

Experiencias en foco

Voces de la gestión desde la práctica

Entrevista a Ángela Buitrago

NÚMERO

26

Sistemas Judiciales

Una perspectiva integral sobre la administración de la justicia

MODELOS DE GESTIÓN DE LOS
MINISTERIOS PÚBLICOS FISCALES



Experiencias en foco

Voces de la gestión desde la práctica

Hace ya más de 20 años que Colombia puso en marcha su sistema acusatorio, en un contexto social atravesado por los altos niveles de violencia. Como en el resto de la región, las primeras reformas al Ministerio Público buscaron romper con su diseño organizacional tradicional, que era un “reflejo” del de los tribunales. El objetivo era orientar el trabajo de las fiscalías hacia sus funciones propias, como la investigación criminal, el impacto en los fenómenos delictivos y la tutela de las víctimas.

Sin embargo, a más de dos décadas de esas reformas, sigue abierta una pregunta central: en qué medida esos modelos de gestión están efectivamente al servicio de una política de persecución penal más eficaz, capaz de cumplir con los objetivos de controlar la criminalidad y tutelar los intereses de las víctimas. Para conversar sobre estos desafíos, conversamos con Ángela Buitrago, ex fiscal delegada ante la Corte Suprema, ex Ministra de Justicia y Derecho pero, como ella misma nos pidió que la presentemos, antes que nada, docente.

Aldana Romano: Antes que nada, gracias Ángela por este tiempo que tan gentilmente nos brindas. Teníamos una primera pregunta como para iniciar esta conversación. Nos interesaría, en primer lugar,

conocer cómo describirías hoy a partir de tu amplia experiencia, el modelo de gestión de la fiscalía de Colombia. Si tuvieras que decir en qué consiste, cuáles son sus características principales, ¿Qué nos dirías?

Angela Buitrago: Bueno, yo creo que hay que contar una particularidad del sistema penal colombiano. **Y es que la fiscalía maneja 3 clases de procesos totalmente diferentes: un proceso inquisitivo, un proceso acusatorio y un procedimiento abreviado.** Eso significa que, digamos, estamos bajo un paraguas que se llama sistema de gestión integral pero obviamente no puedes trabajar la gestión igual en un sistema inquisitivo que en un sistema acusatorio, quizás un poco en un sistema acusatorio y un sistema abreviado que obviamente lo que, digamos, reduce son algunos aspectos del sistema acusatorio. Pero es bueno hacer esta aclaración porque hace muchos años, y yo diría que desde la época en que estuve yo **desde el 2005, la fiscalía le apuntó a un sistema de gestión integral, pues empezaba el sistema acusatorio, pero lo cierto es que no terminó nunca el sistema inquisitivo.** Y allí el direccionamiento entonces estratégico se convierte también en un elemento complementario de ese sistema de gestión.

Yo lo veo y simplemente lo analizo, no como bueno o malo, sino como un tema que interrumpe un sistema de gestión integral y es los cambios de fiscal cada 4 años. Porque el direccionamiento estratégico varía de fiscal en fiscal. Y esto también termina diciendo que los pilares del direc-

>>> cionamiento van a afectar el sistema de gestión integral.

Cuando nosotros observamos el tema de, digamos, el último, que puede ser el primero de los ejemplos más recientes del último direccionamiento estratégico, pues obviamente el sistema integral de gestión tendrá que apuntar a los pilares que hace incluso deslocalizar a los fiscales dentro de un sistema judicial como es el nuestro. En la Fiscalía nosotros pertenecemos a la rama judicial en Colombia. También es otra aclaración importante, porque el Ministerio Público o Fiscalía General de la Nación termina siendo una parte de la rama judicial en Colombia.

Y entonces aquí empezamos a ver cómo ese sistema de gestión va a generar unos componentes del sistema de gestión integral que va a tener, en particular, unas variaciones de acuerdo a esos direccionamientos estratégicos. Y esto significa que si bien es cierto que nosotros tenemos una serie de modelos estándar o de pasos obligados para la gestión, podemos decir que está el de control interno, el famoso MECI, que es el primero de los modelos estándar que asegura supuestamente el cumplimiento de objetivos y riesgos, como los mapas de procesos, que significa también que se estructura en niveles estratégicos de dirección, de emisión de objetivos; pues obviamente cuando cambia tu programa y tu direccionamiento estratégico se afecta el sistema de gestión integral, dislocando o poniendo el énfasis en determinados puntos.

Y desde ese contexto digamos que también hay una serie de procesos como la gestión documental, que es muy importante para el manejo de la información. Yo creo que éste es el punto neurálgico también de cualquier fiscalía: cómo manejo esa información, cómo tengo protegida esa información, pero además cómo administro y gestiono esa información para una labor adecuada de la Fiscalía General.

Esto nos lleva a múltiples elementos de consideración, que significa que el sistema colombiano le ha puesto una intencionalidad clara, un sistema de gestión enfocado en la misión, obviamente en el cumpli-

miento de objetivos y de riesgos de la actividad de la fiscalía; y también un sistema de seguridad que apunta en esa gestión documental, no solo a administrar esa información que ya les pondré algunos ejemplos, sino también a unos instrumentos de seguimiento y de sistema de gestión de seguridad para saber qué está pasando.

Miren, lamentablemente el tema de la gestión, y aquí yo lo digo en el mejor de los sentidos, es un tema que debemos mirarlo desde la fiscalía pero también desde los órganos que hacen seguimiento a la gestión de la Fiscalía. Y aquí vamos a encontrar la Corporación Excelencia para la Justicia. La Corporación Excelencia para la Justicia hace una investigación sobre la gestión de la Fiscalía. Ya les mostraré cifras. Pero el tema más grave de esto en términos concretos es que una cosa muestra la Fiscalía y otra cosa muestra el sistema de análisis de la Corporación Excelencia para la Justicia.

Entonces, si bien la pregunta que me hacías es cómo es el sistema de gestión, yo creo que es importante hacer estas aclaraciones porque esto va a tener esos componentes de esa gestión integral que es modelo estándar MECI, el mapa de procesos, el SGI, la gestión documental y obviamente la seguridad y los instrumentos de seguimiento, pues también depende de cómo se estructure el programa de direccionamiento.

Porque si yo, por ejemplo, tengo un mapa de procesos estructurado en niveles en donde las direcciones van a asumir determinados procesos o territorios y después la fiscalía inmediatamente introduce una reforma total de la estructura de la fiscalía —como sucedió hace 8 años y hace 4 años—, pues significa que también va a alterar el sistema de gestión que necesita un reacomodamiento frente a las funciones. Entonces se ve como un tema de check list que es el punto central de esto, y yo creo que **la gestión es la forma de observar críticamente y objetivamente si efectivamente la fiscalía está cumpliendo o no está cumpliendo con sus objetivos constitucionales y legales** y desde ese punto de vista con sus riesgos.

>>> Este modelo de gestión entonces busca establecer unas pautas. Digamos que pueden ser generales desde el punto de vista de lo que hemos visto, pero también deben ser específicas desde el punto de vista de los cambios de direccionamiento cuando nosotros estamos en este contexto. Entonces los modelos de gestión apuntan al artículo, yo digo que es el artículo 250 de la Constitución Nacional. **La Fiscalía General de la Nación es el órgano investigador y persecutor de oficio frente a construcciones delictivas. Es autónomo, es independiente.**

Y aquí viene una transversalidad también de la gestión de la fiscalía. Y yo lo quiero comentar porque cuando nosotros miramos los famosos cuadros de seguimiento de los índices de la fiscalía empezamos a ver que hay muchos de esos cuadros que nos permitirían decir que hay un cumplimiento frente a los objetivos. Pero cuando empezamos a ver ya la forma como, por ejemplo se hacen las salidas de la carga laboral, empezamos a darnos cuenta que, a pesar de que el índice podría ser satisfactorio, si a ti te dicen hay un índice de salidas del 81%, uno dice: guau, fabuloso, pero ese 81% son salidas que se trabajan a través de archivos y la mayoría de archivos, según la Corporación Excelencia para la Justicia, en casi un 70% es porque no se encuentra al responsable, pero eso no quiere decir que no hay delito.

Entonces, el sistema de gestión de la Fiscalía tiene una serie de pautas, elementos, seguimientos y verificaciones anuales. Incluso una de las cosas más complejas para el fiscal es estar rindiendo los informes permanentes de gestión que, en muchos casos, frente a la complejidad de los cuadros o de los sistemas ocupa una gran parte de su tiempo. Y entonces el fiscal se encarga de empezar a llenar lo que se llama en la fiscalía "llenar cuadritos" para poder dar la información correspondiente, siendo un tema que podría salir de otra manera.

Debería haber un sistema que automáticamente genere incluso por seccionales, por direcciones o por locales, un sistema que se alimente lo que nosotros llamamos

el SPOA en el sistema acusatorio y que permitiera aglutinar toda esa información sin necesidad de que sea el funcionario el que dé la información de cuántos procesos han entrado, qué archivos han salido, cómo han salido las preclusiones, qué pasa con las acusaciones.

Y creo que desde este punto de vista el sistema de gestión, ya pensándolo en macro de un sistema de fiscalía, no es tanto cuántas imputaciones hay sino cuántas condenas efectivas o absoluciones, digamos, dentro de un marco particular profiere una fiscalía en torno a la decisión de los jueces. Y esta gestión, por ejemplo, no está controlada por la Fiscalía. Yo me llevé una sorpresa particular cuando estuve en la terna para Fiscal General. Yo le lancé un derecho de petición a la Fiscalía diciéndole cuántas acusaciones ha hecho la Fiscalía en los 2 últimos años y me dice una cifra X. Y le digo: ¿y cuántas decisiones judiciales conforme a las acusaciones han salido? No, ese registro no lo lleva la fiscalía, ese registro lo lleva el Consejo Superior de la Judicatura, o sea los jueces.

Yo decía: si la gestión significa investigar, acusar y llegar a una unión clara, pues debería tener dentro del sistema de gestión de la fiscalía el análisis de qué están haciendo sus fiscales con esas imputaciones iniciales. Porque aquí el sistema de gestión, y fíjate que aquí también es un problema cómo se basa la calificación de un sistema de gestión de objetivos. Cuando quieran interrumpirme, me interrumpen. Yo voy hablando todo lo que tengo en la cabeza, pero cuando quieran me interrumpen.

Fíjense cómo hubo fiscales que le ponían un gran promedio a la imputación y la gestión no es simplemente la imputación. Y cuando calificaban la imputación hacían un paralelo de resolución de caso que era llamativo. Esto estuvo en el período del fiscal Barbosa, en donde según nos contesta la Fiscalía General de la Nación, si usted imputa tiene el 35 por 100 del caso resuelto. ¿De dónde sale ese 35 por 100 del caso resuelto cuando simplemente es un acto de comunicación? Si usted acusa tiene el 80 por 100 del caso resuelto.

>>> Y entonces yo decía: ¿cómo estoy mirando la gestión de los fiscales en ese panorama? ¿Cómo estoy trabajando la forma de medir el cumplimiento de los objetivos? Si el artículo 250 dice investigar, acusar y hallar los responsables. O sea es un trípode. Yo no me puedo quedar solo en la imputación porque la imputación muchas veces ni siquiera va a acusación o la imputación en muchas ocasiones termina precluyéndose por prescripción, etcétera.

Entonces la gestión del sistema en Colombia es una gestión interna del sistema de la Fiscalía. Quisiera ver si esto se ha ampliado en la actual administración, pero según los informes y los cuadros, por lo menos públicos, estamos llegando a la misma forma de entendimiento en términos de qué significa hablar del monitoreo o seguimiento de los casos. Y hay cuadros, ustedes los consiguen en la página de la fiscalía que se llama monitoreo de indicadores del SGI, que es el sistema de gestión integral del 2025, incluso de enero del 2026. Y fíjense cómo en este monitoreo de indicadores hablan de monitoreo estratégico y de otra clase de procesos.

Pero les voy a poner un ejemplo en particular: planeación estratégica, el indicador calidad en la formulación del plan de acción, periodicidad trimestral, resultado 0,0,0. Porcentaje de ejecución del presupuesto comprometido para la vigencia meta 95, resultado 78,74, incumplimiento en la ejecución de los planes de acción o priorización 0,0,0. Cumplimiento de plan estratégico de comunicación 100 por 100. Tasa de variación de quejas y reclamos en la meta reducir un menos 10 por 100, resultado 57 por 100 al finalizar el año. Nosotros tenemos un stock de denuncias de 2.000.000, 870.000 investigaciones. Tenemos una carga laboral en fiscales que a veces son 3.000 carpetas, otras veces 5.000 carpetas. Y solamente tenemos un rasero medido racional en lo que son los delegados ante la Corte. Los delegados ante la Corte manejan más o menos unos 40 procesos. Y esto significa entonces decir: ¿cómo evalúo yo una gestión de un fiscal que tiene 3.000 carpetas con respecto a un fiscal delegado de la Corte que tiene 40 carpetas? ¿Cómo evalúo yo ese indicador que acabo

de leerles que entre otras cosas acabó el año perdido porque solamente se mejoró en un 57 por 100 según el resultado?

Ahora habrá que ver cómo hacen esa tasación del resultado. Pero yo les estoy dando datos fuertes de lo que significa la valoración del SGI. Desde ese punto de vista entonces estamos trabajando sobre tiempos también, que es muy importante. ¿Qué tiempos está utilizando la fiscalía? Y yo le cuento, yo he sido litigante también y hoy tomé la decisión, después de salir del Ministerio, de que una de las razones por las que no vuelvo a litigar son los tiempos. **Un proceso penal está demorando entre 8 y 10 años sin casación.** Ahora incluso tengo un procedimiento abreviado que se supone que era abreviado, que era menor formalmente en el papel. El sistema acusatorio debe demorar máximo 180 días, 210. El abreviado debía durar mucho menos y este proceso lleva 8 años, un sistema abreviado. Eso por ponerles un ejemplo de la práctica. Ahora, cómo están evaluando el tema del sistema abreviado y también el punto de cómo están gestionando para apresurar los tiempos. Y según esto en el informe de gestión si nosotros vemos el análisis gestionado dentro del término establecido trimestral dicen que han cumplido un 85 por 100. Pero el índice de salidas está en un 84 por 100 con el 80 por 100 de archivos. Entonces, y fíjense esta incongruencia: si yo digo eso, yo digo oiga, la fiscalía está gestionando. Sin embargo el índice de evacuación total es del 15 por 100, cosas que son incomprensibles dentro de un sistema de gestión, pero que yo se las cuento porque es importante tenerlas claras para saber cuál es el modelo de gestión.

Y más que tener un modelo de gestión es cómo hago yo la tabulación de ese modelo de gestión. Fíjense que yo tengo un modelo de gestión ideal, quizás mapa de procesos, seguimiento, etcétera. Pero cuando yo hago la tabla me quedan muchas incongruencias. Y cuando yo miro a la Corporación Excelencia para la Justicia me dice: el 81 por 100 son archivos, la mayoría 70 por 100 son de no hallazgos responsables. Pero se están perdiendo las sentencias condenatorias cuando acusa la fis-

calía. Hay otra salida por preacuerdos. Una salida menor, que intentamos restablecer, es el sistema del principio de oportunidad a través de una ley del Ministerio de Justicia que también apoyó la Corte Suprema y la Fiscalía General de la Nación, **para aplicar realmente el principio de oportunidad y para mirar también figuras de terminación anticipada del conflicto.**

Pero esa es una ley que se aprobó el año pasado en noviembre del año pasado, la 2.277 del 2025, que también va a tener que mirarse en efectividad en torno a figuras tan importantes del sistema acusatorio como es el principio de oportunidad, como son los preacuerdos, porque hay muchas decisiones de la Corte Suprema que invalidaron los preacuerdos y los principios de oportunidad.

Entonces cuando yo hablo de todo esto, que estoy hablando un poco de mi percepción también pero de la realidad, significa que el modelo de gestión existe. **Hay un modelo de gestión estructurado. Hay un modelo de gestión que responde a esos sistemas que he mencionado, al MECI, al SGI, al CEGI que es seguimiento.** Pero que en la práctica cuando se evalúa hacia fuera la gestión, **el resultado no es realmente la gestión de la Fiscalía General de la Nación.**

Y desde ese punto de vista, sin lugar a dudas, ha habido cambios importantes que no han tenido todavía suficiente efecto. Y uno de los grandes problemas, a pesar de que tenemos el indicador de manejo de información, es que en mi época había 57 sistemas software que no se leían ninguno con ninguno. Entonces había una incompatibilidad. Y esto es muy importante en la gestión de información porque **si nosotros no tenemos sistemas compatibles no va a haber una información real de la fiscalía.** En todos estos procesos que además tienen particularidades totalmente diferentes empezamos a ver cómo en este contexto el tema de la información además del indicador o del rubro de necesidad de información, está pasando por un problema y es la falta de compatibilidad entre sistemas. Creo que ahora hay 85 sistemas software. Eso quiere decir que ningún pro-

grama lee ningún programa. Aquí se perdió muchísima información. Tuvieron que volver a digitar información de Justicia y Paz. Tuvieron que digitar información del sistema Ley 600 que era un sistema software diferente al Ley 906, incluso para encontrar lo que se llaman casos comunes. Si yo le pongo un sistema estructurado o no estructurado de informática a esta información pues tengo que pasarla a un modelo compatible para que me pueda leer toda esa información y me pueda aglutinar casos. Aquí se hace aglutinamiento de casos y se utiliza aglutinamiento de casos pero dentro de un solo sistema.

Y paro ahí. Les veo cara como diciendo ¿que paso?

Aldana Romano: No, no, no, al contrario. Gracias.

Obviamente, la pregunta dio lugar a una respuesta, que fue abarcando muchos de nuestros tópicos y de nuestras inquietudes, lo cual habla muy bien de la pregunta y muy bien de tu respuesta, porque no hay mejor entrevista que aquella en la que el entrevistador o la entrevistadora poco aparecen y es la palabra del entrevistado, en definitiva, en este caso, la entrevistada.

Lo que más nos interesa rescatar y un poco tratando de reelaborar la pregunta —nos abriste un montón de temas— y tratando de poner en diálogo con otros desafíos que encontramos en la región, vos recién muy correctamente nos dabas cuenta de este principal desafío que tienen los Ministerios Públicos de desarrollar modelos de gestión que efectivamente contribuyan con la planificación de la persecución penal. Lo relatabas desde distintos aspectos y distintos tópicos, y a mí me surgían en relación con esto dos preguntas en particular. **La primera en relación a si en algún momento de estos 20 años, en las distintas gestiones o en los distintos direccionamientos estratégicos que ha tenido el Ministerio Público de Colombia, dirías que el modelo de gestión sirvió efectivamente a la persecución penal.**

Angela Buitrago: Yo creo que uno no puede descalificar de tajo las administraciones, pero

>>> sí te da mucho también el indicador de la percepción de credibilidad en la institución. Y si tú miras antecedentes por la forma como se ejecutaba, incluso fue la época del paramilitarismo, en la época en que se persiguió el paramilitarismo en Colombia, en la época en que la Fiscalía llamó a personajes de la sociedad y que no hubo circunstancias que impidieran que ciertas personas no llegaran, el indicador de los años 2005 a 2008 fue un indicador del 85 por 100 de credibilidad en la fiscalía.

Hoy la fiscalía general, no sé si por el caso de impacto que también puede ser, porque también había un modelo de gestión que nosotros mismos poníamos interrogantes en el sentido de otra clase de criminalidades, pero en esa época el índice y la percepción de la sociedad colombiana era una confianza del 85 por 100.

Hace unos años era del 12 por 100 y ahora la percepción está muy baja. Y eso significa también entender, y es que Colombia es un laboratorio para poderte explicar esto. Es impresionante porque Colombia está atravesada ahorita por un proceso de paz. Entonces la Fiscalía, entre otras, tiene un arduo trabajo en investigar a los criminales de alto impacto, que es una de las estrategias de persecución. Pero si resulta que estos criminales de alto impacto están sentados o se van a sentar a la mesa de paz, en muchos casos que se obtuvo orden de captura, se está investigando, se va a acusar, se levanta la orden de captura. Entonces todo radica también en quién levantó la orden de captura, la fiscalía por solicitud del Presidente de la República bajo un modelo de paz.

Entonces cuando tú me haces esta pregunta, en Colombia no es blanco y negro. En Colombia tenemos muchas particularidades que afectan la gestión de la Fiscalía. Y yo lo digo con conocimiento de causa porque afecta también a los fiscales. Un fiscal que ha invertido su vida en investigar una organización criminal, que ha logrado la prueba de estas organizaciones criminales de alto impacto y que logra imputar y una orden de captura para lograr restablecer en cualquiera de las teorías que hable-

mos la norma, y resulta que el criminal logra el levantamiento de la orden de captura, los fiscales están desmoralizados. Y yo lo digo como ex fiscal. Después de que tú pones en riesgo tu vida, tu familia, tu historia, todo absolutamente todo, y llega este momento, entonces el tema de la gestión va atravesado también por estas particularidades.

¿Cómo rindo yo una gestión hoy en día si no me dejan avanzar en el proceso? ¿Cómo digo yo tengo una orden de captura que hice? Acaba de suceder. Acaban de capturar, y esto lleva un año, acaban de capturar una persona que tenía una orden de captura de uno de los grupos más fuertes que es el Grupo Calarcá, uno de los grupos que nosotros llamamos grupo armado organizado, y lo soltaron. Ayer lo capturaron, y ayer ya estaba suelto porque está sentado en la mesa.

Hay que entender también que la gestión de la Fiscalía en Colombia está atravesada por esas realidades de un proceso de paz, de un proceso con unas facultades especiales. Y aquí las críticas vienen por otro lado, pero yo me centro en el tema de gestión. Y desde ahí entonces si tú miras eso en los últimos 10 años, creo yo, la gestión de la fiscalía viene siendo considerada muy baja o no relacionada adecuadamente a lo que espera el índice de criminalidad colombiano y de víctimas en Colombia.

Aldana Romano: Y volviendo, porque si algo destacaste bastante en la primera respuesta fue el modelo de gestión integral. Entiendo, si no te interpretamos mal, como un acierto del Ministerio Público.

Angela Buitrago: Teóricamente.

Aldana Romano: Teóricamente. Pensando en la forma en la que se organizan los Ministerios Públicos, en el sentido primario que tuvimos con la reforma de pensar organizaciones que no reflejaran la organización del Poder Judicial, que atendieran a los propios objetivos que tenía el Ministerio Público:

¿Cuál dirías que es hoy el principal obstáculo que **encontrás**, más allá del contex-

>>> to particular que nos fuiste relatando en cada caso, **en la organización o en el modelo de gestión para poder lograr que ese modelo colabore con la misión institucional que tiene el Ministerio Público?**

Angela Buitrago: Bueno, yo creo, y aquí va en la línea de la respuesta inicial, que **el trípode de procesos ha complejizado mucho también el tema de gestión**. Porque cuando yo tengo función judicial en el sistema inquisitivo tengo autonomía, tengo independencia, tengo una serie de elementos. En el sistema acusatorio quieren quitarle la condición de judicial al fiscal. Y entonces ahí viene una situación, y es que existen comités para aprobarle a un fiscal sus decisiones a interposición de estructura directiva, en donde le dicen usted no puede imputar o acusar y le cambio el proceso a Pedro Pérez. Y esto significa incluso quejas recientes de fiscales que fueron trasladados o quitados sus procesos por intervención de directivos y estructura directiva. Y esto acaba también con la gestión, porque quien conoce el caso es el fiscal que ha instruido, quien conoce el caso es el fiscal que ha investigado y su policía judicial. Y este es un gran cuello de botella para contestarte la pregunta, porque tú me dices qué es lo que interfiere, y creo que todo esto interfiere.

Y todo esto interfiere también porque hay visiones políticas que no deben inmiscuirse en un sistema de administración de justicia. Y entonces cuando tú tomas esta decisión, yo te voy a contar, no porque lo haya hecho yo, pero cuando yo fui fiscal delegada ante la Corte existía ya el comité de consultas. Se llamaba el comité de consulta, donde los delegados ante la Corte que éramos nosotros nos llamaban y nos decían viene un fiscal, diga usted si tiene que acusar o imputar, acusar o precluir. Yo por objeción de conciencia me retiré, nunca participé y le dije al fiscal general no voy a participar, porque es irresponsable de mi parte decirle a un fiscal que instruyó, que investigó, hacerle una segunda instancia sin que él ni siquiera sea mi instancia. Y por lo tanto creo que ese comité debe abolirse. Eso lo hice yo desde el 2005 y siguió el comité. Hoy en día todavía hay comité.

Y sobre esa base muchos de los fiscales que sí pueden fallar, claro que pueden fallar y equivocarse, pero para eso están las instancias judiciales y las instancias superiores a ellos. Nadie puede venir sin conocer un proceso a demeritar la función del fiscal. Esa intervención, ahora con el criterio de que en el sistema acusatorio los fiscales son solo administrativos, me parece la peor de las intromisiones en la función de administrar justicia.

Julian Alfie: Respecto a esto último, la idea de que los fiscales son “sólo administrativos” o “administradores”, ¿de dónde surge esta idea y concretamente en qué consiste?

Angela Buitrago: Digamos que aquí trabaja mucho la inclusión del sistema acusatorio. Entonces decían que **quien tenía la posición oficial de la Fiscalía era el Fiscal General** y que por esa razón los fiscales delegados en el sistema acusatorio, al no ser judiciales según ellos porque no detenían, no dictaban medidas de aseguramiento, solamente iban ante un juez de control de garantías, **pues eran personas que simplemente estaban trabajando sobre la base de una solicitud y un acto de parte que debería ir a los jueces.**

Dos, que en el sistema acusatorio debía entenderse que los fiscales al no tener esa función judicial no son “tan autónomos y tan independientes”. Y esto ha cobrado fuerza lamentablemente porque yo creo que el fiscal tanto en ley 600 como en ley 906 tiene que tener autonomía e independencia, si no acabas con uno de los principios generales de la administración de justicia.

Y sin embargo todas estas formas que se han construido dentro de la gestión de la Fiscalía, quienes intervienen... “no, usted tiene que consultarle su decisión al director de la unidad”, “no, usted tiene que consultarle su decisión al comité”, “no, usted tiene que consultar su decisión a altos dignatarios de la fiscalía”, pues se ha convertido realmente en una pérdida para mí fundamental de independencia.

Ahora, si nosotros estamos diciendo que queremos fiscales idóneos, nombremos fiscales idóneos. No podemos estar nom-

>>> brando por recomendaciones políticas. No podemos estar nombrando porque es un compromiso con X o con Y funcionario. Y esto significa tener también la condición clara de que la capacidad, el conocimiento y obviamente la formación de un fiscal es un elemento esencial para que la Fiscalía pueda administrar justicia adecuadamente. **Si yo tengo personas que dependen del poder político, si yo tengo personas que dependen de un favor de X o de Y, esto lo estoy hablando en todas las administraciones, es absolutamente imposible que haya una administración de justicia.** A mí me tocó visualizar como personas que en la vida habían visto el derecho penal, estaban administrando justicia en penal. Y eso tiene un gran problema para la credibilidad, pero también para la vida de la gente. **Estar sometido yo a un investigador que está respondiendo a otros parámetros y no a la independencia e imparcialidad es gravísimo.** Por esa razón tampoco puedo creer que sea posible que estas personas sean nombradas de esa manera. Y ese es un tema que yo siempre he discutido.

Creo que los fiscales hoy en día, el Consejo de Estado obligó a estabilizar la carrera. Nosotros teníamos solamente 5.000 en carrera en la fiscalía. Son 27.000 funcionarios. Pero de esos 27.000 solo 5.890 son fiscales y no todos estaban en carrera. La mayoría en provisionalidad. Y esto lleva a que yo pueda disponer de esa provisionalidad. Han tratado de alcanzar alguna forma de solución a eso a través de algunas normas, para por ejemplo disponer de despidos o de cambios, ya no se puede hacerlo tan libremente como antes; si usted era provisional, entonces permiso... y aquí vienen otros. A través de decisiones de la Corte y del Consejo de Estado se ha tratado de limitar ese tema, pero la provisionalidad es una gran gran falla en el sistema porque se utiliza para otras cosas y creo que también en la misma dirección que preguntaba Aldana, pues es un mecanismo que no es idóneo para garantizar una justicia apta.

Julian Alfie: Bien, quisiera retomar uno de los puntos que surgía de la primera respuesta, en donde señalabas que de acuerdo a lo que uno puede interpretar de los infor-

mes de gestión de la fiscalía, por momentos parece que en la práctica el objetivo de la actuación fiscal se reduce a lograr imputaciones. Y esto se vincula a un **desafío que es transversal a distintos Ministerios Públicos, que es definir con claridad cuál es la misión institucional**, que no siempre surge con mucha claridad de las constituciones, de las leyes y ni siquiera de los planes estratégicos.

Mencionabas vos hace algunos minutos cuestiones como el impacto sobre la criminalidad, la tutela de las víctimas como cuentas pendientes. ¿Cuál consideras en ese sentido que es la misión institucional de la fiscalía de Colombia? ¿Qué tan clara crees que está esta misión al interior de la fiscalía y en qué medida consideras que el modelo de gestión contribuye en la práctica cotidiana con el cumplimiento de esa misión?

Angela Buitrago: A ver. Yo creo que el mandato del artículo 250 y 251 de la Constitución Nacional es claro. El artículo 250 de la Constitución como les decía yo a ustedes, termina diciendo claramente que corresponde a la Fiscalía General de oficio o mediante denuncia investigar, acusar los presuntos delitos. Entonces la facultad, la misión y el objetivo de la fiscalía sin lugar a dudas, es que **está obligada a ejercer la acción penal y a realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito.** Esto no es ambiguo. Esto es clarísimo. Y que obviamente lleguen a su conocimiento desde algún punto de vista por denuncia o de oficio cuando los delitos así lo ordenan. Pero también la Constitución dice algo muy importante que también impide el abuso en algunos casos de la fiscalía. Y es que cuando haga esto tiene que cerciorarse de que haya efectivamente motivos, circunstancias fácticas que establezca la ley, o sea que sea delito. Pero además que haya sin lugar a dudas, la demostración de que estos hechos surgieron y que estos hechos corresponden a un tipo penal.

Entonces para mí no hay duda del artículo 250, la misión y el objetivo de la Fiscalía es ese. Pero además no dice solo investigar. Entonces yo no podía parar en la imputa-

ción. Yo tengo que imputar, acusar y obviamente proteger a la víctima. También es un mandato constitucional respecto a la fiscalía. La fiscalía por mandato de la Constitución, 251 y el artículo 11 de la ley 906 representa a la víctima, que es otra mezcla también que tiene el sistema colombiano. La víctima tiene un papel preponderante en el sistema colombiano. Entonces si tú me dices hay duda, no, no hay duda. Y además quienes sean fiscales tienen la obligación. Por lo tanto no puede mediar entre ese fiscal y el caso nadie que le diga no conviene, no lo hagamos, no esperemos después.

La misión de la Fiscalía es clara. Y los índices de gestión, yo digo que el papel aguenta todo y lo vemos siempre en las formas y en las proyecciones de cualquier empresa. La fiscalía entre otras es una empresa para atacar el crimen. Los indicativos y los indicadores son muy acertados en el sentido de que tengo que tener para que la fiscalía funcione primero una estrategia, segundo unos procedimientos que me permitan sostener esa estrategia, es una estrategia de combate al crimen, de combate no en el sentido positivo sino en el sentido investigativo y judicial.

Tres, tengo que tener gente que me permita llegar válidamente a inferir la participación o la autoría de esas personas. Es decir la fiscalía no puede imputar al que se le dé la gana, sino que tenga y surjan esos elementos. **La fiscalía tiene un deber con la sociedad y el deber con la sociedad es investigar y acusar si hay mérito.** Y obviamente si investiga y acusa la correspondencia es que se verifique por la fiscalía si esa acusación llegó a sentencia condenatoria, o si por el contrario llegó absolutoria, porque eso también te da un índice de la gestión. Si a mí me dicen de 50 casos que se acusaron 49 están con sentencia absolutoria estoy en un gran problema. O tengo malos jueces o tengo malos fiscales. Ahora puede ser que los recursos también ayuden porque obviamente iré a las segundas instancias. Pero hay fiscales que uno los ve pierden y ni siquiera el recurso interponen. ¿Qué tanta seguridad tenían en su caso? ¿Qué tanta posibilidad veían en su caso? Y obviamente la utilización de principios de

oportunidad y preacuerdos en un sistema acusatorio es uno de los mecanismos adecuados para el desfogue del sistema.

Hoy en día la mora judicial en términos generales en Colombia, estamos hablando fiscalía y jueces, es altísima. Dos, si yo llego a un proceso después de 9 años en un sistema acusatorio que se presume público, oral, contradictorio, con principio de inmediación y los testigos la mitad están muertos, los otros ya no se acuerdan y los terceros quién sabe si se acuerden porque en las circunstancias de crimen organizado los amenazan, pues es un sistema que no tiene una buena calificación en gestión. No la puede tener.

Julian Alfie: Y una cuestión puntual, que también es uno de los principales desafíos en casi todos los ministerios públicos de la región, y creo que vale la pena enfocarnos. Me refiero a esta saturación del nivel operativo de los fiscales que mencionabas, con fiscales que tienen 3.000 o hasta 5.000 carpetas, la sobreutilización del archivo..

En ese sentido, quería preguntarte ¿qué aspectos del modelo de gestión y, sobre todo, de la práctica de la gestión, crees que explican esa situación? y ¿qué cambios, a grandes rasgos consideras que serían necesarios para mejorar esa esa?

Angela Buitrago: Bueno, yo creo que el exceso de litigiosidad en Colombia es una característica colombiana. y siempre he pensado que la mejor barrera para no llenar de casos que no corresponden al área penal, es generar una barrera de contención. **Es decir, los mejores fiscales deberían estar en la entrada de las denuncias;** los mejores, los más conocedores, no los chiquitos, no un simple tramitador de denuncias, sino una persona que pueda decidir, y eso se propuso. **Lo que pasa es que la Corte consideró por el mandato del 250 que si la fiscalía evitaba el ingreso de alguna denuncia, se cometía un prevaricato, y por esa razón empezó a entrar al sistema absolutamente todo.** Aquí muchos de los casos, y eso hay que reconocerlo, que son civiles se llevan a la vía penal para amenazar al deudor. Entonces eso ha congestionado de manera absurda la fiscalía.

Y hoy en día les toca un número de procesos que es inmanejable. Y les quiero contar que aquí hay un problema que yo no sé si lo han notado en otras fiscalías, y es el problema de salud mental y salud física. Los fiscales en este momento han incrementado en un 35 por 100 de problemas de salud mental y física frente al estrés que sufren en estos complejos manejos de carga.

Pero lo estamos diciendo claramente, si yo no logro repartir una carga a 5.800 fiscales que sea razonable, la carga va a seguir incrementándose y la carga va a seguir generando el caos y la falta de gestión. Los procesos que entran más las prioridades que se dan por ley, prescripciones, casos contra niños, violencia contra la mujer, significa que van dejando atrás una cantidad de carga que también sigue recargando el stock. **Entonces, primero, el filtro. Segundo, generar condiciones adecuadas, y esto significa una operación de poner en funcionamiento a la fiscalía como debe ser.** Es inconcebible que yo tenga en un número de 27.000 empleados sólo 5.800 fiscales. Que, cuando la misión es investigar y acusar, tenga sólo 3.400 investigadores. Esto significa que cuando yo tengo una carga de 2000000 y medio para que procesen 5.800 fiscales... mejor dicho, entra por policía judicial, así que 3.000 y tantos policías judiciales, **pues va a ser absolutamente inmanejable cuando además tengo procesos tan diferentes, sistemas procesales tan diferentes.**

Esto aquí se ha tratado de todas las maneras. Al principio se dijo, van a coger unos fiscales, el sistema inquisitivo, otros fiscales el sistema acusatorio, porque erróneamente se pensó que el sistema inquisitivo se iba a acabar. Pues no se va a acabar, porque los delitos de lesa humanidad y los delitos graves van a seguir vivos, que son los más complejos. Y esos van por sistema inquisitivo. Los demás, después del 2005 van por sistema acusatorio con su gradualidad. **Y entonces tenemos que decir categóricamente que mientras no descarguemos a la Fiscalía que entró cargada de un sistema de un sistema inquisitivo que nunca se descargó, la realidad será**

inmanejable. Pues ahora el número de denuncias es inmanejable para ese número de personas si no se toman correctivos. **Y esos correctivos significan mirar cómo gestiono hacia adentro, cómo administro todo lo que me entra.**

¿Qué significa decir que yo tengo control de lo que me entra? porque fíjate que cuando yo tengo control de lo que entra, sé que me han formulado 3 o 4 denuncias por lo mismo, sé que me han formulado casos, o hay un denunciante que denuncia todo lo que sale en la prensa. Y entonces todos los días una denuncia son 360 denuncias al año. Todo eso significa entonces poner los controles adecuados, pero también tener el personal adecuado y, sobre todo, previendo las consecuencias de una carga estresante laboral. Esa es una. Ese es un indicador que debía ser clarísimo en gestión. ¿Cómo está mi gente? ¿cómo funciona el desahogo de la gente también? Y aquí el tema: ¿Cómo está configurada el despacho del fiscal sin asistente que tienen que hacer hasta los oficios? Porque aquí los modelos han cambiado. Se quitó la secretaría. Después se le puso un asistente. No hay asistente para todos los fiscales. Se está haciendo el esfuerzo de que haya asistentes para todos los fiscales, pero son indicadores internos que deben estar allí ahora.

El tema de salud es un tema que yo, con preocupación lo veo y lo veo hace unos 6 años para acá se han suicidado fiscales por exceso de carga. Tenemos declaratorias de pérdida de capacidad psiquiátrica por recarga laboral y estrés. Tenemos pérdida física, movilidad, incluso problemas también de túnel de carpio y una cantidad que sería muy bueno también hacer un estudio de esto en las justicias de Latinoamérica. ¿Cuál es la realidad de Latinoamérica, en este caso, frente al factor más importante, que es el humano?. Salvo que empecemos con que la inteligencia artificial hará todo el proceso... No sé si vamos a llegar a eso o no. Pero mientras sea el factor humano, hay que tener en cuenta esto.

Aldana Romano: Totalmente. Ángela, llevamos una hora de entrevista. Nosotros te hemos prometido...

Angela Buitrago: Alberto sabe que cuando yo hablo de esto, no paro.

Aldana Romano: Perdón, te fuimos haciendo distintas preguntas y un poco abusando de la generosidad de tu tiempo.

Antes de cerrar formalmente la entrevista, queremos obviamente consultarte, si hubiera algún tópico, algún tema, algún problema, algún aspecto que no hayamos preguntado y sobre cuál te gustaría contarnos y decirnos para no dejarlo vacante.

Angela Buitrago: Yo solamente miraría una cosa para cerrar el círculo, y es el acceso a los despachos de la fiscalía por parte de la Comunidad. Creo que este es un indicador que debería ser obligatorio porque los fiscales consideraron que no deben atender a la Comunidad, sino que cada quien se espere a que salgan las decisiones los despachos.

Hoy en día, por lo menos en Colombia también por la carga laboral, o sea, si tú atiendes público y tienes 9.000 carpetas, pues no vas a poder hacer ninguna de las dos cosas, pero sí es muy importante la justicia de cara al ciudadano. El derecho que tiene la persona a saber qué va con su investigación, el derecho que tiene la persona a conocer, y esto sería muy fácil si la información fluyera dentro de la misma Fiscalía, porque se podría hacer una unidad en donde las personas pudieran ir a preguntar. Pero ese factor me parece preponderante a mí, **de una justicia de cara a la ciudadanía**. Tendría que haber además un índice, no sólo cómo se trató a determinadas víctimas, porque, digamos, el índice de trato, por ejemplo, a delitos sexuales puede estar en la encuesta, pero el resto de delitos debería tener claramente un modelo de gestión hacia afuera en donde los beneficiarios de la justicia pudieran saber qué está pasando con su proceso y no esperar 5, 6, 7 años a que le digan "No, decidí archivar" o "sí ya lo imputé por tal delito", y ni siquiera lo tuve en cuenta. Y esas son cosas que son muy importantes, creo, para la ciudadanía en general.

Aldana Romano: Ciertamente. Decirte que a lo largo de tu relato hemos encontrado un montón de situaciones que atraviesan la

región. Así que, sin lugar a dudas, no prometemos que sea la última vez que te molestemos. Porque si algo nos interesa es poder pensar colectivamente todos estos desafíos que nos están atravesando y que, como bien decías, se van incrementando. Y en el contexto mundial en el que estamos hoy en día, eso lejos de aminorarse pareciera que se complejiza aún más.

Angela Buitrago: Con gusto. **Una cosa que creo que es importante es la cantidad de ruido de reformas permanentes.** Las reformas permanentes no sólo hacen que se pierda lo conocido, que se desaprenda lo aprendido, **sino que además interrumpe una función clarísima de administración de justicia mientras innovan mientras conocen, mientras fabrican.** Hoy en día el ruido nacional e internacional es debido al cambio del sistema y siempre vamos a estar cambiando, y siempre vamos a estar generando mayores espacios y huecos mientras no se genere el conocimiento que requiere un sistema. **El sistema acusatorio es nuevo.** Yo digo que es un bebé. Pero si empiezas a transformarlo desde el día uno, a interpretarlo mal desde el día uno, pues resulta que el sistema acusatorio no te va a dar el rendimiento que podría tener, y somos conscientes que no hay ningún sistema que te garantice el 100 por 100. Pero si seguimos en estos cambios se va a ahondar el problema de administración de justicia.

Aldana Romano: Muchas gracias Ángela, por el tiempo.

Julian Alfie: Muchas Gracias.

Angela Buitrago: Fue un placer.