

**CEDE****DOCUMENTO CEDE 2004-24**  
**ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica)**  
**JUNIO DE 2004**

## **Impunidad penal: mitos y realidades**

**Elvira María Restrepo<sup>\*</sup>**  
**Mariana Martínez Cuéllar<sup>\*\*</sup>**

### **RESUMEN**

El tema de la impunidad se ha manejado tradicionalmente en Colombia a través de cifras que provienen de encuestas de percepción que sugieren niveles de impunidad del orden del 90% a 99%. Estas cifras son mitos pues como se mostrará en este documento, hoy por hoy es casi imposible saber cual es la verdadera magnitud de este fenómeno, de ahí que sean mitos. Además son cifras peligrosas, por que en últimas generan más impunidad dado que alejan a las personas de acudir a la justicia y colaborar con ella. Finalmente, confunden diferentes tipos de impunidades, algunas de ellas que no dependen del sistema penal. Si se analizan los estudios sobre impunidad realizados por expertos en las últimas dos décadas se observa que dependiendo de la metodología utilizada esta oscila entre 32% y 99%. Dada la gran varianza de impunidades este documento busca precisar de que impunidades se esta hablando y partir de las estadísticas oficiales crear indicadores sobre la impunidad que es responsabilidad de la justicia penal. Para ello proponemos una metodología clara para la Fiscalía y los juzgados que busca unificar criterios de lo que debe entenderse por impunidad penal y así mejorar el entendimiento de este fenómeno de manera que se puedan tomar medidas y crear políticas que ataquen las verdaderas causas de este fenómeno.

**Clasificación JEL:** H11, K4, K14.

**Palabras Clave:** Justicia penal, estadísticas judiciales e impunidad.

---

\* Investigadora CEDE, Universidad de la Andes, [elrestre@uniandes.edu.co](mailto:elrestre@uniandes.edu.co)

\*\* Investigadora CEDE, Universidad de los Andes, [mmartine@uniandes.edu.co](mailto:mmartine@uniandes.edu.co)

## ABSTRACT

The traditional view of impunity in Colombia is based on information from surveys that suggest impunity rates between 90% and 99%. These digits turn to be myths, because, as will be shown in this document, now days it is almost impossible to know which is the real magnitude of this phenomenon. These impunity digits are also dangerous because, in a last instance, they increase impunity by moving people away from approaching the justice system and collaborating with it. Finally, there is a big confusion on the different types of impunity, since some types do not depend on the criminal system. The analyses of academic impunity studies in the last two decades shows rates of impunity that oscillate between 32% and 99%. The differences of these studies stem from the variety of methods and definitions used to calculate it. Given the great variance in the rates of penal impunity this document attempts to define what really accounts as criminal impunity and from there it creates some impunity indicators that allow a greater understanding of the adjudicated criminal reality. To achieve this, we propose a clear method to be used by the *Fiscalía* and the criminal courts that aims to unify criteria upon what must be understood as penal impunity and to improve the understanding of this phenomenon in order to attack the real causes of impunity and to have clear concepts to design future criminal policy.

**JEL Classification:** H11, K4, K14.

**Key Words:** Penal justice, judicial statistics and impunity.

## 1- Algunos mitos peligrosos

Uno de los temas más debatidos alrededor del desempeño de la justicia penal es la impunidad<sup>1</sup>. Sobre impunidad existen infinidad de debates y las mediciones oscilan entre 32% y 99% como se muestra más adelante en el Cuadro 1 al comparar algunos de los principales estudios sobre impunidad en Colombia en los últimos años. Aún cuando existen diversidad de estudios y criterios para analizar el porcentaje de impunidad, el de 99% -método embudo- es recurrentemente citado por observadores, por los medios y en general por el común de las personas. Esta cifra se basa en la manera como tradicionalmente se ha medido la gestión del sistema penal que es a través del movimiento de los procesos desde el momento en que se comete un delito hasta cuando se dicta una sentencia. La mencionada cifra del 99% de impunidad está sustentada en que se cometen en un año alrededor de 3 millones y medio de delitos<sup>2</sup> y sólo hay 36 mil personas condenadas en las cárceles (método embudo). No obstante, esta forma de medir la impunidad no tiene en cuenta el número de denuncias que efectivamente llegan a conocimiento de las autoridades, en este caso, como se verá más adelante, una cuarta parte de los delitos que realmente ocurren. Tampoco tiene en cuenta los diferentes tipos de terminación de los procesos que no siempre pueden definirse como impunidad, tales como las preclusiones por inexistencia del delito y otros aspectos que se analizarán en este documento. Por ello el 99% de impunidad se ha convertido en un mito. De hecho el método embudo arroja cifras similares de impunidad en países como en el Reino Unido, pues desde 1995 existen cifras anuales de 5 millones de delitos registrados por la policía, de los cuales solamente un 4% son sancionados por la policía (*caution*), y sólo a un 6% se les dictó una sentencia. Esto llevaría a cifras de impunidad del orden de 90% en Gran Bretaña!<sup>3</sup> Por eso estas cifras aunque pueden ser verdad, mientras no se prueben, son mitos peligrosos que generan mayor impunidad pues alejan a la gente del sistema.

Además de las cifras resultantes de estudios de tipo embudo, la percepción de impunidad entre el común de la gente está corroborada por “resultados” de encuestas que han sido diseñadas a partir de supuestos errados. Por ejemplo, instituciones de la credibilidad e importancia de Planeación Nacional han mostrado resultados que señalan niveles de impunidad del orden del 97.5%<sup>4</sup>. Los cálculos que realizó Planeación se basan en una encuesta donde a los entrevistados se les preguntó si habían sido víctimas de un crimen y si la justicia había hecho algo. La mayoría de los entrevistados contestó haber sido víctima de un crimen en el último año pero no haberlo reportado ni a la policía ni a las autoridades judiciales. En consecuencia, es prácticamente imposible que este tipo de impunidad sea responsabilidad del sistema penal. Se enfatiza

---

<sup>1</sup> Queremos agradecer especialmente a la Oficina de Planeación de la Fiscalía General de la Nación y la UDAE del Consejo Superior de la Judicatura por la recopilación de las estadísticas penales que se utilizaron en este documento.

<sup>2</sup> Encuesta Nacional de Hogares – Módulo de Criminalidad 1995

<sup>3</sup> Restrepo, E.M. 2003:96.

<sup>4</sup> Extracto del Reporte Anual del Departamento Administrativo de Planeación Nacional de 1998 citados en Revista Cambio, 14 Agosto de 2000.

que este tipo de encuestas tienen efectos supremamente nocivos para la administración de justicia por que realmente incrementan la impunidad al alejar a las personas de los estrados judiciales, pues quién va a denunciar delitos o colaborar con la justicia en su esclarecimiento si acudir a ella “no sirve para nada”.

Insistimos en que aunque aún se está lejos de un acuerdo sobre la magnitud del parámetro de impunidad, las mediciones anteriores son peligrosas y tienen efectos perversos. Lo cierto es que todavía faltan estudios empíricos más rigurosos sobre este tema y las estadísticas existentes tienen grandes deficiencias y limitaciones, como se mostrará a continuación. Por ello, este documento pretende cuestionar algunos mitos sobre la impunidad penal en Colombia y precisar algunos conceptos para futuras mediciones que se acerquen más a la realidad. Para empezar a mejorar las estadísticas existentes y con ello tener herramientas para crear una verdadera política criminal de estado, este documento propone un modelo para el registro futuro de la información de las investigaciones penales aplicable a la Fiscalía y a los juzgados penales.

## **2- De qué impunidad estamos hablando**

- **Precisiones sobre la impunidad**

Antes de entrar a hablar de impunidad vale la pena precisar algunos términos para empezar a entender el problema de una manera más rigurosa. Se destaca que existen diferentes tipos de impunidad que no pueden compararse, pues dependen de diferentes situaciones de hecho, y no todos son responsabilidad (o están bajo el control) del sistema penal. Por ello inicialmente hay que diferenciar entre el crimen reportado o conocido por las autoridades, y la cifra negra o criminalidad oculta<sup>5</sup>.

El crimen reportado lo constituyen todos los delitos que son conocidos por las autoridades administrativas o judiciales, mediante denuncias, conocimiento directo de las autoridades, o por cualquier otro medio de comunicación o percepción. Por el contrario, la criminalidad oculta o cifra negra son todos esos delitos que la gente no reporta a las autoridades, o aquellos que habiendo sido reportados no son registrados oficialmente. La cifra negra se mide usualmente con las encuestas de victimización que en Colombia se recogen en un módulo de criminalidad que se ha incluido en tres ocasiones en la Encuesta Nacional de Hogares<sup>6</sup>. En este módulo de criminalidad se pregunta si algún miembro de la familia ha sido víctima de un crimen en el año de anterior. Si la respuesta es positiva se completa un cuestionario más detallado sobre la víctima y el incidente.

---

<sup>5</sup> Las definiciones sobre crimen reportado y cifra negra fueron tomadas de DANE, La justicia Colombiana en cifras, 1937 -1994, p 21.

<sup>6</sup> En Colombia hasta la fecha se ha realizado tres Encuestas de Victimización en las Encuesta Nacional de Hogares de 1985, 1991 y 1995. Se esperan resultados de la cuarta realizada en el año 2003.

Por el contrario el crimen reportado es el conocido por la Policía Nacional u otras autoridades, y sus estadísticas son usualmente bastante incompletas y por ende menos confiables que las de las encuestas de victimización. La baja credibilidad de las estadísticas de crimen de la Policía no es un problema exclusivo de Colombia. En el Reino Unido, por ejemplo, se sabe que las estadísticas oficiales son a veces manipuladas para mostrar diferentes objetivos como la eficiencia de la policía, o incluso para mandar al público un mensaje particular que modifique sus percepciones del crimen. Refiriéndose al abuso en el registro del crimen por parte de la Policía Británica el Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMCP-2000) deploró los abusos de este cuerpo refiriéndose a la utilización de métodos pocos éticos para mejorar las estadísticas del crimen<sup>7</sup>. Los métodos de "depuración estadística" más comunes en este caso eran el no registro de aquellos crímenes sobre los cuales no se conocía un responsable, la clasificación errada de algunos delitos, el convencimiento a criminales condenados para que admitan delitos que no habían cometido, y el enjuiciamiento de delitos menores a costa de delitos más graves y más difíciles de resolver.

Para el caso Colombiano, Rubio (1999) tiene argumentos similares: *"el factor determinante para que el incidente criminal aparezca registrado en las estadísticas policiales no parece ser la gravedad de la conducta sino el hecho de que las víctimas cuenten con un conocimiento razonable de la identidad de los agresores que faciliten su captura por parte de las autoridades"*<sup>8</sup>. Por lo tanto hay una tendencia en la justicia penal Colombiana a investigar solamente aquellos delitos para los cuales hay un sindicado conocido o capturado, y por ello, en dejar de investigar conductas como el secuestro y terrorismo, que tienen probabilidades más bajas de identificar a un sindicado.

Hay dos hipótesis para explicar esta tendencia. La primera es que la probabilidad de encontrar un sindicado es más baja en los delitos de mayor impacto social, como lo demuestra el estudio de Restrepo, Sánchez, y Martínez (2004)<sup>9</sup>. Esta investigación encontró que de 222 expedientes de terrorismo revisados, no se logró identificar un sindicado en 35% de ellos. Las cifras para secuestro y peculado aunque menores están cerca al 20%. La segunda, es que se han creado incentivos perversos para la Policía que contaminan la calidad del registro de los delitos dado que la evaluación de desempeño se mide por el porcentaje de capturas por policía. Indudablemente es más fácil capturar pequeños delincuentes que criminales organizados. Esto también se demuestra en el estudio de Restrepo, Sánchez, y Martínez que encuentra que solo 32% de los sindicados por terrorismo y 10% por secuestro pertenecían a la guerrilla, al narcotráfico o eran paramilitares. La gran mayoría de los capturados eran delincuentes comunes o no pertenecían a ninguna organización delictiva, lo cual es sorprendente si se miran estadísticas oficiales que demuestran que la mayoría de los secuestros los realiza la guerrilla y los atentados terroristas los perpetúan la guerrilla y el crimen organizado. Nuevamente llama la atención las similitudes en cuanto al tipo de crímenes que

---

<sup>7</sup> Excerpts of HMCP. The Sunday Times, 22 October 2000.

<sup>8</sup> Rubio. M. Crimen e Impunidad. Precisiones sobre la violencia. Tercer Mundo Editores, 1999: 64.

<sup>9</sup> Los resultados sobre una muestra significativa de expedientes de secuestro, terrorismo y peculado en la investigación de Restrepo, E.M., F. Sánchez y M. Martínez (2004) corroboran ésta tendencia.

se investigan entre el Reino Unido y Colombia, aunque la magnitud del problema es sin lugar a duda mayor en Colombia, pues la impunidad en este país afecta los bienes jurídicos más primordiales como lo son la vida, la existencia del Estado y la libertad individual, mientras que en el Reino Unido se trata de delitos como el incendio intencional (*arsenage*), el hurto y el atraco.

Por lo anterior, es imperativo al hablar de impunidad discriminar de qué tipo de impunidad se está hablando. La cifra negra genera un tipo de impunidad que para mayor claridad denominamos **impunidad social** pues es un tipo de impunidad que nunca llega al sistema penal. Por el contrario, el crimen reportado genera **impunidad penal** pues se trata de delitos que entran oficialmente al sistema y sobre los cuales este tiene que responder. Admitimos que la impunidad social es indirectamente responsabilidad de las autoridades de policía y de la administración de justicia, pues si estos fueran más eficientes probablemente la gente denunciaría más los delitos de los que ha sido víctima y colaboraría más con la justicia en su esclarecimiento. Sin embargo, por ahora nos limitaremos a aclarar conceptos y no a ahondar en aspectos más polémicos de la administración de justicia. A su vez, proponemos dividir la impunidad penal en pre-judicial, absoluta o relativa. La **impunidad pre-judicial** se da cuando un hecho denunciado o conocido por la Fiscalía no se judicializa, es decir no se investiga preliminarmente, cuando en verdad se trataba de un delito y existe un posible responsable. La **impunidad relativa** es aquel movimiento del proceso penal que se da sin que se haya realizado una investigación de fondo por parte de la Fiscalía, pero el proceso sale de la competencia del fiscal o de la Fiscalía. Finalmente la **impunidad absoluta** se da cuando los delitos que se judicializaron se quedan sin resolver por que el paso del tiempo hace que “mueran” (prescriban) por vencimiento de los términos legales establecidos.

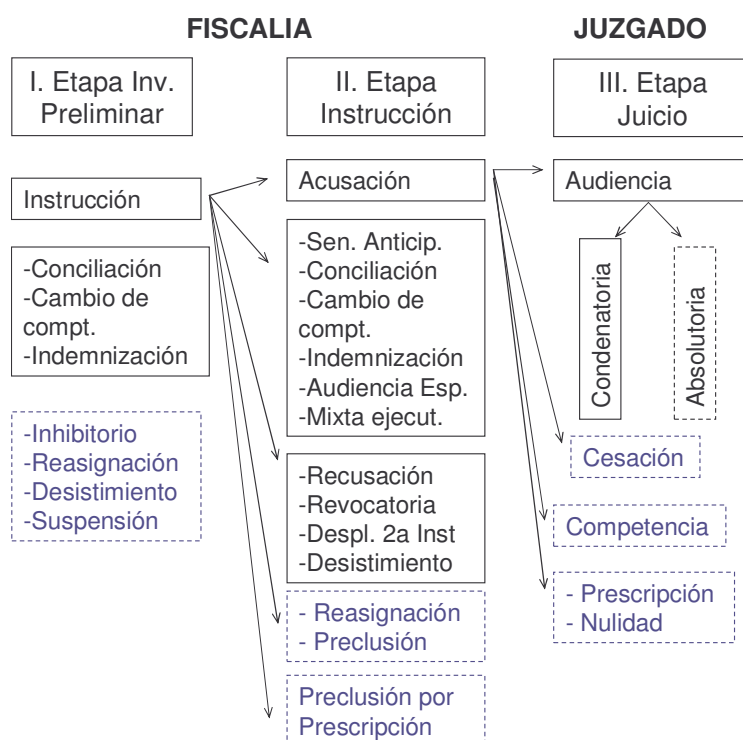
- **La estructura del proceso penal y su relación con la impunidad**

Al referirse a la impunidad es imperativo destacar que las diferencias que existen en las cifras (Cuadro 1) surgen de la forma como este fenómeno se mide. Para tener claro que es impunidad penal -es decir aquella que es responsabilidad del sistema penal- es necesario considerar las diferentes etapas por las que atraviesa un proceso penal y las diferentes decisiones que en él se toman.

Como se puede ver en el Diagrama 1 el proceso penal tiene tres etapas muy distintas, dos a cargo de la Fiscalía -ente investigador y acusador- que son la indagación preliminar, que la realiza la policía judicial bajo la dirección del fiscal, la instrucción, a cargo del fiscal competente, y una a cargo del juez competente, el juicio. Brevemente se puede decir que todo lo que está en gris son las “muertes” de un proceso que culmina sin encontrar ningún responsable o sin poder probar la existencia de un delito. Cada una de estas “muertes” tiene aspectos cualitativos que son determinantes para entender la verdadera dimensión de la impunidad. Lo que se quiere dejar claro en este punto es que la impunidad penal se genera en distintos momentos del proceso y tiene diferentes acepciones que analizaremos en detalle más adelante.



**Diagrama 1. Estructura del Proceso Penal**



- **Diversas aproximaciones a la impunidad**

Brevemente, el Cuadro 1 recoge algunos de los estudios más importantes que sobre cifra negra e impunidad penal se han llevado a cabo en los últimos años. El primero que se menciona habla de lo que este documento define como *cifra negra o criminalidad oculta*. Este tipo de impunidad se mide a partir de los módulos de criminalidad de Encuestas de Hogares del DANE, y no es directamente responsabilidad de la Fiscalía, pues se trata precisamente de aquellos delitos que ocurrieron y no fueron denunciados, es decir nunca llegaron al conocimiento de la Fiscalía o de las autoridades.

**Cuadro 1. Estudios sobre la impunidad en Colombia**

Metodología	%	Fuente
<b>1. <i>Cifra negra o criminalidad oculta:</i></b>		
720.000 denuncias - 3.5 millones casos penales ocurridos	74%	DANE, Encuesta de Hogares 1995.
<b>2. <i>Índice de impunidad respecto a denuncias</i></b>		
- Calificación/ denuncias delitos de lesiones personales;	94.8%	Giraldo, Reyes, Acevedo, 1987.
Llamamiento a juicio/ denuncias	97.1%	
- Sentencias/ denuncias	98.6%	Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, 1997.
- En juicios: #juicios/ (denunciados, conciliados, inhibidos)	90.5%	
- En condenas: #condenados/ (denunciados, inhibitorios)	99.9%	Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, 1997.

-	20 de cada 100 delitos se denuncian y de esos 14 prescriben. De los 6 restantes, 3 terminan en sentencia. Probabilidad de que un delincuente reciba sentencia:	97%	Armando Montenegro. "Justicia y desarrollo económico". 1994.
<b>3. <u>De acuerdo con la providencia que califica el sumario:</u></b>			
-	1987: Providencias dictadas por jueces de cesación de procedimiento (60% por prescripción) y archivo:	80%	Indicadores sociales en Coyuntura Social, No. 1. 1989.
<b>4. <u>Índice de impunidad asociado con Fiscalía General:</u></b>			
-	Proporción de expedientes excedidos en los tiempos normativos / Total de expedientes activos (682.983)	55.4%	Informe de gestión FGN 1997-2001 (2001), basado en estudio del Cider
-	Etapa de investigación previa	41.2%	
-	Etapa de instrucción	14.2%	
<b>5. <u>Modelo probabilístico para cuantificar la impunidad aplicado a Bogotá (3.492 hogares encuestados y 34 fiscalías):</u></b>			
-	Cifra negra: probabilidad de no denuncia por hogar afectado (1.030 afectados)	63.7%	Consejo Superior de la Judicatura "Modelo Probabilístico para cuantificar la impunidad" a través del Depto. De Matemáticas y Estadística de la Universidad Nacional. Enero, 2000.
-	Impunidad procesal en la fase de investigación previa: Prob. Proceso prescriba + prob. proceso suspendido por no identificación responsable, competencia circuito y municipal	12.1%	
-	Impunidad procesal en la fase de instrucción: Prob. Proceso precluya por prescripción+ prob. precluya por venc. de términos, en competencia circuito y municipal	41.7%	
-		8.8%	
-		1.1%	
<b>6. <u>De acuerdo con las salidas de los procesos en cada fase:</u></b>			
-	Investigación previa: participación de las salidas de suspensión y reasignaciones dentro del total de salidas	39.3%	Corporación Excelencia en la Justicia. "Informe de coyuntura de la justicia, labor de la Fiscalía General de la Nación". Junio 2001. Cifras para año 2000.
-	Instrucción: participación de salidas de cambio de competencia dentro y fuera de la Fiscalía, preclusiones por prescripción y por muerte, recusaciones, impedimentos y cierres parciales	17.5%	
<b>7. <u>Indicadores internos de la Fiscalía</u></b>			
-	Impunidad puntual = (denuncias - decisiones judiciales de fondo)/ denuncias	32%	Indicadores de Desempeño de la Fiscalía General 2000-2003 Fiscalía General de la Nación, Diciembre 30 de 2003

Fuente: Restrepo, E.M. "La Justicia como Instrumento de Paz". Debates de Coyuntura Social, Fedesarrollo, No 15, Junio de 2003 y datos Fiscalía

Los estudios recogidos en el punto dos, miden la impunidad a partir del número de denuncias que se tienen y el éxito que tengan estas denuncias *-método embudo*. Por eso, estos estudios llegan a la tan citada cifra de 90-99% de impunidad. El problema de este enfoque es que sólo tiene en cuenta un análisis numérico de los delitos *-cuantos entran y cuantos salen-*, sin examinar aspectos cualitativos del proceso, que son determinantes para entender la verdadera dimensión de la impunidad, como por ejemplo, los diferentes tipos de salidas de cada proceso.

En el tercer estudio *-que es anterior a la existencia de la Fiscalía-* se mira la impunidad en los años 80 a partir del porcentaje de prescripciones y de autos de archivo, resultando un nivel de impunidad del 80%. Este estudio es importante pues encuentra niveles de *impunidad absoluta* *-es decir impunidad que es responsabilidad directa y exclusiva del sistema-* muy elevados, que se reducen notoriamente en los estudios de impunidad posteriores a la introducción de la Fiscalía<sup>10</sup>. Una hipótesis que explicaría esta reducción de la

<sup>10</sup> La prescripción es un fenómeno procesal que se da cuando el tiempo estipulado por la ley para tomar una decisión se cumple sin que se haya tomado la decisión y por ello el proceso debe archivarse definitivamente.



impunidad absoluta luego de la introducción de la Fiscalía es que el cambio de nombre de las terminaciones de los procesos introducida con la reforma de 1991 ha contribuido a la reducción de la impunidad penal que simplemente ha sido “reemplazada” por otro tipo de terminaciones que generan lo que denominamos como impunidad relativa u otras salidas (Diagrama 2). Una segunda hipótesis es que la impunidad se reduzca en la etapa pre-judicial, es decir antes de entrar al sistema penal -sobre la cual, como veremos más adelante, no se tiene información. Una tercera y última hipótesis más optimista, es que la Fiscalía y el nuevo sistema mixto hayan logrado reducir de manera importante la impunidad penal.

El cuarto estudio mide la impunidad a través de los *tiempos procesales*. En este la impunidad se define como “la investigación inoportuna e inefectiva de un hecho punible respecto a los términos procesales definidos por el Código de Procedimiento Penal”<sup>11</sup>. El problema de este tipo de enfoque es que equipara la impunidad a la eficiencia en el tiempo, dejando de lado la calidad de la terminación de los procesos en cuestión. Según este criterio, no es impunidad un homicidio que se reasigna pues esta se considera como una terminación efectiva del proceso, independientemente de que el homicidio nunca se resuelva. Valdría la pena tratar de medir esta probabilidad a través de un muestreo de expedientes para determinar el porcentaje de la impunidad relativa que se convierte en impunidad absoluta. Esta definición de tiempos procesales es la utilizada por la Fiscalía General de la Nación para evaluar su desempeño -en las etapas de investigación previa e instrucción en los últimos informes de gestión y por ende en la información estadística que se utiliza para evaluar los años 1996 a 2000<sup>12</sup>. Como se dijo antes, el peligro de esta definición es que puede reducir, por razones puramente procedimentales, la verdadera magnitud de la impunidad absoluta.

El quinto estudio -que mide la impunidad en Bogotá- representa un avance en el análisis de este tema. Sin embargo, se clasifica como impunidad en la fase de investigación preliminar sólo la salida de prescripción del proceso o cuando éste es suspendido por no identificación del responsable. Otra salida que en nuestro análisis se mira como *impunidad relativa* -que no se tienen en cuenta en el quinto estudio- es la reasignación de procesos, que de acuerdo con cifras de la misma Fiscalía abarca entre el 23% y 26% del total de las salidas en esta fase. Por otra parte, la fase de instrucción se limita a incluir como impunidad las salidas por prescripción y por vencimiento de términos. Si se comparan los estudios quinto y sexto, se observa que el nivel de impunidad es mayor en este último pues la Corporación Excelencia incluye como impunidad otras salidas de los procesos como las recusaciones, los impedimentos y los cierres parciales.

Finalmente, el séptimo y más reciente estudio, de la propia Fiscalía General, calcula la impunidad a partir de un indicador de *impunidad puntual* (Gráfica 1). Este se obtiene tomando la diferencia entre denuncias recibidas y decisiones

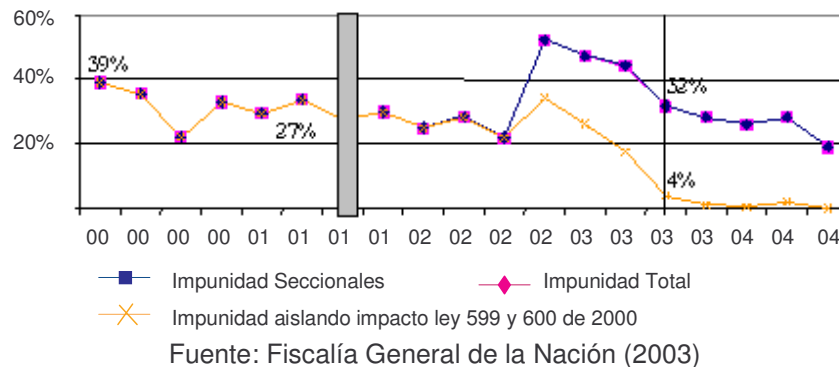
---

<sup>11</sup> Estudio CIDER para la FGN (2000)

<sup>12</sup> Fiscalía General de la Nación (2001)

judiciales de fondo como proporción de las denuncias recibidas<sup>13</sup>. En este estudio se vuelve al problema planteado de manera reiterada en este documento donde la diferencia en las cifras de impunidad depende de la metodología utilizada. No obstante el problema de medición de impunidad de este séptimo estudio, es que ignora los procesos penales acumulados de periodos anteriores, es decir, aquellos procesos que están congestionando el sistema, pues solo mide lo que entra y sale del sistema en un momento estático del tiempo.

**Gráfica 1. Indicador de impunidad puntual (trimestral) en las seccionales y total Fiscalía 2000-2004**



### 3- Problemas de información

#### a. Deficiencias de las instituciones responsables de las estadísticas de justicia

##### a. 1 - Falencias de la Policía

Las estadísticas de delitos registradas por la Policía permanecen constantes entre 1980 y 2001, como si no hubiera habido mejora alguna en los mecanismos de denuncia por parte de la ciudadanía, ni de recolección o sistematización de esta información por parte de esta entidad (Gráfica 2). Además de que es sorprendente que el número de delitos se mantenga constante durante 2 décadas, el número de delitos registrados por la Policía es mínimo si se contrasta con el número de delitos que llegan al sistema penal e incluso si se compara con el porcentaje de delitos registrados en otros países con menos crimen.

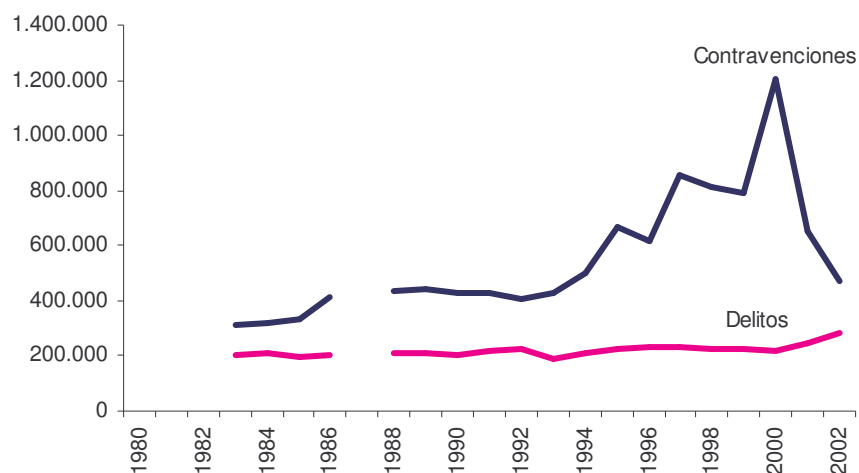
Si se analiza la *cifra negra* en Colombia se puede concluir que esta ha oscilado entre 73% y 80% en el periodo 1985 - 1997. La primera encuesta de victimización en el país se realizó en 1985 y mostró que en las 11 principales ciudades del país no se reportaban el 79.1% de los delitos<sup>14</sup>. La segunda encuesta de victimización en 1991 reveló que en las principales ciudades del

<sup>13</sup> Las decisiones judiciales de fondo son pronunciamientos donde el fiscal resuelve el asunto investigado y el proceso sale efectivamente de la Fiscalía o del juzgado. Algunas decisiones de fondo típicas son las resoluciones de acusación, las sentencias anticipadas y las sentencias, entre otras.

<sup>14</sup> DANE 1987: 204 y DANE La Justicia Colombiana en cifras 1996: 256.

país el 73.7% de los delitos no se denunciaban<sup>15</sup>. La tercera en 1995 mostró cifras similares (68.5%) a la segunda encuesta<sup>16</sup>. Los datos de la primera encuesta coinciden con un análisis de la Policía que concluye que el porcentaje de crímenes reportados para 1990 era del orden del 19.6%<sup>17</sup> y con un estudio de Planeación Nacional de 1994 que mostró que sólo se reportaba un 20% del total de crímenes cometidos<sup>18</sup>. Un porcentaje similar de cifra negra también fue encontrado por la investigación sobre Valores, Instituciones y Capital Social de Cuéllar de 1997<sup>19</sup>. Todos estos estudios y encuestas revelan resultados similares, a pesar de la leve mejoría que revelan las Encuestas de 1991 y 1995, lo que sugiere un alto nivel de confiabilidad en la cifra negra que es del orden de 76.6%.

**Gráfica 2. Delitos y Contravenciones denunciados a la Policía 1980-2002**



Fuente: Policía Nacional, Criminalidad.

Por lo tanto, si se considera el número total de delitos registrados por la Policía Nacional para el periodo de las encuestas anteriores -aproximadamente 218,033 por año- se puede decir que en promedio se denuncian o registran alrededor de 1.100,000 delitos por año en Colombia<sup>20</sup>. Incluso si se suman las contravenciones promedio para esta misma época -aproximadamente 586.566- solo se llegaría a 1.686.566 de conductas punibles al año. Esta cifra parece demasiado baja si se compara con los 5 millones de delitos por año que registra la Policía Británica. Teniendo en cuenta que los cálculos recientes estiman un cifra negra del orden del 46% en ese país se tendría que en el Reino Unido se cometen aproximadamente 10 millones de delitos al año, es decir casi un 80% más que en Colombia. Esto nos lleva a concluir que las estadísticas de crimen de la Policía Nacional en nuestro país están bastante lejos de la realidad. Eso es bastante grave si se tiene en cuenta que según datos de las Encuestas Nacionales de Hogares de 1991 y de 1995 esta

<sup>15</sup> DANE, 1993: 515.

<sup>16</sup> Encuesta Nacional de Hogares, 1995. Módulo de Victimización.

<sup>17</sup> Gaitán, F. en Deas, M. and F. Gaitán 1995:330.

<sup>18</sup> Departamento de Planeación Nacional, Justicia y Desarrollo 1994.

<sup>19</sup> Cuéllar, M. M. 2000.

<sup>20</sup> Las últimas estadísticas consolidadas de la Policía para los años 1999 a 2002 muestran una tendencia similar para estos cuatro años con aumento en el registro de delitos para el año 2002 que por primera vez está por encima del promedio de la década de los noventa con un total de 281,609 delitos registrados. Policía Nacional, Revistas Criminalidad 1999 a 2002.

institución recibe entre el 70 y el 75% de las denuncias por delitos<sup>21</sup>. Esto significa por un lado que la Policía tiene deficiencias en el registro y hallazgo o descubrimiento del crimen y por el otro, que la gente no denuncia sino un pequeño porcentaje de los delitos de los que tiene conocimiento. En consecuencia se podría pensar que estas deficiencias de la Policía contribuyen de manera importante a la institucionalización de un tipo de impunidad que no puede ser judicializada por que nunca llega al conocimiento del sistema penal.

### **a. 2- Falencias de las encuestas de victimización**

Las deficiencias de las encuestas de victimización también son ampliamente conocidas. En general el hecho de que muchos de los encuestados no reportan muchos crímenes como los delitos sexuales, de familia y de cuello blanco por razones metodológicas o más profundas, como el pudor en el caso de los crímenes sexuales o el temor en los de familia, de que las cosas empeoren luego de la denuncia. Los delitos de cuello blanco también tienen un bajo reporte, por que en general en este tipo de crimen no hay víctimas concretas o identificables<sup>22</sup>. Los homicidios también son muchas veces sub-registrados en las encuestas de victimización por que las víctimas obviamente no pueden reportarlo. En el caso particular de Colombia hay limitantes adicionales como el miedo que hacen que no se denuncien muchos crímenes. Este es el caso típico del secuestro dónde en general hay un sub-registro importante y casi total en el caso del secuestro de menores. Finalmente, en Colombia las encuestas de victimización son urbanas, por lo tanto hay un obvio sub-reporte del crimen rural, que puede llegar a ser importante.

### **a. 3- Falencias de las estadísticas del DANE**

El DANE -que ha sido tradicionalmente la entidad estatal a cargo de los datos judiciales- tiene las únicas estadísticas históricas del crimen desde 1937 hasta 1996. A pesar de ello, estas estadísticas son muy generales pues esta entidad nunca se especializó en este tema. Basta observar el tomo de las Estadísticas Sociales en Colombia publicado por esta entidad en 1993 que solo le dedica unas pocas páginas al tema de justicia. Como todas las entidades que se ocupan de las estadísticas criminales en Colombia el DANE tiene algunos problemas. El primer problema es que sus estadísticas que muestran el movimiento de los procesos no lo hace de manera completa -es decir no para todos los años ni para todos los movimientos del proceso- ni sistemática -es decir a veces se registra un evento para algún delito pero no para otros y en conveniencia hay muy pocas series históricas para la justicia penal<sup>23</sup>. Esto es bastante grave si se considera que esta es la única entidad que tiene estadísticas judiciales entre 1937 y 1996.

Un segundo problema que se mostrará más adelante en la Gráfica 5 y Gráfica 6 es que hay inconsistencias entre las cifras del DANE que se refieren a un

---

<sup>21</sup> DANE. La Justicia Colombiana en cifras, 1937-94: 103 y Encuesta de Hogares 1995, Módulo de Victimización. Las demás denuncias llegan a entidades tan distintas como el ICBF, las alcaldías, la Procuraduría, las Juntas de Acción Comunal, etc.

<sup>22</sup> Para más sobre las deficiencias de las encuestas de victimización ver Coleman and Moynihan 1999 y Mayhew 2000.

<sup>23</sup> Par un ejemplo de estas falencias ver DANE, La Justicia Colombiana en cifras -1937 a 1994.

mismo evento procesal en un mismo periodo de tiempo. Tal es el caso de sumarios y aperturas de instrucción que no concuerdan (Gráfica 6).

Un tercer problema que afecta las estadísticas del DANE –y que esta misma entidad reconoce- son los numerosos cambios procedimentales que ha tenido la ley penal. Estos cambios, que son ajenos al comportamiento de la justicia penal, son numerosos por lo que citaremos solo algunos de los más relevantes. Vale la pena destacar que tanto antes de los ochenta, como desde la introducción de la Fiscalía en 1991, ha habido gran cantidad de reformas que afectan las estadísticas penales. Así, muchos delitos dejan de investigarse, y por ello se dan interpretaciones sobre el descenso o incremento de la impunidad que no tienen en cuenta la productividad real del sistema, sino que responden a razones puramente procedimentales. Veamos algunos ejemplos de normas que afectan las estadísticas penales desde los ochenta hasta la fecha:

- En 1978 el Decreto 01 de ese año transfirió los delitos de extorsión, secuestro y otros delitos contra la seguridad del Estado a la jurisdicción penal militar. El DANE no incluye en sus estadísticas crímenes bajo la jurisdicción militar. Es decir, durante esta época es presumible que se registre una baja en la ocurrencia de estos delitos, y con ello se creó una falsa impresión de impunidad o de seguridad frente a los mismos.

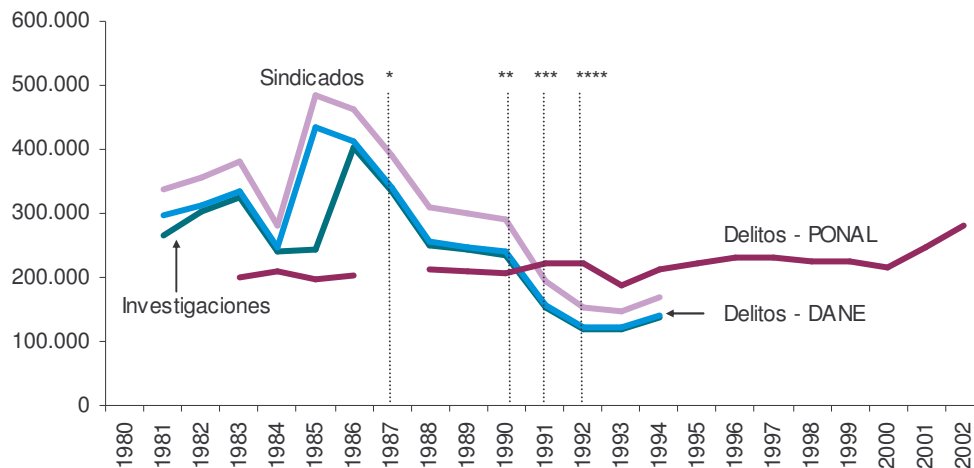
- En 1987, el Código de Procedimiento Penal de 1987 (CPP-1987), separó la etapa preliminar de la etapa de instrucción del proceso penal a diferencia de lo que ocurría con el Código Procedimiento Penal anterior (CPP-1971) que trataba estas dos etapas como una que denominaba sumario<sup>24</sup>. A partir de 1987 el DANE no incluye entre sus datos las investigaciones que se encontraban en la etapa preliminar (Gráfica 3)<sup>25</sup>. En términos estadísticos, este decreto disminuyó el número de sumarios, sindicados y delitos, pero en términos reales probablemente aumentó la impunidad.

---

<sup>24</sup> Uno de los propósitos fundamentales de la etapa preliminar es la de establecer la identidad del presunto autor del hecho delictivo. Si esto es imposible el proceso culmina con una resolución inhibitoria.

<sup>25</sup> DANE. Las Estadísticas Sociales en Colombia, 1993: 518

**Gráfica 3. Número de Investigaciones, sindicados y delitos 1980-2002<sup>26</sup>**



Fuente: DANE - Estadísticas de Justicia y Policía Nacional

- Posteriormente, en 1990 el decreto 2790 introduce la jurisdicción de orden público -que se convierte luego en la justicia sin rostro- a cargo de delitos como el secuestro, la extorsión y el terrorismo. Esta jurisdicción no reportaba su información al DANE. Por lo tanto nuevamente se puede observar una caída importante en el número de investigaciones, sindicados y delitos que se hace evidente en las cifras de 1991 y con ello nuevamente una aparente reducción de la impunidad total para estos delitos (Gráfica 3).

- La Ley 23 de 1991 -conocida como la ley de descongestión judicial- transfirió a las Inspecciones de Policía algunos delitos menores. La descongestión se sintió principalmente a nivel de los juzgados municipales y se observa claramente en el Gráfica 3 con la caída en el número de delitos, -aunque la tendencia ya venía hacia la baja desde 1987- por el C.P.P que entró en vigencia este año.

- El Decreto 2699 de 1991 que regula la recién creada Fiscalía, afecta las estadísticas del DANE por la transición entre dos sistemas de investigación penal entre 1991 y 1995, años en los que la Fiscalía inicia su labor, razón por la cual la información estadística sobre las primeras dos etapa del proceso penal a cargo de la Fiscalía es bastante incompleta.

- El Decreto 2700 de 1991 introduce la conciliación como una resolución alternativa de conflictos. Las conciliaciones pre-judiciales no se cuentan como delitos ni como salidas de fondo pues son resoluciones que nunca entraron al sistema formal de justicia.

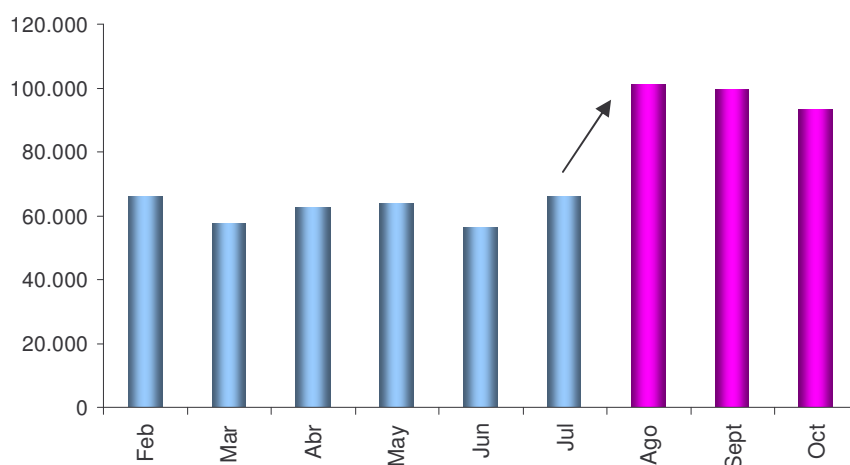
<sup>26</sup> \* Código de Procedimiento Penal de 1987  
 \*\* Decreto 2790 de 1990 que introduce la jurisdicción de orden público (que se convierte luego en la justicia sin rostro)  
 \*\*\* Ley 23 de 1991 o ley de descongestión judicial y Decreto 2699 de 1991 (Estatuto Orgánico de la Fiscalía)  
 \*\*\*\* Empieza a operar la Fiscalía General (etapa de transición)  
 NB: el número de sumarios es inferior al número de sindicados y delitos por que en cada sumario puede haber más de un sindicado y más de un delito.



- En 1992 se declara inexecutable el artículo de la Ley 23 de 1991 que había transferido las contravenciones a las inspecciones de Policía y estas pasan a la Fiscalía hasta 1995, lo cual tiene un gran peso en la carga laboral, como se observa en la Gráfica 2.

- A partir del nuevo Código de Procedimiento Penal de 2000 (CPP-2000) que entró en vigencia en Julio del 2001 las contravenciones<sup>27</sup> pasaron nuevamente a ser competencia de la Fiscalía con las implicaciones en términos de congestión que se muestran en la Gráfica 4. Anteriormente, de 1993 a 1995 estuvieron a cargo de la Fiscalía. Luego, la Ley 228 de Junio de 1995, reglamentó que éstas eran competencia de los juzgados penales municipales, lo que en el momento significó más del 60% de la carga laboral de estos juzgados. Es decir, que de 1.139.326 procesos que ingresaron a los juzgados penales municipales entre 1997 y 1999, 788.157 eran contravenciones, carga laboral que pasó a ser nuevamente responsabilidad de la Fiscalía a partir de Agosto de 2001<sup>28</sup>. Como se puede observar en la Gráfica 4, los efectos de esta mayor carga laboral se sienten inmediatamente en la Fiscalía. Se pasa de recibir alrededor de 60 mil investigaciones mensuales a cerca de 100 mil, un incremento de más de 60% mensual. Las consecuencias son evidentes: un aumento en la impunidad penal.

**Gráfica 4. Investigaciones recibidas en las Unidades de Fiscalía – 2001**



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

#### **a. 4- Falencias de la información de la Fiscalía**

En la Fiscalía, que es la entidad que se ocupa de los primeras dos etapas del proceso penal -es decir desde la denuncia o conocimiento de un delito hasta la acusación- no existe hasta la fecha un registro completo de los delitos que se denuncian directamente ante esta entidad, ni de los que se inician de oficio, ni mucho menos los que provienen de otras entidades. Esta falencia constituye una gran limitante para el análisis de la impunidad penal en la Fiscalía pues las

<sup>27</sup> Algunas de las contravenciones son: posesión injustificada de instrumentos para atentar contra la propiedad, enajenación de bienes de procedencia no justificada, hurto calificado de menos de 10 salarios mínimos, hurto agravado, lesiones personales culposas, lesiones personales agravadas entre otros.

<sup>28</sup> Corporación Excelencia en la Justicia: 2001(b).

denuncias son como los insumos que entran a un flujo productivo. Sin tener un dato cierto sobre las mismas, cualquier medición de eficiencia e impunidad que se haga resulta incompleta. Mientras la variable inicial de ingreso de procesos no exista, el ejercicio sólo permitirá analizar lo que pasa al interior de la Fiscalía como una medición del movimiento de lo que ya existe en el sistema (Gráfica 12 y Gráfica 14), más no determinar cuál es la verdadera dimensión de la impunidad penal.

Además de la ausencia de un registro de denuncias (ingresos), la Fiscalía tiene otras deficiencias en la información sobre el estado de los procesos en las dos etapas que están a su cargo. Por ejemplo, entre los años 1992 cuando ésta entidad entró en funcionamiento y hasta 1995 no hay datos en la Fiscalía sobre la suerte de las investigaciones a su cargo. Además la información que nos dio la Fiscalía no tiene en cuenta el número de procesos acumulados por lo que es difícil saber la verdadera dimensión de impunidad.

#### **a. 5- Falencias de la información del Consejo Superior**

La Constitución de 1991 asignó la facultad de “llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales” al Consejo Superior de la Judicatura<sup>29</sup>. Esta entidad solo asumió sus funciones estadísticas a partir de 1997 y no de manera completa como lo realizaba el DANE desde 1937 -pues solo tiene estadísticas de lo que ocurre a nivel de los Juzgados. Por lo tanto la información de la etapa inicial del proceso penal es decir la investigación preliminar y la instrucción de todos los delitos -toda la etapa del proceso a cargo de la Fiscalía-, no es en principio hoy por hoy responsabilidad de ninguna entidad distinta de la misma Fiscalía, lo que es bastante peligroso.

La Ley Estatutaria de la Justicia (Ley 270 de 1996) le impuso al Consejo de la Judicatura la obligación de poner en funcionamiento “...unos adecuados sistemas de información, que incluyan, entre otros, los relativos a información financiera, recursos humanos, costos, información presupuestaria, **gestión judicial** y acceso de los servidores de la rama, en forma completa y oportuna...”<sup>30</sup> A su vez este mismo precepto dispone que: “Cada corporación o despacho judicial tiene el deber de suministrar la información necesaria para mantener actualizados los datos incorporados al sistema.” Entre las corporaciones que deben suministrar datos sobre su gestión judicial incluye explícitamente a la Fiscalía. No obstante lo anterior, el Consejo Superior no ha tenido en cuenta estos preceptos, pues hasta la fecha no tiene ningún tipo de estadística sobre lo que le ocurre al proceso penal a nivel de la Fiscalía.

Adicionalmente las estadísticas de los juzgados que recoge el Consejo Superior tienen deficiencias propias que mencionamos brevemente para destacar la magnitud del problema. El Consejo recoge las estadísticas de cada uno de los juzgados a nivel nacional a través de unos formularios de papel que llena cada juez a mano y que envía “mensualmente” a Bogotá. En esta ciudad un grupo de personas de la UDAE -Unidad de Desarrollo y Análisis de Estadísticas- del Consejo Superior sistematiza la información. El problema

---

<sup>29</sup> Art. 256 No 4 Constitución Nacional

<sup>30</sup> Art. 106 Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de la Justicia)

principal es que los juzgados no envían mensualmente la información (Cuadro 2). Por ejemplo para el año 2003 la cobertura es solamente del 62.6%, que equivale a 10.73 meses en promedio y no a los 12 meses del año.

**Cuadro 2. Cobertura de Despachos en el Consejo Superior de la Judicatura**

	# de Despachos (*)	# de Despachos con reporte completo (**)	% con reporte completo	Meses Promedio de info.
1997	3.460	2.153	62,20%	9,97
1998	3.714	2.206	59,40%	10,44
1999	3.648	2.862	78,50%	11,41
2000	3.699	2.886	78,00%	11,37
2001	3.780	2.900	76,70%	11,3
2002	3.808	2.262	59,40%	10,93
2003	3.801	960	25,30%	9,64
<b>Total</b>	<b>25.910</b>	<b>16.229</b>	<b>62,60%</b>	<b>10,73</b>

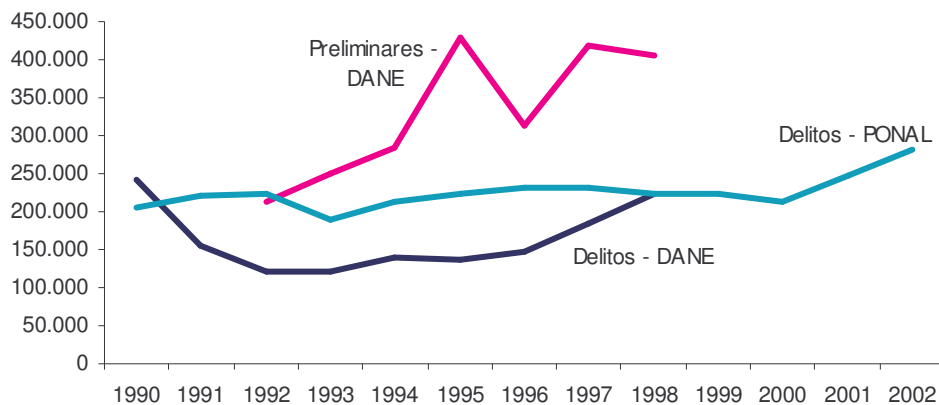
(\*) Consejo Seccional de la Judicatura; Juzgados Especializados, del Circuito, Municipales y Regionales; y Tribunales Administrativo, Regional y Superior, (\*\*) 12 meses de información  
Fuente: Banco de datos estadísticos, CSJ

A la fecha de esta investigación -Mayo 2004- solo 960 de los 3.801 juzgados y tribunales habían enviado información completa referente al año 2003 sobre los procesos a su cargo al Consejo Superior. Ello lleva a preguntarse: ¿cuando enviarán los juzgados la información que falta?, y ¿cuál será el control de calidad de esta información por parte del Consejo? Uno de los funcionarios de UDAE nos comentó que cuando se percibían irregularidades grandes en los formularios, el Consejo realizaba una visita al juzgado en cuestión para detectar el origen del problema, pero no utilizan ningún control sistemático para todos los despachos. Todo lo anterior lleva a concluir que el sistema del Consejo además de incompleto, es todavía precario. Además la consolidación de un sistema único de estadísticas judiciales, responsabilidad del Consejo Superior como lo dispuso la ley desde 1996, no se ha dado hasta la fecha lo que augura un mal pronóstico en el corto y mediano plazo, sobretodo cuando se observa una caída importante en la cobertura de la información de los juzgados en los últimos dos años (Cuadro 2).

#### **a.6- Deficiencias y diferencias entre las cifras de la Fiscalía, la Policía, el DANE y el Consejo Superior.**

Además de las falencias de cada institución antes mencionadas, existen grandes diferencias en las cifras de cada una de las instituciones sobre un mismo evento en un mismo momento del tiempo. En la Gráfica 5 se observa que el número de delitos reportados por el DANE es diferente al de la Policía. Aunque es posible que ello sea así porque el DANE incluye investigaciones preliminares acumuladas y es preciso tener en cuenta estas diferencias al hacer mediciones de eficiencia o impunidad.

**Gráfica 5. Delitos e Investigaciones Previas según el DANE, 1990-1998**

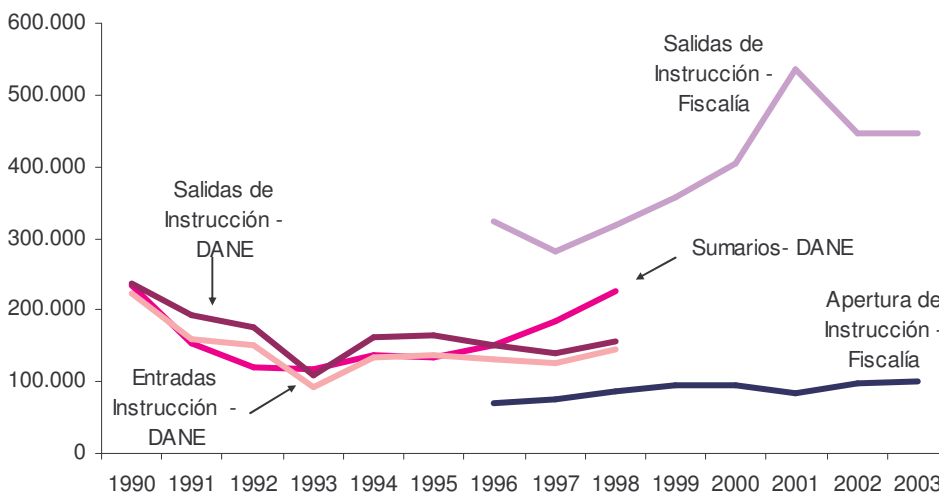


Fuente: DANE, Estadísticas Judiciales

En la segunda etapa del proceso (etapa de instrucción) no coinciden los datos sobre número sumarios y entradas a instrucción del DANE con los de la Fiscalía (Gráfica 6). Además se observan inconsistencias entre las mismas cifras del DANE. Una explicación probable de estas diferencias es que el DANE no registra todas las posibles salidas de un proceso.

En la Gráfica 6 también se observan diferencias entre las entradas y salidas de instrucción que reporta la misma Fiscalía, siendo mayores 5 veces las salidas que las entradas. Estas diferencias obedecen a que existe todavía en la Fiscalía un porcentaje muy elevado de procesos acumulados (alrededor de un millón)<sup>31</sup>.

**Gráfica 6. Entradas y salidas de la Etapa de Instrucción según el DANE y la Fiscalía, 1990-2003**



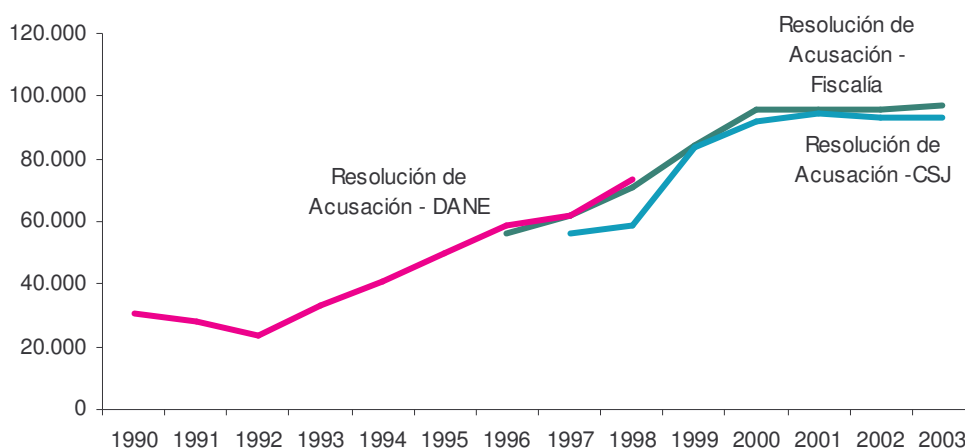
Fuente: DANE, Estadísticas Judiciales y Fiscalía General de la Nación, Oficina de Planeación

Si bien existen grandes diferencias en los datos de la primera y segunda etapa del proceso penal, en la tercera etapa (etapa de juicio) las tres instituciones (DANE, Fiscalía y CSJ) coinciden, como se observa con el número de

<sup>31</sup> Oficina de Planeación de la Fiscalía General de la Nación

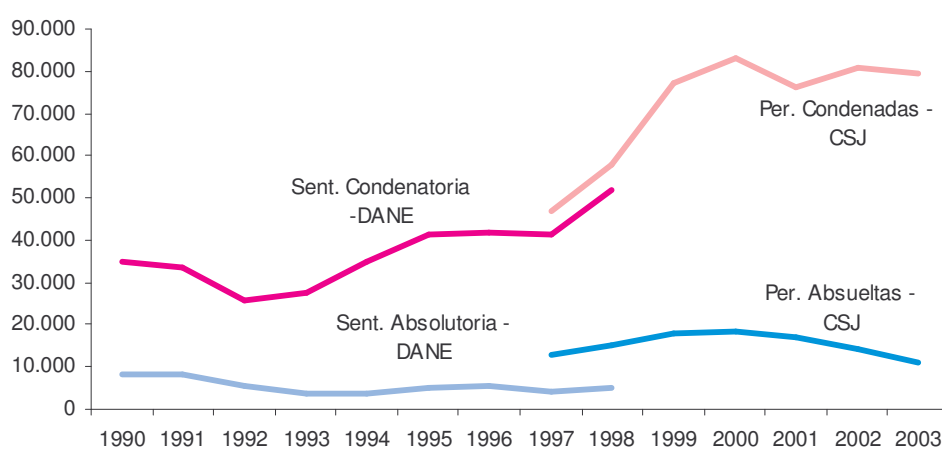
resoluciones de acusación (Gráfica 7) y con las sentencias o número de condenados en los juzgados (Gráfica 8).

**Gráfica 7. Número de resoluciones de acusación según DANE, Fiscalía y Consejo Superior, 1990-2003**



Fuente: DANE, Estadísticas Judiciales; Fiscalía General de la Nación, Oficina de Planeación; y Banco de datos Estadísticos del CSJ

**Gráfica 8. Número de Sentencias según el DANE y de Personas Condenadas y Absueltas según el CSJ, 1990-2003**



Fuente: DANE, Estadísticas Judiciales y Banco de datos Estadísticos del CSJ

Todo lo anterior lleva a concluir que precisamente donde está el problema más grave de la justicia penal (al inicio del mismo donde se generan las impunidades prejudicial y relativa) es donde las cifras institucionales menos coinciden.

## **b. Deficiencias generales de la información estadística existente**

### **b. 1- El conflicto armado**

Otra limitante de las estadísticas penales que debe analizarse es el impacto del conflicto armado en las cifras de la justicia. En este punto sólo vale la pena destacar que muchos delitos ni siquiera se cuentan porque las autoridades del

Estado no pueden operar y a veces ni siquiera entrar a zonas controladas por los actores armados -un caso obvio fue la zona de despeje durante el Gobierno de Andrés Pastrana. Esto significa que muchos delitos quedan impunes aunque se hayan denunciado y hasta judicializado. A los actores del conflicto armado les interesa ocultar ciertos crímenes para ganar credibilidad entre la gente, y también les interesa exagerar otros, por razones estratégicas. En algunos casos inclusive agentes del mismo estado están comprometidos con delitos que necesitan ocultar. Desafortunadamente no existen cifras para mostrar el impacto del conflicto en el funcionamiento de la justicia, tema que por su importancia debe ser investigado.

## **b. 2- El factor miedo**

En parte por el conflicto mismo, el factor miedo distorsiona las estadísticas en materia penal. Aún cuando este tema es demasiado amplio y debe analizarse con cuidado, algunas encuestas y estudios sobre justicia demuestran que existe mucho miedo tanto de los jueces -entiéndase fiscales, jueces, peritos- como de los auxiliares de justicia y los testigos, y que dicho miedo debe tenerse en cuenta en cualquier análisis de la impunidad penal<sup>32</sup>.

Según un estudio de Cuéllar (2000) el 30% de las personas entrevistadas no usan el sistema penal por miedo a represalias. La primera encuesta de justicia realizada en 1997 -el mismo año que el estudio de Cuéllar- redujo este porcentaje a 17.9%. Para el ex-Fiscal Alfonso Gómez Méndez, uno de los problemas más graves de la justicia penal es que los testigos no hablan por miedo<sup>33</sup>. Cuando los delitos provienen del crimen organizado es casi imposible encontrar testigos, pues nadie se atreve a enfrentarse solo a poderosas organizaciones criminales con tentáculos incluso a nivel de los organismos que administran justicia como lo han demostrado claramente los recientes escándalos sobre infiltraciones del narcotráfico y el paramilitarismo en la Fiscalía<sup>34</sup>. En su gran mayoría estos delitos quedan impunes aún cuando se hayan judicializado, y mal puede decirse que esto sea responsabilidad exclusiva de la justicia penal. En el caso de los homicidios, el miedo incrementa la cifra negra de manera preocupante. Entre las personas que dicen conocer de la existencia de un homicidio, entre el público y los jueces sólo una de cada tres lo conoce -y dos de cada tres, entre los miembros de las Fuerzas Armadas- y prefieren no hacer nada<sup>35</sup>. Esto significa que la impunidad es alimentada por el miedo de denunciar. En el caso del homicidio en las zonas donde existen uno o más actores armados sólo un 6% de los homicidios se resuelven en contraste con un 16% en las zonas sin actores armados. El miedo de los jueces se desprende de varias respuestas dadas en la Encuesta de Cuéllar. Tanto los jueces -incluye fiscales- como las Fuerzas Armadas temen la justicia privada en 52% y 51% respectivamente en contraste con la población que le teme a la justicia privada (33%). Este miedo de los jueces semi-paralizó

---

<sup>32</sup> Primera Encuesta Nacional de Justicia: 1997, Cuéllar, M.M. 2000; y Restrepo, E.M.: 2003.

<sup>33</sup> Entrevista personal en Restrepo, E.M.: 2003

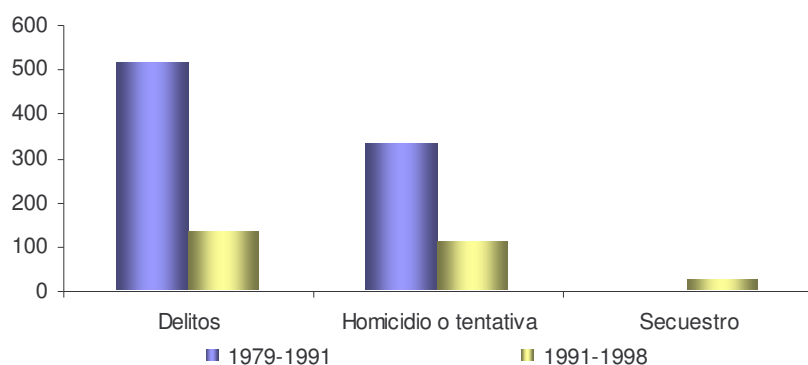
<sup>34</sup> Basta mirar la prensa nacional entre los meses de Febrero y Mayo de 2004 para ver la cantidad de escándalos por infiltraciones en la Fiscalía.

<sup>35</sup> Cuéllar, M.M. 2000.



el sistema de justicia penal entre 1985 y 1990, época en que se hizo famosa la opción de los dos metales “plata o plomo” impuesta por el cartel de Medellín<sup>36</sup>.

**Gráfica 9. Casos de violencia contra jueces y abogados (1979-1991) y contra jueces, fiscales y auxiliares de justicia (1991-1998)**



Fuentes: Bonilla, P.G. y Villa, V.A. (1992) y Cuéllar M.M (2000).

El problema de la seguridad personal de los jueces y de los niveles de intimidación que muchos jueces manejan también demuestra como el miedo inhibe la efectividad de la justicia penal y atenta contra la imparcialidad de sus decisiones. Brevemente, vale la pena destacar que entre 1979 y 1991 hubo 515 casos de violencia contra jueces y abogados, de los cuales 329 fueron homicidios o tentativas de homicidio<sup>37</sup>. Posteriormente, entre 1991 y 1998 hubo 132 casos de violencia contra jueces, fiscales y auxiliares de justicia (82 homicidios, 28 tentativas de homicidio y 22 secuestros) como se observa en la Gráfica 9<sup>38</sup>. La reducción en la violencia contra jueces entre 1991 y 1998 se da principalmente por la introducción de la justicia sin rostro.

Otro indicador del miedo de los jueces es que el 68% de los jueces ha sido afectado por un homicidio cercano en los últimos 5 años. Este porcentaje es mayor para los jueces que para la población que vive en las zonas más violentas del país (60%) y que el promedio nacional -44%- (Gráfica 10). Por consiguiente, los jueces como grupo están más armados que el resto de la población: 29% de los jueces tiene armas frente a 11% del promedio del público en general<sup>39</sup>. Todas estas situaciones demuestran que el miedo introduce distorsiones importantes que no deben ignorarse al analizar la impunidad penal.

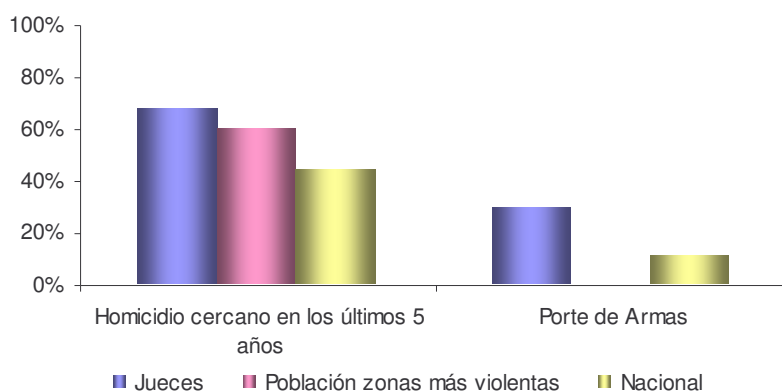
**Gráfica 10. Jueces afectados por un homicidio cercano en los últimos 5 años y que portan armas**

<sup>36</sup> Restrepo, E.M.: 2003

<sup>37</sup> Bonilla, P.G. y Villa, V.A. 1992.

<sup>38</sup> Ibíd.

<sup>39</sup> Cuéllar, M.M. (2000)



Fuente: Cuéllar, M.M. (2000)

### **b. 3- Carencia de un sistema único de estadísticas judiciales de naturaleza independiente**

Finalmente, un último problema de las estadísticas penales existentes es que al quitarle al DANE la función de recoger las estadísticas judiciales se dejó esta función en manos de la propia rama judicial -a través del Consejo Superior- que no ha logrado cumplir a cabalidad con sus funciones. A pesar de que la ley Estatutaria de la Justicia ordena desde 1996 la creación del sistema nacional de estadísticas judiciales bajo la coordinación del Consejo Superior de la Judicatura, hasta la fecha este no se ha organizado y no hay ninguna entidad independiente del sistema judicial que lleve todas las estadísticas judiciales desde 1996<sup>40</sup>.

Mientras el problema de las estadísticas judiciales esté exclusivamente en manos de las entidades que administran justicia, no hay manera de establecer un verdadero sistema de estadísticas judiciales que permita, entre otros controlar la impunidad. Es imposible pretender que los responsables de administrar justicia sean los encargados de auto evaluarse. El establecimiento de un sistema único de estadísticas judiciales fue un gran avance de las reformas a la justicia de la década de los noventa, pero el hecho de que este sistema no haya entrado en funcionamiento después de 9 años es verdaderamente preocupante. La puesta en marcha de este sistema es responsabilidad principalmente del Consejo que por ley está obligado a coordinar su implementación junto con otras entidades como Planeación Nacional y el Ministerio del Interior y Justicia. Por ello quitarle al DANE la función de recoger las estadísticas de justicia prematuramente, en lugar de corregir las deficiencias existentes y especializarlo más en el tema, sin tener un sistema para reemplazarlo fue un gran retroceso en esta materia. Hoy la recolección imparcial de estadísticas penales completas permanece en un limbo total con las consecuencias para el futuro de la política criminal en un país en “guerra” que este vacío genera.

<sup>40</sup> “Crease el sistema nacional de estadísticas judiciales, el cual tendrá por objeto el acopio, procesamiento y análisis de información que contribuya a mejorar la toma de decisiones administrativas en el sector justicia al llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales y a proveer la información básica esencial para la formulación de la política judicial y criminal del país”. Art. 107 Ley 270 de 1996.

#### 4- ¿Que hacer ante este panorama desolador?

Una propuesta concreta para empezar a suplir las deficiencias de información a nivel de las estadísticas penales mientras se implementa el sistema único de estadísticas judiciales y además para completarlo en el futuro consiste en establecer un sistema único de información sobre la entrada de denuncias, y otro sobre el movimiento de las investigaciones penales con base en el Diagrama 2 que se muestra a continuación.

- **Crear un sistema único de registro de denuncias**

El sistema único de información sobre la entrada de denuncias incluiría un registro sistemático de todas las imputaciones que lleguen a la Fiscalía, más las de la Policía Nacional, y las de todas las entidades que reciban información sobre hechos delictivos. Este se podría montar con base al sistema que actualmente tiene el CTI pero conectado con el de la Policía Nacional que es la entidad que más denuncias recibe o dejándolo en la Policía previo análisis y corrección de los problemas existentes. Se requeriría también que todas las entidades del Estado -como potenciales receptoras de denuncias penales- tuvieran una manera de reportar sistemáticamente al sistema único todas las denuncias que reciban. Solo así se podrían registrar los verdaderos ingresos de la Justicia penal y establecer un proceso de información completa de todo lo que le ocurre a un delito que llega al conocimiento de las autoridades.

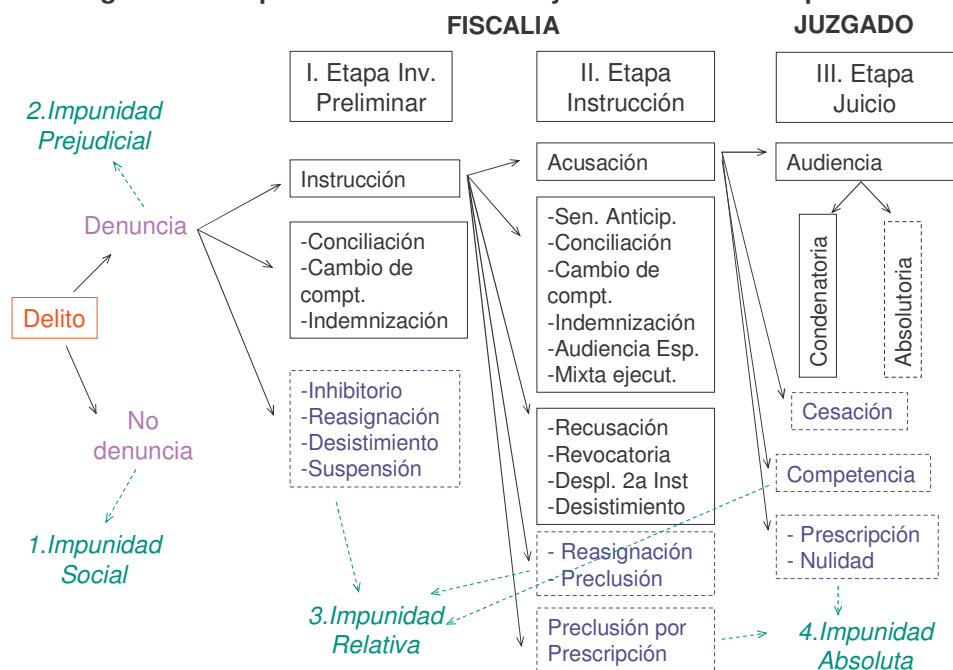
- **Una propuesta concreta para la Fiscalía**

En cuanto al movimiento de las investigaciones penales se sugiere en primer lugar, adoptar una terminología general que permita claridad y transparencia en la determinación de las diferentes salidas de los procesos en las dos fases a cargo de la Fiscalía. Para ello se propone clasificar cada salida según el tipo de efecto que ésta genere de la siguiente manera: salidas que creen impunidad absoluta, impunidad relativa, salidas de fondo y otras salidas<sup>41</sup>. En segundo lugar, se propone la creación de un sistema de verificación de la fuente interna que provee la información a ese sistema, por ejemplo, que haya una persona dentro de cada unidad de la Fiscalía encargada de alimentar este sistema único diariamente con los movimientos de los procesos de su competencia. Esto sería posible pues hoy en día existe un alto porcentaje de unidades sistematizadas y también un tiempo ya determinado en que el Fiscal tiene la labor de llenar toda la información sobre sus procesos, aunque hoy en día esto se hace en formatos de papel. El propósito central de este análisis consiste en mejorar algunos de los problemas de los estudios sobre impunidad mencionados en el Cuadro 1 y proponer un sistema que permita empezar a crear indicadores claros sobre la impunidad penal. En particular se busca diferenciar los diferentes tipos de impunidad que son responsabilidad de la Fiscalía -*pre-judicial, relativa y absoluta*- para sentar unas bases respecto del tema de la impunidad que permitan poder “atacar” el problema de “*las distintas impunidades*” desde su origen y con mayor conocimiento.

---

<sup>41</sup> Esta metodología para clasificar los movimientos de los procesos fue adoptada por la Oficina de Planeación de Fiscalía General recientemente después de que fue propuesta por una consultoría realizada por Restrepo, E.M. “Excelencia Institucional en la Fiscalía, Fase 1” Fedesarrollo, 2002.

**Diagrama 2. Etapas del Proceso Penal y definiciones de Impunidad**



Por ello se sugiere primero definir las posibles actuaciones -es decir, las decisiones de los fiscales y los movimientos de los procesos- de la Fiscalía en el proceso penal en las etapas que le conciernen: investigación previa e instrucción. Para mayor claridad, este documento hace un esquema de las posibles decisiones que se dan en el proceso en las tres etapas mencionadas. A partir de estas decisiones, se recomienda definir cuáles de éstas dan lugar a impunidad según los criterios establecidos. Se parte del supuesto de que aunque la impunidad tiene varias acepciones, como la *impunidad social* o *cifra negra* que en Colombia oscila entre el 70% y 80%, la que realmente depende del comportamiento de la Fiscalía es aquella que se judicializa o debería judicializarse porque llegó a su conocimiento y procede la acción penal. Esta impunidad penal se mira de las siguientes tres maneras (Diagrama 2).

Al mirar el Diagrama 2 se observa que la impunidad **pre-judicial** ocurre cuando un hecho denunciado o conocido por la Fiscalía no se judicializa cuando en verdad se trataba de un delito y existía un posible responsable. Este tipo de impunidad es muy difícil de medir pues como se dijo no existe en la actualidad un registro sistemático en la Fiscalía de todas las denuncias que llegan a su conocimiento, ni en otras entidades pues como se vio las del Policía son muy incompletas.

La **impunidad relativa** que es aquel movimiento del proceso penal que se da sin que se haya realizado una investigación de fondo por parte de la Fiscalía, pero el proceso sale de la competencia del fiscal o de la Fiscalía. Como se puede observar en el Diagrama 2 existen tres tipos de terminaciones que generan impunidad relativa en las etapas de investigación preliminar y de instrucción a cargo de la Fiscalía: la suspensión por no identificación del responsable (esta figura desapareció en el 2001), las resoluciones inhibitorias, y la reasignación dentro de la Fiscalía. Aún cuando en algunos casos estas

terminaciones no generan impunidad, por ejemplo, cuando en una reasignación de competencia el proceso pasa a manos de otro fiscal y este lo resuelve dentro de los términos legales, en otras una reasignación puede llegar a dilatar un proceso hasta que prescriba o salga de la Fiscalía en una forma que no sea una salida de fondo. Las suspensiones son impunidad relativa pues en la mayoría de los casos estos procesos mueren en la Fiscalía aunque hay un porcentaje que revive y sale con decisión de fondo<sup>42</sup>. El caso de las resoluciones inhibitorias es más difícil pues en estricto sentido estas deberían tratarse como decisiones de fondo; ya que el fiscal en teoría resuelve el asunto investigado y el proceso “sale” de la Fiscalía<sup>43</sup>. No obstante dado que los inhibitorios pueden ser revocados cuando se demuestre que hay nuevas pruebas que desvirtúan la decisión inicial, se podría argüir que la ley admite que estos no implican una investigación a fondo del delito en cuestión, y que indudablemente no son una salida definitiva. Además resultados de investigaciones empíricas recientes demuestran que muchos inhibitorios se dictan por la no practica de pruebas, la mala interpretación de las mismas, la morosidad en la tramitación y toma de decisiones claves para la investigación, la excesiva duración de las indagaciones que conllevan a que no se logre sindicar a nadie, o en el caso de delitos como el secuestro, cuando hay imposibilidad de identificar a presuntos guerrilleros. En el caso del secuestro se encontraron inhibitorios que se dieron por aplicación errada de la ley, como por ejemplo cuando se inicia una investigación por otro delito aunque los hechos muestran sin lugar a dudas que se trataba de un secuestro<sup>44</sup>. Por estas razones, en este tipo de terminaciones se habla de *impunidad relativa*, ya que no siempre este tipo de terminación es responsabilidad de la Fiscalía, o no siempre se genera impunidad como en el caso de un inhibitorio que se dicta cuando se demuestra una causal de ausencia de responsabilidad<sup>45</sup>. En la segunda etapa solo hay una forma de impunidad relativa que es la reasignación que opera igual que en la primera etapa. En la tercera etapa, la impunidad relativa solo ocurre cuando hay salidas por cambio de competencia. Se clasifican como impunidad relativa pues se estima que ya tan adelantado un proceso es imperdonable que al final decidan que no son competentes.

La ***impunidad absoluta*** se da principalmente cuando los delitos que se judicializaron se quedan sin resolver por que el paso del tiempo hace que “*mueran*” –prescriban- por vencimiento de los términos legales establecidos. La impunidad absoluta en la tercera etapa ocurre por prescripción pero también por la nulidad que ocurre cuando el fiscal o el juez ha violado normas procedimentales durante el proceso que hacen que este muera definitivamente aunque exista un acusado y unas pruebas sólidas en su contra.

Con base en las impunidades mencionadas (pre-judicial, relativa y absoluta) se sugiere dividir las decisiones de la Fiscalía en cuatro salidas. Primero, las

---

<sup>42</sup> Consejo Superior de la Judicatura “Modelo Probabilístico para cuantificar la impunidad” 2000.

<sup>43</sup> Las resoluciones inhibitorias se dan cuando el fiscal o los delegados se abstienen de iniciar la instrucción porque la conducta no existió, es atípica, la acción penal no puede iniciarse o proseguirse, o esta demostrada una causal de ausencia de responsabilidad. (Art. 327 CPP)

<sup>44</sup> Ver Restrepo, Sánchez y Martínez (2004) y Restrepo y Sánchez (2004) libro por publicarse que muestran que los inhibitorios muchas veces generan impunidad.

<sup>45</sup> Entre estas se encuentra el caso fortuito, el cumplimiento de un deber legal, la orden legítima de autoridad competente, etc. (Art. 32 CP)

**salidas con decisión de fondo**, que son pronunciamientos donde el fiscal resuelve el asunto investigado y el proceso sale efectivamente de la Fiscalía. En este tipo de salidas no hay lugar a impunidad y las terminaciones de procesos son: apertura de instrucción, conciliación, cambio de competencia fuera de la Fiscalía, indemnización, desistimiento, resolución de acusación, preclusión por falta de mérito o antes de calificación, sentencia anticipada, audiencia especial y mixta ejecutoriada. En los juzgados las sentencias ordinarias y anticipadas, salvo en el caso de la preclusión, se puede decir que todas las salidas de fondo representan un éxito investigativo pues hay un delito y este se resuelve. Segundo, las **otras salidas** son aquellas que no implican decisiones de fondo por parte del fiscal. Algunas pueden clasificarse simplemente como salidas administrativas: el desplazamiento a segunda instancia y los impedimentos y recusaciones. Otros como la revocatoria de apertura de instrucción son movimientos de un proceso que ni son salidas administrativas, ni decisiones de fondo. Tercero, la **impunidad relativa** ocurre en el caso de la reasignación de procesos dentro de la Fiscalía, las suspensiones, las resoluciones inhibitorias y por competencia a nivel de juzgados. Finalmente, la **impunidad absoluta** se da por la preclusión por prescripción de los tiempos procesales en la Fiscalía, y por prescripción y nulidad en los juzgados.

## 5- La realidad actual según las cifras oficiales

Las definiciones anteriores de impunidad pre-judicial, relativa y absoluta se utilizarán para crear indicadores de impunidad penal de acuerdo a las cifras de la Fiscalía, el CSJ y el DANE.

- **La realidad en la primera y segunda etapa del proceso según las cifras de la Fiscalía**

A pesar de las limitaciones existentes y con la metodología propuesta es posible acercarse a medir el desempeño de la Fiscalía una vez se inicia formalmente una investigación penal, con las cifras disponibles<sup>46</sup>. Dado que no existen datos claros sobre cuántas denuncias llegan o se denuncian de oficio las mediciones de impunidad de la Fiscalía que se presentan a continuación (Gráfica 11 y Gráfica 14) solo pueden mirarse como indicadores de impunidad.

La primera etapa del proceso -etapa de investigación preliminar- se desarrolla cuando se confirma la ocurrencia de un delito, si efectivamente se trata de un hecho punible, y si procede la acción penal. Si se dan estos supuestos se recaudan las pruebas necesarias para identificar a los implicados. Esta etapa tiene una duración máxima de 60 días si el sindicado es conocido y de 180 si es desconocido. Al cabo de este tiempo -hasta Junio de 2001- se suspendía la investigación penal provisionalmente. Esta situación generaba *impunidad relativa* (Diagrama 2) pues aunque el proceso podía ser reabierto en cualquier momento, también podía ser archivado definitivamente y finalmente prescribir en el tiempo -*impunidad absoluta*-. De acuerdo con cifras de la Fiscalía (Gráfica

---

<sup>46</sup> Los datos estadísticos de la Fiscalía fueron proporcionados por la Oficina de Planeación de esa entidad.



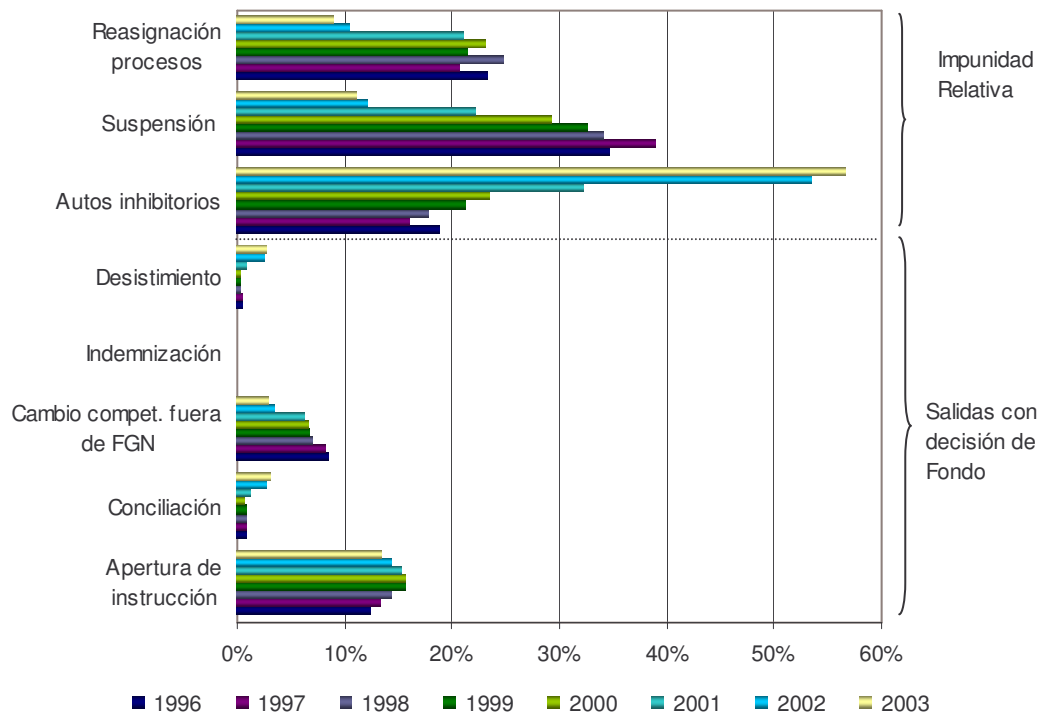
11), la proporción de las salidas de fondo en la primera etapa del proceso se ha mantenido relativamente constante entre 1996 y 2003. La apertura de instrucción pasó de representar 12% a 16% (1996-2000) del total de las salidas, pero en los últimos tres años ha disminuido hasta llegar nuevamente a los niveles de 1997. Las conciliaciones<sup>47</sup> y los desistimientos han aumentado de manera tímida en los últimos años, pero porcentualmente siguen siendo mínimas. A su vez las indemnizaciones siguen siendo casi imperceptibles. El bajo porcentaje de conciliaciones e indemnizaciones durante el transcurso del proceso se explica en parte porque, aunque se cuenta con los mecanismos legales para que estas figuras operen al interior del proceso penal, muchos fiscales desconocen la verdadera importancia de estas figuras, no como simples trámites procesales, sino como verdaderos mecanismos de pronta resolución penal y de descongestión judicial. En muchos casos los fiscales no operan como verdaderos facilitadores de las conciliaciones por falta de capacitación en el tema. Ambos problemas tienen solución y significarían un progreso inmenso en la lucha contra la impunidad penal, con muy bajos costos económicos para la Fiscalía.

La impunidad relativa también se ha mantenido constante en la primera etapa – alrededor de 77%. Aunque las suspensiones decrecen sustancialmente en el periodo -y desaparecen legalmente en el 2001- estas tienden a ser reemplazadas por los inhibitorios, que pasaron de 19% en 1996 a 57% en el 2003. La reasignación de procesos, por el contrario ha tendido a decrecer, lo que significa un avance de la administración del Fiscal Luis Camilo Osorio, pues llegó a representar cerca del 25% de las salidas en 1998 y 23% en el 2000, y hoy está por debajo del 10%. En conjunto se observa un desmejoramiento en el esfuerzo investigativo de los fiscales en lo que concierne a los procesos que ingresaron a esta primera etapa dado el inmenso crecimiento de los autos inhibitorios, tema que debe estudiarse más a fondo para entender sus verdaderas causas.

**Gráfica 11.** Egresos Investigación Previa 1996-2003  
Porcentaje de salidas de la etapa de Investigación Previa según terminación

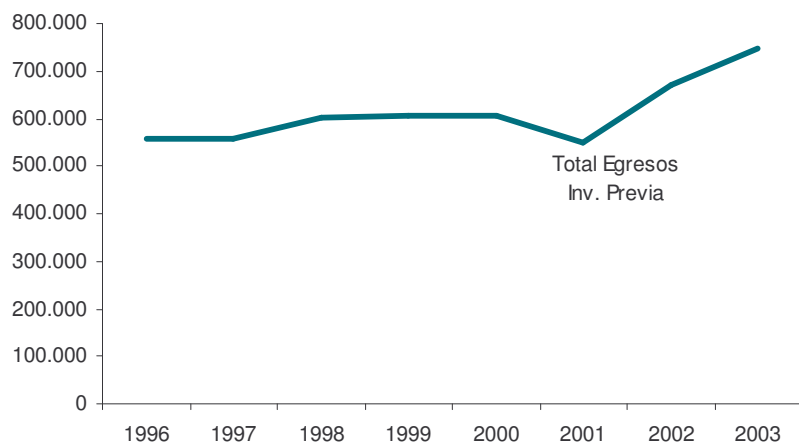
---

<sup>47</sup> Vale la pena destacar que muchas conciliaciones se dan antes de que se judicialice el proceso. Por ejemplo, en el Centro de Conciliación de la Universidad de los Andes se presentan alrededor de 5,966 conciliaciones por año de las cuales el 29% tiene éxito. Del total de conciliaciones entre el 0.8 y el 2% son en materia penal. La mayoría son en asuntos de familia (46%), laboral (25%) y civil (25%).



Fuente: Fiscalía General de la Nación. Oficina de Planeación.

**Gráfica 12. Número de Egresos de la Etapa de Investigación Previa 1996-2003**

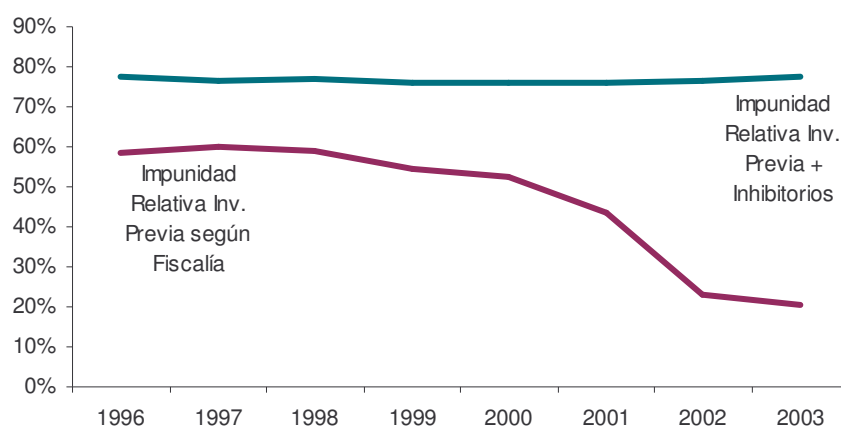


Fuente: Fiscalía General de la Nación. Oficina de Planeación.

Como no se conoce con certeza el número de entradas a la etapa de investigación previa, es imposible saber el comportamiento del inventario en esta fase. Lo que sí se observa es un aumento importante en el número de egresos en esta etapa (Gráfica 12) –pasa de 557.267 a 747.353 entre 1996 y 2003. El aumento es mayor en los dos últimos años, lo que podría estar directamente relacionado con el incremento en los inhibitorios que pasan de 105.737 a 425.260 en este mismo periodo. Si bien, los inhibitorios son una forma legal de salida, y pueden constituir una forma legítima de descongestionar el sistema en esta primera etapa, también pueden ser generadores de impunidad y es precisamente esta dualidad de los inhibitorios la que hace que los clasifiquemos como impunidad relativa. Por ello surge la

duda de si esta forma de descongestionar procesos no está aumentando la impunidad penal?

**Gráfica 13. Índices de Impunidad en la Investigación Previa 1996-2003**



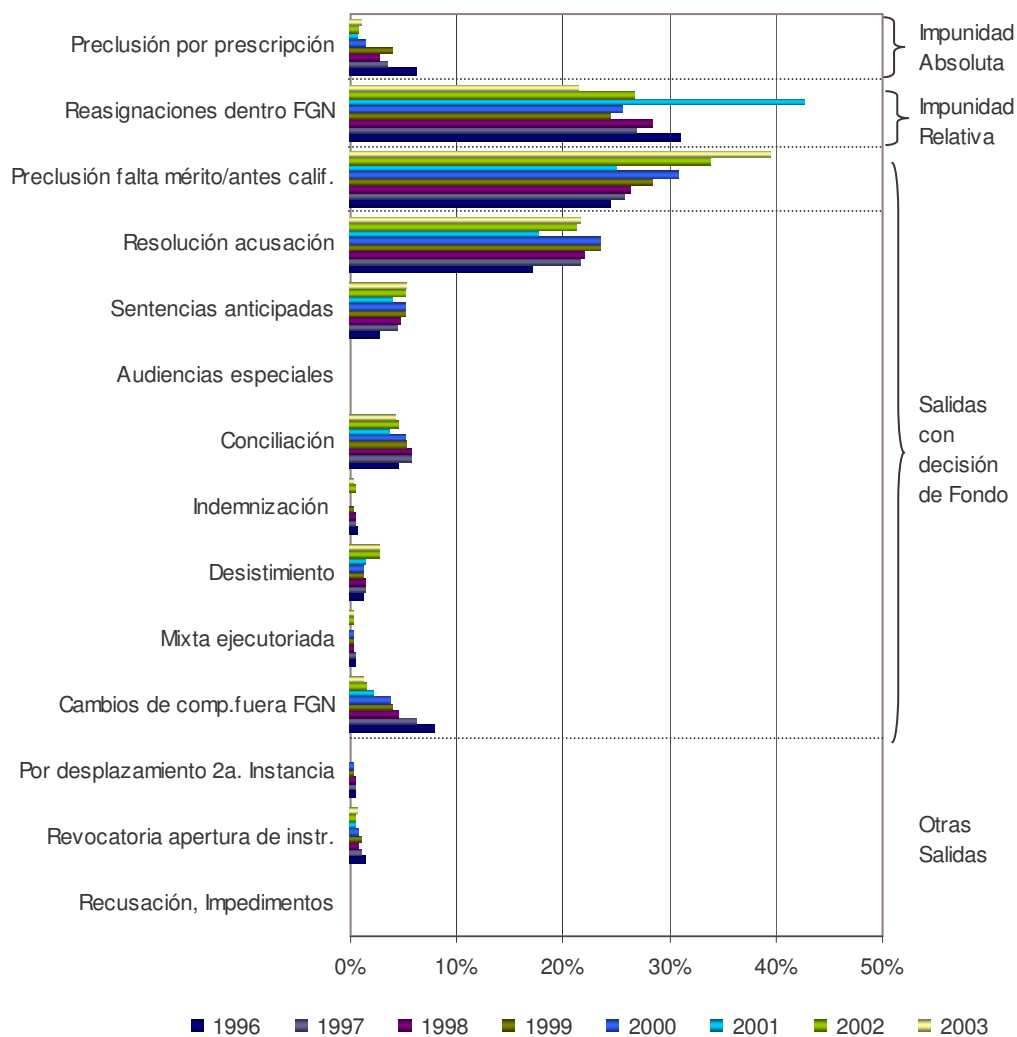
Fuente: Cálculos de los autores. Fiscalía General de la Nación. Oficina de Planeación.

Como se observa en la Gráfica 13 en el 2003 los inhibitorios representan  $\frac{3}{4}$  partes de las salidas totales en la etapa de investigación, equivalentes a 578 mil procesos de los 747 mil que salieron. Si no se tienen en cuenta los inhibitorios en el cálculo del índice de impunidad –como actualmente lo realiza la Fiscalía– la impunidad relativa disminuye de 60% a 20% durante este periodo. Por el contrario si se añaden los inhibitorios la impunidad relativa se mantiene alrededor de 80%.

En la segunda etapa -etapa de instrucción- existe un mayor número de salidas que implican una investigación de fondo por parte de los fiscales, como se observa en Gráfica 14. De estas terminaciones se destaca la resolución de acusación, que es con la sentencia anticipada, la salida de fondo más importante de esta etapa, pues significa que hubo éxito total a nivel de la Fiscalía ya que se logró identificar y acusar al imputado. No obstante, la resolución de acusación sigue representando una proporción pequeña de las salidas de fondo, pues aunque llegó a representar un 23.6% del total en el 2000, este porcentaje se ha disminuido en los últimos 2 años. Las sentencias anticipadas -una forma del *plea bargain* de los Estados Unidos- son la otra decisión de fondo más importante de esta etapa pues constituyen un éxito investigativo, ya que logran condenar al responsable anticipadamente, es decir antes de ir a etapa de juicio. A pesar de su importancia, la participación de las sentencias anticipadas también se mantiene baja y constante en el periodo. Esto es muy grave pues este tipo de salida de fondo es fundamental para reducir la impunidad y descongestionar la justicia. En los Estados Unidos y países con sistemas acusatorios como el que se adoptará próximamente en Colombia, este tipo de salida representa entre 80% y 90% de las condenas que se adjudican anualmente en ese país<sup>48</sup>, es decir es la forma por excelencia de resolver asuntos penales.

<sup>48</sup> Giraldo et al. 1997.

**Gráfica 14. Egresos Instrucción 1996-2003**  
 Porcentaje de salidas de la etapa de Instrucción\*<sup>49</sup>



Fuente: Fiscalía General de la Nación. Oficina de Planeación.

Las conciliaciones, que son una decisión de fondo muy importante, resuelven cierto tipo de delitos por medio de una negociación y representan solo alrededor de 5% de las terminaciones en esta etapa y han permanecido relativamente constantes a lo largo del período analizado. Las indemnizaciones también continúan representando un porcentaje mínimo, lo mismo que el

<sup>49</sup> \*No están incluidas las preclusiones por muerte. Los cierres parciales no se incluyen por tratarse de autos de sustanciación en el proceso.

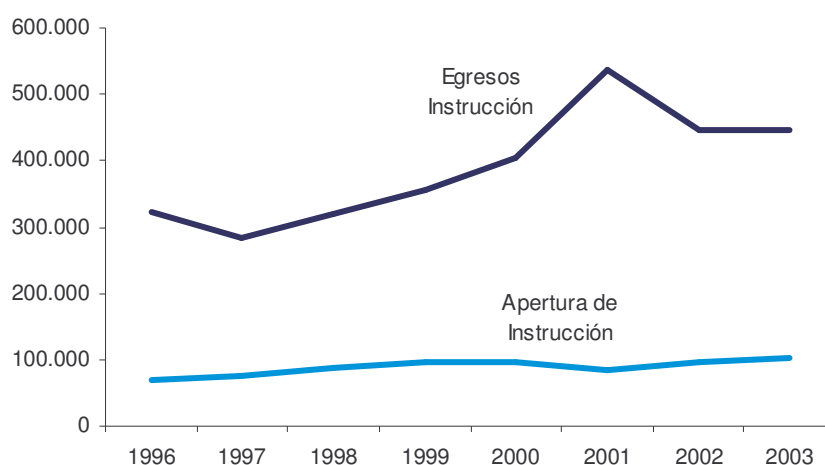
\* En la sentencia anticipada una vez el acusado se acoge a este procedimiento, el proceso se remite al juez competente previa diligencia de aceptación de cargos. En el caso de la audiencia especial que también era hasta Julio 2001 una forma de terminación anticipada del proceso, a iniciativa del fiscal o del sindicado, el juez podía disponer en cualquier momento la celebración de una audiencia especial en la que el fiscal presentaba los cargos que de acuerdo con la investigación hubieran surgido contra el acusado y éste último tenía la oportunidad de aceptarlos, en todo o en parte, o rechazarlos. En la indemnización y la conciliación el proceso se resuelve por la reparación del perjuicio o por el acuerdo entre las partes y sale de la competencia de la Fiscalía. Con la resolución de acusación el proceso se envía a reparto a los juzgados para que se inicie la etapa de juicio.

\*Las otras salidas son aquellas que no implican decisiones de fondo por parte del fiscal. Algunas pueden clasificarse simplemente como salidas administrativas, otras no. Por ejemplo, con la revocatoria de apertura de instrucción el proceso vuelve a la etapa de la investigación previa pero no se produce ninguna decisión de fondo y el proceso no sale de la Fiscalía. En el desplazamiento de segunda instancia el proceso pasa a ser competencia de otro funcionario pero no implica una salida efectiva de la Fiscalía. Los impedimentos y recusaciones son salidas administrativas, pero no hay una decisión de fondo, sino un procedimiento interno mediante el cual se efectúa un cambio de funcionario cuando un sujeto procesal recusa al fiscal o el mismo se declara impedido.

desistimiento -aunque estas tres salidas de fondo representan una proporción mayo de salidas en esta segunda etapa que en la primera. Por su parte, los cambios de competencia fuera de la Fiscalía han disminuido su importancia, bajando en 7 puntos porcentuales. Finalmente, están las preclusiones, que son las salidas de fondo que más se dan aunque no necesariamente representan un éxito en el proceso penal, pues ocurren cuando luego de las dos etapas de investigación preliminar e instrucción se demuestra que el hecho no existió, que el procesado no lo cometió, o que hay una causal de inculpabilidad, lo que en últimas significa que no se investigó a quien debía investigarse o que el investigado no tiene nada que ver con el delito imputado. Por ello miramos su constante incremento en los últimos años con preocupación –pasan de 79.787 a 176.507 entre 1996 y 2003.

En esta segunda etapa las salidas con decisión de fondo han incrementado su peso dentro del total en 6 puntos porcentuales llegando a representar 76% en el 2003, lo que demuestra una mejora en los indicadores de eficacia del proceso. La impunidad absoluta, es decir las salidas por prescripción (Gráfica 14), disminuyó notablemente pasando de 6% a 1% en 2003. La impunidad relativa, con las terminaciones de reasignaciones ha disminuido en diez puntos aunque todavía representa la tercera parte de las salidas totales en esta etapa.

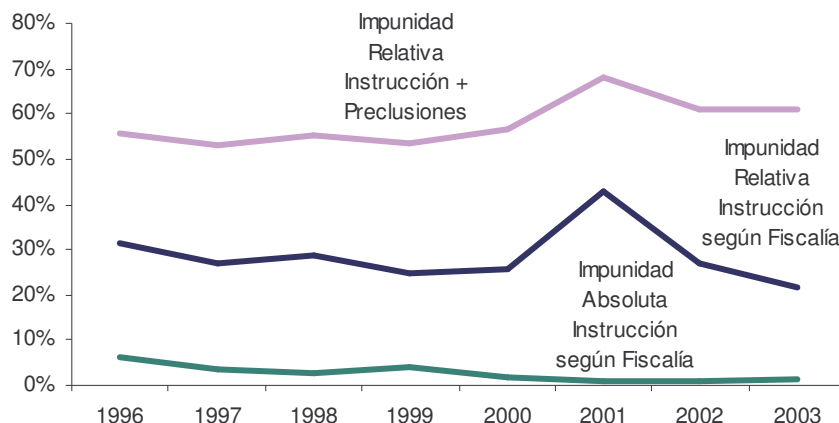
**Gráfica 15. Ingresos y Egresos de la Etapa de Instrucción, 1996-2003**



Fuente: Fiscalía General de la Nación. Oficina de Planeación.

La Gráfica 15 muestra como los egresos de instrucción se han ido incrementando y representan casi tres veces los ingresos en esta etapa. Esto es importante pues demuestra que la Fiscalía esta saliendo de más procesos de los que entran, el problema es que tipo de terminaciones se dan y cuales representan verdaderas salidas de fondo como se muestra en la gráfica siguiente.

**Gráfica 16. Índices de Impunidad en la Etapa de Instrucción 1996-2003**



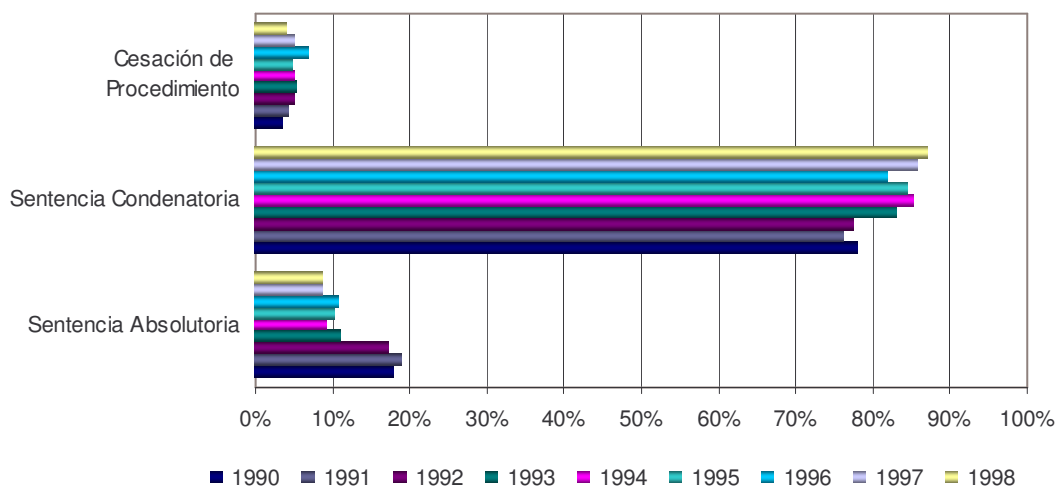
Fuente: Fiscalía General de la Nación, Oficina de Planeación.

Todo lo anterior muestra (Gráfica 16) que la impunidad relativa y absoluta en la etapa de instrucción ha disminuido en los últimos años. Sin embargo, si se suman las preclusiones por falta de mérito, el indicador de impunidad relativa aumenta en 5 puntos porcentuales, alcanzando 60% para 2003. Dado que las preclusiones son la salida más común de esta etapa junto con las reasignaciones, el panorama de éxito de encontrar un responsable por cada delito investigado se disminuye notablemente.

- **La realidad en la tercera etapa según las cifras del DANE y del CSJ**

El DANE y el Consejo Superior registran las cifras oficiales para la tercera etapa del proceso (etapa de juicio) a cargo de los juzgados. Como sus cifras coinciden, a diferencia de lo que ocurre con los datos de las dos primeras etapas del proceso, consideramos que son confiables.

**Gráfica 17. Terminación del proceso en etapa de juicio según el DANE, 1990-1998**

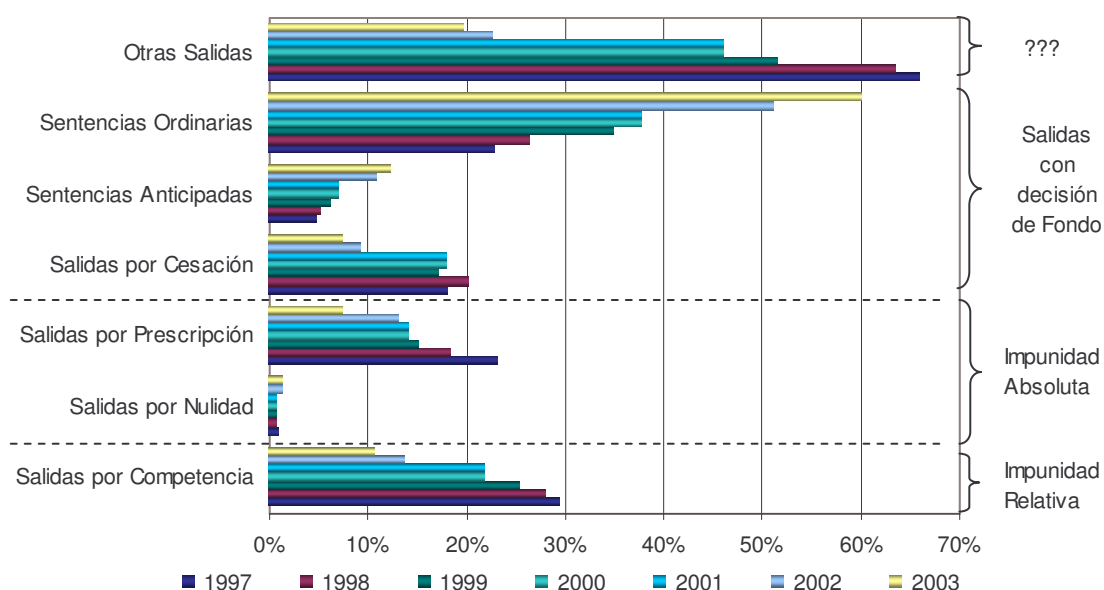


Fuente: DANE, Estadísticas Judiciales



Si se toma una clasificación similar a la adoptada para las decisiones de la Fiscalía se puede hablar de diferencias importantes en esta etapa. Entre 1990 y 1998 se observa un crecimiento ligero en el porcentaje de sentencias condenatorias (verdadero éxito del proceso penal) y un ligero decrecimiento de las sentencias absolutorias. Dado que las cesaciones – que se dan por motivos similares las preclusiones de la segunda etapa- no son muy significativas se puede concluir que en este período los juzgados son bastante eficientes.

**Gráfica 18. Forma de Salida del Juzgado según el CSJ, 1997-2003**

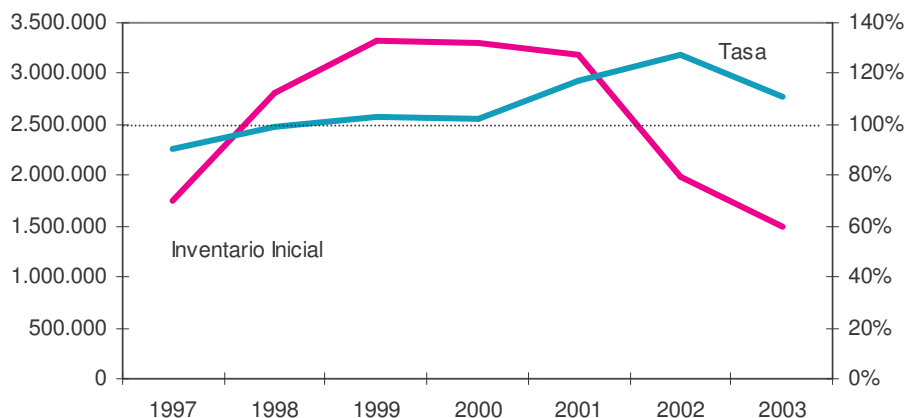


Fuente: Banco de Estadística del CSJ

Si se realiza el mismo análisis para el periodo 1997 a 2003 se observa una tendencia similar a la del periodo 1990-98, aunque con niveles de impunidad absoluta por prescripción y nulidad que no se registran en los datos del DANE para 1990-98 o que están en lo que la Gráfica 17 denomina como otras salidas. Todo lo anterior sugiere que en la tercera etapa del proceso penal el nivel de eficiencia de los juzgados es bastante alto, y no se observan niveles de impunidad absoluta o relativa importantes salvo si estos se encuentran ocultos en la Gráfica 18 bajo la denominación “otras salidas” (información del CSJ que no se puede desagregar). Sobre las cesaciones puede decirse lo mismo que se dijo en la segunda etapa para las preclusiones. No obstante, en esta tercera etapa si se espera que la mayoría de las salidas sean de fondo pues ya el proceso penal tiene por lo menos un acusado y unas pruebas sólidas. Por ello no podemos comparar los índices de impunidad relativa en las 2 primeras etapas con los de la tercera.

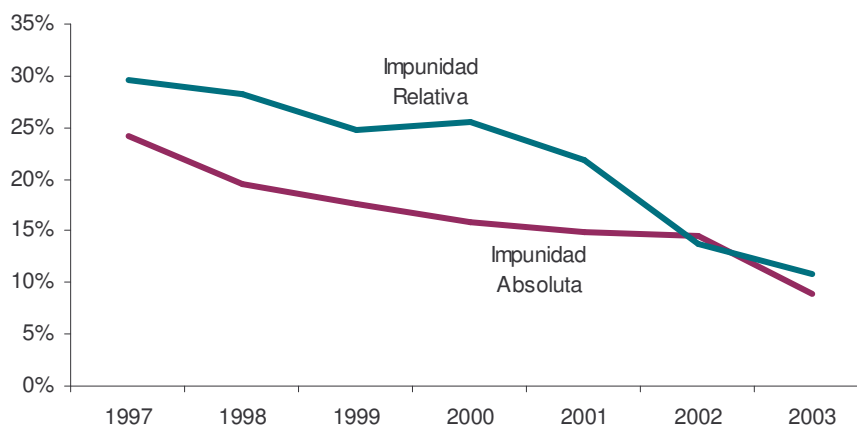
Si se mira el inventario de los juzgados y la tasa de salida se debe reconocer el esfuerzo que al igual que la Fiscalía están realizando los juzgados por reducir la congestión judicial. Como se observa en la Gráfica 19 los juzgados alcanzaron a tener aproximadamente 3.5 millones de procesos entre 1999 y 2001. Este inventario se ha reducido considerablemente a 1.5 millones de procesos a la fecha. En este momento los juzgados están evacuando mayor número de procesos de los que están recibiendo, aunque esta tasa disminuye en el último año.

**Gráfica 19. Inventario aproximado en los Juzgados y tasa de entrada y salida de procesos, 1997-2003**



Fuente: Cálculos de los autores, Banco de Estadística del CSJ

**Gráfica 20. Índices de Impunidad en los Juzgados, 1997-2003**



Fuente: Cálculos de los autores, Banco de estadísticas del CSJ

Finalmente la Gráfica 20 muestra los índice de impunidad relativa y absoluta de los juzgados para los últimos 7 años que como se mencionó antes han disminuido de manera importante en el periodo.

## 6- Conclusiones generales

- Hasta la fecha no se puede medir la impunidad penal, por que no se conocen los ingresos reales (número de delitos que llegan al sistema penal). Por ello cifras de 99% de impunidad no son más que un mito peligroso pues no se conocen con certeza las verdaderas cifras de delitos, denuncias o entradas al sistema penal.
- Aunque la impunidad penal se pudiera medir, esta no se debe generalizar porque hay una para cada etapa (que además tiene diferentes instituciones responsables). En consecuencia, solo se pueden construir indicadores de gestión o “indicadores de impunidades” de las diferentes etapas del proceso.

- Como se demostró el mayor problema para la construcción de indicadores que califiquen el funcionamiento de la justicia penal, es de metodología e información. Es necesario mejorar la cobertura y la calidad de la información y dar incentivos tanto positivos como negativos a los fiscales y a los jueces, para que su rendimiento mejore sin perjudicar la calidad de las decisiones en el proceso penal.
- Una de las grandes preguntas que surgen de este análisis es si la mediocridad y escasez de estadísticas penales son producto de un desorden general (incompetencia/ineficiencia) o si por el contrario, algún sector de la justicia se ha encargado a propósito de entorpecer la recolección de las mismas. De cualquier manera, el exceso de ineficiencia es una forma de corrupción. La gran pregunta es quienes son los responsables?
- Otra pregunta que surge de esta investigación es porque no se ha puesto en marcha el sistema único de estadísticas judiciales creado por la Ley Estatutaria hace 9 años?
- Las reformas introducidas a la ley penal en el periodo estudiado, en particular los regímenes especiales como la justicia sin rostro, normas sobre descongestión, el cambio de naturaleza de ciertas conductas punibles que pasan de delitos a contravenciones y viceversa, también han entorpecido el registro de lo que realmente ocurre en la justicia penal y de alguna manera le han permitido al sistema penal (Fiscalía y Juzgados) un nivel importante de laxitud tanto en sus actuaciones como en la forma de registrar lo que ocurre. Dado que muchas de las reformas han sido realizadas por decreto del ejecutivo, es imperativo devolverle al Congreso su facultad de legislar en materia penal para reducir el constante reformismo y los riesgos de arbitrariedad.

## **7- Conclusiones sobre los resultados**

- Hoy en día ninguna cifra oficial puede demostrar cuantos delitos o investigaciones penales existen en realidad. No obstante todas las cifras oficiales coinciden con la forma de terminación de los procesos que finalmente salen del sistema.
- La impunidad absoluta en la Fiscalía y en los Juzgados está bajando.
- Sin embargo, la impunidad relativa esta subiendo en la Fiscalía –lo que es preocupante por si mismo y además porque la Fiscalía ha incrementado el número de salidas que son realmente fracasos investigativos (es decir procesos que terminan aunque hay un delito por que no se logra encontrar un responsable –inhibitorios-, o cuando hay un responsable y no se logra acusarlo –preclusiones).
- Tanto a nivel de la Fiscalía como de los juzgados, se percibe una importante reducción de la congestión judicial
- Los datos del DANE son tan inconsistentes entre si, que no deben tomarse para medir la impunidad penal. Esto es desastroso pues el DANE es la única institución del estado con cifras de justicia penal entre 1937 y 1996.
- En consecuencia, no se puede saber nada de impunidad penal entre 1937-1996, y muy poco de ahí en adelante. Por eso cifras como 32% o 99% de impunidad podrían ser verdad o simplemente mitos peligrosos.

## Bibliografía

- Bonilla, P.G. y V.A.. Villa (1992). Violencia y jueces. Comisión Andina de Juristas
- Cáceres Pablo. "Impunidad y Fiscalía" en El Tiempo. 20 de octubre de 1996.
- Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) (1997). "Justicia y desarrollo, debates." No. 1. Agosto de 1997.
- (1999) Garantismo, eficiencia y reforma procesal penal en Colombia. Tercer Mundo Editores.
- (1999a). "Justicia de Paz en Colombia". Justicia y desarrollo, debates. Año II No. 8, Junio de 1999.
- (1999b). "Tiempos promedio del proceso penal en los despachos judiciales del circuito de Santafé de Bogotá. Resumen Ejecutivo, en Garantismo, Eficiencia y Reforma Procesal penal. Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá, Agosto de 1999.
- (2000). "Informe Anual de la Justicia 2000, Edición Especial". Justicia y desarrollo, debates. Año III No. 14, noviembre 2000.
- (2001a). "Un sistema acusatorio para Colombia, balance y perspectivas de la Fiscalía General de la Nación". Justicia y desarrollo, debates. Año IV, No. 16. Junio 2001.
- (2001b). "Justicia y desarrollo, Debates Informe Anual de la Justicia 2001, Edición Especial". Año IV No. 18, noviembre 2001.
- CIDER (2000). Estudio para la Fiscalía General de la Nación
- Coleman, C. and Moynihan, J.(1999). Understanding Crime Data. Buckingham and Philadelphia: Open University Press
- Consejo Superior de la Judicatura "Modelo Probabilístico para cuantificar la impunidad" a través del Departamento. De Matemáticas y Estadística de la Universidad Nacional. Enero, 2000.
- Constitución Nacional de Colombia (1991)
- Cuéllar, M. M. (2000). Valores, Instituciones y Capital Social en Colombia: Un proyecto Inconcluso. Editorial Universidad Externado, Colombia.
- DANE (1993). Las Estadísticas Sociales en Colombia
- DANE . La justicia Colombiana en cifras, 1937-1994
- DANE. Encuestas de Victimización en la Encuesta Nacional de Hogares de 1985, 1991 y 1995.
- DANE Boletín (1987).
- DANE Boletín (1993).
- Departamento de Planeación Nacional, Justicia y Desarrollo 1994.
- Fiscalía General de la Nación (2003). "Indicadores de Desempeño de la Fiscalía General 2000-2003", Diciembre.
- Gaitán, F. (1995). En Deas, M. and F. Gaitán. Dos Ensayos especulativos sobre la Violencia en Colombia, Bogotá Tercer Mundo Editores.
- HMCP (2002). Excerpts of HMCP. The Sunday Times, 22 October 2000.

Mayhew, P. (2000) "Researching the State of Crime; local National and International Victim surveys" in R.D. King and Wincump, E. (eds) Doing Research on crime and Justice Oxford, Oxford University Press

Policía Nacional, Revistas Criminalidad 1980-2002.

Restrepo, E. M., F. Sánchez y M. Martínez. (2004). "¿Impunidad o Castigo? Análisis e implicaciones de la investigación penal en secuestro, terrorismo y peculado.", Documento CEDE No. 2004-09, CEDE Universidad de los Andes, Bogotá.

Restrepo, E. M. (2003). "La Justicia como Instrumento de Paz". Debates de Coyuntura Social, Fedesarrollo, No 15, Junio.

Restrepo, E. M. (2003). Criminal Justice in Crisis. Fear and Distrust. Palgrave/ Macmillan, U.K

Restrepo, E. M. y F. Sánchez. Secuestro, terrorismo y peculado (libro por publicarse)

Revista Cambio. (2000) "Extracto del Reporte Anual del Departamento Administrativo de Planeación Nacional de 1998", 14 Agosto.

Rubio M. (1999) Crimen e Impunidad. Precisiones sobre la violencia. Tercer Mundo Editores, Colombia