitada a las cárceles regionales.

EVALUACIÓN POBLACIÓN DE INTERNOS SITUACIÓN JUDICIAL PERÍODO ENERO 1996 - DICIEMBRE 2014



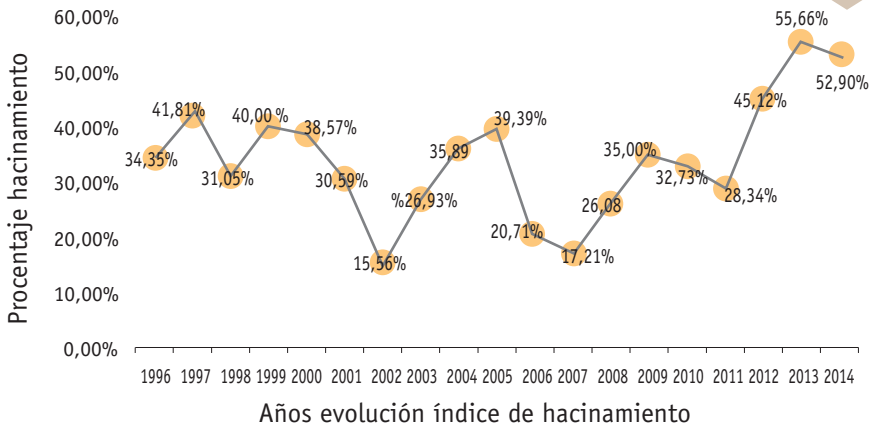
Años de análisis evolución de internos

— Promedio anual sindicados — Promedio anual condenados

Fuente: cálculos propios basado en información solicitada a las cárceles regionales.

- Coherente con el punto anterior, para la misma fecha (2011), se incrementa el porcentaje de **hacinamiento**, llegando en el marco del período analizado a un tope de 55.6% en el año 2013. Asimismo, se observa un ciclo de descenso y de ascenso de las correspondientes tasas de ocupación que se repite cinco veces en el transcurso de los 18 años contemplados.

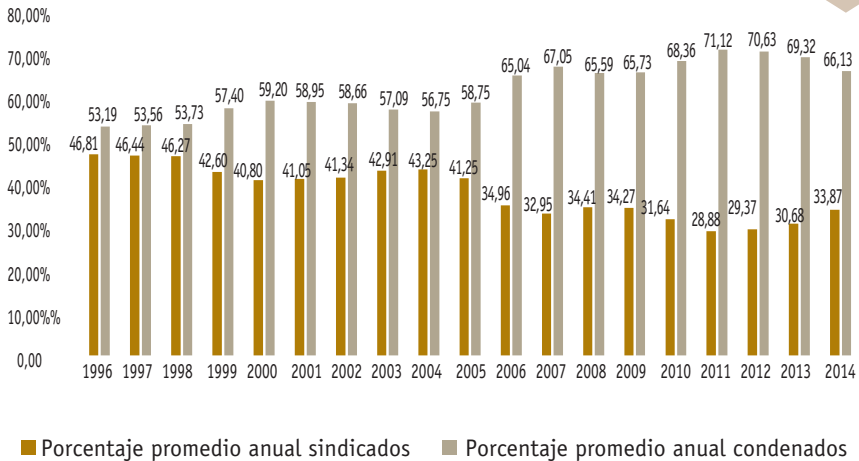
EVOLUCIÓN ANUAL ÍNDICE DE HACINAMIENTO PERÍODO ENERO 1996 - DICIEMBRE 2014



Fuente: cálculos propios basado en información solicitada a las cárceles regionales.

- Paralelamente a la situación de las cárceles y del número de personas privadas de la libertad, se observa un *incremento aritmético de la población judicializada condenada, a contrario sensu*, de aquella sindicada. En otras palabras, se ha venido presentando un aumento de condenas superiores (100%) al de las imputaciones, cuando en el pasado (1996-1999) la proporción era equilibrada.

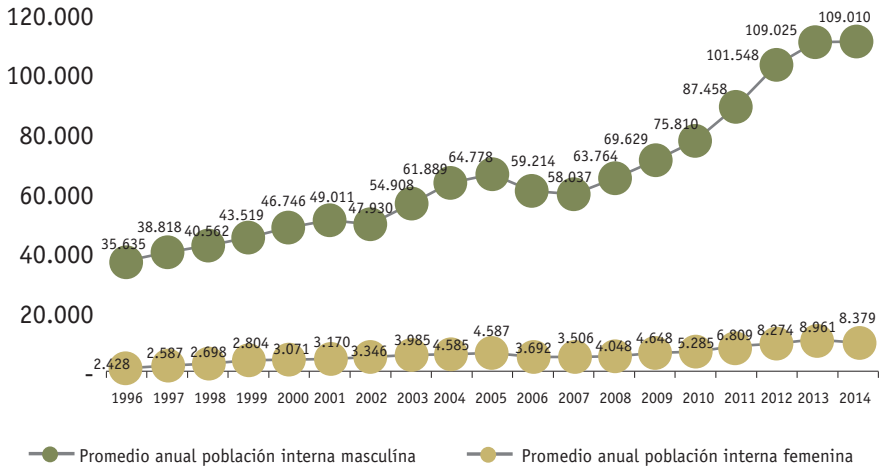
**PORCENTAJE EVOLUCIÓN POBLACIÓN DE INTERNOS SITUACIÓN JUDICIAL
PERÍODO ENERO 1996 - DICIEMBRE 2014**



Fuente: cálculos propios basado en información del INPEC.

Si bien en términos absolutos, entre 1996 y 2014 se triplicó el número de representantes del sexo femenino privados de la libertad, porcentualmente su proporción pasó apenas de un 6.3% a un 7.1%, manteniéndose una abrumadora mayoría de hombres. Al margen de nuestras inquietudes presupuestales, y desde una perspectiva poblacional, ¿refleja la evidencia carcelaria la realidad delincencial en cuanto atañe a las mujeres?

**EVOLUCIÓN DE POBLACIÓN DE INTERNOS POR GÉNERO PERÍODO A ENERO 1996
- DICIEMBRE 2014**



Fuente: cálculos propios basado en información solicitada a las cárceles regionales.

Reflexiones finales

RESUMEN

El recorrido anterior evidencia que una de las consideraciones esenciales para comprender los problemas de la política criminal, y en particular, del Sistema Penal (entendido en sentido amplio, es decir, con el Sistema Penitenciario y Carcelario) es de manera sistemática e integral. Se evidencia, de entrada, una dificultad en la distribución de recursos y funciones entre las entidades del sistema que merece un análisis profundo, que debe involucrar los objetivos de política, las metas, las estrategias y las funciones que cada uno de los actores debe desempeñar. Esto implica que, si bien cada entidad cuenta con una autonomía en el cumplimiento de sus funciones misionales, solo una política con metas comunes y objetivos compartidos permitiría ahondar en un proceso de planeación financiera que permitiera contribuir a los propósitos de justicia y garantía de derechos en el marco del Sistema Penitenciario y Carcelario.

Los retos evidenciados a lo largo de este documento identifican, en el análisis financiero

y presupuestal de la política criminal, un campo de estudio necesario para disponer de una mejor comprensión del desempeño de los actores en el cumplimiento de sus roles y la satisfacción de derechos de víctimas y victimarios en el marco de su dimensión penal. Se han descrito a lo largo del texto los inconvenientes metodológicos que se enfrentaron con este estudio, así como el alcance que puede tener cada uno de los datos presentados y el análisis de estos.

Sin embargo, consideramos que esta primera aproximación aporta elementos de juicio a la discusión sobre cuánto nos cuesta el delito y en cuánto castigo estamos dispuestos como sociedad a invertir, así como algunas recomendaciones que esperamos se sumen a las planteadas en distintos documentos de diagnóstico de la política criminal.

Algunas consideraciones metodológicas

Un abordaje adecuado de esta problemática requiere, como es evidente, un análisis interdisciplinario. Un análisis estrictamente financiero dejaría de lado consideraciones importantes sobre el modelo de justicia, los objetivos y estrategias de política criminal.

Es necesario plantear el debate sobre los costos del sistema penal vinculado a los objetivos de esta que permitan establecer una escala de análisis. Una muy distinta supone partir del marco de referencia de derechos más amplio que el de la política fiscal, y aún desde dichas perspectivas emergen contradicciones alrededor de la inversión orientada a derechos.

El análisis propuesto, entonces, no puede limitarse a una aproximación a los datos disponibles, sino que también debe involucrar otro tipo de fuentes cuantitativas y cualitativas que construyan un panorama omnicompreensivo de instituciones, prácticas y resultados a la hora de evaluar esta dimensión particular de la política criminal.

Impunidad

Se evidencian múltiples dificultades para medir la impunidad. Conocer la extensión del fenómeno y sus consecuencias es la clave para poder atender esta necesidad. La impunidad no solo es causada por la negligencia en la actuación, sino también la negligencia en atender el Estado y capacidades tanto del

sistema de seguridad como del sistema de administración de justicia y del cuidado del propio Estado por respetar, promover y garantizar los derechos humanos en el país.

Sin embargo, un análisis preliminar con los escasos elementos de juicio permitiría plantear la hipótesis de que efectivamente el sistema penal es insostenible financieramente de acuerdo con las reglas fiscales establecidas en la Constitución.

El Fiscal General de la Nación ha manifestado en escenarios institucionales que se encuentran represadas más de 100.000 audiencias, en donde menos de 10.000 han sido programadas ya para el próximo año. Esta reflexión no es nueva, pero por supuesto requiere respuestas sólidas, fundamentadas empíricamente y coherentes con los distintos principios y mandatos en cabeza del Estado. Por lo tanto, resulta urgente avanzar en una reflexión sobre cómo materializar el acceso a la justicia y la defensa de las garantías de víctimas y victimarios para aportar en la construcción de una paz con justicia social.

Han sido muchas las estrategias propuestas hasta este momento: los mecanismos alternativos de solución de conflictos, las políticas de selección y priorización, la investigación en contexto y el procedimiento abreviado. En este mismo camino tenemos que continuar avanzando.

¿Qué lecciones deja el ejercicio?

Un sistema de información real es determinante para lograr un sistema de justicia funcional; ello contempla tanto lo referente a las actuaciones institucionales, como judiciales, monetarias, así como al diseño mismo del modelo. El Comité de Información de Política Criminal debe trabajar en la identificación de los activos de información existentes y los esfuerzos de interoperabilidad que deben adelantarse para lograr actuaciones más prontas y oportunas en el marco de la política penal.

Asimismo, es necesario que el Sistema de Información para la Política Criminal incorpore dentro de los indicadores disponibles al público una batería relacionada con los recursos presupuestados y su ejecución, de la manera más desagregada, sin desconocer las particularidades de cada institución.

Esto nos debería permitir, por ejemplo, calcular cuánto nos cuestan las distintas respuestas judiciales, por delito, para evaluar también la pertinencia de

respuestas en el ámbito de la justicia penal. Una reflexión tradicional, en este sentido, se refiere a los delitos bagatelares como hurto de pequeña cuantía frente al cual el costo de las medidas penales resulta desproporcionado con respecto al daño social causado y las costosas respuestas frente a la función que desempeñan.

Si bien es cierto que el Sistema Penal Acusatorio requiere un incremento en la inversión, también resulta determinante darle en múltiples aspectos un mejor uso de los actuales recursos. Para la consecución de este propósito es posible que sea necesario reformar algunos aspectos procesales e institucionales.

Se recomienda en este punto la necesidad de estudiar mecanismos para mejorar la eficiencia y eficacia del sistema a través de criterios que permitan una asignación y planeación de recursos de manera común. Por ejemplo, no tiene sentido fortalecer la capacidad investigativa de la Policía o del Instituto de Medicina Legal en un volumen tal que no le permita a la Fiscalía o la Judicatura responder de manera oportuna, ya que al final se pierden los recursos, o en delitos que, por ejemplo, la misma Fiscalía no haya priorizado. Por supuesto, esto debe tener en cuenta la autonomía de las entidades en la definición de las estrategias para el cumplimiento de su misionalidad, pero no debería perder la visión holística de la política penal en su conjunto.

La inversión no es coherente con las decisiones de política criminal, sobre todo en lo relacionado con la creación de nuevos delitos y el aumento de penas. No solo debe pensarse en los costos de su diseño, sino también en la implementación. Desde esta perspectiva, la interrelación entre los ciclos de la política criminal hace que sea necesario entender que cada decisión impacta todas las actividades desarrolladas en la criminalización secundaria (investigación y judicialización) y en la criminalización terciaria (ejecución de las sanciones).

La posibilidad de generar un gasto coherente en materia de política criminal, entonces, está atravesada por la posibilidad de definir también metas comunes entre las entidades. Desde esta perspectiva, avanzar en la formulación de un Plan Nacional de Política Criminal, de acuerdo con lo que establece la Ley 1709 de 2014, en el que las distintas entidades prioricen intervenciones y generen respuestas en el mismo sentido.

En particular, la destinación de recursos debe hacerse coherente con el modelo propuesto del sistema penal y la disposición de recursos con el fin de proponer una transformación de las instituciones existentes. Dos casos significativos se aprecian en Fiscalía, con la reducida disponibilidad de investi-

gadores judiciales en relación con los Fiscales y en la Procuraduría, y con su función en el proceso.

Existe una divergencia entre cuentas y reportes de las entidades que evidencian una divergencia en sus contabilidades. En la medida en que los registros contables y económicos no sean homogéneos en las distintas entidades del sistema, cualquier medición integral que se quiera realizar va resultar dificultosa, lo cual, a su vez, genera una opacidad en el gasto que realizan las entidades.

Los ajustes financieros deben también tener en cuenta las proyecciones económicas del país.

Reflexiones sobre algunas entidades y aspectos en particular

En aras de optimizar la inversión y su rendimiento, es determinante realizar cambios puntuales tales como la creación de laboratorios para el Instituto Nacional de Medicina Legal y de Ciencias Forenses (INMLCS) en algunos centros de reclusión, lograr una mayor conexión entre los jueces de ejecución de penas y medidas y la población privada de la libertad, optimizar la labor de la policía judicial, realizar una veeduría constante sobre los recursos invertidos para la compra de los alimentos de las personas privadas de la libertad por cuanto se observaron unos gastos de ejecución equivalentes al 100% del valor de los alimentos.

De querer optimizar la calidad de la atención carcelaria y asegurar procesos coherentes, resulta determinante invertir recursos en procesos de resocialización, elaborando protocolos, procedimientos y contenidos, atados a descuentos de la privación de la libertad, y condicionantes desde esta perspectiva para la asignación de alternativas del subrogado penal.

Dicha alternativa debería incluir la ampliación de personal para atención extramural, medida que, si bien incrementa el gasto en ese aspecto, a mediano plazo contribuiría a contar con procesos más exitosos con personas privadas de la libertad, y, por tanto, menor reincidencia. De igual manera, es recomendable incrementar en el INPEC el personal de vigilancia, y reducir el administrativo, por medio de un proceso de reestructuración significativo que esté bajo la veeduría constante del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Ministerio Público.

Si bien es importante disponer de algunas herramientas particulares que permitan comprender las necesidades de recursos humanos en nuestro sistema penal, y establecer unos criterios para su comparación, es necesario identificar el desempeño de la justicia penal más allá de estos parámetros. Por ejemplo, la comparación presentada con el número de jueces de México y EE. U.U no necesariamente evidencia una destinación insuficiente de recursos en Colombia, aun cuando se ha mostrado como un aspecto constante la queja por la sobrecarga laboral y la dificultad para obtener respuestas prontas.

Bibliografía

ABRUZZESE A. Cultura de Masas. CIC - Cuaderno de Información y de Comunicación, nº 009, 2004: 189-92. Universidad Complutense de Madrid.

ADRIAENSSEN A. & AERTSEN I. Punitive attitudes: Towards an operationalization to measure individual punitivity in a multidimensional way. *European Journal of Criminology*, 12(1):92-112. 2015.

ALGARRA M.I. Normatividad en los delitos contra la administración pública. Vacíos en materia de contratación. *Revista Rostros & Rastros* 7, 68-83. IEMP. 2011.

ÁLVAREZ-CORREA M., BOCANEGRA D. & PARRA S. ¿Por qué yo...?. Las víctimas de delitos sexuales, actuaciones judiciales, intervenciones, modelos y política pública. IEMP. 2014.

ÁLVAREZ-CORREA M. & MONTEALEGRE F.I. Fractura verde. Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente: Diagnóstico preliminar. IEMP. 2016.

ÁLVAREZ-CORREA M., PARRA S., LOUIS E. & GUZMÁN G. La gesta y el cantar. Sistema Penal Acusatorio, delitos sexuales y política pública. IEMP. 2006.

ÁLVAREZ-CORREA M., PULGARÍN F. & OÑORO R. El peso de la medida. Economía, política pública del Sistema de Responsabilidad Penal para adolescentes y salud mental. IEMP. 2014.

ÁLVAREZ-CORREA M., VALENCIA O.L. & PARRA S. "Dígame: ¿Por qué?". Agresores sexuales, motivaciones y actuaciones judiciales. IEMP. 2012.

BANCO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Disponible en <http://www.banrep.gov.co/es/contenidos/page/qu-producto-interno-bruto-pib>

BOSCH A. & MACHADO C. Recursos para la eficiencia en el sistema penal. El principio de oportunidad y el procedimiento contravencional abreviado. Unión Europea – GIZ. 2015.

CARRANZA E. Sobrepoblación penitenciaria en América Latina y El Caribe. Situación y respuestas posibles. Carranza, E. (coord). Justicia Penal y Sobrepoblación Penitenciaria. Respuestas Posibles. Siglo XXI. México. 2001.

CITA R. & GONZÁLEZ I. La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana. Ministerio de Justicia y del Derecho. 2016

CLAVIJO S. Costo y eficiencia de la rama judicial en Colombia. ANIF. Bogotá 2011.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Evaluación sobre la implementación del Sistema Penal Acusatorio en Colombia, 2011. Disponible en: <http://www.contraloria.gov.co/documents/10136/14564229/Evaluacion-SPOA.pdf/66fb0a93-b896-4feb-a39a-331d11040ffe>. (Consulta de Mayo de 2016).

CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA. Balance diez años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia (2004-2014). Bogotá, USAID, 2015.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-591/05. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. 9 de junio de 2005.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-388/13. M.P. María Victoria Calle Correa. 28 de junio de 2013.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-762/15. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. 16 de diciembre de 2015.

CRESPO, J.A. Hacia una cultura de la legalidad. Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales, N° 38, octubre 1990.

ECHEBURÚA E., DEL CORRAL P. & AMOR P. Estrategas de afrontamiento ante los sentimientos de culpa. Análisis y Modificación de Conducta 27: 116, 2001. Tomado de <http://www.ehu.es/echeburua/pdfs/3-estrafrenta.pdf>

Brazalete electrónico: ¿medida efectiva para descongestionar cárceles? El Tiempo febrero 4 del 2015.

EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT ON THE UNITED STATES. Economic perspectives on incarceration and the criminal justice system. USA 2016.

FINOT, I. Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia, 15, octubre 1999.

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Informe de Gestión 2014 – 2015. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/212419-Gesti%C3%B3n-2014-2015-final-11.pdf> (Consulta de Junio de 2016).

FLORES, P. Cultura de la legalidad. Los posibles significados de una frase que debiera ser parte de nuestra vida cotidiana. S. f.

GOBIERNO NACIONAL – INMLCF. Acta de acuerdo. Julio 18 2013.

GOFFMAN, E. Internados: Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales. Amorrortu Editores. Buenos Aires, 1972, 2005. (Primera edición en inglés, 1961).

GOFFMAN, E. Estigma. La identidad deteriorada. Amorrortu editores. Buenos Aires. 1995.

GUTIÉRREZ, I. & TOBÓN S. El gasto fiscal de la guerra contra los portadores y traficantes de drogas ilícitas: una aproximación para Colombia. CEDE. Bogotá 2017.

HERRERA, R. Salud mental y prisiones. Revista Esp Sanid Penit 2: 138-140, 2000.

INPEC. Estadísticas. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y DE CIENCIAS FORENSES. Forensis. 2015.

JAITMAN L. Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe. BID. Washington 2017.

KIM K., BECKER-COHEN M. & SERAKOS M. The processing and Treatment of mentally Ill Persons in the Criminal Justice System. A Scan of Practice and Background Analysis. Urban Institute. 2015.

LA GRAN ENCICLOPEDIA DE ECONOMÍA. Disponible en www.economia48.com

LE CLERCQ J.A., RODRÍGUEZ G. Índice Global de Impunidad. México IGI-MEX 2016. Universidad de las Américas. México, febrero 2016.

MAQUIAVELO, N. Discurso sobre la primera década de Tito Livio. La Habana. Editorial de Ciencias Sociales. 1971.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA – UNIÓN EUROPEA. Una mirada a la impunidad en el marco del Sistema Penal Acusatorio en Colombia. 2009.

En http://cispa.gov.co/index.php?option=com_docman&Itemid=34 (Consulta mayo de 2016).

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. Estadísticas. Noviembre 21 2016.

MOCKUS, A. Armonizar Ley, Moral y Cultura: Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997. Inter-American Development Bank, 1999.

MOCKUS, A. Convivencia como Armonización De ley, moral y cultura. Perspectivas. Vol. 10(1), Mar, 2002.

NACIONES UNIDAS. Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. Comisión de derechos humanos. 2005.

POPE L., HOPPER K., DAVIS C. & CLOUD D. First-Episode Incarceration. Creating a recovery-Informed Framework for the Integrated Mental Health and Criminal Justice Responses. Vera Institute of Justice. 2016.

OBSERVATORIO DE POLÍTICA CRIMINAL & CIFRAS & CONCEPTOS. La imagen de la justicia. Boletín No. 1. 2016.

POSADA MAYA, R. "Una aproximación histórica a la evolución del proceso penal colombiano", En Revista Electrónica de Derecho de Derecho Público https://derechopublico.uniandes.edu.co/index.php?option=com_revista&view=inicio&idr=15%3ARevista_21&lang=es

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Cultura de la Legalidad y la Integridad para Colombia. PGN. 2014.

RINCON O. Narco estética y narcocultura en narco-lombia. Revista Nueva Sociedad No. 222, 2009.

RUIZ J. I. Actitudes sociales hacia la criminalidad componentes, estructura y variables relacionadas, en Psicología social y justicia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – Colegio Colombiano de Psicólogos, pp. 41-73. 2014.

SINTURA F. Análisis del funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio. Bogotá 2013.

SOLANILLA C.A, SILVA J.L., ÁVILA C.A., NIETO A., ÁLVAREZ-CORREA M. Las marcas del túnel. Las audiencias preliminares en el Sistema Penal Acusatorio colombiano: construyendo recomendaciones. PGN (IEMP - Observatorio Sistema Penal Acusatorio) - USAID. 2012.

STORY R., YALKIN T. Expenditure Analysis of Criminal Justice in Canada. Office of the Parliamentary Budget Officer. Ottawa. 2013.

THE GLOBE AND MAIL. Justice spending rising sharply as crime rates fall, budget watchdog warns. Canadá. Marzo 20 2013.

TORRES L. "política criminal y derechos humanos en Chile: notas y desafíos actuales" (2015), en <http://heinonline.org>. (Consulta de junio de 2016).

GARCÍA-BORÉS J. El impacto carcelario, en BERGALLI R. (compilador y colaborador). Sistema penal y problemas sociales. Tirant lo Blanch Alternativa. Valencia 2003.

TOBÓN S. Condiciones de Reclusión y Reincidencia: Evidencia de una expansión de cupos carcelarios. CEDE. Bogotá 2017.

UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS PUEBLA. Índice Global de Impunidad (IGI). UDLAP. México 2015.

VARELA R. Cultura y poder. Una visión antropológica para el análisis de la cultura política. Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana. México. 2015.

VIEGAS. F. La reja en la cabeza. Etnografía, representaciones, experiencias y mediaciones en torno al impacto de la cárcel en personas con libertad ambulatoria. Universidad Nacional de La Plata (Argentina). 2016.

http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33103/Documento_completo.pdf?sequence=1

E. Miguel Álvarez-Correa G.

Director del proyecto. Antropólogo con estudios en Derecho de la Universidad de los Andes; Minor`s en Economía y Derecho de la Universidad de los Andes, Especialización en Derecho de Menores de la Universidad Externado de Colombia, Máster en Psicología de la AIU. Actualmente Coordinador del Observatorio del Sistema Penal Acusatorio y del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, coordinador del grupo de investigación Justicia Formal y Justicia Comunitaria del Instituto de Estudios del Ministerio Público, y coordinador y tallerista de la sanción de amonestación para el IEMP, en el marco de la Ley 1098/2006. Ha publicado, con la presente obra, cuarenta y seis libros sobre temáticas de infancia, justicia en equidad, Sistema Penal Acusatorio, justicia transicional, sistema de responsabilidad penal para adolescentes, reubicación rural, minería, delitos ambientales, delitos sexuales, homicidio, tribus urbanas, conflicto armado, sustancias psicoactivas, entre otros, y múltiples artículos. Docente universitario.

Adriana Romero S.

Abogada, magíster en sociología y política criminal y especialista en análisis espacial de la Universidad Nacional de Colombia. Ha sido docente en derecho penal, criminología e investigación, así como investigadora en política criminal, políticas públicas y justicia transicional. Actualmente coordina el Observatorio de Política Criminal del Consejo Superior de Política Criminal.

Frank E. Pulgarín V.

Economista de la Universidad de los Andes y actualmente maestrante en la misma universidad. Experiencia como investigador en el tema de eficiencia ambiental con Optim Consult, con el sistema de responsabilidad penal para adolescentes con la Fundación Antonio Restrepo Barco; actualmente investigador del instituto de Estudios del Ministerio Público del Observatorio del Sistema Penal Acusatorio. Coautor de tres obras.

Mónica Romero P.

Abogada. Actualmente, cursando la Especialización en Derecho Comercial en la Universidad Externado de Colombia. Experiencia laboral en funciones judiciales, administrativas. Miembro del Observatorio de Política Criminal del Consejo Superior de Política Criminal.

