

# La implantación del Sistema Penal acusatorio en Colombia: un estudio multidisciplinario

## Alfonso Reyes

Profesor Asociado  
Departamento de Ingeniería Industrial  
Universidad de los Andes

**Palabras clave:** sistema penal acusatorio, cambio organizacional, investigación multidisciplinaria, sistemas complejos.

**Keywords:** criminal justice system, organizational change, multidisciplinary research, complex systems.

Recibido 24 de mayo de 2005, aprobado 25 de octubre de 2005.

**RESUMEN** El Acto Legislativo No. 03 del 19 de diciembre de 2002 modificó la Constitución de 1991 y estableció el Sistema Penal Acusatorio en Colombia. Este es, tal vez, el cambio más complejo sufrido en la administración de justicia durante la última década. La implantación del nuevo sistema implicaba modificaciones de fondo en la rama judicial, la defensoría penal pública, la fiscalía general de la nación y los órganos de policía judicial. Para diseñar el detalle del proceso de cambio, la Comisión Interinstitucional para la Implantación del Sistema Penal Acusatorio abrió un concurso público que fue adjudicado a la Universidad de los Andes en unión temporal con el Instituto Ser de Investigación. Este artículo presenta un escueto recuento de la forma en que se desarrolló este trabajo multidisciplinario dirigido desde el Departamento de Ingeniería Industrial.

Participaron en este trabajo los siguientes investigadores: Raúl Castro Rodríguez (economista), Oscar Florez Gómez (ingeniero de sistemas), Gloria María Borrero Restrepo (abogada), Jaime Romero Arquitecto), Luis Ernesto Ospina (ingeniero de sistemas), Mónica Marín (ingeniera industrial), Ana María González (abogada), Olga Lucía Roncancio (arquitecta), Luis de Grey Baquero (ingeniero de sistemas), Carlos Rebellón (economista), y Jorge Giraldo.

**ABSTRACT** On December 19th 2002 the accusatory system was formally introduced in the Colombian Constitution. This is, perhaps, the most complex change that our judicial system has undergone in the last decade. The implementation of the new criminal system implied a profound change in several institutions: a) the criminal courts, b) the general prosecution office; c) the national defense office; and d) all other state agencies that support criminal investigations. In order to design this transition the Comisión Interinstitucional para la Implantación del Sistema Penal Acusatorio (a governmental Commission responsible for the implementation of the accusatory system) open up a bidding. Uniandes in a temporal Union with the Instituto SER de Investigación, won this call for tenders. This paper briefly describes the way this multidisciplinary effort was done under the direction of the industrial engineering department.

## EL PROBLEMA

### UNA MIRADA CRÍTICA A LA JUSTICIA PENAL COLOMBIANA

Suele afirmarse que el sistema judicial es uno de los pilares del estado social de derecho puesto que sirve de garante de los deberes y derechos ciudadanos acordados en la Constitución Nacional de un país. Los ciudadanos colombianos, sin embargo, no parecen respaldar esta afirmación a pesar de que aparece explícitamente en la Constitución Política de 1991. En efecto, en su mayoría no creen ni confían en su sistema judicial y, en lo posible, no hacen uso de éste para dirimir sus controversias. Según el estudio sobre justicia adelantado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) como parte de la Encuesta Nacional de Hogares, cerca del 70% de los delitos no son denunciados a las autoridades competentes. La principal razón para no acudir al sistema judicial es el convencimiento de que éste, simplemente, “no opera”.

Si se compara la percepción del nivel de confianza ciudadana en sus instancias judiciales, se observa que Colombia (con un índice de 1,0) se encuentra por debajo de países como Estados Unidos (con un índice de confianza de 5.5), Canadá (que tiene el mayor índice de 6,0) e incluso de algunos países más cercanos cultural y económicamente como sus vecinos de región (ver Cuadro 1). En este cuadro también es posible apreciar una correlación negativa entre este índice y la tasa de homicidios por cien mil habitantes. En Canadá, con el índice de confianza más elevado del continente (6,0) la tasa de homicidios por cien mil habitantes es de 4,1; mientras que para el caso colombiano (con el índice de confianza más bajo), esta tasa es de 70 homicidios por cien mil habitantes (un poco más de 17 veces mayor).

Según el Censo Nacional de Expedientes realizado

por la Fiscalía General de la Nación en Abril de 1999<sup>1</sup>, un proceso penal tardaba en promedio tres años y medio en concluir desde el momento en que la denuncia era interpuesta; la mayoría de estos procesos permanecía la mayor parte de su tiempo en una fase de investigación previa. Por otra parte, cerca de la mitad de los reclusos en los establecimientos carcelarios permanecía en promedio dos años sin haber sido formalmente condenados, en abierta contradicción con el principio generalmente aceptado (especialmente en los estados sociales de derecho) de presunción de inocencia<sup>2</sup>.

Debido a este preocupante panorama, se fue abriendo paso con fuerza en diferentes sectores del país la tesis de un cambio radical en la organización del sistema judicial y, en primer lugar, del sistema penal colombiano. Las bases para realizar este cambio vinieron con una reforma constitucional promovida por el Fiscal General en el año 2002.

### EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO (SPA): UN CAMBIO RADICAL

El Acto Legislativo No. 03 del 19 de diciembre de 2002 inició el proceso de reforma del sistema penal colombiano hacia un sistema acusatorio como alternativa al sistema mixto vigente en ese momento en el país.

El nuevo Sistema Penal Acusatorio tiene diferencias muy notables con respecto al sistema penal mixto que regía en Colombia desde la Constitución de 1991. Para efectos de este artículo, destacaremos seis características que inciden de una manera directa en la implantación del nuevo sistema. Estas son:

- *División de roles jurisdiccionales entre el fiscal y el juez:* Por división de “roles jurisdiccionales” nos referimos básicamente a la pérdida de funciones judiciales por parte del fiscal en el sistema acusatorio. La definición de la situación jurídica de una persona, por mencionar un ejemplo, será

<sup>1</sup> Documento disponible en la Oficina de Planeación de la Fiscalía General de la Nación.

<sup>2</sup> En marzo del 2002 había un total de 41 % de sindicados reclusos en cárceles del país [http://www.inpec.gov.co/fra\_estad.htm, consultada en enero de 2005]

Cuadro 1. Indicadores de confianza (países seleccionados)		
País	Índice de confianza <sup>(1)</sup>	Tasa de Homicidios por 100 mil habitantes
Estados Unidos	5,5	5,6
Canadá	6,0	4,1
Chile	5,0	4,9
Costa Rica	4,0	6,0
México	2,0	14,1
El Salvador	2,5	34,3
Guatemala	1,5	26,6
Paraguay	2,0	15,6
Argentina	2,5	8,2
Ecuador	3,0	25,9
Venezuela	2,0	33,2
Colombia	1,0	70,0
Coeficiente de Correlación Confianza vs		
Criminalidad TH = F(IC):		-0,70
Fuente: CEJA - Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas 2003		
* Sistema Federal, no incluye a las provincias.		
(1) Índice de riesgo: ley y Orden. International Country Risk Guide. A mayor calificación, menor riesgo.		
	Posición socioeconómica alta y sistema acusatorio avanzado	
	Posición socioeconómica alta y sistema acusatorio implementado	
	Posición socioeconómica media y sistema acusatorio implementado	
	Posición socioeconómica media y sistema acusatorio en implementación	

de competencia exclusiva de un juez. Esto implica que las unidades de fiscalía reducirán considerablemente la atención de público y requerirán de un menor apoyo administrativo para su funcionamiento. Algo similar ocurrirá en los despachos judiciales que concentrarán su función en el manejo de la dinámica de las audiencias orales.

• **Principio de oportunidad:** este principio se opone al *principio de legalidad* de nuestra legislación tradicional. Mediante la aplicación del principio de oportunidad, la Fiscalía General de la Nación podrá decidir (a través de sus fiscales) si adelanta o no la investigación en casos específicos por razones de conveniencia de acuerdo con la política criminal vigente. Es clara la incidencia del principio de oportunidad en la im-

plantación de la reforma pues al reducirse el número de procesos iniciados se requerirán menos recursos para adelantar las siguientes etapas de investigación y juzgamiento.

• **Control de garantías:** Al eliminarse las funciones judiciales de los fiscales, medidas como la resolución de la situación jurídica de una persona pasarán a manos de los jueces, en particular, de aquellos con función de control de garantías que, para el caso colombiano, corresponderán a los jueces penales municipales. La figura del juez de control de garantías es nueva en nuestro ordenamiento jurídico y, por lo tanto, es necesario cuantificar los recursos que se requieren para que opere efectivamente.

• **Proceso oral en audiencias:** Aunque la oralidad

en las audiencias de juzgamiento existía desde hace varios años en nuestro sistema penal, en el sistema acusatorio será la base de todo el impulso procesal en la etapa de juzgamiento y en el control de garantías previo. Aparte de la reducción en el tiempo efectivo del proceso, la oralidad lleva a una reducción considerable del volumen de documentos que acompañan hoy en día a los procesos penales en nuestra tradición escrita. Esto implicará un ahorro considerable en espacio y costos de papelería.

- **Principio de concentración:** Junto con la oralidad en las audiencias de juicio, el principio de concentración será determinante en la reducción del tiempo promedio de duración de un proceso penal. En el sistema mixto si una audiencia no concluye en una sesión, el juez suele fijar su continuación para dentro de varios meses; lo cual lleva a que, en promedio, un juicio penal tome más de un año para concluir. El principio de concentración obliga a que, salvo casos excepcionales, una vez iniciada la audiencia del juicio esta deberá continuar por tantas sesiones seguidas como sea necesario hasta que el caso concluya. El efecto neto para cada proceso será una drástica reducción en el tiempo que tome en alcanzarse un veredicto.

- **Supresión de la defensa de oficio:** El proyecto de Ley que establece el Sistema Nacional de Defensoría Pública elimina la figura de la defensoría de oficio la cual no ha sido garante para la defensa efectiva de las personas de escasos recursos. Este hecho lleva a que estos procesos (que son cerca del 85% de los casos de competencia de los jueces penales municipales) deban ser asumidos por defensores públicos lo cual implica, necesariamente, un incremento en los costos de funcionamiento de la Defensoría.

De una manera general es posible describir el Sistema Penal Acusatorio Colombiano como el resultado de la interacción recurrente entre siete grandes subsistemas: a) el subsistema de investigación, constituido principalmente por la Fiscalía General de la Nación; b) el subsistema de defensa pública, conformado esencialmente por la Defensoría Penal

Pública de la Defensoría del Pueblo; c) el subsistema de juzgamiento, que lo conforman los despachos judiciales penales; d) el subsistema del ministerio público, conformado básicamente por las delegadas penales de la Procuraduría General de la Nación y los personeros municipales; e) el subsistema de medicina legal y ciencias forenses, constituido fundamentalmente por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; f) el subsistema de policía judicial no adscrito a la Rama Judicial, del cual hacen parte entidades como el DAS, la SIJIN y la DIJIN de la Policía Nacional, y la Contraloría General de la República, entre otras; y g) el subsistema penitenciario, al cual pertenecen los diversos establecimientos carcelarios del país y el Instituto Nacional Penitenciario INPEC. Este trabajo se ocupa únicamente de los primeros cinco subsistemas. La Figura 1 ilustra esquemáticamente la interrelación de los actores institucionales de estos subsistemas alrededor de un proceso penal típico.

Habiendo descrito esquemáticamente el cambio radical propuesto en el sistema penal Colombiano, surge de una manera natural la pregunta que dio origen al proyecto realizado por la Universidad de los Andes y el Instituto SER de Investigación y que se sintetiza en este artículo.



Figura 1. Relación entre actores institucionales en un sistema penal acusatorio

## ¿CÓMO DISEÑAR LA TRANSICIÓN DE UN SISTEMA AL OTRO?

La pregunta no es trivial si se tiene en cuenta la complejidad de las instituciones involucradas<sup>3</sup>, lo radical del cambio, y el hecho de que el acto legislativo estableció que la transición sería gradual y en un período de cuatro años, lo que significa que durante cierto tiempo los dos sistemas (el mixto y el acusatorio) deberían coexistir.

Se creó una Comisión Inter-institucional conformada por el presidente del Consejo Superior de la Judicatura, el Fiscal General de Nación, el Defensor del Pueblo y el Procurador General de la Nación. Esta Comisión convocó a un concurso nacional para el diseño de la transición. El concurso lo ganó una unión temporal entre la Universidad de los Andes y el Instituto SER de Investigación.

El proyecto acordado tenía tres objetivos primordiales: a) en primer lugar, identificar las acciones que fueran necesarias para preparar e iniciar el proceso de implantación del nuevo sistema penal en el país; b) en segundo lugar, cuantificar los costos asociados a la implantación del sistema acusatorio; y c) realizar un análisis beneficio/costo de la reforma penal para determinar qué tan rentable era en términos económicos y de beneficio social para el país. Las preguntas específicas que era necesario responder pueden agruparse en los siguientes seis aspectos:

- **Salas de Audiencia:** ¿Cuántas salas se requieren? ¿En dónde se deben construir? (para cubrir a todos

los municipios del país). ¿Cómo construir las? ¿Cuánto cuestan? y ¿Cuándo construir las?

- **Talento Humano:** ¿Cuántos fiscales, jueces, defensores y procuradores se requieren? ¿Cuánto personal de apoyo en cada caso? ¿Cómo deben distribuirse en todo el país? ¿Cómo seleccionarlos?<sup>4</sup> ¿Cuánto cuestan? (para el caso en que fuere necesario incrementar el presupuesto de funcionamiento de alguna de las instituciones sujeto del estudio)<sup>5</sup>; ¿Cuándo deberán asumir el nuevo sistema?

- **Bodegas de Evidencia:** ¿Cuántas se necesitan? ¿De qué tamaño deben ser? ¿Cuánto costarán? ¿Cuándo se deben construir? ¿En dónde localizarlas?

- **Capacitación:** ¿Cuántos cursos se ofrecerán? ¿Cuánto costarán? ¿Cuándo se realizarán?

- **Sistemas de Información:** ¿Cuál es su diseño detallado? ¿Cuál es su costo?

- **Descongestión<sup>6</sup>:** ¿Cuál método se puede utilizar? ¿Cuál es la organización que se requiere? ¿Cuánto tiempo tomará?

Para hacerse cargo de todas estas preguntas y cumplir con los tres objetivos planteados en el estudio, se elaboró una propuesta de trabajo cuyo marco teórico se explica en la siguiente sección.

### EL MARCO TEORICO

El marco teórico que se planteó para el proyecto fue desarrollado por los profesores Aldana y Reyes (Aldana y Reyes, 2001) en el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de los Andes, tomando

<sup>3</sup> Para dar una idea de la complejidad de estas instituciones baste con mencionar que la Fiscalía General de la Nación tiene un poco más de 22.000 funcionarios distribuidos por todo el territorio nacional y que su presupuesto asciende a un millón de dólares al día.

<sup>4</sup> Nótese que, como se mencionó antes, durante algún tiempo los dos sistemas funcionarán simultáneamente, por lo tanto era necesario decidir quiénes continuarían con el sistema mixto y quiénes pasarían, desde un comienzo, al nuevo sistema acusatorio. De nuevo la respuesta no es trivial por cuanto está asociada con el desarrollo de competencias nuevas, capacitación, distribución de recursos y expectativas personales de estos funcionarios. Algunos de ellos estaban cerca de su jubilación y, por lo tanto, preferirían no hacer el esfuerzo adicional que les implicaría modificar la forma en que habían venido laborando durante muchos años.

<sup>5</sup> Éste fue, efectivamente, el caso de la Defensoría del Pueblo para la que el estudio arrojó la necesidad de incrementar en tres veces su planta de personal.

como base algunas ideas originales de Russell Ackoff en su enfoque de “Planeación Interactiva” (Ackoff, 1993). En este marco conceptual se identifican cuatro etapas: a) descripción de la situación actual; b) construcción de un ‘diseño idealizado’ de la situación deseada; c) identificación de obstáculos; d) propuesta de estrategias de acción.

Para el caso que nos ocupa, las etapas podrían parafrasearse de la siguiente manera: a) describir la operación actual del sistema penal mixto colombiano; b) diseñar la operación del nuevo Sistema Penal Acusatorio en Colombia<sup>7</sup>; c) identificar los principales obstáculos que dificultan la transición del sistema actual al nuevo Sistema Penal Acusatorio; d) formular un conjunto de estrategias de acción para eliminar estos obstáculos<sup>8</sup>.

Las descripciones del sistema penal mixto actual y del sistema penal acusatorio deseado se realizaron mediante una descripción de la operación de los actores institucionales que aparecen en la Figura 1, así como de sus interacciones.

En términos concretos, si tomamos cualquiera de estos actores institucionales, la descripción de su operación actual (y futura) se puede hacer mediante la especificación de tres componentes: a) sus *procesos*; b) su *demanda*; y c) sus *recursos*.

Por ejemplo, la descripción de la *situación actual* de la Fiscalía General de la Nación consistió en una descripción de sus actuales *procesos misionales* (es decir, aquellos que constituyen la misión o razón de ser de la Fiscalía), sus *procesos organizacionales* (es decir, aquellos procesos internos que apoyan sus

procesos misionales); sus *procesos informacionales* (es decir, aquellos procesos internos que posibilitan la comunicación y el manejo de información interna y externa de la entidad); y sus *procesos interinstitucionales* (es decir, aquellos procesos que permiten el trabajo coordinado de la Fiscalía con los demás actores institucionales del sistema penal).

Los anteriores procesos son los que lleva a cabo la Fiscalía para atender la *actual demanda* de servicios por parte de la comunidad. Esta demanda se puede cuantificar a partir del estudio de las estadísticas que maneja la entidad.<sup>9</sup>

La especificación de los *recursos* (humanos, físicos, tecnológicos y comunicacionales<sup>10</sup>) que en la actualidad utiliza la Fiscalía para atender esta demanda completa la descripción actual de este actor institucional.

En forma análoga, la descripción de la *situación deseada* de la Fiscalía General de la Nación se puede hacer mediante la descripción de los *procesos* (misionales, organizacionales, informacionales e interinstitucionales) que la entidad debe realizar para atender la *demanda estimada* en el momento en que entre en operación el nuevo Sistema Penal Acusatorio. Esta demanda estimada se calculó a partir del uso de un modelo de simulación que se desarrolló. Esta demanda estimada, así mismo, permitió establecer los *recursos que se requerían* (humanos, físicos,

<sup>6</sup> Se mencionó al comienzo del artículo la crisis por la que atravesaba el sistema penal colombiano; esta crisis incluía una alta congestión de expedientes en los juzgados y en las fiscalías. Por esta razón se decidió aprovechar la transición al nuevo sistema para diseñar una estrategia de descongestión apropiada. La máxima a seguir fue que los despachos de jueces y fiscales que se hicieran cargo de los nuevos procesos a partir de la entrada en vigencia del nuevo sistema lo hicieran sin tener un acumulado de procesos.

<sup>7</sup> Nótese que esta etapa implica la especificación de un *plan de implantación* de este sistema en Colombia.

<sup>8</sup> Nótese que esta fase implica la especificación de un *plan de transición* del actual sistema penal mixto al nuevo Sistema Penal Acusatorio.

tecnológicos y comunicacionales) para una efectiva operación de la entidad.

Sintetizando, la *primera fase* del proyecto consistió en elaborar una descripción de la operación actual de todos los actores institucionales de acuerdo con lo mencionado en los párrafos anteriores. La *segunda fase* se realizó en forma simultánea y consistió en elaborar una descripción de la operación requerida de cada uno de estos actores institucionales bajo el nuevo Sistema Penal Acusatorio. La *tercera fase* permitió, mediante la comparación de estas dos descripciones, cuantificar los costos que se requerían para implantar el nuevo sistema penal acusatorio (en términos de los nuevos procesos y recursos en función de la demanda estimada que deberá atender el sistema).

#### SISTEMA PENAL ACUSATORIO

La *cuarta fase* del proyecto consistió en determinar los obstáculos que estarían dificultando la entrada en vigencia del nuevo Sistema Penal Acusatorio. Estos obstáculos surgen de comparar las descripciones actuales y deseadas, de cada uno de los actores institucionales teniendo en cuenta, especialmente, los procesos de coordinación interinstitucional que le darán coherencia al nuevo sistema penal acusatorio. La *quinta y última fase* del proyecto consistió en formular estrategias de acción que permitieran eliminar los obstáculos identificados en la fase anterior. Este conjunto de estrategias sirvieron de base para la formulación de un plan de acción que conformó el plan de transición gradual y sucesivo objeto del proyecto.

#### IMPLANTACION DEL SPA EN COLOMBIA

A lo largo del desarrollo del proyecto las preguntas planteadas en los seis aspectos que se mencionaron

en la sección anterior fueron resueltas. Para efectos de este artículo nos concentraremos en la descripción de los cambios organizacionales planteados para facilitar la implantación del SPA. En el fondo se estaba siguiendo la tesis de que, en el contexto organizacional, la solución de problemas está estrechamente relacionada con el desarrollo de organizaciones con requisito de variedad (Espejo, 2002). Estas son organizaciones cuya estructura recursiva permite distribuir su capacidad de manejo de complejidad a lo largo de toda la organización (Espejo, 1999). Veamos un ejemplo concreto en el caso que nos ocupa.

#### MODELO ORGANIZACIONAL TÍPICO PARA LAS UNIDADES DE LA FISCALÍA

El papel de la Fiscalía General de la Nación es crucial para la efectividad del nuevo Sistema Penal Acusatorio, pues es justamente allí en donde se centra la capacidad investigativa y de acusación del Estado. El proyecto planteó un cambio importante en la organización de esta institución que cuenta con cerca de 22.000 funcionarios distribuidos en todo el país.

Cada fiscal tendrá un asistente como apoyo directo a su labor, quien será un funcionario con formación en investigación pero que no ejercerá funciones de policía judicial. Idealmente será un abogado o una persona con una experiencia equivalente a los requisitos de este cargo.

Cada unidad estaría conformada por un grupo de despachos de fiscalía de acuerdo con el volumen de trabajo de la especialización correspondiente. Adscritos funcionalmente a cada unidad habrá un grupo de investigadores del Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI) de la Fiscalía que les brindará apoyo a los fiscales de la unidad. La relación de investigadores y fiscales sería de uno a uno. En la misma unidad

<sup>9</sup> La Fiscalía realizó un Censo Nacional de Expedientes Activos en Abril de 1999 del cual se desprendieron varios estudios cuantitativos. (Ver Reyes, 2002). Además del Censo, la Fiscalía maneja un sistema periódico de información estadística.

<sup>10</sup> Aquí estamos diferenciando los *recursos tecnológicos*, es decir, aquellos necesarios para la realización de los procesos misionales y organizacionales, de aquellos *recursos comunicacionales* necesarios para la operación de los procesos de manejo de información y comunicación intra e interinstitucional.

habrá, así mismo, un grupo de apoyo de técnicos especializados (según los delitos de competencia de la unidad) cuya función sería pericial, pero sin requerir de un laboratorio para su trabajo. La relación de estos técnicos será de uno por cada cinco fiscales.

Cada unidad tendrá, así mismo, un fiscal coordinador con una carga laboral como fiscal dependiendo, del tamaño de la unidad. De este fiscal coordinador dependerá un grupo de apoyo administrativo de la unidad, cuyo número estaría relacionado con su volumen de trabajo.

Esta estructura organizacional permite consolidar a la Unidad de Fiscalía como una actividad primaria que elimina la fragmentación existente en la estructura actual entre la operación investigativa, realizada por los funcionarios del CTI, el apoyo técnico, ejecutado por los funcionarios de laboratorio, y la labor jurídica de la acusación, en manos de los fiscales. Al especializar, además, a cada unidad según cierto tipo de delitos se facilita, por un lado, la posibilidad de crear un espacio común de aprendizaje de las prácticas requeridas para investigar de manera efectiva ese tipo de delitos y, por otro, se abre la posibilidad de relacionar denuncias formuladas de manera aislada por víctimas de delitos puntuales para identificar patrones delincuenciales comunes y, de allí, identificar organizaciones criminales. Al siguiente nivel estructural se situaría una Dirección Seccional de Fiscalía en donde se encontrarían los grupos de apoyo técnico más especializados como los de medicina legal, el criminalístico del CTI y los demás grupos de policía judicial que prestarían un apoyo técnico especializado a las unidades de esta seccional.

Estas estructuras (de despachos, Unidades Especializadas y Direcciones Seccionales) se replican para las treinta y dos Direcciones Seccionales de Fiscalía del país ajustando su tamaño y variedad en las especializaciones según sea la demanda particular de la jurisdicción territorial correspondiente. De esta manera se cubre, de una forma recursiva (es decir, manteniendo la misma estructura en cada nivel), la jurisdicción completa del territorio nacional. Esta

estructura organizacional propuesta para la Fiscalía General de la Nación permitirá mantener un adecuado balance entre los recursos con que cuenta la entidad y la demanda por su servicio en todo el país; éste es un claro ejemplo de lo que suele denominarse, en el ámbito de la cibernética organizacional, una *ingeniería de variedad* (Beer, 1979; Espejo, 2000). De manera similar, el estudio planteó ajustes organizacionales para los despachos judiciales y para la Defensoría Penal Pública cuyos detalles, sin embargo, se escapan al alcance de este artículo<sup>12</sup>.

#### REFLEXIONES FINALES

La evolución de los sistemas judiciales en los países de América Latina ha sido una constante en los últimos lustros. Prácticamente todos ellos han tomado la decisión de migrar su sistema penal hacia un modelo acusatorio oral; Colombia ha sido uno de los últimos países en realizar este cambio. En este tipo de proyectos no es fácil estimar los beneficios que se derivan del cambio precisamente porque estos tienen un carácter cualitativo (por ejemplo, un sistema más garantista que ofrece una mayor protección de los derechos de los implicados, un sistema más justo, un sistema que respeta más la dignidad humana, entre otros). Además, estos beneficios suelen empezar a observarse con varios años de retraso con respecto a la inversión original de recursos. A pesar de lo anterior, en el estudio se calculó con precisión los costos directos de la inversión requerida para llevar a cabo el cambio al nuevo sistema y se elaboró un modelo para estimar los beneficios en términos monetarios (Castro, 2004). Los beneficios cuantificables se concentraron en los siguientes aspectos.

- *Beneficios por la celeridad en el juzgamiento y la investigación:* se refiere a los recursos monetarios que se ahorra el Estado y el ciudadano al

reducirse de manera considerable el tiempo que debe dedicarle al trámite de un proceso penal.

- **Beneficios por una menor restricción de la libertad:** estos se derivan de un menor tiempo de permanencia de los sindicados en los centros de reclusión a la espera de un fallo en su proceso penal.

- **Beneficios por un menor volumen de procesos en las etapas de investigación y juzgamiento (a esto, en la etapa de juzgamiento, se le conoce como contundencia en la investigación):** tienen que ver los diversos mecanismos de negociación de la pena que establece el nuevo sistema y que evitan que todos los procesos deban pasar por todas las etapas posibles en su trámite.

- **Beneficios por una menor criminalidad como resultado de una mayor efectividad del sistema penal:** suponiendo que un sistema penal más eficiente y efectivo sirve de mecanismo de disuasión de quienes tienden a cometer ciertas conductas delictivas recurrentes.

A partir de tres escenarios<sup>13</sup> sobre el efecto de la implantación del sistema y teniendo en cuenta los aspectos mencionados, se estimó que el ahorro neto (en miles de pesos de 2003) que traería la implantación del nuevo sistema penal en el país superaría los 600.000 millones de pesos en el primer escenario (aproximadamente US\$ 261 millones de dólares) y; si se extienden las proyecciones al año 2020, el

ahorro superaría el billón y medio de pesos (aproximadamente US\$ 728.000 millones de dólares). El Cuadro 2 muestra estos cálculos.

Es claro que estos beneficios económicos justifican con creces la inversión requerida para realizar el cambio sin contar, seguramente, con un esperado aumento en el nivel de confianza de la población sobre el sistema penal y, por lo tanto, un decrecimiento en las prácticas de hacer justicia por mano propia o acumular sentimientos de frustración y resentimiento social que tienden a erosionar el tejido humano de una población.

Al momento de escribir este artículo el nuevo sistema penal acusatorio llevaba menos de un mes en operación pero aun así las primeras cifras indican varios de los beneficios previstos: sentencias logradas en menos de 10 días como resultado de negociación de penas y audiencias de trámite oral con un promedio de 15 a 20 minutos de duración.

Es aún muy temprano para emitir un juicio sobre el efecto del cambio pero de lograrse, así sea en parte, las expectativas colocadas en su funcionamiento, es posible esperar un impacto importante sobre la calidad de vida de los colombianos.

	VPN(1) (04-12)	VPN(2) (04-12)	VPN(3) (04-20)
Costo Total	473,018,723	473,018,723	678,752,932
Ahorro Estado	659,991,728	798,462,525	1,391,529,083
Beneficio Neto Estado	186,973,005	325,443,803	712,776,151
Beneficio Ciudadano*	98,945,453	98,945,453	179,591,558
Beneficio Potencial	381,463,871	381,463,871	782,190,940
Beneficio Neto Total	667,382,329	805,853,126	1,674,558,648

Fuente: Cálculos propios.

\*Estos son los beneficios asociados únicamente al ahorro por un delito en particular: el hurto; y por el beneficio obtenido por el lucro cesante y la menor probabilidad de muerte de un sindicado.

Para el cálculo en valor presente se utilizó una tasa de descuento del 12%

## REFERENCIAS

- Aldana, E. y Reyes A. 2004.  
*“Disolver Problemas: criterio para formular proyectos sociales”*  
 Bogotá: Uniandes.
- Ackoff, Russel. 1993  
*“El Arte de Resolver Problemas”*  
 México, D.F., Editorial Limusa.
- Beer, S. (1979)  
*The Heart of Enterprise*  
 Chichester: Wiley
- Castro, R. 2004  
*“Un modelo para estimar los beneficios del SPA en Colombia”, como parte del estudio de implantación de la reforma penal acusatoria en Colombia, Instituto SER de Investigación,*  
 Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de los Andes, informe final.
- DANE, 1997  
*Primera Encuesta Nacional de Justicia*  
<http://www.revistaprobidadinfo/015/003.html>
- Espejo, R. 1999  
*“Aspects of Identity, Cohesion, Citizenship and Performance in Recursive Organisations”*  
 Invited Research Paper in *Kybernetes*, 28, 6/7, pp: 640-658.
- Espejo, R. 2000  
*“Giving Requisite Variety to Strategic and Implementation Processes: Theory and Practice”*  
 Proceedings of the JAIST Conference, Ishikawa, Japan.
- Espejo, R. 2002  
*“Systems and the information society: Requisite Organisation and Problem Solving” en*  
<http://itsy.co.uk/archive/sisn>, UK EPSRC Grant GR/R00487/01.
- Reyes, A. 2000  
*“Evolución de las principales variables estadísticas en la Fiscalía General de la Nación desde enero de 1999 hasta septiembre de 2000”,*  
 en los documentos preparatorios para el Informe del Fiscal General de la Nación al Congreso de la República, documento interno FGN.  
[http://www.inpec.gov.co/fra\\_estad.htm](http://www.inpec.gov.co/fra_estad.htm), consultada en enero de 2005]

<sup>11</sup> La estructura que se plantea no incluye el apoyo administrativo propio para el funcionamiento de la Dirección Seccional. El gráfico solamente ilustra las relaciones entre las unidades de fiscalía de una seccional y el apoyo que requiere para su labor misional.

<sup>12</sup> El documento completo puede consultarse en la biblioteca del Instituto SER de Investigación en el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de los Andes.

<sup>13</sup> VPN(1): Sin beneficios en indagación para el Estado, periodo 2004-2012; VPN(2): Con beneficios en indagación para el Estado, periodo 2004-2012; y VPN(3): Con beneficios en indagación para el Estado, periodo 2004-2020