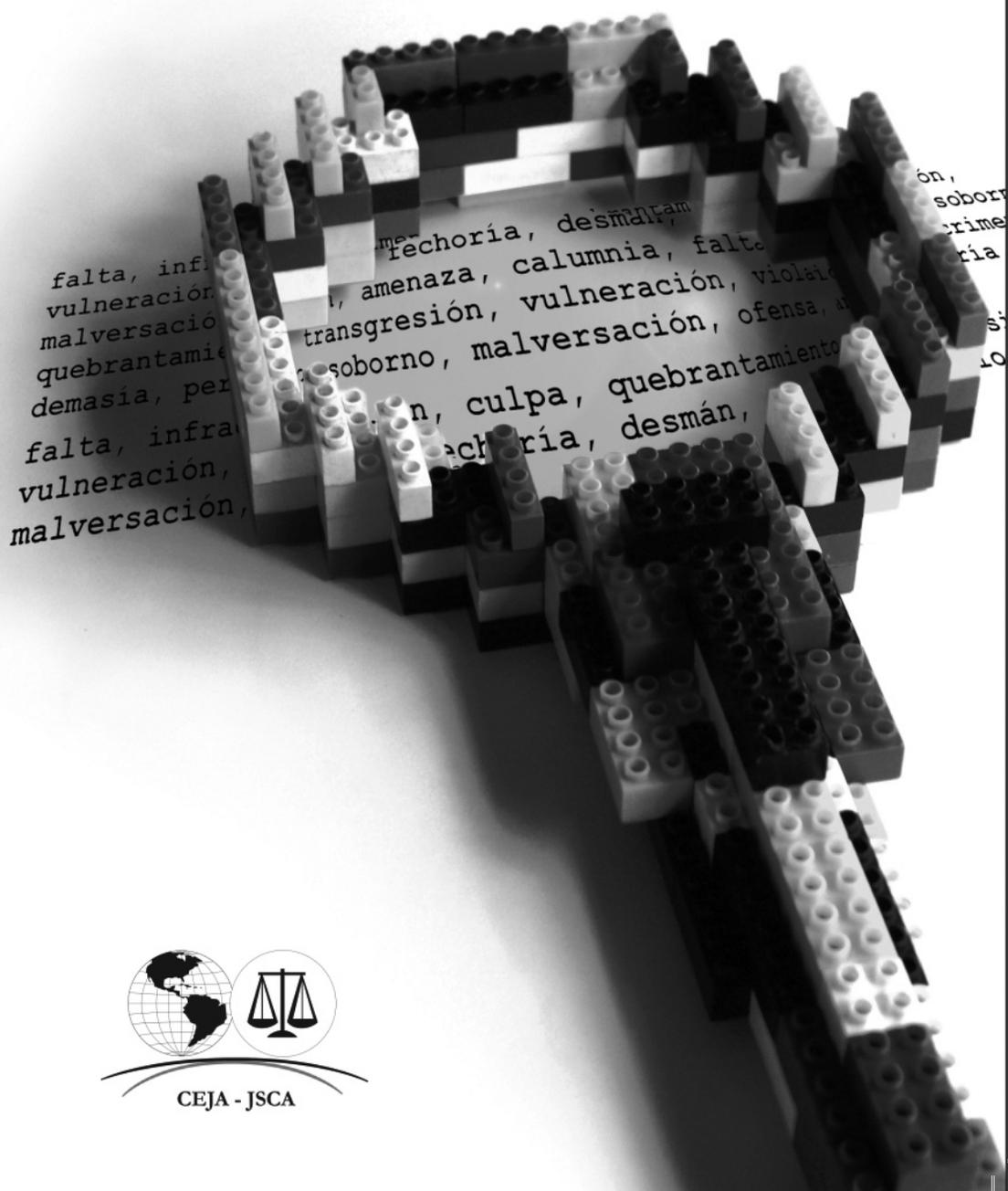


Persecución de Delitos Complejos

Capacidades de los Sistemas Penales en América Latina



2010. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA
Rodó 1950, Providencia
Santiago, Chile
Tel +(562) 274 2933
Fax +(562) 341 5769
www.cejamericas.org

Equipo editorial:
Andrea Cabezón P. (Coordinadora Edición)

Registro de Propiedad Intelectual: 200.100
ISBN: 978-956-8491-23-9

Diseño de portada: Fanny A. Romero / Eduardo Argañaras

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

ÍNDICE

Presentación	13
--------------------	----

DESAÍOS PARA LA PERSECUCIÓN E INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS EN LAS AMÉRICAS. ESTUDIO SOBRE LA INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN PENAL DE DELITOS DE ALTA CONNOTACIÓN SOCIAL EN ARGENTINA

I. Introducción	49
I.A. Objetivo y delimitación del informe.....	49
I.B. Análisis sobre un sistema no reformado.....	51
I.C. Organización del aparato de investigación, persecución y juzgamiento penal	54
II. Selección de los delitos que se estudian en el informe	56
III. Información cuantitativa sobre el funcionamiento del sistema.....	59
III.A. Información general.....	59
III.B. Información particularizada	66
III.B.1. Homicidios dolosos.....	66
III.B.2. Secuestros extorsivos	68
III.B.3. Corrupción.....	70
III.B.4. Comparativo.....	72
IV. Procedimientos, capacidades y eficacia en la persecución e investigación penal en los delitos seleccionados.....	73
VI.A. Delitos de corrupción y criminalidad económica	73
VI.A.1. Las bases de la percepción de la opinión pública.....	73
IV.A.2. Prestigio de los organismos de control de la corrupción	76

IV.A.3.	La definición del conflicto con la FIA y su incidencia en la estructura del Ministerio Público	78
IV.A.4.	La experiencia de la FIA en los últimos 5 años	80
IV.A.5.	La Unidad de Investigaciones Financieras	84
IV.A.6.	Las sospechas de corrupción en el Cuerpo de Contadores Oficiales de la Corte Suprema.....	86
IV.A.7.	La deficiencia de los procesos administrativos y otros factores estructurales	90
IV.A.8.	El juzgado de instrucción como juzgado investigador.....	92
IV.A.9.	La relación con las fuerzas de seguridad	98
IV.A.10.	Una buena práctica desde fuera del sistema: el control de la sociedad civil.....	99
IV.A.11.	Una nueva Oficina de Coordinación en la Procuración	101
IV.B.	Los secuestros extorsivos.....	103
IV.B.1.	La urgencia por generar cambios que brinden eficacia.....	103
IV.B.2.	Organización de la UFASE.....	107
IV.B.3.	La elaboración de una base de datos sobre secuestros extorsivos	110
IV.B.4.	Las fuerzas de seguridad que intervienen en la investigación.....	110
IV.B.5.	Las huellas telefónicas y el cruce y análisis de información.....	112
IV.B.6.	Estrategias para la investigación de los secuestros	113
IV.C.	Homicidios.....	121
IV.C.1.	La policía como eje de las investigaciones	121
IV.C.2.	Los pasos de la investigación y la organización de la División Homicidios	122
IV.C.3.	La relación entre los policías y la justicia	126
IV.C.4.	El Cuerpo Médico Forense	127
IV.C.5.	Capacitación	128
IV.C.6.	Estudios de casos.....	128
IV.D.	Delitos cometidos en el marco terrorismo de Estado.....	135
IV.D.1.	Del juicio a las juntas a la anulación de las leyes de amnistía	135

IV.D.2.	La falta de rumbo luego de la reapertura de las causas judiciales.....	137
IV.D.3.	La creación de la Unidad de Coordinación y Seguimiento en el Ministerio Público Fiscal	139
IV.D.4.	La creación de grupos de trabajo en las distintas jurisdicciones.....	142
IV.D.5.	Los resultados cuantitativos del proceso de persecución de los delitos de la dictadura.....	143
V.	Principales factores que limitan o condicionan las capacidades	144
V.A.	Factores de ineficacia estructurales	145
V.B.	La falta de posicionamiento institucional del Ministerio Público	147
V.C.	La rigidez organizacional del Ministerio Público y la consiguiente creación de unidades con poco poder operativo.....	147
V.D.	La carencia de información sobre el funcionamiento del sistema.....	148
V.E.	Factores que obstaculizan la investigación y persecución de la corrupción y otros delitos del poder.....	149
V.F.	La falta de coordinación de las fuerzas de seguridad en su función investigativa	151
VI.	Buenas prácticas.....	151
VI.A.	Las unidades temáticas del Ministerio Público y la generación de información de calidad.....	151
VI.B.	Las prácticas investigativas desarrolladas por la UFASE.....	152
VI.C.	La flexibilidad en las investigaciones policiales por homicidios	153
VI.D.	La clara definición de una política de persecución penal a través de la Unidad de Coordinación de causas por violaciones a los derechos humanos.....	153
VI.E.	El control de las víctimas y de sociedad civil como motor de la persecución penal en casos de alta connotación social	154
	Anexo metodológico.....	155

DESAFÍOS PARA LA INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN PENAL DE LOS DELITOS COMPLEJOS EN PAÍSES DE LAS AMÉRICAS. INFORME NACIONAL DE CHILE

I. Introducción 159

Capítulo I. Flujo de casos por delito y su impacto en la opinión pública 163

Capítulo II. Caracterización y desafíos para la investigación y sanción de los delitos en el sistema de justicia penal 183

 1. Estructura general del sistema de justicia criminal, ingreso y flujo de casos 183

 2. Flujo del caso complejo 192

 2.1. Ingreso y asignación del caso 193

 2.2. Criterios legales y reglamentarios 195

 2.3. Investigación del caso complejo 198

 2.4. Desarrollo de la investigación 199

 2.5. Definición de diligencias en particular 203

 2.6. Recursos investigativos 205

 2.7. Fuentes de información y bases de datos 206

 2.8. Práctica de diligencias 207

 2.9. Factor tiempo y compromiso con la indagación 208

 2.10. Factor seguridad 209

 2.11. Trabajo con policías 210

Capítulo III. Flujo de procedimientos para investigar y sancionar los delitos 211

Capítulo IV. Reflexiones finales 216

LA CAPACIDAD DEL SISTEMA JUDICIAL COLOMBIANO PARA DAR RESULTADOS EN DELITOS DE CONNOTACIÓN SOCIAL. ESTUDIO EXPLORATORIO

I. Introducción 221

II. Descripción general del sistema 226

III. Información cuantitativa 229

IV. Análisis Cualitativo	239
1. Debilidades estratégicas en la planeación de la investigación criminal.....	241
2. Debilidades administrativas	245
3. Falta de metodologías modernizadas para coordinar el trabajo entre fiscales y policías.....	246
4. ¿Falta de recurso humano?	249
5. No existen incentivos para lograr resultados reales en la lucha contra la criminalidad de connotación social	251
6. Existen casos emblemáticos en que se producen resultados, fruto de un mensaje expreso de tratarlos excepcionalmente	258
7. Ausencia de políticas para el tratamiento de víctimas, testigos y policía	264
8. Falta de coordinación interinstitucional entre la Fiscalía y las distintas policías.....	266
V. Conclusiones	271

LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO: MÉTODOS DE TRABAJO Y RESULTADOS EN LAS AGENCIAS DEL MP

1. Introducción	277
2. Estructura formal del sistema de procuración e impartición de justicia penal en México.....	279
3. Organización básica: la administración de casos al interior de la agencia del MP	282
4. La averiguación previa: “el elefante en la mesa” de la persecución criminal	289
5. Éxitos y fracasos de las agencias del MP especializadas. El caso de la agencia de homicidios del DF.....	293
6. Violaciones al debido proceso en la fase de detención y los resabios del régimen autoritario	301
7. La cultura institucional de la simulación, la mentira y la desconfianza	305
8. Políticas de gestión y resultados de las agencias del MP.....	309
9. Conclusiones	316

ESTUDIO DE LAS CAPACIDADES DEL SISTEMA DE JUSTICIA PERUANO PARA INVESTIGAR Y PERSEGUIR PENALMENTE LOS DELITOS DE CONNOTACIÓN SOCIAL

Introducción 319

Capítulo I: Descripción del sistema tradicional de justicia penal 323

 1) Instituciones que conforman el sistema penal de justicia y sus funciones..... 323

 2) Los tipos de procesamiento penal: proceso ordinario y proceso sumario..... 326

Capítulo II: Análisis cuantitativo de los delitos en Perú y de las respuestas del sistema de justicia penal frente a ellos..... 329

 1) Preocupaciones generales 329

 2) Los delitos a nivel policial y sus tipos 331

 3) Las cifras del Ministerio Público..... 336

 3.1.) Las fiscalías especializadas en corrupción 343

 3.2.) Las fiscalías especializadas en criminalidad organizada 345

 4) Los delitos imputados a las personas privadas de libertad 346

 5) Conclusiones preliminares planteadas a partir de las cifras 351

Capítulo III: análisis cualitativo de las capacidades para investigar y perseguir penalmente los delitos de connotación social en Perú 352

 1) Percepción global sobre las capacidades del sistema de justicia penal y de los factores estructurales que la delimitan..... 353

 1.1.) Limitaciones de los recursos y deficiencias en su gestión 354

 1.2.) El diseño normativo del proceso penal tradicional 356

 1.3.) La cultura judicial tradicional 357

 2) El Ministerio Público como conductor de la investigación del delito 358

 2.1.) La investigación preliminar del delito..... 359

 a. Denuncias de delitos con detenidos..... 359

 b. Denuncias de delitos sin detenidos 360

c.	Denuncias de parte directamente ante el Ministerio Público	360
d.	Análisis crítico	361
2.2.)	Las debilidades en las líneas investigativas iniciales y su impacto en el proceso penal	364
3)	Los protocolos para la investigación de los delitos y su cumplimiento	370
4)	La investigación del delito en la etapa judicial	373
4.1.)	La prisión preventiva o mandato de detención	374
4.2.)	El direccionamiento investigativo de los fiscales en la etapa judicial.....	376
5)	El sistema pericial y la investigación de los delitos	381
6)	Reflexiones sobre el nuevo Código Procesal Penal y los delitos de connotación social	383
6.1.)	La reforma procesal penal es necesaria y presenta resultados alentadores.....	384
6.2.)	Los archivos a nivel fiscal	384
6.3.)	La prisión preventiva	385
6.4.)	Los verdaderos desafíos de cara al garantismo y a la igualdad de armas que trae el nuevo proceso penal.....	387
	Reflexiones finales	388

**DESAÍOS PARA LA INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN
PENAL DE LOS DELITOS EN PAÍSES DE LAS AMÉRICAS
INFORME VENEZUELA**

	Introducción	391
	Capítulo I. El sistema penal venezolano.....	392
1.	Sistema Procesal Penal Venezolano	396
2.	Estructura general del sistema de justicia penal	398
2.1.	Ministerio Público	400
2.2.	Órganos de Investigaciones Penales y Policías Preventivas	409
2.3.	Tribunales Penales	411
2.4.	Defensores Públicos	414
2.5.	Sistema Penitenciario.....	414
2.6.	Ciudadanos que participan en el proceso penal.....	415
2.7.	Víctimas	417

Capítulo II. Capacidad de persecución del sistema penal venezolano	418
1. Casos que no ingresan al sistema: conflictos penales conocidos/conflictos penales ingresados al sistema penal.....	418
2. Flujo de casos que ingresan al sistema penal	422
2.1. Causas pendientes del anterior régimen procesal	423
2.2. Causas ingresadas a partir de la entrada en vigencia del Código Orgánico Procesal Penal	424
2.2.1. Datos del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas.....	425
2.2.2. Datos del Ministerio Público.....	427
2.3. Investigación de los delitos	428
2.4. Asuntos conocidos por los tribunales penales.....	432
Capítulo III. Análisis cualitativo. Estudio de casos y resultado de entrevistas a operadores de justicia	438
Factores que inciden en la capacidad de persecución penal.....	440
1. Metodología de trabajo y coordinación.....	440
2. Volumen de casos conocidos	443
3. Sistemas de gestión.....	445
4. Recursos.....	449
5. Dispersión legislativa	449
6. Independencia.....	450
Conclusiones	454
Anexo metodológico.....	457



PRESENTACIÓN

I. INTRODUCCIÓN

Los estudios que se presentan en este volumen buscan indagar en un tema que, hasta la fecha, no ha sido analizado en forma sistemática en la región: la actuación del Ministerio Público en la persecución de delitos de connotación social. Una de las preocupaciones centrales en los procesos de implementación de la reforma procesal penal ha estado orientada, en el ámbito del Ministerio Público, a la generación de mecanismos de manejo de los casos flagrantes en forma eficiente y con un adecuado uso de los mecanismos distintos al juicio como forma de terminación procesal. Sobre estos puntos se ha generado información y se cuenta en la actualidad con una buena cantidad de experiencias que distintos países han implementado para generar mejoras.

No sucede lo mismo con aquellos delitos que requieren investigación por parte de los Ministerios Públicos y los organismos policiales o de otra naturaleza que contribuyen en los procesos de investigación. Por ello, con el objetivo de conocer y evaluar el trabajo que algunos de los Ministerios Públicos de la región están desarrollando respecto de la persecución de los delitos de mayor connotación social de cada país, en el año 2009 CEJA se propuso explorar su estado situacional en los sistemas judiciales de la región.

El propósito fue conocer, mediante un primer ejercicio exploratorio, las capacidades de respuesta en el ámbito de la investigación y persecución penal de los homicidios, secuestros, delitos asociados a la corrupción, crimen organizado y otros delitos que si bien no representan grandes cifras cuantitativas, sí resultan importantes para medir la eficiencia y calidad sustantiva del trabajo de los Ministerios Públicos, como órganos centrales a cargo de la investigación y persecución penal. Este reporte presenta los hallazgos de los estudios sobre

esta materia, realizados en 6 países de la región: por un lado, países con reformas procesales penales finalizadas (Colombia, Chile y Venezuela) y, por otro, países con procesos de reformas a la justicia penal en curso (Argentina, México y Perú).

Antes de dar inicio a los contenidos de fondo nos parece mencionar algo sobre el universo de casos cubiertos por esta investigación. Como señalábamos al inicio, más allá de los tipos de delitos específicos, el foco de este estudio está en lo que podríamos identificar con casos o delitos de connotación social. Cuando hacemos referencia a estos delitos, antes de ceñirnos a una relación taxativa de determinados tipos penales, apuntamos hacia aquellos que causan mayor temor, impacto o daño social y que, por sus diversas características, pueden variar de país en país. Al mismo tiempo, incluimos dentro de esta categoría a aquellos delitos que en los hechos requieren del sistema un grado relativamente alto de despliegue de esfuerzos de coordinación, profesionalismo o persistencia en el tiempo, para lograr su esclarecimiento y procesamiento. Como se verá en los informes nacionales, el foco del análisis varía según el país de que se trate, pues las necesidades de investigación y procesamiento también lo hacen.

II. LA SITUACIÓN NORMATIVA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS REFORMAS

En las dos últimas dos décadas la mayor parte de los países de la región latinoamericana han impulsado importantes procesos de cambio en la justicia penal, principalmente orientados a reemplazar los sistemas inquisitivos tradicionales, por sistemas acusatorios de tendencia oral, pública y contradictoria. La gran brecha existente entre las necesidades ciudadanas de justicia y los servicios del Estado en esta materia a nivel regional, generaron grandes expectativas en torno a estos procesos de cambio.

El énfasis inicial de las reformas estuvo en la instalación del juicio oral; pero no debe obviarse que una parte fundamental del cambio ha sido el traspaso de la persecución penal desde el Juez de Instrucción a las Fiscalías o Ministerios Públicos. Lo anterior, además de cambios de tipo institucional, ha ido acompañado de transformaciones muy importantes en cuanto a las facultades de persecución, las que, en general, han estado orientadas a entregar a los nuevos responsables cuotas importantes de flexibilidad referidas tanto a su organización interna como al manejo mismo de los casos.

El Centro de Estudios de Justicia de las Américas inició en el año 2001 el Proyecto de Seguimiento a las Reformas Procesales Penales, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de los procesos de reforma a la justicia penal, poniendo el foco de atención en la implementación de dichos procesos, a partir de la obtención y producción de información específica sobre el funcionamiento de los sistemas reformados. Los informes producidos en el marco de este Proyecto, arrojaron resultados que permitieron encontrar algunos temas comunes a trabajar para mejorar los procesos de implementación de las reformas y cumplir con las metas originalmente trazadas. Uno de los temas que surgió con fuerza en dichos estudios fue la necesidad de reorganización de fiscalías para la mejor gestión de los casos.

En concreto, la estructura, organización y diseño de los procesos de trabajo de las fiscalías fueron y siguen siendo un tema de constante reflexión en la región. El énfasis en este ámbito ha estado puesto en el desarrollo de capacidades para manejar el flujo de casos que ingresan al sistema y lograr una aplicación adecuada de las facultades discrecionales, las salidas alternativas al juicio y los mecanismos simplificados de enjuiciamiento; principalmente, este trabajo ha estado vinculado al tratamiento de los casos flagrantes.

En la siguiente tabla podemos apreciar el año en que se implementaron las reformas procesales penales, el año en que se realizó el primer Informe de Seguimiento y, en caso de existir, el año en que se llevó adelante un segundo Informe de Seguimiento o un informe específico sobre alguna de las temáticas identificadas.

En todos los países (o provincias) que se contienen en la Tabla 1, los Ministerios Públicos se hicieron cargo de la instrucción o investigación de los delitos. También se da la situación de países que, aun sin tener una reforma integral, han puesto en cabeza del Ministerio Público esa función, como puede observarse en la Tabla 2.

En las tablas se puede apreciar que salvo los casos de México a nivel de la Procuraduría General de la República y Panamá (que carecen de sistemas acusatorios y orales en la actualidad), el resto de los países han concentrado el traspaso de la responsabilidad de la investigación de los delitos a los Ministerios Públicos en los últimos 20 años. Es más, en más de la mitad países señalados dicho proceso de traspaso ha tenido lugar tan solo durante la última década.

Tabla 1
AÑOS DE VIGENCIA DE LA REFORMA PROCESAL PENAL,
PRIMERA Y SEGUNDA EVALUACIÓN

País	Inicio de la RPP	Primera Evaluación	Segunda Evaluación (informes específicos)
Argentina*Provincia de Córdoba	1998	2001	-----
Argentina *Provincia de Bs. As.	1998	2003	2006 *Proyecto Mar del Plata (oralización de primeras audiencias judiciales)
Bolivia	2001	2003	2005 *Reorganización de Fiscalía de Distrito de La Paz 2006
Chile	2000	2003	-----
Colombia	2005	2006	-----
Costa Rica	1998	2001	2005 *Guanacaste (oralización de primeras audiencias judiciales) 2007 oralización primeras audiencias judiciales
Ecuador	2001	2002	2005. Unidad de depuración de denuncias en MP 2006 *Cuenca (oralización de primeras audiencias judiciales)
El Salvador	1998	2002	-----
Guatemala	1994	2002	2006 *Quetzaltenango (oralización de primeras audiencias judiciales)
Honduras	2002	2003	-----
Nicaragua	2001	2006	-----
Paraguay	1999	2001	-----
Perú	2006	2009	-----
República Dominicana	2004	2006	-----
Venezuela	1999	2002	-----

Fuente: Informes Nacionales CEJA.

Tabla 2
AÑO EN QUE LOS MINISTERIOS PÚBLICOS DE PAÍSES SIN REFORMA INTEGRAL
COMENZARON A EJERCER LA INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS

País	Año
Argentina ¹	1992
México ²	1917
Panamá ³	1941

Fuente: Elaboración propia.

Como mencionábamos, uno de los temas que han sido motivo de reflexión en la organización y trabajo del Ministerio Público ha estado vinculado al uso de mecanismos distintos al juicio. Esto dice relación con la legislación, a través de la cual se han entregado distintas herramientas procesales a los nuevos persecutores orientadas, principalmente, a permitir un uso racional de los recursos y alcanzar distintos tipos de solución a los conflictos de tipo penal. Una perspectiva general de esto en la tabla 3.

Podemos observar que desde la legislación el cambio fue sustancial: se pasó de un proceso donde la alternativa casi exclusiva era la concurrencia a un juicio, a sistemas procesales en los cuales el acusador cuenta con múltiples opciones para decidir cuál es la mejor forma de gestionar un caso.

¹ Información referida al Ministerio Público Fiscal de la Nación. El artículo 196 del Código Procesal Penal de la Nación establece un sistema de delegación facultativa a favor de los agentes fiscales, conforme al cual, los jueces de instrucción mantienen la atribución discrecional de retomar la investigación de los delitos en los casos delegados. A partir de 1992, se han sancionado varias leyes que otorgan competencias investigativas al Ministerio Público Fiscal. Ver reporte nacional de Argentina de esta misma publicación.

² Información referida a la Procuración General de la República, según consagración constitucional del año que se indica.

³ De acuerdo a la reforma del Código Judicial del año referido. Cabe destacar que en la actualidad rige aún un proceso inquisitivo de tipo mixto. La entrada en vigencia de un nuevo procedimiento de carácter acusatorio y oral está prevista para el año 2011.

Tabla 3
HERRAMIENTAS PROCESALES DE LOS NUEVOS CÓDIGOS

País	Facultades discrecionales			Salidas alternativas		Simplificación procesal
	Archivo	Desestimación	Oportunidad	Suspensión a Prueba	Acuerdo Reparatorio	P. Abreviado
Argentina	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ
Bolivia	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Chile	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Colombia	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Costa Rica	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Ecuador	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
El Salvador	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Guatemala	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Honduras	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Nicaragua	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Paraguay	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Perú	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Rep. Dom.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Venezuela	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ

Fuente: Elaboración propia.

Las nuevas responsabilidades de los Ministerios Públicos también implicaron un rediseño de su relación con los órganos policiales. En general, esta ha radicado en atribuciones de dirección en la investigación de los delitos. Tal relación se ha conocido, en general, como *dirección funcional*, la que ha resultado ser ambigua y motivo de conflictos entre las instituciones. El surgimiento de los Ministerios Públicos como un nuevo actor en las tareas de investigación, sin un diseño que resulte explícito en cuanto a su rol y atribuciones, ha implicado cuestionamientos de parte de los órganos policiales acerca de su participación en la instrucción.

Un panorama general de la normativa que rige en la materia, puede ser revisado en la tabla que se muestra a continuación:

Tabla 4
RELACIÓN MINISTERIO PÚBLICO – POLICÍA

País	Fuente normativa	Regulación ⁴
Argentina	Artículo 26 Ley Orgánica del Ministerio Público, N° 24.946 de 1998	ARTÍCULO 26. Los integrantes del Ministerio Público, en cualquiera de sus niveles, podrán –para el mejor cumplimiento de sus funciones– requerir informes a los organismos nacionales, provinciales, comunales; a los organismos privados; y a los particulares cuando corresponda, así como recabar la colaboración de las autoridades policiales, para realizar diligencias y citar personas a sus despachos, al solo efecto de prestar declaración testimonial. Los organismos policiales y de seguridad deberán prestar la colaboración que les sea requerida, adecuándose a las directivas impartidas por los miembros del Ministerio Público y destinando a tal fin el personal y los medios necesarios a su alcance. Los fiscales ante la justicia penal, anoticiados de la perpetración de un hecho ilícito –ya fuere por la comunicación prevista en el artículo 186 del Código Procesal Penal de la Nación o por cualquier otro medio– sin perjuicio de las directivas que el juez competente imparta a la policía o fuerza de seguridad interviniente, deberán requerir de estas el cumplimiento de las disposiciones que tutelan el procedimiento y ordenar la práctica de toda diligencia que estimen pertinente y útil para lograr el desarrollo efectivo de la acción penal. A este respecto la prevención actuara bajo su dirección inmediata.

⁴ En la transcripción de las normas, se ha omitido la separación en incisos o párrafos de los artículos por razones de extensión.

País	Fuente normativa	Regulación ⁴
Bolivia	Artículo 297 del CPP	<p>Artículo 297.- (Dirección Funcional). La Fiscalía ejerce la dirección funcional de la actuación policial en la investigación del delito. Dirección que tiene los siguientes alcances: 1) El cumplimiento obligatorio por parte de los funcionarios policiales de todas las órdenes relativas a la investigación del delito emitidas por la Fiscalía o los jueces. La autoridad administrativa policial no podrá revocar o modificar la orden emitida ni retardar su cumplimiento; 2) A requerimiento del fiscal la asignación directa y obligatoria de funcionarios policiales para la investigación del hecho delictivo . Asignados los funcionarios, la autoridad administrativa policial no podrá apartarlos de la investigación ni encomendarles otras funciones que les impidan el ejercicio de su comisión especial, sin autorización del fiscal; 3) La separación de la investigación del funcionario policial asignado, con noticia a la autoridad policial, cuando no cumpla una orden judicial o fiscal, actúe negligentemente o no sea eficiente en el desempeño de sus funciones; 4) Cuando corresponda, el fiscal podrá solicitar a la autoridad policial competente, a través de la Fiscalía del Distrito, la aplicación de sanciones disciplinarias para los funcionarios policiales separados de la investigación.</p>
Colombia	Artículos, 117 y 200 del CPP	<p>Artículo 117. La policía judicial. Los organismos que cumplan funciones de policía judicial actuarán bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía General de la Nación, para lo cual deberán acatar las instrucciones impartidas por el Fiscal General, el Vicefiscal, los fiscales en cada caso concreto, a los efectos de la investigación y el juzgamiento. La omisión en el cumplimiento de las instrucciones mencionadas constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, penal, disciplinaria y civil del infractor. En todo caso, el Fiscal General de la Nación o su delegado, bajo su responsabilidad, deberá separar de forma inmediata de las funciones que se le hayan dado para el desarrollo investigativo,</p>

País	Fuente normativa	Regulación ⁴
		<p>a cualquier servidor público que omita o se extralimite en el cumplimiento de las instrucciones dadas.</p> <p>Artículo 200. Órganos. Corresponde a la Fiscalía General de la Nación realizar la indagación e investigación de los hechos que revistan características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, querrela, petición especial o por cualquier otro medio idóneo. En desarrollo de la función prevista en el inciso anterior a la Fiscalía General de la Nación, por conducto del fiscal director de la investigación, le corresponde la dirección, coordinación, control jurídico y verificación técnico-científica de las actividades que desarrolle la policía judicial, en los términos previstos en este código. Por policía judicial se entiende la función que cumplen las entidades del Estado para apoyar la investigación penal y, en ejercicio de las mismas, dependen funcionalmente del Fiscal General de la Nación y sus delegados.</p>
Costa Rica	Artículos 67 y 68 del CPP	<p>ARTÍCULO 67.- Función. Como auxiliar del Ministerio Público y bajo su dirección y control, la policía judicial investigará los delitos de acción pública, impedirá que se consuman o agoten, individualizará a los autores y partícipes, reunirá los elementos de prueba útiles para fundamentar la acusación y ejercerá las demás funciones que le asignen su ley orgánica y este Código. Como auxiliar del Ministerio Público y bajo su dirección y control, la policía judicial investigará los delitos de acción pública, impedirá que se consuman o agoten, individualizará a los autores y partícipes, reunirá los elementos de prueba útiles para fundamentar la acusación y ejercerá las demás funciones que le asignen su ley orgánica y este Código. ARTÍCULO 68.- Dirección. El Ministerio Público dirigirá la policía cuando esta deba prestar auxilio en las labores de investigación. Los funcionarios y los agentes de la policía judicial deberán cumplir siempre las órdenes del Ministerio Público y las</p>

País	Fuente normativa	Regulación ⁴
		<p>que, durante la tramitación del procedimiento, les dirijan los jueces. En casos excepcionales y con fundamentación, el Fiscal General podrá designar directamente a los oficiales de la policía judicial que deberán auxiliarlo en una investigación específica. En este caso, las autoridades policiales no podrán ser separadas de la investigación, si no se cuenta con la expresa aprobación de aquel funcionario.</p>
Chile	Artículos 79 y 80 del CPP	<p>Artículo 79.- Función de la policía en el procedimiento penal. La Policía de Investigaciones de Chile será auxiliar del Ministerio Público en las tareas de investigación y deberá llevar a cabo las diligencias necesarias para cumplir los fines previstos en este Código, en especial en los artículos 180, 181 y 187, de conformidad a las instrucciones que le dirigieren los fiscales. Tratándose de delitos que dependieren de instancia privada se estará a lo dispuesto en los artículos 54 y 400 de este Código. Asimismo, le corresponderá ejecutar las medidas de coerción que se decretaren.</p> <p>Carabineros de Chile, en el mismo carácter de auxiliar del Ministerio Público, deberá desempeñar las funciones previstas en el inciso precedente cuando el fiscal a cargo del caso así lo dispusiere.</p> <p>Sin perjuicio de lo previsto en los incisos anteriores, tratándose de la investigación de hechos cometidos en el interior de establecimientos penales, el Ministerio Público también podrá impartir instrucciones a Gendarmería de Chile, que actuará de conformidad a lo dispuesto en este Código.</p> <p>Artículo 80.- Dirección del Ministerio Público. Los funcionarios señalados en el artículo anterior que, en cada caso, cumplieren funciones previstas en este Código, ejecutarán sus tareas bajo la dirección y responsabilidad de los fiscales y de acuerdo a las instrucciones que estos les impartieren para los efectos de la investigación,</p>

País	Fuente normativa	Regulación ⁴
		<p>sin perjuicio de su dependencia de las autoridades de la institución a la que pertenecieren.</p> <p>También deberán cumplir las órdenes que les dirigieren los jueces para la tramitación del procedimiento.</p> <p>Los funcionarios antes mencionados deberán cumplir de inmediato y sin más trámite las órdenes que les impartieren los fiscales y los jueces, cuya procedencia, conveniencia y oportunidad no podrán calificar, sin perjuicio de requerir la exhibición de la autorización judicial previa, cuando correspondiere, salvo los casos urgentes a que se refiere el inciso final del artículo 9º, en los cuales la autorización judicial se exhibirá posteriormente.</p>
Ecuador	Artículos 207, 208 y 215 del CPP	<p>Art. 207.- Policía Judicial.- La Policía Judicial es un cuerpo auxiliar del Ministerio Público, integrada por personal especializado de la Policía Nacional. Su funcionamiento se sujetará a las disposiciones contempladas en la Constitución Política de la República, en este Código y el reglamento respectivo. Art. 208.- Investigación.- La Policía Judicial realizará la investigación de los delitos de acción pública y de instancia particular, bajo la dirección y control del Ministerio Público, a fin de reunir o asegurar los elementos de convicción y evitar la fuga u ocultamiento de los sospechosos, en el tiempo y según las formalidades previstas en este Código.</p> <p>Art. 215.- (Reformado por el Art. 19 de la Ley 2003-101, R.O. 743, 13-I-2003).- Indagación previa.- Antes de resolver la apertura de la instrucción, si lo considera necesario, el Fiscal con la colaboración de la Policía Judicial que actuará bajo su dirección, investigará los hechos presumiblemente constitutivos de infracción penal que por cualquier medio hayan llegado a su conocimiento. Si durante la indagación previa tuvieron que adoptarse medidas para las cuales se requiere de autorización judicial, el Fiscal deberá previamente obtenerla.</p>

País	Fuente normativa	Regulación ⁴
		<p>La indagación previa no podrá prolongarse por más de un año en los delitos sancionados con pena de prisión, ni por más de dos años en los delitos sancionados con pena de reclusión. Estos plazos se contarán desde la fecha en la cual el Fiscal tuvo conocimiento del hecho. Sin embargo, si llegaren a poder del Fiscal elementos que le permitan imputar la autoría o participación en el delito a persona determinada, iniciará la instrucción aunque el plazo hubiere fenecido, siempre que la acción penal no hubiere prescrito según las reglas generales. Sin perjuicio de las garantías del debido proceso y del derecho a la defensa; las actuaciones del Ministerio Público y de la Policía Judicial para el esclarecimiento del delito durante la indagación previa, se mantendrán en reserva del público en general, sin perjuicio del derecho del ofendido y de las personas a las cuales se investiga de tener acceso inmediato, efectivo y suficiente de las investigaciones. Los fiscales, los investigadores, los jueces, el personal policial y los demás funcionarios que habiendo intervenido en estas actuaciones, las divulguen o pongan de cualquier modo en peligro el éxito de la investigación, serán sancionados conforme a lo previsto en el Código Penal.</p>
El Salvador	Artículos 75 y 272 CPP	<p>Art. 75.- Al fiscal le corresponderá de manera exclusiva la dirección, coordinación y control jurídico de las actividades de investigación del delito que desarrolle la policía y las que realicen otras instituciones que colaboran con las funciones de investigación, en los términos previstos en este Código. Durante las diligencias de investigación del delito, el fiscal adecuará sus actos a criterios objetivos, velando únicamente por la correcta aplicación de la ley; por lo que deberá investigar no solo los hechos y circunstancias de cargo, sino también, las que sirvan para descargo del imputado. Art. 272.- Los oficiales, agentes y auxiliares de la policía, cumplirán sus funciones, en la investigación de los hechos punibles bajo el control de los fiscales y ejecutarán las órdenes de estos y las</p>

País	Fuente normativa	Regulación ⁴
Guatemala	Artículos 107 y 112 a 114 del CPP	<p>judiciales de conformidad con este Código. El fiscal que dirige la investigación podrá requerir en cualquier momento las actuaciones de la policía o fijarle un plazo para su conclusión. Los oficiales y agentes de la policía que por cualquier causa no puedan cumplir la orden que han recibido de la Fiscalía General de la República o de la autoridad judicial, lo pondrán inmediatamente en conocimiento de quien la emitió, con el fin de que sugiera las modificaciones que estime convenientes. Los oficiales y agentes de la policía, en cuanto cumplan actos de policía de investigación, estarán en cada caso bajo el control de los fiscales, sin perjuicio de la autoridad general administrativa a la que estén sometidos.</p> <p>Artículo 107.- (Función). El ejercicio de la persecución penal corresponde al Ministerio Público como órgano auxiliar, conforme las disposiciones de este Código. Tendrá a su cargo específicamente el procedimiento preparatorio y la dirección de la policía en su función investigativa. Artículo 112.- (Función). La policía, por iniciativa propia, en virtud de una denuncia o por orden del Ministerio Público, deberá: 1) Investigar los hechos punibles perseguibles de oficio. 2) Impedir que estos sean llevados a consecuencias ulteriores. 3) Individualizar a los sindicados. 4) Reunir los elementos de investigación útiles para dar base a la acusación o determinar el sobreseimiento; y 5) Ejercer las demás funciones que le asigne este Código. Si el hecho punible depende para su persecución de una instancia particular o autorización estatal, regirán las reglas establecidas por este Código. Los funcionarios y agentes policiales serán auxiliares del Ministerio Público para llevar a cabo el procedimiento preparatorio y obrarán siempre bajo sus órdenes en la investigación.</p> <p>Artículo 113.- (Subordinación). Los funcionarios y agentes de la policía, en tanto que auxiliares del Ministerio Público, realizarán sus tareas bajo la superintendencia directa del</p>

País	Fuente normativa	Regulación ⁴
		<p>mismo y deberán ejecutar sus órdenes, sin perjuicio de la autoridad administrativa a la cual estén sometidos. Deberán también cumplir las órdenes que, para la tramitación del procedimiento, les dirijan los jueces ante quienes pende el proceso. El Ministerio Público supervisará el correcto cumplimiento de la función auxiliar de la policía, y podrá impartir instrucciones generales al respecto, cuidando de respetar su organización administrativa. Artículo 114.- (Poder disciplinario). Los funcionarios y agentes policiales que infrinjan disposiciones legales o reglamentarias, que omitan o retarden la ejecución de un acto propio de sus funciones o lo cumplan negligentemente, serán sancionados, en la forma que corresponde conforme a su ley orgánica, sin perjuicio de las responsabilidades penales si las hubiere. Se podrá también recomendar su cesantía a la autoridad administrativa correspondiente, quien dará aviso al Ministerio Público o a los tribunales de las sanciones impuestas.</p>
Nicaragua	Artículos 90, 113 y 248 del CPP	<p>Artículo 90. Objetividad. El Ministerio Público, con el auxilio de la Policía Nacional, tiene el deber de procurar el esclarecimiento de los hechos en el proceso penal, cumpliendo estrictamente con los fines de la persecución penal. Para el éxito de la investigación y el ejercicio de la acción penal ambas instituciones deberán coordinar sus acciones. Para tal efecto, la Policía Nacional podrá solicitar al Ministerio Público asesoramiento jurídico que oriente su labor investigativa. En el ejercicio de su función, el Ministerio Público adecuará sus actos a un criterio objetivo, velando únicamente por la correcta aplicación de la ley penal. Deberá formular los requerimientos e instancias conforme a este criterio, aun a favor del imputado. Artículo 113. Funciones de la Policía Nacional. Sin detrimento de sus tareas de prevención, la Policía Nacional por iniciativa propia, por denuncia, o por orden del fiscal, deberá proceder a investigar cualquier hecho que pudiera constituir delito o falta, a impedir que los hechos</p>

País	Fuente normativa	Regulación ⁴
	Artículos 52, 59, 62 y 65 del CPP	<p>cometidos sean llevados a consecuencias ulteriores, a individualizar y aprehender a los autores y partícipes, y a reunir elementos de investigación útiles y demás elementos de información necesarios para dar base al ejercicio de la acción por el Ministerio Público. En los delitos de acción pública dependiente de instancia particular, procederá a la investigación cuando se trate de delito flagrante o exista denuncia de la persona facultada para instar la acción; en estos casos deberá actuar de oficio para interrumpir la comisión del delito, prestar auxilio a la víctima, realizar actos urgentes de investigación o aprehender en su caso. Artículo 248. Colaboración y participación directa. El Ministerio Público, en su condición de órgano acusador, podrá dar a la Policía Nacional directrices jurídicas orientadoras de los actos de investigación encaminadas a dar sustento al ejercicio de la acción penal en los casos concretos. Cuando el Ministerio Público lo considere conveniente, podrá participar en el desarrollo de las investigaciones y en el aseguramiento de los elementos de convicción, sin que ello implique la realización de actos que, por su naturaleza, correspondan a la Policía Nacional.</p> <p>ART. 52. FUNCIONES. Corresponde al Ministerio Público, por medio de los agentes fiscales, funcionarios designados y de sus órganos auxiliares, dirigir la investigación de los hechos punibles y promover la acción penal pública. Con este propósito realizará todos los actos necesarios para preparar la acusación y participar en el procedimiento, conforme a las disposiciones previstas en este código y en su ley orgánica. Tendrá a su cargo la dirección funcional y el control de los funcionarios y de las reparticiones de la Policía Nacional, en tanto se los asigne a la investigación de determinados hechos punibles. ART. 58. FUNCIÓN. Los agentes y funcionarios de la Policía Nacional, en su función de investigación de hechos punibles, actuarán a través de cuerpos especializados designados</p>

País	Fuente normativa	Regulación ⁴
		<p>al efecto, y a iniciativa del Ministerio Público ejecutará los mandatos de la autoridad competente, sin perjuicio del régimen jerárquico que los organiza.</p> <p>ART. 59. COLABORACIÓN OBLIGATORIA. Los funcionarios y agentes de la Policía Nacional asignados a una investigación deberán cumplir las directivas e instrucciones del Ministerio Público y las que durante la tramitación del procedimiento les dirijan los jueces, sin perjuicio de la autoridad administrativa a la cual estén subordinados. La autoridad administrativa no podrá revocar, alterar o retardar una orden emitida por los fiscales o por los jueces.</p> <p>ART. 62 FUNCIÓN. La Policía Judicial será un auxiliar directo del Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones de investigación y promoción de la acción penal pública. Se conformará como un cuerpo técnico, no militarizado, integrado por investigadores civiles, según lo disponga su propia ley de organización.</p> <p>ART. 65. COORDINACIÓN. El Fiscal General del Estado emitirá las instrucciones generales y particulares necesarias para coordinar la labor de la Policía Nacional y de la Policía Judicial, a fin de lograr la mayor eficacia en la investigación de los hechos punibles. Podrá organizar equipos conjuntos de investigación o asignarle una investigación exclusivamente a la Policía Judicial.</p>
Perú	Artículos 322 y 333 del CPP. (Ver además artículos IV, 60, 67 y 330 del CPP)	<p>ARTÍCULO 322° Dirección de la investigación.- 1. El Fiscal dirige la Investigación Preparatoria. A tal efecto podrá realizar por sí mismo o encomendar a la Policía las diligencias de investigación que considere conducentes al esclarecimiento de los hechos, ya sea por propia iniciativa o a solicitud de parte, siempre que no requieran autorización judicial ni tengan contenido jurisdiccional. En cuanto a la actuación policial rige lo dispuesto en el artículo 65°. 2. Para la práctica de los actos de investigación</p>

País	Fuente normativa	Regulación ⁴
		<p>puede requerir la colaboración de las autoridades y funcionarios públicos, quienes lo harán en el ámbito de sus respectivas competencias y cumplirán los requerimientos o pedidos de informes que se realicen conforme a la Ley. 3. El Fiscal, además, podrá disponer las medidas razonables y necesarias para proteger y aislar indicios materiales en los lugares donde se investigue un delito, a fin de evitar la desaparición o destrucción de los mismos.</p>
		<p>ARTÍCULO 333° Coordinación Interinstitucional de la Policía Nacional con el Ministerio Público.- Sin perjuicio de la organización policial establecida por la Ley y de lo dispuesto en el artículo 69°, la Policía Nacional instituirá un órgano especializado encargado de coordinar las funciones de investigación de dicha institución con el Ministerio Público, de establecer los mecanismos de comunicación con los órganos de gobierno del Ministerio Público y con las Fiscalías, de centralizar la información sobre la criminalidad violenta y organizada, de aportar su experiencia en la elaboración de los programas y acciones para la adecuada persecución del delito, y de desarrollar programas de protección y seguridad.</p>
República Dominicana	Artículos 22 y 93 del CPP	<p>Art. 22.- Separación de funciones. Las funciones de investigación y de persecución están separadas de la función jurisdiccional. El Juez no puede realizar actos que impliquen el ejercicio de la acción penal ni el Ministerio Público puede realizar actos jurisdiccionales. La policía y todo otro funcionario que actúe en tareas de investigación en un procedimiento penal dependen funcionalmente del Ministerio Público.</p> <p>Art. 93.- Dirección de la investigación. La dirección de la investigación de los hechos punibles por el Ministerio Público tiene los siguientes alcances: 1) El cumplimiento obligatorio por parte de los funcionarios y agentes policiales de todas las órdenes relativas a la investigación de los hechos punibles emitidas por el Ministerio Público o los jueces. La autoridad</p>

País	Fuente normativa	Regulación ⁴
Venezuela	Artículos 105, 108, 111 y 113 del COPP	<p>administrativa policial no debe revocar o modificar la orden emitida ni retardar su cumplimiento. 2) A requerimiento del Ministerio Público la asignación obligatoria de funcionarios y agentes policiales para la investigación del hecho punible. Asignados los funcionarios y agentes, la autoridad administrativa policial no puede apartarlos de la investigación ni encomendarles otras funciones que les impidan el ejercicio de su comisión especial, sin autorización del Ministerio Público. 3) La separación de la investigación del funcionario y agente policial asignado, con noticia a la autoridad policial, cuando no cumpla una orden judicial o del Ministerio Público, actúe negligentemente o no sea eficiente en el desempeño de sus funciones; La solicitud de sanción de los funcionarios y agentes policiales.</p> <p>Artículo 105. Atribuciones del Ministerio Público. Corresponde al Ministerio Público en el proceso penal: 1°. Dirigir la investigación de los hechos punibles y la actividad de los órganos de policía de investigaciones para establecer la identidad de sus autores y partícipes; 2°. Ordenar y supervisar las actuaciones de los órganos de policía de investigaciones en cuanto se refiere a la adquisición y conservación de los elementos de convicción; 3°. Formular la acusación y ampliarla, cuando haya lugar, y solicitar la aplicación de la pena correspondiente; 4° Ordenar el archivo de los recaudos, previa autorización del juez de control, mediante resolución fundada, cuando no existan elementos suficientes para proseguir la investigación; 5°. Prescindir, en los casos permitidos por la ley, del ejercicio de la acción penal 6°. Solicitar, cuando corresponda, el sobreseimiento de la causa o la absolución del imputado; 7°. Proponer la recusación contra los funcionarios judiciales, así como la de los escabinos y jurados; 8°. Ejercer la acción civil derivada del delito, cuando así lo disponga este Código; 9°. Requerir del tribunal competente las medidas cautelares pertinentes; 10. Actuar en todos</p>

País	Fuente normativa	Regulación ⁴
		<p>aqueellos actos del proceso que, según la ley, requieran su presencia; 11. Ejercer los recursos contra las decisiones que recaigan en los juicios en que intervenga; 12. Velar por los intereses de la víctima en el proceso; 13. Requerir del tribunal competente la separación del querellante del proceso, cuando este con su intervención obstruya reiteradamente la actuación fiscal; 14. Las demás que le atribuyan este Código y otras leyes.</p> <p>Artículo 108. Facultades. Corresponde a las autoridades de policía de investigaciones penales, bajo la dirección del Ministerio Público, la práctica de las diligencias conducentes a la determinación de los hechos punibles y a la identificación de sus autores y partícipes.</p> <p>Artículo 111. Subordinación. Los órganos de policía de investigaciones deberán cumplir siempre las órdenes del Ministerio Público, sin perjuicio de la autoridad administrativa a la cual estén sometidos. La autoridad administrativa no podrá revocar, alterar o retardar una orden emitida por el fiscal. Si el fiscal lo solicita por escrito, la autoridad administrativa no podrá separar al funcionario policial de la investigación asignada.</p> <p>Artículo 113. Poder disciplinario. Los órganos de policía de investigaciones que infrinjan disposiciones legales o reglamentarias, omitan o retarden la ejecución de un acto propio de sus funciones o lo cumplan negligentemente, serán sancionados según la ley que los rija. No obstante, el Fiscal General de la República podrá aplicar directamente cualquiera de las sanciones que en ella se prevean, cuando las autoridades policiales no cumplan con su potestad disciplinaria.</p>

Fuente: *Elaboración propia.*

Como se puede observar, el modelo normativo recogido por la reforma en los países de América Latina comparte similitudes importantes. De una parte, se entrega al Ministerio Público importantes facultades en la investigación y dirección de las policías. Por la otra, se reconoce que los organismos policiales en la práctica desempeñan buena parte del trabajo cotidiano investigativo.

III. EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Al mismo tiempo que han tenido lugar estos cambios a nivel legislativo, como parte de este mismo proceso, ha existido un gran fortalecimiento del Ministerio Público, que se ha traducido en un incremento importante de su dotación de personal y, en general, en la disponibilidad de una mucho mayor cantidad de recursos presupuestarios. En las tablas 5 y 6 podemos apreciar los aumentos presupuestarios expresados en dólares.

Tabla 5
PRESUPUESTOS DE LOS MINISTERIOS PÚBLICOS DE AMÉRICA LATINA
APROXIMADO EN MILES DE DÓLARES 2002-2008

País	Inicio RPP	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina (Federal)	NO		31.896	37.713	45.104	65.657	85.151	112.137	123.059
Bolivia	2001	10.132		9.797				15.361	
Colombia	2005	259.077	238.864	280.468	350.197	379.411	491.266	579.061	666.667
Costa Rica	1998	16.238	17.017	17.466		22.372	27.151	31.470	
Chile	2000	31.296	64.719	86.916	120.433	154.798	164.592	176.967	173.309
Ecuador	2001	17.459	27.731	31.948	32.793	40.938	42.218	41.781	
Guatemala	1994		50.299		57.140	62.747	62.170	85.511	
Paraguay	1999	16.561	18.838	22.347	26.093	33.428	39.017	49.555	
Perú	2006	67.255	80.307	80.067	85.226	90.445	121.932	206.068	
Rep. Dom.	2004	25.600	17.500	15.900	36.200	45.682	60.571	74.953	
Venezuela	1999			147.675		246.994		337.641	503.024

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina (CEJA); Reportes sobre Justicia de las Américas (CEJA) e información extraída de páginas Web institucionales e información remitida a CEJA.

En la tabla anterior puede observarse que, salvo el caso de Ecuador, cuyo presupuesto disminuye de 2007 a 2008, todos los presupuestos han tenido incrementos. En los casos de Colombia (vigencia en 2005), Perú (vigencia de la RPP en 2006) y República Dominicana (vigencia en 2004), se observa claramente un aumento mayor del presupuesto a partir de los años de vigencia de la reforma procesal penal en adelante. La tabla precedente permite afirmar que el MP cuenta en la actualidad con presupuestos que constituyen bastante más del doble del presupuesto del año de partida en el análisis (2002) y que, en los casos en que puede observarse si hubo cambio a partir de la implementación de la reforma, estos arrojan en un aumento presupuestario notorio. Más claridad sobre el punto podemos encontrar en la tabla siguiente.

Tabla 6
INCREMENTO PORCENTUAL PRESUPUESTARIO DE LOS MINISTERIOS PÚBLICOS EN
AMÉRICA LATINA 2002-2008
(Presupuestos Expresados en Dólares)

País	Inicio RPP	2002	2008	Variación porcentual
Argentina (Federal)	NO	31.896.039*	123.058.660**	285,81
Bolivia	2001	10.131.932	15.360.792	51,61
Colombia	2005	259.077.497	579.061.263	123,51
Costa Rica	1998	16.238.157	31.469.577	93,80
Ecuador	2001	17.459.263	41.781.197,33	139,31
Guatemala	1994	50.299.392*	85.510.869	70
Paraguay	1999	16.560.646	49.555.483	199,24
Perú	2006	67.255.021	206.068.352	206,40
Rep. Dom.	2004	25.600.000	74.953.302	192,79

* Dato 2003 / ** Dato 2009

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina; Reportes sobre Justicia de las Américas (CEJA)* e información extraída de páginas Web institucionales e información remitida a CEJA.

A nivel presupuestario podríamos decir, entonces, que los Ministerios Públicos de la región contaron con incrementos importantes para iniciar la implementación de la reforma y tomar bajo su cargo la responsabilidad de ejercer la acción penal y dirigir funcionalmente la investigación. Como señalábamos con relación a la tabla anterior, aquí puede observarse nuevamente que en los casos de los países donde puede compararse la situación presupuestal previa a la vigencia y posterior (Colombia, Perú, República Dominicana) las variaciones porcentuales en el incremento del presupuesto resultan notables.

Otro dato importante para analizar la situación institucional del Ministerio Público se vincula con la cantidad de fiscales existentes y el número de causas promedio que cada uno de ellos lleva. Las tablas siguientes presentan información al respecto. Estos datos pueden verse en las tablas Nros. 7 y 8.

Tabla 7
NÚMERO DE FISCALES POR CADA 100.000 HABITANTES AÑO 2008

País	Nro. Fiscales	Población ⁵	Tasa
Chile	656	16.804.000	3,9
Colombia	3.955	45.011.000	8,79
Costa Rica	346	4.518.000	7,66
Ecuador	426	13.485.000	3,16
Guatemala	1.294	13.689.000	9,45
Nicaragua	260	5.675.000	4,58
Panamá	79	3.399.000	2,32
Perú	1.021	28.836.000	3,54
Puerto Rico	284	3.965.000	7,16
Rep. Dominicana	890	9.638.000	9,23
Venezuela	1.292	28.121.000	4,59

Fuente: Elaboración propia sobre la base de informaciones de distintas fuentes⁶.

⁵ Población según estimaciones contenidas en Anuario Estadístico 2009 de CEPAL.

⁶ Fuentes consultadas: **Chile:** Anuario Estadístico del Ministerio Público 2009 y Ley Orgánica Constitucional del Ministerio. **Colombia:** Reporte sobre Justicia de las Américas CEJA 2008-2009. **Costa Rica:** Reporte sobre Justicia de las Américas CEJA 2008-2009. **Guatemala:** Reporte sobre Justicia de las Américas CEJA 2008-2009 y Memoria

En este punto resulta interesante ver la situación de dos de los países con tradición adversarial: en el caso del sistema inglés, encontramos que en 2009 el número de fiscales cada 100.000 habitantes es de 3,2; en tanto en el sistema federal canadiense, para el mismo año, existen 4,5 fiscales cada 100.000 habitantes⁷. Puede notarse, entonces, que el recurso humano no implica un problema para los sistemas latinoamericanos, ya que salvo el caso de Panamá, todos están en un nivel similar o por encima de estas dos realidades.

Tabla 8
NÚMERO DE CAUSAS POR FISCAL AÑO 2008

País	Año	Nro. Fiscales	Total casos	Causas / Fiscal
Argentina	2008	374	250.958	671,01
Chile	2009	656	1.312.362	2.000,55
Colombia	2008	3.955	916.734	231,79
Costa Rica	2007	346	145.010	419,1
Guatemala	2009	1.294	358.833	277,305
México	2008	2.230	1.540.689	690,89
Panamá	2008	79	31.131	394,06
Perú	2008	1.021	251.085	245,92
Puerto Rico	2007	284	62.882	221,42
Rep. Dominicana	2008	890	39.285	44,14
Venezuela	2007	1.292	293.303	227,014

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de informaciones de distintas fuentes*⁸.

de Labores del Ministerio Público 2009. **Nicaragua:** Cantidad de fiscales consignado para el año 2006 en La Reforma Procesal Penal en Nicaragua, Informe de Seguimiento, CEJA 2006 y el total de denuncias recibidas para el año 2007 según información recabada por OCAVI. **Panamá:** Reporte sobre Justicia de las Américas CEJA 2008-2009 e Informe de Gestión agosto 2007 - junio 2008. **Perú:** Anuarios Estadísticos del Ministerio Público y Reporte sobre Justicia de las Américas CEJA 2008-2009. **Puerto Rico:** Reporte sobre Justicia de las Américas CEJA 2008-2009. **República Dominicana:** Reporte sobre Justicia de las Américas CEJA 2008-2009 y Memoria Anual 2009 de la Procuraduría General de la República. **Venezuela:** Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina e Informe Anual 2007 del Ministerio Público.

⁷ En el caso de Inglaterra, el número de fiscales fue tomado de www.cps.gov.uk, en tanto la población se encontró en <http://www.statistics.gov.uk>. En el caso de Canadá los datos fueron obtenidos en <http://www.ppsc-sppc.gc.ca>. Última visita a todas las páginas: 9-10-10

⁸ **Argentina:** Reporte Nacional de Argentina de esta misma publicación (ámbito del Ministerio Público Fiscal de Ciudad de Buenos Aires y nivel Federal). En el caso de

IV. LA INVESTIGACIÓN DE DELITOS

Detrás de todos estos cambios en los Ministerios Públicos, ha existido la expectativa de que el abandono del sistema inquisitivo y su reemplazo por una organización más moderna de la persecución penal generaría, de por sí, mejoras en las capacidades de la investigación y persecución de todos los delitos, desde los más simples hasta los más sofisticados. A 20 años de iniciadas las reformas procesales penales en la región, es innegable que estas han traído consigo cambios y mejoras significativas para los países de las Américas, especialmente en rubros esenciales y que estuvieron ausentes durante la vigencia del sistema inquisitivo, como el derecho real a la defensa, la celeridad del nuevo proceso, las salidas alternativas tempranas y, en el caso de algunos países con sistema inquisitivo puro, la introducción del juicio oral. Sin embargo, también es irrefutable que estas reformas han tenido que enfrentarse a prácticas tradicionales muy arraigadas que han condicionado o, por lo menos limitado, los cambios esperados.

Como mencionáramos al inicio una de las aristas en donde existen pocas evaluaciones es respecto de las capacidades de respuesta de los sistemas de justicia en la región referidas a los delitos de mayor connotación social. Como ya se dijo, la referencia a estos delitos, no se refiere a tipos penales específicos sino a una caracterización de los delitos que causan mayor temor, impacto o daño social y que por sus diversas características pueden variar en cada país. Al mismo tiempo, incluimos dentro de esta categoría a aquellos delitos que en los hechos requieren del sistema un grado relativamente alto de des-

Argentina es importante destacar que un porcentaje importante de los casos que se consignan en la tabla, están aún bajo la investigación de los jueces de instrucción, por lo que la cifra no es comparable del todo con la de los demás sistemas que se señalan. Ver informe nacional de esta misma publicación.; **Chile:** Anuario Estadístico del Ministerio Público 2009 y Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público. **Colombia:** Reporte sobre Justicia de las Américas CEJA 2008-2009. **Costa Rica:** Reporte sobre Justicia de las Américas CEJA 2008-2009. **Guatemala:** Reporte sobre Justicia de las Américas CEJA 2008-2009 y Memoria de Labores del Ministerio Público 2009. **México** (Procuraduría General de la República): Reporte sobre Justicia de las Américas CEJA 2008-2009. **Panamá:** Reporte sobre Justicia de las Américas CEJA 2008-2009 e Informe de Gestión 2008 (agosto 2007-junio 2008). **Perú:** Anuarios Estadísticos del Ministerio Público. Reporte sobre Justicia de las Américas CEJA 2008-2009. **Puerto Rico:** Reporte sobre Justicia de las Américas CEJA 2008-2009. República Dominicana: Reporte sobre Justicia de las Américas CEJA 2008-2009 y Memoria Anual 2009 de la Procuraduría General de la República. **Venezuela:** Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina e Informe Anual 2007 del Ministerio Público.

pliegue de esfuerzos de coordinación, profesionalismo o persistencia en el tiempo, para lograr su esclarecimiento y procesamiento. Como se verá en los informes nacionales, el foco del análisis varía según el país de que se trate, pues las necesidades de investigación y procesamiento también lo hacen.

En el intento de tener –aún en el marco de trabajo recién señalado– algún punto de comparación, hemos considerado que una categoría de delitos que nos pudiera entregar alguna información respecto a las capacidades de respuesta de los Ministerios Públicos, es la de los homicidios. Lo anterior, pues se trata de un delito cuya tipificación no varía mayormente en las legislaciones y por ser de aquellos que revisten una mayor gravedad y que concita preocupación en la opinión pública.

Al revisar la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, podemos apreciar que se trata de un delito que no solo preocupa por su gravedad entendida por el grado de violencia que implica cada caso en particular, sino también por constituir un área de la criminalidad y de violencia social en general con una alta presencia en la región.

Tabla 9
TASAS DE HOMICIDIOS POR CADA 100.000 HABITANTES 2000-2009

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	7,2	8,4	9,3	7,9	6,2	5,8	5,3	5,26	–	–
Bolivia	37,01	35,55	31,38	27,94	40,82	9,54	29,12	10,64	12,54	–
Brasil	26,7	27,8	28,5	29,1	27	22	22,6	23,3	25,6	–
Chile	2,6	1,9	1,9	1,8	1,7	1,9	1,9	1,92	1,62	1,68
Canadá	–	–	–	–	1,95	2,06	1,86	1,8	1,83	–
Colombia	62,7	64,6	65,7	52,7	44,1	39,3	37,3	39,2	36,3	35
Costa Rica	6	6	6	7	7	8	8	8	11	–
Ecuador	6,4	10,3	14,8	15	15	15	15	–	–	–
El Salvador	37,3	34,6	31,1	32,7	41	54,9	55,3	57	52	–
España			3,2	3,1	2,9	2,5	2,7	–	–	–
Estados Unidos	5,5	5,6	5,6	5,7	5,5	5,6	5,7	5,6	5,4	–
Guatemala	25,8	25,2	30,7	35	36,3	42	45,2	45	48	76,39
Honduras	49,9	53,7	55,9	33,6	31,9	35	42,9	64,24	77,5	–
México	32	31	28	27	25	24	25	–	–	–

Tabla 9
(CONTINUACIÓN)

Nicaragua	9	10	10	12	12	13	12,4	13	13	-
Panamá	10,14	10,19	12,42	10,85	9,71	11,28	11,3	13,29	19	-
Paraguay	-	-	-	-	-	-	-	28,21	21,53	-
Perú	2,4	11,5	10,3	5	5,12	10,98	11,15	10,32	11,56	10,24
Portugal	2,4	2,6	2,7	2,6	1,7	1,5	1,8	-	-	-
Rep. Dominicana	13,09	12,49	14,51	18,73	25,25	26,41	23,56	11,04	8,74	-
Uruguay	5,2	4,9	5,3	4,5	4,4	4,5	4,3	2,01	2,39	3,12
Venezuela	33	32	38	44	37	35	45	-	47,92	56,3

Fuente: *Elaboración propia a partir de diversas fuentes*⁹.

⁹ Algunas aclaraciones: Como se verá en el detalle a continuación, para la elaboración de la tabla se han utilizado los datos de las propias instituciones, los contenidos en el Reporte sobre la Justicia de las Américas de CEJA y dos informes específicos: *Desafíos de Seguridad Ciudadana en Iberoamérica*, 2008, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO; y el *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Concretamente, para cada país, las fuentes utilizadas han sido: **Argentina**: Entre años 2000 y 2006 según datos FLACSO, Año 2007 según Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. **Brasil** (06, 07 y 08): Datos Distrito Federal. **Chile**: Según Datos del Ministerio del Interior. Las cifras difieren con los datos del Ministerio Público que establecen el número de homicidios cada 100.000 habitantes a partir del año 2006, con cantidades muy elevadas con relación a las del Ministerio del Interior: 2006: 8; 2007: 7,9; 2008: 8,7; y 2009: 9,13. **Canadá**: Según Stactics Canada. **Colombia**: Según datos FLACSO hasta 2006 y entre 2007 y 2009 según Departamento Nacional de Planeación de la Presidencia de la República. De acuerdo a los datos proporcionados por la Fiscalía General de la Nación, Informe de Colombia de esta misma publicación, los números entre 2005 y 2008 resultan diferentes: 2005: 11,43; 2006: 37,2; 2007: 54,07; 2008: 66,14. **Ecuador**: Según datos FLACSO. De acuerdo a información contenida en Reporte sobre Justicia de las Américas CEJA entre 2005 y 2007 el número sería: 2005: 26,5; 2006: 29,9; 2007: 22,3. **El Salvador**: Según Datos FLACSO hasta 2006 y según datos PNUD 2007 y 2008. De acuerdo a los datos de PNUD la cifra sería mayor año a año: 2000: 45; 2001: 40; 2002: 39; 2003: 40; 2004: 49; 2005: 62; 2006: 65. **Estados Unidos**: Federal Bureau of Investigation, FBI, respecto a *Murder and nonnegligent manslaughter*. **Guatemala**: Según Datos FLACSO hasta 2006, según datos PNUD 2007 y 2008 y según datos MP 2009. Los años reportados por el MP contienen cifras bastante más altas: 2005: 72,4; 2006: 63,4; 2008: 64,1. Los datos de PNUD también resultan más altos que los de FLACSO: 2000: 28; 2001: 30; 2002: 32; 2003: 37; 2004: 38; 2005: 44; 2006: 47. **Honduras**: Según Datos FLACSO hasta 2006 y según datos MP 2007 y 2008. Los datos del MP, en los años reportados, resultan más altos: tanto en el 2005 como en el 2006 reportan 55,2. **México**: Según Datos FLACSO. **Nicaragua**: Según Datos FLACSO hasta 2006 y según datos PNUD 2007 y 2008. **Panamá**: Según Datos OCAVI hasta 2007 y según Datos PNUD 2008. **Paraguay**: Datos MP; **Perú**: Según Datos FLACSO hasta 2005 y según Datos PNP desde 2005 a 2009. **República Dominicana**: Según datos

Más allá de las dificultades para acceder a estadísticas uniformes en cada país (lo cual ya muestra un problema en sí mismo que debería llamar la atención), podemos advertir en la tabla anterior que en la mayoría de los países de América Latina, la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes supera los dos dígitos, llegando a rebasar la tasa de 70 en países como Guatemala y Honduras (según algunas de las cifras disponibles), muy por lejos de lo que ocurre en otros países americanos como Canadá u otros europeos muy relacionados con nuestra cultura como España y Portugal, en donde la tasa no pasa de 3.

Sin embargo, de la información que pudimos relevar, nos percatamos que las capacidades de los sistemas de justicia criminal de lograr condenas son muy disímiles, existiendo aquí un foco de preocupación que afecta a los Ministerios Públicos y que cuestiona su rendimiento en términos investigativos (y por tanto su relación con los órganos policiales) y de promoción de la acción penal. Véase la tabla 10.

Tabla 10

PORCENTAJE DE CASOS DE HOMICIDIOS CON CONDENAS O PERSONAS CONDENADAS POR DELITOS DE HOMICIDIO SOBRE EL TOTAL DE CASOS POR HOMICIDIO INICIADOS EN UN AÑO

País	Año	Homicidios	Condenas	%
Argentina	2008	429	62	14,45
Chile	2009	1.545	1.245	80,58
Colombia	2008	29.772	804	2,7
México (DF)	2007	714	266	37,25
Costa Rica	2008	512	200	39,06

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de distintas fuentes. Argentina: Reporte Nacional de Argentina de esta misma publicación (ámbito federal y nacional). Chile: Anuario Estadístico 2009 del Ministerio Público. Colombia: Datos proporcionados por la Fiscalía General de la Nación, Informe de Colombia de esta misma publicación. México: Reporte de México de esta misma publicación (información Agencia de Homicidios Dolosos del D.F.). Costa Rica: Anuario Judicial 2008 del Poder Judicial.

OCAVI hasta 2006 y según información contenida en Reporte sobre Justicia de las Américas 2007 y 2008. **Uruguay:** Según Datos FLACSO hasta 2006 y según información contenida en Reporte sobre Justicia de las Américas los años 2007 a 2009. **Venezuela:** Entre años 2000 y 2006 según datos FLACSO, año 2008 conforme a información del Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia Penal y los Derechos Humanos, año 2009 según informe nacional de esta misma publicación.

V. ALGUNOS HALLAZGOS DE LOS ESTUDIOS NACIONALES

En esta sección pretendemos resumir los que constituyen los principales hallazgos que la investigación nos ha permitido identificar. Para estos efectos, en una primera parte presentaremos una visión panorámica de los informes nacionales dando cuenta en términos muy generales de los principales temas abordados en dichos estudios y luego, en una segunda parte, nos detendremos en la explicación de hallazgos de carácter más general que dan cuenta de tendencias que se producen a nivel de todos o una buena parte de los países involucrados en el estudio.

1. Visión panorámica de los estudios nacionales

El informe de Argentina analiza la justicia penal de instrucción (Ciudad de Buenos Aires) y federal, donde la investigación criminal está principalmente en manos de los jueces de instrucción¹⁰. Este informe muestra diversos problemas derivados de dicha atribución judicial y, dentro de ellos, las pocas condenas logradas frente a los casos de homicidios dolosos, aun cuando los jueces solo investigan estos delitos con imputados conocidos. Otro tema en el cual se detiene este estudio son las dificultades enfrentadas para investigar los casos de corrupción en Argentina y, con relación a ello, las limitaciones existentes para la consolidación del Ministerio Público. En este sentido, el informe se detiene en el proceso atravesado por la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas (FIA). Este informe también aborda las debilidades en las agencias que colaboran con el sistema de persecución penal y, dentro de ellas en el sistema pericial.

El estudio de Chile sostiene, a partir del análisis de las cifras del Ministerio Público, que hay un alto porcentaje de homicidios, delitos económicos y casos de corrupción que ingresan al sistema de persecución penal y no son condenados vía juicio oral, ello pese a que en ese país, cualquier delito con pena superior a 5 años de cárcel, requiere un juicio oral, aspecto que guardaría relación con el uso de la negociación de la pena que ha traído consigo el nuevo proceso penal. Por otro lado, la investigación señala que en el caso chileno, la complejidad investigativa de un caso no guarda relación

¹⁰ La delegación total alcanza a un 83% en el caso de la Justicia de instrucción (Ciudad de Buenos Aires) y a un 17% en el caso de la Justicia Federal. Cabe destacar que la mayor diferencia se produce en los casos con autor desconocido llegando a un 74% en la Justicia de instrucción y a un 9% en la Federal. Ver informe nacional de esta misma publicación.

con la complejidad del enjuiciamiento o con las penas altas, sino más bien, con la atención que le brinda el sistema judicial al caso en sí. Bajo esa lógica se verifica la asignación de este tipo de casos a fiscales especializados y con sujeción a un flujo de trabajo diferente al de los delitos comunes. Adicionalmente, el reporte expone debilidades en la integración de la lógica investigativa fiscal-policial, con la labor pericial, área donde se plantea la importancia de reforzar los mecanismos de articulación con los peritos. El informe también destaca la necesidad de contar con incentivos para los fiscales, a efectos de lograr terminaciones de calidad en los casos de alta connotación social.

El estudio de Colombia analiza detenidamente las estadísticas de la Fiscalía General de la Nación respecto a los homicidios, secuestros, extorsiones y delitos vinculados a corrupción y concluye que, al igual que sucede con los delitos comunes, existiría un alto número de delitos de alta connotación social que están represados en el sistema, pendientes de una decisión o finalizados sin condena. La investigación se detiene entonces en los problemas que tienen los fiscales para lograr sentencias condenatorias en torno a estos delitos, entre ellos, la ausencia de incentivos institucionales orientados hacia ese fin. Por otra parte, a partir de las entrevistas realizadas, el estudio identifica áreas problemáticas en el ejercicio eficiente de la persecución penal, como por ejemplo para el diseño de la teoría de caso por parte de los fiscales y, para llevar los casos a juicio y lograr condenas. En este escenario, se establece que hay prácticas del sistema antiguo aún vigentes que contribuyen al represamiento y a la poca judicialización de los casos penales, como la excesiva e innecesaria ampliación de la denuncia ante los fiscales. El estudio cuestiona el impacto que habría tenido en la práctica, el “programa metodológico” como una herramienta diseñada para mejorar la planificación del trabajo investigativo policial y fiscal. La relación entre política, medios de comunicación y persecución penal es otro de los rubros abordados en esta investigación.

El estudio de México muestra la importancia de introducir en este país, mecanismos de gestión y de control de la calidad investigativa del delito, en el contexto del nuevo sistema penal acusatorio generado con la reforma constitucional de 2008. El estudio analiza las prácticas al interior de la Procuraduría de Justicia, institución responsable de la persecución criminal en México. La investigación muestra cómo la dotación de recursos humanos y logísticos, así como contar con una policía judicial y servicios periciales, no necesariamente deriva en el éxito de la investigación criminal, si estas medidas no se acom-

pañan de cambios sustantivos orientados a desformalizar y desburocratizar los métodos tradicionales de la investigación criminal.

Adicionalmente, el estudio de México profundiza en la situación de la Agencia de Homicidios del Distrito Federal, unidad especializada federativa que cuenta con una dotación de recursos humanos y condiciones de operatividad superior a las de otras agencias del país. Se destaca que los casos penales derivados de esta unidad terminan en un 93% en sentencias condenatorias; sin embargo, se advierte que ello se da en un escenario global de bajos estándares judiciales en materia probatoria. El estudio aborda las debilidades en la organización, métodos de trabajo y de coordinación de esta agencia, que afectan su desempeño.

Al igual que en el caso argentino, el estudio de Perú se aboca al análisis de las prácticas en el sistema procesal penal no reformado, vigente en la ciudad capital de Lima. Este estudio advierte serias debilidades en la generación y acceso a la información sobre el crimen y el delito en Perú, situación que trasciende al aparato policial, puesto que también atraviesa al Ministerio Público y Poder Judicial. La investigación evidencia que las categorías aplicadas para registrar los homicidios y otros delitos de connotación social, no permiten conocer y evaluar el comportamiento delictivo y las respuestas que frente a este tiene el sistema judicial. Asimismo, el estudio ahonda en la tramitación burocrática del expediente como un problema central del proceso penal y lo ubica como un desafío clave de cara al nuevo proceso penal. También, se aboca al análisis de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y presenta debilidades en esta dependencia para la persecución penal de los delitos financieros. En cuanto a los casos de corrupción, el informe destaca los logros del país frente a los hechos sucedidos en los años 90, pero también revela deficiencias que se habrían presentado en la persecución penal de esos casos. El estudio identifica buenas prácticas en materia de gestión, aplicables para mejorar la eficacia y persecución penal de los delitos de mayor impacto social, y aborda la vinculación que existiría entre el uso de los medios de comunicación, los intereses políticos y las denuncias penales de hechos de corrupción.

Finalmente, el reporte de Venezuela ofrece una revisión panorámica del sistema de persecución penal y judicial en este país. El estudio plantea que es problemático el gran porcentaje de casos que no llegan a ser denunciados, así como el alto número de homicidios, que ubica a Venezuela con una de las tasas más altas de estos delitos en América del Sur. Sobre las capacidades de terminación de casos por parte del Ministerio Público, el informe señala que hay un porcentaje

menor de terminación o conclusión de casos, lo que mostraría una gran cantidad de casos represados en el sistema judicial. En cuanto a los problemas que afectan el desarrollo de las investigaciones, el reporte afirma que la ausencia de manuales y protocolos acordes con el nuevo proceso penal, afectan las capacidades de respuesta del Ministerio Público. El estudio concluye que, si bien el Código Orgánico Procesal de 1999 introdujo un modelo procesal penal acusatorio, en términos reales no se han verificado cambios acordes con ello, siendo que hoy en día varias de las prácticas de los fiscales y del sistema penal en su conjunto son las mismas del viejo sistema, verificándose en Venezuela una gran lentitud y abusos de derechos en un procesamiento penal que se centraliza en la tramitación del expediente. El reporte también advierte que las amenazas a la independencia de los órganos del sistema judicial bajo el actual régimen político, ubican al sistema de justicia venezolano en una situación excepcional de riesgo.

2. Hallazgos generales

Creemos que más allá de las particularidades de cada país, los informes nacionales tienden a dar cuenta de la existencia de diversos elementos comunes que permiten configurar tendencias generales respecto a la persecución penal de los delitos de connotación social. Nos parece que los estudios dan cuenta de seis cuestiones que queremos destacar

- a) Escasa capacidad de los sistemas para perseguir eficazmente los delitos de connotación social

Un primer hallazgo que llama la atención se refiere a la poca capacidad que demuestran los sistemas de justicia penal examinados para perseguir eficazmente y sancionar a los delitos de connotación social. Los pocos resultados en la investigación y condena de los delitos, especialmente de aquellos de mayor impacto social, son una constante permanente y preocupante en cada uno de los reportes. Si bien las cifras coinciden en señalar que, en todos los países estudiados, este universo delictual no constituye el grueso cuantitativo de las denuncias que ingresan a los sistemas penales, lo cierto es que, cuando se desagregan y analizan las cifras, se tiene que las condenas son significativamente menores al número total de casos por esos mismos delitos, ello cuando se considera las condenas obtenidas en juicio oral y aun cuando se suman las sentencias condenatorias obtenidas por vías alternativas. Sobre este punto profundizan los informes de Colombia y Chile.

Posiblemente el hallazgo más importante de las investigaciones en esta materia, se relaciona con las debilidades de los sistemas judiciales de la región en materia de obtención de la prueba, lo cual se agudiza frente a los casos de mayor connotación social. Las investigaciones muestran que esta es una arista donde hay múltiples desafíos para los Ministerios Públicos de la región y, en este sentido, de manera indirecta, pero no menos importante, para las organizaciones policiales. Los estudios revelan que las debilidades de los Ministerios Públicos para llevar un caso de connotación social a juicio oral y, en ese escenario, obtener una sentencia condenatoria, sería un factor que podría estar influenciando en los fiscales de algunos países, para archivar este tipo de casos, contribuyendo con ello a la percepción ciudadana de impunidad frente a los mismos. En esta línea, subsistiría la sensación ciudadana de que las reformas procesales penales no vienen siendo lo suficientemente potentes para sancionar estos delitos, percepción que también tendría relación con el nuevo estándar probatorio que exige el nuevo proceso penal. Como lo explican los informes de Colombia y Perú, una de las fuentes probatorias tradicionales para enfrentar los delitos de relevancia social, ha sido la actuación del “delator” o “colaborador eficaz”, cuya amplia actuación se restringe con el nuevo proceso penal.

b) Existencia de experiencias exitosas y buenas prácticas

Junto con el hallazgo anterior, pudimos verificar que en diversos países existe el desarrollo paralelo de algunas experiencias que podrían calificarse como exitosas o al menos que “prometedoras” en términos de mejorar la capacidad de respuesta del sistema en los delitos en estudio.

Así, en varios países identificamos algunas experiencias interesantes de persecución penal focalizada, especialmente frente a aquella delincuencia que presenta niveles superiores de organización, violencia, complejidad y disponibilidad de recursos. Destacan en este sentido, los resultados para contrarrestar los secuestros extorsivos en Argentina; las condenas contra los miembros de la red de corrupción pública de los años 90 en Perú; así como las condenas logradas en los casos de lavado de activos derivados del tráfico de drogas en Chile. Estos casos demuestran que, a pesar de no contar siempre con todos los recursos humanos, normativos, tecnológicos y logísticos deseables, los sistemas judiciales pueden responder eficientemente frente a los delitos de alto impacto o daño social, logrando detectarlos y sancionarlos ejemplarmente si es que se lo proponen como una tarea prioritaria y cambian sus métodos tradicionales de trabajo.

En este ámbito es importante señalar, sin embargo, que si bien los tres países mencionados presentan experiencias positivas y considerables, no tienen causas comunes en su origen: el ejemplo argentino da cuenta de que las capacidades instaladas permiten responder en forma rápida y eficiente a coyunturas complejas en términos de reclamo social (el caso Blumberg, relatado en el informe, resulta bastante gráfico de esta situación), el Perú aparece como un país con una necesidad de generar nueva legitimidad en el sistema a partir del juzgamiento de los casos de corrupción de un régimen saliente (el fujimorista); en tanto la planificación en la persecución aparece como una característica de Chile.

A partir de estas experiencias positivas, pensamos que es necesario realizar estudios que profundicen el análisis de las mismas de manera de identificar buenas prácticas que puedan ser replicables a nivel regional.

c) Problemas institucionales previos

Los estudios dan cuenta que en los países con reformas procesales penales finalizadas (Chile, Colombia y Venezuela), las debilidades que se presentan para enfrentar los delitos de connotación social, tendrían su origen, por lo general, en problemas –institucionales e interinstitucionales– anteriores a los nuevos Códigos Procesales Penales y que, con el sistema acusatorio, se han hecho más evidentes, dado los nuevos estándares de calidad para evaluar y validar la labor investigativa del delito en el nuevo proceso penal. Asimismo, los estudios realizados en Argentina, México y Perú (con reformas procesales penales en desarrollo o implementación) corroboran que algunas de las dificultades presentadas para perseguir eficientemente los delitos bajo estudio, nacen de las prácticas formales, burocráticas y la ausencia de roles bien definidos por parte de los actores. Hallazgos como la ausencia de planes de trabajo claros para investigar los homicidios, así como procesos burocráticos y extremadamente formales entre los fiscales y policías para investigar casos notables de corrupción o lavado de activos, confirman estos planteamientos.

d) Problemas en la entrega de información

Otra de las áreas que se identifica como frágil en los estudios, son los mecanismos de entrega de información, articulación y coordinación entre los Ministerios Públicos y las agencias públicas administrativas y, entidades privadas, que pueden aportar con datos para el ejercicio de la persecución penal. En este sentido, los informes

destacan la importancia de generar sistemas de datos compatibles y accesos cruzados que aporten a la reducción de tiempos muertos en la investigación y persecución penal de los delitos en general y, dentro de ellos, los delitos financieros, tributarios y contra la administración pública. Los estudios demuestran que la tramitación de solicitudes escritas de información, dirigidas a las instituciones públicas y privadas, son “diligencias” constantes en la investigación de los casos, que muchas veces generan grandes tiempos de demora y no siempre logran aportar al esclarecimiento del caso. Por otra parte, los reportes se detienen también en los mecanismos de indagación previa a cargo de entidades administrativas públicas, como las Unidades de Inteligencia Financiera, Aduanas, Agencias de Impuestos, Contralorías, etc., que cada vez cobran más importancia como fuentes de información sobre la comisión de delitos, útiles para los Ministerios Públicos.

e) Problemas de método investigativo

Varios informes dan cuenta que una de las dificultades más importantes para la sanción de los delitos de connotación social está asociada a la inexistencia de un método eficaz para su investigación. Por el contrario, varios informes dan cuenta que se sigue utilizando con mucha frecuencia un método bastante burocratizado y ritualista de investigación que pasa por la confección de órdenes o protocolos de investigación generales y estandarizados que emite el Ministerio Público a la policía.

La generación de protocolos o pautas estandarizadas que orienten la persecución penal no se refleja como un elemento que puede impactar de manera notoria al éxito de una investigación. Por el contrario, los reportes de Colombia y México demuestran que estos instrumentos pueden convertirse en elementos meramente formales o, en el último caso, restringir o parametrar innecesariamente el curso investigativo de un caso. No obstante, otras investigaciones reflejan que contar con protocolos orientadores y flexibles, puede aportar a capitalizar e integrar las buenas prácticas de los fiscales y policías para investigar los delitos, especialmente los que exigen la recopilación y análisis de abundante información técnica, como los delitos financieros y económicos.

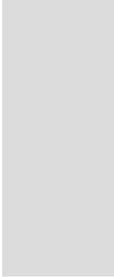
f) Acceso a información y estadísticas

Un último aspecto que queremos mencionar se refiere a las dificultades existentes para acceder a información relevante en el área. Por

una parte, los sistemas estadísticos en la mayoría de los países investigados presentan algunas carencias muy significativas que impiden tener información actualizada, desagregada y confiable.

Otro elemento común revelado en los estudios son las limitaciones que existen en los países de la región para acceder a la información sobre el delito y el crimen, en especial, cuando se trata de los ilícitos de mayor impacto social. Salvo determinadas excepciones, los Ministerios Públicos son reacios a proporcionar la información detallada sobre su labor y sus resultados frente a los delitos de mayor importancia social, lo que dificulta la realización de investigaciones y estudios analíticos sobre el tema. Este problema no es menor si se tiene en cuenta que, en el marco de las reformas procesales penales, se viene buscando generar una mayor visibilidad del Ministerio Público como la agencia responsable de la persecución penal del delito de cara a la ciudadanía, siendo para ello fundamental que esta institución se abra a la comunidad y transparente su desempeño y logros frente a la delincuencia y el crimen.





DESAFÍOS PARA LA PERSECUCIÓN E INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS EN LAS AMÉRICAS

ESTUDIO SOBRE LA INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN PENAL DE DELITOS DE ALTA CONNOTACIÓN SOCIAL EN ARGENTINA

LUCIANO A. HAZAN¹

Asistente en la investigación: MARIANO GAITÁN

I. INTRODUCCIÓN²

I.A. Objetivo y delimitación del informe

El objetivo del presente trabajo es describir y evaluar las capacidades y debilidades del sistema de justicia penal de Argentina para investigar, perseguir y sancionar aquellos delitos que generan más impacto en la opinión pública por su gravedad o connotación social, así como por la impunidad que genera su no resolución o las respuestas tardías. El estudio se enmarca en un proyecto que el Centro de Estudio de Justicia de las Américas (CEJA) está llevando adelante en una primera etapa con informes similares en Chile, Perú, Colombia y Venezuela, que serán insumo para un informe comparativo.

El estudio se basó en la recolección de información a través de fuentes secundarias, en la búsqueda de información estadística producida por el mismo sistema de justicia penal y por organizaciones

¹ El autor de este informe trabajó hasta junio de 2009 como abogado de la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo y de la Asociación Memoria Activa. Desde ese momento se encuentra cursando estudios de posgrado en Southwestern University School of Law, Los Angeles, gracias a la beca Fulbright-Siderman.

² Agradezco especialmente a M. Elena Godoy Berrocal, Subsecretaria letrada de la Procuración General de la Nación, por la facilitación de importante información estadística; así como a todos los entrevistados que colaboraron con el presente trabajo.

no gubernamentales que trabajan sobre la temática, en una serie de entrevistas realizadas a expertos y a actores relevantes del sistema, en la revisión de un grupo de casos paradigmáticos y en la visita de oficinas judiciales y policiales entre los meses de abril y septiembre de 2009. La metodología utilizada se presenta con detalle en el anexo metodológico que sucede al informe.

Para llevar adelante el trabajo se indagó sobre la investigación y persecución penal de un grupo determinado de delitos: homicidios, secuestros extorsivos, corrupción, y desapariciones de personas cometidas en el marco del terrorismo de Estado. Aun tratándose de un recorte limitado del universo de trabajo del sistema de investigación y persecución penal, las complejidades y variantes presentes en cada una de las problemáticas criminales seleccionadas hacen que el estudio tenga un carácter necesariamente preliminar, ya que cada uno de ellos merecería una mayor profundización.

Para realizar el recorte de delitos señalado se tuvieron en cuenta una serie de variables definidas por el CEJA, que no necesariamente confluyen todas en cada uno de los delitos seleccionados: A) Que ingresen al sistema de justicia criminal sin que medie el estado de flagrancia; B) Que para la investigación y persecución penal de estos delitos se requiera niveles de planificación, profesionalización y coordinación al interior del sistema procesal penal, así como con otras entidades, como las unidades de inteligencia financiera, los registros públicos u otras agencias administrativas; C) Que tengan impacto en la opinión pública y que generen cuestionamientos a la eficiencia de los sistemas de persecución penal frente a estos ilícitos.

La selección de los delitos llevó necesariamente a orientar el trabajo hacia el funcionamiento del sistema de justicia penal federal, que tiene la competencia para la persecución penal y el juzgamiento de los secuestros extorsivos, los delitos asociados a la corrupción y las desapariciones forzadas de personas cometidas durante el terrorismo de Estado. La única excepción son los homicidios, cuya jurisdicción es "ordinaria"³. Se optó por estudiar la investigación y persecución de aquellos ocurridos en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, por lo que la competencia corresponde a la denominada justicia nacional.

³ En contraposición a la justicia "de excepción", nombre que se ha utilizado históricamente para señalar a la justicia con competencia federal.

Esta decisión metodológica obedeció a la conveniencia en trabajar sobre casos regidos por un mismo régimen de procedimientos⁴.

I.B. Análisis sobre un sistema no reformado

Por ello, el presente trabajo analiza la investigación, persecución y sanción de delitos en el marco de un sistema de justicia penal no reformado, o limitado en la reforma a la introducción de juicios orales a partir de 1992. Es decir, de un sistema en el que –en principio–, la carga de llevar adelante las investigaciones está en manos de jueces de instrucción y no de fiscales, que cumplen en esta instancia un rol limitado a dictaminar sobre el trabajo del juez o a sugerir medidas de investigación, aunque entre sus responsabilidades formales aparecen las más rimbombantes de instar la persecución penal y velar por la legalidad.

Sin embargo, desde que se sancionó el Código Procesal Penal⁵, una serie de reformas legales parciales les otorgaron a los fiscales la investigación de los casos en determinadas circunstancias especiales: cuando el presunto autor del delito no haya sido individualizado al iniciarse el caso⁶, en los casos de delitos en flagrancia en los que no proceda la prisión preventiva y, más recientemente, el Congreso puso en cabeza de los fiscales la obligación de investigar los delitos de secuestros extorsivos y privaciones de la libertad agravada⁷. Estas instancias se sumaron a la más genérica atribución del juez de instrucción de delegar la investigación al fiscal y retomarla de manera discrecional, prevista ya al sancionarse el CPPN⁸.

⁴ La Ciudad de Buenos Aires, Capital de Argentina, fue un territorio federal hasta su autonomización en 1994, cuando pasó a ser un estado más dentro de la federación. Si bien se estableció que tendría su propio sistema de justicia, la creación y traspaso de competencias fueron limitados hasta el momento. En materia penal, a través de una serie de convenios firmados entre los gobiernos federal y de la Ciudad, se traspasaron algunos delitos de menor entidad. Por eso, aun, los delitos graves que ocurren en la Ciudad de Buenos Aires son atendidos por la jurisdicción “nacional”, que se rige a través de las normas federales, tanto en relación a la organización, selección y remoción (de jueces, fiscales y defensores públicos) como a las cuestiones de procedimientos.

⁵ Ley 23.984, Código Procesal Penal de la Nación (CPPN), publicada en el Boletín Oficial el 9 de septiembre de 1991.

⁶ Artículo 196 bis del CPPN, de acuerdo a la Ley 25.409.

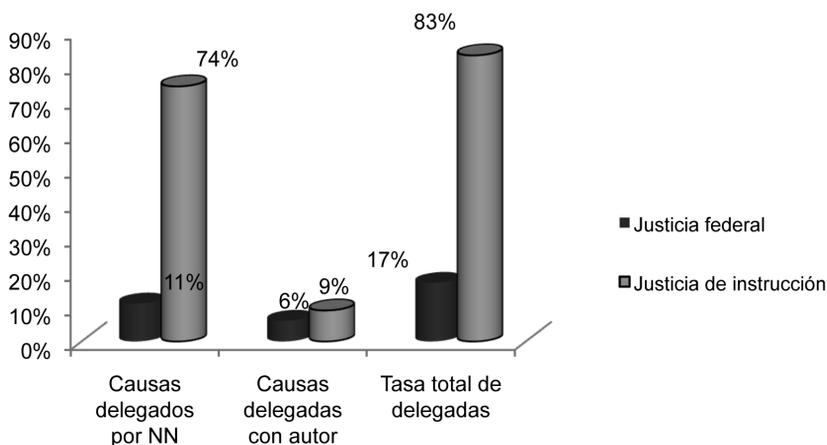
⁷ Artículo 196 bis CPPN, de acuerdo a la Ley 25.760.

⁸ Artículo 196 CPPN.

En el cuadro siguiente se pueden observar las tasas de delegación de casos en las justicias federal y de instrucción en la Ciudad de Buenos Aires, que alcanzan al 6 y 9 por ciento del universo total, respectivamente, en casos con presuntos autores conocidos. Pero esos guarismos llegan al 7 y 74 por ciento en los casos con autores sin identificar, lo que demuestra que tasas muy importantes de los delitos que ingresan al sistema para ser investigados quedan en manos de los fiscales. Sin embargo, y aunque en el caso de la justicia de instrucción se trata de la mayor parte de su universo de casos, llegando al 83 por ciento, nadie mide con estos números la carga de trabajo de las fiscalías, porque en términos globales los casos con autores desconocidos terminan en el archivo sin mayores esfuerzos investigativos, con la gran excepción de los homicidios.

Gráfico 1

COMPARATIVO DE CAUSAS DELEGADAS. JUSTICIA FEDERAL Y DE INSTRUCCIÓN. 2007



Fuente: Elaboración propia en base al informe Anual del Ministerio Público. Año 2008.

Por otro lado, la Procuración General de la Nación ha ido creando a lo largo de los años unidades fiscales especializadas para apoyar la persecución penal de determinados tipos de delitos, en general con atribuciones limitadas, aunque con mayor amplitud en algunos casos. En la creación de estas unidades ha tenido relevancia habitualmente el Poder Ejecutivo, aun en distintas administraciones, a través de apoyo político o económico.

En este contexto en el que las investigaciones y la persecución penal para llevar un caso a juicio se encuentran repartidas entre jueces de instrucción y fiscales, y ante la carencia de una policía de investigaciones judiciales, el apoyo en la producción de la evidencia está en manos de las fuerzas de seguridad federal que dependen del Poder Ejecutivo (Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía de Seguridad Aeroportuaria), en cuerpos periciales que dependen de la Corte Suprema de Justicia (Cuerpo Médico Forense y Cuerpo de Contadores) y otras instituciones públicas.

Una vez que las investigaciones se encuentran completas y en las que se logra identificar a los presuntos autores de las conductas delictivas, los casos son enviados a la etapa de juicio, donde un tribunal colegiado decide luego de recibir la evidencia y escuchar a las partes. En esta etapa los fiscales cumplen el rol acusador de manera más clara, en algunos casos compartido con la querrela que representa a las víctimas, mientras que la defensa (pública o privada) termina de delimitar el cuadro procesal⁹.

Como se verá en el capítulo IV, estas características de diseño organizacional y procesal de los sistemas de investigación y persecución penal tienen influencia en su eficacia y han generado distintas tensiones hacia adentro del sistema, aunque en general nunca quedaron claramente expuestas en la agenda pública. Es parte de los objetivos de este trabajo tratar de verificar la incidencia de este diseño en las capacidades del sistema.

⁹ La contradicción y la inmediatez tienen serias limitaciones, ya que el CPPN no fijó reglas claras para la introducción de la prueba en el debate por las partes, y muchos jueces se arrogan esa potestad interrogando a los testigos. Y por otro lado, el peso del expediente iniciado en la etapa de instrucción y que continúa creciendo cuando lo tiene el tribunal de juicio limita necesariamente el peso del juicio y de la importancia de la inmediatez.

I.C. Organización del aparato de investigación, persecución y juzgamiento penal

La finalidad de este apartado es la de clarificar de manera diagramada las estructuras que intervienen de forma más explícita tanto en la investigación como en el juzgamiento de los delitos, y mostrar de esa manera cuáles son los recursos con los que cuenta el sistema¹⁰. El hecho de que en términos generales la dirección de la investigación de los delitos está en manos de jueces, obliga a incluir la estructura de juzgamiento para una mejor comprensión de las estructuras. En los gráficos que se presentan a continuación se reflejan las estructuras que componen el sistema de justicia penal federal en la Ciudad de Buenos Aires, y la denominada justicia Nacional, que procesa los delitos no federales que ocurren en la capital de Argentina, aunque depende de la misma estructura federal de gobierno¹¹. Estas son las dos estructuras que investigan, persiguen y juzgan los delitos que fueron objeto de investigación para este informe.

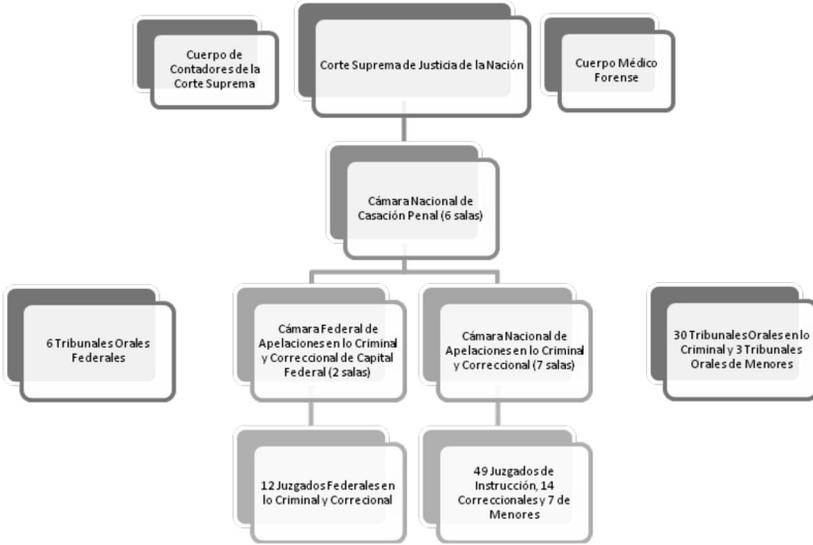
Se incorporan en los diagramas las dependencias judiciales, las del Ministerio Público Fiscal, y aquellas estructuras que dependen del Poder Ejecutivo Nacional, como las fuerzas de seguridad federales que investigan los delitos como auxiliares de las agencias judiciales, además de otra oficinas que participan activamente en los procesos penales.

¹⁰ No se incluye en estos diagramas el subsistema de ejecución penal por no estar estrictamente relacionado con el objeto de este trabajo, así como otras dependencias o estructuras estatales que pueden tener una intervención más tangencial en el sistema de persecución penal.

¹¹ De allí que se mantenga la denominación de Nacional aunque se trata de delitos que ocurren en la Ciudad de Buenos Aires. La Ciudad se autonomizó en 1994, pero aun no cuenta con una justicia penal para todos los delitos. De hecho, se está llevando adelante un lento proceso gradual de transferencia de las competencias de la justicia Nacional a la nueva justicia de la Ciudad, iniciado con delitos de menor gravedad (antes competencia de la justicia Nacional en lo Correccional). La justicia local atiende también contravenciones. En enero de 2010 la Ciudad creó una policía local, pero con competencias limitadas hasta el momento.

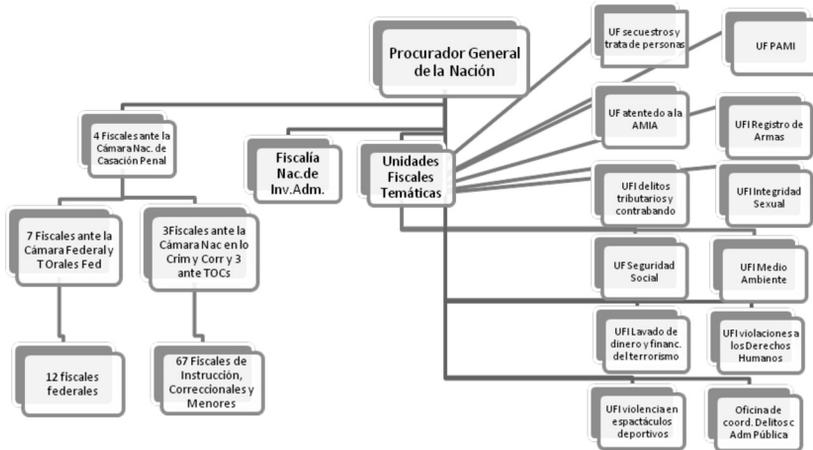
I.C.1. Estructuras dependientes del Poder Judicial

Diagrama 1



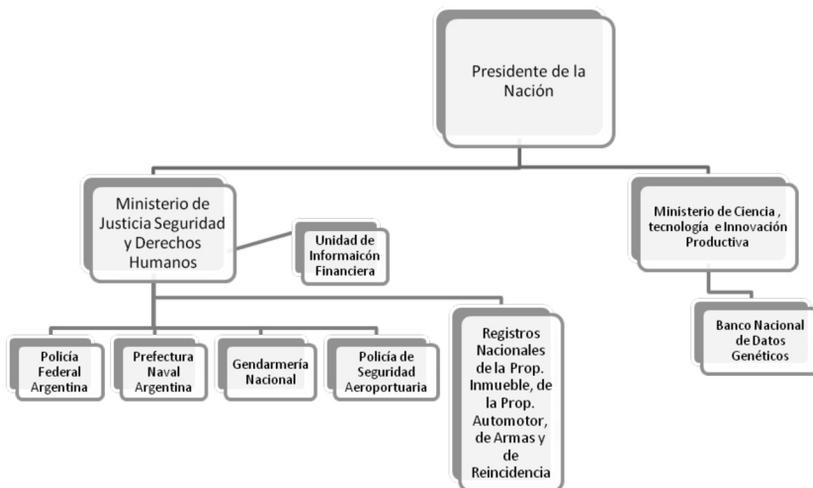
I.C.2. Estructuras dependientes del Ministerio Público Fiscal

Diagrama 2



I.C.3. Estructuras dependientes del Poder Ejecutivo Nacional

Diagrama 3



II. SELECCIÓN DE LOS DELITOS QUE SE ESTUDIAN EN EL INFORME

Solo el 24 por ciento de los argentinos tiene confianza en la justicia y en la policía, de acuerdo a la última medición realizada por el Barómetro Iberoamericano¹², que no muestra cambios significativos respecto de la misma encuesta de opinión pública realizada años anteriores. La confianza en el Ministerio Público Fiscal no se mide en ninguno de los países de la región de acuerdo a esa encuesta, por lo que se podría estimar que su imagen está incluida en la de la justicia.

De todas formas, en Argentina, no se ha desarrollado como una institución asociada por la ciudadanía a dar respuesta a varios de los problemas que más le preocupan, como la impunidad y la inseguridad. De hecho, y más allá de la autonomía que le otorgó la Constitución en la reforma de 1994, la prensa suele asociar al Procurador General

¹² Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad 2009, Consorcio Iberoamericano de Investigaciones de mercados y asesoramiento, www.cimaiberoamerica.com, p.61. La medición sobre Argentina fue realizada en marzo de 2009 por TNS Gallup Argentina.

de la Nación como dependiente jerárquico del Presidente de la República¹³.

Según la encuesta mencionada, el 41 por ciento de los argentinos piensa que el principal problema del país es la inseguridad, seguida por el desempleo y la economía (con el 14 por ciento cada una), y la corrupción en cuarto lugar (para el 12 por ciento de los encuestados). Curiosamente, en la medición de 2008 el 69 por ciento pensaba que la gestión en seguridad era buena o muy buena, mientras que el 62 por ciento pensaba lo mismo respecto de la gestión relacionada a la corrupción. En esta última edición, la aceptación bajó drásticamente a 4 y 8 por ciento respectivamente, lo que representa la peor área de gobierno de acuerdo a los encuestados.

Si bien no es parte del objetivo de este informe indagar sobre estas percepciones ni sobre las variables que pueden haber influido en los cambios recientes¹⁴, sí tiene sentido prestar atención a estos datos sobre opinión pública a la hora de explicar la selección de los delitos estudiados. Los delitos asociados a la corrupción gubernamental tienen alta connotación social y no hay duda del amplísimo daño social que generan. Por otro lado, la variación de impunidad o su contracara, la eficacia en la resolución de los homicidios, los secuestros extorsivos y las desapariciones forzadas de personas, seguramente tienen incidencia en la percepción de inseguridad.

Todas estas formas delictivas requieren de cierta especialización en su investigación y persecución penal, así como de la colaboración y coordinación de las instituciones judiciales con las fuerzas policiales, agencias periciales y otras entidades de gobierno.

Los homicidios han sido históricamente los delitos que mayor repercusión generan en la sociedad, pero además requieren de una mar-

¹³ Ver, como ejemplos, *Infobae*, 14 de mayo de 2005, tituló "Kirchner ordenó apelar el fallo que liberó a Omar Chabán", aunque en una conferencia de prensa el jefe de gabinete había explicado que el Presidente había enviado una nota al Procurador General para que analizara la posibilidad de iniciar acciones para que se genere una nueva instancia revisora; *Página 12*, 29 de julio de 2004, informó en el copete de su nota de tapa que "El Presidente dio a su jefe de fiscales la orden de activar las causas por presunto encubrimiento en la causa AMIA".

¹⁴ Aunque no puede dejar de mencionarse la modificación del clima político a partir del conflicto del Gobierno Nacional con el sector agropecuario y la pelea del Gobierno con el grupo multimediático Clarín y otros importantes medios de comunicación, a raíz de la modificación de la Ley de radiodifusión (o comunicación audiovisual).

cada especialización de los investigadores y una amplia utilización de técnicas periciales. Por otro lado, la alta capacidad de la policía en esta materia denota una especial relación con las agencias policiales.

La ola de secuestros extorsivos que coincidió con la gran crisis económica y social que terminó de estallar a partir de 2001 generó una fuerte alarma social que puso al funcionamiento del sistema de persecución penal en la agenda pública de manera significativa. El secuestro y asesinato del joven Axel Blumberg y los reclamos de reformas legislativas de su padre generaron reacciones en el Congreso Nacional que finalmente culminaron con la sanción de varias reformas legislativas; algunas relacionadas con el aumento de las penas previstas para los secuestros, pero otros relacionados con la eficacia de la investigación de este tipo de delitos¹⁵. Aun antes del caso Blumberg el parlamento había puesto la investigación de estos delitos en manos de los fiscales federales, asumiendo que se ganaría en eficacia.

La gran cantidad de víctimas y victimarios, clandestinidad y cobertura estatal en su ejecución e inclusive en su investigación, y el paso del tiempo, caracterizan a los crímenes cometidos durante la dictadura militar que gobernó el país de facto desde 1976 a 1983. A estos grandes desafíos para el sistema de justicia penal se le suma el fuerte interés que puso el Poder Ejecutivo desde el año 2003 en la condena de los responsables de los crímenes, marcando una diferencia excepcional respecto del resto de los delitos.

Todas estas características particulares justifican el interés por evaluar las capacidades del sistema de investigación y persecución penal a partir de estos delitos específicos.

¹⁵ La ley 25.742 aumentó las penas de los artículos 142 bis (privación de la libertad agravada, tipo penal utilizado para los denominados secuestros exprés) y 170 (secuestros extorsivos) del Código Penal y estableció la posibilidad de reducir la pena a un imputado que aporte datos sobre la ubicación de la víctima privada de su libertad, que identifique a otros partícipes o encubridores o que aporte otros datos para el esclarecimiento del hecho (art. 41 bis CP). Por su parte, y como se verá con más detalle en este informe, la Ley 25.760 puso la investigación de estos delitos en manos de los fiscales y modificó el sistema de recursos durante la etapa investigativa de los mismos.

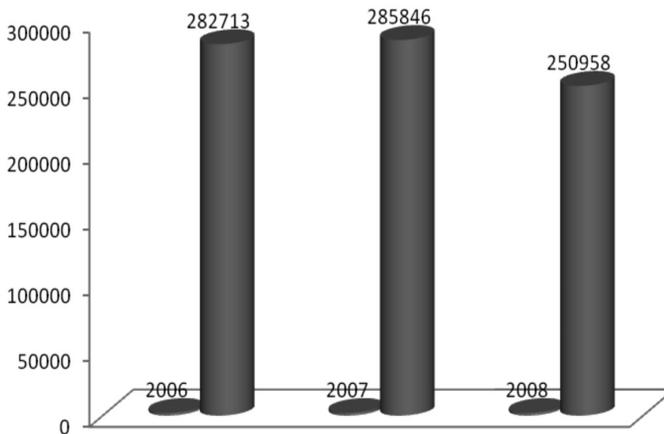
III. INFORMACIÓN CUANTITATIVA SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

En este apartado se expone información sobre el funcionamiento del sistema de persecución penal, partiendo de una base general, y procurando detallar las capacidades del sistema de manera más particular a partir de las conductas delictivas que se estudian en el informe. Por supuesto, la información estadística debe complementarse con la información cualitativa obtenida. Las características especiales de los delitos cometidos en el marco del terrorismo de Estado hacen que sea difícil sacar conclusiones generales del tipo de las que se muestran en este apartado, ya que los resultados que obtiene el sistema responden en general a causas iniciadas hace tres décadas. Por eso, los datos respectivos se expondrán directamente en el capítulo V de este informe.

III.A. Información general

Gráfico 2

TOTAL DE DELITOS INGRESADOS POR AÑO – FUEROS NACIONAL Y FEDERAL



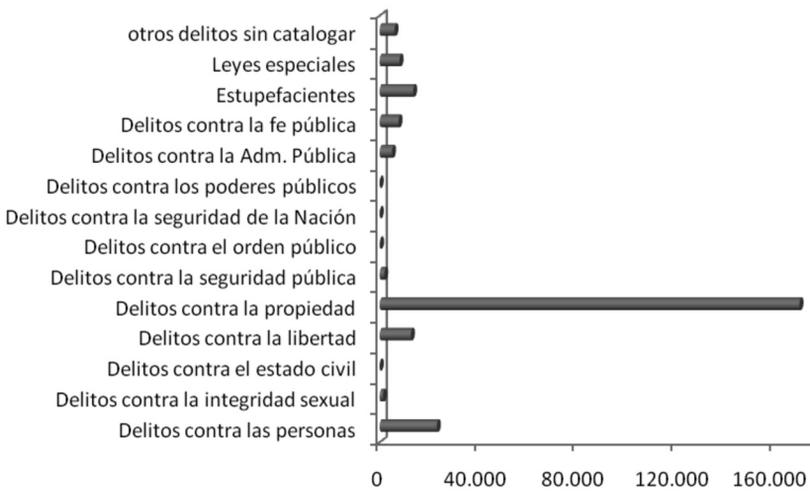
Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por la Oficina de Investigación y Estadísticas Político-Criminales de la Procuración General de la Nación. Datos actualizados al 22 de junio de 2009.

Del gráfico anterior, que muestra el ingreso total de delitos en el sistema de justicia penal federal de todo el país y en la justicia nacional que persigue y juzga los delitos en la Ciudad de Buenos Aires, se puede observar cierta estabilidad durante los años 2006 y 2007, con

un marcado descenso durante 2008. Este dato global, que no diferencia por tipo de delito, no explica entonces por qué aumentó en el mismo período de manera significativa la percepción de inseguridad, si bien no muestra innumerables variables que inciden en el descontento social, algunas de las cuales se analizarán en el capítulo V.

Gráfico 3

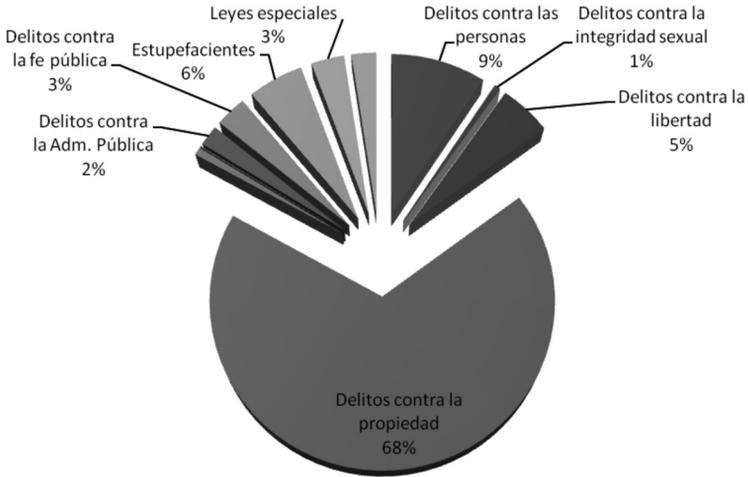
DELITOS INGRESADOS EN 2008 POR BIEN JURÍDICO PROTEGIDO



Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por la Oficina de Investigación y Estadísticas Político-Criminales de la Procuración General de la Nación. Datos actualizados al 22 de junio de 2009.

Gráfico 4

DELITOS INGRESADOS EN 2008 POR BIEN JURÍDICO PROTEGIDO – EN PORCENTAJE

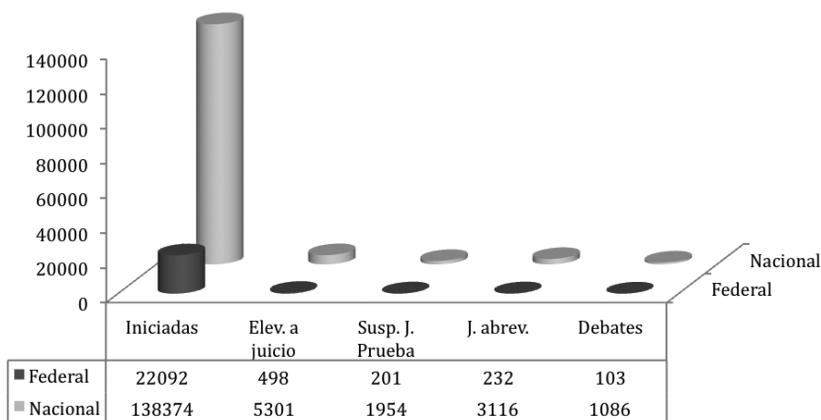


Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por la Oficina de Investigación y Estadísticas Político-Criminales de la Procuración General de la Nación. Datos actualizados al 22 de junio de 2009.

Los dos gráficos precedentes muestran la distribución de los delitos ingresados agrupados en relación a los bienes jurídicos protegidos de acuerdo a la sistematización del Código Penal. Como se puede observar, la carga de trabajo en términos cuantitativos del sistema está liderada por los delitos contra la propiedad (68%), los delitos contra las personas (9%), los que se relacionan a los estupeficientes (6%)¹⁶ y los delitos contra la libertad (5%).

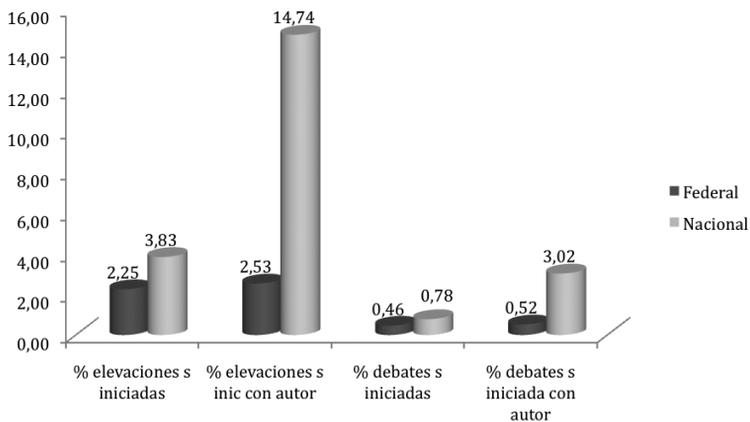
¹⁶ Vale aclarar que recientemente la Corte Suprema de Justicia declaró la inconstitucionalidad de la prohibición penal del consumo personal de drogas, en un caso en el que el imputado había sido perseguido por fumar marihuana. Este tipo de casos lideran la estadística de persecución penal en la materia por lo que la incidencia global podría variar en el futuro, excepto que el sistema se esfuerce en la persecución de otros delitos relacionados a los estupeficientes.

Gráfico 5
TÉRMINOS – COMPARACIÓN CON INGRESOS TOTALES.
FUEROS NACIONAL Y FEDERAL. AÑO 2007



Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados en el Informe Anual 2008 del Ministerio Público Fiscal.

Gráfico 6
TASA DE ELEVACIONES A JUICIO Y DEBATES SOBRE INICIADAS TOTALES Y CON AUTOR CONOCIDO. FUEROS NACIONAL Y FEDERAL. AÑO 2007.



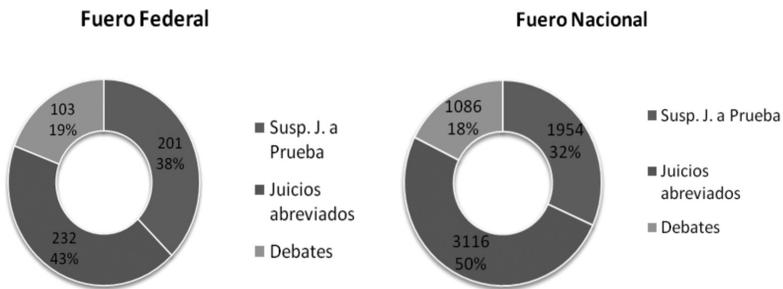
Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados en el Informe Anual 2008 del Ministerio Público Fiscal.

Como se puede apreciar en los dos gráficos precedentes, las tasas de elevaciones a juicio son extremadamente bajas tanto en el fuero Federal (2,25%) como en el Nacional (3,83%), aunque se puede observar una marcada diferencia a favor del último. Respecto del fuero nacional se nota una fuerte incidencia de los casos con autor desconocido, aunque la tasa de elevación a juicio si se la compara solo con los ingresos de casos con autor sigue siendo muy baja, alcanzando el 14,74 por ciento.

Las tasas de debates respecto de los ingresos son una muestra de la ineficacia del sistema. Si se realiza una comparación con los ingresos totales, el fuero Federal registra una tasa de 0,46 por ciento, mientras que el Nacional alcanza a 0,78 por ciento. Nuevamente, si se miden solo los casos con autores conocidos la tasa aumenta a 0,52 y 3,02, respectivamente. Sin embargo, los números son bajísimos si se tiene en cuenta que existe una preidentificación del autor.

Gráfico 7

DECISIONES TOMADAS EN LA ETAPA DE JUICIO. EN PORCENTAJE Y TOTALES. FUEROS FEDERAL Y NACIONAL. AÑO 2007



Fuente: *Elaboración propia en base a datos publicados en el Informe Anual 2008 del Ministerio Público Fiscal*¹⁷.

Como se puede observar en el gráfico 7, es cierto que los debates no son las únicas vías de cierta calidad para finalizar un caso. El sistema produce suspensiones de juicio a prueba y juicios abreviados. En ambos fueros, las suspensiones de juicio a prueba suplican los debates

¹⁷ De acuerdo al CPPN solo es posible que acordar juicios abreviados y suspensiones de juicio a prueba una vez que la causa ha sido elevada a juicio.

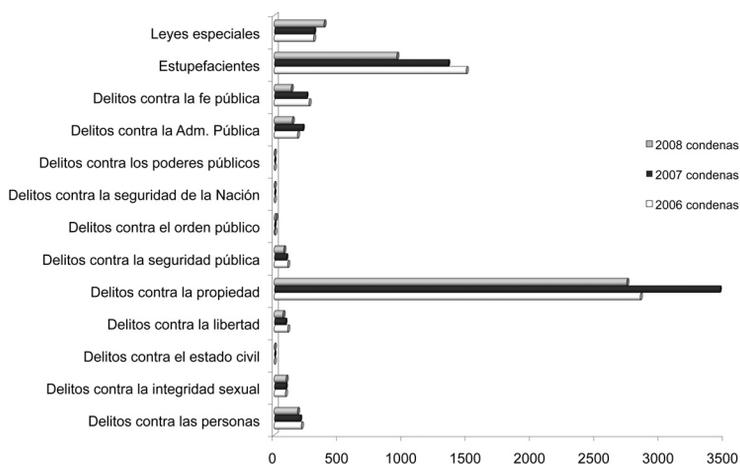
y en el fuero Nacional los juicios abreviados prácticamente los triplican. Sin perjuicio de ello, la sumatoria de este tipo de salidas sigue dejando una gran diferencia entre los casos que ingresan al sistema y aquellos que salen.

Como consecuencia lógica de los datos precedentes, parece evidente que la gran mayoría de los casos finalizan a través de otras herramientas durante la etapa preparatoria o instrucción, como el archivo o el sobreseimiento. En este sentido, el sistema no genera estadísticas claras respecto de estas salidas. Como se explicará luego en base a datos colectados por el Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE) en casos de corrupción muchos de los casos son sobreseídos al prescribir por el paso del tiempo. El sistema no produce información para comprobar si lo mismo sucede respecto de otro tipo de casos.

En todo caso, resulta claro que en el sistema ingresan más casos de los que puede digerir, por lo que no tiene ninguna razón el mantenimiento del denominado principio de legalidad procesal, que obliga a los órganos encargados de la persecución penal la investigación de todos los delitos. En definitiva, este principio legal genera falta de certezas a la hora de intentar fijar indicadores cuantitativos claros en relación con la eficacia del sistema de persecución penal.

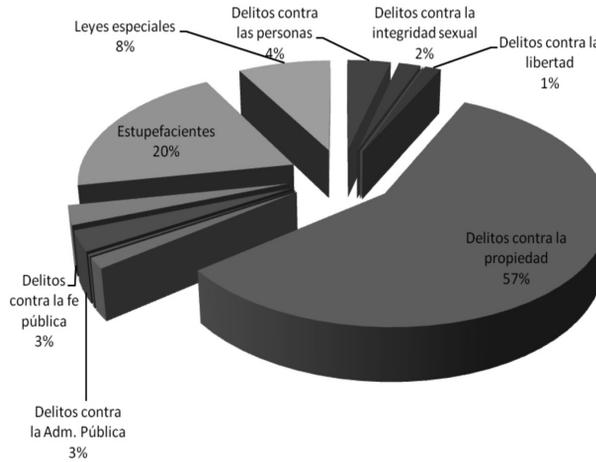
Gráfico 8

CONDENAS POR BIEN JURÍDICO PROTEGIDO. VARIACIÓN 2006, 2007, 2008



Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por la Oficina de Investigación y Estadísticas Político-Criminales de la Procuración General de la Nación. Datos actualizados al 22 de junio de 2009.

Gráfico 9
TASA DE CONDENAS POR BIEN JURÍDICO PROTEGIDOS, 2008



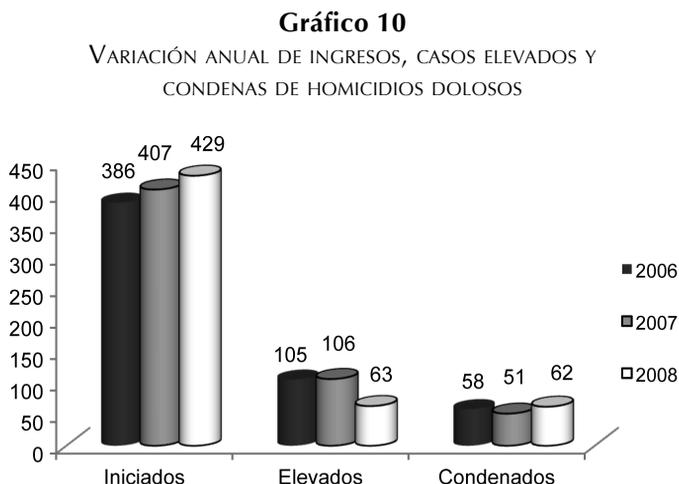
Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por la Oficina de Investigación y Estadísticas Político-Criminales de la Procuración General de la Nación. Datos actualizados al 22 de junio de 2009.

De los dos gráficos anteriores se puede observar que en términos de condenas, los delitos contra la propiedad encabezan la estadística (57%) siguiendo la tendencia de los ingresos. Pero lo llamativo es que la tasa de condenas por delitos contra las personas llega solo al 4%, mientras que implicaba el 9% del universo de ingresos. Contrariamente, las condenas relacionadas con los estupefacientes llegan al 20%, mientras que incidían en los ingresos en un 6%. Los delitos contra la integridad sexual (1% sobre ingresos, 2% sobre condenas) y contra la administración pública (2% sobre ingresos, 3% sobre condenas) aumentan significativamente su incidencia en el universo de condenas respecto del de ingresos.

Por otro lado, en términos comparativos, se puede observar una caída en la cantidad de condenas durante 2008 respecto de los dos años anteriores.

III.B. Información particularizada

III.B.1. Homicidios dolosos



Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por la Oficina de Investigación y Estadísticas Político-Criminales de la Procuración General de la Nación. Datos actualizados al 22 de junio de 2009.

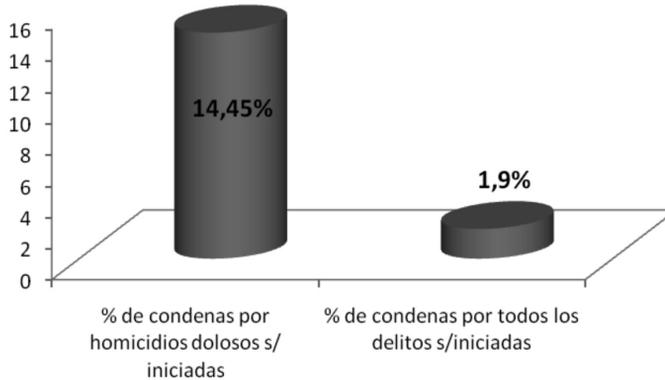
En materia de homicidios dolosos¹⁸ se puede observar un crecimiento durante 2008 tanto de los casos que se iniciaron como de las condenas respecto de los períodos anteriores. La intensa difusión que suelen tener los homicidios puede resultar entonces una variable explicativa de la creciente preocupación por la inseguridad. Como se verá en el apartado V, el Poder Ejecutivo dejó de publicar las estadísticas sobre homicidios que recopila a través de la intervención policial. Por eso, la fuente de la información de los gráficos que se presentan es la que surge de la intervención de los fiscales y que produce la Procuración General de la Nación¹⁹.

¹⁸ Se limitó el universo de homicidios estudiados a los homicidios dolosos (simples, agravados, atenuados) teniendo en cuenta los criterios de gravedad o connotación social que dirigen este trabajo, así como de complejidad en cuanto a la investigación.

¹⁹ De todas formas, por el principio de legalidad procesal los fiscales deben intervenir en todos los casos.

Gráfico 11

TASA DE CONDENAS SOBRE CAUSAS INICIADAS EN HOMICIDIOS DOLOSOS.
COMPARATIVO CON TASA DE TODOS LOS DELITOS. 2008



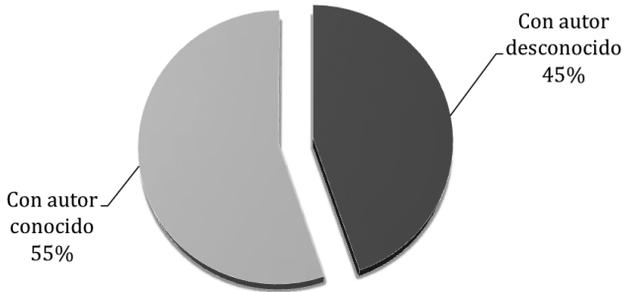
Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por la Oficina de Investigación y Estadísticas Político-Criminales de la Procuración General de la Nación. Datos actualizados al 22 de junio de 2009.

Aquí se puede observar una importante diferencia en la eficacia en la condena de homicidios dolosos, si se la compara con la tasa general de condenas. La diferencia es mayor al 700% y se debería explicar por la cantidad de recursos que se dedican a la investigación y persecución de los homicidios dolosos en comparación con la generalidad de los delitos. Sin embargo, se trata de una tasa baja en comparación con las tasas de condenas por homicidios en otros países²⁰.

La relevancia de los datos que se muestran en el gráfico precedente sobre conocimiento o ignorancia del autor al inicio de los casos de homicidio radica no solamente en las dificultades diferenciales para su investigación, sino especialmente en que aquellos en los cuales el presunto autor no es conocido, la investigación queda automáticamente en cabeza de los fiscales. Esto significa que los homicidios genéricamente más complejos son investigados por los fiscales y no por los jueces de instrucción.

²⁰ Ver en este sentido el resto de los informes que forman parte de este proyecto del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

Gráfico 12
HOMICIDIOS DOLOSOS POR TIPO DE AUTOR. 2008

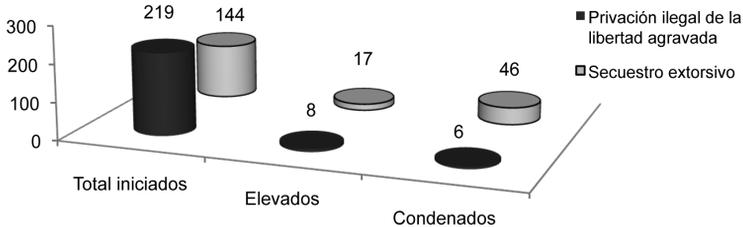


Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por la Oficina de Investigación y Estadísticas Político-Criminales de la Procuración General de la Nación. Datos actualizados al 22 de junio de 2009.

Pero además, el hecho de que en el 55 por ciento de los casos de homicidios el presunto autor sea conocido al comienzo de la investigación, realza la falta de eficacia en la investigación de este tipo de delitos. El 14 por ciento de condenas es muy bajo si se lo entrelaza con este indicador, a pesar de que supera arduamente el promedio general de los casos.

III.B.2. Secuestros extorsivos

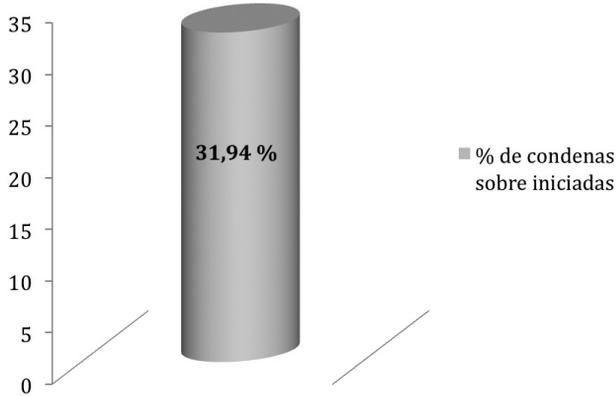
Gráfico 13
SECUESTRO EXTORSIVO Y PRIVACIÓN ILEGAL DE LA LIBERTAD AGRAVADA. INICIADOS, ELEVADOS Y CONDENADOS. FUERO FEDERAL DE TODO EL PAÍS. 2008



Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por la Oficina de Investigación y Estadísticas Político-Criminales de la Procuración General de la Nación. Datos actualizados al 22 de junio de 2009.

Gráfico 14

TASA DE CONDENAS SOBRE CAUSAS INICIADAS. SECUESTROS EXTORSIVOS. 2008



Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por la Oficina de Investigación y Estadísticas Político-Criminales de la Procuración General de la Nación. Datos actualizados al 22 de junio de 2009.

Los secuestros extorsivos y las privaciones de la libertad agravadas son los dos únicos delitos que el sistema procesal federal distingue y cuya investigación queda automáticamente en manos de los fiscales, sin que medie delegación del juez de instrucción.

La privación de la libertad agravada (art. 142 bis del Código Penal) fue incluida en la reforma que puso la investigación en manos de los fiscales porque es el tipo penal en el que encuadran los denominados secuestros exprés. Especialmente luego de la profunda crisis económica que sufrió Argentina a comienzos de la década, esta metodología delictiva se multiplicó. La práctica más común consiste en la privación de la libertad de la víctima de manera momentánea hasta que se logra hacerle sacar el dinero disponible en sus cuentas bancarias a través de los cajeros automáticos.

Resultan curiosos los bajos guarismos de elevación a juicio y condenas en este tipo de casos, ya que es bastante común que la víctima se encuentre en condiciones de identificar al autor luego de ser liberada. Sin embargo, este tipo delictivo, los secuestros exprés, no serán abordados con detalle en este informe, por considerarse que no cumplen con los requisitos de alta connotación social que guían este trabajo. En particular, porque se trató de una forma delictual típica en un momento particular y cuya repetición ha disminuido. Los secues-

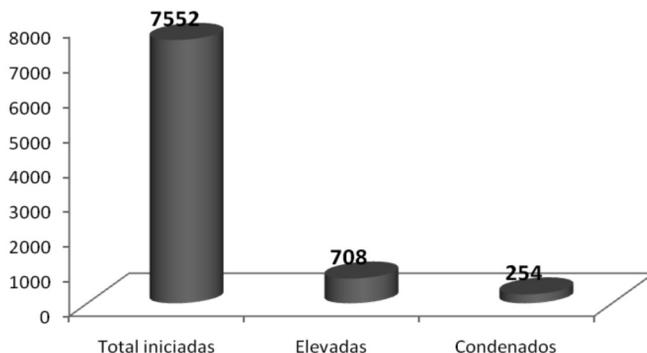
tros extorsivos, en cambio, aunque relativamente esporádicos, siguen generando fuerte alarma social.

El 32 por ciento de condenas en materia de secuestros extorsivos duplica la tasa de los homicidios resueltos. Sin embargo, resulta sorprendente que las condenas superen en esa magnitud las elevaciones a juicio. La explicación podría ser que dentro de un universo pequeño de casos se acumularon varios a lo largo de los años cuyos juicios orales se realizaron durante 2008, año de la muestra. Paralelamente, ha bajado de manera notoria la intensidad en la ocurrencia de esta metodología delictiva si se la compara con el primer lustro de la presente década.

III.B.3. Corrupción

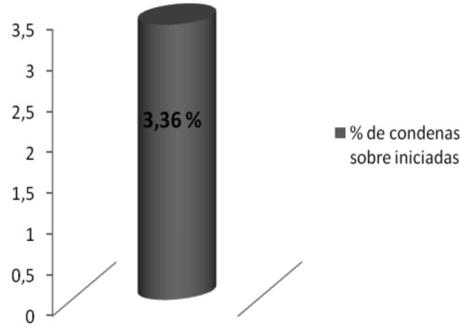
Gráfico 15

DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
INICIADOS, ELEVADOS Y CONDENADOS. 2008



Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por la Oficina de Investigación y Estadísticas Político-Criminales de la Procuración General de la Nación. Datos actualizados al 22 de junio de 2009.

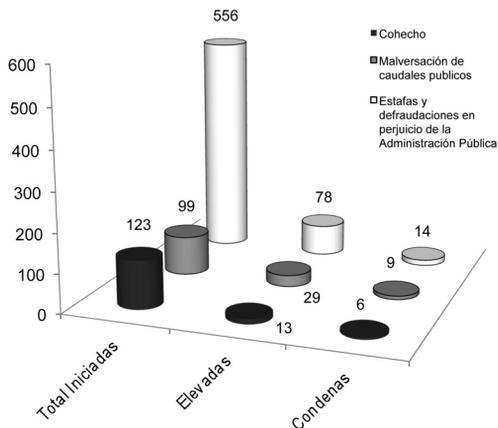
Gráfico 16
TASA DE CONDENAS EN DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA SOBRE INICIADAS. 2008



Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por la Oficina de Investigación y Estadísticas Político-Criminales de la Procuración General de la Nación. Datos actualizados al 22 de junio de 2009.

Como se observa en los dos gráficos previos, la tasa de condenas en delitos contra la administración pública es mucho menor que aquellas de los homicidios dolosos y los secuestros extorsivos. Como se analizará en el próximo capítulo estos indicadores de eficacia son bajos a pesar de los importantes recursos que el Estado pone a disposición de la investigación y persecución de estos delitos: los juzgados y fiscalías federales, la FIA, la Oficina Anticorrupción, la UIF y ahora una nueva Oficina de Coordinación en la Procuración General. Algo mejores resultados se pueden observar curiosamente respecto de algunos delitos típicos de la corrupción como el cohecho, con una tasa de condenas del 4,87 %, y especialmente la malversación de caudales públicos, con el 9,09 %. Mientras que las estafas y otras defraudaciones contra la administración pública, considerado como un delito contra la propiedad, aparecen con una tasa menor al promedio de 3,36 %, con el 2,51 %.

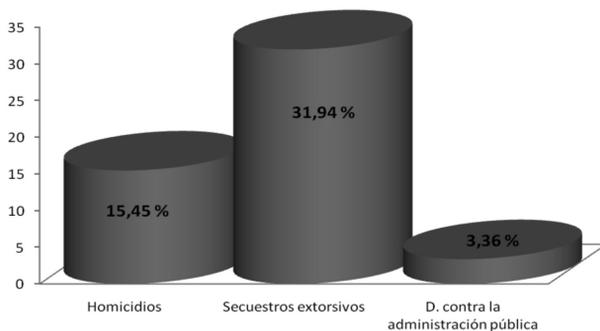
Gráfico 17
DELITOS REPRESENTATIVOS DE CORRUPCIÓN.
INICIADOS, ELEVADOS Y CONDENADOS. 2008



Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por la Oficina de Investigación y Estadísticas Político-Criminales de la Procuración General de la Nación. Datos actualizados al 22 de junio de 2009.

III.B.4. Comparativo

Gráfico 18
TASA DE CONDENAS SOBRE CAUSAS INICIADAS. COMPARATIVO HOMICIDIOS,
SECUESTROS EXTORSIVOS Y DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 2008



Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por la Oficina de Investigación y Estadísticas Político-Criminales de la Procuración General de la Nación. Datos actualizados al 22 de junio de 2009.

IV. PROCEDIMIENTOS, CAPACIDADES Y EFICACIA EN LA PERSECUCIÓN E INVESTIGACIÓN PENAL EN LOS DELITOS SELECCIONADOS

El objeto de este apartado es describir los procedimientos de investigación y persecución de los delitos que se han seleccionado. Y al mismo tiempo, a partir de ellos evaluar las capacidades y la eficacia de los distintos organismos involucrados en el proceso, tanto judiciales, del Ministerio Público, policiales y del resto de los actores que forman parte del sistema de persecución penal.

VI.A. Delitos de corrupción y criminalidad económica

VI.A.1. Las bases de la percepción de la opinión pública

El funcionamiento de la justicia penal en los casos de corrupción seguramente influye en la percepción de la opinión pública antes mencionada que ubica a este problema como uno de los principales del país. Visto en términos comparativos, Argentina se encuentra en la posición 109 en el ranking de 180 países que elabora anualmente Transparency International, con una calificación de 2,9 (sobre 10) en 2008²¹.

De hecho, de acuerdo a un relevamiento realizado por el Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE) sobre 50 causas de este tipo del fuero federal en la Ciudad de Buenos Aires el promedio de duración de los procesos penales en casos de corrupción o criminalidad económica es de 14 años²², con causas que llegaron a demorar hasta 21. Paralelamente, el promedio de duración de los casos penales es de un año y cinco meses según un estudio de la Procuración General de la Nación²³.

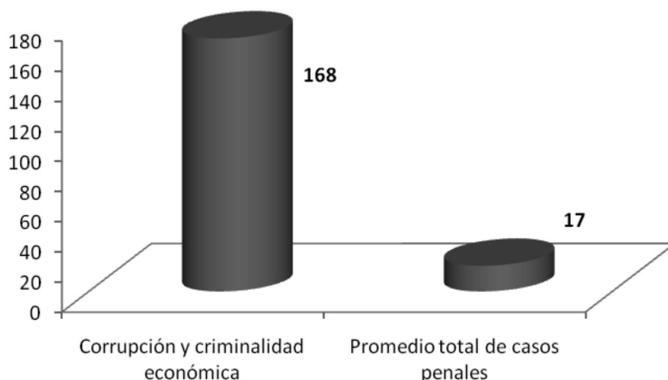
²¹ Ver http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table

²² CIPCE, "Búsqueda de un modelo integrado para neutralizar la criminalidad económica. Diseño de nuevos mecanismos institucionales de recuperación de fondos económicos para el Estado. UBACYT D007. Segundo informe de avance - Estado actual de la investigación; publicado en www.acij.org.ar/boletin/informe%20CIP-CE.pdf

²³ Procuración General de la Nación, "La duración del proceso penal en la República Argentina", investigación dirigida por Adrián Marchisio, www.mpf.gov.ar/Institucional/Coordinacion/Documentos/Plazos%20de%20duracion%20del%20proceso%20penal.pdf; el dato es mencionado también por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) en "La parálisis de la Justicia frente a los casos de corrupción", ACIJ, Buenos Aires, 2008, p. 2.

Cuadro 19

COMPARATIVO PROMEDIO DE PLAZOS EN CASOS DE CORRUPCIÓN
Y DE DELITOS EN GENERAL - MESES



Fuente: Elaboración propia en base a datos relevados por el CIPCE y por la Procuración General de la Nación.

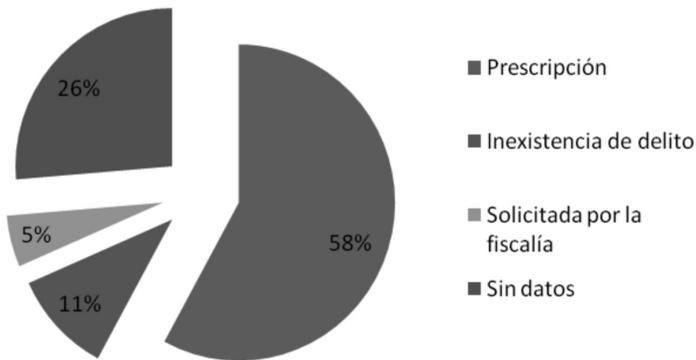
Pedro Biscay, director ejecutivo del CIPCE, hace una interpretación del problema:

“Esto representa para el Estado y para la sociedad un costo grandísimo. En primer lugar en términos de dilapidación de recursos por la tramitación de causas durante años que no llegan a ningún resultado. Por otra parte significa un estímulo para la perpetración de actos de corrupción, porque al existir una situación de impunidad total respecto de este tipo de delitos, las personas involucradas prácticamente no enfrentan ningún riesgo. Incluso ser investigados por la justicia hasta puede ser funcional, porque sirve como una cobertura y al final salen librados de culpa y cargo. Finalmente en términos de legitimidad de la administración de justicia frente a la sociedad el costo es altísimo. La gente percibe a la justicia como el principal aliado de la corrupción, y esto muchas veces es así, pero no siempre, porque otras veces lo que hay detrás son problemas de eficiencia. Esto representa además un grave contra estímulo para los actores interesados en mejorar las prácticas del sistema de justicia, porque no solo deben llevar una causa durante 10 años, que ni siquiera llega a juicio y que después tienen que pedirles disculpas a tipos que saben que se robaron todo, sino que además tienen que cargar con una imagen negativa en la sociedad”.

De acuerdo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁴ es un derecho del imputado que los procesos penales terminen en un plazo razonable. Interpretando este derecho en varios casos relacionados con corrupción o criminalidad económica, la Corte Suprema de Justicia concluyó que el remedio por el excesivo paso del tiempo debía ser el sobreseimiento por prescripción²⁵. Sobre esta base no resulta sorprendente entonces que el 41 por ciento de los casos examinados por CIPCE haya terminado con un sobreseimiento del imputado aun sin llegar a juicio, y que de esos sobreseimientos el 58 por ciento tenga a la prescripción como causa.

Gráfico 20

CAUSALES DE SOBRESEIMIENTOS EN CASOS DE CORRUPCIÓN – EN PORCENTAJE



Fuente: CIPCE. “Búsqueda de un modelo integrado para neutralizar la criminalidad económica”, *op. cit.*

Estos datos que funcionan como indicador de la ineficacia del sistema de justicia penal para investigar, perseguir y llevar a juicio a los responsables de los casos de corrupción y criminalidad económica son refrendados aun por los protagonistas del sistema. Así lo comprobó la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) en un estudio sobre “La parálisis de la Justicia frente a los casos de

²⁴ Artículos 8.1 y 7.5 de la CADH y 14.3.c del PIDCyP.

²⁵ Casos “Kipperband” (Fallos 322: 360) y “Barra” (Fallos 327:327), entre otros. En el primero, a modo ejemplificativo, el imputado llevaba 12 años bajo proceso al definirse la prescripción por violación del plazo razonable, es decir, dos años menos que el promedio identificado por el CIPCE.

corrupción²⁶ y así se desprende también de las entrevistas realizadas en el marco de este trabajo. La información cuantitativa muestra, por sí sola, que el sistema de investigación y persecución penal respecto de estos delitos se encuentra en una profunda crisis, de la que además participan otras variables, aunque muchas de ellas confluyen en las grandes demoras y la posterior impunidad.

IV.A.2. *Desprestigio de los organismos de control de la corrupción*

La falta de voluntad de la justicia federal para investigar casos de corrupción quedó instalada en el imaginario social con mucha fuerza durante el gobierno de Carlos Menem, cuando en el marco de una pelea entre miembros del gabinete de ministros, el de Economía, Domingo Cavallo, denunció públicamente que el de Interior, Carlos Corach, le había anotado en una servilleta los nombres de todos los jueces federales que nunca avanzarían en la persecución penal contra los funcionarios. La existencia de “la servilleta de Corach” no parecía un sinsentido, porque el gobierno de Menem había utilizado la reforma procesal penal de 1991 que instaló los juicios orales para nombrar a casi todos los jueces federales de la Ciudad de Buenos Aires. Es decir, aquellos que investigan la potencial corrupción del gobierno federal²⁷.

Precisamente, otro factor relevante que podría explicar el descontento social sobre el tema y que influye de manera directa en la eficacia del sistema ha sido el desprestigio de los organismos judiciales y administrativos de control de la corrupción. La influencia se explica por una parte porque un organismo que debe “controlar al poder” requiere de prestigio e independencia y, por otro, porque las mismas causas que generan la mala imagen también inciden sobre los resultados de las tareas encomendadas.

²⁶ Del estudio de ACIJ se pueden identificar una serie de causales sobre la “parálisis”: a) Intereses de los jueces que tienen a su cargo las investigaciones; b) falta de capacitación de jueces, fiscales y funcionarios; c) falta de herramientas adecuadas para la investigación; d) saturación de los juzgados federales con causas de menor relevancia; e) excesivos recursos durante la etapa de investigación que dilatan el proceso; f) deficiencias de los organismos de control de la corrupción, ACIJ, “La parálisis de la justicia frente a los casos de corrupción”, *op. cit.*

²⁷ Ver para una descripción detallada del funcionamiento de la justicia durante el menemismo, Verbitsky, Horacio, “Hacer la Corte: la construcción de un poder absoluto sin justicia ni control”, Planeta, Buenos Aires, 1993.

Funcionan en la Argentina dos entes especializados que tienen injerencia directa en el proceso penal²⁸: La Oficina Anticorrupción (OA), que depende del Poder Ejecutivo, y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA), que está bajo la órbita de la Procuración General de la Nación, pero que se encuentra regulada en la Ley Orgánica del Ministerio Público (LOMP).

La Oficina Anticorrupción fue creada como consecuencia del ostracismo que vivía la FIA cuando dejó el poder Carlos Menem. Como el fiscal de investigaciones administrativas tiene un cargo vitalicio (como cualquier funcionario judicial en Argentina), el gobierno de la Alianza que encabezó Fernando de la Rúa decidió crear la OA para impulsar investigaciones por corrupción del gobierno antecedente, tal como había prometido durante la campaña electoral.

Desde un primer momento adquirió un alto perfil al denunciar ante la justicia a las máximas autoridades políticas del gobierno saliente, aunque no pasó demasiado tiempo para que sus funcionarios entraran en conflicto con el propio gobierno cuando se comenzaron a investigar irregularidades de la administración en ejercicio. Luego, los sucesivos gobiernos intentaron hacer valer el control político sobre la OA, que depende del Ministro de Justicia, y bajó notoriamente su incidencia como organismo de control²⁹, al menos en su rol de impulsar como querellante sus propias denuncias penales. Paradójicamente, se trataba de un rol que le había costado conseguir, y lo logró a través del litigio a pesar de las resistencias de la justicia federal³⁰.

Su actual titular, Julio Vitobello, fue denunciado ante la justicia por la FIA a partir de una supuesta irregularidad en su designación como síndico general de la Nación, el cargo que había ocupado anteriormente. Según una investigación preliminar de Manuel Garrido, entonces titular de la FIA, Vitobello no cumplía los requisitos de experiencia para ocupar ese cargo³¹.

²⁸ Además de la Auditoría General de la Nación (que asiste al Congreso de la Nación en el control de las cuentas públicas) y de la Sindicatura general de la Nación (que depende de la Presidencia de la Nación), que tienen competencias más genéricas, entre otros entes de control de menor entidad.

²⁹ Ver, ACIJ, "El difícil acceso de la sociedad civil a las causas de corrupción y un primer diagnóstico sobre estos interminables procesos penales", ACIJ, Buenos Aires, 2009.

³⁰ Además de su oficina de investigaciones, cuenta con una Dirección de Transparencia que se encarga de recolectar y administrar las declaraciones juradas de los funcionarios de la administración pública, y de resolver conflictos de interés.

³¹ Ver Diario Crítica de la Argentina, 4 de julio de 2009.

La Fiscalía de Investigaciones Administrativas ha emparentado históricamente, al menos desde el retorno de la democracia, su prestigio al de su titular. Así, la gestión de Ricardo Molinas durante el gobierno de Raúl Alfonsín prestigió a la institución hasta que fue preso-nado por el gobierno de Carlos Menem para renunciar y fue reemplazado por un funcionario de bajo perfil, Néstor Pinzón, que hizo desaparecer a la institución como organismo de control, al menos visible. Fallecido Pinzón se concursó por primera vez el cargo, y fue seleccionado Manuel Garrido, un funcionario altamente capacitado en la materia que había estado a cargo de la Oficina Anticorrupción en su primera etapa³² y que tenía experiencia como funcionario de la justicia federal.

Pero Garrido, que logró levantar el perfil de la FIA como organismo de control y acusó a varios funcionarios del actual gobierno, renunció en marzo de este año luego de denunciar que el Procurador, Esteban Righi, había limitado las funciones de la fiscalía para intervenir en causas penales³³ al hacer una interpretación restrictiva de la Ley Orgánica del Ministerio Público³⁴. El Procurador, a través de la resolución 147/08, cerró una larga discusión de Garrido con los fiscales federales sobre las posibilidades de participar en el proceso penal de la FIA, y lo hizo a favor de los últimos. Pero además hizo una muy clara definición de su manera de ver la organización del Ministerio Público Fiscal.

IV.A.3. La definición del conflicto con la FIA y su incidencia en la estructura del Ministerio Público

En la decisión, el Procurador dejó en claro que “la FIA es una fiscalía de investigaciones administrativas. Solo cuando una causa penal se inicia a partir de la denuncia formulada por la FIA (por una falta administrativa que también constituye delito), se le confiere una intervención necesaria en el proceso. La facultad de asumir el ejercicio directo de la acción penal, por su parte, procede únicamente ‘cuando los fiscales competentes () tuvieran un criterio contrario a la persecución de la acción’”.

³² Primero como Director de Investigaciones y después como titular de la OA.

³³ A través de la resolución PGN 147/08.

³⁴ Renuncia de Manuel Garrido a la FIA, <http://nohuboderecho.blogspot.com/2009/03/renuncio-hoy-el-titular-de-la-fia.html>.

El Procurador hizo especial hincapié en su resolución en que la FIA “no es una fiscalía penal temática”. Sin embargo, como se ve en este informe, la misma tensión que tuvo Garrido con los fiscales federales se ha presentado y se le presenta a todas las Unidades Fiscales temáticas, aun cuando es notorio que la mayoría de ellos evita conflictos mayores con los fiscales federales y con la organización central. Como se explicará más adelante, el saldo de la creación de unidades fiscales especializadas ha sido generalmente positivo. Pero resulta notorio que sus potencialidades se acotan notoriamente por el mantenimiento sin excepciones de la organización refleja del Ministerio Público, aun cuando nadie discute la ineficacia del modelo.

El Procurador dejó además aclarado en los fundamentos de la decisión que su interpretación de la ley no admite flexibilidad en contra de la organización refleja:

“el legislador no optó por un modelo de organización del Ministerio Fiscal estructurado en torno a fiscalías temáticas, sino por el esquema tradicional de división del trabajo por instancia, fuero (federal u ordinario) y territorio”.

Si bien no hay nada que les impida a los fiscales realizar investigaciones aun cuando la dirección de la investigación está en manos de los jueces de instrucción, y de hecho algunos de ellos lo hacen, el Procurador explicitó una postura muy rígida al resolver el conflicto de la FIA:

“Los fiscales federales solo asumen la dirección de la investigación por delegación del juez en los casos en que este así lo disponga (CPPN, art. 196). De modo que el Ministerio Público Fiscal es, en rigor, el órgano requirente encargado de promover la apertura de la instrucción y del juicio y, una vez abierto este, órgano de acusación”.

En la misma tónica autolimitó también las facultades que la ley le da para organizar las unidades fiscales o equipos de trabajo para casos complejos o de importancia³⁵: *“el Procurador General puede disponer la formación de equipos de trabajo y la actuación conjunta de dos o más magistrados, pero con la salvedad de que la actuación de los fiscales “adjuntados” queda sujeta a las directivas del titular, es decir, del fiscal que se hallaba originalmente a cargo de la causa, el que no puede ser desplazado”.*

³⁵ Artículo 33 inc. g de la Ley 24.946, LOMP.

El jefe de los fiscales omitió en la resolución una disposición expresa del mismo artículo 33, inc. g de la Ley Orgánica del Ministerio Público (LOMP) que dispensa de esa limitación a los fiscales que ocupan funciones en la Procuración General. Además, implícitamente negó cualquier posibilidad de procurar la reforma de la ley en el Congreso Nacional, aun cuando los legisladores suelen ser sensibles a los requerimientos de la PGN, especialmente cuando la modificación legal no implica la asignación de recursos económicos.

IV.A.4. La experiencia de la FIA en los últimos 5 años

Cuando Garrido asumió el cargo de Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas en 2003 encargó un estudio a consultores externos que culminó en una serie de propuestas para la reorganización y rejerarquización de la FIA, que dieron lugar a un nuevo reglamento de la Fiscalía que fue aprobado por el Procurador³⁶.

Allí se establecía una interpretación amplia de la LOMP que buscaba la flexibilización de la asignación del trabajo a los fiscales que forman parte de la FIA, se establecían protocolos para las investigaciones preliminares, reuniones periódicas de fiscales, se forzaba al establecimiento de planes de investigación y acción en los casos y, en cuanto a las funciones, se facultaba a la FIA a participar de los sumarios administrativos, realizar denuncias e intervenir en causas penales pudiendo desplazar al fiscal de la causa si decidiera no seguir con la acción. Además, dispuso una serie de criterios de oportunidad con el objetivo de que la fiscalía concentrara sus recursos en casos significativos y no en casos sencillos.

La planta de personal de la FIA está compuesta por 59 personas, entre los que se cuentan 2 fiscales generales y 9 fiscales de investigaciones administrativas. La organización refleja del Ministerio Público con los juzgados de instrucción incidió también en la FIA. Cada uno de los fiscales tiene toda una fiscalía que lleva un número. *“Es como si se tratara de un fuero. Pero nunca los pude desarmar porque los fiscales estaban en contra”*, explicó Garrido al ser entrevistado en el marco de este trabajo.

³⁶ Resolución PGN 18/05.

Desde un comienzo Garrido se quejó de la falta de capacitación y de las dificultades de contratar nuevos funcionarios que se sumaran al trabajo de la FIA. Según afirma, los mismos fiscales del organismo *“estaban en desacuerdo con la intervención en causas judiciales. No podían hacer ni un recurso porque no sabían”*.

La FIA cuenta además con un cuerpo de 4 contadores. Según el ex fiscal, antes de su gestión les encargaban peritajes sin ningún criterio, por lo que sacaban conclusiones sobre cosas obvias. En el marco de la reestructuración del organismo, puso a coordinar el trabajo pericial a un perito que tenía un cargo más bajo dentro del escalafón judicial, tomando en cuenta un criterio de competitividad. Pero esa decisión fue revertida cuando renunció a la fiscalía. El ex fiscal se arrepiente de no haber puesto un gerente para resolver cuestiones de gestión en la FIA, pero se justifica al explicar que *“los fiscales no obedecen a nadie que tenga un cargo inferior. Puse un secretario general, pero siempre tenía que dar yo las órdenes, y de esa manera te recargás con cosas que no valen la pena”*.

La FIA inicia sus expedientes a través de la recepción de una denuncia o de oficio. Cuenta Garrido que parte del trabajo era revisar las auditorías realizadas por la Auditoría General de la Nación. A partir de allí se abrían expedientes de oficio, se analizaba documentación y se llamaba a testigos a la fiscalía a declarar, lo que eventualmente daba lugar a denuncias ante la justicia.

En relación con su carga de trabajo, durante el período 2007-2008 la FIA abrió 323 expedientes³⁷, de los cuales el 41 por ciento fueron investigaciones preliminares propias, el 44 por ciento sumarios administrativos y el 15 por ciento causas judiciales. Ninguna de las investigaciones que la FIA llevó a la justicia llegó a la etapa de juicio.

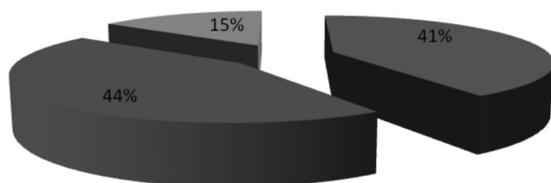
Un dato que relevó la FIA en su último reporte es una notoria disminución en la cantidad de denuncias que recibió tanto desde la órbita administrativa como desde la judicial que, aunque tenía una clara tendencia alcista desde 2004, bajó de 378 en 2007 a 241 en 2008.

³⁷ No se contemplan los expedientes que quedaban pendientes.

Gráfico 21

DISTRIBUCIÓN DE LA CARGA DE TRABAJO DE ACUERDO A INGRESOS DE LA FIA
2007-2008 – EN PORCENTAJE

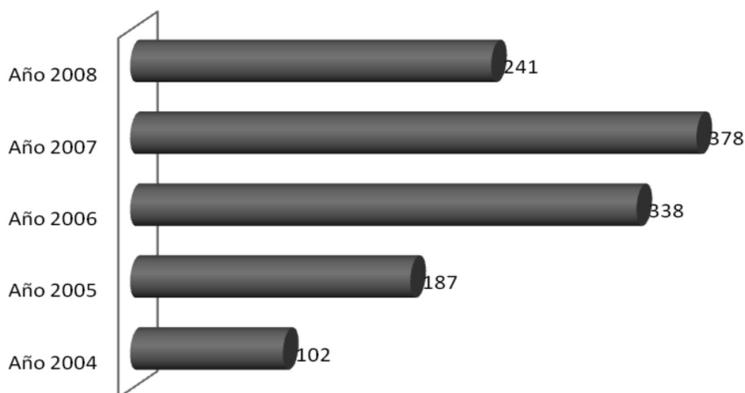
■ Investigaciones preliminares ■ Sumarios administrativos ■ Causas judiciales



Fuente: Ministerio Público Fiscal. Informe Anual 2008.

Gráfico 22

EVOLUCIÓN DE LAS DENUNCIAS RECIBIDAS EN LA FIA 2004-2008



Fuente: Ministerio Público Fiscal. Informe Anual 2008.

Garrido envió al Procurador un proyecto para reformar la Ley de Ministerio Público en el que se le otorgaba a la FIA amplias facultades para participar como parte acusadora en sumarios administrativos y en causas penales. El proyecto disponía que los jueces federales deberían notificar bajo pena de nulidad a la FIA cada vez que se abriera una causa contra un funcionario público. El Procurador nunca envió el proyecto ni al Poder Ejecutivo ni al Congreso, lo que generó la

queja del titular de la FIA en su reporte para el informe anual del Ministerio Público Fiscal del año 2008, presentado al Congreso³⁸.

El Procurador contestó una a una las quejas del Fiscal en una nota al pie que publicó en el mismo informe remitiendo a la resolución 147/08 y ratificó, aun con mayor claridad, su preferencia por el modelo de organización refleja del Ministerio Público. Según el Procurador, la “descentralización” en varias fiscalías, las “fiscalías competentes”, evita que en el caso de que hubiera un fiscal anticorrupción corrupto se paralicen todas las causas.

Entrevistado en el marco del presente estudio, Garrido comentó respecto de su relación con el Procurador:

“Al principio me dijo ‘yo no te voy a boicotear, pero tampoco te voy a apoyar’. Pero a medida de que fueron avanzando casos en los que había involucrados funcionarios del gobierno empezó el boicot”. El ex titular de la FIA sostiene claramente que el jefe de los fiscales federales pone trabas al avance de las investigaciones contra funcionarios del gobierno y lo explica de la siguiente manera:

“Tiene un problema de interés, antes de asumir el cargo su estudio representó a (el ex presidente) Kirchner y a la Presidenta y actualmente defiende a Moreno (Secretario de Comercio Interior). El jefe de los fiscales tiene un estudio que defiende a los principales funcionarios del gobierno, aunque lo niega”. Algunos medios de prensa difundieron la misma información de que el estudio que manejan su hijo y su ex esposa defiende en causas penales a importantes funcionarios del gobierno, pero el tema curiosamente no llegó a los principales diarios³⁹.

Según Garrido “El Ministerio Público tiene un problema de rigidez que se refuerza por Righi y sus intereses. No tiene ningún incentivo para intentar reformar la Ley del Ministerio Público mientras su estudio defiende bancos”. Pero además del conflicto de interés que señala, agrega otros factores que impiden una reforma del Ministerio Público que le haga ganar en eficacia: “Armaron un Ministerio en el sentido burocrático, aunque esto viene de antes. Es una estructura

³⁸ Fue presentado al Congreso Nacional en marzo de 2009.

³⁹ Ver, de modo ejemplificativo, Diario Perfil, 8 de noviembre de 2008, www.perfil.com/contenidos/2008/11/08/noticia_0018.html

que obstaculiza cualquier cambio. Hay dos alternativas: una gestión que implique cambios, que generará peleas con todo el mundo; o resolver los problemas con cargos, privilegios salariales y no modificar nada”.

La FIA tuvo también dificultades para acceder a expedientes en tres juzgados federales, que le negaron la posibilidad de revisarlos para estudiar el caso y evaluar alguna presentación. Y denunció ante el Congreso en los informes anuales del Ministerio Público que los jueces federales no cumplen con la previsión legal de notificar a la FIA cuando funcionarios públicos resultan imputados por casos de corrupción⁴⁰. El Ministerio de justicia, por su parte, negó a la FIA el acceso a las declaraciones juradas de funcionarios públicos; mientras que la Procuración del Tesoro de la Nación dictaminó en contra de la intervención de la FIA en sumarios administrativos; aunque ambas decisiones fueron revertidas por la justicia⁴¹.

IV.A.5. La Unidad de Investigaciones Financieras

Presionado por la comunidad internacional y la preocupación creciente por el lavado de dinero de origen delictivo, el Congreso creó en 2000, durante el gobierno de Fernando de la Rúa, la Unidad de Información Financiera (UIF), que funciona bajo la órbita del Ministerio de Justicia. La UIF es la encargada de entender en el análisis, tratamiento y transmisión de información, a los efectos de prevenir e impedir el lavado de activos provenientes de los delitos como el narcotráfico, el contrabando de armas, el abuso sexual de niños, el tráfico ilícito de órganos y seres humanos, el fraude y, claro, la corrupción y la criminalidad económica⁴². La UIF es la versión local del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). El objetivo de la UIF es analizar los reportes de operaciones financieras sospechosas y colaborar con los organismos judiciales y el Ministerio Público.

La Procuración General de la Nación creó en 2006⁴³ una Unidad Fiscal para la Investigación de los Delitos de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo (UFILAVDIN), que tiene como finalidad

⁴⁰ Artículo 48 de la LOMP. Ver Ministerio Público Fiscal. Informe anual 2008, p. 832.

⁴¹ Ministerio Público Fiscal. Informe anual 2008, p. 832.

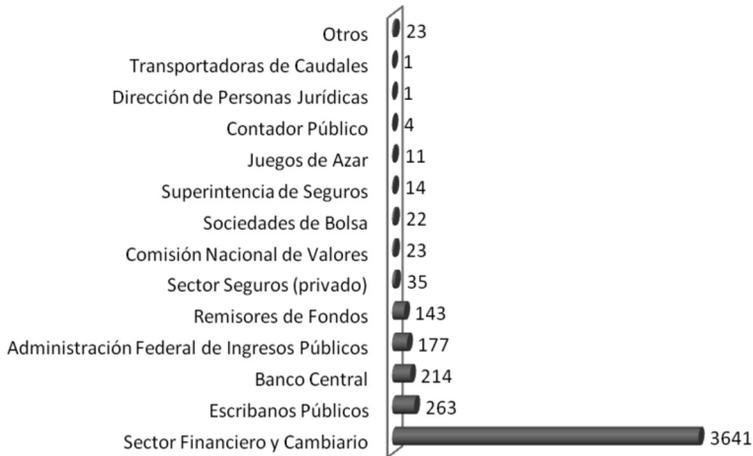
⁴² La Ley 25.246 creó la UIF y le asignó sus funciones.

⁴³ Res. PGN 130/06.

recibir información de la UIF, realizar investigaciones preliminares, hacer denuncias y colaborar con los fiscales federales que lo requieran. Durante 2007 esta Unidad recibió 151 expedientes de la UIF y 204 en 2008. Pero no hay disponible información relativa a los casos denunciados a la justicia ni la suerte que corrieron⁴⁴.

Gráfico 23

ORIGEN DE LOS REPORTES A LA UIF POR OPERACIONES SOSPECHOSAS



Fuente: UIF, Informe de casos reportados al 31 de marzo de 2009.

La presidenta de la UIF, Rosa Falduto, fue impugnada antes de asumir en 2006 por el CIPCE, que en una presentación firmado por David Baigún, Alberto Binder y Pedro Biscay, consideró que “la candidata propuesta no reúne ninguna de las calificaciones técnicas, jurídicas y políticas” que exige la Ley 25.246⁴⁵.

⁴⁴ Informe anual del Ministerio Público 2008, p. 356 y ss. La información de 2008 corresponde hasta el mes de octubre.

⁴⁵ Ver Diario Judicial, 4 de diciembre de 2006, <http://www.diariojudicial.com/nota.asp?IDNoticia=31327>

IV.A.6. *Las sospechas de corrupción en el Cuerpo de Contadores Oficiales de la Corte Suprema*

La crisis del sistema de justicia penal en materia de persecución de la corrupción es de tal magnitud que la Corte Suprema de Justicia debió ordenar recientemente una auditoría sobre su Cuerpo de Contadores Oficiales. Este cuerpo resulta central en casi todos los casos de corrupción, y especialmente en aquellos en los que debe probarse el perjuicio al Estado.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, de la que depende el cuerpo de peritos, ordenó la realización de una auditoría por un plazo de 60 días. El máximo tribunal federal de Argentina tomó esa decisión luego de que se formaran 5 expedientes administrativos de los que, según una acordada de agosto de 2009, “surge la existencia de irregularidades”. La Corte inició sumarios administrativos contra “algunos de sus integrantes” y concluyó que “las deficiencias advertidas en la organización, distribución y custodia de los expedientes judiciales que son remitidos para efectuar pericias, aconsejan la realización de una auditoría para evaluar el sistema de control interno y de gestión de los circuitos administrativos del cuerpo”⁴⁶.

A pesar de lo escueto de la acordada –que sin embargo en una muestra de la apertura de la Corte fue publicada en el Boletín Oficial y en su nueva página web⁴⁷, y que fue difundida por los medios de comunicación–, lo que queda en evidencia sin demasiadas entrelíneas es que existe corrupción en una de las principales agencias que deben colaborar con los órganos de persecución penal para probar la corrupción.

La situación se agrava porque ni los jueces ni los fiscales federales tienen entre sus equipos otros profesionales que abogados⁴⁸. Es decir que los únicos contadores disponibles son los del Cuerpo de Contadores. Los peritajes contables son en muchos casos claves en

⁴⁶ Acordada 35/09 de la CSJN, dictada el 27 de agosto de 2009.

⁴⁷ www.cij.csjn.gov.ar

⁴⁸ Aunque existen contadas excepciones, como la fiscal Namer, a cargo de unas fiscalías federal de juicio y actualmente a cargo de la nueva Oficina de Seguimiento y Coordinación en Materia de Delitos contra la Administración Pública, que tiene un contador entre sus colaboradores. Idéntica excepción ocurre en el juzgado federal 2 de la Ciudad de Buenos Aires, que cuenta con un contador afectado desde hace casi una década a la investigación sobre la ilegitimidad de la deuda externa de Argentina y, como se mencionaba antes, la FIA, que cuenta con un pequeño cuerpo de contadores.

la paralización de las causas judiciales en las que se investiga una defraudación al Estado. Luis Villanueva, Coordinador del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Asociación Civil por la Igualdad y Justicia (ACIJ) relata que *“hay pericias que paran una causa 1 año, y se trata de pericias simples”*. Según el abogado, *“hay fuertes sospechas de corrupción entre los peritos contadores de la Corte Suprema y los abogados de las defensas”*.

La opinión del abogado de ACIJ, que desde hace tiempo trabaja en el control del sistema de justicia en este tipo de causas, es tajante. *“Las pericias las hacen los estudios jurídicos y los contadores las refrendan”*. De acuerdo a la práctica sistemática que relata, los estudios de abogados que defienden a los acusados en casos de corrupción contratan sus propios peritos de parte, quienes realizan los estudios contables, y que posteriormente hacen propios los peritos *“oficiales”*.

Horacio Cattani, juez de la Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal y Correccional coincide con Villanueva: *“Hay mucho ruido en materia de corrupción ahí mismo. Pero nosotros no tenemos otra cosa más confiable que esa. A veces intercambiamos, tomamos de las universidades, incluimos otros peritos, sobre todo en causas muy importantes. Nosotros tuvimos la causa de la deuda externa que es complicada, el megacanje y lo que hicimos fue utilizar a profesionales de las universidades”*.

La lógica del expediente como centro de todo el proceso juega un rol trascendente en las demoras. La práctica indica que los jueces envían la causa completa al Cuerpo de Contadores y de esa manera se detiene todo el resto de la investigación⁴⁹.

Pero los malos resultados en el Cuerpo de Peritos no responden solamente a irregularidades relacionadas con la corrupción hacia dentro de la organización. Villanueva cuenta que el nivel de ineficiencia en el Cuerpo es tal, que una investigación se encuentra absolutamente detenida desde hace 5 meses porque falleció el perito que estaba a cargo y aun no se designó un reemplazante.

⁴⁹ De acuerdo al relato de Villanueva, la presencia de las causas por plazos prolongados en el Cuerpo de Contadores impide también que organizaciones como ACIJ puedan tomar vista y de esa manera llevar adelante sus objetivos de control.

Según el camarista Cattani, hay además un problema evidente de falta de capacitación de los jueces y fiscales, la incapacidad de determinar el objeto de las pericias, que incide en el trabajo de los peritos. *“Se encomienda la investigación al perito por tiempo indeterminado ¿Y eso por qué? Porque si vos ya secuestraste un montón de documentación y no se hizo una selección previa, no le podés pedir una respuesta en un plazo de dos semanas. Pero esto no debería ser así. Es distinto si el juez demanda al perito una cosa concreta, sabe cuál es el tipo penal que quiere probar, tiene la documentación bien seleccionada. Pero acá para el perito es una excursión de pesca, es como si le dijera el mismo secretario al perito ‘No, mire usted dónde le parezca’”.*

Cuenta el camarista federal que cuando León Arslanian fue Secretario de Justicia y frente a las causas por las caídas de los bancos en los años ochenta, nombró un grupo de contadores para que acotaran las investigaciones. *“Lo que sucedió fue que en los juzgados los mandaban a indagar a los contadores, y ellos no tenían ni idea y fue un desastre porque las indagatorias no apuntaban a un delito sino a las maniobras, que estaban muy bien detectadas. Después terminaron siendo absueltos por la incidencia del cuerpo de peritos de la Corte”.*

Sobre la incapacidad de los juzgados y las fuerzas de seguridad para llevar adelante investigaciones eficaces, Cattani cuenta: *“Cuando uno oye ‘allanamientos al banco x’ tiembla, porque uno sabe que lo único que han hecho es agarrar computadoras ‘ni siquiera los discos rígidos, una computadora completa’ y ya tenés al abogado que llega al juzgado y dice ‘están las cartas de la novia de mi cliente’. Así que esto no es válido; son investigaciones que nacen mal desde el inicio”.*

“Todo el sistema pericial hay que renovarlo completamente. No puede ser que todavía la Policía y la Gendarmería, entre otros, sean nuestros peritos. Hace falta un instituto pericial que dependa de la Procuración General o de la Corte y se acabó. Esa gente podrá servir para la prevención, para buscar evidencias, pero tenemos que tener un cuerpo de peritos ¿En la práctica qué hacemos? Si eso lo hizo la Policía, pero si en realidad la policía está cuestionada, bueno, que lo haga Gendarmería. Pero en definitiva todas las fuerzas de seguridad son una, tienen una serie de lealtades entre ellos”, plantea Cattani.

El caso del “Magacanje” que menciona el camarista Cattani es uno de los casos por los que la Corte Suprema decidió iniciar una auditoría luego de que el fiscal federal Federico Delgado presentara una denuncia administrativa ante el tribunal. Seguidamente se relatan las irregularidades en ese caso:

Estudio de caso 1: Megacanje

Causa N^o 463, Juzgado Federal N^o 2,
con intervención de la Fiscalía Federal N^o 6

Hechos

En 2001 el Poder Ejecutivo, por delegación del Congreso Nacional, realizó una operación de canje de bonos de deuda con vencimiento próximo, por la suma de 12.799 millones de dólares. Como consecuencia, la deuda externa pública de la Argentina se incrementó en 55.405 millones de dólares, con vencimientos entre 2006 y 2031. En esta operación intervinieron consorcios de entidades financieras locales y extranjeras, que cobraron comisiones mucho más altas que las habituales.

Imputados

El 28 de septiembre de 2006 se dictó auto de procesamiento del ex Presidente Fernando de la Rúa y del ex Ministro de Economía Domingo Cavallo, al ex Secretario de Finanzas Daniel Marx y al ex Secretario de Hacienda Jorge Baldrich. Se les reprochaba defraudación agravada en perjuicio de la administración pública y negociaciones incompatibles con la actividad pública, por su intervención en la selección del consorcio de bancos que participó del "megacanje". Cavallo y Marx deberán enfrentar un juicio oral, pero la instrucción continúa respecto de otras 22 personas imputadas.

Dificultades en la investigación: ineficiencia de los peritajes oficiales

En el curso de la investigación se ordenaron tres peritajes contables que resultaban fundamentales para probar la ilegalidad del hecho. A continuación se relata lo sucedido con el realizado en último término.

La medida ordenada consistía en cotejar tres operaciones de cambio de deuda, producidas en distintas épocas, y determinar los puntos en común y las diferencias que existían entre ellas. Con fecha 25 de abril de 2008 se designó al Decano del Cuerpo de Peritos Contadores de la Justicia Nacional, Alfredo Peralta, a cargo del peritaje. A fin de agilizar la operación, se lo facultó a compulsar el

expediente durante 5 días, a requerir directamente al Ministerio de Economía los informes pertinentes y se ordenó a la División Defraudaciones y Estafas de la Policía Federal que prestara su asistencia para el traslado de documentación.

Ante la inacción del perito, el 15 de mayo se lo intimó a compulsar el expediente. El 11 de junio de 2008 se ordenó dar inicio al acto, y se otorgó un plazo de 20 días para su concreción. Sin embargo, el 26 de junio se informó que aún no se había dado inicio al estudio, por lo cual se debió intimar nuevamente al perito oficial. Recién el 22 de julio el Decano del Cuerpo de Peritos Contadores asumió personalmente la tarea, solicitando al Juzgado nueva documentación y partes del expediente, las que retiró el 13 de agosto. El 3 de septiembre el perito solicitó nueva documentación, la cual ya se encontraba agregada al expediente que se le había entregado. Con fecha 25 de septiembre, 23 de octubre y 17 de noviembre la Fiscalía intimó al perito para que informe el estado de las tareas encomendadas. El perito oficial comunicó que a partir del 2 de diciembre comenzarían a deliberar con los peritos de parte para elaborar el dictamen final. El informe se presentó finalmente en febrero de 2009, es decir, 10 meses después de que se ordenara su realización.

Ante las demoras injustificadas en la realización de la medida, la Fiscalía presentó una denuncia administrativa ante la Corte Suprema, el 2 de febrero de 2009.

IV.A.7. La deficiencia de los procesos administrativos y otros factores estructurales

Según Villanueva, el problema de la justicia en los casos de corrupción *“es mucho más profundo que la cuestión política. Hay fallas estructurales que no tienen que ver con la intencionalidad de parar una causa”*. Algo similar piensa Cattani:

“En nuestros países uno tiene que pensar que el delito de investigación compleja lo es justamente porque no tiene una instancia administrativa que primero haya desbrozado el camino. Porque no por casualidad la justicia penal se mantiene sin reformar: no tenemos un Ministerio Público, no tenemos policía judicial. Entonces, frente a eso, todo es complejo. El instructor no ha tenido ningún tipo de actuación que le limpiara el camino. Es notable que la noticia criminis no venga

de investigaciones administrativas donde se ha encendido la luz roja sino que, generalmente, allí se ha encubierto todo; entonces viene de algún arrepentido, de algún tipo que lo llevó a los medios si uno no piensa en estas cuestiones estructurales, está condenado al fracaso. Por más buena voluntad que haya estaríamos condenados al fracaso”.

Y completa, argumentando que en toda investigación tiene que haber una prevención especializada: *“con respecto de las causas de corrupción, yo creo que después de los años noventa todos aprendieron que la impunidad viene asegurada desde el punto de vista administrativo. Hay que observar que nadie pone el grito en el cielo y se pregunta ‘¿cuántas multas se aplicaron por el derecho administrativo a esta o aquella asociación?’.* La UFI de lavado de dinero *¿cuántas multas aplicó, cuántos cierres se produjeron? Ninguno. Es más, yo he visto cómo se ha utilizado la denuncia ante la justicia para alertar al otro. Como diciendo: ‘andá buscando a los mejores abogados, yo mandé una denuncia en crudo ante la Justicia’. Es la paralización y la ineffectividad”.*

Según el camarista federal, que decide en las apelaciones que se presentan en este tipo de casos, *“tiene que haber un derecho administrativo sancionador a la vanguardia, que imponga multas a las empresas, y que de esa forma el sistema penal actúe a la retaguardia, con la información ya masticada que le envíe la instancia administrativa. Si no, las investigaciones financieras son excursiones de pesca encubiertas”.*

Cattani encuentra también obstáculos relacionados con la criminalización primaria. *“Acá el problema es que nosotros no tenemos tipos penales específicos de criminalidad económica. Siempre estamos con las estafas, la administración fraudulenta, la defraudación de la administración pública, y hay que ubicarlo todo ahí. Si nosotros tuviéramos ciertos tipos penales –que podrían ser cuestionables porque tutelarían bienes jurídicos transindividuales o colectivos, delitos de peligro– sería mucho más fácil la incriminación de delitos de vaciamiento, delitos intrasocietarios”.*

Según el juez, se trata de un problema que es funcional a la estrategia de demora como defensa de los imputados. Es decir, evitar por todos los medios posibles llegar a juicio, *“porque demanda más trabajo y significa la estigmatización máxima de su cliente”.* Según Cattani todo se plantea durante la instrucción, porque *“la estrategia es la prescripción, y como los tipos penales están pensados para conductas menos lesivas, con penas bajas, las causas prescriben”.*

Para Villanueva, de ACIJ, *“con abogados medianamente buenos, se logra superar el plazo razonable para llevar adelante un proceso, con lo que los casos prescriben. No es solo impunidad, tampoco podemos dejar de decir que es una locura que el Estado tenga bajo proceso a personas todo este tiempo”*.

Biscay comparte la mirada: *“Todos estos abogados son profesores de Régimen del proceso penal en la Facultad de Derecho. Si en la facultad ellos te preguntan si el requerimiento de elevación a juicio es apelable y vos decís, “sí, es apelable”, te bochan inmediatamente. Pero no hay causa donde estos abogados no transformen el requerimiento de elevación a juicio en una oportunidad para dilatar la causa. Los apelan o presentan una nulidad, y cuando les rechazan la nulidad apelan la decisión, y después van a la Casación y hasta la Corte. Con esto ganan 6 meses, o 1 año. Nosotros hicimos un conteo de cuantos incidentes se forman en este tipo de casos y hay casos que han tenido 110 incidentes presentados y eso ha insumido 3 o 4 años de parálisis de la causa. Esto tiene que ver con problemas normativos”*.

Cattani opina que debería haber en el código un capítulo con los delitos contra el orden socioeconómico, que tengan en cuenta *“la magnitud de los bienes en juego, el daño social. Lo que hacemos nosotros es usar el tipo de estafa, y es cuestión de esperar y esperar, la causa va a la Casación, a la Cámara de Apelaciones y el tiempo pasa. Hay causas que están prescriptas por la naturaleza de los delitos que tratan. Nosotros siempre decimos que nuestro objetivo es impulsar las personas a juicio oral. Pero si durante la instrucción se hacen planteos de calificación, “que no son actos de peligro real, sino que hay un delito de peligro abstracto, etc., te va cambiando todo. Es que es un fracaso de la defensa de causas de corrupción llegar al juicio oral”*.

IV.A.8. El juzgado de instrucción como juzgado investigador

Una de las causas más resonantes de corrupción de la última década fue aquella en la que se investigó el presunto pago de coimas a un grupo de senadores opositores con fondos de la Secretaría de Inteligencia con el propósito de que votaran un proyecto de ley que buscaba flexibilizar los derechos de los trabajadores. El caso desembocó rápidamente en la renuncia del vicepresidente, Carlos Álvarez, lo que comenzó a romper la coalición que había llevado al poder a De la Rúa, quien también terminó abandonando la Presidencia anticipadamente.

Estudio de caso 2: "Coimas en el Senado"

Hechos

Durante el mes de agosto de 2000, el diario La Nación publicó cinco notas denunciando que algunos senadores nacionales habrían recibido "favores personales" por haber votado favorablemente el proyecto de Ley de Flexibilización Laboral, considerado estratégico por el Poder Ejecutivo. Al mismo tiempo, en la Cámara de Senadores se difundió un anónimo titulado "El Soborno, la trama secreta", donde se daban nombres de varios senadores que habrían recibido pagos por votar dicha ley. El Senador Antonio Cafiero manifestó públicamente sus sospechas sobre las irregularidades en el tratamiento de la norma, señalando que tenía conocimiento de que al menos cinco senadores habrían recibido dádivas. Finalmente, el dirigente sindical Hugo Moyano declaró a la prensa que al plantearle al Ministro de Trabajo, Dr. Flamarique, los obstáculos que tendría para pasar la Ley de Flexibilización Laboral por la Cámara Alta, este le había respondido "a los Senadores los arreglamos con la Banelco". El pago de los mencionados sobornos se habría realizado con "fondos reservados" del presupuesto asignado a la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE).

Inicio de la causa y primer tramo de la investigación

A raíz de los hechos relatados, el día 22 de agosto de 2000 se presentaron cinco denuncias ante la justicia, las cuales finalmente se acumularon en la causa 9.900/00 del Juzgado Federal N° 3. El día 23 de agosto el Fiscal definió el objeto de la pesquisa en los siguientes términos: "trátase de determinar si funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional dieron u ofrecieron ilegalmente sumas dinerarias u otra dádiva que habrían sido recibidas por Senadores Nacionales con el objeto de facilitar la sanción de la ley conocida como de 'flexibilización laboral'...".

Durante el primer tramo de la investigación, a cargo del juez federal Carlos Liporaci, se recibieron gran cantidad de declaraciones testimoniales de Senadores, periodistas, sindicalistas, empleados del Congreso y de la SIDE. También se recibieron actuaciones administrativas realizadas por la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia de la Nación y la Secretaría Parlamentaria del Senado de la Nación.

Durante ese lapso, varios Senadores nacionales efectuaron presentaciones espontáneas negando tener vinculación con los hechos investigados. No obstante, entre el 31 de agosto y el 5 de septiembre de 2000, el Juez solicitó al Congreso de la Nación el desafuero de once senadores a fin de oírlos en declaración indagatoria. Ante este pedido, en lugar de proceder al desafuero requerido, el Congreso dictó la Ley N^o 25.320 (sancionada el 8 de septiembre de 2000), que modificó el régimen de inmunidades, estableciendo que no se requería el desafuero para el llamado a indagatoria, salvo que el legislador convocado no concurriera a prestarla. De este modo, el Congreso deslindó su responsabilidad política respecto de la investigación. Esta decisión fue comunicada por el Senado al Juez de la causa mediante resolución DR-882/00 del 8 de septiembre de 2000.

Finalmente, el 21 de septiembre del mismo año, se ordenó la citación de los siguientes Senadores Nacionales, para prestar declaración indagatoria: Ramón Bautista Ortega, Emilio Marcelo Cantarero, Eduardo Bauzá, Javier Reynaldo Meneghini, Alberto Máximo Tell, Ángel Francisco Pardo, Raúl Alfredo Galván, Ricardo Alberto Branda, Augusto Alasino, Alcides Humberto López, y Remo José Costanzo. El 29 de diciembre de 2000 se dictó su falta de mérito, lo cual fue confirmado por la Cámara de Apelaciones el 20 de julio de 2001.

A partir de entonces se produjeron una serie de medidas tendientes a determinar quién había sido el autor del “anónimo”. También se realizaron medidas para determinar el movimiento de fondos de las cuentas de la SIDE, con resultado negativo.

Recién con fecha 12 de diciembre de 2003, prestó declaración indagatoria Mario Pontacuarto, Secretario Parlamentario del Senado, y reconoció haber participado en la concreción de los pagos de los sobornos que se investigaban. Su testimonio se constituyó en una pieza fundamental de la investigación. En base a sus declaraciones y a otros elementos colectados en la investigación, el 23 de enero de 2004 se dictó auto de procesamiento contra Pontacuarto, Fernando Jorge De Santibañes (Secretario de Inteligencia), Emilio Marcelo Cantarero (Senador), y José Genoud (Senador), por habérselos considerado partícipes necesario del delito de cohecho, autor de cohecho activo y autores de cohecho pasivo respectivamente. No obstante, con fecha 13 de julio de 2004 la Sala I de la Cámara de Apelaciones resolvió declarar la nulidad del procesamiento “por existir vicios lógicos de fundamentación (art. 123 y 166 del CPPN)” en el procesamiento.

Segundo tramo de la investigación

Con fecha 2 de noviembre del año 2004, el nuevo Juez a cargo del Juzgado Federal N° 3, Daniel Rafecas, ordenó a la Sindicatura General de la Nación la realización de un peritaje contable sobre los registros de la SIDE (para lo cual se requirió al PEN levantar el secreto de Estado), a fin de determinar si era posible que durante el año 2000 saliera de su partida presupuestaria hacia otros fines la suma de 5 millones de pesos. Asimismo, se encomendó a la División Investigaciones Patrimoniales del Departamento Técnico y Análisis para la Investigación Criminal de la Policía Federal Argentina, la realización de un nuevo informe contable que completara otro anterior realizado por el ex Departamento Delitos Complejos, haciendo la comparación de las constancias de las declaraciones juradas de los años 1999 y 2000 de varios imputados.

Por otra parte, durante los meses de diciembre de 2004, y febrero y abril de 2005, Pontaquarto amplió nuevamente sus declaraciones indagatorias. Asimismo, se practicaron careos entre Pontaquarto y otros imputados y testigos. A partir del mes de mayo de 2005 se recibió nuevamente indagatoria a varios imputados.

Finalmente, en base a los resultados de los peritaje, los numerosos testimonios y otras pruebas colectadas, en agosto de 2005 se dictó auto de procesamiento contra Mario Pontaquarto, por considerarlo coautor del delito de cohecho activo agravado; Fernando de Santiabães, por considerarlo autor del delito de malversación de caudales públicos, en concurso ideal con el de cohecho activo agravado, en calidad de coautor; José Genoud, como coautor del delito de cohecho activo agravado, en concurso ideal con encubrimiento en calidad de autor; Mario Alberto Flamarique (Secretario de la Presidencia), como coautor del delito de cohecho activo agravado; Emilio Cantarero, Augusto Alasino (Senador), Alberto Tell (Senador), Remo Costanzo, Ricardo Alberto Branda, por considerarlos coautores del delito de cohecho pasivo, en concurso ideal con encubrimiento en calidad de autores. En la misma decisión se ordenó la citación a indagatoria del ex Presidente Fernando de la Rúa y se dictó el sobreseimiento de otros siete imputados. Esta resolución fue revisada por la Cámara de Apelaciones el 21 de diciembre de 2005, y confirmada en lo sustancial, aunque no tuvo por probado ciertos hechos. Finalmente, luego de que la Fiscalía efectuara su acusación y las defensas interpusieran sus planteos, el 19 de

febrero de 2006 se resolvió clausurar parcialmente la instrucción y elevar a juicio las actuaciones, respecto de las personas procesadas. Por otra parte, la instrucción continuó para determinar la responsabilidad del ex Presidente De la Rúa. Luego de coleccionar numerosos testimonios que indicaban que no era posible que el dinero para el pago de las coimas hubiera salido de la partida presupuestaria de la SIDE sin que el Presidente tuviera conocimiento de ello, se resolvió su citación a indagatoria, la cual se concretó el día 5 de junio de 2006. Con fecha 25 de febrero de 2008 se dictó su auto de procesamiento, por considerarlo coautor de cohecho activo agravado. Esta resolución fue confirmada por la Cámara de Apelaciones el 10 de septiembre de 2009. Actualmente se espera la contestación de la acusación fiscal y la elevación de la causa a juicio oral.

Tabla 1

LOS PLAZOS DE LA CAUSA POR LAS COIMAS EN EL SENADO

Evento en el proceso	Fecha	Plazo en días
Denuncia en la justicia	22/08/2000	0
Requerimiento fiscal de instrucción	23/08/2000	1
Pedido de desafuero de los senadores	31/08/2000	8
Citación a indagatoria de los senadores	21/09/2000	21
Falta de mérito de los senadores	21/12/2000	90
Cámara de Apelaciones confirma falta de mérito	20/07/2001	210
Declaración del arrepentido	12/12/2003	891
Procesamiento de los senadores	23/01/2004	42
Cámara de Apelaciones anula los procesamientos	13/07/2004	171
Nuevo juez asume el juzgado	14/10/2004	91
Se ordena peritaje contable sobre SIDE	02/11/2004	19
Procesamiento senadores y ex funcionarios PEN	02/08/2005	270
Cámara de Apelaciones confirma el procesamiento	21/12/2005	139
Elevación parcial a juicio	19/02/2006	58
Indagatoria del ex Presidente De la Rúa	05/06/2006	104
Procesamiento de De la Rúa	25/02/2008	595
Cámara de Apelaciones confirma el procesamiento	10/09/2009	558
Total		3268

Fuente: *Elaboración propia en base a información del expediente judicial.*

De la tabla precedente se puede observar con claridad la manera en la que se distribuyeron los 9 años que lleva el proceso, cuyo juicio oral aun no tiene fecha a pesar de que se realizó una elevación parcial a juicio hace tres años y medio. De la observación de los plazos se destaca la enorme demora que suele tener la Cámara de Apelaciones para resolver sobre el mérito de los hechos y la pruebas. 210 días le llevó confirmar la falta de mérito, 171 anular los primeros procesamientos, 139 confirmar la segunda fase de procesamientos y 558 confirmar el procesamiento de De la Rúa, prácticamente lo mismo que le llevó a juez dictar el procesamiento. En total, la causa estuvo en la Cámara de Apelaciones 1.078 días, lo que equivale a 3 años de proceso. Es decir, un tercio del total.

Los primeros cuatro años de proceso se perdieron entre un juez que debió renunciar al cargo frente al avance de su juicio político por enriquecimiento ilícito y las sospechas sobre otros jueces que manejan una causa con fuerte contenido político. Uno de ellos fue ascendido a camarista por el mismo gobierno al que investigaba. Al juez Rafecas, uno de los últimos jueces designados y caracterizado públicamente por su independencia del poder político, le llevó 10 meses procesar a los senadores luego de ordenar una serie de medidas de prueba y dos años procesar al ex Presidente De la Rúa.

Entrevistado en el marco del presente informe, el juez federal sostiene que *“el modelo procesal es problemático por las enormes posibilidades que le da a una defensa astuta e inescrupulosa para demorar el avance de una causa”*. Rafecas se queja de que el procedimiento les da posibilidades a los defensores de presentar planteos de nulidad durante toda la instrucción y que cada decisión que se toma va a la segunda instancia e inclusive muchas veces hasta a una segunda revisión en la Cámara de Casación Penal. Es decir que hay decisiones que durante la instrucción son revisadas por siete jueces. El juez dice que este tipo de situaciones se repite en la mitad de las causas complejas. *“Esta es la primera dificultad que se le presenta a uno como juez investigador, no como juez de garantías”*, dice Rafecas.

Sobre los plazos que suelen pasar las causas en la Cámara de Apelaciones, el juez federal analiza:

“La Cámara tiene en general estándares probatorios que van más allá de lo que reclama la instancia preparatoria. Hasta 1992 era cámara de apelación de sentencias, y no termina de sacarse la impronta de aquellos años. Es una cultura burocrática tendiente a exigirle al juez de instrucción estándares probatorios del plenario. Lo obliga al juez

a formalizar. Nos movemos conforme a esos estándares. Nos impregnamos de esa lógica de juez de sentencia, que trae como efecto la demora”.

Según el juez, que debió escribir 1.694 páginas para el primer procesamiento y 920 para el del ex Presidente De la Rúa, las demoras en la justicia federal no obedecen solo a problemas burocráticos, sino que *“desde una mirada sociológica se puede afirmar que es una cuestión de retener poder. Hay una nostalgia del poder perdido”.*

Rafecas asegura que nunca recibió presiones desde el poder político, pero admite que se *“acostumbró a tener siempre una oreja parada porque tenemos una responsabilidad institucional. Si uno tiene para sacar una resolución que conlleva trascendencia política, uno no lo hace antes de las elecciones, de manera de que nadie piense que tiene una segunda intencionalidad”.* Sí dice que los que presionan a los jueces son las partes *“a través de operaciones de prensa, dicen cosas fuera de lugar, me denuncian ante el Consejo de la Magistratura y presentan recusaciones. Estamos expuestos; donde tocás resortes de poder que siempre se sintieron impunes aparecen estas cosas que también generan demoras, como la recusación a un secretario”.*

IV.A.9. La relación con las fuerzas de seguridad

La complejidad de las causas hace que se deban seleccionar a las personas y organismos que colaboran en la obtención de pruebas con especial cuidado. El abanico es grande, las cuatro fuerzas de seguridad federales, por ejemplo, realizan tareas en función judicial. Y casi cualquier organismo del Estado tiene la carga de responder a los jueces si les piden peritajes. Es bastante habitual que se pidan estudios técnicos a la Facultad de Ingeniería y estudios contables a la de Ciencias Económicas, ambas de la Universidad de Buenos Aires.

Rafecas sostiene que las medidas *“no se pueden delegar en cualquiera”.* Explica que se van tejiendo relaciones mutuas de confianza, incluso con algunos funcionarios en particular de determinada fuerza de seguridad. *“Esta relación de confianza es buscada por las dos partes”*, asegura el juez y dice que las relaciones se tejen no solo por cuestiones de confianza, *“sino también de eficiencia”.*

El juez federal asegura que pedirle al organismo especializado de la Policía Federal que encuentre a un prófugo es estar seguro de que no se lo va a encontrar y que por eso trabajan con Interpol, que depende

también de la PFA, “*porque son conscientes de la importancia de los casos*”. “*Hay laxitud en las competencias de las áreas cuando llega una orden judicial, y las cúpulas policiales son receptivas, ponen por encima las buenas relaciones con la justicia*”, explica el juez.

El panorama demuestra que cada juez de instrucción tiene que encontrar sus propios investigadores auxiliares, que tienen libertad para hacerlo y que las fuerzas de seguridad operan con una interesante flexibilidad difícil de encontrar en las agencias jurídicas. Sin embargo, al mismo tiempo es la muestra de la falta de institucionalidad, que es consecuencia de la descentralización de la política de persecución penal en un número igual a la cantidad de jueces. Sin dudas, implica una distribución ineficiente de la carga de trabajo para las fuerzas de seguridad, que deben responder a decenas de jefes.

Al mismo tiempo, fuerzas de seguridad que dependen de un mismo Ministerio (Justicia, Seguridad y Derechos Humanos), cuentan con unidades con idéntico propósito por lo que de alguna manera compiten entre sí. Este tipo de competencia se ve también entre las fuerzas de seguridad federal y las provinciales, como se analiza más adelante en relación con los secuestros que suceden en la provincia de Buenos Aires. Si bien las fuerzas de seguridad han desarrollado mecanismos de coordinación en materia de política de seguridad, no existen mecanismos de coordinación –al menos formales– en sus funciones investigativas.

IV.A.10. Una buena práctica desde fuera del sistema: el control de la sociedad civil

Las organizaciones no gubernamentales que trabajan contra la impunidad y por la prevención de la corrupción se plantearon al organizarse una estrategia similar a la que llevaron adelante los organismos de derechos humanos en contra de la impunidad de los crímenes cometidos durante el terrorismo de estado. Es decir, tratar de romper los equilibrios, a través del litigio estratégico, con denuncias al sistema de justicia y con un seguimiento de cerca, un control ciudadano sobre lo que hace la justicia en este tipo de casos.

Tanto ACIJ como CIPCE se plantearon como una estrategia coordinada presentarse en las causas para de esa manera poder controlar la actividad de la justicia y al mismo tiempo relevar información y prácticas sobre el funcionamiento de la justicia en estos casos. Ambas instituciones realizan informes periódicos y comparten una página web donde actualizan la información: www.sincorrupcion.wordpress.org.

ACIJ vivió una paradoja. Debió utilizar como argumento la normativa sobre acceso a la información para que la Oficina Anticorrupción le entregara dos estudios que había mandado a hacer a consultores externos relacionados con los resultados que tenían en la justicia los casos que ellos denunciaban.

El CIPCE se planteó desde su creación como uno de sus objetivos centrales la realización de una base de datos sobre casos de corrupción y criminalidad económica. De allí pudieron lograr establecer algunos parámetros importantes que llamaron la atención de la prensa y de la opinión pública: el monto directo del perjuicio que la corrupción le genera al Estado y el plazo promedio de los casos de corrupción en la Justicia. El CIPCE no hizo más que corroborar sus propias intuiciones, que las causas de corrupción no terminan nunca. Y por eso se propuso como estrategia no solo tratar de que avancen las imputaciones penales, sino también el recupero para el Estado de los activos sustraídos. Y suelen comparar esos montos con lo que al Estado le cuesta pagar la salud y otros servicios básicos.

Por ejemplo, desde CIPCE aseguraron que con el perjuicio generado por el grupo Greco en una causa en la que fueron condenados por subversión económica por la obtención de redescuentos irregulares por 1.493.151.3552 dólares se podrían haber financiado 30 programas de Promoción de Empleo Social, 28 programas de lucha contra el SIDA o 54 programas de atención primaria a la salud. El cálculo total del perjuicio en base a las causas que forman parte del estudio asciende a los 13 mil millones de dólares a partir de los 750 casos de corrupción y delitos económicos que llegaron a la órbita judicial entre 1980 y 2007 y que forman parte de su base de datos⁵⁰. Solo el 3 por ciento terminó con alguna condena, *“lo cual habla de un nivel de eficiencia y eficacia por parte de la justicia en la investigación y punición de este tipo de casos prácticamente nulo”*.

“Trabajamos con un cambio de estrategia. El cambio de estrategia estuvo orientado siempre a cambiar el eje de trabajo de la investigación penal de delitos económicos y corrupción, y volcarla desde la investigación de las personas físicas involucradas en los casos, es decir, la persecución penal propiamente dicha, hacia la política de recuperación de activos como un mecanismo de restitución de los bienes

⁵⁰ El criterio utilizado por el CIPCE para la alimentación de su base de datos es que el perjuicio debía superar los 100 mil dólares.

obtenidos ilícitamente y en cierta forma de reparación del daño causado”, explica Pedro Biscay, director ejecutivo del CIPCE.

IV.A.11. Una nueva Oficina de Coordinación en la Procuración

El 27 de julio de 2009 el Procurador General de la Nación decidió crear una nueva Oficina de Coordinación y Seguimiento en materia de Delitos contra la Administración Pública⁵¹ (OCDAP), que tiene entre sus funciones un seguimiento de las causas en trámite que lleven todos los fiscales federales, organizar una base de datos, realizar informes sobre el estado de la cuestión en todo el país y proponer al Procurador acciones interinstitucionales que faciliten y agilicen las investigaciones.

En el diseño de esta Oficina, la Procuración siguió explícitamente el modelo de la oficina estructurada para mejorar la persecución penal de los crímenes cometidos durante el último gobierno militar que, como se verá, logró avances interesantes. En la misma resolución, el Procurador da las mismas facultades a otras tres unidades.

En una nota que escribió en el blog Sin Corrupción, que editan en conjunto CIPCE y ACIJ, la nueva fiscal a cargo de la oficina, Sabrina Namer, dio algunas definiciones de sus objetivos. En una muestra de la influencia del esfuerzo de las organizaciones de la sociedad sostuvo: *“Un punto fundamental será trabajar sobre el recupero de los bienes adquiridos con esos delitos, logrando que vuelvan a la sociedad y sean usados para el bien público. Se debe impedir que los autores de estos hechos disfruten del producto de sus delitos y trabajar sobre la idea de que el decomiso de bienes es un objetivo que debe estar a la par de la imposición de una pena de prisión”.*

“Otro objetivo será el de fomentar una intervención activa del Ministerio Público Fiscal en estudios periciales contables –que constituyen el motivo por el que varios expedientes permanecen paralizados durante mucho tiempo– y que a veces son innecesarios o presentan puntos inconducentes. Para ello, se debe trabajar de manera coordinada con los contadores que tiene el Ministerio Público Fiscal, para que estén a disposición de los fiscales y los asistan en esta materia, escribió.

Por otro lado, descartó que la idea de la nueva Oficina fuera vaciar la FIA, luego de la disputa de su anterior titular con el Procurador.

⁵¹ Resolución PGN 86/09

“Es importante el aporte de una mirada diferente a la de la FIA, complementaria de esa mirada; y ello, más allá de la obvia integración de las propuestas y experiencia que los empleados y funcionarios de ese organismo nos puedan aportar, así como lo podrán hacer y se lo pediremos específicamente a la OA, a las ONGs y a todo aquel que nos ayude a mejorar el actual cuadro”.

La nueva oficina cuenta con un equipo de contadores, pero su naturaleza es de coordinación y colaboración con los fiscales federales, por lo que su intervención en casos concretos es limitada. En sus primeros meses de vida, la OCDAP realizó una serie de convenios con organismos públicos para la obtención más eficiente de información en las investigaciones por corrupción, y centró su política en la recuperación de los bienes producto de este tipo de delitos, lo que demuestra la fuerte incidencia de las organizaciones de la sociedad civil. De hecho, tanto el CIPCE como la ACIJ firmaron acuerdos de cooperación con la OCDAP.

En este sentido, a instancias del la OCDAP, el Procurador General instruyó a los fiscales para que requieran a los jueces de instrucción embargos preventivos a los fines del decomiso y de cubrir eventuales indemnizaciones civiles aunque no exista ni procesamiento ni se haya formalizado la acusación a través de una declaración indagatoria⁵².

Paralelamente, para posibilitar las medidas cautelares, el Procurador instó también a los fiscales a que desde un inicio en los procesos realicen investigaciones patrimoniales de las personas involucradas, y extendió la instrucción no solo a los casos de corrupción, sino también a los de narcotráfico, lavado de dinero, trata de personas, evasión tributaria, contrabando y el resto de los delitos relacionados con la criminalidad económica⁵³. En la misma resolución, la procuración puso en conocimiento de los fiscales con qué recursos investigativos cuenta el sistema por parte de las fuerzas de seguridad, cada una de las cuales cuenta con una oficina para la investigación de este tipo de delitos. En este sentido, los fiscales pueden contar con la colaboración del Departamento de Investigaciones de Delitos Económicos de la Prefectura Naval Argentina, la Unidad Especial de Delitos Económicos de la Gendarmería Nacional, la unidad de Seguridad Aeroportuaria en Delitos Complejos de la Policía de Seguridad Aeroportuaria

⁵² Resolución PGN 129/09. La resolución describe los estándares que los fiscales deben seguir para requerir los embargos preventivos.

⁵³ Resolución PGN 134/09.

y la División de Investigaciones Patrimoniales de la Policía Federal Argentina.

A instancias de la OCDA la Procuración General instruyó también a los fiscales para que se opongan a potenciales acuerdos de suspensión del procedimiento a prueba en casos de corrupción⁵⁴, con la intención de que este tipo de procesos se lleven adelante con el control público que implican los juicios orales. Sin embargo, menos de un mes después de la resolución, en noviembre de 2009, la fiscalía acordó un juicio abreviado con siete imputados en el juicio IBM-Banco Nación, un paradigmático caso de corrupción del gobierno de Carlos Menem, que llevaba 15 años de proceso y cuyo juicio se iniciaría dos semanas más tarde. A través del acuerdo, los imputados aceptaron su responsabilidad y fueron condenados a penas en suspenso, y al mismo tiempo se decomisaron más de 18 millones de pesos que ya se encontraban embargados⁵⁵.

IV.B. Los secuestros extorsivos

IV.B.1. La urgencia por generar cambios que brinden eficacia

La aparición de la metodología delictiva de los denominados secuestros exprés⁵⁶ cuando estalló la crisis socioeconómica a comienzos de la década y el crecimiento posterior en la cantidad y violencia de los secuestros extorsivos pusieron a prueba al sistema de investigación y persecución penal. Y el examen llegó a su máxima entidad cuando el 16 de marzo de 2004 fue secuestrado el joven Axel Blumberg, asesinado 5 días después, luego de que se frustraran el pago del rescate y un intento de escape del joven. Su padre, Juan Carlos Blumberg, canalizó el descontento social con la problemática de la inseguridad con una marcha hacia la Plaza de Mayo –la plaza central de Buenos Aires, donde se encuentra la casa de gobierno– a la que asistieron 150 mil personas y en donde se exigió a las autoridades respuestas

⁵⁴ Resolución PGN 97/09.

⁵⁵ Ver diario La Nación, 11 de noviembre de 2009, http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1198415.

⁵⁶ Se denominó vulgarmente como secuestros exprés a momentáneas privaciones de la libertad con el objetivo de llevar a una persona a sacar pequeñas cantidades de dinero de cajeros electrónicos con sus tarjetas de débito, liberándolas una vez cumplido el objetivo. La novedosa metodología delictiva obedecía a las restricciones para retirar dinero de los bancos, el denominado ‘corralito’, por lo que la gente no disponía de dinero en efectivo y solo podía sacar pequeñas sumas de los bancos diariamente.

frente a este y otros fenómenos delictivos⁵⁷. Y Blumberg no solo buscaba que se identificara y sancionara a los responsables del secuestro y asesinato de su hijo, sino que presentó un petitorio con una importante cantidad de reformas al sistema penal.

Aun antes del secuestro de Axel Blumberg el gobierno conformó una Comisión Asesora para la Prevención del Secuestro de Personas integrada por miembros del Poder Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial, que impulsó una serie de reformas ante el Congreso. Si bien desde distintos ámbitos académicos y judiciales se criticaron algunas de las propuestas por violar garantías constitucionales y por resultar reformas “parche” que no solucionaban el problema de fondo, el Congreso Nacional sancionó dos leyes con modificaciones al Código Procesal Penal y al Código Penal.

Entre ellas, la Ley 25.760 estableció que para todos los secuestros extorsivos la investigación quedara bajo la responsabilidad de los fiscales federales. También dispuso la posibilidad de que los fiscales pudieran intervenir fuera de su jurisdicción originaria, notificando a los jueces del lugar; acortó a la mitad el plazo para realizar la investigación una vez que se identificara a un posible autor; le dio al fiscal la función de indagar, acusar y permitir la defensa del imputado⁵⁸; y dispuso que todos los recursos presentados durante la etapa preparatoria se resolvieran una vez que estuviera finalizada, con excepción de aquellos que estuvieran relacionados con la privación de la libertad del imputado. Además, otra ley dispuso modificaciones en la escala penal de los delitos.

Durante el debate del proyecto de ley en el Senado todos los legisladores coincidieron en sus discursos en que dar a los fiscales las facultades para llevar adelante las investigaciones redundaría en una mayor eficacia, aunque no se profundizó en ninguna explicación al respecto; solamente que así funciona en países “con mejores índices de seguridad”⁵⁹. Pero algunos sostenían que hacerlo solo para un tipo de delitos implicaba un parche que generaría confusión y problemas en el funcionamiento del sistema, y que en todo caso debía discutirse una reforma más profunda hacia un sistema acusatorio⁶⁰.

⁵⁷ Cfr. Versión digital del diario Clarín del 1 de abril de 2004, <http://www.clarin.com/diario/2004/04/01/um/m-734923.htm>.

⁵⁸ Aunque se le dio la opción al imputado de pedir ser indagado frente al juez de instrucción, tal como está previsto para el resto de los delitos.

⁵⁹ Ver argumentación del senador Agúndez en este mismo apartado.

⁶⁰ Ver versión taquigráfica de la 9ª reunión 4ª sesión ordinaria del 28 de mayo de 2003 de la Cámara de Senadores de la Nación, orden del día 1550, p. 52 y ss.

El senador Yoma sostuvo durante el debate:

“Vamos a introducir un sistema procesal penal absolutamente distinto del que rige en el país, con lo cual el procedimiento de la instrucción para este tipo de delitos, que hasta ahora está en cabeza de los jueces, pasará a estar dirigido solo por el fiscal. El que va a allanar, a interceptar correspondencia, a pinchar los teléfonos será el fiscal, obviamente afectando “seguramente a juicio de gran parte de la doctrina” garantías constitucionales expresas. De este modo, las pruebas que se obtengan con respecto a los imputados de estos delitos, producto de la direccionalidad que ejerza el Ministerio Público Fiscal, de los allanamientos o interceptaciones telefónicas, van a ser impugnadas. En el marco de un debate yo apoyaría que establezcamos el sistema acusatorio del proceso penal, pero que lo hagamos en términos generales; en el ordenamiento general y no para un solo tipo de delito, en medio de un sistema procesal penal, que es absolutamente distinto, estableciendo una conducción bicéfala de la instrucción en el proceso penal. Esto genera más problemas que los que supuestamente vamos a solucionar”.

El legislador, que luego se abstuvo en la votación, puso sobre la mesa la oposición de los jueces federales, que perderían sus atribuciones para investigar estos delitos:

“Además, todos sabemos qué sucede cuando se sanciona una ley que pone en discusión la atribución de un juez de la Nación: son los propios magistrados quienes determinan su inconstitucionalidad. Ayer mismo los jueces federales andaban por los pasillos del Senado hablándonos y advirtiéndonos acerca de la inconstitucionalidad y de lo inoportuno de esta sanción. Y son los jueces que están actuando hoy en la persecución de los delitos de secuestro”⁶¹.

Desde otra perspectiva, el senador Agúndez, que había formado parte de la Comisión Antisecuestros convocada por el Poder Ejecutivo, al comentar la oposición de los jueces que se habían acercado al Senado sostuvo: *“Se afirmó que los fiscales tienen mucho trabajo. Ahora, me pregunto si los jueces no tienen, también, mucho trabajo”.* Y defendió la iniciativa de la siguiente manera:

⁶¹ El legislador, en cambio, proponía el aumento de penas como una solución eficiente: *“Quieren herramientas eficaces: sancionemos hoy, ya mismo, la reclusión perpetua para los secuestros extorsivos entreguémosle la herramienta del arrepentido ya y el lunes o martes se podrán esclarecer delitos que están pendientes de esclarecimiento como consecuencia de la falta de esta figura”.*

“Se robustece el modelo de enjuiciamiento acusatorio, que no solamente está previsto en la legislación argentina sino en la mayoría de los países desarrollados con niveles de seguridad bastante altos. Entonces, no debemos asustarnos tanto por este modelo. Otro de los pilares básicos de esta reforma procesal es la agilización de los instrumentos procesales frente a la situación de emergencia que impone este delito, sin violar las garantías individuales. De esta forma se da una respuesta rápida y adecuada, con un respeto pleno a las garantías individuales, en un sistema legítimo de enjuiciamiento penal”⁶².

Una vez sancionada la ley, los fiscales debieron hacerse cargo de un día para el otro, sin ninguna capacitación ni programa de implementación, de las investigaciones de los delitos más graves de acuerdo a la percepción social del momento.

La Comisión Asesora había recomendado *“articular desde el Ministerio Público Fiscal una política de persecución criminal que atienda este tipo de fenómeno, de manera coherente y sistemática, priorizando las investigaciones y sanciones por estos delitos, organizando unidades funcionales de fiscales especialmente capacitados y entrenados sobre estos problemas, concentrando la mayor cantidad de recursos humanos y técnicas en aquellas áreas territoriales donde el fenómeno adquiere particular intensidad”⁶³.*

Siguiendo la recomendación, en agosto de 2003 la Procuración General creó y puso en funcionamiento en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la Unidad Especial Fiscal Móvil para la Investigación de Secuestros Extorsivos (UFASE)⁶⁴. Entre sus tareas se le asignó responder a los requerimientos de colaboración de los fiscales federales de todo el país, la coordinación de tareas de capacitación con las fuerzas de seguridad y la elaboración de una base de datos nutrida de la información que le suministrasen las fiscalías federales y otros organismos estatales. Dos meses después, creó una nueva unidad con competencia exclusivamente en la zona norte del Gran Buenos Aires, con sede en el partido de San Martín, una de las zonas donde se estaban concentrando la mayor cantidad de secuestros.

⁶² Versión taquigráfica de la sesión de la Cámara de Senadores, *op. cit.*

⁶³ Citado en Procuración General de la Nación, “El secuestro extorsivo en la República Argentina. Magnitud del fenómeno y estrategia de persecución penal en el contexto local y regional”, investigación dirigida por Adrián Marchisio, Konrad Adenauer-Stiftung, 2006, p. 149.

⁶⁴ Resolución del Procurador General de la Nación (PGN) 60/03.

Luego de un año, el Procurador decidió unificar las dos unidades⁶⁵ y reestructurarla en tres áreas, dos de investigación, que se ocuparían de colaborar con los pedidos de los fiscales y una de clasificación informativa y capacitación, que se encargaría de recolectar la información para la base de datos. Además, en la misma resolución 94/04 se dispuso la necesidad de solicitar al Congreso Nacional la creación de una nueva fiscalía federal en San Isidro, lugar donde se estaba concentrando una proporción importante de secuestros extorsivos⁶⁶.

Como se puede observar de la descripción precedente, más allá de las discusiones parlamentarias sobre la necesidad de avanzar hacia un sistema acusatorio, las facultades que se le otorgaron a la Unidad Fiscal fueron limitadas a “coadyuvar” con el resto de los fiscales federales, es decir, que no se le otorgó la posibilidad de intervenir de manera directa en los casos, sino a través de los “fiscales naturales”, tal como se los suele llamar por semejanza con la garantía constitucional del “juez natural”. El argumento impeditivo es que la Ley Orgánica del Ministerio Público (LOMP, Ley 24.946) no le permite al Procurador sacar a un fiscal y reemplazarlo por otro o por una Unidad Fiscal, ya que los fiscales son designados por ley para actuar en una jurisdicción determinada. Es decir, se trata de un tema de interpretación legal. Lo curioso es que parece sencillo que el Congreso cree una nueva fiscalía con todos sus cargos en una jurisdicción como San Isidro, pero imposible que se le otorgue al Procurador la posibilidad de hacer intervenir en una causa a una unidad fiscal respecto de algún tipo de criminalidad cuando criterios de eficacia en la persecución lo aconsejan⁶⁷. Este problema se repite respecto de la intervención de todas las unidades fiscales e inclusive respecto de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas.

IV.B.2. Organización de la UFASE

Actualmente, la UFASE, creada ante la decisión del Congreso de entregar a los fiscales la investigación y persecución penal de los se-

⁶⁵ Resolución PGN 94/04.

⁶⁶ De acuerdo a dos de las entrevistas realizadas, estas reestructuraciones obedecieron en alguna medida a falta de coordinación entre los fiscales para el trabajo en equipo.

⁶⁷ En los fundamentos del proyecto que el Procurador General envió al Congreso para la creación de una nueva fiscalía en San Isidro con toda su estructura se destaca que “se ha verificado que cada una de las reformas aprobadas no fueron acompañadas con las partidas presupuestarias adecuadas para hacer frente a las nuevas responsabilidades, ni tampoco de reasignación de recursos humanos y/o materiales del Poder Judicial”; anexo de la resolución PGN 94/04.

cuestrros extorsivos y de las privaciones ilegales de la libertad agravadas, está compuesta por un fiscal a cargo, 8 abogados (5 secretarios y 3 prosecretarios) y 6 estudiantes de abogacía.

La Unidad trabaja en las causas, tal como lo estipulan las resoluciones que la estructuraron, a pedido de los fiscales federales que llaman a la UFASE *“porque confían en el trabajo que se hace o para compartir daños”*, según relata Marcelo Colombo, su titular. Lo que hace la Unidad en general es enviar a sus secretarios a trabajar a las fiscalías que tienen competencia sobre las causas, donde ayudan a tomar las declaraciones testimoniales, van a los allanamientos y a las indagatorias.

Otra alternativa para su intervención es que los fiscales le pidan al Procurador General la *“coadyuvancia”*. Esto implica en lo fáctico que los fiscales envían la causa a la UFASE, que realiza las investigaciones, aunque formalmente los casos aparecen promovidas por el fiscal *“natural”*. Hay algunas fiscalías que, sin embargo, nunca piden colaboración. Se trata de aquellas fiscalías encabezadas por fiscales que han tenido alguna experiencia en la materia. Los fiscales que han estado a cargo de la UFASE han participado como fiscales en los juicios, pero allí coadyuvando a los fiscales de juicio, ya que la organización del Ministerio Público federal está también dividida entre fiscales de instrucción y de juicio. Según Colombo, *“allí se pueden ver los problemas que surgen de las investigaciones”*.

Si bien la descripción de las intervenciones demuestra los vericuetos para evitar que formalmente los fiscales *“naturales”* queden fuera de las causas, Colombo cree que *“no es lo mejor hacerse cargo de todos los casos; un solo fiscal es demencial por una cuestión de carga de trabajo, salvo que en la Unidad haya seis fiscales que se dediquen a los secuestros extorsivos y a la trata de personas”*⁶⁸.

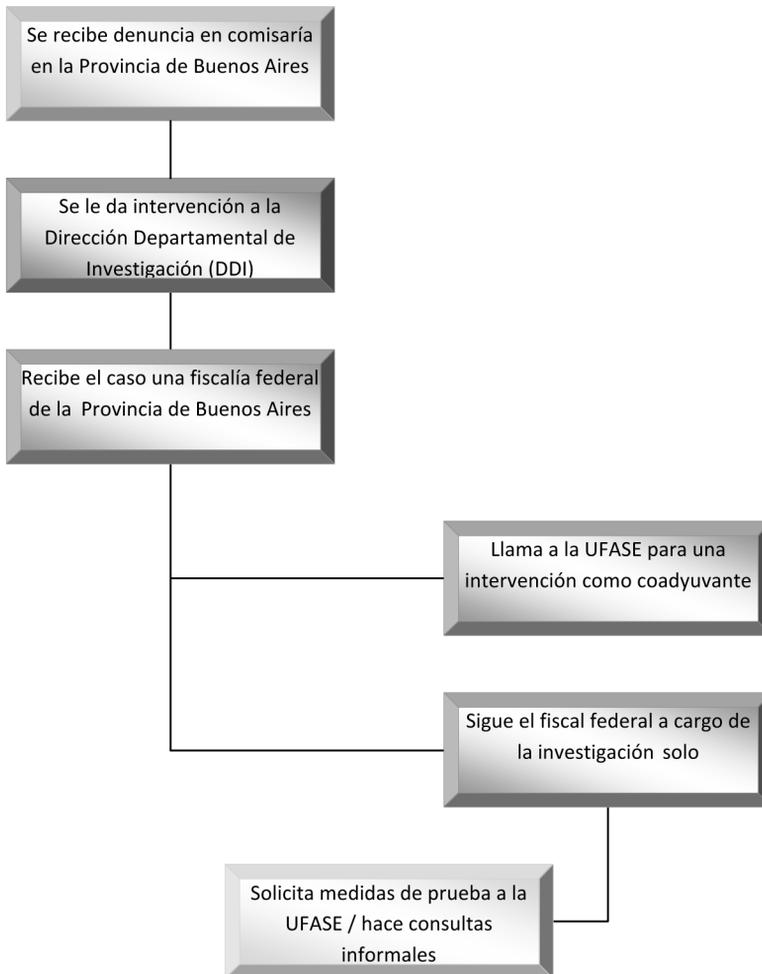
Sin embargo, por otro lado, el titular de la UFASE reconoce que *“los fiscales, en general, no conciben su trabajo como de investigación. No estaban acostumbrados a investigar ningún delito, y de un día para el otro tuvieron que investigar lo más pesado; dicen “yo no estoy para esto”, y esperan que la policía resuelva el caso; vos tenés*

⁶⁸ Frente a la sanción de una nueva ley para la persecución penal de la trata de personas, el PGN le otorgó facultades investigativas a la UFASE también respecto de este delito. En los delitos de trata de personas, la UFASE tiene además la facultad de realizar investigaciones preliminares, mientras que respecto de los secuestros extorsivos la intervención es reactiva.

que dirigir a las fuerzas de seguridad. La hipótesis no deja de ser jurídico penal y el fiscal es quien le tiene que dar contenido". Colombo aclara que hay diferencias entre los fiscales más jóvenes y aquellos que están hace más tiempo.

Gráfico 24

FLUJO DE INTERVENCIONES DE LA UFASE.
EJEMPLO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas.

IV.B.3. La elaboración de una base de datos sobre secuestros extorsivos

Más allá de la intervención en las causas que se describen en este capítulo, la UFASE ha dedicado parte de sus recursos a la construcción de la base de datos que estaba prevista en su creación. Así, durante el último año y medio se realizó un relevamiento de todos los secuestros extorsivos ocurridos en la Ciudad de Buenos Aires entre 2001 y 2009, que tuvo por resultado un reciente primer informe, mientras que en los próximos meses se publicarán otros dos en los que se terminará de analizar los datos relevados. El objetivo del relevamiento no fue solo analizar la eficacia en la tarea de la propia UFASE y el de las fiscalías, sino también crear una herramienta útil para investigar los secuestros que se sucedan. Por eso, se levantaron datos sobre los imputados, sobre teléfonos utilizados, formas de pago de los rescates, entre una lista de 280 campos.

El segundo informe, que aun no está terminado, tiene por objetivo analizar el rendimiento de la investigación. De allí surge, por ejemplo, que en ninguno de los casos se utilizó la figura del arrepentido, que fue incorporada por ley en 2003 y que generó debates acalorados. Otro dato de interés obtenido es que los resultados que surgen del muestreo de la Ciudad de Buenos Aires de las tomas de evidencias forenses en la escena del crimen no son buenos, lo que demuestra una seria falencia en momentos claves de la investigación.

El Conurbano de la Provincia de Buenos Aires es el lugar en el que se concentra la mayor cantidad de secuestros extorsivos, por eso el objetivo de la UFASE es realizar un relevamiento allí. Hasta ahora se están digitalizando causas judiciales en la jurisdicción federal de la Provincia con el sistema de digitalización de la Procuración General, que después permite que con el programa OCR se puedan realizar búsquedas digitales sobre el material escaneado.

IV.B.4. Las fuerzas de seguridad que intervienen en la investigación

La intervención de las distintas policías varía de acuerdo al lugar en el que ocurran los secuestros y a la decisión que tomen los fiscales, que cuando se trata de casos que ocurren en la Provincia tiene la posibilidad de elegir con quién trabajar; no sucede lo mismo si el delito se comete en jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires, donde ahí en principio solo actúan fuerzas federales.

La Policía Federal tiene una División Antisecuestros, pero cuando los hechos suceden en la Provincia de Buenos Aires intervienen siempre

las Direcciones Departamentales de Investigaciones (DDI) y en la provincia también se formó, durante la gestión de León Arslanian al frente de la Policía, una Dirección de Investigación contra el Secuestro de Personas⁶⁹.

Colombo advierte que él trabaja “con personas”, y no necesariamente con las instituciones, con lo que deja en claro que el factor de la confianza juega un rol relevante a la hora de seleccionar con qué fuerzas trabajar. Según el fiscal, la Dirección de Investigación contra el Secuestro de Personas “*es muy competente, trabajo mucho con ellos, especialmente cuando se trata de trabajo de campo*”, aunque aclara que “*no tienen el conocimiento de calle que tienen las DDI*”, que funcionan como policía de investigaciones judiciales especialmente colaborando con los fiscales provinciales. Las DDI además intervienen siempre en los casos de secuestros por un protocolo determinado por el Ministerio de Seguridad Provincial. Eso implica que cuando se reciben denuncias por secuestros en las comisarías se les da intervención inmediata a las DDI, para que comiencen a hacer las primeras diligencias.

La Policía de la Provincia de Buenos Aires y la Policía Federal cuentan con el sistema AFIS (por las siglas en inglés de Sistema Automático de Identificación de Huellas Digitales), un software que permite a través del algoritmo de la imagen de la huella digital convertirla en una figura tridimensional, que posibilita cruzar una huella con todo un banco de datos de huellas en fracciones de segundos y que es tan preciso que no requiere de las huellas de más de un dedo para dar resultados positivos. Claro que para que el AFIS pueda hacer su trabajo hace falta una buena recolección de la evidencia en la escena del crimen. Y además, tener una base de datos con la cual cruzar las huellas obtenidas. En la Provincia de Buenos Aires cuentan con una base de imputados, procesados, condenados y de policías, mientras que la Policía Federal también está armando un sistema similar y tiene la ventaja de contar con las huellas de todas las personas que tramitan sus cédulas de identidad y sus pasaportes ya digitalizados.

La UFASE hace los pedidos a la Policía de la Provincia, que hace un primer filtro con el AFIS y le devuelve un universo reducido de sospechosos. Según cuenta Colombo, se ha discutido si no se está haciendo una reducción del universo que además de ser injusta puede dejar

⁶⁹ Depende de la Superintendencia de Investigaciones de Delitos Complejos y Crimen Organizado de la Policía de la Provincia.

de lado a los verdaderos secuestradores si es que no están en la base de la policía provincial. Además, el cruce de datos de prontuarios siempre genera conflictos en relación con las garantías constitucionales de las personas.

La Secretaría de Inteligencia (SIDE) también brinda colaboración a través de las escuchas telefónicas, pero está colapsada con intervenciones en materia de delitos relacionados con el tráfico de drogas, terreno que ocupa el 75 por ciento de su capacidad, de acuerdo a lo que explica Colombo. En los casos en los que la UFASE hace un pedido que requiere de una acción urgente, en la SIDE deben levantar la intervención ordenada en alguna otra causa judicial.

Otro de los medios técnicos utilizados en las investigaciones de secuestros extorsivos son los cotejos de voces, que hacen la División Fónica de la Gendarmería Nacional y la División Escopometría de la PFA. *“Es como un cuerpo de escritura”*, ejemplifica Colombo, que a su vez explica que han ido elaborando una pequeña base de voces sobre secuestros extorsivos. La Gendarmería resulta ser la fuerza de seguridad *“referente”* en materia de peritajes; según el relato de los miembros de la UFASE hacen un trabajo interesante *“haciendo una buena limpieza”* de fotos y cámaras que se encuentran cerca del lugar del secuestro o donde se supone que la víctima estuvo privada de su libertad. Se trata en general de cámaras de seguridad, tanto públicas como privadas.

Resulta llamativa la multiplicidad de agencias que realizan peritajes; en algunos casos complementarios, y en otros con las mismas técnicas. La repetición de agencias que realizan los mismos peritajes no está relacionada estrictamente con cuestiones jurisdiccionales que responden a las características federales del país, ya que hay varias fuerzas federales que compiten entre sí, como la Gendarmería y la Policía Federal. Por otro lado, no existen, al menos disponibles, datos sobre su carga de trabajo ni sobre sus presupuestos específicos, más allá de los globales que se presentaban en el capítulo III.

IV.B.5. Las huellas telefónicas y el cruce y análisis de información

Una práctica interesante que desarrolló la UFASE ha sido la elaboración de un instructivo que fue repartido a todos los fiscales federales para poder detectar las huellas que dejan las llamadas telefónicas⁷⁰,

⁷⁰ *“Consideraciones y sugerencias sobre medidas de investigación relacionadas con las telecomunicaciones en delitos graves y particularmente en supuestos de secuestros extorsivos”*, anexo reservado a la Resolución 161/08 del PGN.

que suelen ser útiles para el esclarecimiento de los hechos y la determinación de los autores.

El instructivo, que es reservado porque la idea fue que las técnicas investigativas no lleguen al conocimiento general, explica *“la utilidad que los registros de telecomunicaciones pueden tener en distintos escenarios, con algunas observaciones relacionadas con otras medidas de investigación, en particular la recepción de declaraciones, que complementan el análisis de registros telefónicos y permiten en definitiva una interpretación con sentido de los hechos o bien resultan fundamentales para orientar la búsqueda en los listados de llamadas”*. Uno de los objetivos centrales del instructivo fue ayudar a los investigadores a identificar a los usuarios de las líneas telefónicas que se emplearon para realizar las llamadas extorsivas, aun cuando se trata de teléfonos registrados a nombre de personas inexistentes o de otras personas ajenas al hecho. Habiendo detectado la buena práctica que implicaba el instructivo, el PGN decidió en noviembre de 2008 distribuirlo entre todos los fiscales federales.

Por otro lado, la UFASE logró a través de convenios con distintos organismos públicos obtener bases de datos que pueden ser consultadas en línea y cuyos datos pueden ser entrecruzados. Así, cuentan con acceso al Padrón Nacional Electoral, al Registro Nacional de la Propiedad del Automotor, cuyos datos se complementan con los de bases de datos privadas como Teleinfo, Nosis y Veraz (ver detalles de funcionamiento de estas bases de datos en la visita a la UFASE). De esta manera, se puede identificar personas (domicilio, teléfono, otros datos de interés); establecer vínculos familiares y comerciales; actividades laborales; situación financiera; participaciones en sociedades e información vehicular. También se puede contar con información sobre antecedentes penales, fichas dactilares, fotos e información filiatoria de los registros de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, introducción de tarjetas en cajeros automáticos, existencia o no de cámaras de seguridad en determinado lugar de Capital Federal. Este tipo de accesos evita las demoras que típicamente se generan cuando los fiscales o los jueces de instrucción piden la misma información a través de oficios, que en algunos casos tardan hasta meses.

IV.B.6. Estrategias para la investigación de los secuestros

Según Colombo, uno de los problemas es que hace falta *“una mirada más global, porque los fiscales trabajan a reacción, y tal vez ese mismo teléfono que surge de la investigación está también a 5 metros en la fiscalía de al lado”*.

Por otra parte, las especiales características de los secuestros extorsivos hacen que salvar la vida de la persona secuestrada sea el indicador central en términos de eficacia de la investigación, superando en importancia, lógicamente, la individualización y detención de los autores.

Por eso son centrales para el fiscal a cargo de la UFASE varias preguntas que deben ser respondidas, como quién tiene que hacer cesar el delito y si se debe cortar el pago de los rescates o no. Su postura es que no se deben cortar los pagos, lo que además *“resulta ser caldo de cultivo a la tortura del imputado”* (ver informe sobre caso Blumberg), especialmente si se tiene en cuenta que el fiscal indaga al imputado sin presencia del juez y que se admitió la figura del arrepentido. *“Si se toma como estrategia cortar el pago, en ese contexto, es una invitación a la coerción ilegal sobre el imputado”*, afirma el fiscal. El problema es que la UFASE no puede definir la política sobre la materia, porque solo actúa por pedido de los fiscales federales, y muchos de ellos *“no generan confianza”* en esta materia.

Otro de los problemas que surgen de la polémica estrategia de cortar los rescates es que de acuerdo a la experiencia que ha recolectado la UFASE, las bandas dedicadas a este tipo de delitos han tercerizado el cobro. Se le paga a alguna banda menos organizada o persona, que es quien corre el riesgo de ir a cobrar y se le da poca información. *“Se manejan como células”*, explica el fiscal, que entiende que el problema implica *“una decisión de política criminal que debe tomar el Poder Ejecutivo; es su responsabilidad cortar el delito”*.

La relación con las víctimas también se presenta como una variable relacionada con la eficacia de la investigación. Según explica el coordinador de la UFASE, *“cuando la víctima ve un trabajo serio, se anima a hablar. Es lo que sucedió en el caso Andreola, que finalmente se animó a hablar, y que contó qué radio escuchaba durante su secuestro. Resultó que era una radio zonal de baja frecuencia, que fue muy importante para determinar el lugar donde había estado secuestrado”*.

Estudio de caso 3: “Causa Blumberg”

Los hechos

La causa “Blumberg” tramitó en la Unidad Fiscal Móvil para la Investigación de Secuestros Extorsivos en forma conexas con otras tres causas, donde también se investigaban casos de secuestro extorsivo, en cuya ejecución habían intervenido las mismas personas.

La primera de estas causas corresponde al secuestro de Ana María Nordmann, quien fue privada de su libertad en la localidad de Martínez, provincia de Buenos Aires, el 8 de noviembre de 2003, junto con su esposo Eduardo Karavias. En esa oportunidad se produjo además la sustracción de un automóvil BMW y otros objetos de valor del matrimonio. El Sr. Karavias fue liberado para que reuniera dinero. Nordmann fue liberada al día 15 de noviembre de ese año, luego de que su marido pagara el rescate exigido.

El segundo hecho investigado se refiere al secuestro de Axel Damián Blumberg, acaecido el 17 de marzo de 2004, también en la localidad de Martínez. La víctima permaneció cautiva en un inmueble ubicado en la localidad de La Reja, del partido de Moreno, mientras sus captores exigían telefónicamente a su familia el pago de una suma de dinero para su liberación. El cuerpo de la víctima fue hallado abandonado en un descampado de la localidad de La Reja, con un disparo de arma de fuego en la cabeza.

El tercer caso consiste en el secuestro de Víctor Adrián Mondino, producido el 20 de marzo de 2004 en la localidad de San Miguel, provincia de Buenos Aires. En esa oportunidad se sustrajo también un automóvil Peugeot Partner, dinero y otros efectos personales. Por su liberación se exigió el pago de \$1000, que fue efectuado por su esposa en la intersección de la autopista Panamericana y las vías del ferrocarril Belgrano, tras lo cual fue puesto en libertad.

Finalmente, el cuarto hecho corresponde al secuestro de Guillermo Ortiz de Rozas, perpetrado el día 21 de marzo de 2004, en la localidad de Martínez. En esa ocasión se sustrajo un vehículo Volkswagen Passat y varios efectos personales de la víctima. Ortiz de Rozas permaneció privado de su libertad en un inmueble en Moreno, hasta el día 22 del mismo mes, fecha en la cual su esposa pagó la suma de \$80.000 exigidos como rescate.

La intervención de la Fiscalía en los delitos en curso

En el caso Nordmann, la Fiscalía tomó intervención mientras la víctima se encontraba aun privada de su libertad, a partir de la denuncia efectuada por su esposo ante una dependencia de la Policía Federal Argentina (PFA) el día de su secuestro. Como primera medida se ordenó intervenir las líneas telefónicas a las cuales podían comunicarse los captores, a través de la Dirección de Observaciones Judiciales de la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE). Asimismo, se dio intervención al Departamento de Delitos Complejos de la Policía Federal Argentina, facultándolo a retirar las grabaciones que se efectuaran. A partir de las escuchas realizadas se dispuso la intervención de otras líneas telefónicas presuntamente utilizadas por los secuestradores. Luego, la estrategia de la Fiscalía consistió en la interceptación del pago del rescate y la captura de los cobradores, a fin de obtener información sobre el paradero de la víctima. Para ello se dispuso un operativo encubierto con la participación de agentes del Departamento de Delitos Complejos de la PFA y de Contrainteligencia de la SIDE. Como consecuencia de ello fue aprehendido Gerardo Justino Carmona, no pudiéndose detener a las otras personas que intervinieron en el cobro del rescate ni recuperar el dinero pagado. Luego de ser aprehendido, el sospechoso Carmona declaró “espontáneamente” ante los agentes de la PFA, indicando los nombres de los demás partícipes del secuestro y el lugar donde se encontraría la víctima (declaración del Oficial de la PFA Jorge Guzmán, fs. 77, causa nro. 83). Inmediatamente se dispuso el allanamiento de ese lugar y se liberó a la Sra. Nordmann.

En el caso Blumberg la actuación de la Fiscalía fue similar, pero con un resultado negativo. Al igual que en el anterior, la intervención comenzó a partir de la denuncia efectuada en sede policial, mientras la víctima se encontraba cautiva. También se ordenaron intervenciones telefónicas y se planeó la interceptación del pago del rescate, con el objetivo de aprehender a las personas que participaran en el cobro y así obtener información sobre el paradero de Axel Blumberg. Para ello se dio intervención a la Delegación Departamental de Investigaciones de San Isidro de la Policía de la Provincia de Buenos Aires y a agentes de la SIDE. El día 22 de marzo de 2003 se produjo un enfrentamiento armado entre los secuestradores y el personal de las fuerzas de seguridad, frustrándose los objetivos del operativo. Un elemento determinante fue que los secuestradores se desplazaban en un automóvil VW Passat

blindado, que le había sido sustraído a Guillermo Ortiz de Rozas. La Fiscalía tenía conocimiento de esta circunstancia, porque intervenía también en el caso iniciado por el secuestro de Ortiz de Rozas, y sin embargo no rectificó la estrategia planteada. Al día siguiente fue hallado el cuerpo de la víctima con un disparo de arma de fuego en la cabeza, aunque en el juicio oral se determinó que no había existido relación de causalidad entre el enfrentamiento del día anterior y la decisión de ejecutar al joven secuestrado.

La investigación posterior de los hechos y la persecución de los responsables

Los principales medios de prueba empleados en estos casos fueron las escuchas telefónicas y las declaraciones testimoniales de las víctimas y de un “arrepentido”. La metodología consistía en hacer oír a las personas que habían estado secuestradas las grabaciones de las llamadas extorsivas. A partir de la identificación de sus voces, se determinó que las mismas personas habían participado en los otros hechos investigados. Luego, declaró en calidad de testigo Gerardo Justino Carmona, quien se encontraba procesado con prisión preventiva por el secuestro extorsivo de Nordmann, y reconoció las voces de Martín Diego Peralta, José Gerónimo Díaz y Carlos Saúl Díaz, como las personas que habrían participado del secuestro de Axel Blumberg. Asimismo, indicó el lugar donde podrían refugiarse, en la localidad de La Falda, provincia de Córdoba. A raíz de su testimonio se ordenó la detención de los nombrados, concretada por la policía cordobesa el día 8 de abril de 2004. Otros sospechosos fueron identificados a partir de las escuchas telefónicas y detenidos en diversos allanamientos practicados durante el transcurso de la investigación. Al momento de ser indagados, los imputados reconocieron su participación en el secuestro de Blumberg, aunque negaron su responsabilidad respecto del homicidio.

Posibles irregularidades en las investigaciones

La investigación del caso Blumberg y de los demás casos relacionados, estuvieron signadas por diversas denuncias de irregularidades en el desempeño de los fiscales y las fuerzas de seguridad.

Así, en el expediente figura una “declaración espontánea” del imputado Carmona, prestada ante oficiales de la PFA al momento de ser aprehendido, en la que daba los nombres de los captores de Nordmann. Posteriormente, esta misma persona brindó información

crucial para la identificación y detención de los secuestradores de Axel Blumberg. Cabe señalar que en Argentina no existía en ese momento el instituto del “arrepentido” para causas de secuestro extorsivo.

Otra posible irregularidad consiste en la denuncia efectuada por Abel Nápoli, uno de los imputados por el secuestro de Nordmann, quien dijo haber sufrido lesiones durante los primeros días de su detención. Ante esta situación se ordenó constatar las lesiones al médico del Servicio Penitenciario Federal, donde se encontraba detenido el imputado, quien emitió un certificado donde expresaba que “las lesiones sufridas curaron sin secuelas funcionales”. Asimismo, el SPF acompañó una acta labra de puño y letra por el imputado que textualmente decía “Cuando me acosté me golpeé con la cama. Estaba yo solo” (fs, 727/731 de la causa nro. 83/04), no produciéndose otras medidas al respecto.

Por otra parte, Juan Carlos Blumberg, padre de la víctima, declaró en la audiencia del juicio que el Fiscal a cargo de la investigación le había dicho que “interrogaría al cobrador por cualquier medio” para obtener información sobre el paradero de Axel Blumberg. En el juicio se entendió que el Fiscal no se refería a medios ilícitos.

Siete imputados en la causa denunciaron que sus declaraciones habían sido producidas bajo coacción, aunque tal planteo fue desestimado en el juicio oral.

Dos oficiales de la PFA fueron acusados por encubrimiento, por haber ocultado a la Fiscalía información obtenida durante las escuchas telefónicas ordenadas durante la investigación. Ambos fueron absueltos en el juicio oral.

Descripción de la visita de campo a la UFASE

Ubicación geográfica y descripción de la sede

La sede de la UFASE está ubicada en la Av. Cabildo 381, piso 3°, en el barrio de Belgrano de la Ciudad de Buenos Aires. Cuenta con tres oficinas del “Edificio Técnicos” del Instituto Geográfico Militar, que les fueron cedidas por el Ejército Argentino en préstamo. La oficina donde se realiza la visita tiene una superficie de unos 4,5 por 5,5 metros aproximadamente, con una pared lateral vidriada por donde ingresa luz natural. En esa oficina hay cuatro puestos de trabajo, sin tabiques que los separen. Se observan además estantes con biblioratos, un fichero, un armario con llave, una heladera y un microondas. Las otras dos oficinas tienen características similares. No hay despachos ni oficinas individuales.

En la visita se nos informa que en un mes la sede de la UFASE se mudará a otras oficinas más amplias, que contrataría el MPF.

Recursos humanos y materiales

En la unidad trabajan 14 personas, con los siguientes cargos: un fiscal, seis secretarios y siete empleados.

Además del mobiliario de oficina descripto, cuenta con una computadora marca Dell de última generación y una impresora por cada puesto de trabajo. Cada miembro de la unidad tiene un equipo Nextel.

Modalidad de investigación

Desde 2007 la UFASE desarrolló una estrategia de convenios con distintas dependencias estatales y entidades privadas para obtener accesos a sus bases de datos, para la obtención inmediata de información relevante en las investigaciones de casos de secuestros extorsivos y trata de personas. Como resultado de estas gestiones se obtuvieron claves de acceso remoto (a través de Internet) a las siguientes bases de datos:

- Sistema de Investigaciones Criminalísticas
- NOSIS
- VERAZ
- ANSES

- Registro de la Propiedad Automotor
- Registro de la Propiedad Inmueble
- Padrón electoral
- Migraciones
- Superintendencia de Servicios de Salud
- Mapa GCBA
- AFIP
- Teléfonos

Además se celebraron acuerdos con los siguientes organismos para establecer un contacto personal que conteste los pedidos de información en plazos muy breves:

- ANSES
- Policía Federal Argentina
- RENAPER
- Empresas de Cajeros Automáticos.

Finalmente, se recabó información y se confeccionaron bases de datos sobre:

- Antenas de celulares en Capital Federal.
- Cámaras de filmación ubicadas en la Capital Federal (peajes, lugares públicos, etc.).

El personal de la Unidad cuenta con un documento interno que sirve como instructivo para el uso de las bases de datos. Allí se consignan las claves de acceso o los datos de los enlaces que responden los pedidos de información, y se hace una breve descripción de los campos de búsqueda y el tipo de datos que se pueden obtener.

Ante un caso de secuestro o trata de personas en que toma intervención la Unidad, se forma un equipo de trabajo para realizar las búsquedas de información. La conformación de los equipos varía según la gravedad y complejidad del hecho, y en determinadas situaciones la totalidad del personal de la Unidad se aboca a la investigación de un caso. La búsqueda de información se realiza coordinadamente, asignándose a cada integrante del equipo la búsqueda en determinadas bases o respecto de determinadas campos. Se imprime un informe con los resultados de cada búsqueda y luego se analizan en conjunto.

Es importante señalar que las hipótesis que permiten conectar datos obtenidos en distintas búsquedas las realizan los investigadores. No existe un software especial que permita entrecruzar la información. Para ello se utilizan planillas de Excel que permiten aplicar filtros por determinados campos.

Ejemplo: Para demostrar el funcionamiento de la Unidad se realiza una investigación a partir de los datos de quien realiza la visita. Se cuenta con el nombre y apellido y el lugar de nacimiento como datos iniciales. Se conforma un equipo de tres personas, con la coordinación de una de ellas, quien distribuye las bases de búsqueda. La tarea comienza a las 10:17 hs. A las 10:35, 18 minutos después, se cuenta con la siguiente información: DNI, CUIL, fecha de nacimiento, antecedentes penales, propiedades inmuebles y automotores a su nombre, situación crediticia, situación laboral, domicilio, teléfonos a su nombre, salidas e ingresos al país en los últimos años. A modo de ejemplo, se realiza un entrecruzamiento de datos a partir de la información obtenida en la base de datos de Migraciones. La hipótesis que se aplica es que la persona pudo salir y volver al país acompañado de la misma persona. Para corroborarlo se cruzan los datos de las personas que salieron e ingresaron al país en el mismo día, y se obtiene un grupo reducido de casos, de los que se buscan nuevos datos y se establecen conexiones posibles, v. gr. lugar de origen, domicilios, etc.

IV.C. Homicidios

IV.C.1. La policía como eje de las investigaciones

Por estar en juego la vida de las personas, los homicidios siempre fueron los delitos que más preocupación pública generaron, y su falta de resolución provoca una enorme sensación de impunidad. Pero además hay dos variables que suman interés para evaluar las capacidades del sistema penal en la investigación y persecución de los delitos: Por un lado, que como el resto de los delitos cuyos autores son desconocidos al momento de ser denunciados son investigados por los fiscales y no por los jueces de instrucción, que pasan a cumplir un rol jueces de garantías; por otro, que se trata de un tipo delictivo en el que la policía juega un rol preponderante en la investigación, situación que es reconocida por el mundo judicial, que en buena medida le delega la dirección sin demasiados pruritos o mala conciencia.

El Comisario Claudio Tapia es el jefe de la División Homicidios de la Policía Federal Argentina, que juega un rol preponderante en las investigaciones. Tapia asegura que el porcentaje de esclarecimiento de los homicidios es alto, pero dice que no tiene números. Solo sabe que cada una de las seis brigadas de la División *“tiene unas 10 o 15 investigaciones simultáneas”*, lo que hace que haya entre 60 y 90 investigaciones por homicidios realizándose de manera paralela. Esta es la única información existente sobre la carga de trabajo de la División.

Tal como deja entrever el comisario, hay una decisión a nivel Ministerial de no relevar, o al menos no difundir, ninguna estadística sobre el trabajo policial que muestre los niveles de inseguridad, o de seguridad. De hecho, el Ministerio de Justicia y Seguridad dejó de publicar en su página web la encuesta de victimización que hace o hacía la Dirección de Política Criminal.

De acuerdo a la información judicial relevada que se presenta en el capítulo anterior, la tasa de condenas de los homicidios es del 14 por ciento y durante el 2008 ingresaron a la órbita judicial 379 casos por homicidios dolosos en la órbita federal y nacional. Según Tapia, el gran porcentaje de los casos en los que le toca intervenir a la División Homicidios son casos con autores desconocidos, por lo que intervienen las fiscalías. Según afirma, en los casos con autores identificados se los convoca menos, *“tal vez nos llaman para reforzar el trabajo de campo o tomar algún testimonio”*, cuenta.

La División Homicidios de la PFA tiene intervención en toda muerte violenta: homicidios, suicidios dudosos y accidentes dudosos. La intervención es en la Ciudad de Buenos Aires, aunque en algunos casos también intervienen en las provincias si media un pedido del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. A cargo de la dirección de la investigación pueden estar tanto los juzgados de instrucción, cuando la causa tiene un autor conocido, como las fiscalías, si se trata de un caso “NN”.

IV.C.2. Los pasos de la investigación y la organización de la División Homicidios

La noticia de los homicidios las reciben habitualmente las comisarías, que cuando se trata de un caso con autor desconocido da intervención a la fiscalía que esté de turno. En cambio, si existe un sospechoso, se le da intervención al juzgado de instrucción. La práctica indica que tanto los juzgados como las fiscalías en pocos minutos

dan intervención a la División Homicidios⁷¹. Esta División concurre al lugar del hecho junto con la Unidad de Criminalística⁷², que lleva a la escena del crimen especialistas en medicina legal, laboratorio químico, rastros, fotografía, video y realización de planos. La policía de seguridad de las comisarías, previamente, tiene la obligación de preservar el lugar donde sucedieron los hechos.

“Algunos homicidios se esclarecen en una hora, otros en meses. Cada uno es distinto, atípico, no hay un patrón ni un plazo promedio. La investigación tiene una etapa de maduración. Al comenzar se van quemando hipótesis hasta llegar a la más firme”, cuenta Tapia.

Las investigaciones requieren de una relación fluida de los policías de la División con los peritos. Según Tapia, *“en general no hay testigo que indique quién es el autor”*. Los peritos de la Unidad de Criminalística obtienen el horario aproximado de la muerte al calcular el tiempo que la persona lleva fallecida. *“El cuerpo se enfría, se endurece, aparecen manchas”,* explica.

Las pruebas de ADN las realiza el laboratorio químico de la PFA, que tiene un laboratorio propio y que según afirman los policías están en condiciones de determinar los perfiles genéticos. Tapia cuenta que hay veces que los juzgados solicitan una segunda inspección del lugar del hecho para buscar rastros de los que se puede conseguir ADN u otras evidencias en base a información que aparece después, pero afirma que *“el lugar suele quedar muy contaminado”,* por lo que las diligencias del comienzo son centrales para obtener resultados.

Los policías de la División Homicidios comienzan enseguida investigando a la víctima, medida que suele molestar a sus familiares y que repercute críticamente en los medios de comunicación, situación de la que son conscientes. *“Tenemos que reconstruirle la vida para entender qué es lo que pudo haber pasado”,* explica Tapia. A los investigadores les interesa saber con quién habló por última vez, quién la vio. Se investiga su entorno, sus amigos, conocidos y qué fue lo que había estado haciendo últimamente. Lo que hacen los policías es entrevistarse con todas las personas que puedan aportar algún dato: vecinos, amigos, familiares, compañeros de trabajo, conocidos circunstanciales. Y además se hace una inspección del lugar donde sucedió el hecho y de sus alrededores.

⁷¹ Que depende de la Superintendencia de Investigaciones Federales.

⁷² Que depende de la Superintendencia de Policía Científica.

Los policías intentan tener diálogos informales con todas las personas que puedan aportar algún dato, *“y si surge algo importante se formaliza y pasa a ser parte del sumario policial”*, explica el comisario.

Dentro del protocolo no escrito de la investigación se cuenta el intentar *“achicar el horario”*, lo que implica tratar de acortar lo máximo posible el margen de tiempo entre la ocurrencia de la muerte y la última visita o charla con algún testigo. También se busca a los propietarios de los elementos que se hubieran encontrado en el lugar del hecho.

A partir de allí, *“se intenta ordenar el panorama sobre los posibles sospechosos y se busca un móvil, que puede ser pasional, económico u otro”*. Luego, si se logra identificar concretamente a algún sospechoso, se le avisa a la fiscalía que a la vez le solicita al juzgado la detención o en su caso un allanamiento. *“La detención es lo último que se hace. No se detiene hasta tener la certeza, porque si hay pocos indicios, después el juez tiene solo 10 días para resolver el procesamiento”*.

El comisario plantea con claridad: *“La meta nuestra es la condena. No me sirve detenerlo si no le doy al juez la posibilidad de dictar una prisión preventiva y en dos años una condena en juicio. Nosotros trabajamos para que la persona no salga más, que sea condenada, y para que no se impute a un inocente”*. Los policías de la División de Homicidios además suelen ser llamados como testigos a los juicios orales por la fiscalía.

Como se anticipaba, la División Homicidios se organiza en 6 Brigadas. Cada una de ellas está al mando de un oficial que tiene 4 suboficiales a cargo. El jefe o subjefe de la División asignan cada caso concreto a una de las Brigadas. Cada Brigada está de turno por 24 horas, y hay también brigadas de *“cooperación”*, para el caso de que haya más de un homicidio en el día.

Sin embargo, el sistema de asignación de casos es flexible y está a cargo del Comisario Tapia. *“Cada investigador tiene sus aptitudes personales. Por ejemplo, más llegada en las villas, o habilidad para la lectura de las llamadas telefónicas”*, explica. En algunos casos, los miembros de otras brigadas ayudan o acompañan en procedimientos de acuerdo a quién es mejor en cada tipo de investigación.

Cada mañana el Comisario convoca a todas las brigadas para diagramar las actividades. *“Y antes de terminar el día les tomo examen donde les pregunto qué hicieron durante el día y los vamos guiando”*,

cuentan Tapia y el segundo jefe de la División, el subcomisario Rodolfo Gutiérrez, quien se suma a la entrevista al llegar de un operativo en una villa. Las villas o asentamientos están presentes en todos los ejemplos de Tapia, como si fuera el lugar por excelencia donde se encuentran los homicidas. *“Las reuniones son grupales, participan los oficiales y en algunos casos también los suboficiales; allí se entrecruzan datos y nombres”*, señala.

La División cuenta entre sus funcionarios a un médico legal que los asesora. Su función es la de juntar la autopsia, la historia clínica y el informe del médico legal que intervino en un primer momento y *“hacer una traducción de todos los estudios”* para ayudar a los policías a sacar conclusiones.

En casi todas las investigaciones se requiere de realizar estudios sobre cruces de llamadas telefónicas. Para ello, la División solicita la medida al juez y luego le pide a la División de Comunicaciones de la PFA que haga el entrecruzamiento a través de un programa informático. *“Homicidios hace el análisis final, porque somos los que estamos empapados en el tema”*, cuenta el comisario Tapia.

En la oficina de la División en la que se realizó la entrevista para este informe al comisario Tapia y al subcomisario Gutiérrez también se cita habitualmente a testigos a declarar y cuyos testimonios pasan luego a formar parte del sumario policial. En algunos casos los testimonios se toman con reserva de identidad para proteger al declarante, *“aunque en algún momento la identidad se tiene que revelar”*, explica Tapia.

Otro recurso del que se sirve la División de Homicidios en las investigaciones es la utilización de informantes. *“En algunos casos se trata de amigos que viven en las villas, que tal vez fueron damnificados en algún caso y que quedaron agradecidos”*.

La División en muchos casos cuenta con la colaboración de otras unidades especiales de la Policía Federal. Por ejemplo, explica Tapia, *“en los casos en los que se hace necesario hacer un allanamiento en una zona conflictiva, como una villa, se le solicita colaboración al Grupo Especial 1 (GE1) o al Grupo Especial de Operaciones Federales (GEOF)”*. El GE1 está especializado en operaciones más simples y el GEOF en las operaciones de mayor riesgo.

De acuerdo a lo señalado por Tapia, estas unidades de la policía están entrenadas *“para ingresar en forma rápida, efectiva, evitar la fuga de las*

personas que se buscan y evitar la violencia". La práctica indica que la decisión de convocar a estas unidades especiales surge de una evaluación con el oficial que previamente se encargó de chequear el lugar. Los policías de la División Homicidios suelen estar vestidos como civiles y muy comúnmente realizan tareas de investigación de incógnito. *"Las unidades como el GE1 y el GEOF reciben un acabado informe del lugar y juntos planificamos el ingreso. Pero son ellos los que ingresan, porque tienen una metodología de irrupción que provoca sorpresa"*.

La División Homicidios se encarga de realizar la *"inteligencia previa"*. Según el relato de sus integrantes lo que hacen es averiguar si puede haber menores de edad, armas, perros, rejas, o cualquier otro factor que pueda frustrar el operativo.

El subcomisario Gutiérrez afirma que este tipo de operaciones coordinadas con otras unidades de la policía son un avance reciente de las últimas dos décadas y que ha implicado un paulatino cambio de *"una concepción nefasta"*. Según Gutiérrez, *hay quienes preguntan "¿Tenes miedo de patear una puerta?" Por supuesto que sí, no estamos entrenados para eso. Y además hay un factor psicológico importante que juega en la intervención de estas unidades de irrupción, como los uniformes que utilizan y que generan otra reacción de la gente"*. Tapia concuerda: *"Dejamos de lado la falsa imagen de macho argentino. Antes el que usaba el chaleco antibalas era un maricón"*.

IV.C.3. La relación entre los policías y la justicia

En cuanto a la relación con los jueces y fiscales, afirman que hay un diálogo permanente, especialmente para pedirles medidas de prueba. De acuerdo al relato de Tapia, los suboficiales que forman parte de la División tienen mucho contacto con el personal judicial, *"y no hay celos si el fiscal lo llama al inspector en lugar de al comisario"*.

Cuenta Tapia que en algunas oportunidades debe hablar con los jueces cuando por ejemplo ordenan un allanamiento en una villa en un horario no conveniente. *"Un allanamiento en una villa en horas de la tarde puede ser contraproducente. No es el horario. Es mejor a la madrugada o al amanecer, cuando hay menos posibilidades de que se produzcan enfrentamientos y son mayores las posibilidades de éxito. De esta manera se trata de evitar que haya heridos policiales o entre la gente del barrio o de la villa"*, relata.

Al comisario Tapia no le gustan las formalidades. En este sentido, asegura que se sienten escuchados por los jueces, los fiscales y sus

secretarios, “aunque a veces hay gente nueva que nos manda oficios, pero después se logra un diálogo fluido”.

Tapia asegura que sintió la diferencia cuando comenzó a trabajar con los fiscales en los casos con autores desconocidos. “En la villa testigos no hay”, ejemplifica, y agrega: “Eso lo empezaron a entender los fiscales. Son cosas bastante básicas, pero que si uno no está en el campo las desconoce. Antes la fiscalía no tenía función, pero cuando comenzaron a ser parte, comenzamos a trabajar más en conjunto. El juez no puede ser parte de la investigación porque debe velar por los intereses del imputado. Ahora el juez es más juez”.

IV.C.4. El Cuerpo Médico Forense

En las investigaciones también interviene el Cuerpo Médico Forense, que depende de la Corte Suprema, y cuyos médicos realizan las autopsias. Los informes son elevados a los juzgados o fiscalías, que luego avisan a la División de Homicidios. Como el Cuerpo de Contadores, el cuerpo Médico Forense estuvo intervenido por la Corte Suprema por graves irregularidades. La jueza de la Corte Suprema Carmen Argibay, quien se hizo cargo de la intervención, ordenó una auditoría en la que se detectaron maniobras para que determinadas causas se asignen a determinados peritos, así como que hay varios peritos que cobran pero que no trabajan, según explicó la jueza a los medios de comunicación⁷³.

La jueza anunció que la Corte Suprema preparará un nuevo sistema de control. Así definió el problema la jueza al diario Página 12: “Es así de fácil: si un abogado conocido llega a la Mesa de Entradas, bien le puede decir a la empleada, a la que conoce hace muchos años: “Mirá, va a entrar tal expediente y me interesa que le toque a tal perito”. La asignación de forenses a una causa todavía se hace a mano y eso se presta a cualquier cosa”⁷⁴.

De acuerdo al relato de la jueza, porque la auditoría no ha sido difundida, hay veces en las que en la guardia del Cuerpo no hay nadie. Inclusive, hasta hace dos años, se elegía a los peritos “a dedo”, sin concurso. Los médicos forenses son centrales en las investigaciones de los homicidios. Son quienes hacen las autopsias y pueden reconstruir facetas de los hechos de acuerdo a las lesiones encontradas en los cuerpos.

⁷³ Ver diario Página 12 del 8 de diciembre de 2008, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-116322-2008-12-08.html>.

⁷⁴ *Idem*.

IV.C.5. Capacitación

La capacitación a los policías en materia de investigación de homicidios la imparte la División, que cada año organiza un “Curso de investigación de la muerte” para oficiales y suboficiales de la policía y de las demás fuerzas de seguridad federales y provinciales e inclusive de países de la región. El curso dura una semana y se dan enfoques desde distintos puntos de vista: el policial, el legal, el forense y el científico, y para eso se invita a jueces o fiscales, y otros especialistas para que den algunos de los módulos.

Cuenta Tapia que tuvo la oportunidad de participar en un curso en Canadá: *“Sí, tienen un mayor avance tecnológico sobre levantamiento de rastros y sirvió para saber dónde estamos parados, pero los métodos para investigar no difieren demasiado”*.

IV.C.6. Estudios de casos

En los dos estudios de casos que se presentan a continuación se describe la metodología que suele utilizar el sistema de persecución penal para la investigación y persecución penal de los homicidios. En el primero de ellos, “C., L.J.”, se pueden observar los plazos para la elevación a juicio: 14 meses. Y asimismo la incidencia que tuvo la reforma al Código Procesal Penal en materia de recursos.

Esa reforma, a través de la que se oralizaron los recursos de apelación, acortó de manera significativa los plazos de las apelaciones y limitó las posibilidades de los defensores de utilizar recursos con objetivos dilatorios, como parece desprenderse del caso; aunque todavía no se ha realizado ningún estudio ni se han difundido datos oficiales respecto de esta nueva metodología. El problema es que solo se aplica en la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, es decir, en el fuero nacional. Ninguna de las Cámaras de Apelaciones federales aceptó cumplir con la ley dictada por el Congreso, y la desvirtuaron a través de acordadas. Para evitar quejas o recursos, las Cámaras realizan las audiencias cuando las pide una parte, pero generan todos los incentivos para que las partes hagan sus presentaciones por escrito.

También es posible observar la división del trabajo en la investigación entre la Policía y la fiscalía, y al mismo tiempo cómo el juez adquiere con exclusividad su rol de garantía de los derechos del imputado al poner límites a la investigación policial.

En el segundo de los casos, “Chaile”, se puede observar el problema de que la sea la policía la que maneje con autonomía este tipo de investigaciones. Además, muestra a las claras los graves problemas que tienen los jueces de instrucción para separarse de su rol de persecutores para asumir un rol de garantías o arbitral. La relación de confianza entre los jueces de instrucción y la policía, concretada lógicamente por el trabajo de persecución compartido, crea las condiciones para este tipo de abusos por la falta de control.

En “Chaile” también se ve la importancia que en el proceso suelen tener las querellas en representación de las víctimas, en este caso de un organismo de derechos humanos como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

Estudio de caso 4: Causa C., L. J. y otros s/ homicidio

Juzgado Nacional de Instrucción N° 40, Secretaría N° 139

Los hechos

El día 16 de mayo de 2008, aproximadamente a las 3:00 hs., un grupo de entre 4 y 5 personas, encapuchados y portando armas de fuego, ingresó en la vivienda de la calle Castañon de la Ciudad de Buenos Aires, donde habitaba una familia de inmigrantes bolivianos. Una de estas personas N.N. de sexo masculino irrumpió en el dormitorio donde estaba C. A., su mujer y tres hijas. Ante la resistencia de este le efectuó un disparo, retirándose del lugar con la suma de \$ 800. C. A. falleció a las 5:20 hs. en el Hospital Piñeiro, como consecuencia de una herida de bala en el cráneo.

La investigación

Pocos minutos después del hecho tomó intervención personal de la Comisaría 38 de la Policía Federal Argentina, a partir de un llamado al 911 efectuado por un familiar de la víctima. De inmediato se inició un sumario policial caratulado “Homicidio en ocasión de robo” y se comunicó el hecho a la Fiscalía N° 4, que se encontraba de turno. Dado que se trataba de una causa con autor desconocido (“N.N.”) la investigación quedó desde el inicio a cargo de la Fiscalía (art. 196 bis del CPPN).

En su primera comunicación con la Policía, la fiscal actuante ordenó interrogar a los habitantes del inmueble y dar intervención a la División Criminalística de la PFA. Las actuaciones realizadas en consecuencia por la Policía constan de 73 fs., e incluyen declaraciones de testigos, planos, acta de la inspección ocular del lugar del hecho y acta del secuestro de un teléfono celular hallado en la escena del crimen.

El día 18 de mayo del mismo año la Fiscalía solicitó al Juez interviniente que requiriera a la empresa Nextel los datos del titular de la línea correspondiente al equipo secuestrado y las llamadas entrantes y salientes efectuadas entre el 10 y el 16 de mayo de 2008. Cinco días después la compañía informó que la titular de la línea era C. V. F. y acompañó el listado de llamadas.

El día 20 de mayo la División Apoyo Tecnológico Judicial de la PFA remitió un informe sobre el contenido de la memoria del teléfono celular hallado. Acompañó impresiones de fotografías donde aparecía un hombre N.N., quien sería su usuario.

Con fecha 5 de agosto de 2008, se recibieron en la Fiscalía actuaciones realizadas desde el día 17 de julio por la División Homicidios de la PFA, en un total de 84 fs. Allí se informaba que *“realizadas distintas averiguaciones adoptándose una adecuada cobertura se pudo establecer que no estaría ajeno al hecho investigado un N.N. masculino apodado “Lucio”, el cual para la fecha del hecho gozaba de salidas transitorias y no habría regresado al penal”* (fs. 236). Luego, la Policía solicitó al Servicio Penitenciario Federal que informara si “L. J. C.” se encontraba detenido en alguna dependencia de esa fuerza, a lo que se respondió afirmativamente. Por otra parte, en el sumario policial se requirió a una compañía de telecomunicaciones que remitiera informes sobre llamadas efectuadas y recibidas en diversas líneas telefónicas y sobre sus titulares.

En base a estos elementos, la Fiscalía solicitó la indagatoria de L. J. C. y A. V. F., el 18 de agosto de 2008. El día 27 del mismo mes, el Juez advirtió que los funcionarios policiales habían excedido sus facultades al solicitar informes a la compañía telefónica sin orden judicial, y encomendó a la Fiscalía subsanar ese vicio. Asimismo, indicó que se debía aclarar cómo se habían obtenido los datos personales del sospechoso apodado “Lucio”. En respuesta a ello se

recibió declaración testimonial a los funcionarios policiales, quienes explicaron que se había dado con el sospechoso luego de comparar las fotografías extraídas del celular con las obrantes en los legajos policiales.

El 4 de febrero de 2009 la Fiscalía solicita nuevamente la indagatoria de los imputados. El 10 de febrero se concretó la declaración C. V. F., quien había sido detenida a tal fin el día anterior. Luego de ser oída se dictó su falta de mérito. A partir de lo declarado por esta imputada, se ordenó citar en iguales términos a su hermana, R. P. F., quien era la pareja de L. J. C. El 31 de marzo se tomó declaración indagatoria a R. P. F., dictándose también su falta de mérito el mismo día. Finalmente, el 29 de abril se recibió declaración indagatoria a L. J. C. Vale aclarar que los dos meses y medio transcurridos desde que se dispusiera este acto se debieron a la morosidad del Servicio Penitenciario Federal en efectuar el traslado del imputado, quien se encontraba detenido cumpliendo una condena por robo. Con fecha 14 de mayo de 2009 se dictó auto de procesamiento con prisión preventiva de L. J. C., por considerarlo *prima facie* coautor de homicidio críminis causa y robo agravado por el uso de armas.

El trámite de apelación del procesamiento

El 20 de mayo de 2009 la defensa particular del imputado presentó un recurso de apelación contra el auto de procesamiento y prisión preventiva. El día 27 se concedió el recurso de apelación, elevándose las actuaciones a la Cámara de Apelaciones. El 4 de junio se devolvió la causa al juzgado de origen, indicándole que no se había expedido sobre la admisibilidad de la apelación interpuesta contra la prisión preventiva. Atento a ello, se resolvió denegar el recurso sobre ese punto y se elevaron nuevamente las actuaciones, quedando radicadas en la Sala VI el día 8 de junio. Ese mismo día se fijó audiencia oral para el 29 del mismo mes, en los términos de los arts. 453 y 454 del CPPN según Ley 26.374. Con fecha 25 de junio la defensa particular solicitó suspensión de la audiencia, alegando razones de salud de la letrada. El mismo día la Sala resolvió no hacer lugar al pedido, por cuanto no se había acreditado el motivo invocado. Finalmente, el día 29 de junio, ante la inasistencia de la parte apelante, se declaró desierto el recurso, volviendo las actuaciones al juzgado al día siguiente. En total, el trámite de apelación del procesamiento insumió un mes y 10 días, pero 21 días si se cuenta la entrada definitiva a la Cámara de Apelaciones.

Clausura parcial de la instrucción

El 16 de julio de 2009 la Fiscalía solicitó la elevación a juicio de la causa respecto de L. J. C. y el sobreseimiento definitivo de C. V. F. y R. P. F. Con fecha 17 de julio se dictó el sobreseimiento de las dos imputadas, mientras que el 4 de agosto se dictó auto de elevación a juicio respecto de L. J. C.

En esa oportunidad se dispuso extraer testimonios de las actuaciones para continuar la investigación respecto de los otros tres o cuatro N.N. que habrían participado en el hecho. Hasta la fecha no se produjeron nuevas medidas en este sentido.

**Estudio de caso 5: Caso Chaile. Expediente 15.239/06,
"Chaile, Walter Franco y Márquez, Mario Alberto s/ robo de
automotores con arma"**

Juzgado de Instrucción N° 29, Secretaría N° 152

Hechos

En la madrugada del 26 de marzo de 2006, Franco Chaile y su amigo Mario Márquez se detuvieron en la intersección de Navarro y Av. San Martín de la Ciudad de Buenos Aires, para arreglar la moto en la cual se desplazaban. En ese momento, el sereno de un garaje ubicado sobre la calle Navarro 3133 vio a los dos jóvenes y, creyendo que se trataba de los mismos que días atrás habían intentado robar un automotor, dio aviso al cabo Gómez de la PFA, quien era vecino del lugar. Este salió de su departamento, vestido de civil y con su arma reglamentaria, y se dirigió hacia los jóvenes gritándoles que se quedaran quietos. Chaile, que se encontraba en la vereda apoyado contra un árbol, se dio vuelta y Gómez le efectuó un disparo en el rostro, desde la mitad de la calle. Acto seguido detuvo a Márquez. Chaile fue trasladado por una ambulancia al hospital Pirovano, donde falleció dos días después.

La versión policial de los hechos

Pocos minutos después del hecho tomó intervención personal de la Comisaría 47 de la PFA. A fs. 1 de la causa consta el acta de apertura del sumario policial caratulado "Tentativa de robo y resistencia a

la autoridad". Allí se hizo constar la siguiente versión: luego de haber sido anoticiado por el sereno de la presencia de dos masculinos que estarían intentado robar un automóvil Fiat Spazio, Gómez "se aproxima dándoles la voz de alto" y "es así que el que estaba agachado se incorpora y al acercarse el personal policial y manifestarles que se queden quietos, el masculino que en principio se encontraba parado se le abalanza rápidamente con un elemento punzante con el fin de lesionar al policía, quien reacciona ante esta acción y a fin de resguardar su integridad física, efectúa con su arma reglamentaria un disparo en contra del delincuente, hiriéndolo en el rostro y obligando a que el restante permanezca en el lugar".

Algunas horas después se dio intervención al Juzgado de Instrucción N° 29, a cargo de un juez subrogante, de turno en esa fecha. El juez, entre otras medidas, ordenó recibir declaración a los testigos, confeccionar un plano y tomar fotografías del lugar y secuestrar los elementos del delito.

Al día siguiente, 27 de marzo de 2006, se recibió en el juzgado el sumario policial (de un total de 59 fs.), que contenía las siguientes actuaciones: acta de apertura, declaración testimonial de Gómez, declaración testimonial de otros policías de la Comisaría 47, acta de notificación al Fiscal, acta de detención de Márquez, declaración de los testigos de actuación, acta del secuestro e inventario de la moto y del automóvil Fiat Spazio, croquis del lugar del hecho, acta de secuestro de la ropa y objetos personales de Chaile (entre ellos herramientas y repuestos originales de la moto), acta de notificación a los familiares de Márquez, declaración del sereno del garaje, antecedentes policiales de Márquez, acta de inspección ocular del lugar del hecho, fotografías del lugar, acta de secuestro del arma 9 mm del policía.

Ese mismo día se ordenó recibir declaración indagatoria a Márquez. Se lo acusó de tentativa de robo de automotor con arma y de resistencia a la autoridad. Márquez negó la imputación y declaró que habían detenido la moto para arreglar la cadena. "En eso cruzó una persona que les gritó 'quedate quieto hijo de puta', cuando yo me levanté con las manos arriba Franco se dio vuelta y el tipo le disparó".

El 30 de marzo se recibió declaración testimonial a Filiberto Martínez, sereno del garaje de la calle Navarro, quien contradujo su declaración prestada ante la policía, afirmando que en realidad no

había visto a Gómez acercarse a los jóvenes. Ese mismo día se ordenó a la Comisaría 47 realizar tareas en el lugar del hecho para localizar a otros testigos.

El 10 de abril se dictó auto de procesamiento sin prisión preventiva de Márquez; mientras que el 12 de mayo se declaró prescripta por fallecimiento la acción penal respecto de Chaile. El 25 de octubre de 2006 la Cámara de Apelaciones confirmó el procesamiento de Márquez y en noviembre de ese mismo año la Fiscalía requirió la clausura de la instrucción y la elevación de la causa a juicio oral contra Márquez por tentativa de robo, basándose exclusivamente en las actuaciones policiales. Con fecha 11 de diciembre de 2006 se dictó auto de elevación a juicio.

La investigación de la muerte de Chaile

Durante el primer año de la investigación no se produjo ninguna prueba idónea para determinar las circunstancias de la muerte de Chaile. El Juez instructor se concentró en averiguar quién había llamado a la ambulancia que trasladó al joven herido al hospital (para ello ordenó 9 pedidos de informes). Finalmente, se citó al dueño de un bar cercano al lugar del hecho, quien declaró haber realizado el llamado a pedido de otra persona que ingresó a su local, sin aportar mayores elementos para la investigación.

Vale mencionar también que el padre de la víctima, José Chaile, se presentó como querellante en la causa el 21 de abril de 2006, siendo rechazada su pretensión el mismo día por “prematura”. Ante esta situación, el Sr. Chaile realizó una denuncia por el homicidio de su hijo ante la Cámara de Apelaciones, que dio origen a la causa N^{ro} 30.237/06. Sin embargo, el juez actuante se declaró incompetente por razones de conexidad y remitió las actuaciones al Juzgado 29, que aceptó la competencia y ordenó acumular materialmente las actuaciones, sin producir ninguna otra medida.

A principios de 2007 se designó un nuevo juez a cargo del Juzgado 29, lo cual incidió positivamente en el desarrollo de la investigación. Con fecha 21 de febrero se tuvo finalmente por querellante al Sr. Chaile, con el patrocinio del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). A pedido de la querrela se realizaron dos medidas de prueba importantes: la primera consistió en el allanamiento de la vivienda donde había impactado el proyectil disparado por Gómez, y que causara la muerte de Chaile, a fin de constatar las marcas de-

jadas por el mismo. Luego, a partir de la información colectada se realizó una pericia balística para determinar la trayectoria del proyectil y la posición del policía al efectuar el disparo. Esta medida fue encomendada a la División Balística de la Gendarmería Nacional y concluyó que la trayectoria había sido recta, paralela al piso y desde una distancia de entre 3,30 y 13 metros.

En base a estos elementos se dispuso la indagatoria del policía Gómez, la cual se concretó el día 12 de diciembre de 2007. En su declaración el policía reiteró su versión de que Chaile se había “abalanzado con un elemento punzante” para lesionarlo y que él le efectuó un disparo en una dirección de abajo hacia arriba. Ante estos dichos se ordenó realizar una reconstrucción del hecho, que determinó la imposibilidad fáctica de la versión dada por el policía. En virtud de ello, el 22 de mayo de 2008 se dictó su procesamiento sin prisión preventiva, lo cual fue confirmado por la Cámara de Apelaciones. Finalmente, el 29 de octubre de 2008 se elevó la causa a juicio por el homicidio de Chaile.

IV.D. Delitos cometidos en el marco terrorismo de Estado

IV.D.1. Del juicio a las juntas a la anulación de las leyes de amnistía

La dictadura militar que gobernó de facto Argentina entre 1976 y 1983 desapareció a 30 mil personas en todo el país, y secuestró y sustituyó la identidad de aproximadamente 500 niños, la mayoría de los cuales nacieron en los centros clandestinos de detención donde estaban capturadas sus madres embarazadas. La dictadura, organizada en zonas militares, armó un sistema clandestino de persecución basado en el interrogatorio mediante tortura de opositores políticos, delegados gremiales, periodistas, abogados y de cualquier persona que pudiera criticar u oponerse al régimen. El sistema represivo estuvo encabezado por las tres fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad y los organismos de inteligencia, y representó los intereses de amplios sectores del establishment económico.

Recobrada la democracia a fines de 1983, el gobierno de Raúl Alfonsín inició una política de persecución penal destinada al enjuiciamiento de las máximas autoridades militares de la dictadura, que culminó en el denominado juicio a las juntas militares que se desarrolló durante 1985. Pero el activismo de los familiares de las víctimas y de los sobrevivientes de los centros clandestinos de detención generó

que cientos de causas judiciales se abrieran en todo el país contra oficiales y suboficiales de las fuerzas armadas y miembros de las fuerzas de seguridad. Presionado por varios intentos de golpes de estado y siguiendo con su estrategia de persecución penal inicial, el gobierno impulsó en el Congreso en 1986 y 1987 las denominadas leyes de punto final y de obediencia debida. La primera puso un límite de tiempo para la presentación de denuncias contra los responsables de la represión ilegal y la segunda estableció definitivamente una amnistía generalizada a través de una presunción que no admitía prueba en contrario de que todos los militares por debajo de los máximos jefes habían obrado en obediencia debida.

Los organismos de derechos humanos, la mayoría de ellos organizados durante la misma dictadura por familiares de las víctimas, comenzaron una larga batalla política, social y jurídica, que incluyó acciones legales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, e inclusive la apertura de la persecución penal en países europeos como España, Italia y Alemania, con el argumento de que los crímenes contra la humanidad habilitan la jurisdicción universal y de que algunas de las víctimas eran nacionales de esos países.

Finalmente, a partir de una causa impulsada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo, en 2001 el juez federal Gabriel Cavallo fue el primer juez en declarar la inconstitucionalidad de las leyes de amnistía. En 2003, el Congreso Nacional sancionó una ley que anuló esas leyes, y en junio de 2005 la Corte Suprema confirmó la decisión del juez Cavallo y la constitucionalidad de la anulación por parte del Congreso. Así, desde 2003 comenzó en la justicia federal con sede en todo el país un proceso de reapertura de las causas judiciales que habían quedado archivadas a partir de 1987.

Varios son los factores que justifican el estudio de este proceso de persecución penal de los responsables del terrorismo de Estado en Argentina en el contexto del presente informe. Como se mencionaba en la introducción, se trata de crímenes con una gran cantidad de víctimas y de victimarios, que fueron cometidos en la clandestinidad y con cobertura estatal y de los que hubo pocos sobrevivientes que pudieron dar testimonio. Por otra parte, las causas se están desarrollando a tres décadas de ocurridos los hechos, por lo que hay testigos e imputados que murieron antes de concretarse los juicios. Pero además, resulta interesante evaluar un proceso de persecución penal que fue intensamente apoyado por el Poder Ejecutivo desde el año 2003,

en lo que fue el eje central de su política criminal. Y finalmente, la conformación de una Unidad de Coordinación y Seguimiento en el Ministerio Público Fiscal en 2007 logró buenos resultados que han sido tomados como ejemplo por la Procuración para replicarlos respecto de otros ámbitos delictuales.

IV.D.2. La falta de rumbo luego de la reapertura de las causas judiciales

Los primeros años luego de la reapertura de las investigaciones en 2003 estuvieron marcados por el desconcierto y la falta de una política de persecución penal. Hasta junio de 2005, cuando la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de las leyes de amnistía, la instrucción de los numerosos casos que se fueron reabriendo en las jurisdicciones federales de todo el país se fueron trabando en las instancias recursivas (Cámaras de Apelaciones y Cámara de casación) ya que aun no estaba claro cuál sería el criterio de la máxima instancia judicial para definir no solo la resolución de las leyes de obediencia debida y punto final, sino también respecto de la prescripción de las acciones y otros planteos constitucionales de las defensas⁷⁵.

A esta falta de rumbo contribuyeron notablemente las características estructurales del proceso penal federal, ya que cada uno de los jueces de instrucción comenzaron a tramitar sin criterios institucionales las pilas de expedientes desarchivados que les fueron enviando las Cámaras de Apelaciones. La Cámara Federal de la Ciudad de Buenos Aires atinó a agrupar los casos ocurridos en la jurisdicción en dos juzgados, siguiendo los dos grandes grupos en los que las causas se habían archivado: los hechos ocurridos en la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA, por donde se calcula que pasaron 5.000 detenidos clandestinos) y aquellos ocurridos en el Primer Cuerpo del Ejército.

Por otra parte, la anarquía institucional resultó ser el escenario ideal para que muchos jueces y fiscales, por definiciones ideológicas propias, pudieran entorpecer el avance de los procesos. Quedó en evidencia que muchos funcionarios judiciales no tenían ninguna intención de llevar adelante la persecución penal de estos delitos. El caso más evidente fue el de varios jueces de la Cámara Nacional de Casación Penal que mantuvieron un incidente de la causa de la ESMA durante dos años sin resolverlo con la excusa de una serie de

⁷⁵ La Corte Suprema definió la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad en agosto de 2004 en el caso "Arancibia Clavel" y la inconstitucionalidad de las leyes de amnistía en junio de 2005, dándole en ambos casos notable importancia a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

recusaciones presentadas por las partes⁷⁶, y que paralizó totalmente las investigaciones. Casi la totalidad de los jueces concedió a los imputados privilegios en sus detenciones. La mayoría de ellos fueron alojados en dependencias de las fuerzas a las que habían pertenecido, y se pudieron comprobar salidas reiteradas de los supuestos lugares de detención.

Los primeros juicios orales mostraron el fracaso parcial del proceso de persecución penal. Durante las jornadas de alegatos del primero, realizado en la ciudad de La Plata contra el ex policía de la Provincia de Buenos Aires Miguel Etchecolatz, uno de los testigos claves del juicio y querellante en la causa, Jorge Julio López, desapareció y nunca más fue encontrado su cuerpo. Fue una clara amenaza de los grupos represivos que estaban siendo perseguidos penalmente de que aun tenían capacidad operativa, y una muestra de que el sistema penal no contaba con ningún mecanismo serio para proteger a los testigos y que se trataba de una variable sobre la que nadie había pensado. Poco después, el primero de los juicios realizado en la Ciudad de Buenos Aires⁷⁷ no pudo culminar porque el único imputado, el prefecto y represor en la ESMA Héctor Febrés, fue encontrado muerto por envenenamiento con cianuro en la habitación en la que estaba detenido en una unidad de la Prefectura. Para la finalización del juicio solo faltaban sus últimas palabras. En la causa en la que se investigó su muerte se comprobó que el imputado gozaba de innumerables privilegios, como tener la llave de su propia habitación, recibir visitas ilimitadas, y hasta pasar semanas de vacaciones en centros de recreación de la Prefectura en los que disfrutaba de la piscina.

El Gobierno Nacional reaccionó con la creación del Programa Verdad y Justicia, que ubicado en la Jefatura de Gabinete de Ministros se encargaría de la protección de los testigos a través de tareas de inteligencia y de la coordinación de las diferentes estructuras del Estado para hacer posibles los juicios. Básicamente tenía como función el diseño de una estrategia para la persecución penal. Sin embargo, el Programa no recibió los fondos que necesitaba, no disponía de las fuerzas de seguridad para custodiar a los testigos y sus funcionarios terminaron

⁷⁶ Uno de los jueces de otra sala de la Cámara de Casación, Alfredo Bisordi, mencionó a una de las víctimas en una resolución como "delincuente terrorista". Algunos años después y luego de dejar su cargo de juez, asumió la defensas de varios de los imputados.

⁷⁷ Aunque varios juicios se habían realizado en esta jurisdicción contra los responsables de la "apropiación" de niños durante la dictadura, delito que había sido expresamente excluido por el Congreso en la ley de obediencia debida.

realizando tareas limitadas desde sus propias casas, con lo que no logró cumplir ninguno de sus objetivos, hasta que más adelante pasó a la órbita del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

Solo algunos jueces y fiscales capaces y voluntariosos lograron hacer avanzar algunos procesos a pesar de las numerosas dificultades que presentaba el escenario judicial. La Corte Suprema se había limitado a dictar fallos importantes –aunque sin tomarse ninguna urgencia especial–, pero sin asumir ninguna función de gobierno del Poder Judicial que permitiera ordenar la situación. Aun en un contexto en el que el Presidente Néstor Kirchner dedicaba encendidos discursos responsabilizando a la justicia por su falta de voluntad.

IV.D.3. La creación de la Unidad de Coordinación y Seguimiento en el Ministerio Público Fiscal

La indudable voluntad política del gobierno llevó al Procurador General en 2007 a ampliar las limitadas facultades que tenía la Unidad Fiscal que ya existía en el Ministerio Público y que participaba en las Apelaciones en las causas radicadas en la Ciudad de Buenos Aires y daba asistencia a los fiscales del resto del país. A través de la resolución 14/07 creó la Unidad Fiscal de Coordinación y Seguimiento de las causas por violaciones a los Derechos Humanos, que se sumó entonces a las dos unidades fiscales que se encargarían de litigar los juicios que se llevaran adelante en la capital.

La Unidad está ubicada en uno de los edificios de la Procuración General en el centro de Buenos Aires y cuenta allí con un equipo de 13 personas además del Fiscal General Jorge Auat, a cargo de la oficina, y del coordinador Pablo Parenti. Aunque la mayoría de los integrantes son abogados, dos de los miembros del equipo son antropólogos y experimentados investigadores, y tienen como función apoyar en investigaciones particulares a los fiscales de todo el país que trabajan en las causas. Como se verá en el próximo apartado, la Unidad fue multiplicando su trabajo a partir de la creación de otras Unidades en las distintas provincias, con el objetivo de impulsar los juicios por hechos sucedidos en cada jurisdicción.

En agosto de 2007, los responsables de la Unidad de Seguimiento presentaron un diagnóstico⁷⁸ con los problemas que se estaban pre-

⁷⁸ El documento, presentado el 24 de agosto de 2007, se tituló “Algunos problemas vinculados al trámite de las causas por violaciones a los DDHH cometidas durante el terrorismo de Estado”. Entre los problemas detectados en el diagnóstico inicial,

sentando en las causas, en el que demostraron que además de falta de voluntad en algunos funcionarios judiciales había una serie de problemas estructurales que dificultaban el avance de las causas y que había que tomar medidas interinstitucionales para removerlos, planteos que venían haciendo además algunos organismos de derechos humanos⁷⁹.

En ese diagnóstico resultó claro que los procesos estaban sufriendo demoras para superar la etapa de instrucción, pero que esas demoras no se explicaban exclusivamente en la complejidad y voluminosidad de las causas. Por ejemplo, la Unidad diferenció tres momentos en los que las causas se estancan en mayor o menor medida en todas las jurisdicciones federales del país: el período entre el procesamiento y el requerimiento de elevación a juicio, el que sucede desde la clausura de la instrucción hasta la elevación de las actuaciones a juicio y finalmente el que tiene lugar cuando las causas son elevadas a las cámaras de apelaciones y de casación para resolver los “(múltiples) recursos deducidos por las partes”.

A partir de ese diagnóstico, la Unidad de Coordinación y Seguimiento diagramó una serie de políticas y estrategias que delinearon su trabajo hacia adelante y que fueron refrendadas por el Procurador a través de la resolución general 13/08, en las que entre otras cosas se ordenó a los fiscales que promovieran la elevación a juicio de las causas cuando los procesamientos estuvieran firmes, más allá de que quedaran pendientes recursos de casación o ante la Corte Suprema⁸⁰. Para ello, se instruyó a los fiscales para que soliciten a los jueces la elevación de la causa a juicio aun sin que el juez se los solicitara al considerar completa la instrucción. Básicamente, se trató de una medida que buscó que los fiscales tomaran las riendas e impulsaran los procesos a pesar de ser el juez de instrucción quien dirige la investigación.

se destacan la dispersión de investigaciones en determinadas jurisdicciones a pesar de tener los mismos imputados e inclusive la misma prueba, grandes demoras durante la etapa de instrucción, un sistema deficiente de subrogación de jueces, el alojamiento irregular de detenidos en establecimientos pertenecientes a las fuerzas armadas y de seguridad, y la congestión de la mayor parte de los juicios de la Capital Federal en un único tribunal oral, lo que predecía demoras de varios años en el inicio de juicios cuya preparación ya se encontraba finalizada.

⁷⁹ Ver, como ejemplo, CELS, “Líneas de acción para fortalecer el proceso de verdad y justicia”, 1 de marzo de 2007, en el que entre otras cosas requieren la creación de un “Programa de Verdad y Justicia”, http://www.cels.org.ar/common/documentos/jucios_verdad_justicia.pdf.

⁸⁰ Esta disposición se plasmó luego en la Ley 26.373 que reformó al art. 353 del Código Procesal Penal de la Nación, a propuesta de la Procuración.

Probablemente la estrategia central de la Unidad está encaminada a lograr “la acumulación de casos según criterios razonables en las jurisdicciones en las que se advierte una dispersión de las investigaciones y, por otro lado, a acortar los tiempos que en algunas jurisdicciones del país insume la etapa de instrucción. Ello tiene en miras lograr prontas y significativas elevaciones a juicio”⁸¹.

Tal como se destaca en su último informe de gestión, la Unidad buscó concretar prontamente “juicios significativos” en cuanto a la cantidad de imputados y de hechos, pero además resolver aquellos problemas que también habían sido detectados en el documento de diagnóstico, entre ellos el sistema de subrogaciones de jueces, el alojamiento irregular de detenidos en establecimientos pertenecientes a las fuerzas armadas y de seguridad y la congestión de la mayor parte de los juicios acumulados en la Ciudad de Buenos Aires en un solo tribunal oral por absurdos criterios de conexidad, situación que preveía una agenda de juicios por delitos del terrorismo de Estado por un lustro al menos.

La presión política ante la falta de resultados llevó a comprometerse también en el proceso a la Corte Suprema de Justicia, que creó una Unidad de Superintendencia para delitos de lesa humanidad⁸², que junto a la Unidad de Coordinación de la PGN y a representantes del Congreso y el Poder Ejecutivo formaron una comisión interpoderes, que mostró como primer resultado la redistribución en otros tribunales de la ciudad de los juicios que se habían acumulado en un solo tribunal oral. La medida fue solicitada formalmente por la Procuración y decidida por la Cámara de Casación.

El involucramiento de la Corte se produjo luego de que precisamente la Cámara de Casación decidiera liberar a varios imputados por gravísimos delitos en la ESMA, al considerar que las prolongadas prisiones preventivas resultaban violatorias de varios derechos constitucionales. La decisión generó furia en organismos de derechos humanos y en el gobierno, ya que el mismo tribunal que había sido protagonista de las

⁸¹ Ver el Informe de Gestión 2009 de la Unidad de Coordinación y Seguimiento de las causas por violaciones a los derechos humanos cometidas durante el terrorismo de Estado.

⁸² Aunque la Corte ya había creado con anterioridad una unidad similar que no había mostrado ningún resultado relevante.

demoras⁸³ ahora planteaba que las demoras eran insostenibles frente a acusados que se encontraban en prisión preventiva⁸⁴.

IV.D.4. La creación de grupos de trabajo en las distintas jurisdicciones

Cuando resultó necesario para lograr el avance de las causas, la Unidad conformó en algunas jurisdicciones unidades especiales de trabajo con dedicación exclusiva a las distintas investigaciones por crímenes contra la humanidad.

A partir de la conformación de las unidades en las distintas jurisdicciones, la Unidad impulsó planes de trabajo ajustados a las necesidades de cada lugar con el objetivo de adoptar medidas encaminadas a concentrar las investigaciones y a maximizar el rendimiento de la prueba. El nuevo criterio llevó a los fiscales a solicitar a los jueces la acumulación de casos y a pedir declaraciones indagatorias de varios imputados por múltiples hechos. En Santa Fe, por ejemplo, un pedido de esta naturaleza fue aceptado en buena medida por los jueces⁸⁵.

En varias provincias además se designaron fiscales subrogantes ad-hoc para que intervinieran solos o junto a los fiscales titulares, tanto en la etapa de instrucción como en la de juicio, lo que fue justificado por la Procuración como una necesidad de “garantizar una adecuada representación del Ministerio Público frente al acrecentamiento del trabajo registrado por el arribo de nuevas causas a la etapa de juicio”⁸⁶.

Otras de las funciones de la Unidad son precisamente de asistencia a los fiscales. Así, ha facilitado opiniones técnicas a través de informes cuando determinados planteos les fueron presentados a los fiscales por parte de las defensas. También la Unidad suele desarrollar criterios para la aplicación de normas de derecho penal, procesal penal o derecho penal internacional. Asimismo, suele colaborar con algunos fiscales en la preparación de pedido de declaraciones indagatorias, de requerimientos de instrucción, de elevaciones a juicio y de recursos contra decisiones que le son adversas.

⁸³ Aunque con la participación de otros jueces.

⁸⁴ Fácticamente ninguno de los imputados quedó en libertad, porque se encontraban en prisión preventiva como imputados en otras causas.

⁸⁵ Ver Informe de Gestión 2009 de la Unidad de Coordinación y Seguimiento, *op. cit.*

⁸⁶ Ver Informe de Gestión 2009 de la Unidad de Coordinación y Seguimiento, *op. cit.*

Una característica notable de la Unidad de Coordinación es que ha desarrollado una interesante flexibilidad para adaptar la conformación de los grupos de trabajo en las provincias de acuerdo a las necesidades y a las posibilidades. Así, por ejemplo, en algunas provincias donde no se han creado unidades de trabajo u oficinas especializadas, hay funcionarios y empleados dedicados especialmente a las causas. Se trata, tal como fue narrado respecto de la UFASE, de mecanismos para burlar los escollos que presenta la rígida estructura del Ministerio Público, que entra en crisis cuando hay voluntad política para lograr eficacia en la persecución. La designación de los fiscales ad hoc es una de las más grandes concesiones del sistema a una estructura más flexible y racional.

IV.D.5. Los resultados cuantitativos del proceso de persecución de los delitos de la dictadura

De acuerdo al último informe de gestión de la Unidad de Coordinación y Seguimiento, “se ha logrado una aceleración en la elevación de casos a juicio a partir del dictado de los procesamientos”. De un universo total de 625 procesados, 279 imputados ya cuentan con al menos una causa transitando la etapa de juicio y, por otro, un grupo de 161 imputados que alcanzarían en lo inmediato ese estadio procesal, dado que los fiscales ya han formulado los correspondientes requerimientos de elevación a juicio. Además, se advierte que de las 161 personas que transitan la etapa intermedia del proceso y que ingresarán próximamente a la fase de juicio oral, 96 lo harán por primera vez (y se sumarán a los 279 ya mencionados).

Según el mismo informe, durante 2008 se realizaron 7 debates orales en los que se juzgó a 29 personas (se condenó a 27 y se absolvió a 2). Por su parte, hasta octubre de 2009 se realizaron 7 debates orales en el marco de los cuales se juzgó a 23 personas (se condenó a 19 imputados y se absolvió a 4). Aún se encuentran en trámite cuatro juicios en Corrientes, Rosario, Santa Fe y Córdoba, en los que se analiza la responsabilidad de 19 imputados más. Y en la Ciudad de Buenos Aires, al finalizar este reporte se habían iniciado dos grandes juicios orales: uno contra los responsables de los delitos cometidos en la ESMA, y otro contra aquellos que operaron los centros clandestinos de detención “Atlético”, “Banco” y “Olimpo”.

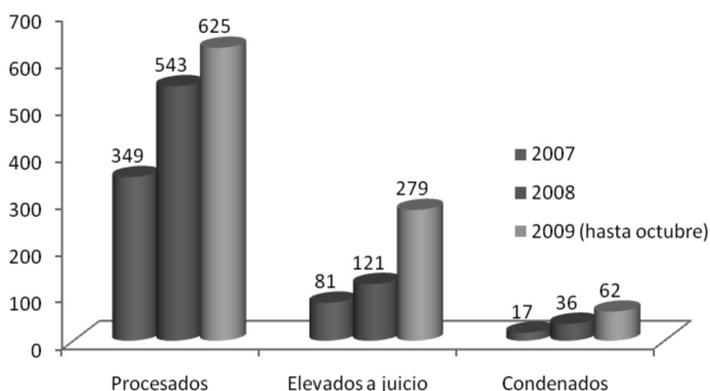
En total, luego de la anulación de las normas de amnistía han sido condenados 53 imputados (el número se eleva a 62 si se suman las condenas impuestas en el juicio a la Junta de Comandantes y en la causa “Camps”, ambas durante el primer gobierno democrático).

Hasta diciembre de 2008 se había condenado a 36 personas, 28 de ellas en juicios que se desarrollaron ese mismo año.

En conclusión, se advierte una clara política de persecución penal que no había existido con anterioridad. Además, las estadísticas que compila permanentemente la Unidad de Coordinación y Seguimiento y sus informes de gestión pueden ser comparados con el diagnóstico inicial, que sirve como línea de base.

Gráfico 25

EVOLUCIÓN DE LAS CAUSAS POR DELITOS DEL TERRORISMO DE ESTADO.
2007 A 2009



Fuente: Informe de gestión de la Unidad Fiscal de Coordinación y Seguimiento de las causas por violaciones a los derechos humanos cometidas durante el terrorismo de Estado, 2009.

V. PRINCIPALES FACTORES QUE LIMITAN O CONDICIONAN LAS CAPACIDADES

Este capítulo tiene carácter conclusivo, y por lo tanto su objetivo es analizar los distintos hallazgos de la investigación realizada, en tanto se relacionan con las deficiencias del sistema de persecución penal en los particulares delitos estudiados. El espíritu de este apartado es el de destacar los principales problemas encontrados y sugerir algunas líneas de acción para resolverlos.

V.A. Factores de ineficacia estructurales

La primera de las conclusiones es sin ninguna duda la existencia de factores de ineficacia e ineficiencia estructurales propios de un sistema de justicia penal de diseño inquisitivo. Varios de los entrevistados coincidieron en que con un diseño acusatorio muchos de los problemas en la persecución de este tipo de delitos complejos o de alta connotación social podrían ser resueltos con mejores herramientas.

Uno de los obstáculos más evidentes se halla en la imposibilidad de tomar decisiones en políticas de persecución penal cuando el director de la investigación es un juez de instrucción, por definición independiente y que no responde a ningún tipo de lineamiento estratégico institucional. Este contexto genera al mismo tiempo obstáculos para llevar adelante investigaciones eficaces. Un juez investiga el delito que le tocó de acuerdo al sistema de turnos, y es muy probable que ni siquiera se entere de que un delito similar o con identidad en los autores se esté investigando en el juzgado de enfrente. Los jueces conocen un recorte muy pequeño de la realidad delictual, contexto altamente problemático cuando se trata de delitos complejos.

Parece claro que si una institución de las características y con las herramientas que tiene el Ministerio Público Fiscal tuviera las investigaciones penales a su cargo, muchos de estos problemas serían más sencillos de resolver.

Un factor en el que coincidieron todos los entrevistados y que se pudo también observar en los estudios de casos es el inagotable sistema recursivo presente en la etapa de instrucción. Casi todas las decisiones de los jueces en esta etapa, aun preliminares, pueden ser revisadas por las Cámaras de Apelaciones, e inclusive la práctica ha demostrado que hay decisiones que también se pueden recurrir ante la Cámara Nacional de Casación Penal y en ocasiones aun a la Corte Suprema. La multiplicidad de recursos genera grandes demoras que se agravan por la existencia del expediente como método de comunicación y de toma de decisiones, porque en muchas ocasiones las cámaras de apelaciones requieren de todo ese expediente para resolver, y los jueces sin el expediente aseguran que no pueden continuar las investigaciones. Las mayores demoras se encuentran en los procesamientos y en sus apelaciones, que en general manejan estándares más parecidos a las sentencias definitivas y su posterior revisión.

Como conclusión de esta debilidad del sistema, los expertos y aun los jueces coinciden en que cuando los imputados tienen abogados “me-

dianamente buenos”, es bastante probable que logren que las causas prescriban sin que lleguen a juicio. La estrategia es entonces evitar el juicio y buscar la prescripción, en especial en casos de corrupción o criminalidad económica en los que los imputados no suelen estar en prisión preventiva; y el sistema es funcional a esa estrategia, o al menos jueces y fiscales se suelen mostrar impotentes. No es extraño entonces que el plazo promedio de duración de los procesos en este tipo de casos sea de 14 años.

Precisamente, las cámaras tienen demoras inusitadas para resolver las apelaciones (ver, como ejemplo, el estudio de caso “Coimas en el Senado”, en el apartado VI.A.8, donde se demuestra que la causa estuvo tres años en la Cámara de Apelaciones para resolver distintos recursos, un tercio de lo que demoró la instrucción de la causa). La explicación más simple se relaciona con la carga de trabajo que genera la innecesaria revisión de cada decisión que toman los jueces de instrucción. Ante esta realidad, y frente a la impotencia por las demoras en los juicios contra los responsables de los delitos de lesa humanidad cometidos durante el terrorismo de Estado, el Poder Ejecutivo impulsó y el Congreso Nacional sancionó una reforma del régimen recursivo, previendo un proceso de decisión totalmente oralizado para las Cámaras de Apelaciones y de Casación Penal en todos los recursos que no fueran contra la sentencia definitiva de los tribunales orales.

Sin embargo, la ley fracasó en el ámbito federal por la resistencia de los jueces de llevarla a la práctica. A través de una serie de acordadas, cada una de las cámaras escapó al mandato legal. El Consejo de la Magistratura, por su parte, incumplió también el mandato legal que le imponía organizar oficinas para gestionar esas audiencias e implementar el sistema, lo que aportó un argumento más para que los jueces le escaparan a las audiencias.

De todas formas la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, con competencia sobre los delitos no federales que se cometen en la Ciudad de Buenos Aires, sí aplicó la normativa con muy buenos resultados, a pesar de la carencia de implementación. Cada una de las decisiones se toman a través del sistema oral y los jueces deciden en el día, lo que generó que varias de las salas del tribunal no tengan casos pendientes y hayan desaparecido las demoras. Lo notorio es que esta Cámara tiene un volumen de casos mucho más amplio que las Cámaras federales, aunque es cierto que la Cámara Federal de la Ciudad de Buenos Aires lidia con algunos casos más complejos.

Actualmente en el ámbito federal solo se hacen las audiencias cuando las partes las solicitan, práctica que en general se limita a los casos por delitos de lesa humanidad en los que participan querellas. Los fiscales no solo no solicitan las audiencias, sino que tampoco suelen participar cuando estas se realizan.

V.B. La falta de posicionamiento institucional del Ministerio Público

A pesar de que el sistema de justicia penal federal en Argentina mantiene un diseño inquisitivo durante la etapa investigativa, se puede observar un interesante crecimiento de la incidencia del Ministerio Público Fiscal como director de las investigaciones como consecuencia de algunas reformas legislativas. Sin embargo, ese crecimiento no se evidenció en un incremento de su imagen institucional y social.

La sociedad, salvo en raras excepciones, no ha encontrado al MPF como una institución a la que reclamarle por la impunidad de los delitos, aun cuando se trate de un importante factor generador de inseguridad, al menos en el denominado plano subjetivo. A pesar de la fortaleza a nivel institucional que tiene desde que la reforma constitucional le asignó un lugar extrapoder, no se ha hecho cargo de ese espacio.

Si bien el diseño del proceso penal resulta un factor determinante, es notable que desde el Ministerio Público no se ha impulsado ningún intento de cambio, sino que más bien se ha defendido la estructura tradicional cuando surgieron conflictos. Desde los sectores políticos tampoco se pretendió que el Ministerio Público saliera de ese bajo perfil institucional, aun a pesar de que ello implica asumir como propios costos de malos resultados en este tipo particular de investigaciones penales.

V.C. La rigidez organizacional del Ministerio Público y la consiguiente creación de unidades con poco poder operativo

La creación masiva de unidades temáticas en la órbita del MPF ha sido probablemente el proceso más interesante a nivel institucional. Sin embargo, no logró quebrar su rigidez organizacional. La creación y el funcionamiento posterior de las unidades fiscales parece atado fuertemente a dos factores: políticos por un lado y de capacidad de sus funcionarios por el otro. Es posible identificar un flujo:

1. La presión social y mediática sobre algún tipo de delitos se transforma en voluntad política en la órbita del Poder Ejecutivo de generar alguna forma de solución.

2. La voluntad política provoca la creación de las unidades fiscales, en algunos casos además con ayuda económica o edilicia de distintas agencias del Poder Ejecutivo.
3. Cuando la voluntad política sobre ese determinado tipo de delitos se sostiene y los funcionarios de esa unidad logran eludir los escollos de la estructura institucional, las unidades han mostrado buenos resultados. Lo contrario sucede cuando la emergencia política desaparece o merma.

Una conclusión incuestionable que surge de este tipo de funcionamiento es que la creación de las unidades fiscales es aceptada como la mejor estrategia institucional para ganar en eficacia en la investigación y persecución de este tipo de delitos que implican cierta complejidad.

Sin perjuicio de ello, el modelo de los “fiscales naturales” mantiene fuerza en sus resistencias. Por eso persisten los escollos institucionales, que deben ser sorteados por los funcionarios de las unidades a través de distintos mecanismos para manejar las investigaciones de manera informal, mientras que en lo formal sigue intacta la estructura tradicional del modelo inquisitivo. El funcionamiento descrito de la UFASE y de la Unidad de Coordinación y Seguimiento de las causas por violaciones a los derechos humanos es un ejemplo de estos mecanismos.

Sin embargo, la estructura tradicional prevalece cuando no aparecen los incentivos necesarios y entonces se multiplican unidades especiales dentro de la Procuración General con poco poder operativo.

El conflicto entre los fiscales federales y el Procurador General con la FIA mostró este conflicto –entre la rígida estructura tradicional y la conciencia de la mayor eficacia que implica la especialización– en su máxima expresión y se definió a favor de la estructura tradicional de organización inquisitiva del Ministerio Público. La resolución del Procurador que definió el conflicto dejó al descubierto una mirada conservadora sobre la organización y funciones del Ministerio Público, y dejó poco espacio para una flexibilización de la estructura organizacional mientras que no haya un cambio legislativo.

V.D. La carencia de información sobre el funcionamiento del sistema

El sistema de manera genérica no produce información de calidad sobre su funcionamiento. La Procuración General de la Nación produce datos más confiables que los del Poder Judicial y releva datos

generales sobre los ingresos de denuncias al sistema penal, pero genera información incompleta sobre las salidas. Ninguna institución del sistema produce datos generales sobre los plazos de las causas ni indicadores algo más sofisticados.

El Poder Ejecutivo, por su parte, dejó de publicar las encuestas de victimización que realizaba desde hace años la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia, en lo que puede señalarse como una regresión en la materia.

Como se destaca en el próximo apartado, la información de mayor calidad la producen las unidades fiscales especializadas.

V.E. Factores que obstaculizan la investigación y persecución de la corrupción y otros delitos del poder

Los factores de ineficacia estructurales se explotan al máximo en la investigación de delitos relacionados con la corrupción o con grandes factores de poder, en los que no solo no suelen existir incentivos políticos para la eficacia (con algunas excepciones en las que hay involucrados conflictos de poderes), sino que inclusive en algunos casos existen incentivos para la ineficacia, que no es más que prácticas corruptas hacia adentro del sistema de justicia penal. Un ejemplo de ello son las denuncias relacionadas con las irregularidades en el Cuerpo de Contadores Oficiales de la Corte Suprema, o en el Cuerpo Médico Forense.

Precisamente, el funcionamiento de los organismos de persecución y control de la corrupción y la criminalidad económica, así como los organismos periciales que deberían sustentar la persecución penal, dista de ser bueno. Como se describía en el capítulo VI.A, tanto la Fiscalía de Investigaciones Administrativas como la Oficina Anticorrupción, la Unidad de Información Financiera y el Cuerpo de Contadores Oficiales de la Corte Suprema han estado bajo crítica por su falta de voluntad o capacidad para investigar, llegando a situaciones escandalosas como la desatada en la disputa por las facultades de la FIA entre el entonces Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas y el Procurador General de la Nación, o la que llevó a la Corte a auditar a su Cuerpo de Contadores.

En términos generales la conclusión es la alarmante ineficiencia de un sistema que no muestra resultados positivos mientras que una gran cantidad de recursos del Estado se dedican a la investigación y persecución de la corrupción y la criminalidad económica: fiscalías

y juzgados federales, la FIA, la OA, la UIF, el Cuerpo de Contadores Oficiales y recientemente se suma una nueva Oficina de Coordinación en la Procuración General. Mientras que los resultados son una muy baja tasa de condenas sobre el total de casos ingresados (3,36 para los delitos contra la administración pública), ninguna denuncia de la FIA en cinco años logró llegar a juicio y poca mejor suerte tuvo la OA.

El mejor ejemplo de la impotencia de todo este sistema fue la resolución en noviembre de 2009 del proceso en el caso “IBM-Banco Nación”, que terminó luego de más de una década de proceso y en las puertas del juicio oral en un juicio abreviado con sentencias de condena en suspenso, y en un acuerdo para la restitución al Estado de parte del dinero que se había destinado a los sobornos, aunque estaba embargado y bajo control judicial. El caso “IBM-Banco Nación” muestra por un lado cómo el paso del tiempo opera como desincentivo para la persecución penal, ya que genera desinterés y olvido en la prensa y en la opinión pública; y al mismo tiempo la limita, ya que la posibilidad de prescripción funciona como un arma para las defensas. Por otra parte, muestra la incapacidad del sistema para organizar un juicio oral de cierta magnitud; parece poco probable que los 240 testigos citados antes de que se frustrara el debate fueran todos imprescindibles.

Los magistrados entrevistados señalaron como un problema adicional la falta de capacitación de los operadores del sistema penal federal para delimitar las investigaciones y para instruir con precisión el trabajo que deben hacer los peritos contadores.

Por otra parte, los entrevistados señalaron como un obstáculo la inexistencia de un cuerpo pericial completo y capacitado, y que sean las fuerzas de seguridad las que continúan siendo los principales auxiliares de la justicia en las investigaciones. Por supuesto, mientras no haya una reforma integral del sistema de justicia penal federal resulta más compleja la organización de una institución de esas características, así como una decisión sobre su dependencia orgánica.

La ausencia de mecanismos eficientes de control y sancionadores en el ámbito administrativo es otro de los obstáculos estructurales que aparecen para el éxito de la persecución penal de la corrupción. Así, la fuente de las denuncias suelen ser arrepentidos o la prensa, y no un sistema administrativo que haya trabajado mejor la denuncia, lo que en parte condiciona sus resultados.

V.F. La falta de coordinación de las fuerzas de seguridad en su función investigativa

Los relatos de los entrevistados demostraron que cada juez de instrucción o fiscal tiene que encontrar sus propios investigadores auxiliares, que tienen libertad para hacerlo, y que las fuerzas de seguridad operan con una interesante flexibilidad difícil de encontrar en las agencias jurídicas. Sin embargo, al mismo tiempo es la muestra de la falta de institucionalidad, que es consecuencia de la descentralización de la política de persecución penal en un número igual a la cantidad de jueces. Sin dudas, implica una distribución ineficiente de la carga de trabajo para las fuerzas de seguridad, que deben responder a decenas de jefes.

Fuerzas de seguridad que dependen de un mismo Ministerio cuentan con unidades con idéntico propósito por lo que de alguna manera compiten entre sí. Este tipo de competencia se pudo observar también entre las fuerzas de seguridad federal y las de las provinciales.

VI. BUENAS PRÁCTICAS

Similar al anterior en el que se destacaban los distintos obstáculos hallados, el objetivo de este capítulo está orientado a sacar algunas conclusiones de esta investigación con la intención de identificar buenas prácticas que, eventualmente, puedan ser replicadas o que, en el mejor de los casos, sirvan de guía para un proceso de reforma de mayor magnitud.

VI.A. Las unidades temáticas del Ministerio Público y la generación de información de calidad

Algunas de las unidades temáticas dentro del Ministerio Público Fiscal han fortalecido al sistema al generar información de calidad sobre los delitos bajo su órbita. Esa información ha sido en general recolectada con miras a dos fines: como insumo para las propias investigaciones, es decir para estudiar patrones delictivos y unir casos particulares en maniobras más globales (UFASE); o como forma de dar cuenta de la eficacia (o ineficacia) en la persecución, un mecanismo de control que aparece en la Unidad de Coordinación y Seguimiento de las causas por violaciones a los derechos humanos.

VI.B. Las prácticas investigativas desarrolladas por la UFASE

La Unidad Fiscal que investiga secuestros extorsivos y trata de personas logró a través de convenios con distintos organismos públicos y privados obtener bases de datos que pueden ser consultadas en línea y cuyos datos pueden ser entrecruzados. De esta manera, se puede identificar personas (domicilio, teléfono, otros datos de interés); establecer vínculos familiares y comerciales; actividades laborales; situación financiera; participaciones en sociedades e información vehicular. También se puede contar con información sobre antecedentes penales, fichas dactilares, fotos e información filiatoria de los registros de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, introducción de tarjetas en cajeros automáticos, existencia o no de cámaras de seguridad en determinado lugar de Capital Federal.

Es un cambio drástico si se lo compara con el procedimiento que aun siguen utilizando el resto de los juzgados y fiscalías federales, que solicitan esta información a través de oficios. Buena parte de las demoras de las investigaciones judiciales obedecen a estos obstáculos. Los oficios suelen demorar en ser contestados, o las respuestas no coinciden con la información requerida y deben ser reiterados con aclaraciones. Es común en los juzgados enviar los oficios sin siquiera realizar llamadas telefónicas previas para corroborar la existencia de la información. Se trata ni más ni menos que una investigación a través de trámites, en contraposición a una investigación estratégica. La importancia de las metodologías investigativas de la UFASE cobran aun mayor relevancia en casos como los de los secuestros o la trata de personas, en los que la vida de las víctimas corre peligro y el tiempo es esencial. Se trata, sin ningún lugar a dudas, de un sistema que merecería ser replicado hacia adentro del Ministerio Público Fiscal, e inclusive en los juzgados⁸⁷.

Otra herramienta para la investigación interesante que desarrolló la UFASE ha sido la elaboración de un instructivo para la detección de las huellas que dejan las llamadas telefónicas, que suelen ser útiles tanto para el esclarecimiento de los hechos como para la identificación de los autores, no solo en los casos de secuestros y trata de personas. La Procuración General distribuyó el instructivo a todos los fiscales federales del país.

⁸⁷ Donde los abogados que llevan adelante las investigaciones ni siquiera tienen acceso a internet, y deben pedir prestados los accesos de los jueces o secretarios.

VI.C. La flexibilidad en las investigaciones policiales por homicidios

De las investigaciones sobre los homicidios, resulta interesante destacar la flexibilidad en la organización de División Homicidios de la Policía Federal. En este sentido, la División está organizada en equipos (Brigadas) y los casos se asignan de acuerdo a la carga de trabajo y de aptitudes personales. Inclusive, en algunos casos los miembros de otra brigadas colaboran o acompañan en procedimientos a otra brigadas siguiendo como guía las capacidades para alguna investigación específica.

Por otro lado, es posible diferenciar la investigación policial en este tipo de delitos de la típica investigación judicial basada en el libramiento de oficios y en el trámite. La División realiza investigación de campo y parece estar orientada estratégicamente.

También aparece como interesante la coordinación de tareas con otras divisiones de la policía en la investigación de los homicidios. En lo técnico con la División Criminalística y en lo operativo con unidades como el GEOF o el GE1.

En aquellos casos en los que se investigan homicidios con autor desconocido, y que por lo tanto la dirección de la investigación se encuentra en manos de las fiscalías, se pudo comprobar la división del trabajo en la investigación entre la Policía y la fiscalía (ver estudio de caso C, L.J.), y al mismo tiempo cómo el juez adquiere un exclusivo rol de garantía de los derechos del imputado al poner límites a la investigación policial.

VI.D. La clara definición de una política de persecución penal a través de la Unidad de Coordinación de causas por violaciones a los derechos humanos

A pesar de los inicios anárquicos con la reapertura de los juicios por los delitos cometidos en el marco del terrorismo de Estado, es notable cómo en la persecución penal de este tipo de delitos se logró delinear una estrategia en algo más de dos años. A partir de un estudio diagnóstico la Unidad fiscal pudo elaborar un plan de trabajo que fue sostenido por el Procurador y que respondió a una ya larga voluntad política del Poder Ejecutivo. A pesar de las dificultades que impone el sistema procesal, el trabajo de la Unidad fue ingenioso para encontrar respuestas en distintas jurisdicciones con realidades también muy distintas. De hecho, el modelo fue tomado por la Procuración durante 2009 para otras Unidades ya existentes como una manera de

conseguir algunos resultados sin tener que modificar su rígido sistema organizacional.

VI.E. El control de las víctimas y de sociedad civil como motor de la persecución penal en casos de alta connotación social

Todos los delitos estudiados en el marco de este trabajo, además de su alta connotación social, tienen en común la trascendencia que ha tenido la sociedad civil organizada en el impulso de las investigaciones y de la persecución penal.

El caso más notable es el de los organismos de derechos humanos (muchos de ellos organizados por familiares de las víctimas) en los casos por delitos cometidos durante el terrorismo de Estado, que impulsaron los procesos aun cuando estaban cerrados por las leyes de obediencia debida y punto final. Pero al mismo tiempo cumplieron un rol fundamental en la obtención, organización y sistematización de diversas pruebas. Su trabajo fue central ya al recuperarse la democracia para nutrir a la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (Conadep), cuya recopilación es central en los juicios que se están llevando adelante. Y la presión política y a través del litigio durante años fue esencial para la derogación y anulación de aquellas leyes de amnistía. Los organismos de derechos humanos inclusive han aportado a la justicia pruebas para la localización de prófugos y para la identificación de imputados que se conocían solo a través de nombres falsos.

En los casos de corrupción y criminalidad económica, dos organizaciones de la sociedad civil han logrado mantener en la agenda pública casos de corrupción que de otra manera habían quedado en el olvido. Además, a través de la elaboración de bases de datos y de estadísticas pudieron mostrar la alarmante ineficacia del sistema en la investigación de este tipo de delitos que el sistema se esmera en ocultar. Ambas organizaciones han dado desde hace algunos años una importante batalla contra muchos jueces para acceder a los expedientes de los casos, como una manera de control de la sociedad, indispensable además para la recopilación de información.

La ola de secuestros extorsivos que coincidió con la crisis económica y social que estalló a comienzos de la década generó por sí sola una alarma social que movilizó al poder político, a las fuerzas de seguridad y a las instituciones judiciales. Sin embargo, aun polémico, esa alarma social fue canalizada durante varios años por Juan Carlos Blumberg, quien convocó a una multitudinaria movilización en recla-

mo de justicia por el secuestro y asesinato de su hijo y propuso y provocó una serie de reformas legislativas. Inclusive, su presión pública a favor del juicio por jurados tuvo éxito en la provincia de Córdoba.

La organización y movilización de las madres del dolor y de las madres del paco también generaron presión a favor de una persecución penal más eficaz de los homicidios, en especial de aquellos en los que las víctimas pertenecen a los sectores más humildes.

ANEXO METODOLÓGICO

Para la realización del presente informe se utilizaron distintas y variadas fuentes. En una primera etapa se recolectó información bibliográfica, informes de organizaciones de la sociedad civil, materiales periodísticos, resoluciones judiciales, acordadas de la Corte Suprema de Justicia, instrucciones del Procurador General, antecedentes parlamentarios y partes pertinentes del presupuesto nacional.

La segunda etapa estuvo dedicada a la recolección de información estadística oficial y de fuentes ajenas al sistema. La estadística general tiene por fuente a la Oficina de Estadísticas Político-Criminales de la Procuración General de la Nación, que brindó datos actualizados al 22 de junio de 2009. Para la recolección de esta información se realizó una entrevista informativa en la sede de la Procuración General de la Nación, que fue sucedida por comunicaciones telefónicas y por la solicitud de nueva información por correo electrónico a medida que fue avanzando la investigación. Fue consultada como potencial fuente de información cuantitativa la página web de la Oficina de Estadísticas del Poder Judicial de la Nación, pero se optó por la utilización de la información producida por la Procuración General luego de concluir que ofrecía más detallada información y mayor confiabilidad en la recolección de la información. Se consultó para realizar este juicio a juzgados y fiscalías que deben responder periódicamente a las requisitorias de sendas oficinas de estadísticas.

La información más particularizada sobre los tipos de delitos estudiados en particular surgió de informes realizados por distintas unidades del Ministerio Público como la UFASE o la Unidad de Coordinación y Seguimiento de causas por violaciones a los Derechos Humanos. El Informe anual de la Procuración General de la Nación sirvió como fuente de las estadísticas que se presentan sobre la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA). Asimismo, las estadísticas sobre el funcionamiento de la Unidad de Información Financiera (UIF) fueron

obtenidas de su último informe de gestión. Debajo de cada uno de los gráficos se indica la fuente de la información que se presenta.

La tercera etapa estuvo centrada en la realización de entrevistas a operadores del sistema y a expertos con conocimiento acabado sobre su funcionamiento. Se entrevistó a jueces, fiscales, policías, expertos de organizaciones no gubernamentales, profesores universitarios y funcionarios del Ministerio de Justicia del área de protección de testigos.

La mayor parte de las entrevistas se realizaron entre los meses de mayo y junio de 2009, aunque una nueva etapa de entrevistas se llevó adelante durante los meses de agosto y septiembre del mismo año, a medida que avanzaba la redacción del borrador de este informe. Algunas de las entrevistas de esta segunda etapa fueron meramente informativas, por lo que su objetivo fue recabar información que no se había obtenido en la realizada durante la primera etapa.

Con excepción de las mencionadas entrevistas informativas, el método utilizado en el resto fue el de la entrevista semiestructurada. Es decir, se preparó previamente a cada entrevista un cuestionario informal con preguntas y temas sobre los que se pretendía tener información y opinión por parte del entrevistado, pero sin que el diálogo estuviera constreñido a ese cuestionario ni a su orden. Básicamente, las entrevistas se desarrollaron en base a las respuestas que cada entrevistado fue dando, buscando cubrir todos los temas y preguntas previstas en los cuestionarios. Ninguno de los entrevistados contó con esos cuestionarios previamente al desarrollo de las entrevistas.

La decisión de llevar adelante las entrevistas de acuerdo a este método tuvo como fundamento cierta incertidumbre previa sobre la apertura de los entrevistados a la hora de responder preguntas relacionadas a la eficacia del sistema de persecución penal del que la mayoría de los entrevistados forma parte. Por esta misma razón, se optó en la mayoría de las entrevistas por no realizar grabaciones de las conversaciones con el objetivo de generar un intercambio más fluido, relajado y sincero. Por lo que el entrevistador recolectó las respuestas a través de la toma de notas. Solo tres de las entrevistas fueron grabadas.

Durante esta etapa se hicieron además visitas de campo a la División Homicidios de la Policía Federal Argentina y a las oficinas de la UFASE. La intención fue entender mejor a través de la observación los métodos de trabajo de esas oficinas. La selección obedeció a que la información previa mostró que se trataba de dos ámbitos donde se

desarrollan métodos de investigación diferentes a los tradicionales de las agencias judiciales.

A pesar de la petición formulada, el jefe de la División Homicidios no permitió al observador participar de alguna de las reuniones que cada mañana realizan los jefes de la División con los responsables de las brigadas, en las que discuten la estrategia de cada investigación. Sin embargo, se pudieron recorrer las oficinas y observar la organización espacial y funcional de la División.

Tal como se evidencia en el informe, en la visita de campo a la UFASE se realizó un simulacro de búsqueda y cruce de información a través de sus bases de datos para poder observar el tiempo que demanda y la calidad de información que se puede obtener ante la presentación de una urgencia de las características de un secuestro extorsivo.

Se realizaron también 6 estudios de casos con el objetivo de obtener información particularizada sobre prácticas, procedimientos y plazos. Para la selección de los casos de corrupción, se optó por estudiar casos que estuvieron más expuestos frente a la opinión pública, y en los que la actividad persecutoria tuvo un mayor control social, básicamente por el interés periodístico y el interés político que suscitaron. Ello ante la información colectada previamente de casos de menor repercusión en los que los expedientes suelen quedar sin movimiento ni medidas investigativas durante largos períodos de tiempo, lo que en la jerga tribunalicia se conoce como “cajonear”. Es decir que las conclusiones que se sacan de ellos, responden a casos que tuvieron fuerte cobertura en los medios de comunicación. Sin embargo, la información colectada de organizaciones de la sociedad civil incluye investigaciones realizadas por estas instituciones tomando universos más amplios.

Respecto de los secuestros extorsivos no se presentaba la misma problemática, ya que todos los casos tienen una amplia repercusión mediática. Sin embargo, se seleccionó especialmente el caso “Blumberg”, por ser el que mayor impacto tuvo tanto en su difusión pública, pero también por haber tenido impacto en las políticas de persecución penal, de criminalización y de seguridad pública.

Para los homicidios se seleccionó un caso común, de los que suelen tener menor complejidad en su investigación y en los que los potenciales autores pueden tener alguna relación con la víctima; y un caso en el que el imputado es un policía, y que por lo tanto genera mayores complejidades para una investigación eficaz, y en el que fue clave

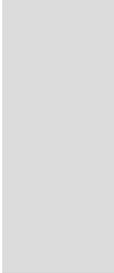
la participación de un querellante representado por un organismo defensor de los derechos humanos.

En relación con los delitos de lesa humanidad se optó por relevar dos casos relacionados con el secuestro de niños durante la dictadura, ya que conlleva mayores necesidades investigativas que los casos de desapariciones forzadas de adultos, en los que en muchos casos basta con probar los secuestros y luego las responsabilidades funcionales de los imputados en las fuerzas armadas o de seguridad. En los casos de niños secuestrados se realizan investigaciones con el fin de localizarlos con vida e identificarlos a través de pruebas de ADN luego de tres décadas de secuestro.

La última etapa estuvo destinada a la redacción del presente informe, durante la cual, como se explicaba anteriormente, se volvió a consultar a algunos entrevistados, se hicieron nuevas entrevistas y se buscó más información además de la requerida durante las etapas anteriores.

Tabla 1
ENTREVISTADOS

	Nro.
Jueces	2
Fiscales	5
Policías	2
Expertos de ONG	3
Profesor universitario	1
Director del Programa Nacional de Protección de Testigos	1



DESAFÍOS PARA LA INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN PENAL DE LOS DELITOS COMPLEJOS EN PAÍSES DE LAS AMÉRICAS

INFORME NACIONAL DE CHILE

RODRIGO DE LA BARRA COUSIÑO¹

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo incursionar en las modalidades de trabajo, prácticas y rutinas que el sistema de justicia penal chileno desarrolla para hacer frente a la investigación y procesamiento de delitos complejos.

Si bien la categoría de análisis empleada, esto es el *delito complejo*, resulta bastante vaga y difusa para una pretensión de abordaje técnico o a lo menos de pretensión empírica, creemos que luego de haber realizado esta indagación la categoría seleccionada resulta válida ya que en los hechos, y tal como se explicará en relación a los hallazgos del presente estudio, todos los operadores manejan y comparten criterios bastante homogéneos para determinar cuando estamos en presencia de un “caso” o “delito complejo”.

En efecto, podemos entender que los casos de delitos complejos son aquellos que exigen y exponen la capacidad instalada del sistema de administración de justicia penal, considerado como un todo, para dar respuesta a una demanda institucional que se sitúa en los niveles más básicos y primitivos de la propia estructuración del Estado moderno. Es decir, aquellos casos que por la gravedad, impacto social o alcance en sus efectos, ponen en cuestión una de las bases principales del

¹ Chileno, Abogado UDP, Magíster en Instituciones Legales, Universidad de Wisconsin, Madison. Académico Universidad Diego Portales y Pontificia Universidad Católica de Chile.

supuesto pacto social, en particular aquella relativa al fin y al cabo a la renuncia a la autotutela, promesa moderna que se traduce en la entrega a la sede pública del monopolio del uso de la fuerza.

De esta forma, el delito complejo surge de tanto en tanto en todas nuestras comunidades y para efectos de esta indagación recurriremos a los siguientes criterios para su definición operativa.

En primer lugar vamos a atender al impacto público del hecho. En este sentido, creemos que resulta bastante fácil para todos hacer una suerte de balance anual de aquellos casos que marcaron la agenda pública en materia de justicia criminal. Obviamente esta agenda no es rígida y pasa por las veleidades propias de lo que hoy en día está claramente marcado por las orientaciones surgidas de los medios de comunicación de masas. Lo anterior si bien puede ser considerado una distorsión, creemos que en los hechos existe una relación de mutuo complemento entre la definición de las orientaciones que el propio sistema de justicia criminal define como delito complejo y aquellas que los medios logran relevar dándoles una mayor connotación o repercusión pública.

En segundo lugar, y ya más cercanos a un plano técnico y acotado, el delito complejo se define también por el hecho de poner al sistema de justicia y en particular al sistema de indagación frente a desafíos de profesionalización mayores a los que enfrenta en sede diaria y masiva. Es decir, aquellos casos que por sus formas de comisión, estructuración y manifestación suponen en lo concreto un abordaje diverso a las respuestas regulares y ordinarias de la investigación y procesamiento de los casos.

Me parece relevante agregar explícitamente un tercer factor, el si bien resulta cuestionable nos parece que no puede ser dejado de lado. Este tercer criterio está dado por lo que podríamos denominar hechos complejos o enigmas de repercusión colectiva. Por ello vamos a considerar una serie de hechos que sin tener un claro contenido jurídico penal en sentido estricto, igualmente llegan al sistema de justicia buscando esclarecimiento. Tal es el caso por ejemplo de las desapariciones de personas o las denominadas en Chile "presuntas desgracias". Estos ingresos, que en muchas ocasiones quedan sin resolver, pueden responder a diversas posibilidades que van desde delitos de secuestro hasta el homicidio o bien a simples abandonos de hogar o rupturas familiares.

Este tipo de casos por lo general tienen una naturaleza extremadamente compleja tanto en sus aspectos investigativos como en cuanto

a su connotación pública y en muchos casos implican un alto grado de tensión para el sistema de justicia que, en general, no está diseñado su procesamiento. Por ejemplo en el caso chileno, estos hechos ingresan al sistema como denuncias regulares en sede diaria quedando entregados a nivel de Fiscalías al esquema de tramitación ordinaria de las denuncias, sin que en general exista un sistema institucionalizado para un tratamiento especial o diverso. Cosa distinta ocurre a nivel de policías en donde sí existe un esquema de mayor especialización el cual se implementó justamente a partir de un caso de alta connotación pública como fue el denominado caso de Alto Hospicio².

Situados de esta manera frente a los criterios o elementos a considerar en la pesquisa de las capacidades del sistema de justicia criminal chileno para la investigación, persecución y sanción de los delitos complejos, el presente estudio se organiza de la siguiente forma. La primera parte analiza las estructuras que definen las capacidades instaladas para hacer frente a estos casos y la demanda a las que están sujetas las mismas, su operatoria y resultados en general desde una óptica cuantitativa y cualitativa. De igual forma, y en base a la indagación cualitativa se procurará establecer tanto los criterios empleados por los organismos de investigación y persecución en la definición de este tipo de casos, la existencia de mecanismos formales o informales de alerta que permiten “rescatar” este tipo de casos del flujo regular, para luego indagar acerca de la existencia de procedimientos estandarizados para la investigación y persecución de los mismos. En este sentido, se buscará identificar patrones de actuación que sirvan de modelo a replicar o bien indefiniciones o complejidades que sea provechoso evitar. De igual forma, se buscará evidenciar las complejidades y limitantes que el esclarecimiento de este tipo de hechos enfrenta en la práctica.

Del análisis de estos hallazgos este trabajo se ha propuesto como objetivo servir de insumo para los procesos de diseño institucional o reforma en materia de políticas públicas o proyectos de cambio a ser

² El caso de Alto Hospicio se trató de una serie de desapariciones de mujeres jóvenes y menores de edad ocurridas entre los años 1998 y 2001. Tras una serie de indagaciones fallidas y explicaciones policiales en orden a abandonos de hogar y eventualmente vinculaciones de jóvenes a redes de prostitución se estableció que los hechos se trataban de secuestros con homicidio y abusos sexuales de 14 víctimas a manos de un sujeto quien posteriormente y por el hecho fortuito de la huida de una de sus víctimas se logra establecer el lugar y hallazgos de los restos de varias víctimas. Este hecho generó medidas de tipo administrativo a nivel de las policías para la estructuración de unidades de búsqueda inmediata de personas abandonando la anterior práctica de no recibir la denuncia o iniciar indagación sin que transcurrieran algunos días.

implementados en el futuro en el marco de los procesos de revisión o reforma a la justicia actualmente en curso en la Región.

No es posible dejar de mencionar que en el caso chileno, este estudio se enfrenta con una complejidad adicional cual es la escasa experiencia acumulada o si se quiere niñez o juventud del actual sistema justicia criminal instaurado a partir del año 2000 y en forma gradual en todo el país solo a partir de junio del año 2005. Esta constatación es una clara limitante a la hora de definir prácticas, protocolos o derechamente analizar los procedimientos preestablecidos para hacer frente a los casos en cuestión, básicamente debido a que no existe uniformidad de las estructuras a nivel nacional que definan un abordaje único a observar.

Ahora bien, si bien esta falta de uniformidad dificulta la indagación de las capacidades instaladas y descripción de procesos, también supone un valor agregado desde el punto de vista de las iniciativas y propuestas, transformando los esfuerzos particulares analizados en una ventana privilegiada que exhibe una gran variedad de iniciativas personales y locales, flexibilidad de los procedimientos y la escasez de burocracias y rigideces instaladas a la fecha al menos en la materia específica en estudio.

Otro factor que incide en esta investigación y que es derivado de la poca experiencia acumulada del sistema y que también concurre a complejizar las posibles conclusiones del presente informe, dice relación con la escasa capacidad crítica al interior del medio técnico o experto nacional para evaluar el funcionamiento de sistema. En efecto a la fecha la comunidad académica no ha puesto su mirada sobre la marcha efectiva de la Reforma Procesal Penal, generando una visión que permita construir desde fuera de los propios operadores una evaluación medianamente objetiva. De hecho, pese a llevar cerca de 9 años en el sistema reformado, subsiste aún en Chile una suerte de estado o situación de compromiso tanto político como académico respecto de evitar revisar los nudos más críticos del nuevo sistema en base a la evaluación de la marcha concreta del nuevo sistema. De los intentos que han existido de modificar aspectos particulares del esquema central establecido en el Nuevo Código Procesal Penal han generados duros debates e incluso quiebres dentro del ámbito académico con miradas de tipo más bien ideológicas que funcionalmente orientadas³.

³ Un ejemplo de lo anterior tuvo ocasión hacia los años 2006 y 2007 que se debate y dicta la Ley 20.253 que modifica algunas disposiciones del Código Procesal Penal en materia de funciones policiales, detención y prisión preventiva. En este debate entre varios argumentos se acusó a algunos de los partícipes del mismo de "traicionar" el espíritu de la Reforma o de pretender regresar al sistema inquisitivo.

De una u otra forma, pareciera que aún se percibe que la Reforma Procesal Penal chilena es un proyecto en ciernes y que cualquier crítica o revisión pudiese poner en riesgo su existencia y funcionamiento. Claramente esto no es así y el paso del sistema inquisitivo escrito al sistema acusatorio oral ha sido un salto cualitativo y cuantitativo que iniciado el 16 de diciembre del año 2000 podemos hoy afirmar no solo se ha consolidado en sus aspectos institucionales sino que incluso es posible plantear que ha logrado permeare los contenidos más básicos de la denominada cultura jurídica nacional. De hecho, nos parece que la marcha del sistema ha ido evidenciando cuestiones problemáticas que exigen ya con cierta urgencia discusiones de segunda generación, tales como los efectos de la negociación penal, el uso de los sistemas de selección de casos y la necesidad de regular la discrecionalidad administrativa a nivel de fiscales, entre otros temas, discusiones aún pendiente hacia las cuales este trabajo pretende enfocarse en parte. Al menos esa es parte de nuestra pretensión y esperamos poder cumplirla ante el lector.

Este trabajo es parte de la investigación de nivel regional impulsada por el Centro de Estudios de la Justicia de las Américas que indagó estas materias en distintos países del continente americano. La metodología consideró estudios de casos y entrevistas de los actores del sistema, como asimismo un análisis cuantitativo que permitiera aproximarse al fenómeno en una perspectiva comparada. Los resultados se presentan a continuación.

CAPÍTULO I

FLUJO DE CASOS POR DELITO Y SU IMPACTO EN LA OPINIÓN PÚBLICA

Desde la perspectiva cuantitativa un primer aspecto que destaca es la constatación dramática, si se quiere, de la falta de uniformidad en los criterios empleados para efectos de definir las unidades de medición que permitan establecer algún tipo de indicador de gestión o a lo menos parámetros de efectividad del sistema de justicia penal en su conjunto. En este sentido, cada institución trabaja sobre el desarrollo de sus propias cifras e indicadores sin que exista posibilidad de trazar una línea de medición transversal para el trabajo de policías, fiscalías y tribunales.

En efecto, la configuración de las estadísticas del sistema de justicia criminal son levantadas en forma independiente por cada una de las

instituciones que intervienen en las distintas etapas. Cada cual opera con un sistema de conteo propio y no integrado definiendo por sí y ante sí desde la calificación jurídica que se le da a la denuncia hasta los tipos de términos o indicadores con los que se evalúa la gestión institucional e incluso la realidad delictual del país.

Esta situación de absoluta parcelación de la información tiene razones claras y directas que en los hechos se traducen en que cada institución se evalúa sobre su propio desempeño histórico y de acuerdo a datos autogenerados, sin que a la fecha exista posibilidad concreta de modificar este esquema pese a variados intentos en la materia⁴.

Lo anterior obliga a que para efectos de tener una visión general de la situación actual en materia de estadísticas sea necesario en primer término realizar una labor de recopilación bastante compleja para luego exponer en forma independiente los datos que están disponibles en cada uno de los dos cuerpos policiales y luego en forma también separada la información que emana de la Fiscalía.

En el caso chileno, existen dos cuerpos policiales de carácter nacional. El primero Carabineros de Chile con una dotación de alrededor de 45.000 funcionarios y que cumple labores principalmente de policía preventiva y de seguridad. El segundo la Policía de Investigaciones de Chile con alrededor de 4.380 oficiales policiales y cerca de 7.500 funcionarios hacia fines del año 2008⁵, creada con fines eminentemente investigativos.

Sin perjuicio de estas macrodefiniciones institucionales, hoy ambas policías desarrollan labores de investigación y actúan bajo las instrucciones y mediante delegación de la Fiscalía en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política de la República y el Código Procesal Penal. De igual forma, ambas desarrollan labores de policía científica o criminalística⁶.

⁴ Ya desde el año 1994 que existen iniciativas de organismos no gubernamentales, en particular de la Fundación Paz Ciudadana por unificar el sistema de conteo y medición de los casos que son objeto de preocupación del sistema de administración de justicia penal. Sin embargo, estos esfuerzos no han cristalizado más allá de la integración de los sistemas estadísticos de policías, tribunales y gendarmería en un solo volumen sin que se hayan desarrollado a la fecha indicadores comunes de medición.

⁵ www.investigaciones.cl; informe de gestión operativa periodo enero a diciembre de 2008.

⁶ Para mayor información acerca de la génesis y desarrollo institucional de las policías en Chile, en particular acerca de la policía de Carabineros de Chile, ver Hugo

Junto a la señalada dispersión estadística, en el caso chileno la entrega y administración de la información tradicionalmente ha sido centralizada por parte del Poder Ejecutivo específicamente por el Ministerio del Interior, que pese a ser una repartición de carácter principalmente político, es la encargada de acumular los datos recepcionados de parte de las policías y del Instituto Nacional de Estadísticas para su presentación periódica. Lo anterior se explica por un argumento tradicional en que el Ministerio del Interior ha sido entendido como el responsable del orden y seguridad y para estos efectos tiene una suerte de supervigilancia o coordinación de los cuerpos policiales⁷. A este escenario se agrega además que hoy en día el tema “seguridad pública” o “ciudadana” o bien el tema “delincuencia” se ha situado dentro de las 3 primeras preocupaciones de la ciudadanía a nivel de opinión pública en los últimos 20 años, siendo un tema especialmente sensible en el debate político contigente⁸.

A nivel de la autoridad administrativa existe un esquema de medición que se ha venido implementando en el tiempo que opera sobre la base de un criterio de conteo de denuncias de ciertos hechos denominados “delitos de mayor connotación social”. Esta herramienta recoge la información de denuncias recibidas por Carabineros de Chile y solo refleja la tasa de hechos que se ponen en conocimiento de dicha policía en delitos contra la propiedad, lesiones, homicidio y violación. De esta forma es una herramienta limitada para efectos

Fruhling en **Carabineros y Consolidación Democrática** en Revista Pena y Estado N° 3 año 3, pp. 81 a 116.

⁷ El tema de la dependencia de las policías en el caso chileno ha sido objeto de un arduo debate tanto a en el nivel político como académico. De hecho los proyectos de reforma en el área de la justicia y seguridad se focalizaron en parte importante desde un inicio de la transición a la democracia al traspaso de la dependencia policial del Ministerio de Defensa al de Interior. Sobre este punto ver, Boletín Flasco N° 8 año 2009, Patricia Arias, Ministerio de Seguridad Pública; De la propuesta inicial a la incertidumbre actual.

⁸ Resulta interesante que este protagonismo del Ejecutivo a través del Ministerio del Interior en las temáticas de orden y seguridad y respecto del cual tradicionalmente habían sido bastante celosos recientemente ha tenido un cambio relevante en el discurso específicamente frente a dos fenómenos bastante complejos que han venido manifestándose en los últimos años. Me refiero tanto al denominado conflicto indígena como a la indagación de una serie de atentados con artefactos explosivos de menor intensidad. En este tipo de casos la visión tradicional desde el Ejecutivo había sido el asumir el tema derechamente como de resorte propio y responsabilidad mediante vocerías y despliegues de estrategias concretas. Hoy en día el discurso del Ejecutivo se ha centrado específicamente en una suerte de observación de la labor de la fiscalía entregando a nivel del discurso toda la responsabilidad del avance de los casos a esa instancia lo que claramente marca un giro en relación al abordaje tradicional de estas materias desde el Gobierno.

del análisis propuesto en el presente trabajo. Sin perjuicio de ello, esta categoría permite al menos su desagregación para algunos de los delitos reportados.

Por ejemplo, para el caso de los delitos de violación, homicidio y robos agravados, el número de denuncias recepcionadas por Carabineros y recogidas por el indicador gubernamental muestra la siguiente distribución por delito en el periodo 2001 a 2008.

Tabla 1
EVOLUCIÓN DE DENUNCIAS POR DELITOS DE MAYOR CONNOTACIÓN SOCIAL

Delito	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Violación	1.905	1.759	1.721	2.278	2.451	2.614	2.672	2.941
Homicidio	290	296	281	272	301	312	318	271
Robo con violencia	28.345	29.977	39.486	46.601	48.937	50.725	59.198	55.503

*Fuente Ministerio del Interior.
Delitos de Mayor connotación social.*

En los últimos años y conscientes de las limitaciones en el esquema de medición de los “delitos de mayor connotación social”. Las policías y el Ejecutivo han trabajado en el desarrollo de herramientas de medición más sofisticadas, poniendo énfasis actualmente en las denominadas encuestas de victimización⁹. Este cambio de suyo relevante para efectos de medir principalmente tasas de victimización y su relación con percepciones e inseguridad subjetiva se ha plasmado de forma explícita en Carabineros de Chile, institución que recientemente ha declarado abiertamente que esta herramienta es parte de sus insumos para el diseño de los planes y políticas de gestión institucional¹⁰.

Pese a estos esfuerzos, al día de hoy no es posible contar con una base cierta de análisis de información a nivel policial o del Ejecutivo que permita el ejercicio de contabilizar en forma específica la inci-

⁹ Desde el año 2003, el Ejecutivo viene desarrollando las encuestas de victimización que pretenden situar una nueva modalidad de medición supuestamente más perfecta que el esquema de conteo de denuncias. Estas encuestas se han venido implementando en sede anual los últimos años, siendo actualmente el criterio referente para efectos de medir y comparar índices de delitos.

¹⁰ Informe de Resultados de Gestión operativa año 2008, Carabineros de Chile.

dencia de los delitos complejos en la realidad delictual nacional. Hoy en día, solo es posible contar con una aproximación general a las variaciones de algunos tipos penales que son contabilizados en las estadísticas oficiales y que pueden ser considerados delitos complejos tal como se señala en la Tabla 1.

Hecha esta salvedad, y para efectos del presente informe se ha optado por ofrecer la información disponible en fuentes públicas tanto a nivel del Ejecutivo como de ambas policías, presentándola en cuanto a flujos de ingresos en general para desde ahí acotar la información a ciertas categorías de delitos que pueden ser considerados en el marco de los delitos complejos, básicamente apelando al solo criterio de su gravedad.

Para estos efectos se ha optado por levantar información estadística referida a los delitos de Homicidio, Robos Agravados, Tráfico de Drogas, Secuestros, Violación y la vasta gama de figuras penales que se enmarcan dentro de los tipos de la denominada Corrupción¹¹.

Ahora bien, respecto de la información disponible por parte de la Policía de Investigaciones de Chile es posible encontrar una mayor sistematización focalizada a los hechos en estudio, sin embargo la información disponible tampoco permite el ejercicio de dimensionar la carga de trabajo de delitos complejos que enfrenta el sistema.

Para el caso de la Policía de Investigaciones, y a modo de ejemplo, en la Cuenta Pública del Sr. Director correspondiente al año 2005 se hace alusión a que la investigación de este tipo de hechos se encontraba dentro de las preocupaciones estratégicas destacando los siguientes logros referidos a los delitos de mayor complejidad en el ejercicio correspondiente al año 2004.

- Se destaca un 29,5% más de delitos informáticos investigados con un total de 112 en el 2003 a 145 en el año 2004.
- De igual forma se señala la desarticulación de 6 importantes bandas dedicadas a la pornografía infantil en el año 2004.
- Un 25% más de organizaciones desbaratadas dedicadas a delitos sexuales y contra menores, pasando de 16 en el 2003 a 20 en el año 2004.

¹¹ En general delitos realizados por funcionarios públicos en sentido amplio del término, cometidos en ejercicio de sus funciones y que tienen por finalidad la defraudación patrimonial del interés fiscal, y que se cometen a propósito o mediante abuso de autoridad.

- Un 38,8% menos de organizaciones criminales desbaratadas dedicadas a delitos económicos, pasando de 49 casos en el 2003 a 30 en el año 2004.
- Un 12,9% más de organizaciones criminales desarticuladas dedicadas al tráfico de drogas, pasando de 155 en el 2003 a 175 en el año 2004.
- Un 475,4% más de clorhidrato de cocaína, un 206,5% más de heroína, un 28,4% más de marihuana procesada, y un 442,5% más de Unidades de Plantas de Marihuana.

La información se presenta por parte de la Policía de Investigaciones de Chile de la siguiente manera:

Tabla 2
VARIACIÓN DE DELITOS SEGÚN CUENTA PÚBLICA
POLICÍA DE INVESTIGACIONES DE CHILE AÑO 2005

Delitos denunciados	2003	2004	Variación %	1 trimestre 2003	1 trimestre 2004	1 trimestre 2005	Variación trim. 2004-2005 %
Delitos sexuales	941	1.175	25,2	226	263	260	-1,1
Homicidios	15	11	-20,7	6	3	3	0,0
Económicos	2.081	2.405	5,4	564	675	567	-17,5
Drogas	112	146	29,5	15	38	46	21,1

Tabla 3
VARIACIÓN DE DELITOS INVESTIGADOS SEGÚN CUENTA PÚBLICA
POLICÍA DE INVESTIGACIONES DE CHILE AÑO 2005

Delitos investigados	2003	2004	Variación %	1 trimestre 2003	1 trimestre 2004	1 trimestre 2005	Variación trim. 2004-2005 %
Delitos sexuales	6.211	7.968	28,3	1.380	1.560	1.893	21,3
Homicidios	948	1.059	11,7	169	303	111	-27,1
Económicos	12.975	12.401	-4,4	3.048	3.605	3.336	-14,0
Drogas	3.060	3.105	3,7	578	533	451	-13,6

Tabla 4
VARIACIÓN DE DETENIDOS SEGÚN CUENTA PÚBLICA POLICÍA
DE INVESTIGACIONES DE CHILE AÑO 2005 POR TIPO DE DELITOS

Detenidos	2003	2004	Variación %	1 trimestre 2003	1 trimestre 2004	1 trimestre 2005	Variación trim. 2004-2005 %
Delitos sexuales	918	1.064	15,0	244	300	301	0,3
Homicidios	917	694	-35,0	195	163	187	14,2
Económicos	5.100	4.909	-2,4	1.180	1.401	1.140	-18,4
Drogas	6.137	5.384	-12,6	2.036	1.141	2.066	81,1

De igual forma para el año 2006, también dentro de las orientaciones estratégicas de la Dirección de la Policía de Investigaciones de Chile se hace alusión a la investigación de delitos complejos de la siguiente forma;

- 174.850 delitos investigados el año 2005, y un incremento de 51,6% de las órdenes de investigar que imparte el Ministerio Público (90.141 órdenes), lo que representa el 53,4% de toda demanda investigativa.
- 35.081 denuncias por diversos delitos recibidas y remitidas al Ministerio Público, lo que representa un 4,9% del total registrado (710.586 casos ingresados).
- 9,7% más de peritajes criminalísticos, contabilizándose cerca de 28.330 peritajes. En el período el Ministerio Público aumentó en un 36,3% la demanda de informes periciales, totalizando 7.720 solicitudes.
- 24.933 procedimientos criminalísticos especializados, que van desde concurrencias al sitio del suceso, inspecciones oculares y reconstituciones de escena.
- En el año 2005 se investigaron 932 denuncias por homicidio en todo el país. De estos se esclareció el 92,1% (858 casos).

Se destacan los siguientes casos de investigación de delitos complejos:

- 136 casos de delitos informáticos investigados, totalizando 393 desde el 2003.
- 29 casos investigados por distribución de pornografía infantil, y 4 organizaciones desbaratadas, totalizando 12 desde el 2003.
- 7 organizaciones desarticuladas dedicadas a delitos sexuales y contra menores, totalizando 43 desde el 2003.

- 10.232 casos de delitos económicos investigados, y 29 organizaciones desbaratadas, totalizando 108 desde el 2003.
- 408 organizaciones desarticuladas dedicadas al tráfico de drogas, totalizando 738 desde el 2003.
- 4.156 procedimientos por Ley de drogas (97,8% más que en el 2004), que arroja como resultado cifras superiores a las del año 2004:
 - un 161% más de pasta base de cocaína incautada.
 - un 30% más de marihuana procesada decomisada.
 - 42,5% más de detenidos por infracción a la Ley de drogas, totalizando 7.642 casos.

Adicionalmente, la Policía de Investigaciones de Chile reporta para el año 2005 los siguientes resultados de acuerdo a la cuenta pública:

- 10,7% más de detenidos entre el año 2004 y el año 2005, contabilizándose 56.772 el último año.
- 6.915 casos investigados de personas perdidas y presuntas desgracias, solo con un 82,3% de tasa de esclarecimiento (5.693 personas ubicadas).
- 341 prófugos de la justicia detenidos en la Región Metropolitana, con un perfil de alto grado de reincidencia, peligrosidad y pronuntuario policial, lo que permitió la cancelación de 865 órdenes de aprehensión pendientes.

Tabla 5

DELITOS INVESTIGADOS SEGÚN POLICÍA DE INVESTIGACIONES DE CHILE
POR TIPO DE DELITO Y SU VARIACIÓN AÑOS 2004 Y 2005

Total país Delitos investigados	Total 2004	Total 2005	Variación % 2004-2005
Delitos sexuales	7.968	8.047	1,0
Homicidios	1.059	932	-12,0
Lesiones	8.571	7.828	-8,7
Hurto	30.836	24.118	-21,8
Robos	89.652	72.202	-19,5
Delitos económicos	12.401	9.494	-23,4
Drogas	2.106	1.797	-14,7

Tabla 6
TOTAL DE DETENIDOS POR TIPO DE DELITOS SEGÚN POLICÍA DE
INVESTIGACIONES DE CHILE Y SU VARIACIÓN AÑOS 2004 Y 2005

Total país Detenidos	Total 2004	Total 2005	Variación % 2004-2005
Delitos sexuales	1.064	1.237	16,3
Homicidios	594	812	36,7
Lesiones	1.521	1.745	14,7
Hurto	3.940	5.058	28,4
Robos	5.297	6.068	14,6
Delitos económicos	4.989	4.255	-14,7
Drogas	5.364	7.642	42,5

Tabla 7
TOTAL DE CASOS DE DELITOS COMPLEJOS INVESTIGADOS POR LA POLICÍA
DE INVESTIGACIONES DE CHILE Y SU VARIACIÓN AÑOS 2004 Y 2005

Total país Crimen organizado y delitos complejos Casos Investigados	Total 2004	Total 2005	Variación % 2004-2005
Organizaciones criminales desarticuladas (ley de drogas)	175	408	133,1
Casos investigados por distribución de pornografía infantil	6	29	383,3
Desarticulación de bandas dedicadas a la pornografía infantil	8	4	-50,0
Organización criminal desbaratada por delitos sexuales y contra menores (nac. e internacional)	20	7	-65,0
Casos investigados por delitos informáticos	145	136	-6,2
Organizaciones criminales desbaratadas por delitos informáticos	2	0	-100,0
Casos investigados por delitos económicos	8.345	10.232	22,6
Organización criminal desbaratada por delitos económicos (nac. e internacional)	30	29	-3,3

Esta información de la Policía de Investigaciones se presenta aquí a modo de ejemplo y da cuenta de la falta de un sistema homogéneo para efectos de concordar en base a indicadores objetivos que permitan evaluar tasas delictuales en general y en particular respecto de los delitos complejos.

A lo anterior se agrega otra dificultad derivada del hecho de que un porcentaje no menor de los ingresos relativos a delitos complejos y específicamente dentro del ámbito de la delincuencia económica y de corrupción no tienen origen a nivel de las policías, sino que a través de otras instancias, tales como; la propias fiscalías en uso de las facultades de inicio de investigaciones de oficio, la denuncia o requerimiento de autoridades de fiscalización de tipo constitucional y administrativo y el público en general tal como ocurre en materia de delitos económicos mediante la presentación de querrelas o acciones judiciales directas ante los tribunales.

Es así que para efectos de tener un panorama lo más completo posible y renunciando a un afán integrador o definitivo respecto de contar con una estadística unificada o transversal, se ha optado por utilizar en este estudio los datos provenientes de la Fiscalía. Esta fuente de información permite consolidar las denuncias recepcionadas de ambas policías, tribunales y otras agencias para así poder acceder a los datos completos sobre investigaciones iniciadas y tramitación de los delitos bajo estudio a este nivel.

Obviamente esta opción tiene el costo de dejar fuera aquellas investigaciones de delitos complejos que surgen de la pesquisa policial autónoma y que aún no han generado la judicialización para efectos de la investigación. En este universo quedan comprendidas relevantes labores de inteligencia policial y administrativa que aún no cobran visibilidad para el sistema de justicia y que en ocasiones nunca llegan a esa etapa, siendo un área de preocupación aún pendiente en el esquema institucional vigente.

Con estas salvedades a continuación se desarrolla la información estadística disponible por parte del Ministerio Público.

La siguiente tabla muestra la progresión de ingresos registrados por el Ministerio Público separados de acuerdo a las categorías de delitos que son contabilizadas año a año.

Tabla 8
PROGRESIÓN DE INGRESOS REGISTRADOS POR EL
MINISTERIO PÚBLICO SEPARADOS DE ACUERDO A LAS CATEGORÍAS DE DELITOS

Categoría de delito	2000-2004	2005	2006	2007	2008	Total
Robos	49.330	54.889	78.834	96.165	93.390	372.618
Robos no violentos	195.622	144.804	177.565	186.069	190.611	894.671
Hurtos	163.447	114.193	132.137	133.156	132.881	675.814
Otros delitos contra la propiedad	78.553	50.308	58.264	66.292	69.781	323.198
Lesiones	128.239	90.666	138.062	160.079	180.424	697.470
Homicidios	1.691	1.029	1.313	1.315	1.448	6.796
Delitos sexuales	14.219	11.955	14.969	15.913	18.291	75.347
Delitos contra la libertad intimidad	69.400	58.241	84.621	117.784	155.463	485.509
Faltas	87.719	48.440	72.352	94.346	117.741	420.598
Delitos ley de tránsito	24.493	18.154	23.313	27.483	29.149	122.592
Delitos ley de drogas	13.671	8.163	10.661	12.701	16.295	61.491
Delitos económicos	38.647	24.418	34.829	33.772	39.519	171.185
Delitos funcionarios	1.005	686	1.049	1.173	1.165	5.078
Delitos de leyes especiales	7.187	10.647	21.089	16.986	21.181	77.090
Delitos contra la fe pública	3.935	3.604	4.699	4.553	4.864	21.655
Cuasidelitos	17.892	13.641	16.944	17.549	17.672	83.698
Otros delitos	84.445	71.754	98.187	123.968	159.559	537.913
Total	979.495	752.602	968.888	1.109.304	1.249.434	5.032.723

Fuente: Anuario Estadístico Ministerio Público año 2008.

Como primera constatación llama la atención la magnitud de progresión de los ingresos entre el periodo 2000 a 2004 en relación a los años siguientes, hecho que se explica por la puesta en marcha gradual que tuvo el sistema en Chile, el cual se fue instalando por regiones del territorio nacional, entrando en vigencia en todo Chile solo a partir del mes de junio del año 2005. Esto explica la agrupación de los años 2000 a 2004 en un solo dato y el peso relativo de los mismos en el total nacional previo a la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Penal en la Región Metropolitana donde se ubica

la capital de Santiago. De esta forma, solo a la partir del año 2006 es posible tener estadísticas comparables a nivel nacional para efectos de estudios comparativos.

La segunda constatación relevante es el aumento constante y sostenido de los ingresos año tras año. La aparente disminución del año 2005 debe ser interpretada en el contexto de que los hechos contabilizados en el año 2005 corresponden solo a los meses de junio a diciembre para la Región Metropolitana que concentra cerca del 35% de la población del país, por esta razón la baja es solo aparente¹².

Específicamente en relación a los delitos que son materia de este estudio, se hace necesario desagregar la información presentada.

Del total de ingresos, los delitos que nos ocupan corresponden a una parte menor de ciertas categorías de las expuestas, a saber, un pequeño porcentaje de robos violentos, ciertos delitos de homicidio, algunos delitos de la ley de drogas en especial grandes casos de tráfico, delitos contra la libertad solo en cuanto a casos de secuestros de cierta connotación y solo algunos casos de delitos económicos y funcionarios, ya sea por su elevado monto o bien por la calidad o número de las personas involucradas.

De esta forma si analizamos el peso relativo de este tipo de hechos en el total de casos que ingresan año a año a la Fiscalía podemos aproximarnos a un universo referencial de la demanda de este tipo de casos sobre el sistema y respecto de las cuales este estudio se ha planteado indagar.

En este sentido si tomamos el año 2008 como ejemplo la composición porcentual de cada una de estas figuras en el total de ingresos es la siguiente:

¹² De acuerdo a los datos del Censo de 2002, Chile cuenta con una población de aproximadamente 16.135.000 habitantes, concentrando la Región Metropolitana más de 6 millones de habitantes. www.ine.cl

Tabla 9
 PORCENTAJE DE CASOS POR TIPO DE DELITO SEGÚN EL
 MINISTERIO PÚBLICO PARA EL AÑO 2008

Categoría de delito	Porcentaje
Robos	30,9
Robos no violentos	10,2
Hurtos	6,3
Otros delitos contra la propiedad	2,5
Lesiones	4,8
Homicidios	5,1
Delitos sexuales	10,5
Contra la libertad e intimidad	2,7
Faltas	0,6
Delitos ley de tránsito	0,9
Delitos ley de drogas	13,0
Delitos económicos	2,3
Delitos funcionarios	0,3
Delitos de leyes especiales	2,8
Delitos contra la fe pública	0,7
Cuasidelitos	0,5
Otros delitos	5,8
Total	100

Fuente: Anuario Estadístico Ministerio Público 2008.

Ahora bien, así considerado el caso de delito complejo es parte de un universo de casos y participa de él en un porcentaje bastante menor en relación al ingreso general de la Fiscalía. En este sentido, ya la tendencia a la estructuración de unidades especializadas, por tipo de delitos, como veremos más adelante, al interior de las Fiscalías tiende a reconocer a nivel orgánico las complejidades investigativas de este tipo de hechos, asignando proporciones mayores de recursos humanos a determinados tipos de hechos.

En este sentido creemos relevante destacar en el nivel orgánico y dentro de esta opción por la especialización, la existencia ya consolidada de Unidades de Delitos Económicos y Funcionarios. Este tipo

de hechos que si tomamos el ejemplo del año 2008 en su ingreso no llega al 6 % del total de casos (considerando a los delitos económicos, funcionarios y contra la fe pública) concentran un porcentaje de entre un 15 hasta incluso un 25% de los fiscales en algunas fiscalías Locales y Regionales¹³.

Es decir desde el punto de vista de la estructuración y orgánica de las Fiscalías a lo menos en lo que a distribución de recursos humanos especializados se refiere, ha existido una conciencia creciente a destinar una mayor proporción de fiscales a los casos de delincuencia económica y corrupción, pese a representar en conjunto un porcentaje bastante menor de los ingresos ordinarios. Esta opción sin duda constituye una decisión político criminal que si bien no ha sido explícita resulta evidente.

Otro antecedente que resulta útil reconocer a la hora de analizar la demanda que este tipo de casos impone al sistema, dice relación con una categoría de análisis que se recoge en la siguiente tabla y que se traduce en determinar si la denuncia desde su inicio va dirigida contra persona determinada o no. Esta diferenciación, que se ha venido consolidando en las estadísticas del Ministerio Público resulta relevante a la hora de plantear los desafíos reales que impone la denuncia de un caso complejo al aparato de investigación y persecución.

¹³ Por ejemplo, la Fiscalía Local de Las Condes con un total de 20 fiscales cuenta con una Unidad de Delitos Económicos de 5 Fiscales, es decir un 25% de los fiscales están abocados exclusivamente a investigar perseguir delitos de carácter Económico o Funcionario. En el caso de la Fiscalía Centro Norte, aquella que concentra el mayor número de casos para la Región Metropolitana del total de 77 fiscales solo 13 de ellos pertenecen a la Unidad de Delitos Económicos siendo la Fiscalía que lleva los casos de delitos económicos y funcionarios de mayor complejidad y relevancia.

Tabla 10

CASOS CON IMPUTADO CONOCIDO Y DESCONOCIDO POR TIPO DE DELITOS Y SU RELACIÓN PORCENTUAL, SEGÚN DATOS DEL MINISTERIO PÚBLICO PARA EL AÑO 2008

	Imputado Conocido	% IC	Imputado Desconocido	% ID	Total
Robos	15.515	16,6	77.875	83,4	93.390
Robos no violentos	18.048	9,5	172.563	90,5	190.611
Hurtos	46.396	34,9	86.485	65,1	132.881
Otros delitos contra la propiedad	31.295	44,8	38.486	55,2	69.781
Lesiones	122.766	68,0	57.658	32,0	180.424
Homicidios	1.266	87,4	182	12,6	1.448
Delitos sexuales	11.333	62,0	6.958	38,0	18.291
Contra la lib. e intimidad de las personas	99.284	63,9	56.179	36,1	155.463
Faltas	103.852	88,2	13.889	11,8	117.741
Delitos ley de tránsito	2.893	99,2	219	0,8	29.149
Delitos ley de drogas	12.413	76,2	3.882	23,8	16.295
Delitos económicos	24.514	62,0	15.005	38,0	39.519
Delitos funcionarios	590	50,6	575	49,4	1.165
Delitos de leyes especiales	16.512	78,0	4.669	22,0	21.181
Delitos contra la fe pública	3.284	67,5	1.580	32,5	4.864
Cuasidelitos	13.172	74,5	4.500	25,5	17.672
Otros delitos	69.391	43,5	90.168	56,5	159.559
Total nacional	618.561	49,5	630.873	50,5	1.249.434

Fuente: Anuario Estadístico Ministerio Público 2008.

Esta tabla pone en evidencia un antecedente extremadamente relevante para efectos del presente estudio, toda vez deja de manifiesto que en muchos de los casos emblemáticos de lo que podríamos denominar delito complejo, la imputación es un dato investigativo inicial.

Especialmente ilustrativo resulta el dato para el delito de homicidio en donde un 87,4% de los casos se inicia con una indagación dirigida a un imputado determinado. Es decir la investigación se plantea como una actividad de confirmación y prueba más que una actividad de esclarecimiento y pesquisa propiamente tal para un gran porcentaje de los casos de homicidios.

Algo similar ocurre en materia de delitos económicos y funcionarios ya que más de un 50% de los casos se inician como una búsqueda focalizada en contra de una persona determinada. Obviamente lo anterior no significa que la investigación y persecución siempre vayan a desembocar en la confirmación de las imputaciones iniciales pero sin lugar a dudas, en general los porcentajes de sentencias y adjudicaciones guardan estrecha relación con esta división inicial de los casos.

Desde esta perspectiva, si el objeto de este estudio fuera tratar de medir la complejidad investigativa de los casos considerando la complejidad en cuanto a dificultades de esclarecimiento propiamente tales, sin duda el robo violento y no violento impone al sistema de investigación mayor "complejidad" objetiva y criminalística que el homicidio, a lo menos desde esta óptica inicial acerca del cómo direccionar una investigación penal.

Otro aspecto a considerar en esta aproximación general a la demanda que el ingreso de casos supone para el sistema en materia de delitos complejos dice relación con el número de juicios orales que los tipos de delitos investigados suponen en el total de casos que llega a esta etapa procesal.

Lo anterior resulta relevante ya que en el modelo chileno, cualquier pena que se imponga sobre los 5 años de privación de libertad necesariamente deber ser aplicada en un Juicio Oral. En consecuencia, las modalidades procesales simplificadas o abreviadas que admiten márgenes relevante de negociación están permitidas para penas de hasta 5 años. De lo anterior, resulta que el delito complejo debiese estar destinado a concluir con penas elevadas ante los ojos del sistema sin embargo ello no es así y de la información disponible esta hipótesis resulta controvertida por los hechos, como se demuestra a continuación.

La siguiente tabla exhibe los números totales de juicios orales realizados para el año 2008 por cada una de las categorías de delitos contabilizadas señalando además el peso relativo de cada uno de este tipo de ilícitos en el total de juicios orales.

Nuevamente aquí surgen hallazgos relevantes para efectos de romper ciertos mitos con los que usualmente se funciona en el sistema penal. Por ejemplo, el caso del homicidio resulta paradigmático ya que de los más de 1.400 casos ingresados en el sistema para el

año 2008 solo cerca de 450 llega a término vía juicio oral, es decir menos de un 40% de los casos de homicidios generan acusaciones y en este sentido la potencialidad de penas superiores a los 5 años. Obviamente no todos los hechos ingresados como homicidio deben necesariamente resolverse o concluir dentro del año de la medición, sin embargo resulta una diferencia demasiado evidente como para preguntarse qué ocurre con más del 60% de los casos de homicidio que o bien llegan a penas inferiores a 5 años vía negociación penal o derechamente quedan sin adjudicación jurisdiccional.

Tabla 11

NÚMERO DE JUICIOS ORALES POR TIPO DE DELITO Y SU RELACIÓN PORCENTUAL PARA EL AÑO 2008 SEGÚN EL MINISTERIO PÚBLICO

Categoría de delito	Total casos	Total
Robos	2.838	30,9
Robos no violentos	935	10,2
Hurtos	583	6,3
Otros delitos contra la propiedad	233	2,5
Lesiones	438	4,8
Homicidios	467	5,1
Delitos sexuales	962	10,5
Contra la lib. e intimidad	248	2,7
Faltas	54	0,6
Delitos ley de tránsito	87	0,9
Delitos ley de drogas	1.197	13,0
Delitos económicos	212	2,3
Delitos funcionarios	25	0,3
Delitos de leyes especiales	261	2,8
Delitos contra la fe pública	65	0,7
Cuasdelitos	47	0,5
Otros delitos	533	5,8
Total	9.185	100

Fuente: Anuario Estadístico Ministerio Público 2008.

En materia de delitos económicos con cerca de 40.000 casos ingresados para el año 2008, solo poco más de 200 llegó a la etapa de juicio oral. Esta cifra representa cerca del 0,5% de los casos y si bien en parte importante se explica por modalidades procesales alternativas propias de los delitos patrimoniales como es el acuerdo reparatorio y las bajas penas que establece la ley para este tipo de hechos, resulta sintomático que tan pocos casos permitan siquiera la discusión en sede jurisdiccional de penas superiores a los 5 años de privación de libertad¹⁴. Algo semejante ha sido planteado recientemente por el Sr. Fiscal Nacional quien recientemente ha señalado en la prensa que los magros resultados en las investigaciones por delitos relativos a la denominada corrupción manifestando expresamente que en parte se explicaban por las la bajas penas asignadas por ley a este tipo de delitos¹⁵.

De esta forma, al menos desde la perspectiva estadística, no es posible establecer una relación directa entre diversos factores que tradicionalmente han sido considerados como propios de la indagación de un delito complejo y las alternativas procesales más sofisticadas que establece el sistema tal como ocurre con el juicio oral. Como vemos, la complejidad investigativa no necesariamente dice relación con la gravedad o connotación del hecho, como tampoco con las alternativas procesales que conlleva su enjuiciamiento.

En efecto, paradójicamente por una parte delitos de extrema gravedad como hemos visto a propósito del homicidio y de alto impacto y repercusión pública pueden suponer desafíos investigativos bastante menores que hechos de menor entidad; y por la otra, aquellos casos de gravedad y que a primera vista debiesen ser resueltos mediante los esquemas procesales más sofisticados como el Juicio Oral están siendo resueltos en su gran mayoría mediante esquemas abreviados o alternativos.

Estos hallazgos a propósito de una indagación preliminar acerca de las cifras referidas a los delitos complejos, ponen en evidencia un tema de la mayor complejidad que a modo de conclusión provisoria debemos destacar. Esta relación entre ingresos por casos de delitos complejos y sus formas de enjuiciamiento vía esquemas diversos al

¹⁴ El art. 241 del Código Procesal Penal permite la terminación del caso mediante acuerdos entre víctima e imputado en aquellos delitos que protejan bienes jurídicos de carácter patrimonial y cuasidelitos

¹⁵ "Si quieren más penas que reformen el Código Penal", señaló el Fiscal Nacional Sabas Chauan en www.elmercurio.cl 7 de enero de 2010.

juicio oral pone en entredicho unos de los aspectos centrales de la concepción de juicio oral en cuanto a esquema de procesamiento para casos de penas elevadas en base a la estructura de valoración de bienes jurídicos que soporta el Código Penal y la legislación sustantiva. La falta de correlación entre complejidad, gravedad del hecho, juicio oral y pena merecen plantear una voz de alerta, ya que quiérase o no esta falta de coherencia pone en cuestión cualquier pretensión de prevención general que se le asigne al proceso y la pena. Lo anterior resulta especialmente notorio respecto de los delitos económicos y funcionarios en donde prácticamente la inexistencia de juicios orales y en consecuencia de penas superiores a los márgenes

Tabla 12
TIEMPOS PROMEDIO DE TRAMITACIÓN (EN DÍAS) POR CATEGORÍA DE DELITO PARA EL AÑO 2008 SEGÚN EL MINISTERIO PÚBLICO

Categoría de delito	Días
Robos	100
Robos no violentos	78
Hurtos	73
Otros delitos contra la propiedad	94
Lesiones	88
Homicidios	338
Delitos sexuales	266
Contra la lib. e intimidad	78
Faltas	45
Delitos ley de tránsito	187
Delitos ley de drogas	188
Delitos económicos	201
Delitos funcionarios	275
Delitos de leyes especiales	153
Delitos contra la fe pública	237
Cuasidelitos	225
Otros delitos	74
Promedio	93

Fuente: Anuario Estadístico Ministerio Público 2008.

de beneficios de cumplimiento alternativos a la pena, dan una clara señal de que complejidad investigativa no necesariamente es sinónimo de complejidad de enjuiciamiento o de penas elevadas¹⁶.

Tabla 13

TIEMPOS PROMEDIO DE TRAMITACIÓN (EN DÍAS) DE JUICIOS ORALES POR CATEGORÍA DE DELITO PARA EL AÑO 2008 SEGÚN EL MINISTERIO PÚBLICO

Categoría de delito	Días
Robos	308
Robos no violentos	316
Hurtos	387
Otros delitos contra la propiedad	360
Lesiones	424
Homicidios	408
Delitos sexuales	564
Contra la lib. e intimidad	385
Faltas	278
Delitos ley de tránsito	329
Delitos ley de drogas	354
Delitos económicos	745
Delitos funcionarios	790
Delitos de leyes especiales	379
Delitos contra la fe pública	410
Cuasidelitos	504
Otros delitos	365
Promedio	375

Fuente: Anuario Estadístico Ministerio Público 2008.

¹⁶ En el caso chileno la Ley 18.216 establece formas de cumplimiento alternativo a las penas privativas de libertad para penas no mayores a los 5 años. Esta norma en conjunto con las disposiciones relativas al juego de las agravantes y atenuantes que señala el CP en sus artículos 65 y siguientes permiten que gran parte de los casos sea cual sea su gravedad admitan mecanismos de negociación penal y aplicación de penas inferiores a los 5 años.

Este tema queda de manifiesto con más fuerza en el apartado siguiente en donde se analiza la tramitación y flujos de las investigaciones por delitos complejos desde una perspectiva cualitativa y que se presenta a continuación.

CAPÍTULO II

CARACTERIZACIÓN Y DESAFÍOS PARA LA INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE LOS DELITOS EN EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

1. Estructura general del sistema de justicia criminal, ingreso y flujo de casos

A grandes rasgos, el sistema de administración de justicia penal vigente hoy en Chile tiene su antecedente en los procesos de Reformas Procesales Penales que ubican su génesis en las discusiones surgidas ya en el propio proceso codificador fundacional de fines del siglo XIX e inicios del XX¹⁷. Este proceso de reformas quedó postergado en el devenir institucional y se reactiva y cristaliza no solo en Chile sino que en prácticamente todo el subcontinente hacia las dos últimas décadas del siglo XX con especial fuerza.

Corriendo los riesgos de la sobreesimplificación, es posible sostener que el modelo procesal penal vigente en Chile a partir de la vigencia del Código Procesal Penal del año 2000 responde a las características de un sistema acusatorio reformado, en donde existe una clara separación de las funciones de investigación a cargo de un Ministerio Público autónomo e independiente de las funciones jurisdiccionales y decisorias coactivas a cargo del Poder Judicial. Por otra parte, a nivel jurisdiccional y en lo procesal y orgánico se divide la etapa de investigación dejando esta a cargo de un juez la supervisión de la indagación y la etapa de juicio oral a cargo de un tribunal colegiado. Además, el sistema contempla una serie de mecanismos de negociación penal y salidas alternativas que dan cuenta de más de un 20% de las salidas jurisdiccionales a nivel agregado.

Desde la perspectiva funcional el proceso se divide básicamente en tres etapas, según se describe en el siguiente cuadro.

¹⁷ El propio Mensaje del antiguo Código de Procedimiento Penal Chileno de 1907 hace referencia a la necesidad de transitar a la brevedad a un esquema de procedimiento penal de tipo acusatorio, reforma que tardó casi un siglo en llegar a la legislación nacional con la dictación del Código Procesal Penal del año 2000.

Recuadro 1

ETAPAS DEL PROCESO PENAL EN CHILE

La **etapa de investigación** se inicia cuando el Ministerio Público toma conocimiento de un hecho que tenga carácter de delito, sea por vía de denuncia, por inicio de oficio por parte del Ministerio Público o por querrela.

Durante esta fase, los fiscales realizan, con auxilio de las policías, todas las diligencias orientadas al esclarecimiento de los hechos, en forma autónoma y desformalizada. En consecuencia, los antecedentes recogidos durante esta etapa no constituyen prueba (solo adquirirán este carácter en la medida que sean producidas en juicio oral, salvo las excepciones que contempla la ley) sino que solo permiten al organismo encargado de la persecución penal preparar su presentación en el juicio, tomar decisiones en torno a la continuación de la investigación (pudiendo, por ejemplo, archivar provisionalmente, utilizar la facultad de no iniciar la investigación o aplicar el principio de oportunidad), utilizar formas procedimiento abreviadas o solicitar salidas alternativas como la suspensión condicional del procedimiento o los acuerdos reparatorios.

Si bien es una etapa desformalizada en que el fiscal tiene amplia flexibilidad para llevar adelante las diligencias que estime pertinentes, una vez que el fiscal requiera autorización judicial para realizar ciertas diligencias, recibir prueba anticipadamente, obtener resolución sobre medidas cautelares o cuando lo estime oportuno, debe formalizar la investigación. La formalización es la comunicación que efectúa el fiscal al imputado en presencia del juez de garantía de que desarrolla actualmente una investigación en su contra respecto de uno o más delitos determinados.

A partir de la formalización se hace permanente la intervención del juez de garantía en el control de la investigación y se hace necesaria la participación del imputado y su defensa en el desarrollo del procedimiento.

Una vez transcurridos los plazos establecidos para la investigación a partir de la formalización, debe procederse al cierre de la investigación, pudiendo solicitarse el sobreseimiento definitivo o temporal de la causa, formular acusación, comunicar la decisión del Ministerio Público de no perseverar en el procedimiento.

Presentada la acusación, se inicia la **etapa intermedia o de preparación del juicio oral**, que tiene como objetivo fundamental determinar que pueda efectivamente iniciarse un juicio oral en contra de una o más personas determinadas, que el juicio pueda desarrollarse válidamente sin estar afectado por vicios producidos durante la fase de investigación y disponer las condiciones para que el tribunal oral pueda desarrollar el juicio en forma eficiente, resolviendo cuestiones de previo y especial pronunciamiento y solicitudes y observaciones en torno a la prueba ofrecida por las partes.

El **juicio oral** es la fase central del procedimiento, en función del cual se organizan todas las actuaciones previas del proceso. El juicio oral se desarrolla ante un tribunal colegiado compuesto por tres jueces bajo los principios de la imparcialidad, ya que hasta el momento del juicio, el tribunal no ha tenido contacto con la investigación; de la inmediación, según el cual la información debe ser recibida directamente por el tribunal, en forma oral, concentrada y continua; de la contradictoriedad, que exige la presencia y actuación de las partes en el juicio; y de la publicidad, permitiendo a cualquier persona, por regla general, presenciar la audiencia.

No obstante ser esta, en términos gruesos, la estructura central del proceso, y constituir el procedimiento ordinario la regla general y norma supletoria, lo cierto es que el sistema está diseñado para que, en su conjunto, tenga herramientas que le permitan una selección de casos que van a alcanzar la etapa de juicio oral, pudiendo terminar otros (la gran mayoría) por la vía de procedimientos breves, por facultades privativas del Ministerio Público o por medio de salidas alternativas.

Fuente: Fundación Paz Ciudadana.

Este procedimiento supone un esquema de tribunales en que se dividen las principales etapas a cargo de jueces y tribunales distintos buscando proteger valores y principios del nuevo sistema como la oralidad y la imparcialidad del tribunal. En este esquema interviene los siguientes tribunales con competencia penal;

Tribunales con competencia penal

Son los tribunales a los que la ley les otorga la facultad de conocer y resolver acerca de los crímenes, simples delitos y faltas cometidos en el país como también proteger los derechos de los intervinientes. Con distintos roles en el sistema, básicamente nos referimos a los juzgados de garantía, tribunales orales, Cortes de Apelaciones y Corte Suprema.

- **Juzgados de garantía:** La función principal del juez de garantía (que opera como tribunal unipersonal) es efectuar el control de la actividad persecutoria desarrollada por el fiscal en conjunto con las policías, resguardando los derechos del imputado, quien debe tenerse como inocente durante el proceso.

Excepcionalmente puede realizar actos que constituyan prueba anticipada, en casos en que pueda resultar imposible producirla durante el juicio.

Además tiene la facultad de conocer y dictar sentencia en los casos tramitados conforme a otros procedimientos distintos al ordinario (abreviado, simplificado, monitorio).

- **Tribunales Orales:** Son tribunales colegiados compuestos por tres jueces, que tienen por función conocer y fallar las causas en procedimiento ordinario, una vez terminada la etapa de investigación y concluidas las actuaciones propias de la preparación del juicio oral.

- **Cortes de Apelaciones:** En el contexto de su competencia en materia penal, la función principal es conocer de los recursos de nulidad interpuestos en contra de las sentencias definitivas dictadas por un tribunal con competencia en lo criminal, cuando corresponda de acuerdo a la ley procesal penal.

Además resuelve en algunos casos recursos de apelación en contra de ciertas resoluciones dictadas por los jueces de garantía y de casación.

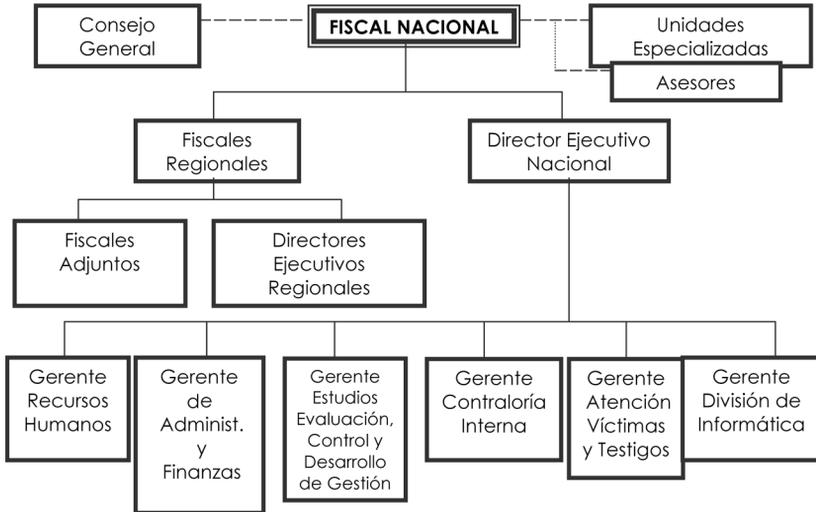
- **Corte Suprema:** Conoce recursos de nulidad interpuestos en contra de las sentencias definitivas dictadas por los tribunales con competencia en lo criminal, cuando le corresponda de acuerdo a la ley procesal penal.

Fuente: Fundación Paz Ciudadana.

La investigación penal está a cargo del Ministerio Público, el cual se estructura territorialmente con alrededor de 665 fiscales para una población aproximada de 16 millones de habitantes¹⁸. Los fiscales son los titulares de la acción penal y están a cargo según la Constitución y la ley de la dirección de las policías para el desarrollo de las investigaciones penales.

¹⁸ Fuente cuenta pública Ministerio Público año 2009.

Cuadro estructura orgánica Ministerio Público nivel nacional



Desde la perspectiva orgánica y funcional cada Fiscalía Regional y a su vez Local se organiza en forma autónoma y coexisten diversos modelos de funcionamiento, sin que a la fecha existan patrones de organización y gestión unificados a ser impuestos desde la jerarquía institucional. Esta es quizás una de las principales características del modelo de Ministerio Público chileno, la falta de una estructuración definida y homogénea a nivel nacional. Esto pese a las características de organismo centralizado y jerarquizado a la fecha no ha cristalizado una pauta de organización nacional, quedando entregado a los niveles regionales y locales tanto la definición de las estructuras orgánicas internas como el diseño de los procesos de gestión al interior de las fiscalías dentro de un marco bastante amplio definido por la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público¹⁹.

¹⁹ Ley 19.640, Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público define la estructura de la Fiscalía Nacional y de las Fiscalías Regional, no establece el número de fiscalías locales ni tampoco el número de fiscales locales, dejando la definición de la distribución de los recursos humanos y materiales a definiciones del Fiscal Nacional y a su vez a las Fiscalías Regionales la distribución de recursos humanos y materiales a la figura del Fiscal Regional.

Es así como encontramos Fiscalías que definen desde sus modalidades de atención de público hasta la división de especialidades por delito o distribución de recursos humanos en forma independiente y diversa incluso dentro de una misma ciudad. Esta tendencia al parecer podría ser revertida con la asunción del nuevo Fiscal Nacional quien ha explicitado su intención de homogenizar procedimientos administrativos en el último tiempo²⁰.

Sin perjuicio de lo anterior, ya a casi 9 años de vigencia del nuevo sistema es posible establecer una cierta forma de estructuración de las Fiscalías al menos en las ciudades de mayor tamaño, tema que cobra especial relevancia para el objeto del presente trabajo.

En efecto, el esquema de Fiscalías especializadas por materia o delito se ha ido imponiendo y generalizando por sobre la división o estructuración territorial de las mismas.

A grandes rasgos, podemos describir que la organización de las Fiscalías a nivel de ciudades medianas y grandes establece un sistema de división territorial para abordar el delito común y en paralelo un esquema de fiscales especializados en materia de determinados delitos; principalmente delitos vinculados a ley de drogas, delitos económicos, delitos violentos y sexuales y fiscalías especializadas en robos. Las variaciones sobre esta forma de organización dicen relación con el mayor o menor énfasis de la asignación exclusiva de las materias, dependiendo del tipo de ingresos de cada realidad local²¹.

Es importante detenerse en este esquema toda vez que en general el sistema ha ido institucionalizando un esquema de filtros tendientes a ofrecer a lo menos dos tipos de tramitación en donde los criterios de especialización material y a su vez el criterio de complejidad de los casos juegan un rol central a la hora de poder proyectar el nivel investigativo o atención que recibirá un caso determinado.

²⁰ Cuenta Pública Fiscal Nacional Sabas Chahuán Sarras, abril de 2008.

²¹ El esquema de Fiscalías especializadas señalado está bastante extendido en las principales ciudades y zonas urbanizadas del país.

Es así como del análisis de la operatoria concreta de las Fiscalías el primer filtro que aparece y que responde a las definiciones estructurales del nivel regional tiene que ver con que el caso en cuestión tenga un carácter propio de una infracción de especialidad. Es decir tratarse de un delito de drogas, económico, sexual o violento o bien delito común y robos. Salvado lo anterior y asignado el caso a la unidad que corresponda, existe un segundo nivel que atiende a la proyección de la dificultad del caso en cuestión. Este criterio que en un primer momento es indiciario, puede variar de acuerdo al avance de la investigación y va a determinar si el caso adquiere una tramitación de tipo masiva o lo que podríamos llamar personalizada.

De hecho incluso dentro de las Unidades Especializadas existen a su vez subunidades de tramitación masiva lo que da cuenta de la consolidación de un esquema de trabajo diverso y que responde a un criterio no explícito que reconoce la complejidad del hecho como factor determinante a la hora de dar un curso personalizado a la investigación.

Este primer filtro aun cuando no sea permanente o imborrable nos permite establecer una primera división que atiende al tratamiento a nivel de las Fiscalías para el “caso complejo”. Esta primera división dice relación con que el caso complejo escapa a la tramitación masiva y rutinizada, o si se quiere, burocrática del delito común. Esta separación da luces acerca del tratamiento organizacional interno de las Fiscalías para el abordaje de los casos complejos, en cuanto a que se esfuercen por establecer una **tendencia hacia la personalización de la investigación del delito complejo**.

En este sentido, si pudiésemos describir a grandes rasgos el proceso de ingreso y asignación al interior de las Fiscalías desde la llegada de la *notitia criminis* a la asignación del caso es posible señalar el siguiente esquema.

En Fiscalías medianas y grandes, en primer término va a operar un criterio de especialidad, es decir tratándose de delitos de drogas, sexuales y violentos, robos y económicos, el fiscal jefe va a determinar su ingreso a cada una de estas unidades especializadas.

Luego de esta asignación y atendido a la complejidad del delito, el caso complejo va a ser sacado de la línea de tramitación masiva para efectos de radicar tempranamente su indagación en un fiscal determinado. Es decir, el caso complejo se caracteriza a nivel del proceso de asignación por *eludir* la tramitación masiva para radicarse lo antes posible en un esquema personalizado.

Como se advierte, el rol principal a este nivel lo desempeña el Fiscal Jefe quien está a cargo de la respectiva unidad, y es el encargado en teoría por reglamento de determinar la asignación de los casos²².

Este procedimiento permite dar cuenta de la regla general de ingreso, análisis, selección y asignación de casos que podríamos denominar complejos. Sin embargo, existen otros mecanismos que operan en paralelo y que dicen relación con la interacción fiscalía-policía y otras instancias que van definiendo el análisis y posterior tramitación de este tipo de hechos.

En efecto, con lo anterior nos referimos a aquellos casos que tienen su génesis en investigaciones iniciadas por la policía en forma autónoma o por otras entidades que poseen facultades fiscalizadoras y de tipo contencioso. Este tipo de entidades ejercen facultades de tipo administrativas y sancionatorias y que pueden o no derivar en procesos penales. En esta materia, se hace necesario desarrollar mecanismos de coordinación previa de parte de las agencias y el organismo de persecución penal²³.

En este tipo de casos, organismos administrativos tales como Servicio de Impuestos Internos, Servicio de Aduana, Unidad de Análisis Financiero, Superintendencias²⁴ e incluso los propios cuerpos policiales

²² El Reglamento de Fiscales Jefes de la Fiscalía Nacional establece dentro de las tareas del Fiscal Jefe las labores de asignación de casos. Asimismo replica nivel reglamentario una disposición que tiene su antecedente en la Ley orgánica que dispone que ciertos casos de complejidad deben ser asumidos por los fiscales regionales como forma de asegurar la independencia u objetividad de la investigación y persecución. Sin perjuicio de lo anterior, de las entrevistas se constata que esto no siempre ocurre así siendo delegada la labor de asignación por los fiscales jefes en personal subalterno e incluso definida en forma automática mediante un sistema computacional.

²³ Sobre este punto nos referimos a una multiplicidad de organismos de tipo administrativo que ejercen labores de fiscalización con facultades de investigación y diligenciamiento asociado, tales como facultades registro y secuestro o incautación administrativa, teniendo además la obligación de denunciar y en ocasiones sostener la acción penal. Por ejemplo en materia de recaudación y hacienda, aduanas, mercado de valores, etc.

²⁴ En el caso chileno, existe una serie de organismos de fiscalización de naturaleza administrativa y dependientes del Ejecutivo que tienen facultades fiscalizadoras de bastos y complejos ámbitos de regulación en diversas materias tales como mercados de valores, bancos, salud, entre otras. Estas instancias en ocasiones ejercen facultades jurisdiccionales administrativas que pueden dar lugar a sanciones pecuniarias muy relevantes.

realizan una indagación previa determinando casos y objetivos que posteriormente devienen eventualmente en indagación penal. Este mecanismo que cada vez cobra mayor relevancia supone por lo general una compleja interacción de las Fiscalías con organismos técnicos de fiscalización y asimismo selección previa de blancos, grupos, hechos u operaciones a investigar antes de la judicialización de la causa.

Este esquema sin duda plantea nuevos y complejos desafíos que de alguna forma suponen alterar el escenario constitucional de la titularidad exclusiva de la acción penal por parte del Ministerio Público. Esto a lo menos en cuanto a resorte inicial de la definición y dirección estratégica de la investigación lo que trae aparejadas una serie de consecuencias desde la perspectiva de la persecución.

En efecto, esta modalidad de trabajo no esta exenta de complejidades que pueden derivar en conflictos institucionales producto de los distintos fines de las agencias involucradas con aquellos fines y dinámicas propias del Ministerio Público, principalmente estructurado para un afrontamiento masivo y regular de casos.

En general las agencias y estructuras administrativas de fiscalización cuentan con un alto contenido técnico y especializado que exige del Ministerio Público, no solo un esfuerzo de coordinación, sino además especialización relevante. El creciente derecho administrativo sancionatorio se topa en muchas de sus materias de competencia con tipificaciones penales en áreas sensiblemente reguladas, tales como el funcionamiento del Mercado de Valores, Tributación entre otros. En estos casos, que por definición suponen competencias investigativas y jurídicas altamente especializadas el involucramiento penal no siempre resulta conveniente para los fines fiscalizatorios toda vez que puede traer aparejados estándares probatorios y sustantivos mucho más elevados que aquellos que exige la práctica jurisdiccional administrativa. Es así que no resulta difícil prever una suerte de criminalización inversa derivada de la acción de los indagados por acceder al esquema de protección de garantías propio de los imputados en sede penal exponiendo a las indagaciones administrativas a estándares de análisis y convicción más elevados que los de la sede administrativa especializada. Este tema emana del presente estudio como una de las perspectivas a futuro del tratamiento del delito complejo en el sistema penal en ciertas materias en las cuales tradicionalmente el sistema penal no ha estado operando.

2. Flujo del caso complejo

Para efectos de analizar el flujo del caso complejo desde su ingreso al sistema hasta su judicialización vamos a optar por realizar el seguimiento de la tramitación del caso desde la óptica de la Fiscalía. Esta opción en el caso chileno creemos que resulta conveniente ya que en el ordenamiento jurídico nacional el Ministerio Público es el organismo autónomo encargado por la Constitución para la dirección de la investigación y en su caso el ejercicio de la acción penal, ofreciendo así la perspectiva más completa para efectos de comprender la operatoria del sistema en su conjunto²⁵.

Sin perjuicio de la opción señalada, cabe hacer presente que existen ciertas materias en que ambas policías operan en un marco investigativo bastante autónomo para la iniciación de investigaciones decidiendo los objetivos y blancos a investigar para luego proceder a presentar investigaciones avanzadas a la Fiscalía optando así por su judicialización. Este esquema resulta bastante usual por ejemplo en materia de investigaciones por Narcotráfico y Lavado de Dinero. En estos casos generalmente la policía decide autónomamente la iniciación de las investigaciones presentando a la fiscalía investigaciones ya encaminadas para efectos de pedir medidas de tipo intrusivo tales como entradas y registros, incautaciones o secuestros, detenciones, interceptaciones de comunicaciones, etc.

En esta materia se constata un gran margen de autonomía e incluso discrecionalidad de las policías, lo que incluso a juicio de algunos fiscales resulta algo extremo. De hecho, en materia de investigaciones por droga hay cierta percepción de los fiscales que es la policía la que determina con qué fiscales investigar y en consecuencia con qué tribunales trabajar, moviendo con bastante libertad la competencia, lo que resulta factible en este tipo de delitos. Creemos que en materia de investigaciones por delitos de drogas se constata un liderazgo en cuanto a impulso investigativo en el nivel policial por sobre las eventuales opciones estratégicas de la Fiscalía, cosa que no ocurre en otro tipo de investigaciones, escapando a la lógica tradicional de los sistemas de trabajo de abordaje del delito complejo direccionados desde la Fiscalía.

²⁵ Artículo 80 A Constitución Política de la República de Chile.

2.1. Ingreso y asignación del caso

De las fuentes de información empleadas es posible reconstruir los siguientes pasos que marcan el ingreso y posterior asignación de los casos complejos a nivel de las Fiscalías Locales.

La principal definición estratégica para la asignación de este tipo de casos está dada a nivel orgánico en primer término, como se ha dicho, por el criterio de la especialidad.

Definido lo anterior, el Fiscal Jefe de la Fiscalía Local o de la Unidad Especializada va a emplear como segundo criterio el de asignar un caso que se presenta *prima facie* complejo a un fiscal determinado, salvando por así decirlo el caso de la tramitación estandarizada y masiva.

De esta forma nos parece interesante que más que existir protocolos que establezcan *a priori* la existencia de modalidades de tramitación para casos de mayor complejidad, la opción por la personalización temprana parece ser la alternativa que a los ojos del sistema entrega mayor garantía de indagación. Este criterio es compartido por los fiscales entrevistados quienes en general señalan la asignación personalizada como la mejor manera de posicionar un caso complejo desde el inicio.

Para la definición de la complejidad, si bien no existen mecanismos o criterios rígidos o predefinidos, sí existe bastante consenso y no parece ser un tema de preocupación de los actores el definir cuándo estamos en presencia de este tipo de casos. Es decir ninguno de los entrevistados tuvo problemas para manejar lo que podríamos entender por un concepto operativo de caso complejo.

En este sentido, el criterio manejado en forma unánime está dado básicamente por ciertas particularidades que inciden en la necesidad de focalizar la atención de un fiscal en su tramitación desde la etapa inicial de la tramitación. Los factores que hemos podido identificar son los siguientes; Primero, la presencia mediática asociada al caso. Segundo, las personas que intervienen tanto como denunciantes o posibles imputados. Tercero, la complejidad jurídica. Cuarto, la eventual repercusión política del caso, y Quinto, la relevancia del caso en tanto a prioridad de persecución prioritaria de la propia fiscalía²⁶.

²⁶ Este quinto factor pese a no ser un factor masivo y que surgió de una sola de las

Los ejemplos de los criterios anteriores a nivel operativo son múltiples. Respecto del primero, esto es la presencia mediática del caso, últimamente se ha venido haciendo reiterativo el desarrollo de “investigaciones conjuntas” de equipos periodísticos con policías que van dejando al descubierto casos de redes de prostitución, pornografía infantil, entre otras. Estos casos definen la complejidad a partir del involucramiento mediático en donde las instituciones policiales y la Fiscalía buscan posicionarse mostrando acción y eficiencia. Generalmente estos casos se trabajan por meses a nivel periodístico y luego se denuncian ante la policía ya estando con antecedentes bastante avanzados recurriendo al sistema con antecedentes e informaciones muchas veces de legalidad discutible que ponen al sistema bajo bastante presión. Este tipo de casos sin duda presenta complejidades asociadas al uso extensivo de cámaras ocultas, grabaciones clandestinas e incluso uso de periodistas como *agentes provocadores o encubiertos* cuya legalidad es dudosa forzando muchas veces procedimientos de la fiscalía para acelerar la indagación.

Una vez determinada en base los criterios mencionados la complejidad del caso la opción de la persecución dice relación, como se dijo, con la personalización temprana de las decisiones de la investigación. En este sentido, resulta a juicio de este investigador un hallazgo relevante el hecho de que en lugar de tender a una respuesta estructurada o semiestructurada, propia de los denominados criterios expertos, la percepción de los indagadores es que a mayor importancia o complejidad del caso más personalizada y no estructurada debe ser la respuesta.

Dentro de esta línea, una propuesta interesante que fue posible pesquisar a nivel de la asignación es la opción por la asignación en casos complejos a equipos o duplas de trabajo. Esta opción surge como consecuencia de un aprendizaje temprano que revirtió una de las orientaciones iniciales que tendía a la personalización de ciertos casos de connotación. De hecho, este criterio de asignación a un fiscal determinado de los casos complejos si bien tiene una fuente legal,

entrevistas a Fiscales jefes me parece que merece ser relevado ya que supone una mirada estratégica de parte de la Fiscalía en orden a iniciar o direccionar inicialmente indagaciones con fines institucionales propios, como por ejemplo en materias en que no existe jurisprudencia o criterios judiciales asentados, la inexistencia de sentencias en un determinado tipo de delitos, la falta de claridad para efectos de tener configurados ciertos delitos, entre otras. Es decir este factor resulta relevante ya que el carácter de complejo de un determinado caso va a estar definido por la propia institución no siendo esta un mero espectador de los ingresos.

obviamente deja en una exposición excesiva y bajo riesgos de personalización que no resulta adecuada según lo ha demostrado la experiencia. Otro de los beneficios de la asignación por equipos o duplas es la instalación de sistemas de control horizontal o de pares.

Este esquema supone la asignación del caso a dos o más fiscales quienes se responsabilizan de la marcha del caso, el desarrollo de las diligencias más relevantes y el debate de las decisiones de formalizar o asistencia a audiencias.

Esta opción por la asignación a duplas o equipos de trabajo es bien recibida por los fiscales y policías en general e incluso es vista por los mandos superiores como una forma de prevenir el personalismo, la sobreexposición y el que podríamos denominar efecto sesgo propio de cualquier trabajo investigativo el cual tiende en ocasiones a la excesiva focalización y muchas veces insistencia acrítica en las líneas de indagación generadas inicialmente.

2.2. Criterios legales y reglamentarios

Ahora bien, sin perjuicio de los criterios operativos o funcionales de especialización por materia, existen a nivel Legal y Reglamentario ciertas orientaciones para el Ministerio Público que definen expresamente la asignación de aquellos casos de connotación y complejidad a los fiscales de rango superior. Este criterio que resulta ser el único criterio formal, paradójicamente resulta al parecer el menos empleado a nivel de fiscalías medianas o grandes toda vez que en dichas unidades el fiscal jefe asume un rol mucho más marcado por la gestión y control, que por la investigación y litigación propiamente tales.

De hecho de las entrevistas con fiscales se descubren incluso situaciones en que el caso aparece públicamente siendo tramitado por el Fiscal Jefe aunque en los hechos está a cargo de un fiscal distinto, con mayor especialización y experiencia concreta, o derechamente con mayores habilidades reconocidas por el propio superior o Fiscal Jefe.

Este criterio que puede resumirse en que a mayor complejidad del caso se requiere mayor jerarquía o antigüedad del fiscal a cargo tiene su antecedente en el artículo 18 de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público que dispone que de manera excepcional el propio Fiscal Nacional puede asumir la investigación de un caso siguiendo como criterio para esto la investidura de los imputados o

víctimas y siempre y cuando su involucramiento suponga proteger la independencia y autonomía de la persecución²⁷.

De aquí es posible obtener un criterio sustantivo y orientador derivado de un valor propio de la persecución cual es la necesidad de proteger la independencia y autonomía de la indagación en aquellos casos considerados complejos. Sin embargo, dicha protección en la ley se ve restringida solo a la investidura de las personas relacionadas al hecho. Este criterio de base legal y orgánica constitucional nunca ha sido utilizado en estos ya casi 9 años de vigencia del sistema y se relaciona a uno de los aspectos mayormente resaltados a nivel de todas las entrevistas de los operadores y que dice relación con la inexistencia total de la variable política o presiones a que al menos aquellos fiscales que han llevado casos complejos y cuya complejidad está asociada especialmente a la investidura de los involucrados señalan haber sentido o considerado al momento de actuar. Esta es, sin lugar a dudas, una de las mayores fortalezas que puede demostrar, hasta ahora, el sistema en lo que a funcionamiento del Ministerio Público se refiere. De las entrevistas realizadas en forma unánime los fiscales señalan que la variable política o derechamente las presiones políticas no son un factor relevante a la hora de tomar decisiones en uno u otro sentido en el marco de una causa ya asignada²⁸.

Es decir el criterio legal de asignación de casos a nivel del Fiscal Nacional atendiendo a la “investidura” de los involucrados, planteado en la ley como forma de proteger la autonomía e independencia de la investigación, podemos afirmar que hoy en día, se siente suficientemente resguardada por los fiscales que han debido manejar casos en donde esta variable ha estado a lo menos presente al momento de decidir su asignación, siendo manejado el problema a nivel de las Fiscalías Regionales sin que haya sido necesario el involucramiento del Fiscal Nacional.

La otra norma de rango orgánico constitucional que contribuye a la definición de criterios para el tratamiento de los casos complejos está dada por la facultad del Fiscal Nacional contenida en el artículo

²⁷ Artículo 18, Ley 19.640, Orgánico Constitucional del Ministerio Público.

²⁸ Lo anterior merece ser destacado ya que si bien a la fecha no es posible detectar una gran cantidad de casos que involucren actores políticos relevantes en temas por ejemplo de corrupción, sí han existido investigaciones involucrando a Parlamentarios por delitos relativos a la administración de recursos públicos, e incluso casos de delitos sexuales seguidos en contra de un senador de la República en ejercicio.

19 de la Ley 19.640 que dispone que el Fiscal Nacional de manera excepcional podrá disponer que un Fiscal Regional asuma una investigación en casos de hechos delictivos que lo hicieren “necesario por su gravedad o por la complejidad de su investigación”. Esta norma que ha sido utilizada en múltiples ocasiones ha respondido a criterios más bien mediáticos o de impacto público, relacionados a hecho de cierta conmoción, persistencia noticiosa o investidura de las partes, casos que han llevado a la Fiscalía a “reaccionar” nombrando un Fiscal Regional.

Esta modalidad de asignación establecida en la ley en los hechos ha traspasado el marco de aplicación de los Fiscales Regionales y se ha implementado en una suerte de subsistema a nivel de casos de complejidad o repercusión mediana. En efecto, se ha vuelto común que las Fiscalías Regionales designen fiscales con dedicación exclusiva o preferente frente a casos en que es posible detectar una preocupación de diversos actores que hacen que el caso no necesariamente complejo, adquiera cierta connotación y se mantenga en la agenda mediática o institucional. En este sentido, es posible citar múltiples ejemplos de fiscales de asignación exclusiva o preferente para casos de reiteración de delitos comunes en donde lo que se busca es unificar la investigación bajo una visión de conjunto para un abordaje estratégico que la lógica general del caso a caso pareciera no permitir²⁹.

En síntesis, en lo que a asignación de los casos complejos a nivel de fiscalías se refiere, podemos señalar que más que la existencia de protocolos o procedimientos pre definidos, en los hechos existe un esquema organizacional en que el principal criterio orientador empleado es la especialización por materia. Este esquema absorbe gran parte del ingreso y asignación de los casos complejos bajo estudio (principalmente delitos violentos y casos económicos y de corrupción en sentido amplio). Ahora bien, cabe recordar que este esquema opera siempre dentro del entorno territorial de una Fiscalía Regional determinada limitado así por ámbitos territoriales predefinidos y con competencias espaciales determinadas. Ahora bien, más allá de la división por materias es posible que en el devenir del caso o incluso desde su inicio se presenten investigaciones en que los criterios legales y reglamentarios de investidura de los involucrados, gravedad de los hechos y complejidad investigativa supongan la intervención de

²⁹ Esta modalidad de trabajo se ha utilizado en múltiples ocasiones como por ejemplo en materia de las denominadas “olas de asaltos en el sector oriente”, casos de estafas múltiples o robos a cajeros automáticos, entre otras.

un fiscal determinado sea este la máxima autoridad regional o bien un Fiscal Adjunto en carácter de preferente o exclusivo.

Es así como la estrategia para abordar los casos complejos se resume básicamente en la personalización de la tramitación más que en la operatoria de protocolos o esquemas especiales de indagación técnicamente definidos *a priori*.

2.3. Investigación del caso complejo

Asignado el caso dentro de las opciones señaladas procede el inicio de la investigación. Como primera constatación queda claramente establecido que no existen para la gran mayoría de los casos estándares de investigación o protocolos que definan los pasos a seguir siendo, una vez más, la personalización la opción institucional para enfrentar estos hechos.

Lo anterior si bien pudiera aparecer a primera vista como una debilidad del sistema, resulta una opción a lo menos razonable luego analizar el funcionamiento regular del sistema respecto de un caso “no complejo”. Esto básicamente por los excesivos procesos de gestión e indicios de burocratización que ya son posibles de detectar en el devenir regular de los casos. Si bien existen diferencias sustantivas en la organización y procedimientos de trabajo de las distintas fiscalías incluso dentro de una misma ciudad, existen dificultades claras para el ciudadano común para acceder al sistema. Al menos en algunos lugares de la ciudad de Santiago y en determinadas fiscalías una víctima que desea entregar información relevante de su causa se encuentra con una verdadera muralla si es que a poco andar de su denuncia obtiene él mismo antecedentes que allegar a la investigación. Un ejemplo obtenido bajo la técnica del observador participante por el propio investigador permite ilustrar esta situación.

Un ciudadano es víctima de un robo de cosas de su propiedad mientras esta se encuentra vacía. El hecho ocurre cerca de las 16 horas y se denuncia cerca de las 20 horas. Posteriormente el mismo día un vecino señala haber visto a unos sujetos a la hora del hecho y reconocer a parte de ellos como integrantes de un grupo que se junta en las inmediaciones del lugar. Este dato es corroborado por otro vecino que señala haber escuchado que algunos conocidos del mismo barrio se estarían adjudicando el delito señalando además que parte de las cosas estarían en una casa del sector y que otras estarían siendo vendidas. La víctima trata de aportar estos antecedentes a la policía pero esta señala que no

lo puede recibir y que deben ser presentados a la Fiscalía ya que la denuncia está realizada y solo la Fiscalía puede determinar los pasos a seguir. Luego la víctima trata de entregar los antecedentes a la Fiscalía a través de un *call center* en donde se informa que el caso aún no llega y que será ingresado dentro de tercero día, por lo tanto no es posible saber a quién entregar los antecedentes y que se vuelva a contactar a los días siguientes. En caso de insistir y lograr ser atendido por el *call center* recién al quinto día es posible entregar a una operadora los antecedentes para que esta los comunique al Fiscal y este decida después de 7 días del hecho si instruye a la policía investigar, y en caso de que se decida investigar se envíe una orden a la policía que en el mejor de los casos llegará a los 3 días siguientes en trámite expedito para luego salvar en el sistema interno policial y ver a qué funcionario se le asigna, en un escenario optimista de 2 a 3 días. Es decir en el caso planteado es razonable esperar entre 10 a 15 días para que el dato investigativo surgido el mismo día del hecho pueda generar una línea investigativa a seguir. Obviamente a estas alturas es muy probable que ya no resulte relevante su indagación.

Dentro de este esquema o respuesta normal, la asignación temprana del caso a un fiscal determinado sin duda marca la tramitación posterior. Creemos que resulta especialmente relevante en este sentido el concepto de “tramitación” en cuanto a inicio de una cierta ritualidad investigativa estandarizada y rutinaria direccionada al cumplimiento de trámites que perfectamente podrían ser considerados como tendientes a evocar la ritualidad del antiguo expediente propio del sistema escriturado anterior y con importantes remembranzas a evaluaciones de mérito propias de un sistema de prueba tasada.

2.4. Desarrollo de la investigación

Definida así la opción por la personalización en la asignación del caso complejo en etapas tempranas, la definición de los esquemas de indagación va a depender en gran medida de las opciones del Fiscal sin que existan por lo general pautas o criterios de suficiencia investigativa predefinidos *ex ante* para la determinación de los pasos que debe seguir la acreditación de un hecho y sus partícipes. Lo anterior cuenta con algunas excepciones relevantes.

La primera se da en el caso de los delitos de homicidios. En este tipo de casos, existe una suerte de tradición a nivel policial en el tratamiento criminalístico e incluso a nivel forense que determina la estandarización en los lineamientos básicos a emplear frente a una

denuncia de este tipo. En efecto, ya desde la inspección de los sitios del suceso, exámenes corporales, necropsias y empadronamientos para los casos de homicidios están bastante definidos a nivel policial y desde ahí en adelante replican un proceder estandarizado de la investigación del Fiscal.

Otra excepción aunque de tipo embrionaria y que contribuye a una cierta operatoria de lo que podríamos considerar esquemas de indagación predefinida a nivel de la investigación de los delitos complejos dice relación con la intervención en este tipo de casos de los entes periciales.

En el delito de homicidio de repercusión o connotación pública es posible constatar una activa participación pericial, la que en general interviene de manera integral aunque no necesariamente coordinada. El involucramiento pericial en materia de delitos de homicidio responde a un esquema también ha sido bastante estudiado y predefinido en sede policial. Estos casos usualmente generan la intervención de todos los equipos periciales que involucran peritos químicos, balísticos, médico forenses, fotógrafos, planimetrías, biología molecular, entre otros, resumiendo prácticamente el total de las experticias disponibles a nivel de los laboratorios policiales.

Lamentablemente lo anterior no supone necesariamente la coordinación ni integración de las experticias direccionadas estratégicamente en reportes, informes o pericias que confluyan en una visión única y creciente permitiendo así el desarrollo de hipótesis sucesivas o que permitan la configuración de una tesis central que integre los hallazgos. Por el contrario, en general la intervención pericial se presenta más bien mediante reportes independientes unos de otros que no integran los hallazgos para producir nuevas hipótesis ni líneas investigativas a chequear o confirmar.

Esta tarea de integración queda entregada meramente a los fiscales y no se entiende formar parte de la labor pericial, policial o técnica policial, lo que ha generado en algunos casos de connotación que el exceso de pericia en juego sea más bien una fuente de dudas que un medio para alcanzar mayor certeza a la hora de fallar. Esto es ratificado por algunos de los fiscales entrevistados para quienes la intervención pericial aparece más bien como una fuente de insumos independientes a ser presentados y ofrecidos al fiscal más que un proceso de integración de evidencias que confluyan en una teoría única que se va fortaleciendo en la sede policial y fiscal de acuerdo al método hipotético y de ensayo y error.

En este sentido los servicios periciales trabajan el caso más bien en la lógica de un reporte final a ser evacuado por un tercero imparcial, dejando al fiscal la elaboración de hipótesis y contrahipótesis. En este sentido pareciera estar extendido entre los peritos una suerte de creencia de la elaboración de hipótesis comprometería su objetividad y es así como no es poco común que incluso llegando la investigación a etapas muy avanzadas el fiscal se encuentra con la necesidad de nuevas diligencias o pericias de haberse planteado con anterioridad hubiesen permitido una mayor pero que no se realizaron oportunamente ya que en los informes los peritos solo se limitan a plasmar sus resultados sin buscar integrar armónicamente todas las experticias que confluyen a la investigación como un todo.

En este sentido, nos parece que se va creando una suerte de brecha entre lo policial y lo pericial que en lugar de ponerse la una al servicio de la otra y ambas al servicio de la investigación tienden a correr por caminos paralelos y a ofrecerse al fiscal en un relato no necesariamente integrado. Esta es quizás una de las conclusiones provisionales que destacan del presente trabajo.

Otra excepción relativa a la existencia de algún tipo de guía, estándar o protocolo de investigación para los delitos complejos que vaya más allá de la mera opción por la personalización, dice relación con algunos delitos en donde la Fiscalía ha generado un nivel de estrategias coherentes y relevantes como también pioneras en la definición de la forma, estándares de investigación, persecución juzgamiento e incluso sanción. En esta línea, destaca la labor desarrollada en torno a la investigación de delitos de lavado de dinero en donde se ha dado vida a una legislación relativamente nueva y que no contaba con jurisprudencia relevante³⁰.

En efecto, tratándose de lavado de dinero, en especial aquel proveniente del tráfico de drogas en los pocos años de funcionamiento de la Reforma Procesal Penal se ha desarrollado un trabajo relevante para efectos de definir tanto un esquema investigativo, como a su vez criterios de persecución que permitan tener por acreditado los elementos básicos a la hora de acusar por este tipo de hechos. En este sentido, el rol jugado por una entidad central y de tipo consultivo más que operativo de la propia Fiscalía Nacional en los hechos ha funcionado definiendo un esquema de suficiencia investigativa y de cargo para este tipo de delitos tradicionalmente considerados com-

³⁰ Ley 19.913.

plejos permitiendo construir en conjunto con las policías y al final del día tribunales la suficiencia investigativa apta para lograr sentencias.

Esta materia constituye uno de los pocos ejemplos de estandarización o protocolos destinados a definir estándares de investigación para casos complejos a nivel nacional creados desde la Fiscalía. Ahora bien, estos criterios no operan en cuanto a definiciones rígidas y obviamente el caso a caso se impone en definitiva, sin embargo estos esfuerzos permiten homogenizar buenas prácticas a nivel nacional por una parte y por la otra dar apoyo y seguridad a los fiscales para llevar adelante casos en los que generalmente la inexistencia de víctimas no permiten su denuncia o acceso a la visibilidad pública para iniciarse por formas diversas a la propia pesquisa fiscal o policial.

De esta forma la Unidad de Delitos Económicos y Crimen Organizado de la Fiscalía Nacional funcionó en los primeros años de operación de la Reforma Procesal Penal promoviendo activamente la investigación y persecución de delitos de lavado de activos, actuando en apoyo de las fiscalías locales y estableciendo hitos o requisitos de suficiencia investigativa para este tipo de hechos con resultados relevantes que exhibir³¹.

Resulta interesante que en el caso de esta unidad existió una decisión de política de persecución explícita en materia de lavado activos, decisión de participar y apoyar el 100% de las investigaciones de estos delitos a nivel nacional lo que al cabo de unos años de funcionamiento permite hoy día tener una suerte de protocolo o forma de abordaje predefinida para estos hechos en sus diferentes etapas, tales como pautas para el desarrollo de investigación patrimonial tradicionalmente ajena a policías y fiscales como también parámetros relativos a los requisitos mínimos de acreditación de los delitos base. Estos modelos de trabajo se han basado en un esquema de recolección de experiencias y buenas prácticas y no en un modelo impositivo central sino por el contrario en incorporar a los organismos centrales en forma consultiva o asesora de los fiscales para direccionar en conjunto las pesquisas.

³¹ Datos de la Fiscalía dan cuenta de 16 condenas por delito de Lavado de Dinero y varias investigaciones abiertas principalmente en materia de activos provenientes de Narcotráfico y otras figuras entre los años 2002 y 2009. Lo anterior resulta destacable ya que el sistema anterior en cerca de 9 años de vigencia de la ley que sancionó específicamente el lavado de activos proveniente del narcotráfico, solo se logró una sentencia condenatoria. Esto según información publicada en Diario *El Mercurio* de 23 de noviembre de 2009.

Resulta interesante destacar que este esquema considera aspectos que van desde insumos tan básicos como el centralizar los formatos de oficios o requerimientos de información a partir de modelos exitosos, hasta en definir los contenidos mínimos de entrevistas en caso de administración de casos en que fiscales de distintos lugares del país deben levantar información en forma descentralizada.

Esta forma de abordaje de investigación predefinida, o si se quiere formateada en casos de determinados delitos complejos resulta interesante por constituir un posicionamiento desde la fiscalía de rutinas investigativas que trascienden la asignación personalizada en cuanto a respuesta tradicional frente al delito complejo. De hecho este tipo de abordaje creemos que resulta conveniente y se empieza a dar en forma menos centralizada con otros tipos de casos que también pueden ser considerados dentro de la noción operativa de delito complejo tal como ocurre en materia de delitos sexuales.

En efecto como hemos señalado, dentro de la estructuración de las Fiscalías en base a la especialización por delitos, algunas fiscalías regionales del gran Santiago han optado fuertemente por la especialización en materia de delitos económicos y funcionarios. A nivel de estas unidades existe una valoración positiva de la especialización y de las sinergias propias de un diálogo y acceso permanente a casos de mayor especificidad que van determinando un liderazgo técnico y jurídico en el manejo de este tipo de imputaciones.

Además, este esquema permite una interacción más fluida entre fiscales y policías especializados en donde se van asentando en forma progresiva y paulatina pautas investigativas colectivas que sirven de base a la investigación de delitos más complejos. En este sentido, podemos rescatar de las entrevistas a los actores del sistema la unanimidad de aceptación acerca del criterio de especialización como piedra angular sobre la cual construir parámetros investigativos para asumir delitos de una mayor complejidad como son los de tipo económico, financiero o relativos a la corrupción.

2.5. Definición de diligencias en particular

De las entrevistas realizadas es posible señalar que no existe definición de pautas o directrices investigativas especiales para abordar los delitos complejos. Es así como la opción por la personalización temprana se traduce en que la definición de las diligencias en concreto, su prelación y organización estratégica quedan entregadas a la creatividad o iniciativa de cada fiscal o a la falta de estas.

Aun cuando no existe una dinámica o secuencia preestablecida de pasos a seguir en la indagación sí existe una estructura de control que supone la presencia más activa del control jerárquico al menos al interior de las Fiscalías respecto de la marcha del caso complejo. Existe absoluta coincidencia entre los entrevistados de que en casos de complejidad o connotación hay una mayor presencia del control jerárquico a nivel de fiscalías y la tendencia al abordaje de las estrategias investigativas y legales en base a la estructuración de equipos de trabajo, con involucramiento directo de los abogados asesores del propio Fiscal Regional para el desarrollo del caso en conjunto con el fiscal a cargo³².

Este involucramiento consultivo de los asesores jurídicos de la jerarquía institucional en los hechos supone un monitoreo constante y cercano de cada caso complejo. Ahora bien, esta opción en general es bien recibida por los fiscales a cargo de los casos, pero en ocasiones es posible detectar algún tipo de sensación o sentimiento de intervención en donde el fiscal aparece como representando decisiones que no necesariamente comparte y de las cuales igualmente deberá responder.

Por otra parte, este involucramiento de la jerarquía institucional en la marcha del caso también puede ser objeto de algún tipo de objeción relativa a la noción bastante extendida en algunos sistemas de la idea del fiscal natural. Este esquema que asemeja la competencia judicial a la competencia de los fiscales y al concepto de debido proceso de juez natural e imparcialidad si bien no tiene mayor aplicación en el sistema nacional, sí puede surgir como elemento o noción debatida en cuanto a la conveniencia del compromiso de la jerarquía institucional frente a la marcha de un determinado caso en cuanto a compromiso del principio de objetividad. En efecto, el hecho de que en cada caso complejo exista un involucramiento aunque indirecto de las jerarquías regionales ponen sin duda una presión y limita las posibilidades de maniobra frente al posible fracaso de una determinada estrategia investigativa, tema que merece ser relevado en el presente trabajo como debilidad o complejidad del sistema. Por otra parte, obviamente esta forma de trabajo dificulta o bien hace ilusorio el control jerárquico.

³² Cada Fiscal Regional cuenta con un equipo de abogados asesores de su confianza para efectos del desarrollo de las labores que la ley le encomienda. Este grupo cumple labores de asesoría jurídica y control de las decisiones de los fiscales en determinados ámbitos discrecionales. De igual forma participan activamente en las investigaciones en la toma de decisiones, sin embargo no tienen el rol de fiscal en cuanto a litigantes.

En el modelo de Ministerio Público chileno, el Fiscal Regional es el titular de los casos y él los delega en los fiscales adjuntos. Desde esta perspectiva la figura del Fiscal Regional resume prácticamente todas las potestades para la toma de decisiones sobre la marcha de un caso particular. Para esta labor se ha ido consolidando en el tiempo el rol de los abogados asesores, quienes siendo funcionarios letrados de la confianza del Fiscal Regional inciden derechamente en la toma de decisiones sobre los casos de mayor importancia y complejidad. Asimismo, la asesoría jurídica cumple un rol de control y fiscalización sobre determinadas decisiones de los fiscales adjuntos, por ejemplo al revisar en nombre del Fiscal Regional las decisiones de archivo provisional o la de abandonar una indagación ya iniciada. De igual forma participan activamente en la práctica y definición de las diligencias de investigación y en la toma de decisiones relevantes en los casos de mayor complejidad que se llevan en una fiscalía regional determinada.

2.6. Recursos investigativos

Del análisis cualitativo y básicamente de las entrevistas, existe consenso entre los actores del sistema que el tema de la disponibilidad de recursos humanos, financieros y técnicos no representa un aspecto relevante a considerar cuando de un caso complejo se trata. En efecto, ninguno de los entrevistados señaló encontrar limitaciones para la indagación del caso complejo en la disponibilidad de recursos materiales o humanos. Tanto a nivel de la disponibilidad de los recursos policiales como fiscales el delito complejo entrega a la investigación los recursos que se estiman necesarios para su esclarecimiento sin recurrir al argumento de la precariedad de los medios. Ahora bien, resulta importante especificar a qué tipo de recursos se refieren a la hora de analizar su necesidad en la indagación de los casos complejos.

En materia policial, lo anterior se refiere en primer término a la disponibilidad de recursos humanos para dar una dedicación exclusiva o preferente a la investigación de un determinado hecho. Segundo, se relaciona a la disponibilidad de tecnologías, básicamente personal pericial experto para abocarlo por un tiempo determinado y el acceso a tecnologías de punta para determinadas pericias o medios técnicos de investigación, tales como el acceso a interceptaciones telefónicas o pruebas periciales sofisticadas.

A nivel de fiscalías, esta disponibilidad de recursos se traduce básicamente en el acceso del fiscal al equipo asesor del Fiscal Regional, posibilidad de acceder a pericias privadas y en su caso a la disponibilidad de equipos de apoyo para mantener un trato especializado de las

víctimas y testigos en cuanto a contacto permanente, recursos para protección y ubicación de los mismos o incluso la posibilidad que establece la propia Ley Orgánica de designar funcionarios públicos en comisión de servicio para efectos de trabajar en una determinada indagación.

De igual forma, a nivel de la presentación de evidencia en juicio oral, la disponibilidad de recursos incide en los traslados y protección de testigos, custodia y apoyo psicológico de las víctimas y en general medidas tendientes a facilitar su disponibilidad para traslados o mecanismos de protección para la producción de declaraciones³³. En este sentido, las unidades de apoyo de víctimas y testigos juegan un rol fundamental en la mantención del contacto con las personas, en su apoyo de tipo psicológico y su eventual derivación a redes de tratamiento en caso de ser necesario. Esta actividad es especialmente valorada por los fiscales toda vez que les permite abocarse a la indagación propiamente tal, sin que además deban estar preocupados de un contacto permanente con este aspecto de la labor que usualmente requiere mucho tiempo y dedicación y que en caso de faltar o fallar pone en riesgo la implementación de cualquier esquema de juicio oral, en especial en materia de delitos complejos.

2.7. Fuentes de información y bases de datos

Otro de los aspectos relevantes que inciden en la indagación de los delitos complejos dice relación a la necesidad de manejar grandes flujos de información. Lo anterior resulta especialmente cierto respecto de delitos de carácter económico y de aquellos vinculados a la corrupción. En estos casos, a nivel de fiscalías existe una conciencia generalizada de que se cuenta con los mecanismos técnicos y los recursos necesarios para acceder a las fuentes de información pública y también privada. En este sentido, destaca la iniciativa implementada desde la propia Fiscalía Nacional que permite a los fiscales tener acceso desde sus propios terminales computacionales a información de fuentes públicas correspondiente a los Servicios de Impuestos Internos, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Aduanas e información policial en general, entre otras bases de datos.

Este recurso si bien se encuentra disponible para todos los fiscales existe una evaluación generalizada de que actualmente está subutili-

³³ Un esquema que se ha ido generalizando que dice relación con este aspecto es el uso de los testimonios vía video conferencia, técnicas de caracterización de víctimas y testigos, entre otras.

zado sin que exista una incorporación de este recurso a los procesos ordinarios de trabajo a nivel de las fiscalías locales en general. Esta constatación da cuenta de un proceso pendiente de socialización y capacitación entre los fiscales para su uso masivo.

Excepción a lo anterior lo constituye el uso y acceso a fuentes de información policiales y del Servicio del Registro Civil y de Identificación las que hoy día son de uso común por parte de la fiscalía y son parte de la indagación estándar de cualquier hecho. En relación a este tema la presente investigación pone de manifiesto lo que estimamos plantea un desafío pendiente referido al manejo, administración y seguridad de las fuentes disponibles, sin que exista a la fecha un esquema claro al respecto salvo la reglamentación general referida a la privacidad y secreto de la información a la que acceden los fiscales en el ejercicio de sus funciones

2.8. Práctica de diligencias

Más allá de la disponibilidad de los recursos, el acceso a los mismos y el proceso de asignación que en los hechos tiende a la personalización temprana hacia un fiscal, el caso complejo exhibe una diferenciación esencial del resto de los casos en cuanto a la forma en que se practican las diligencias. En efecto, en general en los casos complejos tanto las propias declaraciones como la realización de inspecciones en terreno y las vocerías son realizadas por el propio fiscal. Esto a diferencia del caso regular en donde gran parte de esta labor es realizada por personal administrativo dependiente del fiscal o bien por las policías, tema que pone de relieve un aspecto muy complejo y no debidamente observado hasta ahora del funcionamiento del sistema, cual es la delegación de las funciones del fiscal en personal administrativo y subalterno. Esta delegación que si bien no alcanza la gravedad ni magnitud que se le criticaba al sistema inquisitivo, igualmente resulta preocupante ya que las decisiones sobre la marcha de los casos se toman en base a la información levantada en forma delegada aumentando los márgenes de error.

El caso complejo exhibe el mayor grado de involucramiento del fiscal en el desarrollo de cada una de las diligencias y muy especialmente en la toma de declaraciones, proceso de trabajo básico de cualquier indagación y que exige mucho tiempo³⁴. En este sentido, resulta de

³⁴ Sobre esta materia resulta relevante una polémica reciente que incluso llegó al Tribunal Constitucional en orden a dilucidar el rol del fiscal en cuanto a eventual testigo de la defensa en un determinado caso. Sin perjuicio de la resolución, este

interés mostrar aquí la opción tomada por un fiscal entrevistado quien asumiendo un caso de alcance nacional definió formatos de declaración ser usados a nivel nacional, el cual no solo abordaba aspectos de tipo sustantivo referidos a la configuración de los elementos típicos, sino que además indagaba acerca de las expectativas y disponibilidad de las víctimas y testigos para los trámites que suponen el desarrollo del proceso³⁵. Esta iniciativa merece ser destacada ya que traslada el criterio de la personalización a casos que involucran procesos masivos de recolección de información y supone el diseño de estrategias previas y propias del manejo de casos masivos y complejos cuando no resulta eficiente o posible el manejo estrictamente personalizado de algunas de sus etapas. En este mismo caso destaca el uso de fuentes de recolección de información por medios tecnológicos como líneas de contacto telefónico específicas y uso de Internet.

Más allá de estas iniciativas particulares, no es mucho lo que se puede decir acerca de la investigación en concreto del caso complejo desde el punto de vista de su desarrollo en cuanto a consecución de actos de acopio de información que difieran de otros, salvo la mayor disponibilidad e interés y recursos tanto de policías como de Fiscales. La práctica concreta de diligencias en un sentido u el otro va a quedar entregada a los investigadores designados para el caso, en general fiscales con mayor experiencia o talento y en el caso de las policías oficiales de mayor rango y en consecuencia responsabilidad y experiencia.

2.9. Factor tiempo y compromiso con la indagación

En general el caso complejo supone la presencia mediática lo que impone un ritmo de trabajo en la indagación superior al caso ordinario. Sobre este punto es relevante trazar una importante diferencia entre los tiempos policiales y los tiempos de la investigación fiscal ya judicializada. En general la presión e interés del caso complejo por parte de la policía se concentra en las diligencias de esclarecimiento y captura de los eventualmente responsables. Luego de eso, el caso

debate ha puesto en el tapete el modelo de investigación del Código Procesal Penal que tiende a ubicar al fiscal como una figura casi jurisdiccional o incluso como ministro de fe de determinados actuaciones o diligencias versus una figura más bien de tipo adversarial y parte. Tema de especial relevancia en materia de delitos complejos en que existe menor delegación de actividades investigativas en la policía.

³⁵ Este esquema fue implementado por el Fiscal a cargo del denominado Caso FERMEX estafa masiva que afectó a un gran número de víctimas. El fiscal a cargo del caso implementó este esquema de declaraciones tipo e incluso una línea telefónica solo para efectos del contacto y consultas relativas a esta indagación.

en general pierde el carácter de prioritario a nivel policial y pasa a ser objeto de los ritmos fiscales y judiciales.

En este sentido, fue posible detectar un problema que dice relación con los distintos objetivos institucionales en juego en donde por una parte los fines policiales están casi exclusivamente identificados con la fase de localización y captura siendo los procesos posteriores percibidos como de exclusiva responsabilidad del fiscal. En los hechos resulta complejo, según los fiscales entrevistados, lograr mantener la compenetración inicial de los entes policiales con la práctica de las diligencias posteriores a la identificación, detección y captura del sospechoso, pese a que en muchos casos ese no es más que solo el comienzo de la investigación propiamente tal. Este tema es sentido por los fiscales en orden a que el apoyo inicial y preocupación policial tiende a diluirse tras la detención quedando una sensación de abandono posterior a ello según lo reportado en algunas entrevistas.

2.10. Factor seguridad

Finalmente luego de esta breve revisión de los puntos principales y característicos que definen el trato diferenciado del caso complejo en relación a los flujos regulares del caso a nivel de Fiscalías, es necesario abordar un último aspecto que resulta de interés. Este aspecto dice relación con el factor seguridad personal y exposición de los fiscales vinculados a casos de alta connotación y complejidad.

En el último tiempo se han venido haciendo más recurrente amenazas y presiones a los fiscales vinculados a casos de connotación. El carácter extremadamente adversarial que ha ido tomado el sistema ha dejado la figura del fiscal muy expuesta no solo a amenazas de grupos de crimen organizado sino también a ataques directos y frontales de los indagados³⁶. Este tema me parece que necesariamente deberá

³⁶ En el último tiempo al menos en dos ocasiones los imputados o indagados en casos por delitos de alta connotación derechamente se han dirigido y denunciado prácticas de los fiscales a cargo de los casos que han motivado tanto investigaciones penales como administrativas. El primer caso se relacionó a un abogado formalizado en el contexto de una red de tráfico y asociación ilícita para el narcotráfico que denunció que un fiscal a cargo de su caso le habría ofertado un vehículo de su propiedad ofreciendo beneficios procesales en caso de que lo adquiriera, cargos que fueron desestimados tanto administrativa como penalmente. El segundo caso se refiere a denuncias planteadas por un imputado en un caso por corrupción de funcionarios públicos que denuncia presiones indebidas ejercidas por una fiscal a cargo de un caso para efectos de obtener confesiones. En este caso la fiscal fue removida de la causa.

ser abordado a la brevedad ya que en casos de recientes investigaciones de corrupción policial y otros que involucran a figuras administrativas y políticas de rango medio dejan al fiscal tremendamente expuesto a críticas y presiones vinculadas con la marcha del caso lo que sin duda afecta el esquema de autonomía e independencia investigativa. En este sentido, la estructura de asignación por equipos o duplas facilita la indagación de este tipo de casos ya que permite protegerse de ataques personalizados, presiones o influencias.

Esta exposición de la figura del Fiscal en materia de delitos complejos creemos puede llegar incluso a generar el efecto de inhibir la pesquisa y derivar en una suerte de evitación del caso complejo por parte de los fiscales, tema que debe ser analizado y abordado.

2.11. Trabajo con policías

En general el delito complejo se caracteriza a nivel del trabajo fiscal-policía por una interacción más fluida y directa entre el policía a cargo de la investigación y el fiscal. Nuevamente en esta materia la personalización es el factor que destaca por sobre el trabajo masivo y más bien rutinizado del resto de los casos.

En efecto, en los delitos complejos se da una interacción directa y fluida entre el equipo policial investigador y el fiscal, desformalizándose mucho más las instrucciones y oficios entre una institución y la otra. Este tipo de trabajo obviamente no es siempre un proceso pacífico y en este tipo de casos muchas veces los tiempos policiales y los tiempos fiscales son factor de conflictos. De igual forma, el tema de los protagonismos institucionales generan roces que en ocasiones afectan el trabajo investigativo³⁷.

Sin perjuicio de lo anterior, en general existe una valoración positiva tanto de policías como de fiscales acerca de la forma de trabajo en los delitos complejos toda vez que se da una integración bastante horizontal entre policías y fiscales. En general a nivel de percepción a juicio de este investigador, ambos cuerpos policiales demostraron en especial en los primeros años de implementación de la Reforma bas-

³⁷ Un caso reciente de repercusión mediática ocurrido a fines del año 2009 referido a la actuación de un violador en un sector exclusivo de la ciudad de Santiago dejó de manifiesto importantes grados de competencia entre la policía de Carabineros de Chile, institución a cargo de la pesquisa junto a la Fiscalía con la policía de Investigaciones de Chile quienes contando con información propia precipitan la detención del sospechoso que estaba siendo seguido por Carabineros.

tante generosidad institucional a la hora de permitir a los fiscales, en general personal muy joven y sin experiencia investigativa alguna ir conociendo y adquiriendo destrezas en esta área en extremo compleja. Compartiendo en general los logros investigativos con los recién asumidos fiscales.

CAPÍTULO III

FLUJO DE PROCEDIMIENTOS PARA INVESTIGAR Y SANCIONAR LOS DELITOS

En relación a los flujos de los procedimientos para investigar y sancionar los delitos complejos, tal como se ha venido describiendo no es fácil establecer un itinerario específico o predeterminado, siendo la intervención precoz de un fiscal la principal característica en cuanto a flujo procedimental.

Tal como se señaló, una excepción relevante a lo anterior ocurre con el delito de homicidio. En efecto, este tipo de delitos en el caso chileno cuenta con una brigada especializada al interior de la Policía de Investigaciones de Chile, la que goza de un prestigio indiscutido y una práctica bastante estandarizada en sus intervenciones.

En efecto, en la investigación de homicidios existe bastante consenso entre los fiscales y policías entrevistados en que la Brigada de Homicidios o BH opera en forma bastante autónoma de acuerdo a protocolos que van desde el abordaje del sitio del suceso, la intervención de peritos propios e institucionales y una dinámica de trabajo que resulta bastante exitosa y de escasa intervención por parte de los fiscales. La percepción de estos últimos es que existiendo involucramiento de esta unidad, el fiscal en general siente bastante confianza en la forma de proceder y otorga en consecuencia márgenes relevantes de autonomía en la práctica y definición de las diligencias.

El esquema de trabajo de la Brigada de Homicidios opera básicamente a través de la conformación de equipos de trabajo que funcionan en turnos las 24 horas del día en estrecho contacto con los equipos periciales de la Policía de Investigaciones de Chile. Destaca en esta Brigada, al menos en la ciudad de Santiago, el trabajo de un médico de turno que concurre a los sitios del suceso realizando informes previos a la autopsia, para elaborar hipótesis iniciales de causa de muerte. Estos informes preliminares resultan de mucha utilidad y son valorados por los fiscales ya que los plazos de detención

y presentación de los detenidos a tribunales no siempre permiten contar con la información de la autopsia, sirviendo de esta forma de antecedente preliminar para las solicitudes de medidas cautelares. Junto a la concurrencia de los equipos policiales y del médico forense al sitio del suceso, en general la BH utiliza en forma intensiva los demás equipos periciales disponibles en el Laboratorio Criminalístico de la Policía de Investigaciones de Chile (LACRIM), que reúne las especialidades tradicionales de huellografía, balística, mecánica, documental, fotografía, planimetría y biología molecular entre otras, quienes también concurren al sitio del suceso para el levantamiento de muestras.

En forma paralela los funcionarios policiales no peritos desarrollan las labores de empadronamiento y entrevistas de testigos y personas que permitan elaborar las hipótesis de acuerdo a un esquema pre determinado en que la labor del fiscal en cuanto a director de la investigación se ve bastante limitada, quedando la iniciativa radicada básicamente en el nivel policial, hasta el momento en que se requiera la judicialización.

Esta labor policial y pericial de terreno se extiende por las primeras horas y días y tratándose de casos complejos la diferencia básica radica en la interacción permanente de fiscal a cargo y policía. Es decir, la principal diferencia observable entre la indagación de un caso de homicidio complejo de un caso de homicidio no complejo radica en una mayor compenetración fiscal-policía y un contacto prácticamente diario del agente policial a cargo de la investigación y el fiscal. De igual forma otro factor relevante dice relación con los tiempos involucrados ya que si bien un informe de la BH por un homicidio no complejo puede tardar entre 45 y 60 días en casos de complejidad, este plazo puede reducirse incluso dramáticamente a horas o días si es que se requieren los antecedentes por ejemplo para efectos de formalizar o solicitar detención o medidas cautelares.

Resulta de interés destacar que en materia de homicidios y a diferencia de lo que ocurre en otro tipo de investigaciones, la información se presenta al fiscal en un informe integrado que no solo acompaña el trabajo de funcionarios policiales a cargo de las entrevistas y análisis policial del caso sino que también integra el resultado de los peritajes. Es decir, frente al fiscal existe un solo interlocutor de esta investigación y este es la Brigada de Homicidios lo que facilita el trabajo y disminuye el riesgo de dispersión de la información, permitiendo además la integración de lo policial y lo pericial, cosa que no ocurre con el trabajo policial en otro tipo de delitos y que sin duda consti-

tuye un valor agregado a la hora de que el fiscal debe optar por el trabajo de esta unidad policial en lugar de elegir otra.

Evacuadas las primeras diligencias tanto a nivel del sitio del suceso como de sus derivados, la elaboración de las hipótesis investigativas queda entregada básicamente a la policía que entrega y comparte las mismas con el fiscal para efectos de que este decida el momento, oportunidad o suficiencia probatoria para efectos de solicitar la judicialización de la causa, ya sea a través de pedir la orden de detención o su citación. Esta materia sin duda es una de las interacciones más complejas entre fiscales y policías ya que es posible detectar, en especial en casos complejos, una tensión entre el caso “policialmente resuelto” y el estándar de mérito que el fiscal espera para efectos de presentar el caso a tribunales. En esta materia, el rol de la confesión y su validez o utilizabilidad suele ser un aspecto problemático y fuente de conflictos entre fiscales y policías en este tipo de investigaciones por delitos complejos.

Obtenida la información y la decisión de presentar cargos por parte de la Fiscalía, en general este tipo de casos trae aparejada a nivel de formalización la solicitud de medidas cautelares privativas de libertad o de prisión preventiva, lo que suele generar un escenario judicial de plazos breves de investigación. Este tema merece ser abordado ya que la presión policial y mediática por una pronta detención y prisión preventiva juega en contra de una investigación más acotada y precisa forzando una judicialización a veces prematura que dificulta la apreciación de hipótesis alternativas que posteriormente aparecen a nivel de la investigación ya judicializada cuando ya existe un compromiso relevante con las hipótesis iniciales y de cara a un plazo de investigación relativamente breve. En general no más allá de 12 meses para casos de imputados de homicidios sujetos a prisión preventiva³⁸.

Otro aspecto que resulta de interés durante la etapa de judicialización de los casos de delitos complejos dice relación con el seguimiento mediático y las expectativas asociadas al caso que se van generando desde la etapa previa a la presentación a tribunales. En muchas ocasiones en tanto el caso se maneja en etapa previa a la judicialización la principal fuente de información acerca de los hechos es la prensa. En este sentido y a falta de una “versión oficial” existe un alto grado de especulación que en múltiples ocasiones no quedan

³⁸ Anuario de Estadísticas Ministerio Público año 2008, Tabla 10, tiempos promedio de tramitación por categoría de delitos.

satisfechas por los hechos concretos de la investigación y formalización. De ahí que tras la judicialización y vertidos los antecedentes del caso por parte de la fiscalía y de la policía, no resulta extraño ver una suerte de segundo impacto del caso complejo proveniente básicamente de las diligencias de defensa y de la versión del imputado una vez asesorado por el letrado, generando escenarios de hipótesis investigativas alternativas y de repercusión pública. Este escenario resulta especialmente complejo para las fiscalías toda vez que ya han optado por una tesis de imputación determinada que resulta difícil desandar.

En materia de casos de corrupción, en general los hechos llegan a conocimiento de la Fiscalía y de los agentes de investigación en base a denuncias o investigaciones de tipo administrativo que generan posteriormente una indagación penal. En estos casos, a diferencia de lo que ocurre en otros delitos como el homicidio, es posible describir un marcado liderazgo de la investigación por parte de los fiscales y un esquema de delegación de diligencias investigativas más bien preciso y acotado. En este tipo de hechos, el rol de los organismos auxiliares se centra básicamente en los peritajes (principalmente de tipo caligráfico, informático y contable) y levantamiento de declaraciones de tipo puntual.

Respecto de este tipo de casos se ha observado la conformación de equipos de trabajo en que se adscribe a ciertos policías bajo las órdenes de un fiscal para el desarrollo de diligencias puntuales tales como recolección y análisis de documentación y entrevistas. A diferencia de lo que ocurre con los delitos comunes, en estos casos los impactos mediáticos del caso se centran inicialmente en las diligencias de investigación, más que en la judicialización de los hechos. En efecto, diligencias de incautación en servicios públicos, o citaciones a autoridades políticas y administrativas marcan la etapa previa a la judicialización y en general dejan un margen bastante amplio para la especulación acerca de los niveles de involucramiento de los estamentos superiores y los montos involucrados.

La complejidad en la investigación de este tipo de casos que requieren de mucho análisis documental y de estudio de gran cantidad de información y registros contables imponen un ritmo bastante lento a la indagatoria de manera de lograr el estándar mínimo para la judicialización, ritmo que se topa con el revuelo y debate político que suele rodear este tipo de hechos. De igual forma, en este tipo de investigaciones juegan un rol central las citaciones de testigos y sospechosos lo que genera un escenario de negociación penal que a la fecha ha caracterizado el devenir judicial de este tipo de casos.

De las entrevistas de los fiscales que han llevado casos complejos tanto en materia de delitos económicos como de corrupción existe consenso que en este tipo de casos confluye una serie de factores que tienden a favorecer la negociación por sobre el juicio. Dentro de estos factores, los más recurrentes son; primero el esquema de penas asignado por ley en el Código Penal. En general, las penas por este tipo de delitos se mueven dentro de los márgenes que admiten con facilidad las medidas alternativas a la privación de libertad. En Chile, las penas para infractores primerizos inferiores a los 5 años pueden cumplirse mediante un sistema de control administrativo en libertad que está definido por la Ley 18.216. Estas penas comparativamente bajas, sumado a la jurisprudencia mayoritaria que concede circunstancias atenuantes o aminorantes en forma bastante generosa permite amplios márgenes de negociación de penas alternativas para este tipo de casos.

Segundo, la existencia de mecanismos de salidas alternativas que establece el Código Procesal Penal, como ya hemos señalado tanto en materia de delitos económicos como en materia de corrupción, el marco penal arriba señalado permite la suspensión condicional del procedimiento en un gran número de casos y en los delitos meramente patrimoniales el acuerdo reparatorio³⁹. Tercero, las complejidades investigativas propias de estos delitos y, cuarto los tiempos involucrados en su esclarecimiento. En general este tipo de investigaciones suponen informes periciales informáticos y contables que toman bastante tiempo y cuya reproducción en juicio puede ser extremadamente larga y costosa⁴⁰.

La conjugación de estos factores sumados a la relevancia de la prueba testimonial o confesional en este tipo de delitos operan privilegiando la negociación por sobre el juicio en el siguiente sentido. En general las penas probables suponen rebajas más allá de los 5 años posibilitando así que el juicio se tramite conforme a las reglas del juicio abreviado, lo que en los hechos implica en forma casi inequívoca la aplicación de penas con beneficios alternativos a la privación de libertad como hemos anticipado.

³⁹ En el caso chileno, la suspensión condicional del procedimiento procede respecto de delitos con penas en concreto inferiores a los 3 años, lo que puede ser fácilmente logrado por el juego de las aminorantes. Respecto de los delitos que afectan intereses meramente patrimoniales el acuerdo reparatorio procede sin limitaciones dejando fuera de la adjudicación de sentencia un gran porcentaje de casos.

⁴⁰ Durante el año 2009 se realizó el denominado caso Chiledeportes que versó sobre malversación de caudales públicos y fraude al fisco. Esta investigación de más de tres años de duración implicó un juicio oral de cerca de 4 meses.

Por otra parte, la complejidad investigativa pericial y el tiempo que ella supone permiten diseñar lo que fue denominado por uno de los fiscales entrevistados como un “plan estratégico de colaboración o delación”, ofreciendo en las etapas tempranas de la investigación acceso a penas rebajadas o derechamente a salidas alternativas para de esa forma lograr un mayor esclarecimiento, sin tener que esperar el desarrollo de una investigación completa. El criterio implícito de esta opción radica en el análisis costo - beneficio de investigaciones largas y complejas teniendo como norte una pena relativamente baja y generalmente con aplicación de beneficios alternativos a la privación de libertad. Por su parte el imputado evita la exposición propia de un juicio oral y elimina riesgos siempre presentes de penas más elevadas e incluso con posibilidades de privación de libertad.

De esta forma, si pudiéramos describir el flujo de este tipo de investigaciones en lo que a corrupción se refiere, es posible describir su inicio en base a denuncia o sumarios de tipo administrativo o facultades de fiscalización propias de la administración del Estado o de resorte político a nivel de municipios o servicios públicos. Iniciada la indagación generalmente con alto impacto mediático y político se produce una etapa de focalización de la atención a nivel de diligencias precisas de largo aliento para posteriormente proceder a trámites propios de judicialización específicos y eventualmente de salidas alternativas y procedimientos simplificados o abreviados a cambio de colaboración. En general, los pocos casos que han sido resueltos a la fecha mediante juicio oral han concluido con penas relativamente menores frente a las pretensiones de la fiscalía e implicando un uso muy elevado de recursos humanos y materiales. En general durante esta tramitación que suele ser prolongada, el caso pierde interés mediático lo que es ratificado en penas por lo general exiguas y en general con beneficios de cumplimiento alternativos a la privación de libertad, alimentando de esta forma la especulación mediática de impunidad.

CAPÍTULO IV

REFLEXIONES FINALES

Desde la perspectiva del estudio es posible relevar a título de consideraciones finales algunas conclusiones que parecen relevantes.

1. En términos generales es posible afirmar que existe una noción bastante clara y compartida de lo que es un delito complejo entre los distintos operadores del sistema de justicia penal chileno.

Ahora bien, esta noción suele estar asociada a los menos a los siguientes factores; la gravedad del hecho, su repercusión mediática y la condición de los intervinientes, sea en tanto víctimas o imputados.

Resulta interesante constatar que además, la complejidad o relevancia de un determinado hecho no necesariamente responde a una dificultad fáctica de investigación sino que puede provenir de otras fuentes tanto extrajurídicas, como ocurre con las presencia mediática e incluso de otra índole como ocurre por ejemplo con delitos graves que se inician con una investigación focalizada sobre personas determinadas, como ocurre en el caso de los delitos económicos e incluso en los homicidios.

2. La complejidad del caso, entendida en este sentido amplio, está estrechamente asociada a la atención que el sistema le brinda al hecho, lo que incluso impacta en los procesos de trabajo estableciendo una suerte de selección de los casos por casos complejos y no complejos. El esquema general de trabajo de policías y fiscalías establece una separación notoria e incluso hasta excesiva de casos de especialidad y el resto de los casos, distinción que no necesariamente va de la mano de las prioridades o preocupaciones ciudadanas sobre la criminalidad.

Dentro de cada especialidad la complejidad se traduce en una atención personalizada de los casos versus el caso no complejo que entra en una tramitación claramente estandarizada, masiva y rutinizada con escasa presencia del fiscal en la interacción con los intervinientes.

3. De esta forma, las definiciones institucionales y autónomas previas tanto de las policías como de las fiscalías definen *ex ante* el nivel de atención del caso, es decir tratándose de casos de delitos económicos, sexuales, violentos y de drogas que son las especialidades más comunes ya existe un antecedente de focalización versus los delitos comunes, por ejemplo robos. Sobre este esquema, el delito complejo avanza una nueva valla radicándose en forma prematura en fiscales determinados.

Este tema que resulta casi un dato de tipo organizacional o de gestión sin duda es una decisión de política criminal relevante ya que está gravitando en la forma de prestación del servicio público de persecución tema que merece ser relevado, debatido y analizado.

4. Otro hallazgo relevante dice relación con la constatación de que no existe necesariamente una relación directa entre complejidad investigativa y complejidad de tramitación ni de adjudicación. En este sentido, el juicio oral no es indicador relevante a la hora de indagar sobre los resultados de los definidos *a priori* como delitos complejos.

Este tema resulta ser especialmente cierto en materia de delitos económicos, los que teniendo una clara complejidad investigativa y jurídica no representan porcentajes relevantes a la hora de su presencia en el número de juicios orales. Este tema nos parece relevante ya que el valor que el sistema procesal asigna al juicio oral no estaría dando cuenta de aquellos casos de mayor complejidad y o gravedad donde se supone se estaría produciendo el nivel de adjudicación judicial de mayor relevancia.

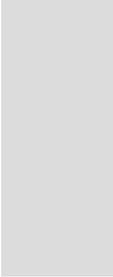
Sobre esta materia el estudio permite poner una luz de alerta sobre la relevancia que cobra día a día la negociación penal y cómo se va generando un escenario extremadamente complejo que otorga en los hechos mayor poder a los actos de imputación que a los de adjudicación sin que a la fecha existan estándares medianamente aceptados que definan su procedencia y oportunidad o al menos alguna referencia acerca de la conveniencia o no de aceptar acuerdos.

5. No aparecen de esta indagación factores o nudos críticos en la percepción de los actores que digan relación con falta de recursos o limitaciones materiales relevantes a la hora de afrontar un caso complejo. Es más, sí resulta relevante constatar que eventualmente la disponibilidad de recursos policiales y periciales puede ser un factor que complejiza la coordinación de los fiscales más que un recurso inexistente o carente.
6. Desde el punto de vista de los recursos periciales, el estudio da cuenta de un proceso de trabajo que sí requiere de mayor afianzamiento entre fiscales y policías ya que en general no existe un diálogo continuo y fluido que permita el desarrollo de hipótesis y contrahipótesis en un esquema de adquisición de conocimiento conjunto y continuo entre peritos y fiscales, trabajándose aún en general sobre la lógica de informes finales parcelados por especialidades no necesariamente integradas. Salvo excepciones destacables como las investigaciones por los delitos de homicidios para el caso de la Policía de Investigaciones de Chile, no existe mayor integración de la perspectiva policial y pericial en los re-

portes policiales presentándose como información autónoma e independiente.

7. A nivel de procesos de trabajo destaca la libertad y autonomía con que se administra el caso complejo a nivel de fiscalías existiendo en general la percepción de apoyo institucional e inexistencia de presiones exógenas, tema que es muy valorado y merece ser destacado. La contrapartida de esta autonomía y libertad es una suerte de sensación de soledad e indefensión en que queda el fiscal a cargo de casos complejos que obviamente implican indagaciones riesgosas y de impacto público. Sobre esta materia cabe destacar iniciativas tales como la formación de duplas o equipos de trabajo buscando por un lado proteger el caso del sesgo investigativo y por el otro cuidar la indagación de ataques personalizados a fiscales determinados.
8. También a nivel de procesos de trabajo destaca la disponibilidad de recursos tecnológicos y bases de datos tanto a nivel de policías como fiscalías, al igual que la desformalización de las comunicaciones entre autoridades dando facilidad y rapidez a la tramitación, en especial respecto de oficios, datos disponibles en fuentes públicas y autorizaciones judiciales.
9. A nivel sistémico resulta relevante el hallazgo de que en general tanto a nivel de policías como de fiscalías no existe un sistema de incentivos que premien o destaquen a nivel de indicadores de gestión a aquellos fiscales a cargo de los casos más complejos. A efectos estadísticos y para los indicadores de medición de gestión individual no hay un factor asociado a la complejidad de los casos, siendo igualmente relevante un caso de extrema complejidad y connotación que un delito absolutamente común. Este tema sin duda debe ser corregido ya que más allá del reconocimiento de pares y el prestigio interno, puede que el tener asignado un caso complejo sea más bien un incentivo negativo en el devenir profesional del funcionario al verse en extremo expuesto a los resultados del referido caso.





LA CAPACIDAD DEL SISTEMA JUDICIAL COLOMBIANO PARA DAR RESULTADOS EN DELITOS DE CONNOTACIÓN SOCIAL

ESTUDIO EXPLORATORIO

MILDRED HARTMANN ARBOLEDA¹

Coinvestigador: CAMILO ALBERTO ORTIZ JARAMILLO

Asistente de Investigación: CAMILA CORTÉS DAZA

I. INTRODUCCIÓN

Desde el inicio de la entrada en vigencia del sistema acusatorio, ha sido muy notoria su capacidad para producir resultados en casos de flagrancia. Incluso, ha podido arrojar cifras bastante masivas en los casos de preacuerdos y negociaciones de pena. En cambio, existe la percepción de que no ha sido igualmente fructífero en la producción de resultados en casos que requieren algún nivel de investigación. Acerca de este panorama general, hay dos aspectos dignos de mencionarse. El primero de ellos es un logro en la instalación del sistema. En algunos países de la Región, la entrada en vigencia del sistema acusatorio no ha estado acompañada de la utilización de las nuevas vías de salida, las que divergen del sistema antiguo, como el tratamiento de la flagrancia y los preacuerdos y negociaciones. Es decir, es un desafío del sistema acusatorio que la Fiscalía efectivamente utilice las diversas salidas previstas legalmente, en lugar de seguir tramitando todo tipo de caso con el mismo procedimiento, como se hacía en el sistema antiguo. En síntesis, el hecho de que el sistema arroje más resultados precisamente en las salidas novedosas, como la flagrancia y los preacuerdos y negociaciones, es un indicador importante de instalación del nuevo modelo en Colombia.

¹ Abogada penalista, profesora de Argumentación Penal en la Universidad de los Andes, y de Derecho Procesal Penal en la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Corredactora del Anteproyecto de Código de Procedimiento Penal, ex Directora de Programas del Centro de Estudios de Justicia de las Américas. mildred@hartmannortiz.com

Además, para efectos del análisis que sigue, resulta importante anunciar que las condenas por flagrancia típicamente se consiguen a través de preacuerdos y negociaciones. En Colombia, las flagrancias son seguidas de una captura y llevadas ante el juez en las 36 horas siguientes. Allí se celebra una audiencia, en la cual se controla la legalidad de esa captura en flagrancia, se formula la imputación por el delito de que se trate, y es allí, en esa misma audiencia que tiene lugar en las 36 horas siguientes, donde se da validez al preacuerdo o a la negociación celebrada entre la defensa y la fiscalía. En otras palabras, las condenas por flagrancia habitualmente ocurren dentro de las 36 horas siguientes a la comisión del delito. Por el contrario, los casos que requieren investigación con mucha mayor frecuencia terminan en un juicio oral, por absolucón o condena.

Ahora bien, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas ha iniciado una investigación en varios países de la Región, con el objeto de estudiar la capacidad del sistema para responder a los delitos que se consideran de connotación social. Con ello se pretende evaluar si la nueva justicia le da a la ciudadanía respuestas para los delitos que la ciudadanía considera importantes. En Colombia, tanto desde el punto de vista de la gestión del sistema, como desde el de la legitimación del mismo frente a la ciudadanía, es claro a esta altura que el sistema responde y condena los delitos que implican flagrancia; nos preguntamos qué ocurre entonces con delitos de mayor gravedad, delitos de mayor connotación social, aquellos que le señalan a la ciudadanía si el Estado los defiende de los crímenes de gravedad que afectan a la sociedad.

No podemos avanzar sin antes advertir que la temática expuesta ha sido abordada con un fin exploratorio. Esto significa que no disponemos de bases empíricas para, por ejemplo, seleccionar los delitos que estudiaremos; tampoco disponemos de información estadística vital para sacar conclusiones acabadas, como los tiempos de duración de los procesos, globales y desagregados; la muestra de entrevistas no ha sido diseñada con fines de representatividad estadística; en estos términos, el presente estudio tiene como objetivo hallar las líneas de trabajo en las cuales resultaría necesario abordar contando con más y mejor información, para establecer si el acercamiento que aquí emprendemos ha sido acertado en la detección de los puntos relevantes.

¿Cuáles son estos delitos? En este estudio, que hemos denominado exploratorio, hemos intentado establecer cuáles son los delitos que,

sin ser delitos de la cotidianidad (como son las flagrancias en general), se utilizan como indicadores de la vigencia del orden jurídico. Es decir, la pregunta que nos formulamos fue qué delitos se pueden tomar como indicativos de que existe un sistema judicial que monopoliza la fuerza y aplica sanciones para las conductas más graves que cometen los ciudadanos en afectación a los bienes jurídicos más importantes.

Elegimos, por una parte, los **homicidios**, bajo la consideración de que, por una parte, incluso en una sociedad poco organizada, el bien más básico es la vida de los ciudadanos, y cualquier legislación se ha preocupado por tipificar el homicidio como delito, por atacar contra el bien jurídico más básico. Pero, por otra, el homicidio resulta emblemático como delito grave, en la medida en que todos los indicadores y barómetros de vigencia de la ley consideran como un indicador la cantidad de homicidios que se cometen en un país. Es decir, hay cierto consenso en que un país está más cerca del desarrollo, en la medida en que su tasa de homicidios sea menor. Incluso, la tasa de homicidios cada 100.000 habitantes es hoy en día un indicador inescapable del nivel de vigencia del orden jurídico en un país. En consecuencia, hemos elegido el homicidio como uno de los delitos emblemáticos, para analizar la capacidad de respuesta del sistema.

En segundo lugar, nuestro país lamentablemente se ha caracterizado desde hace muchos años por tener un índice muy alto de **secuestros extorsivos** y de **extorsión**, debido al conflicto armado. Hoy en día, debido a la mencionada Ley de justicia y paz, este tipo de delitos cuando son cometidos por alguien que se acoge al programa de reinserción, no reciben un tratamiento ordinario en la justicia penal y son tratados enteramente por otra cuerda (cfr Ley 975 de 2005). En estos específicos casos, en que quien comete el delito se ha acogido a esta ley, no forman parte de este estudio porque no los investiga la Fiscalía a través de la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal). Sí nos ha parecido relevante estudiar cuál es el funcionamiento de la investigación y juzgamiento de estos delitos por la justicia penal ordinaria, con el objeto de analizar si la ciudadanía se encuentra protegida y si el Estado produce condenas en estos delitos fuera del contexto de la Ley de justicia y paz. Debemos aclarar que hemos incluido extorsión y secuestro extorsivo. El secuestro simple no lo hemos incluido, por considerar que abarca un universo de casos muy variado, que no siempre pueden ser relevantes para la ciudadanía (p. ej. conflictos de pareja, etc.).

Por otra parte, usualmente en Colombia se presentan escándalos de corrupción referidos a dineros públicos, y en esos casos el sistema se ve presionado por los medios de comunicación para arrojar resultados en cuanto al descubrimiento de la verdad. De hecho, siempre los medios se dirigen al Fiscal General en busca de resultados, con el objeto de conocer la verdad sobre lo ocurrido. Gran parte de la apuesta actual de la cooperación internacional en relación con el desarrollo económico de nuestros países, se encuentra concentrada en la preservación del presupuesto público. En consecuencia, incluimos también como objeto de estudio los típicos delitos de corrupción, que en el caso de Colombia son el **peculado**², el **cohecho**³ y los delitos de **celebración indebida de contratos**⁴. Con este criterio, hemos elegido estos seis delitos (homicidio, secuestro extorsivo, extorsión, peculado, cohecho y celebración indebida de contratos) como aquellos que nos dirán cómo funciona el sistema en casos que requieren algo de investigación, y que producen un impacto importante en la ciudadanía.

Adicionalmente, la Fiscalía contempla un número de delitos que son “los más comunes” en la sociedad colombiana (cfr informe de gestión 2007-2008, disponible en www.fiscalia.gov.co). Entre ellos, extrayendo delitos menores (como hurtos e inasistencia alimentaria), los delitos más cometidos, en su orden, son homicidios, peculado y cohecho. Ello refuerza nuestra idea de que estos delitos producen un impacto importante en la ciudadanía.

En consecuencia, y con la perspectiva de un estudio exploratorio, nos hemos propuesto adentrarnos en el análisis de la capacidad de respuesta del sistema penal colombiano, a partir de la entrada en vigencia de la reforma. Pretendemos analizar la capacidad del sistema para descubrir la verdad y condenar a los responsables de estos deli-

² En general, el peculado se trata de un servidor público que se apropia de bienes del Estado, en favor suyo o de un tercero. Cfr artículos 397, 398 y 399 del Código Penal. En estos artículos están previstos los peculados cuyas cifras se analizan en este estudio.

³ El cohecho se refiere a un servidor público y un particular que se ponen de acuerdo para que el servidor, a cambio de una remuneración o ventaja, realice un acto contrario o propio de sus funciones. Es un capítulo del Código Penal que se compone de los artículos 405 a 407 de dicho Código.

⁴ La celebración indebida de contratos también es un capítulo del Código Penal, que comprende los artículos 408 a 410, y penaliza a quienes defraudan dolosamente la ley de contratación para celebrar contratos violando el régimen de inhabilidades o incompatibilidades, omitiendo un requisito esencial o interesándose indebidamente en él.

tos, dándole una respuesta a las víctimas y a la comunidad. Con ello, será posible llegar a una conclusión, en relación con la percepción generalizada de que el sistema solamente responde a las flagrancias. Pretendemos acercarnos a esta intuición, para poder afirmar o negar que coincide con la realidad.

En cuanto a la metodología abordada, el primer paso fue hacer un barrido sobre las cifras existentes en los delitos mencionados, no solamente ingresos y salidas de causas, sino cifras que permitan apreciar cuál es el avance de la mayoría de los casos. Esta tarea resultó bastante compleja, porque las cifras que la Fiscalía publica sobre su funcionamiento suelen presentarse de manera muy agregada, o suelen reflejar pasos del proceso que no arrojan el tipo de información que serviría a los objetivos del estudio (por ejemplo, la cantidad de medidas cautelares decretadas). Los ciudadanos contamos con un mecanismo para solicitar información a las instituciones, pero el término que debiera ser de quince días, en la práctica fue de diez meses.

Una vez dispusimos de la información cuantitativa que puede conseguirse, formulamos las hipótesis básicas que las cifras nos indican, y con ellas en mano, diseñamos la muestra de personas a entrevistar. Dentro de los funcionarios y expertos que conocemos se interesan por estos temas, decidimos entrevistar a veintitrés investigadores, seis fiscales, tres jueces, cinco defensores y tres expertos, para proponerles los temas de la forma más abierta y poder comparar sus percepciones con las cifras. Durante el curso de esta tarea, visitamos alrededor de quince despachos, pertenecientes a investigadores, fiscales y jueces. A partir de allí, nuestras propias observaciones y las de los expertos nos permitieron tener un cuadro básico del funcionamiento del sistema para estos delitos. Finalmente, intentamos agrupar la información en diversos temas, que componen el grueso del estudio.

Con el objeto de que el lector pueda seguir el mismo camino, hemos iniciado la presentación de los resultados con el análisis cuantitativo, con el fin de establecer si efectivamente el sistema arroja poca respuesta frente a los delitos “de connotación” seleccionados. Posteriormente, y con el mapa cuantitativo claro, mostramos las categorías que se extraen de las cifras y las entrevistas con los actores y expertos. Estas explicaciones de los expertos las hemos agrupado en seis capítulos, y las mostramos en otro acápite que contiene la información cualitativa. Finalmente, anunciamos algunas conclusiones que hemos hallado en el estudio.

Para la realización del presente estudio, agradecemos a los entrevistados que nos han concedido una parte valiosa de su tiempo, y sobre todo su percepción sincera, que nos permite un acercamiento a la real operación del sistema. Especialmente, agradecemos a los doctores Darío Bazzani Montoya, Leonardo Cruz Bolívar y Luis Fernando Ramírez Contreras, quienes en su calidad de expertos en el sistema, nos entregaron su visión desprevenida acerca del funcionamiento del mismo.

II. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL SISTEMA

En el presente capítulo y con el fin de entregar herramientas de contexto para la lectura del presente informe, intentaremos describir de manera muy general el funcionamiento y la estructura de nuestro sistema penal, así como mostrar el desarrollo de la reforma procesal penal en nuestro país. Debemos iniciar por indicar los actores relevantes. En primer lugar, la Fiscalía General de la Nación es una institución creada por la Constitución de 1991. Paradójicamente, a los fiscales se les otorgaron facultades propias de los jueces de instrucción, con lo cual la creación de la Fiscalía en Colombia no puede identificarse con la introducción de un sistema acusatorio, sino que el mixto napoleónico subsistió hasta muchos años después.

En cuanto a los demás actores, la Fiscalía desde el sistema mixto contaba con sofisticados laboratorios, el Instituto Nacional de Medicina Legal y su cuerpo de Policía Judicial (el Cuerpo Técnico de Investigación). En cifras anteriores a la entrada en vigencia de la reforma, la cantidad de investigadores del CTI era algo superior a los 2.400 efectivos, mientras la de fiscales era cercana a los 3.600. Además del CTI, ejercen labores de policía judicial los cuerpos destinados a ello al interior del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, la SIJIN, la DIJIN y la Policía Nacional.

Colombia desde el sistema mixto contaba con jueces de instrucción (que después se llamaron fiscales, como queda dicho) y jueces “de conocimiento”, quienes se encargan de conocer de la etapa de juzgamiento.

Antes de la reforma de 2002, la defensoría pública era prácticamente inexistente, había algo cercano a una veintena de defensores y se dedicaban a toda una serie de tareas, incluyendo la casación penal. Era claro para todos los actores que, en general, quienes no contaban con recursos para pagar su defensa eran asistidos por estudiantes de

derecho (para los casos menores, aquellos de competencia de los jueces municipales) o por abogados litigantes denominados “abogados de oficio”, sin remuneración alguna.

Un actor particular del sistema colombiano es el Ministerio Público, que en nuestro caso no es la Fiscalía; el Ministerio Público o Procuraduría General de la República tiene dentro de sus varias funciones constitucionales intervenir selectivamente en los procesos penales, para velar por el interés general y los derechos humanos. Se trata de un actor cuya existencia solamente conocemos en nuestro país y cuya participación en el proceso penal ha sido sumamente discutida, porque carece de rol, es decir, interviene unas veces a favor de unos y otras a favor de otros, según su criterio se lo informe. Uno de los entrevistados nos describió que esta figura se creó a mediados del siglo XX, no hubo consenso suficiente para introducir el sistema acusatorio y en su lugar se prefirió ponerle un vigilante a los jueces, que es el Ministerio Público.

Ahora bien, definidos los actores, mostraremos el proceso de reforma. Como queda dicho, la Fiscalía se introdujo en nuestro país con la Constitución de 1991. El proyecto inicial preparado por el Gobierno contenía los elementos básicos de un sistema acusatorio; sin embargo, durante el trámite de la Asamblea Nacional Constituyente, las facultades de los fiscales se fueron identificando cada vez más con las de los jueces de instrucción, y finalmente el Código que reglamentó el proceso penal (decreto 2.700 de 1991) delineó un típico sistema mixto napoleónico, que fue sutilmente retocado por la Ley 81 de 1993 y por la Ley 600 de 2000.

Desde mediados de los 90, un grupo de académicos empezó a difundir la idea de que, en lugar de reformar el código de procedimiento, debíamos dar el salto cultural de reformar estructuralmente el sistema, para hacer tránsito al acusatorio. Esta corriente encontró fuertes resistencias, pero finalmente en el año 2002 encontró el apoyo político de algunos congresistas para la aprobación de una reforma constitucional (el Acto Legislativo 03 de 2002) que suprimió las facultades judiciales que el artículo 250 Superior les otorgaba a los fiscales, entre otras reformas concordantes. Este contenía dos previsiones que interesan para la presente descripción. La primera, que creó una comisión redactora conformada por 15 personas (congresistas, representantes de las instituciones involucradas y académicos), que elaboró un proyecto que luego fue estudiado por el congreso y se convirtió en la Ley 906 de 2004, actual Código que rige el proceso penal reformado. La segunda previsión a destacar por el momento, fue que

tomando el modelo de la reforma chilena, se diseñó una implementación gradual, que inició en enero de 2005 y culminó en diciembre de 2008. Cada año, ingresaron más circunscripciones judiciales al nuevo sistema, y a medida que pasa el tiempo, más fiscales se van vinculando a la reforma y tan solo algunos quedan manejando los casos de sistema mixto que aún están en curso.

En cuanto a la distribución de casos en la Fiscalía, esta se encuentra organizada por unidades de acuerdo con el bien jurídico que se afecta con el respectivo delito (unidad de delitos contra la vida y la integridad personal, unidad de delitos contra la administración pública, unidad de delitos contra la libertad individual, etc.). No es exacto afirmar que por cada bien jurídico hay una o varias unidades, porque en algunos casos se fusionan dos bienes jurídicos en una unidad (por ejemplo, la unidad contra la fe pública y el patrimonio económico), y en otros hay unidades en función de la renunciabilidad de la acción penal por parte de la víctima (unidad de delitos querrelables). Para los casos que nos ocupan, como se puede apreciar en los ejemplos mencionados, son unidades establecidas en función del bien jurídico las que investigan los delitos elegidos. Sin embargo, también existen otras unidades denominadas “especializadas”, que existen para los delitos que se considera merecen mayor atención. Entre ellas, encontramos la Unidad Especializada de Delitos contra la Administración Pública, Unidad Nacional Antisecuestro, entre otras, que pueden conocer de estos delitos. Ahora bien, ¿cuándo una unidad especializada conoce de un caso? Únicamente cuando existe una asignación particular sobre el mismo. Éste es el proceso de selección que se realiza al recibir las denuncias; el resto de casos son repartidos a fiscales pertenecientes a las unidades seccionales inicialmente mencionadas.

Con el objeto de mostrar algunas cifras, al cierre de este informe el sitio web de la Fiscalía está descompuesto. Contamos con cifras de hace algunos años, por ejemplo, a partir de informes anteriores sabemos que la Fiscalía tiene cerca de 20.000 funcionarios, de los cuales 3.600 son fiscales.

Con estos brevísimos elementos de contexto, abordaremos ahora el análisis del objeto de esta investigación.

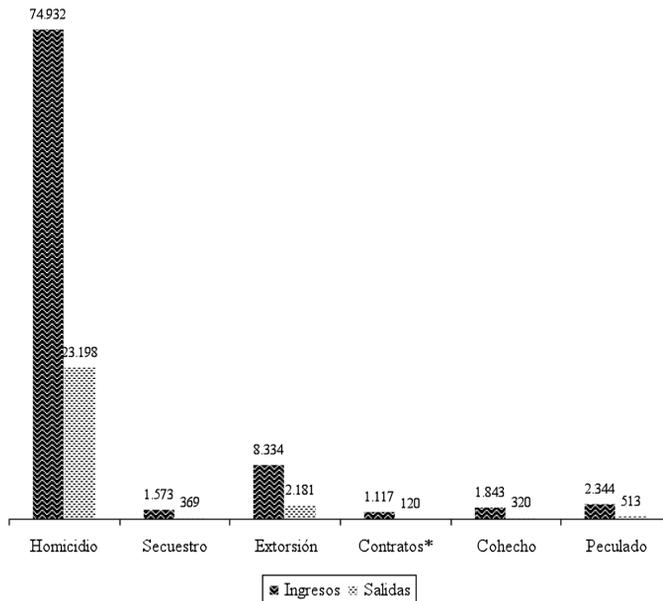
III. INFORMACIÓN CUANTITATIVA

A continuación analizaremos el comportamiento cuantitativo del sistema, con el objetivo de estudiar las cifras que arroja la investigación y el juzgamiento de los delitos que hemos seleccionado, de conformidad con los criterios determinados en la introducción.

El primer aspecto que quisimos abordar fue el manejo de la carga de trabajo por parte de la Fiscalía. Resulta indispensable para el correcto funcionamiento de cualquier ciclo productivo, que los ingresos de carga de trabajo no superen los egresos. Si los superan, surge un tema digno de atención porque con el tiempo se empezará a represar el trabajo, y si los funcionarios no pueden evacuar, en un año, más de lo que ingresa, es evidente que la congestión será progresiva y la dificultad se hará cada vez mayor. Es así que el primer acercamiento debe ser analizar los ingresos y salidas de causas, para los delitos investigados, entre el año 2005 y hasta el 2008. Veamos.

Gráfico 1

INGRESOS Y SALIDAS DE CAUSAS PARA LOS DELITOS INVESTIGADOS 2005 - 2008



Fuente. Fiscalía General de la Nación.

*Delitos de celebración indebida de contratos.

El gráfico nos muestra que claramente entran muchos más casos de los que salen. Por supuesto, la calidad del sistema se medirá por el tipo de respuesta que le da a los casos que recibe, que es lo que analizaremos a continuación. Por el momento, lo que podemos afirmar con el gráfico anterior es que el sistema no está otorgando respuesta a muchos casos. Presumiblemente, estos casos que no obtienen respuesta se quedan represados en la Fiscalía, y el crecimiento de la congestión suele coincidir con métodos de trabajo ineficientes y procedimientos lentos. Los datos que se ven en este cuadro nos anuncian problemas de eficiencia. Analizaremos entonces qué tipo de respuestas componen la columna de salidas, para todos estos casos.

Desde el punto de vista de las promesas de la reforma procesal penal, los delitos de mayor impacto debieran formar parte de los casos que son llevados a juicio oral. Por este motivo, nuestro primer acercamiento consistió en buscar información sobre la cantidad de juicios orales que arrojan condenas en Colombia, de cara a la cantidad de casos ingresados para los delitos seleccionados, que por ser de los más graves, debieran terminar con alguna frecuencia por este tipo de salida. Estas son las cifras.

Cuadro 1
CASOS INGRESADOS AL SISTEMA VS. CONDENAS EN JUICIO ORAL
PARA LOS DELITOS SELECCIONADOS

	Entradas	Condenas en juicio oral	%
2005	5.945	17	0,29
2006	18.425	31	0,17
2007	28.528	71	0,25
2008	36.349	48	0,13

Fuente: Fiscalía General de la Nación.

La primera claridad que resulta relevante hacer es que las variaciones de año a año en la cantidad de ingresos de casos se explican por la implementación gradual de la reforma procesal penal. En el esquema diseñado por el Legislador, cada año, iniciando en el 2005, se extiende la vigencia del sistema acusatorio a más distritos judiciales, y finalmente en el año 2008 ingresaron los últimos distritos al sistema. Por eso las variaciones tan grandes en las cifras, entre un año y otro.

Las cifras demuestran con claridad que en ningún año el porcentaje de condenas en juicio oral llega siquiera al 0,3% de los casos ingresados. Esta cifra pareciera muy baja, sin embargo el sistema acusatorio no tiene como única salida de condena el juicio oral. También se prevé la posibilidad de lograr condenas mediante acuerdos o negociaciones entre la Fiscalía y el imputado. Veamos entonces el comportamiento de la totalidad de las condenas, sumando las obtenidas en juicio oral y las que son fruto de negociación o acuerdo, para estudiar en qué porcentaje de los casos que ingresan, la justicia penal arroja una condena contra el responsable.

Cuadro 2

ENTRADAS DE CASOS VS CONDENAS PARA LOS DELITOS ESTUDIADOS

	Entradas	Todas las condenas	%
2005	5.945	391	6,58
2006	18.425	848	4,60
2007	28.528	1.187	4,16
2008	36.349	1.125	3,09

Fuente: Fiscalía General de la Nación.

Como puede apreciarse, el sistema produce condenas para los delitos seleccionados en un promedio que, en el año más afortunado, no llega al 7% de sus ingresos, y en su peor año es menos de la mitad. Como hemos anticipado, no existe forma de saber si las cifras se encuentran afectadas por la larga duración de los procedimientos, o si se mantendrán así con vocación de permanencia. Se hace entonces necesario analizar de manera más específica la información que nos ha entregado la Fiscalía, iniciando por estudiar cómo se desagrega la totalidad de salidas que produce la justicia penal en nuestro país.

En este cuadro, varias cosas llaman la atención. Tal vez la que más salta a la vista es la baja cantidad de condenas conseguidas en juicio oral, como habíamos anticipado. Si bien no contamos con cifras de países anglosajones para comparar este dato, es posible afirmar que son bajas las condenas en juicio oral, en primer lugar, porque las absoluciones las superan ampliamente. En el año 2005, las condenas son menos de la mitad de las absoluciones. El año en que más se acercan las cifras es el 2007, y en 2008 la diferencia es mucho menos que en 2005, pero lo cierto es que en todos los años los juicios

orales arrojan más absueltos que condenados. Esto podría significar que los fiscales, a lo largo de la implementación del sistema, gracias a la experiencia en el litigio han aprendido a ganar más juicios orales.

Presentaremos a continuación las cifras de cada uno de los delitos seleccionados, para estudiar el comportamiento del sistema. Iniciemos por los homicidios.

Cuadro 3

SALIDAS DE CASOS POR TIPO, PARA LOS DELITOS DE HOMICIDIO DOLOSO, EXTORSIÓN, SECUESTRO EXTORSIVO, COHECHO, PECULADO Y CELEBRACIÓN INDEBIDA DE CONTRATOS

	Sentencias condenatorias	Sentencias absolutorias	Otras condenas	Principio oportunidad	Archivos
2005	17	42	374	22	904
2006	31	73	817	59	6.446
2007	71	77	1.116	67	8.620
2008	48	54	1.077	41	7.792

Fuente: *Fiscalía General de la Nación, vía derecho de petición.*

Cuadro 4

INGRESO DE CASOS Y TIPOS DE SALIDA PARA EL HOMICIDIO (DOLOSO)

	2005	2006	2007	2008
Casos ingresados	4.920	16.255	23.985	29.772
Aceptación total de cargos	16	55	79	89
Aceptación parcial de cargos	270	578	724	710
Principio de oportunidad	18	47	46	24
Archivo	535	5.770	7.457	6.584
Absolución juicio oral	35	63	51	24
Condena juicio oral	3	8	7	5

Fuente: *Fiscalía General de la Nación, vía derecho de petición.*

Debemos iniciar por aclarar que, a pesar de que la gradualidad en la implementación no nos permite apreciarlo en el cuadro anterior, ha habido una disminución en los homicidios en el último quinquenio

a nivel nacional, gracias a un plan del gobierno implementado con ese objetivo. Las demás agencias estatales que recaudan información sobre los homicidios coinciden tanto en la existencia del plan, como en su impacto⁵. Esto explica que el aumento de año a año, sea menor que lo que sugiere la expansión en la implementación del sistema acusatorio.

El primer comentario que queremos hacer en relación con las cifras se refiere a la cantidad de casos terminados. Ya en un primer informe⁶ habíamos advertido la preocupante cifra de casos sin resolver. Para el año 2005, tenemos que de 4.920 casos ingresados, recibieron respuesta en ese año 877 casos, incluyendo los archivos. Es decir, salió el 17,8%. En dicho año (según fuentes no oficiales) la Fiscalía concluyó que salidas como el archivo se estaban utilizando con mucha timidez, y promovió una política para incentivar su aplicación. Por eso en el año 2006 la cifra de casos archivados es más de diez veces la del 2005. En dicho año, de 16.255 homicidios ingresados al sistema, se decidieron 6.521, es decir el 40,1%, cifra notablemente mayor. Sin embargo, cerca del 60% sigue sin respuesta, sumando congestión de casos represados. En el año 2007, ingresaron 23.985 casos, y tuvieron respuesta 8.364, es decir el 34,9%, con lo cual el porcentaje de casos resueltos bajó. Finalmente, en 2008 ingresaron al sistema 29.772 casos, y fueron decididos 7.436, que representan el 25%. Podemos entonces afirmar que si bien de 2005 a 2006 el sistema generó aprendizajes y promovió soluciones, a partir de dicho año el porcentaje de casos que se decide desciende progresivamente (del 40% en 2006, al 25% en 2008). Este desarrollo es digno de atención, porque indica necesariamente un crecimiento en la congestión.

Más preocupante aún resulta analizar el porcentaje de casos que tuvieron una salida en la cual alguien resultó condenado⁷. La suma de los casos en que hubo condena de cualquier clase para el año 2005 (289 casos), representa el 5,87% de los ingresos por homicidio. Para el año 2006, este porcentaje desciende al 3,94%, en 2007 es del 3,38% y en 2008 es del 2,7% de los casos ingresados. Es fácil percibir que las salidas que implican condena han descendido progresivamente, y en el último año la cantidad porcentual de condena frente a los casos ingresados es la mitad que en el primer año analizado.

⁵ Cfr. Ministerio de Defensa, Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, entre otros.

⁶ Cfr. Mildred Hartmann, Carlos Andrés Gómez, Camilo Ortiz citado *supra*.

⁷ Es decir, las condenas con acuerdo sumadas a las obtenidas en juicio oral.

Podría pensarse que hay algún interés institucional en aumentar la cantidad de casos que se deciden, esto es, en disminuir la cantidad de casos represados sin respuesta alguna. La multiplicación en el uso de los archivos revelaría algún interés de la Fiscalía en empezar a controlar la cifra de casos sin salida alguna. Por el contrario, las cifras no reflejan cambios en la ínfima cantidad de condenas obtenidas en juicio oral. Tampoco se aprecia evolución en el hecho de que, en todos los años, las absoluciones en juicio oral son muchas más que las condenas. En las cifras para todos los delitos elegidos sí hay cambios a lo largo de los años, pero para el caso concreto del homicidio, en todos los años las absoluciones superan amplísimamente las condenas. Pareciera que las metas están puestas en las condenas fuera de juicio y en los archivos, que son las cifras cuyo comportamiento cambia a lo largo de los años.

Continuamos el análisis para el delito de secuestro extorsivo. El universo de casos está compuesto por, obviamente, un sinnúmero de conductas, pero el grueso lo constituyen casos de secuestro por grupos armados (o por delincuencia común para “vender” a la víctima a estos grupos) y casos de “paseo millonario” o “secuestro Express”. Veamos entonces las cifras.

Cuadro 5
CIFRAS PARA EL DELITO DE SECUESTRO EXTORSIVO

	2005	2006	2007	2008
Casos ingresados	114	262	485	712
Aceptación total de cargos	2	5	14	11
Aceptación parcial de cargos	1	4	8	6
Principio de oportunidad				
Archivo	37	49	94	101
Absolución juicio oral	1	1	6	7
Condena juicio oral	3	1	7	11

Fuente: Fiscalía General de la Nación.

Lo primero que debe resaltarse es que, en el caso del secuestro extorsivo, la cantidad de absoluciones en juicio oral en ningún año es superior a la cantidad de condenas. No encontramos entonces

las alertas que advertimos para el caso del homicidio. En cambio, persiste el problema de la poca cantidad de casos que se resuelve. Incluyendo los archivos, el sistema produjo salidas para el 38,6% de los ingresos en 2005, este porcentaje fue del 22,9% en 2006, 26,6% en 2007 y finalmente 19,1% en 2008, es decir menos de la mitad que el primer año analizado. Podemos afirmar que cada año que pasa, la Fiscalía resuelve un porcentaje inferior de casos que el año anterior, con los consiguientes problemas de congestión de casos sin respuesta alguna.

Por otra parte, el número de casos que egresan del sistema está dominado casi en su totalidad por los archivos. En todos los años, la cantidad de condenas de todo tipo oscila entre el 3 y el 6%.

Pasemos entonces a analizar el delito de extorsión. Lo hemos seleccionado porque la cifra del mismo debiera contener, además de otros supuestos, las presiones de los grupos armados contra ganaderos y campesinos, para obtener sumas a cambio de no dañar sus cultivos, el ganado o la actividad económica de que se trate. Veamos entonces las cifras.

Cuadro 6
CIFRAS PARA EL DELITO DE EXTORSIÓN

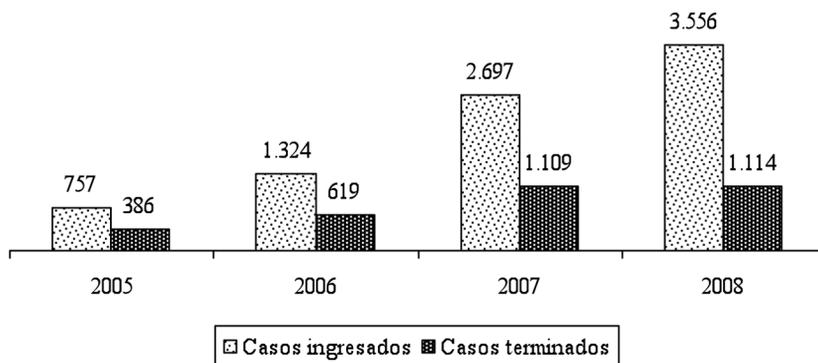
	2005	2006	2007	2008
Casos ingresados	757	1.324	2.697	3.556
Aceptación total de cargos	19	37	78	67
Aceptación parcial de cargos	59	93	156	123
Principio de oportunidad	2	1	2	2
Archivo	292	465	814	873
Absolución juicio oral	5	7	12	19
Condena juicio oral	9	16	47	30

Fuente: Fiscalía General de la Nación.

En este caso, el panorama cambia drásticamente. El porcentaje de resolución de casos tiene cifras mucho más altas que para los demás delitos. Debido a lo llamativo de esta conclusión, mostramos este porcentaje en un gráfico a continuación.

Gráfico 2

CASOS INGRESADOS POR EXTORSIÓN QUE HAN TENIDO ALGÚN TIPO DE SALIDA



Fuente: Fiscalía General de la Nación.

Tenemos entonces que en 2005, la Fiscalía terminó 386 de 757 casos por extorsión recibidos, es decir el 50,99%, cifra positivamente alta respecto del panorama para la sumatoria de delitos y de los delitos concretos ya analizados. Para el año 2006, el porcentaje desciende ligeramente al 46,75%, en 2007 el sistema resuelve el 41,12% y en 2008, el 31,33%. También en el caso de la extorsión se aprecia la misma tendencia que en el homicidio y el secuestro extorsivo: en los últimos 3 años se aprecia un descenso importante en la cantidad de casos que obtienen una respuesta, con lo cual se acrecienta la congestión de casos no resueltos.

En el delito de extorsión, los resultados son más positivos también en el número de condenas de todo tipo. En el primer año, se produjeron condenas en el 11,49% de los casos, en el 2006 en el 11,03%, en el 2007 hubo condenas en el 10,42%, y en 2008 hubo un dramático descenso de las condenas, al 6,19% de los casos ingresados. Si comparamos las cifras con las del homicidio, no es claro por qué en este último hay muchas menos condenas porcentuales. La intuición indicaría que la prueba suele ser especialmente compleja en un delito como la extorsión. Retomaremos este tema en la parte cualitativa, para ver si los fiscales que llevan este tipo de casos nos pueden dar una explicación.

Finalmente, mostraremos el panorama en los delitos que hemos llamado “de corrupción”. Iniciaremos por el peculado, veamos entonces las cifras.

Cuadro 7
CIFRAS PARA EL DELITO DE PECULADO

	2005	2006	2007	2008
Casos ingresados	79	312	707	1.246
Aceptación total de cargos		4	2	1
Aceptación parcial de cargos	3	11	18	12
Principio de oportunidad	2	6	6	1
Archivo	20	103	150	157
Absolución juicio oral	1	1	4	1
Condena juicio oral	1	3	6	

Fuente: Fiscalía General de la Nación.

En el caso del peculado vemos un panorama similar al del homicidio. Del primer año al segundo, los archivos de casos aumentan dramáticamente. La cifra de archivos de 2006 es más de cinco veces la de 2005. La tendencia con el número de casos terminados también se refleja en este delito: en el primer año analizado, se resolvió el 34,18% de lo que ingresó; en 2006, el 41,03%, debido principalmente al gran aumento en los archivos; en 2007, la cifra de casos resueltos desciende al 26,31%, y en 2008, este descenso llega al 13,8%. Nuevamente apreciamos la tendencia al aumento de casos represados.

Llama mucho la atención que en este delito, los porcentajes de condenas de toda clase es especialmente bajo, sobre todo en el año 2008. En 2005 y 2006, las cifras superan ligeramente el 5%, mientras en el 2007 hubo condenas en el 3,68% de los casos, y en 2008 tan solo en el 1,04%. Veremos si en los demás delitos “de corrupción” también se refleja esta tendencia.

En cuanto a la capacidad de respuesta del sistema, vemos que las cifras son bastante bajas, incluso en los ingresos de casos. En cuanto a los porcentajes, el sistema resolvió lo que ingresó en el 37,25% de los casos en el año 2005; en el 2006, el porcentaje es del 48,59%; en 2007, de 36,27%, y en 2008, de 27,45%. Persiste la misma tendencia: el porcentaje aumenta para el año 2006, y luego se reduce progresivamente en los años 2007 y 2008.

En cuanto a las condenas, el comportamiento en este delito puede ser un poco errático. Es posible que esto se deba a que las cifras absolu-

tas son bajas en este delito, por eso cualquier condena producirá una distorsión, cosa que no ocurre en los demás delitos, cuyas cifras absolutas son más altas. En todo caso, en 2005 se condenó a alguien en el 9,8% de los casos; en 2006, en el 23,24%; en 2007 en el 14,44% y en 2008, en el 12,77% de los casos ingresados.

Cuadro 8
CIFRAS PARA EL DELITO DE COHECHO

	2005	2006	2007	2008
Casos ingresados	51	142	284	470
Aceptación total de cargos		10	12	17
Aceptación parcial de cargos	4	20	25	41
Principio de oportunidad		5	13	14
Archivo	14	30	45	52
Absolución juicio oral		1	4	3
Condena juicio oral	1	3	4	2

Fuente: Fiscalía General de la Nación.

En cuanto a la celebración indebida de contratos, las salidas únicamente son archivos. Veamos.

Cuadro 9
CIFRAS PARA LOS DELITOS DE CELEBRACIÓN INDEBIDA DE CONTRATOS

	2005	2006	2007	2008
Casos ingresados	24	130	370	593
Aceptación total de cargos				
Aceptación parcial de cargos				
Principio de oportunidad				
Archivo	6	29	60	25
Absolución juicio oral				
Condena juicio oral				

Fuente: Fiscalía General de la Nación.

Un análisis que resulta posible hacer está referido al número de fiscales que se dedican a estos delitos “de corrupción” a nivel nacional. Como anexo N^o 1, se muestra una tabla en la que se indica, para estos delitos, la cantidad de fiscales que se encargan de su investigación, según la Fiscalía General. A partir de esa información, podemos constatar que a nivel nacional hay 75 fiscales encargados de delitos contra la administración pública. Esto significa que la mayoría de casos de que conocen estos fiscales, son las tres categorías de delitos de corrupción analizadas. Si en los cuatro años estudiados, el total nacional de salidas para estos delitos suma 957, esto significa que un fiscal de administración pública evacua en promedio 3 casos al año, incluyendo los archivos. En cuanto a las condenas, uno de estos fiscales en promedio produce menos de una condena al año en los delitos de mayor relevancia que conoce, incluyendo todo tipo de condenas (preacuerdos, negociaciones y juicio oral).

Con estas inquietudes, entrevistamos a los actores y litigantes en el sistema, para saber qué causas identifican ellos como productoras de las dificultades en la definición de los casos ingresados por los delitos relevantes para la ciudadanía. En los capítulos que siguen, hemos intentado agrupar las categorías de problemas identificados por ellos. Adelantamos desde ya, que todos coinciden en que la fiscalía no premia los resultados de calidad obtenidos por los fiscales. Es decir, no se exige a los fiscales obtener más condenas que absoluciones, u obtenerlas en juicio oral. Por el contrario, la Fiscalía ha optado por estimular la producción de resultados en otros aspectos, dentro de los cuales el más emblemático es la medida cautelar de detención preventiva. Abordemos entonces el análisis cualitativo.

IV. ANÁLISIS CUALITATIVO

Antes de abordar las causas específicas de la poca resolución de casos en la investigación y el juzgamiento de los delitos de mayor impacto social, nos parece relevante indicar un aspecto que podría dar perspectiva para dicho análisis. Se trata de la postura que varios expertos entrevistados nos han señalado, en cuanto al abordaje que elegimos para el estudio.

Como queda dicho, hemos iniciado el análisis con cifras del año 2005, es decir, a partir de la entrada en vigencia del sistema acusatorio. Nuestro propósito es indicar la eficiencia de dicho sistema. Sin embargo, los expertos (y algunos actores) coinciden en que los problemas para identificar y condenar a los autores de los delitos

más impactantes para la sociedad colombiana, vienen de mucho más atrás.

El primer experto entrevistado lo señala de la siguiente forma:

Hay una incapacidad estructural muy antigua del sistema penal para arrojar pruebas confiables. Por eso el énfasis que se le da a la diligencia de indagatoria. Es un problema mucho más antiguo que la Fiscalía General de la Nación. Los procesos no se llevan a condena sin la concurrencia de un delator⁸.

Realmente, debemos señalar que al menos los casos emblemáticos en que el sistema antiguo produjo resultados, se caracterizan por la existencia de un delator. Podemos citar, por ejemplo, el caso de la infiltración de dineros del narcotráfico en la campaña del Presidente Ernesto Samper. Aunque él nunca fue condenado, sí lo fue el tesorero de su campaña, Santiago Medina. En dicho proceso, el propio Medina confesó y señaló a varios partícipes de su conducta, entre ellos el ex ministro Fernando Botero y el propio Presidente Samper.

Igualmente, en el magnicidio del candidato a la presidencia Luis Carlos Galán Sarmiento (muy en boga por estos días debido a que en agosto de 2009 se cumplieron veinte años del homicidio), hubo varias personas imputadas y detenidas preventivamente durante varios años, que luego fueron puestas en libertad por falta de pruebas. Es decir, el sistema falló decididamente en hallar un posible responsable con fundamento en la investigación. Hace pocos años, y gracias a la confesión de un secuaz del narcotraficante Pablo Escobar (alias "Popeye"), se condenó a un ex senador de la república, Alberto Santofimio Botero, porque supuestamente habría determinado el homicidio; sin embargo, fue absuelto en segunda instancia y hoy no hay nadie condenado por dicho delito. La Fiscalía General ha intentado reclasificar el delito, de lesa humanidad, y así evitar la prescripción.

Fuera de casos en que hay un delator, desde siempre son indecibles los crímenes de gran impacto social en que no hay nadie condenado. Por ejemplo, el homicidio de Jaime Garzón, el homicidio del ex ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, el del ex ministro del mismo gabinete Enrique Low Murtra, el del ex candidato presidencia Álvaro Gómez Hurtado, entre otros. Encontramos entonces acertada esta afirmación.

⁸ Experto 1.

En todo caso, en el sistema nuevo es más marcada la percepción de que no hay condenas en estos delitos. Hay una percepción generalizada de que el sistema nuevo produce resultados tan solo en casos de flagrancia, mientras en el anterior, había casos emblemáticos en que los fiscales hacían bien su trabajo y ganaban los juicios. Al ser indagado por esta distinción, el mismo experto nos indica:

Al problema de la falta de capacidad para identificar y traer al proceso prueba de buena calidad, se le suma un sistema más exigente en cuanto a la prueba, como es el acusatorio. Por eso solo resuelve flagrancia⁹.

Tenemos entonces que la perspectiva de este experto es que la debilidad del sistema penal para identificar y juzgar a los responsables de los delitos de mayor impacto, es la misma en el sistema antiguo que en el nuevo. Lo que ocurre es que dos aspectos hacen más visible esta debilidad: el primero es el carácter público y contradictorio del juicio oral, y el segundo, es que en el sistema mixto, los fiscales “entran ganando” al juicio, porque han construido el expediente, y dicha prueba es trasladada en exactamente esas condiciones a la etapa de juicio. En esta visión, coincide otro experto entrevistado:

A los fiscales les da miedo ir a juicio, por falta de capacitación, porque en el sistema viejo llegaban ganando. Ahora es delante de todo el mundo¹⁰.

Con esto queremos indicar que no resultaría preciso señalar al sistema acusatorio como el que produce debilidades para investigar y juzgar estos delitos. Al parecer, el análisis debe abordarse con la perspectiva de problemas que existen desde siempre, pero que resultan más visibles en un sistema oral y público, sin permanencia de la prueba. Nos disponemos entonces a analizar las causas de estas debilidades.

1. Debilidades estratégicas en la planeación de la investigación criminal

La primera causa que han señalado los entrevistados se refiere a la incapacidad estratégica de los fiscales para diseñar una teoría del caso. Es decir, cuando un fiscal recibe un caso, al parecer no se encuentra suficientemente entrenado para adelantar una investigación de mane-

⁹ Experto 1.

¹⁰ Experto 2.

ra conjunta con la policía, que lo lleve a completar las pruebas que hacen falta para condenar al responsable.

Una de las grandes promesas de la reforma, era que ahora los fiscales iban a verse fortalecidos en su capacidad investigativa. Se decía entonces que iban a despojarse de las tareas burocráticas que implica la construcción de un expediente escrito, además de disponer ahora de muchos más policías, con lo cual la investigación criminal debía ser más estratégica y menos burocrática, fortaleciendo así la capacidad de investigar y juzgar.

Sin embargo, esta no parece ser la caracterización que ha adoptado la investigación en el sistema acusatorio colombiano, en la práctica. Un experto lo señala de la siguiente forma:

En el fondo los fiscales no tienen la capacidad de diseñar una teoría del caso. Son imprecisos en cuanto a la dirección estratégica de la prueba. Por eso hay casos que parece que van para archivo y terminan en condena, y viceversa¹¹.

La investigación criminal en el sistema acusatorio debiera funcionar de modo tal que un fiscal recibe un caso, asigna una vía de salida que estratégicamente resulte conveniente entre el amplio catálogo legal de que dispone, y diseña de manera conjunta con la policía las tareas que hacen falta para materializar esa salida. Esta planeación estratégica debe materializarse en el llamado “programa metodológico”, que la ley introdujo como un símbolo del abandono de las tareas burocráticas y el arribo de la estrategia investigativa (en la sección inmediatamente siguiente describiremos más ampliamente el programa metodológico).

Muy en contra de esta imagen, lo que nos sugiere este experto es que los fiscales no tienen la capacidad de establecer, al analizar un caso, cuál será su suerte probable. Por eso, en palabras de él mismo, hay casos que parece que se dirigen al juicio, y terminan en un archivo, y viceversa.

En esta misma línea, parece que los fiscales tampoco tienen la capacidad de establecer la madurez de un caso, para llevarlo a juicio oral. Es decir, no saben exactamente a qué deben atender, para saber si la investigación está completa. Un juez lo señaló de esta forma:

¹¹ Experto 1.

*A veces la investigación está madura para ir a juicio pero los fiscales no se atreven*¹².

Evidentemente, si los fiscales no pueden tasar la contundencia de las pruebas de que disponen para condenar, este problema no solamente impacta la capacidad de ir a juicio oral. Todas las salidas que impliquen obtener una condena, requieren que los fiscales identifiquen cuál es la capacidad probatoria de su investigación. Como queda dicho, no solamente para el juicio oral: por ejemplo, si el fiscal busca que el imputado se declare culpable, pero carece de la habilidad para calcular la fortaleza de sus pruebas, ello impacta sus posibilidades de negociación, y disminuye su capacidad para celebrar y sustentar este tipo de acuerdos. Un experto lo explica de esta forma:

*Por eso la fiscalía no tiene cómo responder las dudas de legitimidad de algunos preacuerdos, las negociaciones y el principio de oportunidad. Son instituciones que están desprestigiadas porque la moneda de cambio es una prueba fuerte*¹³.

Desde el punto de vista de los litigantes privados, la percepción es que cuando actúan en representación de la víctima y denuncian delitos, los fiscales no son precisos en cuanto a las pruebas que tienen con la denuncia y las que les falta conseguir. Más bien, lo que ocurre es que suelen insistir en la búsqueda de pruebas que no se dirigen a acreditar hechos relevantes para el delito, o que se dirigen a demostrar hechos cuya prueba se encuentra con la denuncia. Un litigante lo señala de esta forma:

*Yo he presentado varias denuncias en lo que va corrido del sistema acusatorio. Yo siempre trabajo con una lista de hechos inicial, de la que se desprende una caracterización jurídica de un delito que se analiza allí mismo. Y siempre, invariablemente, el fiscal que recibe el caso me dice que hay que practicar una prueba, que yo sé que se va a demorar uno o dos años, y el denominador común en estos casos es que el fiscal nunca me sabe decir qué elemento del delito quiere acreditar con esa prueba*¹⁴.

Con este fundamento, nos quedamos con la percepción de que la investigación sigue percibiéndose como una sucesión lineal de recaudo

¹² Juez 2.

¹³ Experto 1.

¹⁴ Litigante 2.

de elementos, cuya relevancia no se analiza estratégicamente. Le preguntamos a este litigante si ésa era también su percepción. Nos dijo:

Con esto le digo todo: yo me atrevería a afirmar que la fiscalía nunca, jamás, por más bien armada que esté la denuncia, decide que con eso tiene lo suficiente para avanzar hacia una condena. Yo por lo menos nunca he oído de ningún caso¹⁵.

Cuando se toma la investigación criminal en el sistema acusatorio como objeto de estudio, se espera encontrar una investigación desformalizada, estratégica, analizada caso a caso, y sobre todo, ágil y precisa. En cambio, la imagen que nos aportan los entrevistados más bien muestra una investigación lenta, burocrática, sin análisis estratégico... Es decir, una investigación más parecida a la instrucción del sistema mixto, en que los fiscales tienen algo así como una lista de infaltables, que deben solicitar en todos los casos.

Tal vez el ejemplo más emblemático de lo anterior es la ampliación de denuncia. Los litigantes y expertos entrevistados coinciden en afirmar que los fiscales siempre citan al denunciante a ampliar su denuncia, en forma de entrevista, sin un objetivo preciso. Un experto lo señala así:

Por ejemplo la llamada a ampliar denuncia. Uno ya sabe que uno pone una denuncia y lo van a llamar a ampliarla, así no se necesita, así uno anexe todas las pruebas, y lo llaman a ampliar y le preguntan lo mismo que dice la denuncia¹⁶.

Los fiscales, al ser indagados por esta práctica de ampliar siempre la denuncia, señalan que en efecto es un paso que debe surtir en la investigación. Un fiscal lo explica así:

Yo sigo programando ampliaciones de denuncia (...) es una garantía para la investigación¹⁷.

Otro fiscal explica esta necesidad por la lentitud de las investigaciones, indicando que apenas se recibe la investigación, se libran las órdenes a la policía y mientras ella las completa, el proceso en la práctica desaparece de su atención, lo cual explica esta práctica:

¹⁵ Litigante 2.

¹⁶ Experto 1.

¹⁷ Fiscal libertad individual.

Entre que ponen la denuncia y el caso llega a la atención de uno, fácilmente pasa año y medio, entonces uno llama a ampliación, para saber si cesaron los efectos de la conducta punible, si siguen produciéndose, si la víctima sigue interesada¹⁸.

Lamentablemente, ni la Fiscalía ni las entidades del sector (Consejo Superior de la Judicatura, Cuerpo Técnico de Investigación, Procuraduría General de la Nación, entre otras) disponen de cifras de duración de los procesos, que nos permitan arrojar información dura sobre ello, pero la percepción sí es que los procesos son incluso más lentos que en el sistema antiguo. Volveremos sobre el punto de la duración de la investigación más adelante. Por el momento, sintetizamos indicando que pareciera entonces que la investigación en el sistema reformado se parece mucho a la instrucción del sistema tradicional, en cuanto a su carácter burocrático y formalista, y que los fiscales no se encuentran capacitados para elaborar estratégicamente una teoría del caso en conjunto con la policía judicial.

2. Debilidades administrativas

Este punto fue detectado cuando indagamos a los jueces acerca de su percepción sobre la manera en que los fiscales abordan la investigación, y en particular, sobre si piensan que los fiscales tienen la capacidad de establecer con precisión qué deben recaudar para llegar a una condena. Un juez indicó:

Los fiscales siguen abordando el problema con las rutinas antiguas. Es como si piensan que deben buscar tareas que justifiquen su cargo¹⁹.

En este comentario, este juez parece indicar que no se trata de una simple inercia de los fiscales, o de falta de adaptación al nuevo sistema, sino que piensan que realizando tareas burocráticas, justifican su cargo. Indagamos a este mismo juez sobre este punto, y nos dijo:

La fiscalía es demasiado grande, y la policía es muy pequeña. Sobran fiscales. Faltan, si se ponen bien burocráticos. Mucha burocracia es absolutamente inventada, porque justifica cargos. Por ejemplo los oficios, los asistentes ya se dieron cuenta de eso²⁰.

¹⁸ Fiscal libertad individual.

¹⁹ Juez 2.

²⁰ Juez 2.

Para comprender adecuadamente el comentario, debemos indicar que las fiscalías observadas se componen de un fiscal y un asistente de fiscal, que también es abogado. La ley le da facultades al asistente para realizar tareas de policía judicial, pero los asistentes en general no salen del despacho. Su trabajo se centra básicamente en redactar comunicaciones escritas dirigidas a otras entidades o a particulares. Estas comunicaciones se denominan “oficios”. Entonces, lo que nos indica este juez, es que para justificar cargos, es necesario seguir actuando a través de oficios, que ocupen el tiempo de los asistentes en un 100%.

Frente a esta afirmación que realizó este juez, resulta relevante retomar un análisis que hicimos en el capítulo cuantitativo: en Colombia hay 75 fiscales dedicados a los delitos contra la administración pública; en los delitos elegidos para este estudio, las cifras señalan que un fiscal evacua, de los casos más frecuentes, 3 casos al año (incluyendo archivos y desestimaciones de casos). Estas cifras apoyarían la afirmación del citado juez.

Quisimos indagar qué piensan los fiscales acerca de esta afirmación. Muchos nos señalaron que no sobran fiscales, que por el contrario ellos tienen mucho trabajo y nos dan cifras estimativas de los casos represados que tienen. Un fiscal, en cambio, nos dijo lo siguiente:

Yo muchas veces no tengo nada que hacer acá en el despacho, porque yo profiero órdenes y no me llega la información en meses o años²¹.

Parece también haber una mala distribución del trabajo. Mientras los fiscales y sus asistentes parecen ser más que suficientes para atender el trabajo, el cuello de botella parece estar en el recurso humano disponible para tareas de policía judicial, o en el tipo de tarea que realizan los investigadores. Ello nos llevó a preguntarnos por el modelo de trabajo entre fiscales y policías, tema que se estudia en el siguiente capítulo.

3. Falta de metodologías modernizadas para coordinar el trabajo entre fiscales y policías

Una promesa del sistema acusatorio fue una investigación modernizada. Se trataba de superar la lógica del sistema escrito y dejar de usar el “oficio” como metodología de investigación, para lograr la

²¹ Fiscal libertad individual.

consecución de información de una manera más ágil, rápida y precisa. Además, se buscaba que los fiscales se apoyaran de una forma más útil en los policías (no solamente los agentes de policía, sino también los peritos de la policía, dactiloscopistas, grafólogos, médicos, etc.), para efectos de diseñar y materializar la investigación con la ayuda de la experiencia policial y las ciencias forenses.

La herramienta legal con la cual se quiso materializar esta lógica es el “programa metodológico”²². Es decir, lo que se buscaba era introducir el elemento estratégico en la investigación, para que las ciencias forenses auxiliaran al fiscal y las labores investigativas no fueran producto de la improvisación o de la costumbre.

Muy por el contrario, la introducción del programa metodológico es un cambio, en la práctica, cosmético, porque los fiscales y los investigadores siguen funcionando con la lógica del sistema antiguo. Las investigaciones carecen, en general, de una planeación estratégica hecha de la mano entre el fiscal y la policía. Más bien, la imagen que arroja la práctica es que el fiscal elabora el programa metodológico sin mayor apoyo o colaboración policial (tampoco los fiscales propician que eso pase), y dicho programa constituye más bien una lista de tareas pensada de forma algo tosca. De allí en adelante, el fiscal envía solicitudes al investigador, y se sienta a esperar un resultado. Un experto entrevistado lo caracterizó así:

Hay una total ruptura entre fiscales e investigadores. El programa metodológico es una paloma mensajera, lo mandan al investigador y ‘vuelva cuando lo tenga listo’²³.

Por su parte, los policías no se perciben a sí mismos como partícipes de la planeación de la investigación, sino como ejecutores de órde-

²² El artículo 207 del Código de Procedimiento Penal reformado lo define así: (...) *el fiscal, con el apoyo de los integrantes de la policía judicial, se trazará un programa metodológico de la investigación, el cual deberá contener la determinación de los objetivos en relación con la naturaleza de la hipótesis delictiva; los criterios para evaluar la información; la delimitación funcional de las tareas que se deban adelantar en procura de los objetivos trazados; los procedimientos de control en el desarrollo de las labores y los recursos de mejoramiento de los resultados obtenidos. En desarrollo del programa metodológico de la investigación, el fiscal ordenará la realización de todas las actividades que no impliquen restricción a los derechos fundamentales y que sean conducentes al esclarecimiento de los hechos, al descubrimiento de los elementos materiales probatorios y evidencia física, a la individualización de los autores y partícipes del delito, a la evaluación y cuantificación de los daños causados y a la asistencia y protección de las víctimas.*

²³ Experto 1.

nes y, sobre todo, ajenos al resultado del caso en que trabajan. Un policía, al ser indagado por su función en el sistema, afirmó:

Uno de policía judicial lo que hace es que se entiende con el asistente –del fiscal–, le dan a uno unas órdenes y uno ejecuta, nadie le dice a uno cómo va el caso²⁴.

Es decir, también en la metodología de trabajo entre fiscales y policías persiste el modelo tradicional, y en vez de lograr un cambio en esa lógica con la introducción del programa metodológico, lo que ocurrió es que éste se adaptó a la lógica tradicional, no generó cambios en la forma de operar. Un experto lo señala así:

No hay reformas que adapten la policía judicial al sistema nuevo. El único cambio es ‘haga un programa metodológico’. No hay estructura que permita el trabajo en equipo, prevalece el concepto de la ‘misión de trabajo’ del sistema antiguo²⁵.

Quisimos entonces preguntarle a los policías si perciben cambios en su rutina de trabajo, entre el sistema tradicional y el sistema acusatorio. Un investigador del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía opinó lo siguiente:

Uno no ve mucha diferencia entre lo que pasaba antes con la ley vieja y lo que es ahora con la ley nueva, a uno le toca ir a investigar y se acabó, el punto es que desde 1991 se creó la Fiscalía general de la nación y entonces esta tiene un cuerpo de investigadores que somos nosotros que estamos sirviendo a los fiscales, pero así que sea diferente o que a uno le digan cómo es la misión y la visión, pues no. Lo que tal vez sí es lo que le dicen a uno en las unidades pero no hay una capacitación ni nada de eso²⁶.

La afirmación de este agente nos lleva a pensar que las propias instituciones de policía no perciben que haya cambiado su rol o su metodología con el cambio de sistema. Quisimos indagar a los policías sobre el mensaje que en este sentido reciben de las respectivas instituciones para las que trabajan. Un policía del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía nos indicó:

²⁴ Policía SIJIN.

²⁵ Experto 2.

²⁶ Agente del CTI.

Eso acá no es como en las empresas de verdad o como en la misma policía, que a uno el primer día le dicen a qué se dedica la empresa y cuánto lleva y todo eso. A uno lo reciben con unos folletos, si le va bien, ya uno comienza. Después pues uno ya no se preocupa por mirar para qué es que uno trabaja, o qué es lo que hace, simplemente ejecuta el trabajo²⁷.

En síntesis, algunos entrevistados coincidieron en exactamente la misma frase, que identifica el llamado programa metodológico, con la decisión judicial que daba inicio a la etapa de instrucción en el sistema mixto, decisión que se llamaba “resolución de apertura de instrucción”. Dicen los expertos,

El programa metodológico es la resolución de apertura de instrucción del sistema viejo²⁸.

Encontramos entonces que la no modernización del método de trabajo en la etapa investigativa no es solamente un desafío de implementación de la reforma, sino que los entrevistados lo señalan como la principal causa para la lentitud de los procesos, que parece ser a su vez el motivo para que se arrojen pocos resultados.

4. ¿Falta de recurso humano?

Como ha sido ya reiterado, la investigación es demasiado lenta. Ya hemos mostrado que algunos entrevistados indican que el carácter burocratizado de la investigación es la raíz del problema. Adicionalmente, los actores, al ser indagados por la lentitud, coinciden en afirmar que hace falta recurso humano en policía judicial. Normalmente, el discurso de la falta de recursos es solamente eso, un discurso. Sin embargo, en este tema hay un consenso muy extendido entre todos los entrevistados, en cuanto a la falta de policía judicial. Ello se aprecia en las siguientes citas de las entrevistas. Un fiscal lo dijo de esta forma:

Es evidente la falta de recursos –humanos y técnicos– en la policía judicial²⁹.

Los jueces también lo perciben así:

²⁷ Policía CTI.

²⁸ Experto 1; Juez 2.

²⁹ Fiscal vida 2.

*Hay muy poca policía judicial, y la poca que hay está mal capacitada*³⁰.

También nos señalaron que han existido esfuerzos importantes por fortalecer la cantidad de policías, pero siguen siendo insuficientes.

*El alto mando de la policía ha indicado que la cantidad de policías de la Policía Nacional dedicada a investigación se ha duplicado en estos cuatro años, pero se necesita multiplicarla por ocho para satisfacer la demanda*³¹.

Uno de los fiscales identificó como determinante de la falta de resultados, en primer lugar, la falta de policías, así:

*Faltan herramientas de trabajo, no hay herramientas de informática. El meollo cruel del asunto es policía judicial, es el tema más complicado. Son pocos, les falta capacitación, incluso la ortografía: no se entienden las entrevistas*³².

Al preguntarle a otro fiscal por un ejemplo de la falta de recurso humano en policía judicial, señaló:

*Nosotros antes teníamos 2 o 3 personas para investigar 200 procesos. Ahora tengo 300 y al final solamente cuento con una persona*³³.

Por otra parte, no solamente parece haber pocos policías, sino que además no tienen herramientas para trabajar. Todos los entrevistados coinciden en que no disponen de vehículos, no cuentan con equipos informáticos adecuados, e incluso cuentan anécdotas como la siguiente:

*Hay veces que uno realiza una captura pero no tiene cómo llevarse el capturado. Una vez tuvimos que esposar al capturado al tubo del bus que cogimos para ir hasta la URI*³⁴.

³⁰ Juez 1.

³¹ Juez 2.

³² Fiscal administración pública.

³³ Fiscal administración pública.

³⁴ Policía del CTI.

A veces los fiscales subsidian esta falta de recursos, para que los policías puedan trabajar. Un fiscal señaló:

Personalmente, yo les pago a los investigadores un taxi a la semana para que puedan hacer sus visitas³⁵.

En síntesis, si la idea era fortalecer la capacidad investigativa, es claro que mantener la metodología burocratizada del sistema antiguo y valerse para ello de poca policía sin recursos para trabajar, no podrán conseguir el resultado pretendido. En otras palabras, no creemos que haya suficientes bases para afirmar que hay poco recurso investigativo; hay poco, para trabajar burocráticamente, pero si la investigación no fuera tan formalista, queda claro que se multiplicaría la capacidad de los investigadores ya existentes.

Hemos intentado confrontar si la falta de recurso humano en policía judicial puede constatarse empíricamente. Sin embargo, resulta difícil porque la cifra de que disponemos congloba todos los funcionarios de policía judicial a nivel nacional. Este dato no nos es útil, porque muchos de esos policías están destinados a los procesos de ley de justicia y paz, y no hemos hallado el dato preciso de cuántos se dedican al sistema acusatorio. Por otra parte, la existencia de varias instituciones que disponen de recurso investigativo hace más complejo el recaudo de información confiable para extraer conclusiones sobre este punto con bases empíricas.

5. No existen incentivos para lograr resultados reales en la lucha contra la criminalidad de connotación social

Uno de los pilares de la lucha eficiente contra la criminalidad, cualquiera sea su forma, es la existencia de un sistema de incentivos que permita que los funcionarios involucrados en la persecución penal, en especial fiscales e investigadores, se encuentren suficientemente motivados para desarrollar las diligencias investigativas, aumentar los casos de archivo o aplicación del principio de oportunidad, buscar la condena de los responsables y en general, para mejorar su rendimiento.

Frente a este tópico lo que se pudo establecer es que, en lo que se refiere a los fiscales, estos funcionarios son generalmente medidos por resultados fijados sin una base empírica. No existen políticas dictadas

³⁵ Fiscal libertad individual.

desde un nivel central que faciliten una evaluación de los funcionarios. Más bien las metas y procesos de trabajo son con frecuencia fijados por quienes dirigen la Unidad de Fiscalía³⁶ de que se trate. Esto explica por qué en algunos delitos el comportamiento de las cifras es incoherente con otros: por ejemplo, vimos en el acápite de la información empírica que en el delito de extorsión, muchas tendencias no son compatibles con otros delitos.

Lo cierto es que nuestra investigación arroja que el nivel central de la fiscalía no se encarga de imponer metas de descongestión, o de altas cifras de celebración de audiencias. Es por esa razón que en la Fiscalía no existe una preocupación por evitar que los fiscales tengan casos sin resolver por años.

El fenómeno así descrito genera, entonces, dos problemas: en primer lugar, no existe en la fiscalía un sistema que premie a los funcionarios eficientes. De otra parte, resulta preocupante que tampoco se toman las medidas administrativas necesarias para reaccionar frente a aquellos funcionarios que no incrementan o hacen descender las cifras de la institución. Así lo describe un fiscal:

*A un fiscal que no resuelve de fondo, no le pasa nada*³⁷.

Con frecuencia se observa que esa falta de sistema de premios y castigos permite a los fiscales cierta indolencia frente a la suerte de las indagaciones a su cargo. Los fiscales, entonces, pierden interés por controlar una investigación que les corresponde dirigir. En otras palabras, los fiscales se preocupan por hacer labores de cualquier clase, sin que el destino final de los casos a su cargo les genere consecuencia alguna. Un fiscal, al ser indagado por los protocolos con que hacen las investigaciones, señala:

Casi que lo que veo es que la investigación hoy en día tiene tres pasos:

1. Programa metodológico
2. Órdenes a policía judicial
3. 2 años sin que pase nada³⁸.

³⁶ Las unidades de fiscalía se establecen por bienes jurídicos, por ejemplo “unidad de delitos contra la libertad individual”, “unidad de delitos contra la vida y la integridad personal”, etc.

³⁷ Experto 1.

³⁸ Fiscal administración pública 2.

La Fiscalía no solamente carece de metas de gestión, sino que los indicadores que se aplican a los fiscales no consideran ningún resultado de calidad de cara a las condenas. En efecto, se hace énfasis en exigir a los fiscales “productos” que no ofrecen mayores dificultades desde una perspectiva cualitativa. A manera de ejemplo, se buscan archivos (decisiones unilaterales sobre la inexistencia de delitos), imputaciones (potestad del fiscal para informar al ciudadano de la existencia de una investigación en su contra) o medidas de aseguramiento, y se dejan por fuera los resultados que definen los casos de fondo. Por mencionar algunos de estos resultados deseables, tenemos las medidas cautelares sobre bienes para garantizar la indemnización de la víctima o el número de juicios orales ganados por fiscal. En cuanto a este último punto, por ejemplo, un fiscal que pierde un juicio oral no tiene siquiera que explicar por qué. Así lo confirman expertos y fiscales:

Da lo mismo qué tanto haga el fiscal, no hay incentivos. Miden imputaciones, pero vienen de allanamientos o flagrancia. No hay forma de medir una buena investigación³⁹.

Archivar es prioridad... ir a juicio no lo es⁴⁰.

La existencia de derroteros que no se dirigen a la consecución de resultados “de calidad” (es decir, que castigan al responsable o al menos atienden a la víctima) genera resultados poco convenientes. Teniendo en cuenta que los triunfos se miden en torno a la cantidad de imputados y cantidad de asegurados, y reconociendo que, a manera de ejemplo, en la discusión de la medida de aseguramiento, pesan más los fines cautelares de dicha medida⁴¹ que el núcleo de imputación, ocurre que muchos fiscales se ocupan de alcanzar esos resultados, descuidando el juicio. Es decir, los fiscales se centran más en acreditarle al juez el peligro (por ejemplo) frente a la comparecencia, que las pruebas que acreditan el delito. Un experto nos describió el fenómeno en los siguientes términos:

“En las audiencias uno se da cuenta que los fiscales se gastan el tiempo de la investigación reuniendo pruebas para la medida –cautelar–, el núcleo de la imputación es accesorio. ¡Debe ser

³⁹ Experto 2.

⁴⁰ Fiscal libertad individual.

⁴¹ Los fines legales son asegurar la comparecencia, asegurar la integridad de la prueba y proteger a la comunidad y a la víctima.

*al revés! Los triunfos se miden en cantidad de asegurados, pero ¿qué pruebas hay de los hechos? El grueso es para la medida*⁴².

Incluso, desde una perspectiva de metas, a un fiscal le cuesta menos perder un juicio que tener pocos casos con imputado. De hecho, uno de los tres indicadores gruesos con que miden a un fiscal es la cantidad de imputados y la de imputados con medida cautelar⁴³. Es esa una poderosa razón para preferir imputar a toda costa, aunque se intuya que con lo que se tiene, desde el punto de vista probatorio, se corre el riesgo de perder el juicio. Nos dijo un fiscal:

*“Imputar es muy básico. Por eso imputan fácilmente y se les cae en el juicio”*⁴⁴.

Si a lo anterior se agrega que la imposición de la medida de aseguramiento es el momento más destacado del proceso penal para los medios de comunicación, resulta claro por qué los fiscales se interesan casi exclusivamente en obtener sus éxitos en esa audiencia. Como ya anticipamos al inicio de esta segunda parte, basta echar un vistazo a los boletines de la Fiscalía General de la Nación para advertir que esos informes dedican un importante espacio a las cifras de audiencias de imputación, medidas de aseguramiento y número de asegurados, mientras que nada se dice en ellos sobre otros aspectos del proceso penal igual o más importantes. Un juez nos explicó lo que ocurre así:

*“La medida de aseguramiento está basada en la necesidad de mostrar resultados a los medios”*⁴⁵

Del mismo modo, advertimos que los fiscales presentan imputación con el fin de solicitar medidas cautelares, y de acuerdo con la previsión legal empieza a correr el término para presentar acusación (que por regla general es de 30 días): ocurre en algunas unidades de fiscalía que, aprovechando que un fiscal diferente es quien va a juicio, el fiscal que solicita la audiencia de imputación no tiene suficientes incentivos para hacerlo técnica y profesionalmente (en un escenario ideal, una vez tenga madura la investigación). Son los jueces quienes detectan con mayor frecuencia esta práctica. Uno de ellos así lo expuso:

⁴² Experto 2.

⁴³ Cfr. boletines estadísticos de la Fiscalía General de la Nación, disponibles en www.fiscalia.gov.co

⁴⁴ Fiscal libertad individual.

⁴⁵ Juez 2.

“A veces los fiscales imputan y como se les viene el término, lo pasan a juicio oral. Peor cuando es otro fiscal el que va a juicio, la organización interna de la Fiscalía permite ese vicio y lo acrecienta”⁴⁶.

Al preguntar a los fiscales si perciben que en efecto ello es así, obtuvimos la siguiente respuesta:

“La regla general es que el fiscal que hace la investigación no va a juicio. Por ejemplo en URI, pasa con todos los delitos”⁴⁷.

En efecto, la ausencia de metas para obtener resultados en la lucha contra la criminalidad de connotación social pone en evidencia que muchos fiscales no se interesan por el juicio. Sus contrapartes lo saben y lo aprovechan. En palabras de un experto:

Es fácil darse cuenta de que los fiscales a veces llegan a juicio sin nada, sin estar convencidos, prefieren perder un juicio que aplicar un archivo”⁴⁸.

En directa relación con ese fenómeno, se detectó que hace falta uniformidad en el objetivo de la investigación: muchos fiscales persiguen reunir información para imputar y detener, y dejan a un lado la posibilidad de crear y madurar una buena investigación de cara a vencer en un juicio. Otros fiscales presentan imputación solo con la información que les permita individualizar. Algunos, finalmente, entienden que la investigación fue creada con el exclusivo fin de reunir pruebas para ir a juicio y probar todos los elementos de la conducta. Un experto nos explica:

“Falta uniformidad de criterio sobre cuál es la finalidad de la investigación. Unos fiscales piensan que deben perfeccionar la reconstrucción de los hechos; otros, que deben cumplir con el requisito de vincular a una persona, para las medidas cautelares; otros, a la usanza del sistema antiguo, que deben imputar cargos apenas tengan individualizado un posible responsable. Los fiscales no saben qué se espera de ellos”⁴⁹.

⁴⁶ Juez 2.

⁴⁷ Fiscal libertad individual.

⁴⁸ Experto 2.

⁴⁹ Experto 2.

Resulta importante resaltar que algunos fiscales entrevistados nos informaron de la existencia de unas metas mensuales, exigibles a los fiscales pero fijadas sin bases empíricas. En las unidades en las que se utiliza esa metodología los fiscales acuerdan esas metas con los coordinadores de cada una de ellas. A pesar de que resulta sumamente positivo que, en la práctica, los fiscales se hayan dado cuenta de esta necesidad, por no ser exigibles por ningún medio, no pasa nada si esas metas se cumplen, como tampoco tiene relevancia su no cumplimiento.

Veamos el fenómeno narrado por dos fiscales pertenecientes a la unidad de libertad individual:

“Hay unas metas por unidad que son fijadas por el coordinador en asocio con los fiscales”⁵⁰.

“Las metas se acuerdan con la coordinación de la unidad. Aquí, la meta es 3 imputaciones y 50 archivos al mes, porque por el tipo de delito, es fácil archivar. Esto se eleva ante la Dirección Seccional de Fiscalías. Hay metas de ir a juicio pero no pasa nada si uno no las cumple, ni si las cumple”⁵¹.

En todo caso, ni siquiera parece haber consenso entre los fiscales, acerca de la conveniencia de que existan metas. Para algunos fiscales puede resultar inconveniente que un sistema de incentivos sea implementado en la institución. Se alude a la tenebrosa experiencia de los “falsos positivos”⁵². Una fiscal dijo:

“Yo fijo mis metas con la jefe de la unidad. Si no las cumplo no pasa nada, son objetivos que se trazan. Eso resulta ser afortunado, porque si no, pasa lo de los falsos positivos. Es mejor no tener una calificación. Las metas se cumplen, pero son precarias frente a la cantidad de casos que llegan”⁵³.

⁵⁰ Fiscal libertad individual.

⁵¹ Fiscal libertad individual.

⁵² La sociedad colombiana se estremeció al conocer numerosos casos de miembros de las fuerzas militares que, a cambio de felicitaciones, permisos, reconocimientos o posibilidades de ascenso, presentaban como muertos en combate (miembros de grupos al margen de la ley –guerrilleros o paramilitares–) a civiles inocentes (en la mayoría de los casos jóvenes de escasos recursos). Muchos de los casos todavía se encuentran en investigación. A este fenómeno se la llama el de los “falsos positivos” porque en el argot de la fuerza pública un “positivo” equivale a una operación exitosa.

⁵³ Fiscal administración pública.

No obstante desbordar el objetivo de este estudio, vale la pena cuestionarse si un sistema de incentivos debe ser criticado por casos como los “falsos positivos”, en la medida en que lo que se evidencia en estos es falta de control al interior de las fuerzas armadas, sumado a un sistema de incentivos de poca sofisticación, y no un problema de motivaciones para fomentar resultados. Debe tenerse en cuenta que el sistema que dio lugar a este fenómeno, no contemplaba incentivos en dinero, sino simplemente permisos, reconocimientos o felicitaciones. También debe preguntarse uno si la fiscalía debería usar un esquema de incentivos siquiera similares a los castrenses.

Lo dicho abre la discusión sobre lo grave que resulta la ausencia de objetivos, como propone este fiscal, en una institución que maneja un inmenso presupuesto y que emplea a una cifra cercana a las veinte mil personas. Sobre este particular, para muchos abogados litigantes la fiscalía no ha sido manejada con criterios adecuados desde el punto de vista de su gestión. Un litigante explicó el fenómeno en los siguientes términos:

“Desde la creación de la Fiscalía General de la Nación, de lo último de lo que se ocupan los fiscales generales es de la parte gerencial de la institución. Ninguno de ellos ve a la Fiscalía como una generadora de un producto, como una empresa, la empresa pública cuyo funcionamiento interesa más a la sociedad. De otra parte, no hay que hacer mayores esfuerzos para entender que, aún hoy, la Fiscalía está absolutamente burocratizada. Si a eso se le agrega que la sociedad no exige, pues esa institución no tiene motivos para mejorar”⁵⁴.

Más preocupante es el caso de la policía. Si las metas de los fiscales se diseñan de la forma antes descrita, la realidad es que a los policías no se les imponen metas, y cuando estas se acuerdan entre fiscal y policía, no miden calidad en la labor. Tenemos entendido que al interior de la policía a la que pertenezcan en ocasiones son evaluados, pero no en su tarea de auxiliares de la investigación. El coordinador de investigadores de una unidad de fiscalía lo señala de esta forma:

“Evaluaciones como tal pues no existen, hay fiscales que les ponen un sistema de entrega a los investigadores, pero no se mira si la investigación es de calidad, no se pone uno a mirar qué hizo o cómo lo hizo (...) Ellos entregan el número de investigaciones al mes y ya”⁵⁵.

⁵⁴ Litigante 1.

⁵⁵ Coordinador de investigadores.

Los policías, en su operación cotidiana, tienen muy claro que nadie los evalúa. Será entonces cada fiscal, en la medida en que se encuentre interesado en hacerlo, quien decide si su despacho tiene metas que exigirle a la policía judicial y en qué criterios e indicadores basará la medición. Resulta fácil concluir que, ante la ausencia de un sustento técnico, la información que se obtiene poco sirve. Un miembro del CTI dice al referirse a este tema:

“A uno a veces los fiscales le exigen en lo que se dice que se entrega y eso, pero acá casi no molestan, nosotros desde el comienzo estamos solitos, uno va, recauda los materiales y listo. Que le hagan a uno como reconocimientos, que le aumenten a uno el sueldo o que lo asciendan, pues queda muy difícil porque como no se fijan bien en lo que uno hace o cómo lo hace, pues les quedaría muy difícil”⁵⁶.

Se fortalece entonces la percepción de que los logros que ha conseguido el sistema son fruto de la iniciativa de funcionarios comprometidos, pero desde el nivel central no hay una preocupación por la gestión de la fiscalía, o por lo menos no una que arroje soluciones que se traduzcan en las cifras.

6. Existen casos emblemáticos en que se producen resultados, fruto de un mensaje expreso de tratarlos excepcionalmente

Existe un nivel importante de consenso entre los actores del sistema acusatorio colombiano, respecto de que el nuevo sistema procesal penal ha mostrado pocos resultados. Como decíamos, ello puede deberse a que la mayoría de las investigaciones sigue aún en curso, pero el punto es que hasta ahora, la justicia colombiana no ha sido más eficiente. Sin embargo, es para todos evidente que la fiscalía ha mostrado resultados en casos excepcionales, que se caracterizan por ser de gran connotación y de interés de los medios de comunicación.

En general, los eventos en los que la Fiscalía ha producido resultados desde el punto de vista investigativo comparten unas características que los distinguen del resto de acontecimientos susceptibles de ser procesados por la justicia penal: se trata de delitos con un número plural de víctimas, en los que se encuentra involucrado o interesado un personaje público, casos de gran impacto social (por ejemplo, las agresiones a menores de edad) o con mucha mayor frecuencia, casos

⁵⁶ Agente del CTI.

en que se encuentra involucrado un personaje con relieve político. Esos hechos llaman la atención de los medios de comunicación, los que de manera expresa demandan la intervención de “las autoridades”; por supuesto, la institución cuya intervención es reclamada en primer lugar es la Fiscalía General de la Nación. En un número importante de esos casos excepcionales, el trabajo que emprende la fiscalía le permite obtener, en tiempos generalmente cortos, los elementos de prueba, las imputaciones, acusaciones y las condenas de los responsables.

De modo que esos casos emblemáticos operan como un detonante para la intervención pronta y eficiente de la fiscalía. De esa manera, en la investigación de esos pocos delitos el sistema produce resultados rápidos y visibles.

Para todos los entrevistados resulta claro que en los casos emblemáticos se presentan dos fenómenos que son extraños en los casos “comunes”: en primer lugar, desde el alto nivel de la fiscalía hay un direccionamiento sobre la forma como debe dirigirse la investigación; en segundo lugar, se asignan recursos adicionales (policía judicial, acceso a información, facilidad de traslados y recursos físicos como vehículos, peritajes, etc.).

De donde se concluye que la relevancia de los casos no obedece a una política institucional, que incluya valoraciones como la calidad y el número de víctimas o el bien jurídico afectado con la conducta punible, sino a la exposición que tengan los delitos en los medios de comunicación. Un juez lo expresó así:

“Por ejemplo los homicidios que se resuelven son en su mayoría los culposos o los dolosos en los que hay confesión o flagrancia. Los medios de comunicación tienen que ver con la importancia de los casos”⁵⁷.

Coinciden los entrevistados en la descripción de la forma como opera la investigación en los casos de alto impacto: el caso emblemático es tratado en los medios de comunicación, los altos niveles de la fiscalía hacen una “asignación especial”, esto es, encargan la indagación a un funcionario específico omitiendo el reparto de la causa por el sistema tradicional y a ese funcionario se le entregan los recursos físicos y humanos que requiera para adelantar la investigación.

⁵⁷ Juez 1.

Los funcionarios que participan en las investigaciones de estos casos tienen establecida una metodología que se repite con cada asignación. Así nos lo explicó un coordinador de investigadores:

*Los casos que tienen que ver con los medios, pues se componen grupos de tareas conjuntas entre policía y CTI, que hacen mucho más rápida la cosa, porque es necesario mostrar resultados*⁵⁸.

La descripción que hacen todos los actores acerca del origen de los que hemos llamado casos emblemáticos, demuestra que la velocidad y eficiencia de la actuación de la fiscalía en su investigación depende casi exclusivamente del interés y manejo o influencia que quieren dar los medios de comunicación del caso. Incluso, en ocasiones la prensa toma partido y busca influir públicamente en la resolución de los casos, particularmente cuando hay pluralidad de víctimas o escándalos de corrupción. Nos dijo un litigante:

*“Todos sabemos que si el caso ha sido tratado en los periódicos, las revistas o la radio, casi que con seguridad hay una asignación especial, por ejemplo los casos famosos de corrupción son entregados a un fiscal delegado ante la Corte Suprema de Justicia. En general son investigaciones muy detalladas y rápidas. Un caso de esos puede estarse resolviendo en meses, mientras el resto de los casos pueden tardar años solo para ver una imputación. Es que uno puede afirmar que la agenda de la Fiscalía General la elaboran la prensa escrita y la radio”*⁵⁹.

El fenómeno es tan reiterado, que preocupa a los actores del sistema la constatación de que una parte importante de los delitos que se han resuelto bajo el sistema acusatorio en Colombia son aquellos que surgen de un escándalo de prensa. Un experto nos explicó:

*“Los únicos casos de mostrar del sistema son aquellos que han sido “empujados” por los medios de comunicación”*⁶⁰.

Igualmente, nos señaló:

“Cuando un caso llega a la prensa o hay un político conocido interesado, hay refuerzos cuantitativos y cualitativos para que el

⁵⁸ Coordinador de Investigadores.

⁵⁹ Litigante 1.

⁶⁰ Experto 1.

sistema dé respuestas. Simplemente, el Fiscal General siente la necesidad de justificar su puesto. Son funcionarios que se han vuelto mediáticos”⁶¹.

Los investigadores son conscientes de que los casos de repercusión mediática tienen un tratamiento especial. Uno de ellos nos dijo:

En casos ya especiales como DMG⁶² o cosas así si lo manejan por aparte porque generalmente se asignan otros fiscales y se maneja como un caso muy especial⁶³.

En ocasiones la presión que ejerce la prensa en la práctica impide que los fiscales lleven a cabo sus investigaciones guiados por su criterio y sus hallazgos. Ha habido infinidad de casos en que la presión ejercida por la prensa ha puesto en el escarnio público a personas inocentes, que no han sido absueltas porque los jueces temen tomar decisiones en derecho. Su temor es que se los tilde de cómplices de la delincuencia o de corruptos. En este sentido, la prensa en Colombia tiene un gran poder (que ha provocado que se llame “juicios paralelos” a los despliegues de prensa frente a casos penales), y algunos medios son especialmente poderosos. Un litigante privado lo señala de esta forma:

Por ejemplo, yo fui abogado en un caso muy connotado, el llamado “caso Dragacol”. Claro, yo era el defensor y naturalmente mi postura está definida de antemano... pero lo cierto es que en todo ese expediente no existe la prueba de que alguien hubiese cometido el delito. Sin embargo, méncionele usted el proceso o alguno de sus sindicados a cualquier ciudadano, y va a darse

⁶¹ Experto 1.

⁶² DMG es una empresa así denominada por su fundador, David Murcia Guzmán. Su funcionamiento involucró a un masivo número de víctimas, que entregaban dinero a cambio de un interés que sobrepasaba enormemente el pagado por los bancos. Recientemente, se indicó en sentencia de primera instancia, que el dinero utilizado para pagar a los “inversionistas” era proveniente del lavado de activos del narcotráfico. Gracias a este escándalo, se inició la implacable persecución en contra de las llamadas “pirámides”. La persecución penal en contra de ellas incluso es citada en informes de gestión. Cfr., por ejemplo, el informe de gestión del Fiscal General para el periodo 2008-2009, disponible en www.fiscalia.gov.co Por otra parte, para la comunidad en general es claro que DMG resultó enjuiciado por la presión constante de la emisora más connotada del país, la “W”. La fiscalía produjo detenciones a través de un fiscal que llevaba tan solo mes y medio a cargo del caso, y después de dos años de investigación a cargo de otros tres fiscales encargados sucesivamente del mismo, que habían indicado no contar con elementos para perseguir un delito.

⁶³ Agente del CTI.

cuenta de que estas personas son y serán consideradas culpables por el resto de sus días y algún tiempo más. Hay infinidad de ejemplos, y realmente no importa qué decidan los jueces (...) ¡Mire usted la W⁶⁴, por ejemplo! Si Julito dice que uno es culpable, ya está, va a perder la plata de su defensa porque nadie lo va a absolver. La pelea de uno más bien es hacer que Julito hable a favor de uno y no en contra.

Detectamos entonces que el problema no está tan solo en la desigual distribución de atención para los casos, sino que un ciudadano que ha sido “crucificado” por la prensa, no tiene oportunidades reales de resultar absuelto ante los jueces. Por supuesto, la Fiscalía tampoco tendrá libertad de criterio para actuar en estos casos.

Por otra parte, que la fiscalía dedique especiales esfuerzos a aquellos casos que “sugiere” la prensa, trae como consecuencia nociva para el funcionamiento del sistema penal que el interés de los funcionarios encargados de la investigación se centre exclusivamente en ellos, con el consecuente descuido del resto de los asuntos a su cargo. Es decir, el sistema sí ha mostrado ser capaz de resolver casos de delitos de connotación social; lo que no ha logrado hacer es masificar esta metodología, para producir resultados en un número significativo de casos. Un juez nos habló sobre lo excepcional que resulta para el sistema la producción de buenos casos de manera masiva:

“Hay casos emblemáticos en que hay buenas investigaciones, que se han traducido en buenos casos. El problema es que no hay masividad en los resultados”⁶⁵.

Lo anterior pone de presente que la persecución penal en Colombia es de carácter coyuntural y no estratégico. En una mirada más ambiciosa, a futuro se notará que se echan de menos planes a mediano o largo plazo para atacar determinados sectores de la criminalidad, en especial la de alto impacto. Son los titulares de prensa los que indican las prioridades de la fiscalía, e incluso si el caso no sigue expuesto en los medios de comunicación, se frena su avance. Entonces no solo la iniciación de la investigación depende de la intervención de la prensa, sino que el ritmo y los tiempos de la misma están en relación de dependencia con la exposición en prensa. Un litigante

⁶⁴ Se refiere a la emisora radial “La W”, que tiene todos los días entre las 5:00 a.m. y las 12:00 p.m. un programa con gran audiencia internacional. “Julito” es su director y principal locutor, Julio Sánchez Cristo.

⁶⁵ Juez 2.

describió lo que ocurre cuando el caso es “olvidado” por los medios de comunicación.

“mire: denuncié un caso que salió en la revista CAMBIO, la publicación salió un sábado y el lunes ya tenía un investigador en mi oficina haciéndome una entrevista. Fueron varias semanas de intensa actividad. Cuando el caso desapareció de los titulares, no se volvió a saber nada de la fiscalía. Eso fue hace 3 años y al día de hoy no hay ni siquiera una imputación. Esa acción, como van las cosas, va a prescribir. Esto que le cuento demuestra dos cosas: una, que tuve suerte porque el caso salió en la prensa y dos, que mi suerte se acabó cuando el tema fue olvidado por ella”⁶⁶.

Hay otra consecuencia que se genera, fruto de que sea la prensa la que dicte la agenda de la Fiscalía: como existe presión por resultados, los funcionarios a los que se les encarga una investigación emblemática sienten que su cargo se encuentra en riesgo si no siguen los lineamientos que les han dado sus superiores. En ese sentido, los fiscales e investigadores inician una investigación sin la libertad de apreciación de los hechos y las pruebas, con su criterio comprometido.

En ese orden de ideas, hay un extraño sistema de incentivos en los eventos de casos que ocupan el interés de la prensa: el funcionario que conoce un caso emblemático sabe que impulsarlo y ganarlo le garantiza el reconocimiento de sus superiores, esto es, felicitaciones, ascensos o cualquier otra clase de recompensa. Si el fiscal no sigue las instrucciones del nivel central de la Fiscalía General, es cambiado de despacho o, en algunos casos, es relevado del cargo. Con alguna frecuencia se conoce que funcionarios (fiscales o investigadores) son enviados a otras unidades en caso de desacato de órdenes provenientes de niveles superiores en casos de repercusión mediática. Así lo describieron dos jueces entrevistados:

“A veces hay orden de llevar casos a imputación y si el fiscal no está de acuerdo, lo cambian a otra unidad, lo castigan. Sobre todo en administración pública”⁶⁷.

“Hay casos recomendados, y eso que teóricamente el Fiscal General no da instrucciones”⁶⁸.

⁶⁶ Litigante 1.

⁶⁷ Juez 2.

⁶⁸ Juez 3.

En este capítulo encontramos un claro motivo para rescatar aspectos positivos en el funcionamiento del sistema acusatorio colombiano: es claro que la fiscalía sí es capaz de producir resultados. Debe ahora preocuparse por masificar dichos resultados y por definir si sus prioridades estarán dadas exclusivamente por la prensa, con lo cual la investigación iniciará después de la exposición mediática, o si en un futuro decidirá anticiparse a la prensa y adelantar la investigación, antes de ser “sorprendida” por la presión y tener que tomar medidas coyunturales.

7. Ausencia de políticas para el tratamiento de víctimas, testigos y policía

En este acápite, trataremos el tema de las dificultades en el tratamiento de víctimas, testigos y policías desde dos puntos de vista. El primero de ellos tiene que ver con la ausencia de un programa operativo dirigido a conseguir la participación de las víctimas y testigos en los juicios orales. El segundo va en la misma línea pero es un tanto diferente, se refiere a la falta de políticas que consigan la protección de ellos, así como de los policías.

En cuanto al primer tema, los fiscales entrevistados espontáneamente identificaron la escasa participación de víctimas y testigos en los juicios orales, como uno de los aspectos que impide conseguir más condenas en juicio. Coincidieron en afirmar que no reciben instrucciones ni capacitación referida al tratamiento de víctimas y testigos, sino que se basan únicamente en los mandatos legales. Por ello, cada uno de ellos tiene ideas diferentes para conseguir que asistan al juicio. Algunos prefieren métodos de persuasión, al tiempo que otros prefieren amenazar con sanciones a quienes no acudan a la citación a juicio.

Por ejemplo, una fiscal nos señaló como principal problema para conseguir condenas, la inasistencia de víctimas y testigos al juicio, al tiempo que indicaba que cuando asisten, con frecuencia se retractan de sus declaraciones iniciales y es necesario acudir a herramientas de litigación para hacer que viertan su versión en el juicio:

Los testigos no van a juicio. La policía es incapaz de hacerlos comparecer. Si comparecen, pues se les puede poner de presente la entrevista para que digan la verdad. Antes uno los amenazaba con sanciones, pero ya no les importa⁶⁹.

⁶⁹ Fiscal vida.

De igual forma, indican que tampoco la policía tiene la capacidad de contactar a los testigos y víctimas, conseguir su versión y mantener el contacto para asegurar la práctica de la prueba en el juicio, por lo cual los fiscales asumen directamente esta tarea:

A veces le va mejor a uno con el teléfono que al investigador. Le toca a uno convencerlos de que vengan al juicio⁷⁰.

En cuanto a los delitos contra la administración pública, hay además otro problema, y es que quienes denuncian estos delitos tienen intereses comprometidos debido a su puesto de trabajo o su filiación política, y en consecuencia no acuden al juicio porque no quieren que se revele su carácter de denunciantes. Un fiscal lo muestra así:

Acá en administración pública, es difícil encontrar testigos, casi nunca les conviene declarar⁷¹.

Como hemos visto, los fiscales y en mayor medida los policías carecen de capacitación práctica útil para un sistema acusatorio. Deben entonces acudir a estrategias personales, producto de su intuición, para llevar a cabo las tareas que requiere un sistema oral. Un ejemplo de esto es la participación de víctimas y testigos en la investigación y el juicio.

Como anunciamos, el otro aspecto que afecta la consecución de condenas es la situación de desprotección en que se encuentran las víctimas, testigos y policías. En cuanto a los dos primeros, la Fiscalía tiene una oficina dedicada a esa tarea, pero al parecer no cuenta con recursos suficientes para cubrir la demanda. Según los fiscales, estos recursos además no están disponibles para el fiscal operativo sino que son capitalizados en un nivel más central de la Fiscalía, es decir se utilizan únicamente para casos de crimen organizado o de mayor magnitud, siendo imposible que en los homicidios comunes puedan asignarse recursos de protección.

Resulta crítica la situación de los investigadores. Tratándose de casos de alguna gravedad, nuevamente deben recurrir a estrategias ideadas por ellos mismos para protegerse. Los policías espontáneamente caracterizan esta situación con algo de optimismo, pero sus afirmaciones traslucen la absoluta falta de seguridad y de protección con que

⁷⁰ Fiscal vida.

⁷¹ Fiscal administración pública.

realizan su labor. Uno de ellos, al ser indagado por la existencia de mecanismos de protección, indica:

Protección lo que se dice protección, pues le voy a contar: uno carga un revólver y eso es con la estampita de la virgen del Carmen, lo único que uno tiene. A la hora de la hora, pues uno tiene eso de riesgos de la ARP y eso, pero protección pues no⁷².

A otro policía le preguntamos en qué consisten las medidas de protección con que cuenta para realizar su trabajo y nos respondió:

Yo lo único que tengo es una pistola, de ahí para arriba ahí sí como dicen, 'que Dios lo agarre a uno confesado', se cambian rutas y uno se va en carros que no lo delaten, y la ARP pero de resto nada, entonces considere... si uno no tiene con qué defenderse, mucho menos las víctimas⁷³.

En este punto constatamos una vez más que la falta de recursos de todo tipo para el cumplimiento de las labores de los investigadores parece ser cierta. Siempre que se indaga por algún problema del sistema judicial, la respuesta fácil es la falta de recursos, y casi nunca eso resulta ser verdad. En este punto, sin embargo, los ejemplos concretos sugieren que es una realidad.

8. Falta de coordinación interinstitucional entre la Fiscalía y las distintas policías

La Fiscalía General de la Nación tiene a su disposición varias instituciones que le prestan sus servicios como policía judicial: la Policía Nacional, la DIJIN, la SIJIN, el DAS y el CTI. Son varios los problemas que detectamos en el funcionamiento de esos cuerpos de policía. A manera de ejemplo, no existe un alto grado de especialización en esos cuerpos investigativos. Pero nos ocuparemos en este capítulo de un fenómeno que preocupa por igual a muchos de los actores del sistema: la ausencia de coordinación entre la Fiscalía y las diferentes instituciones de policía judicial.

Un primer punto a destacar es que desde las mismas etapas de implementación del nuevo sistema procesal, la relación entre fiscales y policías se caracterizó por celos mutuos. Se dice que los fiscales no

⁷² Agente del CTI.

⁷³ Agente del CTI.

tomaban en cuenta al investigador por considerar que “el fiscal manda”, que era “su investigación” y que por mandato legal la dirección de la misma le daba la posibilidad de imponer su criterio.

El efecto de esa primera aproximación es que el investigador no se siente participe del programa metodológico. En efecto, no son pocos los casos de policías que se sienten excluidos de la investigación, extraños a las labores para las que en principio fueron asignados. No obstante, muchos policías señalan que el problema ha ido decreciendo con el paso del tiempo. Un agente de la SIJIN así lo expone:

“Mire desde que yo estoy acá, hay fiscales que ni les he visto la cara, ellos se creen dueños de la investigación como era antes que ellos hacían todo... Si a uno le toca un fiscal bacano –trabajador– entonces pues bien, y si no se limita a darle a las órdenes”⁷⁴.

Nuevamente se pone en evidencia que en la medida en que no hay unas políticas, unos fines o unas metas establecidas para la persecución estratégica del delito desde el nivel central de la Fiscalía, el funcionamiento del sistema queda al arbitrio de cada uno de los operadores.

Con todo, existe un problema de fondo que afecta la relación fiscal-policía: la forma en que se usa el programa metodológico, como queda dicho, impide la puesta en práctica de las destrezas policiales, porque todas las labores se encuentran dirigidas por el fiscal del caso. Los policías entonces no se motivan para buscar información por su cuenta. Así lo entiende un juez entrevistado:

“Como hemos tenido al fiscal dueño de la investigación, los policías le llevan absolutamente todo al fiscal. No han entendido que ellos pueden ser proactivos”⁷⁵.

Así las cosas, ocurre que cuando un investigador no cumple con su labor, el fiscal no tiene ninguna herramienta para exigir los resultados. En ese contexto, ya habíamos dicho que no existe forma de medir ni a fiscales ni a policías. Si recordamos que la gestión de la policía se mide intuitivamente por cada fiscal, y para cada caso particular, no existen posibilidades reales de corregir a corto plazo las falencias de comunicación entre las instituciones.

⁷⁴ Agente de la SIJIN.

⁷⁵ Juez 2.

Desde el punto de vista administrativo, tampoco se presentan muchas posibilidades para corregir deficiencias. Según algunos fiscales, acudir al jefe directo del funcionario en la policía no produce resultados, porque la conversación gira en torno a la lucha de espacios institucionales. Estos son algunos ejemplos de este fenómeno:

“Los investigadores no hacen nada. Dicen mentiras en los informes. Da lo mismo de qué institución (...) los investigadores no tienen compromiso, obviamente hay algunos muy buenos”⁷⁶.

“No hay posibilidades reales de controlar si los investigadores están haciendo su trabajo. Y si no lo hacen, uno va al jefe y el jefe le dice a uno que ellos no son notificadores, o que es que tienen muchas más investigaciones, que esa no es la única investigación que él tiene”⁷⁷.

Si a lo anterior se añade la ausencia total de control hacia la policía, el panorama no es el más favorable. En efecto, en la práctica nadie controla a la policía judicial. Al interior de la Fiscalía no hay control porque el fiscal es “tan solo” el coordinador de los investigadores. Y el fiscal tampoco tiene poder para controlar al investigador, porque, funcionalmente, este depende de otra entidad.

Esa falta de control produce consecuencias desastrosas al interior del proceso penal. Mencionaremos por ahora una de las más preocupantes: la corrupción. Se conocen varios antecedentes de policías que presionan a la víctima para buscar las pruebas “que sí sirven”, así como eventos de policías que exigen una contraprestación al indiciado a cambio de no entregar pruebas incriminatorias al fiscal. Así lo pone de presente un experto:

“En la práctica todo se queda en policía judicial. El fiscal no tiene cómo controlarlo. Esto ha producido total descontrol de la policía, yo he conocido algunos casos en que el policía judicial le cobra a la víctima por hacer actos de investigación que no están en el programa metodológico y que son los que van a dar con el autor del delito”⁷⁸.

⁷⁶ Fiscal vida.

⁷⁷ Fiscal vida.

⁷⁸ Experto 2.

Un abogado litigante describe los actos de corrupción que ha conocido en el ejercicio profesional:

Conozco varios casos de investigadores que piden plata por no llevarle al fiscal una información, por ocultar algo, enfatizar en algo o apurar o detener las investigaciones. El fiscal ni se da cuenta. Ese es el juego de los funcionarios de policía judicial corruptos.

A lo anterior debe agregarse que, fomentado por los celos institucionales, los fiscales difícilmente comparten información con los policías, quienes en muchos casos ignoran los elementos de la teoría del caso. Es así como escenarios indeseables se presentan en la investigación criminal: el policía debe buscar información “a ciegas” ignorando cuál es el norte de la indagación; si el investigador es lo suficientemente hábil y tiene sólidos conocimientos jurídicos, posiblemente coincida con lo querido por su fiscal; si el policía judicial no está lo suficientemente capacitado en temas jurídicos, o estándolo tiene un enfoque diferente, lo que ocurre es que hay dos líneas investigativas, con la gran cantidad de inconvenientes que eso significa.

En ese contexto resulta fácil concluir que a las graves prácticas que hacen muy demoradas las investigaciones penales en Colombia, se agregan los retrasos que la falta de comunicación entre fiscales y policía judicial generan. Un abogado litigante describe estos problemas:

“Uno no se siente hablando con la parte investigadora, sino con personas que tienen, cada una, sus intereses y prioridades. En algunos casos debo convencer al fiscal para que haga algo, bajo el entendido de que él dirige la investigación. Pero curiosamente en otros casos es el mismo fiscal el que me dice que tengo que hablar con el policía. Realmente es desconcertante porque esa falta de coordinación lo que hace es detener la investigación”⁷⁹.

En síntesis, ni siquiera es claro quién establece qué debe hacerse con la investigación, y finalmente dependerá del fiscal de turno, si es él quien define la suerte de un proceso, o es el investigador quien tiene a su cargo esta tarea.

⁷⁹ Litigante 1.

Otro aspecto de coordinación digno de mencionarse es que, si no existe coordinación adecuada a nivel micro, tampoco hay coordinación entre las instituciones que participan del sistema. A veces se crean comisiones interinstitucionales con objetivos precisos (como la comisión para la oralidad), pero no hay instancias permanentes de coordinación interinstitucional. Esta es la causa de muchos retrasos, incluso en procesos que debieran ser sumamente simples. Por ejemplo, en una investigación anterior CITA los investigadores entrevistados nos refieren que si necesitan saber si un arma incautada tiene paz y salvo para su porte, deben radicar la solicitud ante el Ejército Nacional, y no reciben respuesta si no acuden personalmente “los jueves”, que es el día que se entregan las respuestas. Lo mismo ocurre con los antecedentes penales, los investigadores deben dirigir un oficio escrito al Departamento Administrativo de Seguridad DAS, y este contesta también por escrito. Este simple procedimiento podría realizarse de inmediato, si los investigadores tuvieran acceso a estas bases de datos.

No encontramos ejemplos de instituciones estatales que utilicen procedimientos más simples. Todas ellas siguen trabajando mediante escritos y contestando de igual forma: si el investigador quiere saber si el denunciado tiene antecedentes disciplinarios, fiscales, si requiere un concepto de Medicina Legal, si debe entregar un vehículo, todo ello se hace con el mismo mecanismo del sistema antiguo, porque las instituciones que se brindan información mutuamente carecen de instancias institucionales de coordinación. Incluso al interior de una misma institución recabar un dato puede demorarse un tiempo inverosímil. Un litigante nos refirió esta anécdota:

Yo estaba llevando un proceso disciplinario como quejoso. Necesitaba que el funcionario A, que llevaba mi caso y estaba en el piso 9 del edificio, le preguntara al funcionario B del piso 14 si en su despacho también cursaba una queja contra la misma persona. Resulta que el funcionario A le escribió un oficio al funcionario B preguntándole eso, y el funcionario B le respondió. Ese proceso tomó 14 meses.

Resulta paradójico que, mientras es abrumadora la cantidad de quejas por el exceso de trabajo y la sobrecarga de casos, siga habiendo un nivel tan incomprensible de burocracia. Si realmente es tanta la carga de trabajo y resulta tan preocupante que no haya recursos, ¿por qué no se ha tomado ningún correctivo sobre este punto? En el estudio realizado en 2007 ya los funcionarios, espontáneamente, mencionaban este problema. En este aspecto, no ha habido al parecer ningún aprendizaje.

V. CONCLUSIONES

En primer lugar, debemos afirmar que la información cuantitativa indica dos temas preocupantes, de cara al objeto de estudio. El primero de ellos, está referido a la bajísima cantidad de resultados arrojados en el sistema acusatorio colombiano, que permitan descubrir al culpable de los delitos de mayor connotación social. La segunda, es que ya las cifras revelan la total ausencia de alguna exigencia en este sentido por parte de la Fiscalía General.

Si bien la utilización sistemática de preacuerdos y negociaciones constituye un logro sumamente importante que vale la pena rescatar, cuando los delitos sí requieren algún nivel de investigación, el trabajo de la Fiscalía se caracteriza por ser sumamente lento y rodeado de trabas burocráticas, a la usanza del sistema tradicional⁸⁰. No se ha desformalizado la etapa de investigación, y al parecer la dotación de policías dedicada a esta tarea no es suficiente, entre otras cosas porque muchos investigadores han sido asignados a labores de la ley de justicia y paz⁸¹, y en consecuencia no prestan sus servicios para la investigación de delitos aparte de dicha ley.

Con fundamento en lo expuesto, tenemos entonces que el sistema colombiano ha logrado utilizar masivamente las salidas novedosas, pero paradójicamente en los casos que requieren alguna investigación, es decir aquellos que tradicionalmente podía procesar (con los defectos del sistema antiguo), el trámite se desarrolla de una manera tan burocrática y lenta, que en la práctica los resultados no se ven. Las cifras arrojadas por el sistema muestran cómo las condenas obtenidas en juicio oral son decididamente muy pocas. En una primera aproximación, pensamos que se trataba de una debilidad esencial del sistema; sin embargo, la apreciación de la información en su contexto y las entrevistas realizadas con algunos actores, arrojan que el problema no es que no se consigan condenas, sino que los procesos son tan increíblemente lentos, que aún falta tiempo de funcionamiento del sistema acusatorio para que sean visibles las condenas. Este se im-

⁸⁰ En otra ocasión habíamos mostrado que en el sistema acusatorio colombiano los investigadores realizan sus tareas a través de procedimientos funcionales al sistema escrito que requiere expediente, como el envío de oficios. Para ampliar esta información, cfr. Mildred Hartmann, Carlos Andrés Gómez, Camilo Ortiz. *Estudio Empírico del Funcionamiento del Sistema Acusatorio* (Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2009) p. 51 a 59.

⁸¹ Es la denominación con que se conoce a la Ley 975 de 2005, que regula la confección y sanción de delitos cometidos por grupos armados al margen de la ley.

plementó en Colombia de manera gradual desde 2005, y de acuerdo con la postura mencionada, el problema consistiría en que falta tiempo aún para ver qué cantidad de condenas es capaz de producir. Es decir, el sistema reformado colombiano sí tendría la capacidad para investigar y acusar a los presuntos responsables de los delitos, pero estaría haciéndolo tan lentamente que aún es pronto para disponer de cifras más masivas de condena. No hemos encontrado estudios de duración de los procesos, para que podamos confrontar si efectivamente la gran duración de la investigación es la que produce las bajas cifras de condena para delitos que requieren investigación.

Por otra parte, como se destaca en varios apartes del informe, la cantidad de casos que llegan a juicio y son resueltos con una absolución, superan en mucho la cantidad que termina en condena. No queremos significar que debiera haber una meta, en el sentido de que todos los juicios culminen en condena, y tampoco se debe perseguir la expulsión de la fiscalía de todo fiscal cuyo juicio termine en una absolución. De hecho, es claro que los casos con prueba muy fuerte, deben culminar con condenas por aceptación de cargos. Lo que queremos mostrar es que un fiscal que se decide por ir a juicio, debe ser capaz de ganar un número importante de ellos, en cambio, en el sistema colombiano, es evidente que las absoluciones superan en mínimo tres veces las condenas, y ello no parece ser motivo de preocupación. Habría que adentrarse en el rol que juegan los jueces en estas absoluciones, porque con la metodología del presente informe, no se dispone de suficiencia empírica para afirmar que la cantidad alta de absoluciones obedece a deficiencia en el trabajo de los fiscales. Sin embargo, sí nos basta para afirmar que no existen metas institucionales.

No debe olvidarse que ningún entrevistado identifica las debilidades para perseguir criminalidad de connotación social, con la entrada en vigencia del sistema acusatorio; por el contrario, indican que sin la concurrencia de un delator, hay una incapacidad histórica para descubrir y juzgar a los responsables de una conducta de impacto social en Colombia.

Ahora bien, la promesa del sistema acusatorio era una investigación ágil, rápida y desformalizada. Sin embargo, adentrarse en la metodología con que actualmente se adelanta, revela que la investigación en la práctica sigue el paradigma del sistema escrito: es burocrática, formalista e imprecisa en la búsqueda de los elementos que pueden servir de prueba. Los fiscales no parecen tener una formación que les permita diseñar la investigación con la policía, de manera acorde con un sistema de esta clase.

Los resultados que arroja la fiscalía, en casos de connotación social, únicamente se producen con metodologías excepcionales y bajo presión. La fiscalía solamente puede mostrar resultados en casos estudiados uno por uno. No se encuentra, en ninguno de los delitos estudiados, la producción de resultados masivos. En cambio, cuando la fiscalía entrega resultados “de calidad”, es porque el caso está en ese momento siendo ventilado en la prensa. Estos resultados son siempre el producto de un tratamiento excepcional, en cuanto a su direccionamiento, los recursos asignados y el resultado perseguido.

Otro aspecto que parece incidir en la consecución de condenas en juicio oral, es la total ausencia de políticas de participación y protección de víctimas y testigos. Este aspecto incide incluso en las policías.

En síntesis, el punto más relevante detectado en este estudio es que la Fiscalía General no se fija en absoluto en la calidad de las investigaciones. Los indicadores que podrían arrojar datos sobre ella, como por ejemplo la cantidad de condenas, no son tenidos en cuenta de manera masiva por el sistema. Los resultados que se evalúan y se consideran masivamente, están referidos a la privación de la libertad durante el proceso. Además de los cuestionamientos que ello genera desde el punto de vista de las garantías, el problema definitivo radica en que la prueba exigida para detener preventivamente a alguien, lleva a los fiscales a concentrarse en aspectos muy distintos de los que les permitirían ganar un juicio.

No podemos cerrar el informe sin reiterar lo que para nosotros es uno de los problemas claves en la implementación del sistema adversarial; un cambio de semejante magnitud requiere una toma de postura decidida de la Fiscalía General. El estudio de las reformas en la región ha demostrado sin lugar a dudas que el Fiscal General debe tomarse el sistema como una política que requiere liderazgo, intervención, constante evaluación y reevaluación de la dinámica de funcionamiento de la Fiscalía. Ello no ha ocurrido en Colombia, donde el Fiscal General que estuvo a cargo de la mayor parte de la implementación manifestó con muchísima frecuencia que “los fiscales son autónomos e independientes”, y se ha mostrado reacio a implementar medidas que resuelvan los problemas detectados por todos los usuarios y funcionarios. Adicionalmente, tampoco otras autoridades suelen tomarse en serio el rol del Fiscal, tanto es así que el anterior Fiscal General dejó su cargo en agosto de 2009, y a la fecha de cierre del presente informe (abril de 2010), aún no han nombrado Fiscal General. El hecho de que la institución se encuentre aún a la deriva

y bajo encargo no resulta alentador frente a la solución de problemas que con el tiempo se agravarán cada vez más.

Finalmente, debemos destacar que es claro para nosotros que ha habido un aprendizaje progresivo desde la entrada en vigencia de la reforma. Ello es evidente, por cuanto la Fiscalía hace movimientos, cambia la forma de operar, crea unidades de conciliación, incentiva los archivos... lo que ocurre es que no se rinde cuenta pública de las debilidades ni de las soluciones. Muchas veces ni siquiera los funcionarios tienen claro por qué se hizo algún cambio. Es imposible reconstruir, en la importante cantidad de información que la Fiscalía produce, qué problemas ha identificado o qué estrategias se propone para solucionarlos. Como queda dicho, desde afuera es evidente que el trabajo de evaluación y seguimiento se hace de alguna forma, porque en la práctica se realizan cambios operativos, pero la falta de información pública transparente sobre los problemas o sus soluciones le resta visibilidad a esta labor de la Fiscalía.

Anexo 1

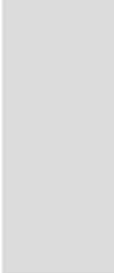
CANTIDAD DE FISCALES ASIGNADOS A INVESTIGAR LOS DELITOS SELECCIONADOS A NIVEL NACIONAL (2009)

Número de fiscales por especialidad Ley 906		
Seccional	Unidad	Fiscales
Antioquia	Administración Pública	4
Barranquilla	Vida, Integridad Personal y Otros	4
Barranquilla	Administración Pública, de Justicia y Otros	2
Bogotá	Vida	12
Bogotá	Vida	12
Bogotá	Administración Pública	12
Bogotá	Libertad Individual	10
Bogotá	Libertad, Integridad y Formación Sexuales	25
Bucaramanga	Administración Pública	2
Bucaramanga	Administración Pública	1
Buga	Administración Pública	1
Buga	Administración Pública	1
Cali	Vida	12
Cali	Administración Pública	6
Cali	Administración Pública	3
Cali	Libertad Individual	6

Número de fiscales por especialidad Ley 906		
Seccional	Unidad	Fiscales
Cartagena	Administración Pública	2
Cúcuta	Administración Pública	1
Cundinamarca	Administración Pública	4
Florencia	Vida	2
Florencia	Administración Pública	2
Ibagué	Vida	4
Ibagué	Administración Pública	3
Ibagué	Libertad Individual	3
Manizales	Vida	4
Manizales	Administración Pública	3
Manizales	Libertad, Pudor Sexual y Otros	2
Medellín	Vida	8
Medellín	Vida	6
Medellín	Vida	6
Medellín	Administración Pública	5
Medellín	Libertad y Dignidad Humana	5
Montería	Vida	2
Montería	Administración Pública	1
Montería	Libertad Individual	2
Neiva	Vida	4
Neiva	Administración Pública	5
Pasto	Vida	3
Pasto	Administración Pública	1
Pereira	Vida	3
Popayán	Vida	2
Popayán	Administración Pública	2
Quibdó	Vida	1
Quibdó	Administración Pública	1
Quibdó	Administración Pública	1
Santa Marta	Vida	3
Santa Marta	Administración Pública	1
Sincelejo	Vida, Libertad y Otros	1
Sincelejo	Administración Pública y de Justicia	2
Tunja	Vida	1
Tunja	Administración Pública	3
Valledupar	Vida	3

Número de fiscales por especialidad Ley 906		
Seccional	Unidad	Fiscales
Valledupar	Administración Pública	1
Villavicencio	Vida	3
Villavicencio	Administración Pública	5
Villavicencio	Libertad Individual, Libertad e Integridad Sexual	2
Total fiscales		226

Fuente: Fiscalía General de la Nación.



LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO: MÉTODOS DE TRABAJO Y RESULTADOS EN LAS AGENCIAS DEL MP

ANA LAURA MAGALONI¹

1. INTRODUCCIÓN

Una de las características que distingue a cualquier institución es su enorme resistencia al cambio. Las burocracias van desarrollando, con el paso del tiempo, rutinas de trabajo e ideologías institucionales que son muy difíciles de modificar. En este sentido, no es sorprendente que lo primero que salte a la vista cuando se estudian la operación cotidiana y los métodos de trabajo en agencias del Ministerio Público mexicanas sea, precisamente, esta dificultad institucional para generar nuevas respuestas acordes con los cambios en el contexto político y criminal del país. Mientras que, en las últimas tres décadas, el crimen ha crecido y se ha complejizado en forma exponencial y el sistema político se ha ido democratizando, la procuración de justicia no ha logrado modificar sus viejas rutinas de operación cotidiana que se gestaron durante los años del autoritarismo. Dicho de forma muy simple: la procuración de justicia en México no ha logrado adaptarse a los cambios políticos del país. El resultado es predecible: una institución que no puede funcionar ni responder adecuadamente a las demandas de seguridad y de justicia de la ciudadanía y que, por tanto, no aporta como debería a cimentar la gobernabilidad del país.

Este ensayo busca analizar cómo opera cotidianamente una agencia del Ministerio Público en México y, a partir de ahí, destacar los problemas centrales que la reforma a la procuración de justicia debería atender. El diagnóstico surge del trabajo de campo que llevamos a

¹ Mexicana, Doctora en Derecho Universidad Autónoma de Madrid. Profesora e Investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicos, CIDE.

cabo, en distintas agencias del MP en el Estado de México y en el DF, la División de Estudios Jurídicos del CIDE y el Centro de Estudio de Justicia de las Américas (CEJA), con el generoso patrocinio de RENACE AC. A través del mismo, se llevó a cabo un estudio de campo en varias agencias del MP tanto en el DF como en el Estado de México. Lo que se buscaba era recolectar información cualitativa, a partir de entrevistas y observación directa, en torno a seis aspectos básicos de la gestión del MP: 1) recepción de la denuncia, 2) criterios de selección o priorización de casos, 3) métodos de trabajo, 4) percepción del rol del Ministerio Público, 5) políticas internas para decidir cuándo se consigna un asunto y por qué y 6) servicio civil de carrera. Llevamos a cabo entrevistas a todo el personal y a los usuarios de las agencias, a través de algunas pautas de investigación previamente diseñadas con ese propósito.

Por parte del CEJA participaron Cristián Riego y Mauricio Duce, quienes estuvieron a cargo del diseño de la investigación, así como de la retroalimentación de la información que se fue generando. El trabajo de campo estuvo a cargo de Marien Rivera, Ernesto Gayosso, Amadeo Díaz, estudiantes de la licenciatura de derecho del CIDE, así como de Rolando Ochoa, estudiante de doctorado de la Universidad de Oxford, Inglaterra. A mí me tocó el honor de coordinar este trabajo.

El ensayo consta de ocho secciones. La primera hace una breve descripción del diseño constitucional y legal del sistema de procuración e impartición de justicia mexicano. La segunda describe la organización interna y la administración de casos en las agencias del MP en el DF y el Estado de México. La tercera sección está dedicada a los métodos de trabajo, es decir, la forma en que se construye y procesa la averiguación previa. En la cuarta sección analiza hasta qué punto, a través de las agencias especializadas en un tipo de delito, la procuración de justicia en México puede investigar y perseguir delitos complejos. Para ello esta sección estudiará la eficacia y los problemas de gestión de la agencia especializada en homicidios del DF. En la quinta se analizan las prácticas autoritarias con las que opera el sistema. En la sexta sección se da cuenta de uno de los aspectos más enraizados del sistema: la cultura de la simulación, la mentira y la corrupción. La séptima sección estudia, con los datos disponibles, la eficacia de la procuración de justicia en el DF y en el Estado de México y los diferentes resultados que alcanzan ambas procuradurías debido a sus distintas políticas de incentivos y de gestión. Finalmente, en la última sección se plantean las conclusiones del trabajo.

2. ESTRUCTURA FORMAL DEL SISTEMA DE PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA PENAL EN MÉXICO

El diseño a nivel constitucional y legislativo de las instituciones que tienen a su cargo la persecución, enjuiciamiento y sanción de las conductas delictivas en México tiene las características básicas de un sistema político federal: existen 32 sistemas de procuradurías y juzgados locales y uno de carácter nacional. La distribución de competencias entre los gobiernos locales y el federal se determina principalmente por el tipo de delito. Las autoridades federales persiguen y sancionan los delitos que se pueden denominar de “seguridad nacional”, tales como narcotráfico, crimen organizado, portación de armas de fuego, etcétera. Las autoridades locales, en cambio, les corresponde la delincuencia ordinaria, por decirlo de algún modo, como es el caso de los delitos de homicidio, robo, violación, lesiones, entre otros. La diferencia entre uno u otro tipo de delincuencia se puede tornar borrosa en algunos casos, como sucede, por ejemplo, con el robo de autos (delito local) y su relación con el crimen organizado (delito federal). Sin embargo, según los datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2009, 93% de los delitos denunciados en todo el país fueron catalogados como locales.

El diseño institucional del aparato de seguridad pública, procuración de justicia y tribunales a nivel formal es similar en todas las entidades federativas. Por un lado, las labores de vigilancia y auxilio inmediato en calles y barrios corresponden a las denominadas policías preventivas adscritas en las Secretarías de Seguridad Pública. Este tipo de policía, hasta la reforma constitucional del 2008, tenía funciones preventivas exclusivamente y no de investigación criminal. Dicha reforma, establece que la policía preventiva tiene facultades de investigación pero siempre tendrá que actuar bajo la conducción y mando del Ministerio Público o Fiscal. Las leyes secundarias son las que deberán regular esta nueva facultad.

Por otro lado, una vez que se comete un delito, la labor de investigación y la acusación ante un juez de un presunto responsable queda a cargo de la procuraduría de justicia, estatal o federal según el caso. Cabe destacar que en México se le denomina Ministerio Público al fiscal y a la institución encargada de la persecución criminal se le denomina Procuraduría. En este sentido voy a utilizar ambos términos a lo largo del ensayo.

La fase de investigación consiste en determinar y recolectar la evidencia que permita saber qué pasó y quién es un presunto responsable.

Su conducción está a cargo del Ministerio Público (MP) o fiscal. El MP cuenta con dos brazos institucionales para realizar la investigación de los delitos: la policía judicial y los servicios periciales. Todos ellos están adscritos a la Procuraduría. Esto es, a diferencia de lo que ocurre en otros países de la región, el Procurador (fiscal general) tiene bajo su mando tanto a la policía judicial, como a los ministerios públicos y a los peritos. La policía judicial actúa como los “ojos” del MP en la calle. Es decir, es la que se presenta a la escena del crimen, habla con los testigos, ejecuta las órdenes de aprehensión, etcétera. En principio, la policía judicial debe actuar bajo las órdenes del MP y ejecutar las directrices de investigación que este determina. Por su parte, los servicios periciales llevan a cabo la labor “científica” del proceso de investigación, analizando con distintas técnicas la evidencia que se vaya generando (ej. balística, criminalística, medicina forense, análisis dactiloscópico). Los peritos también deben actuar a partir de las órdenes y directrices del MP.

Si como resultado de la investigación el MP cuenta con evidencia suficiente para demostrar ante un juez la responsabilidad penal de un presunto responsable, entonces el MP consigna o ejercita la acción penal ante el Poder Judicial. Si no logra armar el rompecabezas delictivo ni detectar a un presunto responsable, la única opción posible es enviar la averiguación previa al archivo provisional. Cuando el delito prescribe la averiguación previa se envía al archivo definitivo. En el diseño procesal mexicano no hay salidas alternas, es decir, el MP no se le reconoce la facultad de decidir no investigar alguna denuncia, tampoco existe el equivalente a un juicio abreviado, ni mucho menos la posibilidad de un acuerdo entre la víctima y el imputado.

En el momento en que el MP ejerce la acción penal y consigna la averiguación previa ante el juez se da inicio a la fase del juicio propiamente. Durante esta fase, la labor del MP deja de ser la de “investigador” para convertirse en la parte acusadora en el proceso. En el caso de México, existen ministerios públicos adscritos a los juzgados, por tanto, el MP que defiende la acusación en juicio es distinto de aquel que condujo la investigación e integró la averiguación previa. El objeto último del juicio es determinar, a partir de la confrontación de dos posiciones antagónicas, si el acusado es culpable o inocente del delito que se le acusa. Sin embargo, cabe destacar que, las normas procesales le dan una ventaja importante al MP frente al acusado: todas las pruebas que el MP recaba en la fase de investigación, sin ninguna supervisión del juez ni tampoco haber sido sometidas al control del contradictorio, se integran directamente al expediente judicial. Ello desequilibra enormemente la balanza entre el acusado y

el MP. Este último comienza el juicio con la cancha de juego sesgada a su favor.

El 18 de junio de 2008 se aprobó una reforma constitucional para que México siga los pasos de otros países de la región y adopte un sistema penal de corte acusatorio, que se rija por los principios de publicidad, oralidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. En el nuevo sistema sí se reconoce la discrecionalidad del MP para no ejercer la acción penal a partir del principio de oportunidad, así como otro conjunto de salidas alternas distintas al juicio oral. La Constitución establece un lapso de ocho años para que todas las entidades federativas y el gobierno federal transformen sus sistemas de procuración e impartición de justicia en esta dirección².

¿Cómo comenzar la reforma procesal penal en México? ¿Cómo romper la cultura institucional que prevalece en las procuradurías? ¿Qué hacer para lograr que todos los operadores del sistema transformen su conducta para que pueda hacerse efectiva la reforma constitucional? El eje central de esta reforma debe estar puesto en la procuración de justicia, ya que, a diferencia de la mayoría de los países de la región, México no tuvo un sistema de persecución penal centrado en la figura de los jueces de instrucción³. Por tanto, mientras que en la mayoría de los países de la región la transición hacia un sistema acusatorio significó eliminar los jueces de instrucción y crear prácticamente desde cero una Fiscalía o Ministerio Público que funcionara para ese propósito, en México, en cambio, el Ministerio Público ha sido la institución en la que se fundó una parte muy importante del poder coactivo del sistema autoritario.

En este sentido, la procuración de justicia en México carga a cuestas todos los vicios de su historia, que han quedado tatuados en el diseño institucional, los métodos de trabajo y las rutinas y prácticas institucionales con los que hoy opera la persecución criminal en el país. Por tanto, si se quiere avanzar en la reforma procesal penal en México, un primer paso clave consiste en saber de qué está hecha esta institución y cómo funciona desde dentro. Solo así se podrá establecer un rediseño institucional que pueda funcionar correctamente.

² Sobre los objetivos de la reforma constitucional véase, CARBONELL, M. y OCHOA, E., ¿Qué son y para qué sirven los juicios orales?, Editorial Porrúa, México, D.F., 2009.

³ Sobre este tema, véase: *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, Chile, 2005.

te dentro de un sistema acusatorio como el que propone la reforma constitucional⁴.

3. ORGANIZACIÓN BÁSICA: LA ADMINISTRACIÓN DE CASOS AL INTERIOR DE LA AGENCIA DEL MP

Existen solamente dos puertas de entrada para activar la maquinaria de persecución penal: denuncias con detenido y denuncias sin detenido. En la primera, como su nombre lo indica, se inicia el caso con un presunto responsable detenido. Ello puede suceder en dos supuestos: detenciones en flagrancia y en flagrancia equiparada⁵. Lo que caracteriza a ambos casos es que el MP y la policía judicial no tienen que construir una estrategia de investigación para dar con un presunto responsable, ya que este les viene dado. El caso está prácticamente resuelto *a priori*.

En el segundo supuesto –denuncias sin detenido–, en cambio, la víctima presenta su denuncia para que el MP y la policía judicial investiguen el caso y detecten a un presunto responsable. En caso de que sea exitosa la investigación, el MP solicita al juez una orden de aprehensión y se consigna el caso sin detenido. El juicio inicia tan pronto la policía judicial ejecuta la orden de aprehensión. El presunto

⁴ El marco normativo del sistema acusatorio tiene que estar pensado como un mecanismo para resolver los múltiples problemas que generan las prácticas actuales. No sería conveniente, por tanto, discutir el mismo en abstracto, es decir, sin hacer referencia concreta a los problemas operativos y prácticos que hoy existen en la procuración e impartición de justicia penal en nuestro país.

⁵ Según los códigos de procedimientos penales de las entidades federativas y el federal las detenciones en flagrancia son las que suceden inmediatamente de ocurridos los hechos. En estos casos, como sucede en casi cualquier parte del mundo, el policía preventivo puede detener al presunto responsable sin orden de aprehensión y ponerlo a disposición del MP. Sin embargo, lo que es completamente atípico en el mundo democrático es la figura mexicana de lo que se conoce como –flagrancia equiparada–, es decir, la facultad de la policía preventiva y la policía judicial o de investigación de detener al probable responsable sin orden de aprehensión hasta 72 horas de haber sucedido el hecho delictivo, cuando se cumplen con algunos supuestos. El Código de Procedimientos Penales del DF, en su artículo 267, señala la procede la detención del inculpado sin orden de aprehensión hasta 72 horas después de sucedidos hechos si se trata de un delito grave calificado por ley y concurre alguno de estos supuestos: a) la persona es señalada como responsable por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiera participado con esta en la comisión del delito; b) la persona se encuentre en poder del objeto, instrumento o producto del delito, c) aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito.

responsable no pisa la agencia del MP, sino que entra directamente al reclusorio.

En el caso de las denuncias con detenido, el trabajo se organiza a través de lo que se denominan “Unidad de Investigación con Detenido” (DF) o “Agencias de Turno” (Estado de México). Más allá de la denominación, el sistema opera prácticamente igual. Un equipo conformado por un número específico de ministerios públicos y oficiales secretarios, a veces agrupados en una mesa de trámite y otras no, procesa las averiguaciones previas con detenido. Para poder dar servicio las 24 hrs., esta sección de la agencia del Ministerio Público se organiza a través de lo que se denomina el “sistema de turnos”. Existen tres turnos, cada uno trabaja 24 horas y descansa 48 horas.

Así, por ejemplo, en la Agencia del MP de Benito Juárez 1, un Ministerio Público y tres oficiales secretarios conforman la Unidad de Investigación con Detenido. Estos cuatro funcionarios laboran en lo que se denomina “el turno”. Cumplidas las 24 horas de trabajo, llega otro equipo compuesto por el mismo número de personas que labora otras 24 horas seguidas y después es sustituido por un tercer equipo. En total, en la sección de denuncias con detenido, laboran 12 funcionarios en tres turnos distintos.

La agencia central de Toluca el turno con detenido es mucho más grande. Esta se conforma por 4 agencias de turno, cada una se conforma por un Ministerio Público y 2 oficiales secretarios. En total 12 funcionarios laboran en cada turno. Sumando al personal de los tres turnos, en esta agencia laboran 36 funcionarios en la sección de averiguaciones previas con detenido.

El trabajo de estos funcionarios consiste en armar las consignaciones con detenido. Ello significa tomar la declaración de la víctima, de los policías preventivos que llevaron a cabo la detención y ordenar un conjunto de diligencias que, en la mayor parte de las veces, tienen poco sentido ya que el caso está prácticamente resuelto con la detención de la policía, su testimonio y la declaración de la víctima. Solicitar, por ejemplo, la intervención del perito valuador o del de criminalística de campo es innecesaria en términos probatorios. Con todo, el trabajo del MP es principalmente de carácter administrativo: ordenar diligencias, anexar oficios, tomar declaraciones. Además, a través de un programa de cómputo diseñado para este propósito, como nos hicieron saber varios de los funcionarios entrevistados, el trabajo es bastante rutinario. La segunda función del personal del turno es tomar

la declaración a las personas que vienen a denunciar un delito sin detenido. A ello nos referiremos más adelante.

Ahora bien, según la Constitución mexicana, en los casos de denuncias con detenido, el MP tiene 48 horas para consignar el caso ante el juez. Ese lapso se mide por el propio programa de cómputo a través del cual se integran las averiguaciones previas. Tan pronto la víctima presenta su denuncia, la computadora comienza a medir automáticamente el paso de tiempo. Ello significa que el lapso de 48 horas depende del preciso momento en donde el denunciante rinde su declaración y no del momento en que el detenido es puesto a disposición por la policía en la agencia respectiva. Según se observó en el trabajo de campo, en los casos de robo en establecimientos comerciales, el denunciante, que es el apoderado legal de la empresa, puede presentarse a declarar hasta 3 o 4 horas después de que la policía puso a disposición del MP al detenido. Ello significa que el detenido puede llegar a pasar más tiempo del estipulado por la Constitución en la agencia respectiva.

En ese tiempo, el detenido permanece bajo la custodia de la policía judicial. Las condiciones de detención mantienen rasgos del viejo sistema autoritario: el detenido está incomunicado, no se le permite llamar por teléfono, tampoco se le permite tener un abogado antes de que rinda su declaración y muchas veces no se le proporciona agua ni alimentos. A estos problemas nos referiremos con mayor profundidad más adelante.

A una agencia del MP prototípica llegan, en promedio, uno o dos casos de denuncias con detenido en el lapso de 24 horas⁶. Los incentivos están puestos para consignar todos estos casos, los cuales, en su inmensa mayoría, son casos de robo, lesiones o riñas. También es frecuente que, en los casos de delitos no graves en donde el inculpa-do tiene derecho a la libertad provisional previo pago de una fianza, el MP imponga un monto impagable de fianza para poder consignar

⁶ El dato proviene de la estadística de la Procuraduría General de Justicia del DF. Según los reportes mensuales de esta institución, durante el mes de septiembre del 2008, por ejemplo, se iniciaron 44 averiguaciones previas en la Agencia de Benito Juárez 1. Ello equivale a 1.4 por día, para un personal compuesto por un Ministerio Público y 3 oficiales secretarios. Este dato es imposible de conocer en el Estado de México, ya que dicha procuraduría tiene un bajo nivel de desarrollo estadístico que inhibe conocer medianamente la productividad y eficacia de la institución. A este punto nos referiremos en el apartado de gestión institucional.

el asunto con detenido⁷. La forma en que en la institución se mide el desempeño de sus ministerios públicos, principalmente en el DF, es que es mejor, en términos de productividad, que la agencia presente consignaciones con detenido que sin detenido. Los jueces también evitan poner fianzas pequeñas. Ello hace que muchos robos por montos pequeños terminen con procesos judiciales convencionales y que, además, los presuntos responsables pasen el proceso en prisión preventiva. Así, según la Encuesta a Población en Reclusión del CIDE, en 2005, en el DF y el Estado de México, 47% de los internos se encontraba sentenciado por robo simple sin violencia y, de ese conjunto, en 43% de los casos el monto de lo robado había sido menor de 40 USD.

La ruta de las denuncias sin detenido es distinta. En estos casos, la víctima o denunciante se presenta en la recepción o barandilla. A veces tiene que llenar un formulario y otras simplemente esperar a que le llamen para que un oficial secretario de la sección de turno le tome su declaración. En la agencia central de Toluca los tiempos de espera son cortos: 15 minutos en promedio. De hecho, esta agencia fue remodelada en 2007 para que la atención al público fuese lo más ágil posible. Lo que se puede observar en el trabajo de campo es que, efectivamente, la atención al público es bastante buena.

En el DF, en cambio, la atención a los usuarios podría mejorar significativamente. El espacio físico de espera es reducido y poco cuidado y los tiempos se extienden hasta dos horas. Sin embargo, cuando el denunciante tiene la mala suerte de llegar en el momento en que está cambiando el personal del turno, el tiempo de espera puede ser hasta de cuatro horas.

En todos los casos la recepción de la denuncia está diseñada para que la víctima encuadre su historia en un rígido formato legal establecido por un programa de cómputo *ad hoc*. No importa, por tanto, recabar la mayor información por parte de la víctima respecto del hecho delictivo. Tampoco es relevante explicar al denunciante lo que sigue después de su denuncia o las probabilidades de éxito de la

⁷ La procuraduría del DF emitió el acuerdo A/012/2007, a través se estipulan los criterios para determinar los montos de las fianzas para los delitos exentos de prisión preventiva. Con base en dicho acuerdo, la procuraduría estableció una tabla de cauciones. Así, por ejemplo, para el caso de delitos patrimoniales, como es el caso de robo, cuando el monto de lo robado es el de la pena mínima, el inculcado tendrá que exhibir una fianza del monto del avalúo más 3,944.25 pesos. Ello explica el porcentaje de sentenciados por robo menor que compurgan pena en la cárcel.

misma. Lo único importante es llenar una serie de espacios en blanco que el propio programa de cómputo va desplegando e intentar encuadrar la historia del denunciante en ese rígido formato. Los ministerios públicos entrevistados señalaron que los que ellos buscan, al momento de que la víctima presenta su denuncia, es que la historia de la víctima tenga cada uno de elementos del tipo penal, lo que les “obliga” a ajustar o manipular lo que manifiesta la víctima.

Una vez levantada la denuncia, algunas veces la víctima se entrevista directamente con la policía judicial y otras simplemente se va. Su asunto, en todo caso, pasa a la sección de consignaciones sin detenido. Esta sección está conformada por las denominadas mesas de trámite sin detenido (Estado de México) o unidades de investigación sin detenido (DF). La denominación no modifica el diseño institucional sustantivo. Cada unidad o mesa de trámite la integran un Ministerio Público y de dos a cuatro oficiales secretarios. El número de unidades o mesas de trámite varía de una agencia a otra, dependiendo de la carga de trabajo.

En los casos sin detenido, la labor del MP, dicho en palabras de los propios funcionarios, “consiste en integrar todas las diligencias de la averiguación previa”, no en generar una tesis del caso, armar el rompecabezas delictivo y detectar a un presunto responsable.

¿Qué significa integrar diligencias de la averiguación previa? Existe una arraigada concepción jurídica de que el Código Penal define con toda claridad cómo se prueba el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad y que ello debe ser idéntico para todos los casos de un mismo tipo penal. En este sentido, la institución ha desarrollado lo que se puede denominar un catálogo mínimo de diligencias que se deben realizar para cada tipo de delito. Dicho catálogo no está por escrito, pero está grabado en la mente de los ministerios públicos. Forma parte de la cultura de los operadores del sistema: todos lo pueden replicar en forma uniforme y mecánica. La historia del denunciante puede propiciar que se soliciten algunas diligencias más a las preestablecidas en el catálogo mínimo. Sin embargo, en términos generales, se puede hablar de un proceso uniforme y estandarizado de integración de las averiguaciones previas por tipo de delito.

Para tal efecto, tanto en el DF como en Toluca, se han establecido programas de cómputo que contienen los formatos de los oficios para solicitar diligencias a los distintos órganos auxiliares (policía judicial, peritos, etc.). Con ello, el mandar oficios para solicitar las diligencias respectivas se vuelve una tarea rutinaria y prácticamente automática.

A esta labor más bien mecanográfica y administrativa se dedica todo el personal de la sección de denuncias sin detenido.

Así, por ejemplo, para integrar la averiguación previa de un caso de robo a transeúnte, el catálogo fijo de diligencias establece que la víctima tiene que acreditar la propiedad de lo robado y, en caso de no ser posible, presentar dos testigos de propiedad, asimismo tiene que existir un peritaje que determine el monto o valor de lo robado y se le debe solicitar que investigue el caso, a través de un oficio, a la policía judicial. Estas diligencias se ordenan en forma automática y rutinaria sin importar que el asunto, de punto de partida, tenga casi nulas probabilidades de éxito. La labor de los ministerios públicos de esta sección consiste en mandar los oficios respectivos, tanto a la policía como a servicios periciales, anexar sus respuestas, tomar declaraciones a los testigos y anexar los documentos o pruebas que, en su caso, proporcione la víctima.

Es importante destacar que, por lo que toca al MP, su trabajo es solicitar la información o pruebas que establece el catálogo fijo de diligencias. En el expediente debe constar que llevó a cabo dichas solicitudes a través de los oficios respectivos. Con ello se estima que está cumpliendo con su responsabilidad y su trabajo dentro de la agencia. Si ninguna diligencia le dio información útil para resolver el caso, no importa. En esta sección de la agencia del Ministerio Público la productividad no se mide por número de casos consignados, sino por la rapidez con las que se integran las diligencias respectivas. El Ministerio Público podrá mandar el caso al archivo provisional cuando quede por escrito que siguió al pie de la letra las solicitudes del catálogo fijo de diligencias. Ello, en el caso del la Agencia de Benito Juárez 1, sucede en 9 de cada 10 casos.

Cabe destacar que, según nos comentaron varios agentes del MP del DF, durante los años de la gestión del procurador capitalino Bernardo Batiz (2000-2006), se les estableció a las unidades de investigación sin detenido un número mínimo de consignaciones al mes. Ello se denominó la “cuota de consignación”. Este sistema generó enormes arbitrariedades, pues en realidad estas unidades no están diseñadas para investigar y detectar a un presunto responsable. En este sentido, es positivo, aunque parezca un contrasentido, que hoy se mida su desempeño por la rapidez que se integran las diligencias y no por el número de consignaciones. Mientras que no exista una reforma institucional profunda que modifique el método de trabajo y la gestión interna, puede ser muy peligroso presionar al MP para que consignen más asuntos. Sobre este tema ahondaremos en el apartado de resultados y políticas de gestión.

Dentro de este sistema de organización no hay criterios institucionalizados para priorizar casos. Es más, cada vez que en el trabajo de campo formulamos expresamente la pregunta de si tenían o no algunos criterios para priorizar asuntos, los ministerios públicos inferían que le estábamos haciendo preguntas sobre posible corrupción. La respuesta a esta pregunta siempre fue un no categórico aunada a cierta incomodidad o disgusto frente a la pregunta. Esto es, dentro de una institución tan permeada por la corrupción y con tan mala fama pública, cualquier ámbito de discrecionalidad del MP se entiende como un espacio para recibir sobornos.

Tampoco existe dentro de la agencia del MP la posibilidad de que las averiguaciones previas tengan distintas salidas. Todas y cada una de ellas tienen que pasar por el mismo proceso. No hay ninguna política institucional que permita dedicar más tiempo y recursos a los asuntos que tienen mayores probabilidades de éxito o a los que son más graves en términos delictivos. Todos los asuntos tienen que ser integrados bajo un mismo procedimiento. Es un sistema que busca sobre todo la uniformización del proceso y no un uso eficiente y eficaz de los recursos humanos y materiales de la institución.

Dentro de este sistema de administración de casos los ministerios públicos pierden mucha información relevante. Cada averiguación previa se trata como un universo completamente separado del resto. En este sentido, en delitos recurrentes y graves, como es, por ejemplo, el robo de coches, no existe una política institucionalizada de sistematización de información, a través de la cual se puedan ir definiendo y conociendo los patrones delictivos y los *modus operandi* de las distintas bandas organizadas⁸. La forma de procesar estos casos es idéntica a los de robo de celular o de galletas. No hay estrategias diferenciadas. Ello disminuye sustancialmente la probabilidad de éxito en la persecución de los delitos más violentos y recurrentes y, por lo tanto, más relevantes para la ciudadanía. En realidad, la maquinaria de persecución penal no fue diseñada para ello.

⁸ En el DF se ha comenzado a desarrollar una estrategia de georreferenciación de determinados delitos, como es el caso de robo de coches. Sin embargo, a pesar de que las autoridades de la procuraduría capitalina pueden ubicar en un mapa de la ciudad en qué calles se están robando los coches, ello no lleva aparejada una estrategia de persecución penal. Se requeriría sistematizar *modus operandi* y patrones delictivos y esta información queda dispersa en las miles de averiguaciones previas de robo de coches.

En suma, el flujo de asuntos y la organización interna del MP presenta las siguientes características:

- Un tipo de administración de casos en donde toda averiguación previa debe seguir exactamente la misma ruta y el mismo procedimiento de integración. La maquinaria no tiene posibilidad de dar respuestas diferenciadas, ni capacidad para decidir en qué asuntos vale la pena invertir más recursos humanos y materiales.
- El método de trabajo está basado en un catálogo fijo de diligencias para cada tipo de delito, lo cual inhibe la posibilidad de elaborar estrategias de investigación *ad hoc* en función de las características particulares de cada caso.
- No hay un sistema de priorización ni selección de casos. A los ojos de esta maquinaria todos los casos son igualmente relevantes, lo que hace que, en realidad, ninguno lo sea.
- La labor de los ministerios públicos es administrativa y mecano-gráfica no sustantiva.
- Existe una enorme burocratización y poco espacio para la creatividad y la innovación.
- Las agencias del MP no están diseñadas con una vocación de servicio público a los usuarios del sistema, tanto para proteger a las víctimas como para asumir un rol de persecución conforme a lo estipulado en la Constitución y las leyes para los imputados de delitos

4. LA AVERIGUACIÓN PREVIA: “EL ELEFANTE EN LA MESA” DE LA PERSECUCIÓN CRIMINAL

La metodología de trabajo con la que funciona la integración de la averiguación previa no está diseñada para investigar delitos. Como ya señalé, dicha metodología tiene por objeto integrar diligencias que, en la cultura ministerial y judicial, deben formar parte la construcción de un expediente. Como también ya mencioné, el conjunto de diligencias está preestablecido por una cultura institucional que opera con un catálogo de diligencias mínimas, no escrito pero por todos aprendido. Todos los casos de un mismo tipo penal deben tener el mismo catálogo mínimo de diligencias, sin importar la utilidad probatoria de las mismas para cada caso en específico.

Así, por ejemplo, dicho catálogo fijo establece que para todo caso de robo debe existir un peritaje que determine el valor o monto de lo robado. Sin duda, dicho peritaje puede ser relevante cuando existe incertidumbre sobre si el monto de lo robado entra en uno u otro de los

supuestos normativos que establece el Código Penal. Por lo general, los códigos penales de las entidades federativas determinan la severidad de la pena en función del monto de lo robado. Sin embargo, salvo que exista esa incertidumbre, no hace sentido practicar un peritaje de valuación en todos y cada uno de los casos de robo.

En el caso de robos en establecimientos mercantiles es clara la inutilidad del peritaje de valuación. En estos casos, los productos tienen un precio fijado por el establecimiento y ello debería ser más que suficiente para determinar el monto de lo robado. Sin embargo, en la metodología de trabajo de catálogo fijo diligencias no es posible que el Ministerio Público cuente con esta mínima capacidad de discrecionalidad y de sentido común. Todos los casos de robo, sin importar la relevancia o utilidad, tienen que contar con un peritaje de valuación.

En la revisión de algunas averiguaciones previas se pudo constatar lo irracional de esta política. Por ejemplo, en un caso de robo de galletas se solicitó un peritaje de valuación, cuando a todas luces ese robo entraba dentro de los montos de los robos con menor penalidad. Lo mismo en un caso de un robo de varias prendas de vestir que fueron sustraídas de una tienda departamental. En este caso, el perito valuador determinó que los precios que marcaban las propias etiquetas de la tienda eran excesivos y que en realidad las prendas valían menos que lo estipulado por el propio establecimiento comercial.

Esta misma política de llevar a cabo diligencias inútiles, en términos de un proceso de investigación criminal apegado al sentido común, se repite en todo tipo de delitos. El catálogo fijo dista mucho de ser una guía para elaborar una estrategia de investigación. Es, sobre todo, una formalidad jurídica completamente arraigada en la cultura institucional, tanto de ministerios públicos como de jueces, que facilita la uniformidad del proceso de integración de la averiguación previa.

Este catálogo fijo tiene un problema adicional y a veces más costoso que el solo llevar a cabo diligencias inútiles. Con dicho catálogo, el Ministerio Público se centra primordialmente en solicitar las diligencias preestablecidas en el mismo y, por tanto, se pueden quedar sin practicar otras diligencias que serían clave para entender los hechos delictivos. Es decir, por seguir el catálogo fijo se puede sacrificar lo relevante por lo irrelevante. Por ejemplo, en un caso en donde una persona había pagado mercancías en una tienda departamental con una tarjeta de crédito falsificada, se solicitó la intervención del perito valuador, pero no se ordenó ninguna diligencia para averiguar cómo

había obtenido esa persona la tarjeta falsificada. Solo con esa información el MP y la policía judicial podrían haber perseguido a los cómplices o autores materiales del delito, es decir, a los que venden tarjetas de crédito falsas no solo a quienes las usan.

¿Cuál es la utilidad de procesar las averiguaciones previas con una especie de catálogo fijo de diligencias? Creo que dicho catálogo tiene tres funciones centrales. La primera es preservar un modelo de persecución criminal en donde la labor del Ministerio Público continúe siendo fundamentalmente administrativa. Ello permite dejar de lado el problema de la calidad y capacidades de los ministerios públicos. En la medida en que el trabajo del MP sea solicitar diligencias y anexar las respuestas, las procuradurías podrán continuar operando con funcionarios públicos de muy bajo perfil y mal remunerados.

En segundo término, y relacionado con lo anterior, el catálogo fijo también está diseñado para evitar cualquier espacio de discrecionalidad del MP, dado el clima de desconfianza que prevalece en la institución. En vez de resolver de fondo el problema de corrupción y malos elementos, se ha optado por un diseño institucional que merma la autoridad y poder que debería tener un MP para llevar a cabo las tareas que le toca desempeñar. Los ministerios públicos se han convertido en meros mecanógrafos carentes de cualquier espacio de discrecionalidad y autoridad y, lo paradójico, es que la corrupción no se ha terminado. Tenemos el peor de los dos mundos posibles.

Finalmente, el catálogo fijo también es un mecanismo para eludir la responsabilidad del MP de armar el rompecabezas delictivo que le permita explicar al juez cómo sucedieron los hechos y por qué el acusado debe ser penalmente responsable. Es decir, este método de trabajo exime al MP de su responsabilidad fundamental para sustentar una acusación: proponer una tesis del caso que haga sentido y probarla jurídicamente. El método de compilación de diligencias –oficios, testimonio, periciales– no permite armar un rompecabezas delictivo completo, ni tampoco contar una historia del caso que haga sentido. Sin embargo, el juez no espera tampoco que el MP plantee una tesis del caso. El catálogo fijo de diligencias simplifica la labor jurisdiccional, pues el juez se limitará a revisar que existen este conjunto de diligencias para dar por probado el cuerpo del delito y la responsabilidad penal del acusado. Ello genera el peor de los mundos: con información fraccionada y mal recabada se obtienen sentencias condenatorias. El ciclo vicioso es difícil de romper, pues si con un mal trabajo el MP obtiene resultados favorables en juicio, ¿por qué intentar hacer las cosas de otra manera?

Este método de trabajo es producto de la historia de la institución. En el contexto de una procuraduría de un régimen político autoritario, en donde los casos se resolvían por la policía judicial a través de extraer testimonios y confesiones por medio de la coacción y la tortura, la labor del Ministerio Público, en mi opinión, no era la de conducir la investigación, sino la de esconder la arbitrariedad, es decir, simular que nada de lo que ocurría en los sótanos de las agencias del MP había sucedido. Para ello, el MP se dedicaba a ordenar un conjunto de diligencias, la mayor parte de ellas irrelevantes, que simularan un proceso de investigación criminal que había estado a su cargo –como lo establecía la Constitución– y que, para ello, había ordenado un conjunto de diligencias “apropiadas”. En ese contexto político, tampoco el juez tenía autoridad para fiscalizar la actuación del MP y la policía judicial, ni mucho menos exigir que el MP le propusiera una tesis del caso que hiciese sentido y que estuviese sustentada en evidencia sólida. Limitar su papel al de revisar que la lista de diligencias estuviese completa hacía mucho sentido. Por ello, es posible sostener que el catálogo fijo de diligencias con la que hoy funcionan las agencias del Ministerio Público es una reminiscencia de ese viejo sistema de persecución criminal.

Sin embargo, al desaparecer el contexto político que hacía eficaz la persecución criminal autoritaria, el catálogo fijo de investigación se ha convertido en un obstáculo infranqueable para la construcción de un sistema de persecución criminal que capaz de dar respuestas medianamente satisfactorias a los ciudadanos.

Los costos son altísimos en todos sentidos. Por un lado, el método de integración de averiguaciones previas hace que la labor de un sinnúmero de funcionarios –ministerios públicos y oficiales secretarios– sea fundamentalmente de carácter administrativo y no sustantivo. Además, dicho método inhibe la posibilidad de resolver delitos complejos que requieren de estrategias de investigación robustas. Finalmente, la metodología de la averiguación previa, al estar diseñada para que el MP no tenga que proponer una tesis del caso y demostrarla, genera enormes dudas para que víctimas y ciudadanos sobre la confiabilidad misma del sistema.

Desde la década de los noventa, que es cuando el problema del crimen comienza a alarmar a la ciudadanía, se comenzó a intentar resolver el problema de la baja capacidad investigativa de los ministerios públicos. Sin embargo, las políticas implementadas no han cuestionado ni intentado modificar el método de trabajo con el que se integran las averiguaciones previas. El problema fue abordado des-

de otra óptica: la creación de agencias del MP especializadas en un tipo de delito determinado. En el siguiente apartado se analizarán los problemas de gestión y operación de este tipo de agencias. Sin embargo, lo que por ahora podemos concluir es que, la institución de la averiguación previa en la persecución criminal en México se ha convertido en un elefante blanco sobre la mesa. Es decir, es el obstáculo más visible para la profesionalización del sistema y, a la vez, es una institución que los operadores del sistema no logran ver su anacronismo, ni por tanto entienden la imperiosa necesidad de remplazarla en su totalidad.

Cualquier reforma a la procuración de justicia debe tener como uno de sus ejes rectores la modificación del método de trabajo. Es imprescindible pasar de un método de trabajo de integración de diligencias a uno en donde la tesis del caso sea el punto de partida y el hilo conductor de todas las diligencias y pruebas que el MP ordena recabar a la policía judicial y a los peritos.

5. ÉXITOS Y FRACASOS DE LAS AGENCIAS DEL MP ESPECIALIZADAS. EL CASO DE LA AGENCIA DE HOMICIDIOS DEL DF

En el trabajo de campo se recabó información cualitativa respecto a la gestión y los métodos de trabajo de la agencia especializada en homicidios del DF. La relevancia de ello tiene que ver con que las agencias especializadas, por lo menos claramente la de homicidios, tienen resueltos algunos de los problemas clave que enfrentan las agencias ordinarias o desconcentradas⁹.

En primer término, estas agencias no lidian con el problema de tener que administrar muchos asuntos de todo tipo, sino que operan con una baja carga de trabajo y en donde todos los asuntos versan sobre

⁹ Para entender mejor de qué se trata el análisis de las agencias especializadas, vale la pena señalar algunas cuestiones puntuales del organigrama de la Procuraduría de Justicia del DF. A la cabeza está el Procurador, del que dependen varias subprocuradurías. Dos de ellas son relevantes para el presente texto: la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Desconcentradas (SAPD) y la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Centrales (SAPC). Dentro de la SAPC se encuentran las agencias especializadas, las cuales investigan delitos catalogados como de “alto impacto”. Son siete agencias: la de secuestro, homicidio, responsabilidad de servidores públicos, delitos ambientales, delitos financieros, delitos sexuales y robo de vehículos y autotransporte. El resto del catálogo de delitos es investigado por las agencias desconcentradas que dependen de la SAPD.

un mismo tipo de delito. Por tanto, en este tipo de agencias no existe el problema de masividad. Tampoco lidian con la baja calidad de los recursos humanos que tienen las agencias ordinarias. Lo primero que salta a la vista en la agencia especializada en homicidios es que cuenta con ministerios públicos bien capacitados, que se conciben a sí mismos como investigadores de homicidios y no meros tramitadores de diligencias. Asimismo, en el caso del DF, las agencias especializadas cuentan con una infraestructura funcional y moderna en contraste con las graves deficiencias que en este rubro tienen las agencias ordinarias¹⁰. Finalmente, el trabajo especializado permite que los ministerios públicos desarrollen destrezas y conocimientos en el área de especialización que nunca desarrollan los ministerios públicos en una agencia ordinaria. La clave pregunta, por tanto, es qué problemas prevalecen en la persecución criminal una vez que estos otros problemas han sido resueltos.

Comencemos por analizar la carga de trabajo y los resultados de la agencia. Como lo muestra la siguiente tabla, durante el 2007 la agencia de homicidios del DF tuvo una carga de trabajo de 714 averiguaciones previas, ya que dicha agencia se concentra exclusivamente en la persecución de los homicidios dolosos.

Tabla 1
AVERIGUACIÓN PREVIA HOMICIDIOS 2007. DF

Homicidios	1.593	100%
Dolosos	714	44,8%
Culposos	879	52,2%

Fuente: INEGI.

¹⁰ En el caso de la agencia central de Toluca, cabe destacar que el programa de mejoras se ha centrado principalmente en el rubro de la infraestructura. Se modernizó todo el diseño, el inmobiliario y la imagen de la institución en forma muy importante. Sin embargo, este no es el caso de todas las agencias de ministerios públicos del Estado de México, las cuales, en promedio, en este rubro tienen mayores carencias que las del DF. Por otra parte, en el caso de las agencias del DF, el contraste entre las agencias especializadas y las ordinarias, en cuestiones de infraestructura, es muy significativo.

Por lo que respecta a su eficacia, entendida como la posibilidad de que un homicidio doloso sea resuelto exitosamente, la siguiente tabla muestra los resultados de la agencia especializada durante el 2007.

Tabla 2
EFICACIA DE LA AGENCIA DE HOMICIDIOS 2007

Total de averiguaciones previas (AP)	714	
Porcentaje y número de AP consignadas	286	40%
Porcentaje y número de AP con sentencia condenatoria	266	37,2%

Fuente: INEGI y Procuraduría General de Justicia DF.

Los datos indican que, durante el 2007, de cada 10 averiguaciones previas iniciadas por homicidio doloso en el DF, casi cuatro terminaron exitosamente con una sentencia condenatoria. Sin duda, en términos comparados, esta agencia tiene un desempeño poco óptimo lejos del buen desempeño de la fiscalía chilena pero también mucho mejor que el de la fiscalía colombiana.

Sin embargo, es difícil evaluar la procuración de justicia mexicana solo a partir de las cifras sobre eficacia. Existe un problema anterior que tiene que ver con la baja calidad de la acusación y la debilidad del Poder Judicial para definir estándares de prueba acordes con el principio de presunción de inocencia. El MP con trabajo, por lo general, de baja calidad gana casi siempre el juicio. En el caso de la agencia de homicidios, como muestra la tabla anterior, de 286 consignaciones que llevó a cabo en 2007, 266, es decir, 93%, terminaron en sentencia condenatoria. Ello, como veremos, es un patrón común en México, el cual, lejos de tener que ver con el nivel de profesionalización del MP, muestra la debilidad que caracteriza de un Poder Judicial que operó por muchos años en un contexto político autoritario. En este sentido, en una tasa de éxito de 37% en el caso de la agencia de homicidios no significa lo mismo que lo que significaría esa tasa en un país en donde el fiscal tiene claros contrapesos en el juez y la defensa. ¿Cuántos de esos casos se hubiesen perdido en otros países? ¿Qué tan alta es la probabilidad de que se haya condenado a personas inocentes? ¿Cómo interpretar este dato a la luz de las características y problemas de operación del sistema de persecución y enjuiciamiento penal en su conjunto? Estas son preguntas clave para intentar elaborar cualquier comparación entre México y otros países de la región en el rubro de eficacia.

Por lo que toca a los problemas de organización y gestión interna de la agencia de homicidios, en el trabajo de campo lo primero que saltó a la vista es la gran cantidad de personal que labora en la misma. El exceso de personal denota, en sí mismo, una débil gestión interna. Así, en esta agencia el personal ministerial lo constituyen 83 funcionarios, los cuales tienen una carga de trabajo de poco más de 700 averiguaciones previas al año, lo cual equivale a 8 averiguaciones previas al año por cada funcionario.

La organización es la siguiente: existe un Fiscal o MP que es la cabeza de esta organización. Debajo del Fiscal se encuentran seis “responsables de agencia”. Cada responsable, supervisa el trabajo de cuatro “unidades de investigación”. Cada unidad está compuesta por un MP y dos oficiales secretarios. Ello significa que cada responsable de agencia coordina el trabajo de 12 funcionarios. Siendo seis responsables en total, ello asciende a 72 funcionarios. Asimismo, existe la agencia de turno, que también tiene un Responsable de Agencia y una unidad de investigación con un MP y dos oficiales secretarios. La unidad de investigación del turno trabaja con la misma dinámica que la de las agencias ordinaria, es decir, con tres equipos distintos, en donde cada uno labora 24 horas y descansa 48. Por lo tanto en la agencia de turno laboran 10 funcionarios.

La división de trabajo entre los Responsables de Agencia sigue un criterio territorial: dependiendo de la delegación o demarcación territorial de la ciudad donde sucedió el homicidio se asigna el caso a un Responsable de Agencia, con excepción de dos supuestos: 1) cuando se trata de homicidios contra mujeres u homosexuales, los cuales se concentran en un único responsable de agencia, y 2) y los homicidios en donde existe flagrancia y una persona detenida que los lleva la agencia del turno. Esta agencia de turno también puede llevar los homicidios de casos que ellos denominan “calientes”, es decir, con alta exposición mediática.

El primer problema de gestión de esta agencia tiene que ver con el procedimiento que se sigue para levantar la denuncia y recabar la evidencia de la escena del crimen. Ambas tareas las lleva a cabo una agencia ordinaria o desconcentrada. Según nos explicaron los responsables de agencia, la Procuraduría estima que, dada las largas distancias y el tráfico que caracterizan a la ciudad de México, es mejor que la agencia más cercana al lugar de los hechos, y no la agencia especializada, sea la que se haga cargo de estas primeras diligencias. El protocolo señala que la agencia ordinaria debe dar aviso a la agencia de homicidios, para que esta también se traslade al lugar de los

hechos. Sin embargo, la falta de coordinación entre ambas agencias es muy frecuente. Los seis Responsables de Agencia de la fiscalía de homicidios coincidieron en destacar que las agencias ordinarias casi nunca no les dan aviso, lo que significa que muy pocas veces pueden acudir a la escena del crimen recién sucedidos los hechos.

El problema de esta falta de coordinación entre los dos tipos de agencia, según destacan los entrevistados, es que el personal de la agencia ordinaria no tiene capacitación ni interés para llevar a cabo correctamente esas primeras diligencias. “Operamos –señala uno de los responsables de agencia– con escenas del crimen contaminadas y descuidadas”. Una y otra vez insisten en que el policía preventivo, la policía judicial y el Ministerio Público de la agencia ordinaria no solo no resguardan la escena del crimen, sino que “la alteran y la maltratan”.

La falta de un procedimiento adecuado para recibir la denuncia, resguardar la escena del crimen, recabar la evidencia del lugar de los hechos y darle el control inmediato de la investigación a la agencia especializada disminuyen de forma significativa la probabilidad de éxito de la investigación criminal posterior. Como todos sabemos, en este tipo de delito, las principales pistas para armar una investigación criminal sólida están en la escena del crimen. La evidencia recabada en el lugar de los hechos junto con la autopsia del cadáver son las fuentes de información más importantes para reconstruir la dinámica del homicidio y para determinar las líneas de investigación del caso. En este sentido, el descuido y falta de pericia en las primeras diligencias disminuyen en forma considerable la probabilidad de entender qué pasó y quién pudo ser el responsable.

¿Cuáles han sido las consideraciones para que se descuide la calidad de las primeras diligencias? Según destacan los entrevistados, una política al interior de la procuraduría capitalina ha sido priorizar la rapidez con las que se llevan a cabo esas diligencias sobre la calidad y exhaustividad de las mismas. “A las autoridades capitalinas les interesa, sobre todo, levantar el cadáver rápidamente y se restablece el orden lo antes posible en el lugar de los hechos”, destacó un responsable de agencia entrevistado. De hecho, existe un acuerdo interno (A/006/03) que determina que, una vez que se tiene conocimiento de un homicidio, no debe tardar más de cuatro horas la entrega del cadáver a los familiares.

Sin embargo, es fundamental encontrar un mejor equilibrio entre rapidez y calidad. Seguramente, si se revisan los protocolos que se

siguen en otras partes del mundo a este respecto, se podría encontrar una mejor forma de resolver el conflicto de estos dos valores contrapuestos. En el caso del DF, parecería clave que los agentes especializados en homicidios sean los únicos responsables de tomar la denuncia y de recolectar a la evidencia de la escena del crimen. Ello es así pues la calidad del personal de la agencia especializada es mucho más alta que la de las ordinarias. Son ellos los que saben observar con pericia la escena del crimen y ordenar las diligencias correspondientes. Por tanto, el quid del asunto es encontrar una forma en que los agentes especializados puedan trasladarse rápidamente al lugar de los hechos. Mientras que ello no sea así, la agencia especializada en homicidios tendrá merma de forma importante la calidad de su trabajo de investigación y su tasa de eficacia.

Un segundo problema entre las agencias especializadas y las ordinarias es que, según señalan los responsables de homicidios, las agencias ordinarias no les envían inmediatamente la averiguación previa. "Pueden pasar hasta tres meses", señala un responsable de agencia. Ello denota un nivel de descuido en la gestión gravísimo. Como todos sabemos, tratándose de casos de homicidios, el transcurso del tiempo casi siempre juega en contra de la posibilidad de detectar al presunto responsable. Que la agencia especializada de homicidios reciba una averiguación previa hasta tres meses después significa lisa y sencillamente condenar al fracaso la posibilidad de armar el rompecabezas delictivo.

No es una cuestión menor que el DF cuente con una agencia con personal calificado para llevar a cabo investigaciones en homicidios, que dicha agencia cuente con muchos más recursos materiales que una agencia ordinaria, que tenga una infraestructura costosa y que, por malas políticas de gestión, los agentes especializados no lleguen al lugar de los hechos, no recaban la evidencia más importante, no reciben la averiguación previa en forma inmediata y no cuentan con la cooperación y ayuda de las otras agencias. Ello simplemente es un contrasentido. Todos estos problemas son relativamente sencillos y fáciles de resolver.

A estos problemas de gestión bastante elementales se suma la burocratización misma del proceso investigativo. Al igual que en las agencias ordinarias, el proceso de integración de la averiguación previa está impregnado de las formalidades excesivas del sistema de procuración e impartición de justicia mexicano. Toda diligencia debe ser ordenada a través de un oficio. "Todo va por un oficio, respaldado por una copia y sellado". La respuesta vendrá en otro oficio con las

mismas características. El proceso es bastante tortuoso, según cuentan los responsables de agencia, ya que los oficios respectivos se tienen que entregar a las instituciones correspondientes. “No existe un servicio de mensajería organizado”, señala en tono de queja uno de los agentes especializado, “por tanto, esta tarea recae en la policía judicial”. “A falta de patrullas suficientes”, según señala otro responsable de la agencia, “los policías se juntan en grupos de 4 o 5 y pasan todo el día cruzando de un extremo a otro la ciudad entregando oficios y citatorios a testigos”. La historia no termina ahí. Cuando llegan las respuestas a esos oficios, no existe una oficina que se encargue de la recepción y control de esos documentos, lo que hace que se traspapelen y tarden en llegar al Ministerio Público que solicitó la información o diligencia respectiva. El paso del tiempo, que es una variable central en los casos de homicidio, no es ponderado en la organización interna ni en el proceso investigativo.

Para los responsables de agencia el problema está claro: esta burocratización del proceso investigativo impacta negativamente en su eficacia. Uno de estos responsables señaló: “de la carga actual de trabajo se consigna entre 40 y 50% de las averiguaciones previas. Se podría consignar un 30% más si se resolvieran los problemas burocráticos a los que nos enfrentamos los responsables de agencia”.

Cabe destacar que estos agentes ministeriales conciben claramente que su trabajo sea sustantivo y no administrativo como sucede en las agencias ordinarias. Si bien también existe un catálogo mínimo de diligencias que todo caso de homicidio debe tener (autopsia, la criminalística de campo, balística, etcétera), los responsables de agencia señalan que su trabajo principal es desarrollar, a partir de esas diligencias “de cajón”, líneas de investigación y ordenar las diligencias respectivas. Sin embargo, les queda claro que la dinámica de integración de la averiguación previa –de oficios que van y vienen con lentitud y burocratismo– entorpece en forma importante ese proceso.

También entorpece el proceso de investigación el hecho que, al igual que en las agencias ordinarias, cada averiguación previa de homicidios se trata como un universo separado del resto. No hay políticas institucionales de sistematización de la información que permitan relacionar un caso con otro. Este parece ser un problema recurrente en la procuración de justicia mexicana y que está relacionado con la ausencia de un diseño institucional que esté pensado para generar instituciones de investigación criminal y no de tramitación de averiguaciones previas.

Así, la agencia especializada en homicidios del DF replica algunos de los problemas de gestión básicos de la procuración de justicia mexicana. Hay algunas cuestiones que, en este caso, se pueden resolver de forma relativamente rápida, como son los problemas de la denuncia y la correcta recolección de la evidencia en la escena del crimen o la falta de un sistema de control de envío y recepción de oficios y citatorios de testigos. Si se resolvieran ambas cuestiones es muy probable que aumentara la eficacia de la institución. Sin embargo, a pesar de resolver estos problemas, continúa existiendo otro central y que es transversal a la procuración de justicia mexicana: el método de trabajo con el cual opera la integración de la averiguación previa.

En efecto, aunque los responsables de agencia destacan que ellos trabajan desarrollando líneas de investigación y posibles tesis del caso, lo cierto es que revisando algunas averiguaciones previas de homicidios inmediatamente se puede constatar que adolecen de los mismos problemas que cualquier otra averiguación previa: la información está fraccionada a través de un conjunto de diligencias y oficios que se anexan en forma burocrática y mecánica, no existe una tesis del caso o una historia que hilvane toda la evidencia para explicar qué pasó y por qué el acusado debe ser considerado responsable penalmente, no hay ningún análisis puntual sobre qué aporta cada prueba al caso, ni mucho menos cómo se relaciona cada prueba con las otras. En suma, el método de trabajo inhibe cualquier intento de armar un rompecabezas delictivo y de contar una historia que haga sentido. Al igual que en los otros tipo de casos, las averiguaciones previas de la agencia de homicidios terminan siendo un conjunto de papeles que se van anexando en forma burocrática, con todos los formalismos legales, pero sin la profundidad y sustancia que requiere una acusación penal de uno de los delitos más graves en términos sociales.

En este sentido, todo indica que las agencias especializadas, a pesar de contar con recursos humanos y amplios recursos materiales, no fueron pensadas para resolver el problema central de la persecución criminal en un sistema político democrático: la construcción de un nuevo tipo de legitimidad y autoridad por parte del Estado, que provenga de la ley, los argumentos, la presunción y no, como en el viejo régimen, del ejercicio del poder político y de la imposición coactiva autoritaria.

6. VIOLACIONES AL DEBIDO PROCESO EN LA FASE DE DETENCIÓN Y LOS RESABIOS DEL RÉGIMEN AUTORITARIO

Mientras que la integración de la averiguación previa siga respondiendo al viejo sistema de persecución criminal, la violación a los derechos constitucionales del detenido va a seguir siendo una constante en el sistema. Ambas cuestiones están estrechamente relacionadas. En el origen, el método de integración de diligencias es posible que fuera una manera de ocultar las altas dosis de arbitrariedad con las que operaba la policía judicial para obtener de testigos y presuntos responsables la información para construir la acusación. Sin embargo, hoy en día es posible que esta causalidad opere en sentido inverso: dado que no existe un método de trabajo que permita al MP elaborar estrategias de investigación robustas, este requiere de la incomunicación e intimidación del detenido para resolver exitosamente un caso. Más allá de si esto es así o no, lo cierto es que el método de trabajo de la averiguación previa y las constantes violaciones a los derechos constitucionales van de la mano.

Durante el trabajo de campo, se pudo constatar lo abusivas que son para el presunto responsable las condiciones de detención. En varias agencias del MP el área de detención está oculta en los sótanos de la institución. En todos los casos es un área de acceso restringido inclusive para los abogados. Es regla general, supongo que con algunas excepciones, que el detenido no pueda entrevistarse con un abogado antes de rendir su declaración. Al preguntar a un MP de si el detenido podía entrevistarse con su abogado, la respuesta fue un enfático no; “los abogados aleccionan al detenido”, señaló.

Durante el tiempo de detención, el inculpado tampoco tiene acceso garantizado a alimentos ni agua. Un detenido comentó que llevaba 24 hrs sin comer ni beber agua. El policía judicial señaló que ello era así pues “no habían traído las cajitas felices”. Es decir, las raciones de alimento y agua de los detenidos. “A veces las traen y a veces no”. En realidad no importa, para el MP el detenido no tiene por qué tener derecho a ningún tipo de trato digno, ello no forma parte de la cultura institucional.

Desde esta perspectiva, la regla general es que el presunto responsable no conozca sus derechos, ni mucho menos pueda ejercerlos. Ello se puede constatar con los datos de las tres Encuestas a Población en Reclusión del CIDE. Tales encuestas se elaboran a partir de una muestra representativa de los internos sentenciados que se encuentran en todos los reclusorios del DF y el Estado de México.

Según dichas encuestas, en aspectos relacionados con la información básica que debe proporcionarse a los detenidos en las agencias del Ministerio Público podemos observar lo siguiente:

Información a los detenidos	2002 (%)	2005 (%)	2009 (%)
No le explicaron la diferencia entre la fase de acusación y la de juicio	91	92	92
No le informaron de su derecho a no declarar	80	72	72
No le informaron de su derecho a hacer una llamada telefónica	72	70	68

Como se puede observar, la violación a los derechos de debido proceso en la fase de detención es mayoritaria y sistémica. Los porcentajes son constantes a lo largo del tiempo. Los presuntos responsables, al no contar con la información más elemental respecto de cuáles son sus derechos en la fase de detención, padecen enormes dosis de incomunicación y aislamiento.

Al momento de rendir su declaración	2002 (%)	2005 (%)	2009 (%)
No estuvo presente su abogado, o la persona de confianza, cuando rindió su declaración	70	70	50
Se declaró culpable ante el Ministerio Público	34	28	29

Podemos constatar una mejora significativa en 2009 respecto a la presencia del abogado defensor al momento en que el acusado rinde su declaración. Sin embargo, el acceso a un abogado defensor antes de ese momento, como se observó en el trabajo de campo, es muy poco frecuente.

Con respecto a la confesión, cabe destacar que en el sistema penal mexicano, a diferencia de otros países, la confesión no tiene aparejada ningún beneficio para el acusado, en términos de la severidad de la condena. Por tanto, el hecho de que una tercera parte de los detenidos se declaren confesos debe ser una cuestión que se debe evaluar a más profundidad, es decir, cuántos de los detenidos se declaran confesos por voluntad propia y cuántos por la falta de información y

la intimidación que padece el inculpado en la fase de detención. En el caso de México, este último supuesto no puede estar descartado.

Con respecto al maltrato físico o psicológico del detenido, podemos observar lo siguiente:

Tipo de autoridad	Lo amenazó o lo humilló			Lo golpeó o lastimó		
	2002 (%)	2005 (%)	2009 (%)	2002 (%)	2005 (%)	2009 (%)
Policía Preventivo	16	17	25	24	21	27
Policía Judicial	32	29	38	41	35	38
Ministerio Público	6	9	12	3	4	5
Juez	1	2	2.5	1	0	0

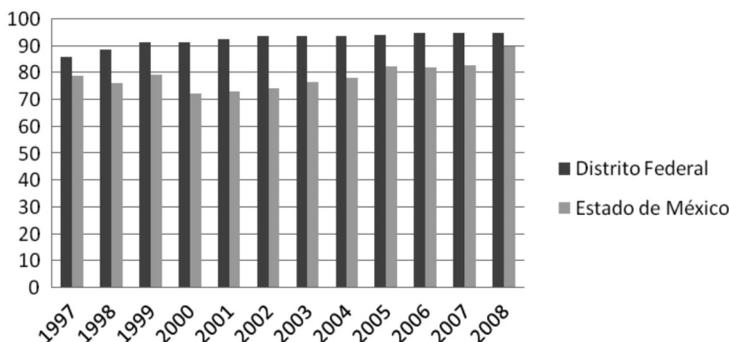
Por mucho, como en el antiguo régimen, los abusos de autoridad y brutalidad se concentran en las policías, principalmente en la policía judicial. Prácticamente, 4 de 10 detenidos dicen haber sido lastimados o golpeados por la policía judicial. A lo largo del tiempo, estos porcentajes se han mantenido constantes, lo que refleja un problema sistémico.

Con todo, las constantes y mayoritarias violaciones a los derechos constitucionales del acusado en la fase de detención indican al menos dos cosas. En primer término, la prevalencia de un sistema de persecución criminal que construye acusaciones a través de la intimidación y la incomunicación de detenidos y testigos y, en segundo término, un Poder Judicial que no ha construido su independencia y autoridad frente al Ministerio Público. Todas estas violaciones en la fase de detención son posibles pues no existen consecuencias legales en el proceso frente a las mismas. Los ministerios públicos continúan ganando el juicio a pesar de los abusos cometidos. Los jueces, a pesar de que el sistema político autoritario ya no existe, continúan cerrando los ojos frente a la arbitrariedad de la procuración de justicia¹¹. Las siguientes dos gráficas muestran el porcentaje de sentencias

¹¹ Un ejemplo de, hasta qué punto, los jueces continúan validando una persecución criminal autoritaria se puede apreciar en el desarrollo de la jurisprudencia constitucional de la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito, de 1997 a 2007, en materia del derecho constitucional del inculpado a contar con un defensor desde la detención hasta que finalice el juicio. Al respecto véase, MAGALONI A., e IBARRA, A., "La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales. El caso del derecho constitucional a una defensa adecuada", *Cuestiones Constitucionales*, N° 19, 2008, pp. 107 y ss.

condenatorias y absolutorias en el DF y el Estado de México en la última década.

Gráfico 1
PORCENTAJE DE SENTENCIAS CONDENATORIAS EN EL
DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE MÉXICO



Como se puede apreciar, el porcentaje de sentencias condenatorias es sistemáticamente alto en ambas entidades, aunque la tendencia es más acentuada en el DF que en el Estado de México. En el DF, en promedio, 9 de 10 consignaciones finalizaron con sentencia condenatoria y, en el Estado de México, el promedio ronda entre 8 y 7 consignaciones que obtienen ese resultado.

Estos datos podrían interpretarse al menos de tres formas distintas: 1) que la acusación del MP tiene una alta calidad profesional; 2) que el MP solo presenta ante el juez aquellos casos en los que percibe altas probabilidades de éxito y 3) que el juez actúa con base en un criterio sancionador, por factores externos al juicio (debilidad, temor, incentivos, inercia).

Un estudio cualitativo de sentencias penales que llevó a cabo Luis Pásara, en donde analiza 100 expedientes penales del DF y entrevista a varios jueces a propósito de sus sentencias, sugiere que, la justicia mexicana, se encuentra más bien en el tercer escenario¹².

¹² Véase: LUIS PÁSARA, (2002), *Cómo sentencian los jueces en el D.F. en materia penal*, DTEJ-6.

En sus entrevistas con los jueces, Pásara reporta que un problema importante está en los incentivos del sistema judicial. Los jueces señalan que una sentencia condenatoria tiene menos problemas que una absolutoria, pues ellos perciben que existe mucha desconfianza hacia los jueces y siempre existe sospecha de corrupción. Un juez entrevistado señaló, y habría que verificarlo con más información, que cuando dictan sentencias absolutorias se le da vista al MP para que determine si hay o no delito que perseguir y que, además, el Consejo de la Judicatura del DF abre en automático un procedimiento administrativo para verificar que no existió corrupción. Ello explicaría la diferencia que existe entre el Estado de México y el DF en cuanto al porcentaje de sentencias condenatorias. Lo cierto es que, en cualquiera de las dos entidades federativas, al igual que en los años del autoritarismo, el MP, con un mal trabajo de investigación y una débil acusación, gana mayoritariamente los juicios. Las inercias institucionales han sido más potentes que el cambio de régimen político.

7. LA CULTURA INSTITUCIONAL DE LA SIMULACIÓN, LA MENTIRA Y LA DESCONFIANZA

Uno de los principales desafíos de la reforma a la procuración de justicia en México pasa por resolver los graves problemas que existen en torno a la simulación, la mentira y la desconfianza. Todos los operadores del sistema operan bajo el entendido que no es un valor institucional el apego a la verdad. Así, por ejemplo, el Ministerio Público puede ordenar a la policía judicial que lleve a cabo determinada diligencia y la policía presenta un informe por escrito en donde señala que no obtuvo la información que se le solicitó, aunque en realidad no haya siquiera hecho el intento. En el trabajo de campo, un policía judicial se acercó a la mesa en donde estábamos analizando la comunicación entre el MP y la policía judicial a partir de las averiguaciones previas y nos dijo: “ustedes creen que yo voy a tener el tiempo para hacer todo lo que me pide el MP que haga. Por supuesto que no. La mayoría de mis informes son falsos y el Ministerio Público lo sabe”.

También el Ministerio Público le puede ordenar a un perito que se traslade al lugar de los hechos a realizar una prueba en criminalística y el perito lleva a cabo un reporte con la sola información que consta en el expediente y sin haber ido al lugar de los hechos. En uno de los expedientes estudiados en relación a un homicidio en el Estado de México, claramente se puede observar que el perito en criminalística no se había trasladado al lugar en donde sucedieron los hechos, que

era una estación de metro, pues elabora un reporte refiriéndose a una parada de metro distinta. A pregunta expresa del abogado defensor durante el juicio el perito dijo la verdad: “en realidad no fui al lugar de los hechos”.

Asimismo, como pudimos observar en el trabajo de campo, el Ministerio Público, al momento de tomar la declaración del detenido, escribe en el acta en forma rutinaria que antes de que declarara el detenido se le informaron cuáles eran sus derechos constitucionales, pero en realidad nunca sucede así. También observamos que, cuando el detenido confiesa su participación en los hechos delictivos, el Ministerio Público señala por escrito que estuvo asesorado por el defensor público, pues así lo marca la Constitución, sin embargo el defensor no estuvo presente. Cuando se le preguntó al MP sobre dónde estaba el defensor este contestó: “más tarde va a pasar a firmar el expediente”.

Así, la simulación y la mentira forman parte de la cultura institucional. El procedimiento escrito es el vehículo para ello. Todos los operadores del sistema saben que la información contenida en los legajos de papel de la averiguación previa no corresponde a lo que sucede en la realidad, pero no importa. Jurídicamente el MP tiene fe pública y ello significa que, salvo prueba en contrario, el juez debe tomar como verídico todo lo que el MP asienta en actas durante la fase de investigación.

Es posible suponer que esta cultura de la simulación y la mentira es una herencia del autoritarismo. Desde sus orígenes, la procuración de justicia se diseñó para ocultar lo que sucedía todos los días en los sótanos de esa institución. El Ministerio Público se dedicaba a simular un proceso investigativo que nunca había existido y a ocultar la enorme arbitrariedad con la que operaba la policía judicial. El juez, por su parte, simplemente ratificaba sin más la acusación. Todos sabían que el proceso era una mentira, que los legajos de papel eran falsos, pero parte de la función que tenían que desempeñar era simular que no era así.

Evidentemente un sistema de procuración de justicia que se estructura en torno a la simulación y la mentira genera enormes espacios para la corrupción. Aún en los años del autoritarismo los operadores del sistema se corrompían de muchas maneras. No obstante, ello era controlable, hasta un punto, por las cabezas de la institución. La disciplina interna permitía acotar y ordenar las prácticas de corrupción. No obstante, cuando el poder se comienza a descentralizar, la disciplina interna de la institución se resquebraja y con ello las prácticas de corrupción-simulación se atomizan, se dispersan y se agravan.

Hoy en día las cabezas de la institución no tienen forma ni siquiera de detectar los acuerdos informales, que de manera individual o colectiva, llevan a cabo sus subalternos.

Los ministerios públicos, a lo largo de muchas entrevistas, destacaron que la policía judicial, en distintos grados, tiene nexos y pactos con los delincuentes. Un agente señaló: “la policía judicial puede ocultarnos o falsear información porque sus intereses no están puestos en el éxito de la investigación, sino en vender favores”. Otra agente abiertamente comentó que, en algunas investigaciones importantes, cuando están a punto de detener al presunto responsable, “la policía judicial les da el ‘pitazo’ y cuando llegamos a detenerlos, ya no hay nadie”. También destacaron los agentes que, es una práctica sistemática, que los policías judiciales que están encargados de ejecutar las órdenes de aprehensión no la ejecuten pues llegan a un acuerdo económico con la persona que tienen que detener. Algunas veces –según destacaron– este acuerdo se traduce en una cuota mensual por parte del presunto responsable al policía judicial encargado de ejecutar dicha orden. Así, un agente mencionó que, “la oficina de mandamientos judiciales –que es la oficina de la policía judicial encargada de ejecutar ordenes de aprehensión– es una de las plazas más peleadas por los policías judiciales, ya que ahí se hace buen dinero”.

Todo parece indicar que el viejo modelo de persecución criminal autoritaria, en donde la policía judicial tenía una relación informal con los delincuentes que le permitía pactar determinados controles, o bien, obtener información para resolver algunos casos relevantes, hoy continúa operando pero de forma inversa. Es decir, esta ya no es a favor de la institución sino en contra. El hecho de que la disciplina interna con la cabeza de la institución se haya resquebrajado, hace que esta relación entre policías judiciales y delincuentes tenga un grado de autonomía y descentralización tal que lo que genera sea un mercado de impunidad: la persecución penal es negociable y tiene precio. Quizá siempre fue así en algún nivel, pero ahora esta relación entre policías y delincuentes ya no sirve, como antes lo hacía, para pactar determinados controles o para obtener información. Es decir, el costo es altísimo y el beneficio nulo. Para comprender a profundidad este fenómeno se requiere una investigación a más profundidad sobre la policía judicial en específico, lo cual rebasa por mucho los objetivos de este estudio¹³.

¹³ Sobre este tema véase, AZAOLA, E y RUIZ, M, *Investigadores de papel. Poder y derechos humanos en la Policía Judicial de la Ciudad de México*, Fontamara, México, D.F., 2009.

Sin embargo, lo que sí vale la pena apuntar, y que está vinculado con esta investigación, es que en la institución, producto de este viejo sistema estructurado en torno a la simulación y la mentira, prevalece una profunda desconfianza entre sus operadores. Existe muy poco sentido de equipo o de misión institucional a nivel de los funcionarios que operan en el día a día las agencias.

Asimismo, al resquebrajarse la disciplina interna que caracterizaba el modelo autoritario, la procuración de justicia quedó escindida en dos partes: los altos funcionarios (procuradores y subprocuradores) que intentan recobrar el control de la institución y el resto de los operadores del sistema que encuentran los reductos para continuar simulando y mintiendo. En las entrevistas con subprocuradores y responsables de agencias se puede observar un perfil de funcionario que denota compromiso con la institución, que está intentando implementar nuevas políticas, que puede hablar abiertamente de problemas de la institución y la dificultad transformarla. En franco contraste, los funcionarios de más bajo nivel muestran desconfianza hacia los entrevistadores, son resistentes a dar información, no se percibe que tengan un compromiso con la institución y, en realidad, para ellos el único problema claro es un asunto de salarios.

El caso del DF es un buen ejemplo del divorcio entre altos y bajos funcionarios. En la última década, los procuradores y subprocuradores han implementado todo tipo de controles anticorrupción en las agencias ordinarias: un sistema de cómputo de integración de averiguaciones previas que se paraliza si alguien intenta borrar algo y que solo se vuelve activar hasta que llega la contraloría interna; un sistema de supervisión estricto sobre qué sucede con cada una de las averiguaciones previas iniciadas en cualquier agencia del MP; un sistema de cómputo y un método de trabajo que elimina todo espacio de discrecionalidad o de selección de casos, y un largo etcétera. Al mismo tiempo, en el DF se han implementado políticas de medición del desempeño que buscan incentivar un mayor número de consignaciones con detenido. Sin embargo, nada de ello va a tener los resultados esperados. Parece que desde la cabeza se está intentando que la maquinaria funcione a base de controles y exigencias, pero esa maquinaria, tal y como está diseñada, no va a generar los resultados que espera la ciudadanía. Estas políticas de controles anticorrupción y de exigencias por número de consignaciones lo que ha propiciado es que, por un lado, se tramite toda averiguación previa de forma homogénea sin priorizar casos y recursos y, por otra parte, que la población carcelaria que cometió delitos menores aumente

de forma exponencial. Al mismo tiempo, por lo que comentaron los propios agentes del MP, las prácticas de corrupción y el mercado de la impunidad ha encontrado los espacios, a pesar de los sistemas de control, para seguir operando.

8. POLÍTICAS DE GESTIÓN Y RESULTADOS DE LAS AGENCIAS DEL MP

El contraste entre el DF y el Estado de México es muy interesante con relación a las políticas de gestión. En ambas entidades federativas los problemas de fondo son los mismos: un método de trabajo que no permite elaborar estrategias de investigación, una maquinaria burocrática para generar un expediente denominado averiguación previa, un sistema organizativo que no permite la selección ni priorización de casos, una burocracia ministerial y policial acostumbrados a simular y mentir, entre otros. Sin embargo, con los mismos problemas, las procuradurías de ambas entidades han establecido estrategias distintas de gestión y de incentivos a los operadores del sistema, que han traído consigo distintos resultados. Sin duda, es interesante el contraste y la evaluación de cada una de estas estrategias. En este apartado se va a analizar, con los datos disponibles, la eficacia de la procuraduría del DF y la del Estado de México y las políticas internas que explican sus enormes diferencias.

Una primera medición para evaluar la eficacia de las procuradurías es estimando la probabilidad de que una averiguación previa iniciada termine con sentencia condenatoria. La Tabla 1 muestra esta estimación.

Como se puede apreciar en la tabla 1, el nivel de eficacia de ambas procuradurías es muy diferente. Mientras que en el DF, de cada 100 denuncias, el MP logró una sentencia condenatoria en 10, en el caso del Estado de México solo en tres se obtuvo ese resultado. Dado que, como vimos, los problemas de gestión y operación interna son muy parecidos en ambas procuradurías, ¿qué es lo que puede explicar esta acentuada diferencia en cuanto a su efectividad?

Para intentar responder a esta pregunta, es preciso analizar con más profundidad qué tipo de asuntos está consignando cada una de las procuradurías y en dónde están sus diferencias. La tabla 2 muestra el número de averiguaciones previas consignadas durante el 2008 según el tipo de delito.

Tabla 1

	Distrito Federal	Estado de México
Total de Averiguaciones Previas iniciadas en 2008	172.681	255.865
Porcentaje y número total de Averiguaciones Previas en donde el juez inicia proceso penal (auto de formal prisión y auto de sujeción a proceso)	11,7% (20.219)	4,5% (11.692)
Porcentaje y número total de Averiguaciones Previas que terminan con sentencia condenatoria respecto del total de Averiguaciones Previas iniciadas	10% (17.400)	3,1% (8.006)

Fuente: Estadísticas de la Procuraduría del Distrito Federal y del Estado de México y cuadernos judiciales del INEGI 2008.

Tabla 2

CONSIGNACIONES POR TIPO DE DELITO EN 2008

Delito	Distrito Federal		Estado de México	
Robo	13.995	64,2%	5.517	42,9%
Lesiones	2.456	11,3%	1.957	15,2%
Daño en las cosas	851	3,9%	398	3,1%
Homicidio	566	2,6%	571	4,5%
Armas Prohibidas	86	0,4%	718	5,6%
Violación	289	1,4%	637	5%
Incumplir obligación familiar	14	0,06%	556	4,3%
Fraude	233	1%	226	1,7%
Allanamiento de morada	37	0,16%	244	1,9%
Asociación delictuosa	45	0,2%	40	0,3%
Ataque a vía y transporte	19	0,08%	36	0,28%
Otros	3.191	14,7%	1.931	15%
Total	21.782	100%	12.831	100%

Fuente: INEGI.

La tabla anterior muestra que, en términos cuantitativos, la diferencia más importante entre el número de consignaciones en el Estado de México y en el DF durante el 2008 tiene que ver con el delito de robo. En ese año, en el DF se consignaron 8,478 más averiguaciones previas por robo que en Estado de México. La diferencia en términos porcentuales es de 65%.

En este sentido, dejando a un lado el hecho de que en algunos tipos de delitos el Estado de México es más exitoso que el DF (por ejemplo, incumplimiento de obligación familiar o portación de armas prohibidas), lo cierto es que la diferencia en la tasa de eficacia de ambas procuradurías se explica por las consignaciones en casos de robo. Es más, si eliminamos las consignaciones por robo en ambas entidades, resulta que las dos procuradurías consignaron prácticamente el mismo número de averiguaciones previas durante el 2008. Esto es, 7,787 averiguaciones previas el DF y 7,314 el Estado de México. La diferencia es de apenas 0,6% más en el DF que en el Estado de México.

¿Qué explica que la procuraduría capitalina tenga más éxito persiguiendo los robos? La principal explicación tiene que ver con las políticas de gestión e incentivos que han operado en el DF desde el año 2000 hasta la fecha. Mientras que en el Estado de México no han existido políticas específicas para incentivar una mayor "eficacia" en la persecución de los delitos, en la Ciudad de México, en cambio, desde la administración de López Obrador hasta la fecha, se ha buscado elevar las tasas de consignación imponiendo determinadas políticas de evaluación y de recompensas económicas tanto a policías preventivos como a ministerios públicos.

Según señalaron los ministerios públicos entrevistados, durante la administración de López Obrador (2000-2006), en la procuraduría se estableció lo que se denominó "la cuota de consignación". Esto es, los ministerios públicos tenían que consignar determinado número de asuntos al mes, de lo contrario se tenían que quedar trabajando doble turno. Al mismo tiempo, la Secretaría de Seguridad Pública estableció un bono mensual a los policías preventivos que pusieran a disposición del MP determinado número de presuntos responsables capturados en flagrancia o flagrancia equiparada. Con todo ello, se comenzó a detener y consignar un enorme número de robos menores de personas detenidas en flagrancia.

Un sistema de persecución penal en donde lo único incentiva es aumentar el número de consignaciones sin importar de qué asuntos de trata termina destinando la mayor parte de los recursos humanos

y materiales a la persecución de los asuntos más fáciles de resolver. Atrapar en flagrancia y procesar al joven que se roba una botella de tequila en un supermercado o un oso de peluche para la novia es mucho más rápido y sencillo que intentar desarticular una banda dedicada al robo de coches o resolver exitosamente un homicidio. Bajo la falsa premisa de que quien roba un paquete de galletas es potencialmente un delincuente profesional, la procuración de justicia capitalina, de 2000 a 2006, centró sus mayores esfuerzos en perseguir a este tipo de “criminales en potencia”. La política fue aún más lejos: se establecieron determinados criterios de libertad provisional a través del pago de fianzas que hizo poco probable que los presuntos responsables de robos menores pudieran ejercer su derecho a la libertad bajo caución. Así, por un robo simple de montos pequeños fácilmente se podía terminar seis meses en prisión.

La actual administración ha abandonado la política de “cuotas de consignación” y la sustituyó con lo que denominó “el sistema de semaforización”. El nombre del sistema se debe a que la evaluación del desempeño de cada agencia se califica utilizando los colores del semáforo: verde para el buen desempeño, amarillo para el regular y rojo para el malo. El sistema tiene varias ventajas en términos de gestión y organización interna. En primer término, permite medir de forma uniforme y a lo largo del tiempo el desempeño de todas y cada una de las agencias del MP en el DF. Además, el sistema hace que se puedan comparar entre sí las distintas agencias. Finalmente, el sistema de semaforización ha sido un instrumento eficaz para que la procuraduría capitalina pueda hacer algo bastante elemental pero que no existía: conocer la carga de trabajo de cada agencia, la forma en que concluyen o se resuelven las averiguaciones previas, el número de personal que labora en la institución y la productividad de cada uno.

A pesar de estas virtudes, el sistema de semaforización no se hace cargo de un aspecto central del desempeño del Ministerio Público: no es lo mismo consignar un caso de robo menor que un homicidio. Es decir, la productividad de los MP no toma en cuenta la complejidad y relevancia de los casos consignados. Con ello, nuevamente, los incentivos están puestos en resolver los casos más fáciles y no los más relevantes. Además, tratándose de las Unidades de Investigación con Detenido, dicho sistema vuelve a cometer el mismo error que el sistema de cuotas de consignación: el desempeño es de color verde cuando la mayoría de las averiguaciones previas se consignan con detenido. Ello significa que, en los casos en donde delitos no graves en donde el acusado tiene derecho a pagar una fianza y seguir el proceso en libertad, el MP tiene incentivos para evitar que ello suceda,

pues en ese caso la consignación sería sin detenido y el desempeño pasaría a color rojo.

En franco contraste con el DF, la Procuraduría del Estado de México, por lo que se pudo observar en el trabajo de campo, no ha establecido ningún sistema de medición del desempeño. La reforma a la agencia central de Toluca, que es la que denominan la “agencia modelo”, se centró en elevar la calidad de la atención a los usuarios del sistema, reduciendo significativamente los tiempos de espera, organizando el área de información y atención al público y remodelando visualmente la agencia. Elevar la capacidad de respuesta y la efectividad en la resolución de averiguaciones previas no formó parte de los objetivos de la reforma. Según los datos oficiales, en 2008, dicha agencia logró consignar 3% de las averiguaciones previas iniciadas, de las cuales 2% fueron casos de denuncias con detenido y 1% sin detenido¹⁴.

Las diferencias entre políticas de gestión de la procuraduría del DF y la del Estado de México explican la diferencia en la efectividad de ambas procuradurías. En el DF, quizás por el impacto que tuvo el cambio de partido en el gobierno, se ha intentado aumentar la efectividad, a base de presiones e incentivos, de un sistema obsoleto. Una maquinaria de persecución criminal con todos los problemas descritos no va a generar resultados satisfactorios para la ciudadanía por más que aumenten el número de consignaciones. Lo único que se ha logrado con ello es que las cárceles estén sobrepobladas por personas que cometieron delitos menores. Ello, además de ser una profunda injusticia, en términos de política en materia de seguridad no hace ningún sentido. ¿Qué van a hacer estas personas una vez que cumplan su sentencia? ¿Quién los empleará sabiendo que tienen antecedentes penales? ¿Quiénes optarán por ingresar a las filas de los delincuentes profesionales?

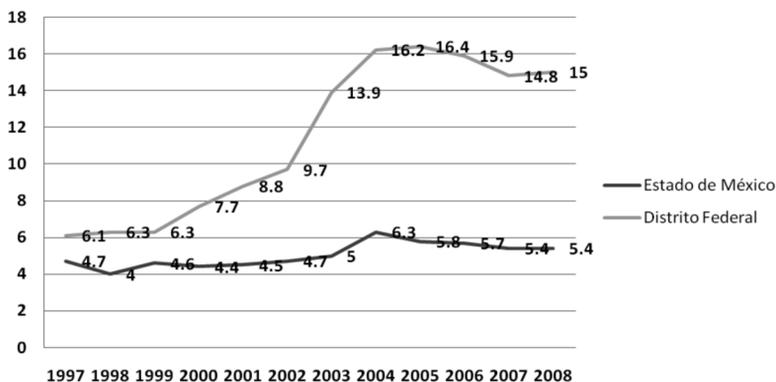
¹⁴ La agencia central de Toluca es una excepción en cuanto a la calidad de la atención al público y la remodelación del espacio de trabajo. Hasta donde se pudo constar, en el Estado de México las agencias del MP se encuentran en un nivel de abandono, desorden y deterioro difícil de describir. A diferencia del DF, en el Estado de México no han existido las mínimas políticas de organización y gestión que permitan siquiera saber cuántas averiguaciones previas existen, ni mucho menos cuál es el resultado de las mismas. Por poner un ejemplo, según comentó un Subprocurador de Ecatepec, su política de abatimiento del rezago había consistido mandar al archivo definitivo todas las averiguaciones previas iniciadas de 2006 para atrás y les había tomado seis meses siquiera saber cuáles eran dichas averiguaciones previas.

En el otro extremo se encuentra la procuraduría del Estado de México. Si maquinaria de persecución penal es obsoleta, a lo más que se puede aspirar es a mejorar la calidad de atención al público. Las cárceles no estarán desbordadas de personas que cometieron robos menores, pero tampoco la pisarán los delincuentes profesionales.

Los efectos de ambas políticas de gestión se pueden apreciar analizando la tendencia del porcentaje de las averiguaciones previas de robo que fueron consignadas en la última década en ambas entidades.

Gráfico 2

PORCENTAJE DE CONSIGNACIONES DEL TOTAL DE DENUNCIAS POR ROBO

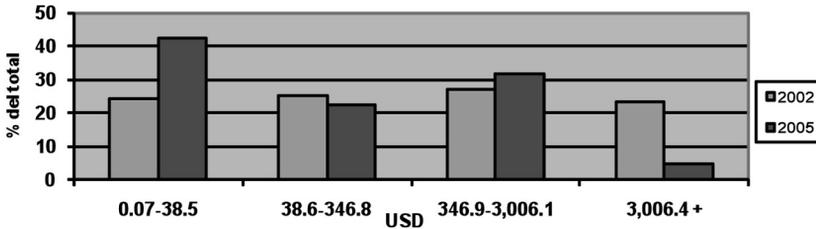


Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública y CONAPO.

Como se puede apreciar, en el Estado de México el porcentaje de consignaciones por robo se mantiene bastante estable a lo largo del tiempo. La maquinaria de persecución penal opera de forma rutinaria a lo largo del tiempo con gran ineficacia. En franco contraste, desde el año 2000, en el DF la tasa de éxito en las consignaciones por robo aumenta en de manera constante y, de 2003 a 2006, la tendencia se acentúa de forma significativa.

Los datos de la Encuesta a Población en Reclusión del CIDE, permiten conocer cuál fue el monto de lo robado que reportan los internos que, en 2005, estaban compurgando una pena por robo en el Estado de México y en el DF.

Gráfico 3
MONTO DE LO ROBADO



Como se puede observar, en 2005, más de 40% de sentenciados por robo se ubican en los montos menores y 5% en los montos mayores, mientras que en el 2002, prácticamente los porcentajes son muy similares entre los montos mayores y menores. Si volvemos a mirar la gráfica de porcentajes de consignación del total de las denuncias por robo, podemos observar que mientras que, en 2002, en el caso del DF, dicho porcentaje fue 8,8%, en el 2005 la tasa se elevó a 16,4%, la cifra máxima de la serie de tiempo. Es posible sostener, por tanto, que esa tasa de éxito se deba a que, en el DF, las autoridades se dedicaron a consignar simples robos de galletas o de ositos de peluche durante el 2005.

En suma existen dos formas de operar y gestionar una maquinaria de persecución criminal como la mexicana. La primera es forzándola (DF) y la segunda es tolerándola (Estado de México). Ambas ofrecen resultados muy insatisfactorios para la ciudadanía. ¿Por qué no apostar entonces a la reforma de la procuración de justicia? Esta es una pregunta que intentaré abordar en futuras investigaciones. Por el momento, me limitaré a plantear dos posibles hipótesis que, cabe destacar, no son necesariamente excluyentes entre sí.

La primera hipótesis es la fortaleza y profesionalización de la procuración de justicia es muy amenazante en términos políticos. Una reforma efectiva a la procuraduría significaría que el Ejecutivo federal y los gobernadores estatales perderían toda capacidad de manipular la persecución criminal a favor de los intereses que políticamente les convenga proteger. En México son bastante conocidos los casos de lo que significa tener una procuraduría al servicio de los intereses políticos.

La segunda hipótesis de porque no se reforma la procuración de justicia es que, en un contexto de alta criminalidad y de una ciuda-

danía que demanda mano dura contra el crimen, aparentemente es irracional apostar por terminar con los “subsidios” con los que opera el Ministerio Público. Hoy el MP puede coaccionar e intimidar a detenidos y presentar acusaciones mal hechas y, de cualquier forma, tiene altísimas probabilidades de ganar el juicio. El problema no se ve con claridad es que gracias a todo ello las cárceles están pobladas de personas que cometieron un robo menor, mientras que la policía judicial recibe una cuota mensual para no detener a quien opera una banda dedicada al robo de coche. Como ya señalé en otro trabajo, la arbitrariedad y la ineficacia de la procuración de justicia mexicana van de la mano.

9. CONCLUSIONES

El único camino posible para comenzar a resolver la enorme debilidad del Estado mexicano en la persecución criminal es rompiendo de raíz los asideros del modelo de investigación criminal autoritario. Ello significa construir una Procuraduría de Justicia que cumpla al menos con tres requisitos: 1) un nivel de autonomía en sus decisiones que no permita ningún tipo de manipulación ni favoritismos políticos; 2) un sistema que no puede construir acusaciones utilizando la coacción e intimidación y tenga, por tanto, que desarrollar verdaderas capacidades investigativas y 3) un tipo de juicio realmente competitivo en donde el MP deba presentar una tesis del caso y aportar evidencia que la sustente, el acusado cuente con un abogado capaz de presentar una tesis alternativa y el juez sea realmente un árbitro imparcial e independiente.

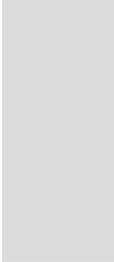
El primer elemento –autonomía de la Procuraduría frente a la intromisión de la política de sus decisiones– requiere de un acuerdo político amplio que no se ha dado. Sin embargo, aun si este acuerdo político existiera, para alcanzar los otros dos requisitos, el diseño y la implementación de la reforma a la procuración de justicia requieren partir y tener como hilo conductor las prácticas e ideologías institucionales que inhiben el desarrollo de un sistema de procuración e impartición de justicia al servicio de los ciudadanos. Este artículo intenta aportar elementos en esta dirección.

El trabajo de campo en agencias del MP del DF y Estado de México, así como los datos disponibles, detectan, al menos, cinco aspectos nodales que hay que atender si se quiere reformar la institución.

1. El sistema de administración de casos. Dicho sistema no permite la priorización ni selección de casos y obliga al MP a tramitar todas las averiguaciones previas que inician. Con ello se genera un enorme dispendio de recursos humanos y materiales y se inhibe cualquier posibilidad de destinar tales recursos a los casos que tienen más probabilidad de éxito o que son más relevantes para la seguridad pública de los ciudadanos.
2. Un método de trabajo que busca construir un expediente a partir de un catálogo fijo de diligencias mínimas por tipo de delito. Dicho método de trabajo no está diseñado para elaborar una estrategia de investigación ni para construir una tesis del caso apoyada en evidencias. Ello provoca que no se profesionalice la investigación criminal y que, por tanto, prevalezcan las prácticas abusivas e intimidatorias contra el detenido.
3. Una cultura institucional que se basa en la mentira, la simulación y la corrupción. El apego a la verdad no es un valor institucional, tampoco existe un sentido de misión institucional compartido entre los operadores del sistema.
4. La institución se encuentra escindida en dos partes: los altos funcionarios, que intentan recobrar el control de la institución, y el resto de los operadores del sistema, que encuentran reductos para continuar administrando el mercado de la impunidad. Todo parece indicar que la policía judicial es quien tiene el mayor control sobre dicho mercado.
5. Las políticas de gestión y de incentivos no están alineadas con los objetivos últimos que debería perseguir la institución.

Estos son cinco aspectos nodales de la operación cotidiana y gestión interna de las agencias del MP que una reforma a la procuración de justicia debería poder atender. Ninguno de ellos se va a modificar con el solo hecho de aprobar un nuevo código procesal penal propio de un sistema acusatorio como el que propone la reforma constitucional del año pasado. Además de los códigos, se necesitan políticas de gestión, reingeniería de procesos, políticas sobre el sistema de personal, depuración de los malos elementos, capacitación y formación de nuevos cuadros, entre muchos otros. Pero, por si fuera poco, nada de lo anterior lograría rendir frutos, si las otras piezas sistema no se reforman. Aunque a primera vista suene contradictorio, no hay ningún Ministerio Público en el mundo que sea realmente potente y eficaz, sin los frenos y contrapesos que le imponen el juez y la defensa.

¿Realmente es posible emprender una reforma de este calibre? La respuesta es sí. El sistema de procuración e impartición de justicia mexicano, como lo ha intentado demostrar este artículo, simplemente está rebasado y es completamente obsoleto. Lo que pone en juego un sistema penal como el mexicano, no solo es la tranquilidad de los ciudadanos, sino la propia capacidad del Estado de construir su autoridad. Por tanto, no reformar nuestro sistema de procuración e impartición de justicia no me parece que es una opción que esté en el menú de alternativas posibles.



ESTUDIO DE LAS CAPACIDADES DEL SISTEMA DE JUSTICIA PERUANO PARA INVESTIGAR Y PERSEGUIR PENALMENTE LOS DELITOS DE CONNOTACIÓN SOCIAL

NATALY PONCE*¹

INTRODUCCIÓN

Hoy en día en Perú existe una gran demanda ciudadana por respuestas efectivas y oportunas del sistema de justicia penal frente a los delitos que más afectan a la población. Este requerimiento no solo se da respecto a los delitos de bagatela (como los hurtos “al paso” en las calles y los delitos de vecindario o de convivencia), sino también por los delitos de mayor relevancia social, como son los secuestros y los homicidios, las violaciones sexuales y los robos cometidos con armas de fuego que últimamente se han incrementado en la ciudad capital y en las principales provincias del país. Algunos de estos delitos impactan directamente en la sensación de inseguridad ciudadana y otros –como los delitos vinculados a actos de corrupción pública–, afectan la confianza de la población en el Estado y en sus autoridades.

En Perú, los índices de los delitos cometidos con violencia no llegan a los niveles superiores de otros países como México, Venezuela o Colombia. Sin embargo, es indudable que los ilícitos violentos están aumentando en el país. Por otra parte, las denuncias por determinados delitos no violentos, como los casos de lavado de activos, trata de personas y sobre todo, los casos penales de corrupción, generan gran atención pública, y expectativas en torno a las respuestas sancionatorias del sistema judicial. A diferencia de lo que sucedía en las décadas pasadas, donde la difusión de las noticias sobre el delito era menos rápida y accesible, actualmente las noticias sobre la delin-

¹ Abogada, máster en estudios latinoamericanos. natalyponce@hotmail.com

cuencia circulan aceleradamente a través de los medios de comunicación escrita, radial y virtual. Así, hoy en día la atención de los medios de comunicación no solo se centra en los delitos en sí mismos, sino también en las respuestas del Estado ante ellos, cuestionando su eficacia, en especial de cara a las necesidades de una justicia rápida y oportuna de parte de las víctimas.

El Ministerio Público peruano existe desde el año 1981. La Constitución Política (1993) le atribuye a esta institución, el ejercicio de la persecución penal del delito, en representación de la sociedad. Desde su creación, el Ministerio Público ha buscado cumplir su rol constitucional, y hoy presenta importantes logros que mostrar a la ciudadanía, destacando las condenas obtenidas en los casos de terrorismo, tráfico de drogas, corrupción y desarticulación de organizaciones criminales. Sin embargo, esta institución tiene también importantes retos en el ámbito de la persecución penal, que es necesario identificar, especialmente dada la vigencia del nuevo sistema procesal penal acusatorio contenido en el nuevo Código Procesal Penal, que desde 2006 rige progresivamente en 16 de los 29 distritos judiciales del país. Si bien esta norma aún no se aplica en la ciudad capital de Lima –que concentra el 44% de las denuncias policiales por delitos a nivel nacional–, lo cierto es que su puesta en marcha abre un escenario de prueba central para el desempeño del sistema judicial en su conjunto, y particularmente del Ministerio Público. La reforma procesal penal trae consigo un sistema más garantista y eleva el estándar del control judicial de la calidad de la investigación del delito y de sus resultados, lo cual representa un gran desafío para los fiscales y policías.

Esta investigación busca explorar acerca de las actuales capacidades del sistema de justicia peruano para investigar y perseguir penalmente los delitos en general, y particularmente aquellos que generan mayor connotación social, entendido este universo como los delitos que reciben mayor atención y preocupación ciudadana, como los homicidios y asesinatos, los secuestros, los robos agravados, los delitos contra la administración pública, el lavado de activos y otros crímenes que generan gran preocupación pública. El estudio se focaliza en el desempeño del Ministerio Público en el contexto del sistema procesal penal tradicional, esto es, en la realidad de los distritos judiciales donde aún rige el Código de Procedimientos Penales de 1940 y 22 artículos del Código Procesal Penal de 1991 (Decreto legislativo 638, cuya vigencia integral nunca se puso en marcha). Como ya se ha mencionado, las cifras advierten que el mayor porcentaje de los delitos denunciados provienen de la ciudad capital de Lima, donde

también se verifican las iniciativas más importantes del aparato estatal penal para enfrentarlos.

El presente estudio parte de la hipótesis de que hay delitos que exigen un nivel investigativo más profundo que otros casos. Más que factores asociados a la gravedad o al impacto social que puede tener un delito, asumimos que hay elementos alrededor de su descubrimiento o denuncia, que pueden aportar de manera relevante a esclarecerlos. La identificación de los presuntos autores es un elemento básico para poder ejercer la persecución penal de un delito; también la detención en flagrancia puede ser un elemento muy valioso para ejercer la persecución penal, por las características propias de este tipo de intervención y por las evidencias que pueden encontrarse alrededor de ella.

Algunos delitos –como los hurtos y los robos simples o las lesiones no graves–, tienen más probabilidades de presentar las características antes señaladas que otros casos y, por lo tanto, su encausamiento penal no debiera conllevar procesos de averiguación complejos o que requieran largos tiempos de duración. Por otro lado, existen delitos que generalmente no presentan detenciones en flagrancia o indicios que desde su descubrimiento permitan formular una teoría de caso que facilite el ejercicio de la persecución penal. Ante estos casos, es necesario que los fiscales y policías desarrollen una serie de actividades investigatorias –en algunos casos, más sofisticadas que otras– para poder judicializarlos y, lo más importante, para lograr condenas sustentables a corto y mediano plazo. Partiendo de estas premisas, esta investigación busca responder las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las capacidades del Estado peruano para investigar y perseguir penalmente los delitos? ¿Qué avances y retos existen en Perú para responder desde la justicia penal ante los delitos? ¿Qué sucede con los casos penales de mayor connotación o impacto social?

La investigación se compone de cuatro partes. En la primera parte presentamos una breve explicación de las instituciones que integran el sistema de justicia penal peruano y sus roles centrales, ello con el propósito de introducir al lector en la realidad del país bajo estudio.

En la segunda parte de este reporte desarrollamos el análisis cuantitativo de los delitos en Perú y las respuestas que brinda la justicia penal frente a ellos. Sobre este punto es preciso advertir que en la realización de este reporte, hemos identificado serias limitaciones en la estadística que producen las instituciones peruanas a cargo de la lucha contra el delito y el crimen. En este capítulo abordamos estas

debilidades, las cuales abarcan el registro, la sistematización y el análisis de la información delictual, además de su acceso público. También se presenta un análisis de la población penitenciaria de Perú, considerando el tipo de delitos imputados a los internos en las cárceles.

La tercera parte del informe presenta el análisis cualitativo de las capacidades para investigar y perseguir penalmente el delito en Perú. Entre los puntos abordados están: la percepción global de la comunidad jurídica sobre la calidad de las respuestas judiciales frente al delito y el crimen, profundizando en el desempeño de los fiscales, en la fase de investigación preliminar y en la etapa de instrucción judicial, en términos de la conducción de la persecución penal y su impacto en el curso y en los resultados del proceso penal. Además, se explora acerca de la existencia de los protocolos para desarrollar la labor investigativa del delito; así como acerca del sistema pericial que da soporte especializado a las investigaciones penales. Esta parte finaliza con reflexiones sobre la vigencia del Código Procesal penal y su relación con los delitos de connotación social, donde se plantean propuestas con respecto al archivamiento temprano de los casos, la aplicación racional de la prisión preventiva, y las exigencias que representa para el sistema de persecución penal, el garantismo y la igualdad de armas que conlleva el nuevo proceso penal. Los contenidos de este capítulo se formulan a partir de la revisión de la información bibliográfica disponible, pero centralmente desde las entrevistas practicadas a 29 operadores del sistema de justicia peruano, entre fiscales, policías, jueces, defensores públicos y privados, procuradores, y especialistas de las organizaciones de la sociedad civil.

Este estudio finaliza con reflexiones finales a raíz del contenido total del informe, y se formulan opiniones orientadas a fortalecer y mejorar las capacidades del Estado peruano para perseguir penalmente los delitos, en especial aquellos que generan mayor preocupación ciudadana.

El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) entrega esta investigación a la comunidad jurídica y a la ciudadanía en general, con el propósito de aportar al análisis y al debate sobre la importancia de impulsar esfuerzos basados en el análisis técnico e información empírica, que permitan potenciar las capacidades de respuestas institucionales sostenibles para atacar el crimen y el delito en Perú y, en la región latinoamericana en general, en aras de lograr Estados democráticos más justos, seguros y eficientes.

CAPÍTULO I

DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA TRADICIONAL DE JUSTICIA PENAL

Como hemos señalado en la introducción precedente, este estudio analiza las prácticas del sistema de justicia penal en los distritos judiciales de Perú donde aún rige el Código de Procedimientos Penales de 1940 y otras normas complementarias. En otras palabras, esta investigación se aboca a la realidad de los distritos judiciales sin reforma procesal penal, en particular en la experiencia del sistema judicial penal que opera en la ciudad capital de Lima. Para efectos de este análisis, en adelante, llamaremos a esta forma de administración de justicia: *el sistema tradicional de justicia penal*.

A continuación introducimos al lector sobre la conformación del sistema tradicional de justicia penal peruano y las principales funciones que cumple cada institución que la integra, así como también, identificamos los tipos de procesos penales contemplados en la ley para investigar y sancionar los delitos.

1) Instituciones que conforman el sistema penal de justicia y sus funciones

Hemos sostenido que la persecución penal del delito en Perú es una función central del Ministerio Público. Esta institución nació en 1981 y es autónoma por mandato constitucional (Constitución Política del Perú, artículo 158 y siguientes) y está regulada por la Ley Orgánica del Ministerio Público - Decreto Legislativo 052 de 1981. La competencia funcional del Ministerio Público es primordialmente penal, pero también cuenta con fiscales especializados en familia, que intervienen en determinados procesos civiles, en representación de la familia, de los menores de edad y de las personas incapaces. Territorialmente, el Ministerio Público está organizado en 30 distritos judiciales a nivel nacional. Existen 1.021 fiscales penales a nivel país².

Para el ejercicio de sus funciones penales, el Ministerio Público se compone de Fiscalías Supremas Penales, Fiscalías Superiores Penales y Fiscalías Provinciales Penales. Además de estas fiscalías llamadas "comunes", el Ministerio Público está integrado por fiscalías especializadas en 3 áreas: a) criminalidad organizada (FERCOR, 2007), b)

² Incluye 876 fiscales provinciales o adjunto provinciales, además de 138 fiscales superiores o adjuntos superiores y 7 fiscales supremos o adjunto supremos con competencia penal. No incluye fiscales de sistemas subespecializados.

fiscalías especializadas en corrupción (2001) y, c) fiscalías especializadas en delitos de terrorismo y lesa humanidad (Fiscalía Superior Penal Nacional). Las FECOR investigan y persiguen penalmente un conjunto de delitos graves, siempre que *“sean cometidos por organizaciones criminales y revistan especialidad complejidad”*³. Por otra parte, las fiscalías especializadas en corrupción tienen competencia para conocer los delitos de concusión, peculado y corrupción de funcionarios, cuando hay pluralidad de personas y siempre que el órgano público afectado tenga carácter nacional. Finalmente, las fiscalías especializadas en delitos de terrorismo y lesa humanidad asumen la persecución penal de estos ilícitos, incluyendo las violaciones a los derechos humanos.

El Ministerio Público está conformado además por el Instituto de Medicina Legal, órgano especializado en la realización de exámenes periciales y forenses.

Por otra parte, la investigación del delito a nivel operativo y técnico está a cargo de la Policía Nacional, institución única, unitaria, de carácter civil y jerárquica, que forma parte del Ministerio del Interior. La Policía Nacional existe desde 1988, como resultado de la unión de tres fuerzas policiales: la Guardia Civil, la Guardia Republicana y la Policía de Investigaciones. Se encuentra regulada por el artículo 166 de la Constitución Política y la Ley N° 27.238 – Ley de la Policía Nacional del Perú. Actualmente, la Policía Nacional está conformada por alrededor de 100,000 policías en actividad⁴. Organizativamente la Policía Nacional está dividida en dos grandes áreas: las Direcciones Territoriales (DIRTEPOLES) y las Unidades Policiales Especializadas, además de las unidades administrativas.

Las Direcciones Territoriales Policiales (20 a nivel nacional) tienen a su cargo las comisarías del país, las cuales son las unidades básicas de denuncia e investigación de todos los delitos y faltas (ilícitos menores en cuya persecución penal no intervienen los fiscales). Las comisarías se abocan principalmente a las tareas de prevención, investigación de delitos no graves y desarrollo de mecanismos de parti-

³ Este subsistema fue creado en marzo de 2007, mediante Resolución de la Fiscalía Nacional Nro. 333-2007-MP-FN. Conforme al reglamento Nro. 02-2007-MP-FN, la competencia de estas fiscalías son los delitos de tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, terrorismo, corrupción de funcionarios públicos, tráfico ilícito de armas, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, siempre que sean perpetrados por organizaciones criminales y tengan especial complejidad.

⁴ Información tomada de la página web de la Policía Nacional del Perú.

cipación ciudadana. Las Direcciones Especializadas son las unidades responsables de la investigación y el control de los delitos de mayor relevancia social. Entre estas dependencias destacan: la Dirección de Investigación Criminal (DIRINCRI) que investiga los delitos de robos, homicidios, secuestros y otros cometidos por organizaciones criminales, la Dirección de Criminalística (DIRCRI) dedicada a la labor pericial necesaria transversalmente para la investigación del delito, la Dirección Antidrogas (DIRANDRO) a cargo de los delitos de producción y comercialización de drogas, la Dirección Contra el Terrorismo (DIRCOTE) que asume los delitos de terrorismo –específicamente los remanentes de los grupos Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru– y, la Dirección Contra la Corrupción (DIRCOCOR) que investiga los delitos contra la administración pública que afectan a las entidades públicas con envergadura nacional.

En la investigación de los delitos que afectan al Estado, adicionalmente al Ministerio Público y a la Policía Nacional, participan los procuradores públicos como parte del Sistema de Defensa Jurídica del Estado⁵. Las Procuradurías Públicas forman parte del Ministerio de Justicia a nivel funcional, y a nivel administrativo se adscriben a diferentes Ministerios. Su función es la representación y defensa jurídica del Estado en los temas que conciernen a la entidad a la cual dependen administrativamente o, en aquellos procesos de su especialidad. Este ejercicio comprende todas las actuaciones en materia procesal, arbitral y de carácter sustantivo⁶. Existen procuradurías especializadas permanentes y procuradurías ad hoc con carácter transitorio. En términos prácticos, estas dependencias coadyuvan en las actividades investigativas y de persecución penal frente a los delitos que atentan contra el Estado. Respecto a los delitos de connotación social, las Procuradurías más destacadas son la Procuraduría Especializada en Tráfico de Drogas, la Procuraduría Ad-hoc Anticorrupción para los casos Fujimori-Montesinos, las Procuradurías Anticorrupción Descentralizadas y la Procuraduría Especializada en Terrorismo.

El procesamiento penal y el juzgamiento de los delitos recaen en el Poder Judicial, el cual está conformado por Juzgados, Salas Superiores y Salas Supremas Penales distribuidas en 29 Cortes Superiores a

⁵ El artículo 47 de la Constitución Política prescribe que la defensa de los intereses del Estado está a cargo de los Procuradores Públicos. La Defensa Jurídica del Estado cuenta con un nuevo marco normativo desde junio de 2008 (Decreto Legislativo 1068) que integra y moderniza las funciones y atribuciones de las procuradurías públicas y de los otros órganos a cargo de la defensa jurídica del Estado.

⁶ Artículo 22 del Decreto Legislativo 1.068.

nivel nacional. Además, el Poder Judicial cuenta con instancias especializadas en determinados delitos: por un lado, la Sala Penal Nacional, a cargo de los delitos cometidos por organizaciones criminales (destacando los casos de terrorismo y los delitos agravados) y; por otro, el Sistema Anticorrupción, creado en el año 2001 y abocado a los delitos de corrupción que afectan entidades estatales de cobertura nacional. Cada una de estas instancias especializadas se compone de jueces provinciales penales y jueces superiores penales.

La defensa penal es ejercida por defensores privados y públicos. La Defensoría Pública forma parte del Ministerio de Justicia y desde el año 2006, se ha visto fortalecida en las 13 regiones donde rige el nuevo Código Procesal Penal. Los defensores públicos asumen los casos de imputados, procesados y sentenciados de escasos recursos económicos. Por otra parte, en Lima y las otras regiones del país donde no rige el nuevo sistema procesal penal, los casos de mayor connotación social son asumidos usualmente por defensores privados. En agosto de 2010, en la ciudad capital de Lima existieron 226 defensores públicos, de un total de 900 a nivel nacional⁷.

El control de las cárceles en Perú es responsabilidad del Instituto Nacional Penitenciario (en adelante INPE), organismo que forma parte del Ministerio de Justicia. En agosto de 2010, en Perú existieron 79 cárceles, que albergan 45.184 internos, de los cuales 23.652 internos (52,3% de la población penitenciaria nacional) se encuentran en los establecimientos penales de la ciudad capital de Lima. Debido a las limitaciones en los recursos humanos del personal el INPE, las cárceles de mayor capacidad y peligrosidad son administradas y controladas por la Policía Nacional.

2) Los tipos de procesamiento penal: proceso ordinario y proceso sumario

En el sistema tradicional de justicia penal, la investigación del delito se realiza en dos etapas: la etapa de investigación preliminar, a cargo de la policía y de la fiscalía, y que tiene como objetivo reunir los primeros indicios del hecho delictivo; y la etapa de investigación judicial, que se verifica después de la formalización de la denuncia penal ante los jueces.

⁷ 180 defensores en Lima Metropolitana, 24 en Lima Norte y en el Callao 22 defensores públicos.

A diferencia del nuevo Código Procesal Penal (en adelante CPP), que dispone que las diligencias preliminares deben realizarse máximo en 20 días, el Código de Procedimientos Penales de 1940 (en adelante CDPP) no contempla este plazo. Dado ello, extensivamente, por la aplicación de la Ley 27.399 (2001), se asume que la fase preliminar investigatoria debe desarrollarse máximo en 60 días⁸.

El proceso penal inicia con la formalización de la denuncia fiscal ante los jueces, y con ello la decisión judicial de la prisión preventiva. Para esta decisión se aplica en todo el territorio nacional el artículo 135 y siguientes del Código Procesal Penal de 1991 (Decreto Legislativo N° 638), norma que dispone los siguientes requisitos para dictarla: a) *presunta participación*, b) *pena probable*, y c) *peligro procesal (fuga y obstaculización)*. En el año 2006, se modificó el primer requisito, reduciendo de 4 a 1 años de pena privativa de libertad como la pena mínima probable; y también se incorporó como un elemento a valorar para dictar esta medida cautelar, la existencia de elementos probatorios sobre la habitualidad delictivo del agente⁹.

El encausamiento judicial se desarrollará por dos vías alternativas. Si la denuncia corresponde a delitos de relevancia penal (en función de la pena posible a imponerse), se ventilará por la vía ordinaria contemplada en el Código de Procedimientos Penales de 1940. La primera fase del proceso ordinario es la etapa instructiva, que tiene carácter reservado y está a cargo de un juez instructor. El objetivo central de esta fase es reunir los elementos de prueba del delito, y está sujeta a un plazo de 4 meses, ampliables por 60 días, a solicitud del fiscal o por decisión del juez. En los casos “complejos”, este plazo puede ampliarse por 8 meses adicionales, con conocimiento de la instancia judicial superior¹⁰.

⁸ Interpretación planteada por la Defensoría del Pueblo del Perú en el Informe Defensorial N° 126 – “La aplicación de la justicia penal ante casos de violencia sexual perpetrados contra niñas, niños y adolescentes”, noviembre de 2007, p. 103 y siguientes.

⁹ Ley N° 28.726, del 9 de mayo de 2006.

¹⁰ El artículo 202 del Código de Procedimientos Penales establece que un caso es complejo, por la materia: por la cantidad de medios de prueba para actuar o recabar; por el concurso de hechos; por la pluralidad reprocesados o agraviados; por tratarse de bandas u organizaciones vinculadas al crimen; por la necesidad de pericias documentales exhaustivas en revisión de documentos; por gestiones de carácter procesal a tramitarse fuera del país; o en los casos en que sea necesario revisar la gestión de personas jurídicas o entidades del Estado.

Una vez finalizada la etapa investigativa, en el proceso ordinario hay una etapa intermedia, cuya duración máxima es 31 días, donde los fiscales emiten sus dictámenes, los jueces formulan sus informes finales y, el expediente se pone a disposición de las partes. Finalizada estas diligencias, el caso pasará a la etapa del juicio, que tiene como objetivo la sustentación oral y el debate probatorio. El plazo legal máximo para el juicio oral es 113 días, incluyendo 20 días con que cuenta el Fiscal Superior para presentar su acusación, 3 días para que los jueces emitan el auto de enjuiciamiento, y 90 días del Juicio Oral propiamente dicho¹¹. Por la vía ordinaria se procesan los delitos más graves, como los asesinatos, las violaciones sexuales de menores de edad, los secuestros agravados, los casos de corrupción sistémica, el tráfico de drogas en su modalidad de macrocomercialización, entre otros ilícitos de alta connotación social.

Sin embargo, la mayoría de los delitos en Perú no se tramitan por la vía ordinaria, sino por el proceso sumario, mecanismo simplificado cuyos antecedentes se remontan a 1963 y, posteriormente a 1991 y 1996 y, que reúne la etapa investigativa y la decisión final o sentencia, ambas bajo responsabilidad de un solo actor: el juez instructor. En otras palabras, el proceso sumario carece de juicio oral y su plazo total se reduce a poco más de 80 días, de los cuales 60 son para la investigación o instrucción. Se estima que alrededor del 80% de los casos penales se ventilan por la vía sumaria, incluyendo los robos y hurtos simples, las lesiones simples, los secuestros no atribuidos a bandas, el lavado de activos en su tipo genérico, entre otros delitos.

Para finalizar, en el sistema tradicional de justicia penal, el Poder Judicial está organizado administrativamente en juzgados y salas penales que ven casos con *reos en cárcel* y salas y juzgados penales *con reos en libertad*, ello en función de la medida de coerción procesal penal dictada contra los encausados. Ambos tipos de instancias pueden conocer procesos ordinarios y procesos sumarios.

¹¹ *Idem.*

CAPÍTULO II

ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LOS DELITOS EN PERÚ Y DE LAS RESPUESTAS DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL FRENTE A ELLOS

1) Preocupaciones generales

En esta parte analizamos las cifras sobre el delito en Perú y su tratamiento por parte del sistema de justicia penal, a partir de los datos cuantitativos disponibles de la Policía, del Ministerio Público y del Poder Judicial.

Antes de estudiar las cifras, es preciso advertir que en Perú se evidencian importantes debilidades en la información estadística sobre el delito y el crimen, lo cual atraviesa dos áreas fundamentales. Por un lado, las cifras de las instituciones tienen poca confiabilidad ciudadana, especialmente las de la Policía Nacional, tema sobre el cual nos referiremos posteriormente. Por otro, las cifras públicas del Ministerio Público y del Poder Judicial, pese a que pueden llegar a ser abundantes, tienen poca información que permita evaluar técnicamente sus niveles de respuesta frente al delito y al crimen. Como veremos en este capítulo, la estadística disponible sobre el delito en Perú no facilita el desarrollo de una visión panorámica e integral sobre lo que realmente sucede frente a él desde el sistema de justicia penal.

En Perú hay una gran segmentación y partición de la información cuantitativa sobre el delito. Cada institución presenta la información que considera importante mostrar, y ninguna entidad se hace cargo de la publicación y del análisis de las cifras desde un enfoque integral, que dé luces sobre temas básicos, como por ejemplo, sobre los principales delitos denunciados y las condenas logradas anualmente respecto a este tipo de casos. Por otra parte, existe una gran desarticulación en las categorías que cada entidad utiliza para presentar su trabajo y su productividad, lo que limita la posibilidad de que instituciones externas puedan realizar estudios a partir de las cifras publicadas. Esto ha sido advertido en otras investigaciones que han buscado explorar acerca del crimen en Perú¹².

La principal fuente de información sobre los delitos denunciados en el país es la Policía Nacional. Si bien debe reconocerse que duran-

¹² Alfonso Gushiken, Gino Costa y otros autores, "¿Quiénes son asesinado@s en Lima? ¿Cómo, cuándo y por qué?" y los autores somos, Ciudad Nuestra, Lima, Perú, enero 2010.

te los últimos dos años, esta institución ha mejorado sus niveles de transparencia de la información cuantitativa que produce, aún existen serios cuestionamientos acerca de la confiabilidad y certeza de sus cifras. Como se verá en este reporte, la Policía Nacional presenta debilidades para investigar y perseguir el delito de manera eficiente, una de las cuales se vincula con la ausencia de mecanismos y criterios confiables para el recojo y el control de la calidad de su estadística. Un factor central que aporta a esta situación es la ausencia de equipamiento informático básico para recopilar e integrar sus datos. Un porcentaje importante de las comisarías de las provincias del país no tienen computadoras ni acceso a Internet, por lo cual, la sistematización de la información sobre el delito se realiza manualmente, en libros impresos, cuyo contenido se transmite a la unidad estadística central en Lima, vía fax o por teléfono. La Oficina de Estadística (que forma parte del Estado Mayor General Policial) cuenta con una base de datos que integra los datos recogidos, pero carece de estrategias y herramientas orientadas al mejoramiento continuo de los mecanismos para integrar, depurar y analizar sus cifras.

En cuanto al Ministerio Público, la revisión de sus anuarios estadísticos nos lleva a plantear la necesidad de que esta institución reoriente o complemente las categorías que utiliza para dar cuenta de su labor frente al delito, dado que estos no guardan relación directa con su efectividad frente al mismo. Entre las categorías que el Ministerio Público utiliza para presentar sus datos están las denuncias que recibe, los dictámenes emitidos (sin el detalle sobre el tipo de pronunciamiento fiscal), y los expedientes en giro, sin complementar estos datos con los tipos de casos o delitos a los cuales se refieren. Tampoco se presentan datos sobre las condenas logradas respecto a los delitos de mayor incidencia o de connotación social y los tiempos requeridos para ello. Las estadísticas de Lima sí presentan cifras sobre los delitos de mayor incidencia, pero únicamente como denuncias ingresadas; asimismo, los datos de las fiscalías especializadas presentan un detalle más específico, pero usando las categorías generales antes planteadas, lo cual no permite conocer sus verdaderos logros y avances¹³.

Adicionalmente a la oficina de estadística, el Ministerio Público cuenta con un Observatorio de la Criminalidad. Durante el trabajo de

¹³ Cabe mencionar que los informes publicados por el Ministerio Público sobre la implementación del nuevo Código Procesal Penal presentan datos duros más precisos sobre su accionar frente al delito, mostrando, entre otros aspectos, las salidas y los tipos de terminación de los casos, así como los tiempos máximos y mínimos tomados para la finalización de los casos.

campo se constató que esta unidad genera información más detallada sobre los resultados cuantitativos de la persecución penal frente al delito; sin embargo, estos datos no son públicos. Los boletines electrónicos que publica esta entidad no contienen toda la información antes mencionada.

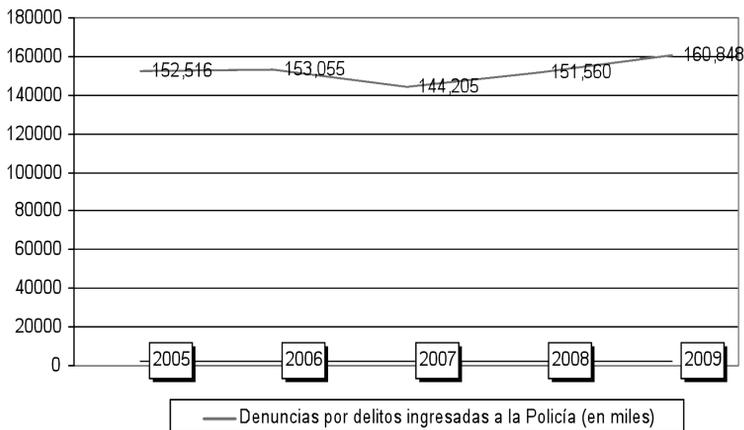
No obstante todo lo antes mencionado, la estadística de la Policía y del Ministerio Público puede ayudarnos a dimensionar algunas aristas sobre el delito y el crimen en Perú. A continuación analizamos los datos disponibles desde esta perspectiva.

2) Los delitos a nivel policial y sus tipos

De acuerdo a la fuente policial, durante los últimos 5 años (2005-2009), en promedio anual, en Perú se registraron 152.437 denuncias policiales por delitos, tendencia que presentó un incremento durante el año 2009, donde se recibieron 160.848 denuncias. Los datos policiales advierten que en 2007, 2008 y 2009, el 44% de las denuncias policiales procedieron de la ciudad capital de Lima.

Gráfico 1

DENUNCIAS POR DELITOS REGISTRADAS POR LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ
2005-2009



Fuente: Anuarios Estadísticos públicos de la Policía Nacional del Perú.

Sobre la base de la fuente policial, se concluye que el mayor porcentaje de los delitos denunciados son contra el patrimonio, los cuales

en el año 2009 representaron el 67% de las denuncias registradas, cifra que sigue la tendencia creciente de los últimos años. Cabe señalar que la categoría “*delitos contra el patrimonio*” incluye los delitos hurtos, robos (en sus modalidades de simples y agravadas), apropiaciones ilícitas, estafas y daños, entre otros delitos patrimoniales. La estadística policial de 2009 señala que el 60% del total de los delitos denunciados a nivel nacional está conformado por los hurtos y los robos en sus modalidades simples y agravadas.

Tabla 1
DENUNCIAS POR DELITOS ANTE LA POLICÍA NACIONAL, 2007-2009

Denuncias ingresadas por tipo de delitos (en miles)	2007	2008	2009
Contra el patrimonio	96.035	99.997	108.062
Contra la vida, el cuerpo y la salud	18.501	19.171	20.376
Contra la libertad	10.532	11.441	10.464
Contra la seguridad pública	9.619	11.180	11.247
Contra la fe pública	1.810	1.936	1.749
Contra la familia	1.207	1.494	1.785
Contra la administración pública	1.161	1.300	1.399
Delitos tributarios	1.003	1.053	755
Contra el orden económico	666	594	406
Delitos agravados	349	404	889
Contra la tranquilidad pública	448	300	470
Posesión de armas	42	71	121
Otros delitos	2.832	2.619	3.125
Totales	144.205	151.560	160.848

Fuente: *Anuarios Estadísticos públicos de la Policía Nacional del Perú.*

Con relación a los homicidios, durante los últimos 3 años (2005-2009), la Policía recibió un promedio anual de 3.081 denuncias por homicidios. Cabe precisar que esta cifra no se refiere al número de homicidios, sino al número de denuncias por este tipo de delitos. Las cifras publicadas por la Policía no detallan los homicidios simples, los asesinatos o los que fueron perpetrados por organizaciones criminales.

Tabla 2

DENUNCIAS ANTE LA POLICÍA POR HOMICIDIOS EN LIMA Y PROVINCIAS 2007-2009

Denuncias ingresadas por homicidios (en miles)	2007	2008	2009
Denuncias por homicidios a nivel nacional	2.943	3.332	2.969
En Lima	774	655	593
En otras regiones	2.169	2.677	2.376
Denuncias por homicidios investigadas por la Dirincrí	738	543	SD

Fuente: Anuarios Estadísticos públicos de la Policía Nacional del Perú.

La ciudad de Lima concentra 774 (22%) de las denuncias policiales por homicidios del país. Cabe indicar que la Dirección de Investigación Criminal (Dirincrí), como órgano especializado de la investigación de estos delitos, asume la investigación de varios de estos casos, pero no de todos los casos de este tipo¹⁴. Asimismo, otro dato importante de la estadística policial es el número de personas detenidas por homicidios. La estadística policial apunta que, entre 2007 y 2009, hubo en promedio, 1 detenido por 3 denuncias policiales por homicidios.

Tabla 3

DETENIDOS POR HOMICIDIOS POR LA POLICÍA, 2007-2009

Detenidos por homicidios (en miles)	2007	2008	2009
	1.047	1.162	1.168

Fuente: Anuarios Estadísticos públicos de la Policía Nacional del Perú.

Uno de los delitos que viene generando mayor preocupación ciudadana durante los últimos años son los secuestros y las extorsiones. En efecto, las cifras policiales corroboran el incremento de las denuncias de estos delitos. La siguiente Tabla presenta en primer lugar, los datos policiales globales sobre los delitos contra la libertad personal, los mismos que no detallan cuántos de estos delitos fueron por secuestros, dado que están incluidos en el rubro "denuncias por delitos con-

¹⁴ Un análisis sobre los diferentes órganos policiales que realizan la investigación criminal de los homicidios en la ciudad de Lima se presenta en Alfonso Gushiken, Gino Costa y otros autores, "¿Quiénes son asesinado@s en Lima? ¿Cómo, cuándo y por qué?" y los autores somos, Ciudad Nuestra, Lima, Perú, enero 2010.

tra la libertad personal". En segundo y tercer lugar, esta Tabla presenta las cifras de los secuestros investigados por la Dirincrí.

Tabla 4
DENUNCIAS POR SECUESTROS Y EXTORSIONES ANTE LA POLICÍA, 2007-2009

Denuncias ingresadas por secuestros y extorsiones (en miles)	2007	2008	2009
Denuncias por violación a la libertad personal (cifra global)	1.552	1.787	1.946
Denuncias por secuestros (Dirincrí) ¹⁵	269	173	416
Denuncias por extorsiones (Dirincrí)	267	175	406

Fuente: *Anuarios Estadísticos públicos de la Policía Nacional del Perú.*

A diferencia de los delitos anteriormente estudiados, en el caso del tráfico de drogas, las estadísticas policiales nacionales sí desagregan el tipo genérico de las denuncias de microcomercialización. Entre los años 2007 y 2009 la Policía registró 10.886 denuncias por tráfico de drogas como grupo genérico, sin incluir el microtráfico.

Tabla 5
DENUNCIAS POR TRÁFICO DE DROGAS ANTE LA POLICÍA, 2007-2009

Denuncias por tráfico ilícito de drogas (en miles)	2007	2008	2009
Denuncias por tráfico ilícito de drogas (cifra global) ¹⁶	3.719	3.344	3.823
Detenidos por la Dirandro ¹⁷	11.856	12.332	9.780
Detenidos identificados como traficantes por la Dirandro ¹⁸	2.679	2.372	SD

Fuente: *Anuarios Estadísticos públicos de la Policía Nacional del Perú.*

¹⁵ Incluye los secuestros simples, típicos y al paso.

¹⁶ Esta cifra excluye las denuncias por microcomercialización.

¹⁷ Esta cifra incluye a los detenidos por microcomercialización, tráfico y posesión de droga para consumo.

¹⁸ Esta cifra excluye a los detenidos por microcomercialización y posesión de droga para consumo.

En cuanto a los delitos asociados a casos de corrupción, los principales tipos contemplados en la ley penal, son la concusión, el peculado y la corrupción de funcionarios¹⁹. Cuando estos delitos no tienen una naturaleza compleja o nacional, son investigados por las unidades policiales no especializadas. Por el contrario, cuando de por medio hay pluralidad de personas y afectan a un órgano público de carácter nacional, son investigados por la Dirección Especializada Contra la Corrupción (Dirccor), órgano dependiente en lo funcional del Ministerio Público. De acuerdo a las estadísticas policiales, en el año 2009, la Policía Nacional conoció 1.399 denuncias por delitos contra la administración pública, de las cuales 500 (35,7%) fueron contra funcionarios públicos y 726 contra particulares (51,8%).

Tabla 6

DENUNCIAS POR DELITOS REGISTRADAS POR LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ
2007-2009

Denuncias por (en miles)	2007	2008	2009
Denuncias por delitos contra la administración pública (cifra global)	1.161	1.300	1.399
Denuncias por delitos contra la administración pública, cometidos por funcionarios públicos (cifra global)	371	333	500
Denuncias por delitos contra la administración pública, cometidos por particulares (cifra global)	637	722	726
Investigaciones resueltas por la Dirccor	SD	SD	1326
Funcionarios y servidores públicos denunciados ante el Ministerio Público por la Dirccor	SD	SD	2028

Fuente: Anuarios Estadísticos públicos de la Policía Nacional del Perú.

¹⁹ El Código define estos delitos de la siguiente manera: **Concusión.**- El funcionario o servidor público que, abusando de su cargo, obliga o induce a una persona a dar o prometer indebidamente, para sí o para otro, un bien o un beneficio patrimonial, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de ocho años. **Peculado.**- El funcionario o servidor público que se apropia o utiliza, en cualquier forma, para sí o para otro, caudales o efectos cuya percepción, administración o custodia le estén confiados por razón de su cargo, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de ocho años. **Corrupción de funcionarios.**- El funcionario o servidor público que acepte o reciba donativo, promesa o cualquier otra ventaja o beneficio para realizar u omitir un acto en violación de sus obligaciones o el que las acepta a consecuencia de haber faltado a ellas, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de ocho años e inhabilitación.

3) Las cifras del Ministerio Público

Los datos del Ministerio Público son presentados en función de dos categorías centrales: por un lado, las denuncias y los expedientes recibidos y dictaminados (donde hubo algún tipo de pronunciamiento fiscal) y, por otro lado, la productividad de la institución en función de los niveles organizativos de las fiscalías, comenzando por las de mayor orden jerárquico (fiscalías supremas y superiores) y finalizando por las fiscalías provinciales y mixtas. Esta forma de presentación de las cifras lleva a que gran parte de los anuarios estadísticos del Ministerio Público se refiera a los dictámenes sobre recursos de nulidad, quejas, consultas y otros rubros jurídicos de las fiscalías supremas y superiores; recién a partir de la última tercera parte de estos documentos, es posible encontrar datos sobre las denuncias por delitos y las respuestas de los fiscales frente a ellas.

Lo primero que encontramos sobre el accionar del Ministerio Público son las denuncias que reciben anualmente las fiscalías provinciales penales y las fiscalías provinciales mixtas, cifras que se exponen en la siguiente Tabla:

Tabla 7
DENUNCIAS PENALES INGRESADAS EN LAS FISCALÍAS PROVINCIALES Y MIXTAS,
2006-2009

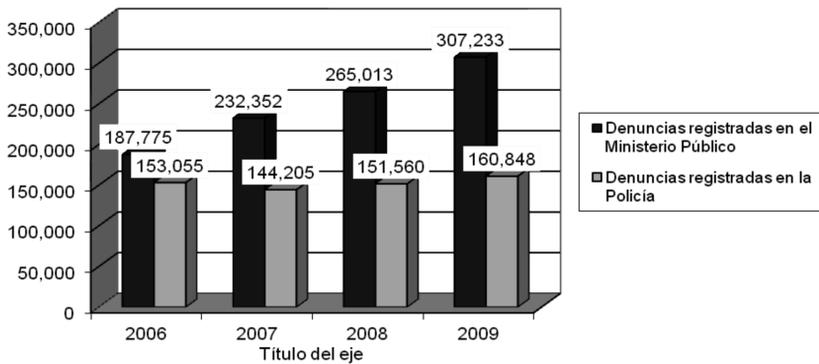
	2006	2007	2008	2009
Denuncias penales (en miles)	187.775	232.352	265.013	307.233

Fuente: Anuarios Estadísticos públicos del Ministerio Público.

En la Tabla anterior se observa que durante los últimos años se verifica un significativo incremento de las denuncias por delitos directamente ante el Ministerio Público. Se observa también que el Ministerio Público registra un mayor número de denuncias de delitos que la Policía, lo cual se explicaría, por un lado, en la facultad que tienen los fiscales de recibir directamente las denuncias de los ciudadanos sobre la comisión de delitos. Si se compara las cifras de las denuncias ante la Policía y Fiscalía, se tiene que en el año 2009 el Ministerio Público registró 146.385 denuncias más que la Policía y, en el año 2008 esta cifra sumó 113.453 denuncias. Es posible que dentro de estas cifras se encuentren denuncias dobles (personas que acuden a

la policía, al mismo tiempo que a los fiscales); sin embargo, los datos mostrarían que el Ministerio Público tiene una tendencia creciente a recibir denuncias directamente, a lo cual posiblemente esté contribuyendo la reducción de la confianza ciudadana en el desempeño de la institución policial. En todo caso, considerando que la mayoría de las investigaciones ante el Ministerio Público son derivadas a la Policía, llama la atención que la fuente policial no refleje la información cuantitativa sobre este tipo de casos.

Gráfico 2
DENUNCIAS PENALES INGRESADAS EN LAS FISCALÍAS PROVINCIALES Y MIXTAS,
2006-2009



Fuente: Anuarios Estadísticos públicos del Ministerio Público y Policía Nacional.

Las categorías utilizadas por el Ministerio Público para dar cuenta de su desempeño ante las denuncias, son las “denuncias atendidas” y las “denuncias pendientes”. El primer rubro abarca todo tipo de diligencia realizada frente a la denuncia, ya sea una disposición de investigación policial o investigación fiscal, la formalización de la denuncia penal o el archivamiento del caso. La categoría “denuncias pendientes” abarca aquellas donde aún no se ha realizado acción alguna. Conforme a la siguiente tabla, en el año 2009, el Ministerio Público tuvo una capacidad de atención del 82% de las denuncias recibidas.

Tabla 8

DENUNCIAS ATENDIDAS EN LAS FISCALÍAS PROVINCIALES PENALES Y MIXTAS, 2009

	Totales	Atendidas	Pendientes
Denuncias ingresadas	307.233	251.503	55.730
	100%	82%	18%

Fuente: *Anuarios Estadísticos públicos del Ministerio Público.*

A continuación analizamos el desempeño más específico del Ministerio Público ante las denuncias penales. La siguiente Tabla grafica que, del 100% de las denuncias ingresadas en las fiscalías penales y mixtas, se logró la formalización penal del 20% de ellas. Asimismo, conforme a la misma Tabla, el 31% de los casos se encontró en investigación abierta fiscal y/o policial y, el 12% fueron derivadas o acumuladas a otras denuncias. Adicionalmente, el 17% de los casos fueron archivados, cifra que para estos efectos incluye los archivos definitivos y los archivos provisionales, las quejas y la aplicación del principio de oportunidad.

Tabla 9

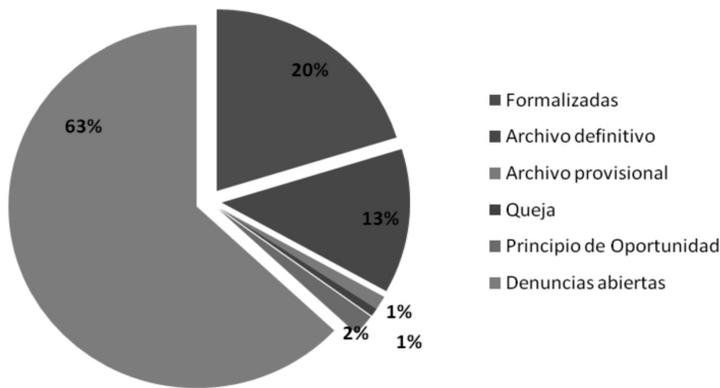
DENUNCIAS ATENDIDAS Y PENDIENTES EN LAS FISCALÍAS PROVINCIALES PENALES Y MIXTAS, 2009

Denuncias ingresadas	Total	Porcentaje %	Porcentaje %
Cantidad total de denuncias	307.233	100	100
Formalizadas	62.173	20	20
Investigación policial	30.765	10	31
Investigación fiscal	27.766	9	
Derivación	32.782	11	
Acumulación	4.398	1	
Archivo definitivo	39.492	13	17
Archivo provisional	3.785	1	
Queja	2.233	1	
Principio de Oportunidad	5.872	2	
Pendiente	34.646	11	25
Otros	42.237	14	

Fuente: *Anuarios Estadísticos públicos del Ministerio Público.*

Si agrupamos las categorías utilizadas para identificar el estado de las denuncias, tenemos que aproximadamente el 37% de las denuncias penales están cerradas, es decir, estas han recibido algún tipo de acción que las convierte en casos penales (formalizaciones) o que interrumpe su curso, definitiva o provisionalmente. En el siguiente Gráfico se tiene que la sumatoria de las denuncias formalizadas, los archivos definitivos y provisionales, las quejas y la aplicación del principio de oportunidad suman el 37% de las denuncias recibidas, por lo cual el 63% restante están abiertas.

Gráfico 3
DENUNCIAS CERRADAS Y ABIERTAS EN EL MINISTERIO PÚBLICO, 2009



Fuente: Anuarios Estadísticos públicos del Ministerio Público.

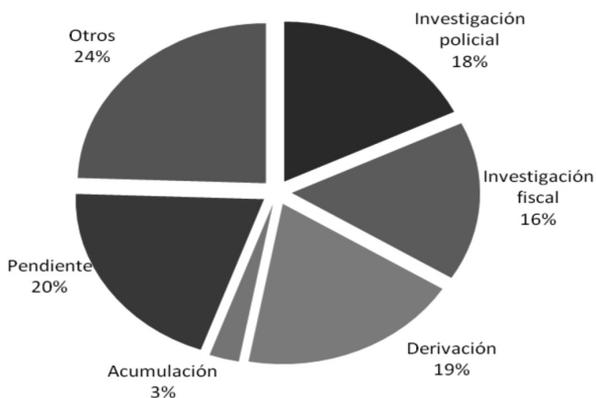
Conforme al Gráfico 2, las denuncias que hemos considerado abiertas (63% del total de denuncias recibidas) suman 172.594 y comprenden los siguientes rubros: investigación policial (30.765), investigación fiscal (2.7766), derivación (32.782), acumulación (4.398), denuncias pendientes (34.646) y otros rubros (42.237).

Las cifras antes presentadas nos llevan a plantear que el Ministerio Público tuvo en el año 2009, un significativo número de denuncias abiertas, de las cuales 34% está en investigación policial o fiscal. Estos datos mostrarían un posible congestionamiento en la fase investigativa previa a la formalización del proceso penal. Debe recordarse que en el sistema de justicia tradicional no hay un plazo máximo para la fase investigativa previa a la denuncia y, si se hace

extensiva la aplicación de la Ley 27.399 (2001), este plazo sería 60 días. Como se verá en la parte de análisis cualitativo, la investigación del delito previa a la formalización penal del caso, es una de las aristas más delicadas y criticadas por los actores y por la propia ciudadanía.

Gráfico 4

DETALLE DE LAS DENUNCIAS ABIERTAS EN EL MINISTERIO PÚBLICO, 2009



Fuente: Anuarios Estadísticos públicos del Ministerio Público.

Pasemos a analizar las denuncias penales formalizadas ante los jueces. Respecto a este universo de casos, se tiene que en el año 2009, las fiscalías provinciales penales y mixtas tuvieron a su cargo 223.851 casos o expedientes penales. La productividad frente al mismo se refleja en la siguiente Tabla, que muestra que en el 69% de estos casos los fiscales emitieron algún tipo de dictamen. Asimismo, el 31% de los casos estuvo pendiente, porcentaje que incluyó 51.772 expedientes (23% de los expedientes ingresados) en el estado de *ampliación del plazo investigatorio* a nivel judicial.

Los anuarios correspondientes a los años 2008, 2007 y 2006 no presentan la información antes expuesta; solo hacen referencia al porcentaje de "*expedientes atendidos*" por las fiscalías provinciales penales, que muestra 90% de atención. Para estos efectos, el Ministerio Público considera como casos atendidos, los expedientes que cuentan con algún tipo de dictamen o pronunciamiento fiscal.

Tabla 10
PRONUNCIAMIENTO DE LOS FISCALES PROVINCIALES PENALES, 2009

Expedientes	Total	Porcentaje	Porcentaje
Expedientes totales	223.851	100	100
Dictámenes en procesos ordinarios	23.775	11	69
Dictámenes en procesos sumarios	129.934	58	
Dictámenes en procesos especiales	356	0,2	
Ampliación proceso ordinario	10.778	5	31
Ampliación proceso sumario	40.994	18	
Ampliación procesos especiales	118	0,1	
Pendientes	17.896	8,0	

Fuente: Anuarios Estadísticos públicos del Ministerio Público.

Ya se ha indicado que en Perú existen dos tipos de procesos penales: los procesos sumarios y los procesos ordinarios. Respecto a los procesos sumarios, las fiscalías superiores penales tienen a su cargo la formulación de acusación y participación en el juicio oral y, respecto a los procesos ordinarios, los fiscales superiores tienen a su cargo pronunciarse sobre las apelaciones. La estadística del Ministerio Público sobre estos casos se muestra en la siguiente Tabla, según la cual, en el año 2009, las fiscalías superiores penales conocieron 86.268 expedientes, sea elevados para dictamen o para confirmación de sentencia (el Ministerio Público no especifica las cifras de cada rubro). De este universo, se tiene que en el 12,5% se acusó penalmente y, en el 3% del total de casos los fiscales decidieron no acusar. Asimismo, en

Tabla 11
PRONUNCIAMIENTO DE LOS FISCALES SUPERIORES PENALES, 2009

Años	Expedientes ingresados	Dictámenes			Apelaciones			Otros	Pendiente
		Acusa	No acusa	Amplía	Confirma	Revoca	Nulo		
2009	86.268	10.751	2.550	6.152	13.883	2.820	5.490	35.270	9.352
%	100	13	3	7	16	3	6	51	11
2008	SD	SD	SD	SD	SD	SD	SD	SD	SD
2007	SD	SD	SD	SD	SD	SD	SD	SD	SD

Fuente: Anuarios Estadísticos públicos del Ministerio Público.

el 16% de los casos se decidió opinar por la confirmación de la sentencia. Llama la atención que el 62% de los casos se registró como pendiente u “*otros*”. Asimismo, en el 7% de los casos se solicitó la ampliación del plazo legal para emitir opinión.

La información sobre las Fiscalías Supremas muestra un dato interesante que será abordado en el análisis cualitativo y que se relaciona con las solicitudes de nulidad de sentencia, las cuales abarcan el 62,5% de la carga de trabajo de las fiscalías supremas penales.

Tabla 12

EXPEDIENTES INGRESADOS Y TERMINADOS EN LAS FISCALÍAS SUPREMAS PENALES
2007 - 2009

Año	Expedientes ingresados	Expedientes ingresados por nulidad de sentencia	Dictaminados	Dictaminados por nulidad de sentencia
2009	6114	3824	6775	3961
%	100	62.5	100	58.5
2008	6180	3848	5866	3652
%	100	62.3	100	62.3
2007	6140	3861	6155	3930
%	100	62.9	100	63.9

Fuente: Anuarios Estadísticos públicos del Ministerio Público.

Por otra parte, como ya se ha mencionado, además de los órganos ordinarios de persecución penal, en el Ministerio Público peruano existen 3 subsistemas con competencia nacional: i) las fiscalías especializadas en corrupción, ii) las fiscalías especializadas en criminalidad organizada, y iii) las fiscalías especializadas en delitos de lesa humanidad y terrorismo. A continuación analizamos las cifras disponibles correspondientes a los dos primeros subsistemas especializados²⁰.

²⁰ En este estudio profundizaremos únicamente en las cifras de estos dos subsistemas especializados, dado que los delitos de terrorismo y de lesa humanidad en Perú tienen una antigüedad y complejidad que los distancia excepcionalmente del universo general de los otros delitos.

3.1.) Las fiscalías especializadas en corrupción

De acuerdo a la siguiente Tabla, las fiscalías provinciales especializadas en corrupción registraron, entre los años 2001 y 2009, un total de 3.183 denuncias, de las cuales fueron terminadas 69,7%. Los casos denunciados que finalizaron por formalizaciones ante los jueces, representaron el 21,5% de las denuncias ingresadas, mientras que el 35% terminó por su derivación a otro tipo de fiscalías, sean comunes o especializadas en otra materia. Asimismo, 356 denuncias (11% del total) culminaron por el mecanismo de archivo. Cabe destacar que el mayor porcentaje de las denuncias ingresadas y finalizadas se dio entre 2001 y 2006, dado que este sistema especializado nació a raíz del descubrimiento de los casos de corrupción asociados al ex presidente Alberto Fujimori y su asesor Vladimiro Montesinos, conocidos públicamente en el año 2000. En el análisis cualitativo de este reporte abordaremos las críticas existentes en torno la demora que se habría registrado en la investigación de estas denuncias, especialmente durante los primeros años de creado el sistema anticorrupción.

Tabla 13
DENUNCIAS Y SU ESTADO ANTE LAS FISCALÍAS PROVINCIALES ESPECIALIZADAS
EN CORRUPCIÓN, 2001-2009

Fiscalías provinciales penales especializadas en corrupción	2001-2006	Sub-total	%	2007	Sub-total	%	2008	Sub-total	%	2009	Sub-total	%
Denuncias totales	1.911			414	100	448	100	410	100			
Formalizadas	419			231		23		14				
Archivadas	286	1.548	81	23	402	97	24	214	48	23	229	56
Derivadas	714			111		126		162				
Acumuladas	129			37		41		30				
En investigación fiscal	SD			SD		6		29				
En investigación policial	SD	363	19	SD	12	3	134	234	52	67	181	44
Otros	SD			SD		90		77				
Pendiente	363			12		4		8				

Fuente: Anuarios Estadísticos públicos del Ministerio Público.

En cuanto a los casos formalizados penalmente (expedientes), se tiene que, en el periodo 2001-2006, las fiscalías provinciales penales especializadas en corrupción emitieron sus dictámenes en 76 casos (42,6% del universo total). Esta cifra, sumada a los casos archivados y los que se encontraron en apelación representaron el 51% de finalización de acciones a nivel de las fiscalías provinciales, cifra que es baja si se tiene en cuenta que fueron 5 los años comprendidos en este número. Al cerrar ese periodo, el 49% de los casos estuvo como pendiente o en trámite, lo cual se superó entre los años 2007 y 2008. Un factor transversal que habría aportado a esta situación es que muchos de estos casos individuales tuvieron gran pluralidad de procesados; entre los años 2001 y 2004 el sistema especializado en corrupción procesó a 1.453 personas.

Tabla 14

PRONUNCIAMIENTO DE LOS FISCALES PROVINCIALES ESPECIALIZADOS EN CORRUPCIÓN, 2001-2006

Fiscalías provinciales penales especializadas en corrupción	2001-2006	Subtotales	%
Expedientes totales	178	100	
Con sentencia o dictamen	76	91	51
Archivados	7		
En apelación	8		
En trámite	87	87	49

Fuente: Anuarios Estadísticos públicos del Ministerio Público.

En cuanto a las cifras de los años 2007 a 2009 del sistema anticorrupción, los anuarios del Ministerio Público no desagregan el rubro "dictámenes", integrando aquellos casos en que hubo un pronunciamiento fiscal de fondo, con los pedidos de ampliación de plazos. Se observa que en el año 2007 el pedido de ampliación de los plazos investigatorios se dio en 69 casos (28% del universo total).

La generalización del rubro "dictámenes" también se observa en las estadísticas de las fiscalías penales superiores del sistema anticorrupción. Si bien en el año 2007 se detalló el rubro de ampliación de plazos, en los datos del 2008 y 2009 estos datos fueron subsumidos en las categorías "con dictamen", sobre la base de lo cual el Ministerio Público sostiene sus porcentajes de casos atendidos. En todo caso en

Tabla 15
PRONUNCIAMIENTO DE LOS FISCALES PROVINCIALES ESPECIALIZADOS EN CORRUPCIÓN,
2007-2009

Fiscalías provinciales penales especializadas en corrupción	2007	Sub-total	%	2008	Sub-total	%	2009	Sub-total	%
Expedientes	249		100	355		100	284		100
Con informe o dictamen**	141			339			276		
Sobreseimiento	5			SD			SD		
Acusación	5	157	63	SD	344	97	SD	280	99
En juicio oral	3			SD			SD		
Absueltos	3			SD			SD		
En apelación	SD			5			4		
En ampliación de plazo	69			SD			SD		
Pendiente	19	88	37	SD	11	3	SD	4	2
Con rúbrica	SD			11			4		

Fuente: Anuarios Estadísticos públicos del Ministerio Público.

el año 2007, 29 casos se encontraron con solicitud de ampliación de plazo. Al haber habido una baja de la carga de trabajo en comparación a los años anteriores, es posible que en los años 2008 y 2009 los dictámenes fiscales hayan sido en su mayoría de fondo.

3.2.) Las fiscalías especializadas en criminalidad organizada

Las fiscalías especializadas en criminalidad organizada se crearon en Perú en 2007; sin embargo, las estadísticas que permiten comentar su desarrollo pueden encontrarse recién en el anuario del Ministerio Público de 2009. De acuerdo a este documento, en el año 2009, estas unidades recibieron 255 denuncias, de las cuales formalizaron 64, cifra que representó el 25% del total ingresado.

Si se suman las denuncias formalizadas, archivadas y acumuladas se tiene que, en el año 2009, las fiscalías provinciales de este sistema especializado lograron terminar el 37% de las denuncias pendientes, encontrándose pendiente el 63% de ellas. Con relación a los casos judicializados, este sistema tuvo 189 casos o expedientes, de los cua-

Tabla 16

PRONUNCIAMIENTO DE LOS FISCALÍAS SUPERIORES ESPECIALIZADOS EN CORRUPCIÓN, 2007-2009

Fiscalías superiores penales especializadas en corrupción	2007	Sub-total	%	2008	Sub-total	%	2009	Sub-total	%
Expedientes	164		100	186		100	267		
Con informe o dictamen**	SD			154			227		
Sobreseimiento	10			SD			5		
Acusación	59			SD			SD		
En juicio oral	SD	96	59	SD	154	83	SD	243	91
Sentenciado	SD			SD			11		
Absueltos	SD			SD			SD		
En apelación	27			SD			SD		
En ampliación de plazo	29			SD			SD		
Pendiente	SD	29	18	30	32	17	15	24	9
Derivado	SD			SD			9		
Otro	SD			SD			SD		

Fuente: Anuarios Estadísticos públicos del Ministerio Público.

les, en diciembre de 2009, se encontraban en juicio oral 96, cifra que representó el 51% del universo total. En 28 casos se logró sentencias condenatorias (15%). Al igual que en el sistema anticorrupción para evaluar la productividad de las fiscalías especializadas en criminalidad organizada debe valorarse la complejidad de los casos que está a cargo de estas unidades fiscales.

4) Los delitos imputados a las personas privadas de libertad

Otro punto que buscamos conocer en este estudio son los delitos imputados a las personas procesadas y sentenciadas que se encuentran en las cárceles peruanas, ello con el objetivo de identificar si el mayor porcentaje de los presos está encarcelado por delitos de poca relevancia social o, si por el contrario, las cárceles están ocupadas por personas a las cuales se les ha atribuido delitos de importancia social.

Tabla 17

PRODUCTIVIDAD DE LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS EN CRIMINALIDAD ORGANIZADA,
2009

Denuncias y expedientes	Total	Porcentaje	Porcentaje
Fiscalías provinciales			
Denuncias recibidas	255	100	100
Denuncias formalizadas	64	25	
Denuncias archivadas, derivadas o acumuladas	31	12	37
Denuncias pendientes	160	63	63
Fiscalías superiores			
Expedientes	189	100	100
Casos en juicio oral	96	51	51
Sentencias condenatorias	28	15	
Sentencias absolutorias	5	3	18
Otros	60	31	31

Fuente: Anuarios Estadísticos públicos del Ministerio Público.

Para esta labor, procesamos las estadísticas del INPE, correspondiente a los delitos imputados a los internos durante los últimos tres años (2007-2009), con el corte de enero de cada año. La selección de los delitos que consideramos de connotación social arrojó el siguiente resultado:

Tabla 18

NÚMERO DE INTERNOS EN LAS CÁRCELES PERUANAS POR DELITOS DE CONNOTACIÓN SOCIAL, ENERO DE 2007, 2008 Y 2009

Delitos específicos evaluados							
Homicidio tipo genérico							
Asesinato							
Violación sexual tipo genérico							
Violación sexual de menor de 14 años							
Violación sexual de menor de 14 años seguida muerte o lesiones graves							
Secuestro tipo genérico							
Secuestro agravado							
Robo agravado							
Extorsión							
Tenencia ilegal de armas							
Tráfico ilícito de drogas							
Peculado							
Corrupción de funcionarios							
Año	Población penal	Internos por delitos evaluados	%	Procesados	% de la población penal total	Sentenciados	% de la población penal total
ene-09	43.121	35.584	82,4	21.957	51	13.627	32
ene-08	41.745	34.044	81,6	22.317	53	11.727	28
ene-07	37.450	31.159	83,2	20.452	55	10.707	29

Fuente: Instituto Nacional Penitenciario.

La Tabla 18 muestra que los 13 delitos específicos precisados en la parte superior, representan el mayor porcentaje de delitos atribuidos a los internos durante los últimos 3 años. En enero de 2009, la población carcelaria peruana fue de 43.121 personas, de las cuales 35.584 (82,5%) estuvieron encarcelados por estos delitos, representando los procesados por este tipo de ilícitos el 51% de la población penal, y los sentenciados el 32% del mismo universo. Igualmente, en 2008, la población penal nacional fue 41.745 internos, de los cuales 34.044 (81,6%) fueron procesados por los 13 delitos bajo estudio, significando los procesados y sentenciados por este tipo de ilícitos el 53% y 28% de la población penal, respectivamente.

La siguiente Tabla muestra las cifras precisas de la población penal por los delitos bajo estudio, detallando la condición de procesados

y sentenciados en enero de los últimos tres años. Lo primero que evidencia esta información es que el porcentaje de presos sin condena por este tipo de delitos no difiere globalmente del porcentaje de presos sin condena por cualquier otro tipo de delitos. En promedio, los imputados por delitos evaluados representan el 64% del total de internos por este tipo de delitos y, los sentenciados el 36%, porcentajes similares a las cifras de los internos por todo tipo de delitos, en condición de procesados o condenados (ver Tabla 18). En segundo lugar, esta Tabla expone ciertas variantes a la tendencia general de porcentajes de procesados y sentenciados por delitos de alta connotación social. Así, se observa que en los casos de violación sexual (tipo genético), el mayor porcentaje de presos está sentenciado (66% en enero de 2009 y 2008). Adicionalmente, los porcentajes más altos de presos en condición de procesados se vinculan con los delitos de secuestro, robo agravado, extorsión, tenencia ilegal de armas, casos de corrupción y tráfico de drogas²¹.

Tabla 19
INTERNOS POR DELITOS DE CONNOTACIÓN SOCIAL EN PERÚ, ENERO DE 2007,
2008 Y 2009

Delitos específicos	Total	Proce- sados	Senten- ciados	% Proce- sados	% Senten- ciados	Año
Homicidio tipo genérico	1.942	1.077	865	55	45	ene-09
	1.937	1.223	714	63	37	ene-08
	1.893	1.109	784	59	41	ene-07
Asesinatos	448	310	138	69	31	ene-09
	409	244	165	60	40	ene-08
	349	214	135	61	39	ene-07
Violación tipo genérico	1.766	589	1.177	33	67	ene-09
	1.033	358	675	35	65	ene-08
	1.748	745	1.003	43	57	ene-07

²¹ Las cifras de los internos por tráfico de drogas incluyen los presos por microcomercialización y macrocomercialización. De acuerdo a la procuraduría Antidrogas, en el año 2009 hubo 521 personas privadas de libertad, condenados por casos de macrotráfico de drogas y 1.045 condenados privados de libertad por microcomercialización de drogas.

Tabla 19
(CONTINUACIÓN)

Delitos específicos	Total	Proce- sados	Senten- ciados	% Proce- sados	% Senten- ciados	Año
Violación menor de 14 años	3.615	1.779	1.836	49	51	ene-09
	3.208	1.777	1.431	55	45	ene-08
	2.272	1.250	1.022	55	45	ene-07
Violación menor de 14 años seguida muerte o lesiones graves	1.209	726	483	60	40	ene-09
	2.608	1.464	1.144	56	44	ene-08
	2.105	1.231	874	58	42	ene-07
Secuestro tipo genérico	711	516	195	73	27	ene-09
	590	483	107	82	18	ene-08
	546	475	71	87	13	ene-07
Secuestro agravado	862	510	352	59	41	ene-09
	215	179	36	83	17	ene-08
	238	207	31	87	13	ene-07
Robo agravado	12.830	8.564	4.266	67	33	ene-09
	12.545	8.745	3.800	70	30	ene-08
	12.457	8.898	3.559	71	29	ene-07
Extorsión	210	144	66	69	31	ene-09
	181	127	54	70	30	ene-08
	132	93	39	70	30	ene-07
Tenencia ilegal de armas	733	535	198	73	27	ene-09
	612	469	143	77	23	ene-08
	549	415	134	76	24	ene-07
Tráfico ilícito de drogas	11.127	7.131	3.996	64	36	ene-09
	10.571	7.169	3.402	68	32	ene-08
	8.712	5.704	3.008	65	35	ene-07
Peculado	94	50	44	53	47	ene-09
	87	46	41	53	47	ene-08
	109	72	37	66	34	ene-07
Corrupción de funcionarios	37	26	11	70	30	ene-09
	48	33	15	69	31	ene-08
	49	39	10	80	20	ene-07
Promedios de porcentajes globales				64	36	

Fuente: Instituto Nacional Penitenciario.

Tabla 20

POBLACIÓN PENAL NACIONAL, CON EL DETALLE DE PROCESADOS Y SENTENCIADOS, ENERO DE 2007, 2008 Y 2009

Año	Población penal	Procesados por todo tipo de delitos	%	Sentenciados por todo tipo de delitos	%
ene-09	43.121	27.166	63	15.955	37
ene-08	41.745	27.826	67	13.919	33
ene-07	37.450	24.965	67	12.485	33

Fuente: Instituto Nacional Penitenciario.

Cabe precisar que en Perú la condición de procesados o sentenciados es indistinta en los centros carcelarios, encontrándose los reclusos en los mismos ambientes penitenciarios. Igualmente, las cifras antes presentadas deben interpretarse teniendo en cuenta que los delitos de tráfico de drogas y robo agravado están tipificados como delitos graves, pero no siempre involucran hechos de gran connotación social, puesto que existen factores muy particulares que generan su calificación como delitos graves, tales como la participación de tres sujetos en los hechos (comisión en banda), o la perpetración del delito durante la noche. En este sentido, es posible que dentro de los imputados privados de libertad por este tipo de delitos se encuentren personas involucradas en delitos tipificados como graves, pero que en la práctica no cometieron hechos de gran daño social.

5) Conclusiones preliminares planteadas a partir de las cifras

La información cuantitativa antes analizada permite plantear algunas conclusiones preliminares acerca de las respuestas del sistema tradicional de justicia penal frente a los delitos, especialmente ante los que generan connotación social.

En primer lugar, las cifras muestran que la mayor cantidad de los delitos denunciados en Perú son los delitos contra el patrimonio (67%), dentro de los cuales destacan los hurtos y los robos, que representan el 60% del total de delitos denunciados a nivel del país. Los homicidios, los secuestros, los casos de corrupción y otros delitos de gravedad no representarían porcentajes numéricos significativos o representativos dentro del universo total de los delitos denunciados.

La segunda constatación de este capítulo es que los datos del Ministerio Público, publicados en sus anuarios estadísticos, no facilitan el dimensionamiento de los logros y los resultados específicos que tiene esta organización frente al delito, dado el carácter general y global de la mayoría de las categorías utilizadas en estos documentos. Sin embargo, los datos disponibles mostrarían que existirían dificultades de represamiento en las fiscalías, tanto de las denuncias aún no judicializadas, como de los casos abiertos ante las sedes judiciales. Los datos también muestran que la categoría “dictámenes fiscales” incluiría un número no menor de solicitudes fiscales de ampliación de plazos para las diferentes fases del proceso penal. Los datos de 2009 reflejan que en ese año, el Ministerio Público habría finalizado con el 63% de las denuncias penales abiertas. Asimismo, en 2009, el 31% de los casos penales judicializados se encontraron con ampliaciones de plazo en las fiscalías provinciales penales, situación que también se presentaría en las fiscalías superiores. Definitivamente, los datos cuantitativos del Ministerio Público reflejarían dificultades de congestión en las fiscalías provinciales y superiores penales, lo que iría de la mano con un avance sustantivo lento de los casos.

Por otra parte, los datos del INPE revelan que la población penitenciaria peruana nacional, tanto de procesados como de sentenciados, está compuesta principalmente por personas a las cuales se les han imputado delitos de connotación social (82%). Entre estos delitos están los homicidios, las violaciones sexuales, los robos agravados y el tráfico de drogas, en sus diferentes modalidades, siendo que para los 2 tipos de delitos, la tipificación que los califica agravados no necesariamente significa que los hechos atribuidos fueron realmente de connotación social. Los porcentajes de procesados y sentenciados de este universo de internos, no presenta mayor variación con relación a la tendencia de la población penitenciaria general, que es de 63% de procesados y 37% de sentenciados a nivel nacional.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS CUALITATIVO DE LAS CAPACIDADES PARA INVESTIGAR Y PERSEGUIR PENALMENTE LOS DELITOS DE CONNOTACIÓN SOCIAL EN PERÚ

Este capítulo presenta el análisis cualitativo de las capacidades del Estado peruano para investigar y perseguir penalmente los delitos, en especial, aquellos que generan connotación social. Las siguientes líneas se sustentan en la información proporcionada por los fiscales,

jueces, defensores, abogados litigantes, académicos y representantes de la sociedad civil, entrevistados en el marco de este estudio²².

1) Percepción global sobre las capacidades del sistema de justicia penal y de los factores estructurales que la delimitan

Los actores entrevistados coinciden en señalar que hay elementos de diferente naturaleza, que condicionan y limitan las capacidades del sistema de justicia en su conjunto, para brindar un servicio eficiente, oportuno y moderno a los ciudadanos, lo que abarca todos los ámbitos de la justicia, incluyendo la justicia penal.

Claramente, se identifican logros importantes del sistema judicial frente a los delitos, dentro de los cuales destacan las condenas logradas contra los líderes de organizaciones criminales dedicadas al tráfico ilícito de drogas, el terrorismo, el crimen organizado y los actos de corrupción pública. En este sentido, se considera que los momentos más álgidos que ha atravesado el aparato de justicia, estuvieron representados por la coyuntura de violencia que vivió el país durante los años 80s, donde policías, fiscales y jueces eran intimidados y asesinados. En el año 2003, un segundo gran desafío para el sistema judicial fue la investigación y el juzgamiento de los casos de terrorismo que en un primer momento fueron investigados y condenados en el fuero militar (o aplicando leyes especiales violatorias del debido proceso), y que luego fueron declarados nulos. Asimismo, en el año 2000, el descubrimiento de más de 1,000 videos sobre actos de corrupción asociados al ex Presidente Fujimori, representó un tercer momento de prueba para las capacidades del sistema judicial, siendo este desafío especialmente relevante dado el control que había ejercido el Poder Ejecutivo de la Policía, del Ministerio Público y del Poder Judicial durante los años 90. Se sostiene que varios de los delitos más importantes asociados a estos fenómenos, cuentan con sentencias condenatorias reconocidas y validadas a nivel internacional.

²² Para este estudio se entrevistaron: 10 fiscales provinciales y superiores especializados en lo penal de Lima; 4 jueces provinciales y superiores especializados en lo penal de Lima; 5 abogados especializados en el litigio de casos penales de Lima; 4 policías con experiencia en la investigación del delito; 1 procuradora especializada en lo penal, 3 expertos internacionales radicados en Lima, 1 asistente judicial y 1 ciudadano. Debido a sus opiniones críticas, en este texto se omitirían los nombres de algunos operadores entrevistados, a su solicitud.

Sin embargo, si abordamos la problemática delictual cotidiana que tiene que procesar el sistema de justicia penal, los actores consultados opinan que la calidad de las respuestas ante los delitos, cuantitativa y cualitativamente, no son las idóneas y estarían lejos de serlo. La información vertida por los actores propone tres factores valorados como estructurales, y que dan origen a los problemas: i) las limitaciones en los recursos y las deficiencias en la gestión de los mismos, ii) el diseño normativo del proceso penal tradicional y, iii) la cultura judicial y las prácticas poco orientadas al cambio.

1.1.) Limitaciones de los recursos y deficiencias en su gestión

La limitación de los recursos humanos, logísticos, tecnológicos y de infraestructura se presenta como un elemento estructural que restringe las capacidades de todas las instituciones del sistema de justicia penal. Los actores entrevistados sostienen que, tanto el Ministerio Público, como el Poder Judicial, la Procuraduría y la Policía, tienen recursos insuficientes para cumplir cabalmente sus funciones, destacando la situación de precariedad de la Policía Nacional²³. No obstante ello, esta última entidad, junto con el Poder Judicial, son consideradas por la ciudadanía como las instituciones públicas con mayores problemas de corrupción²⁴. Además de tener recursos limitados, parte del problema de estas instituciones sería la deficiencia en la gestión de los mismos, asociada posiblemente a la corrupción que las afecta.

Sin duda, la limitación de los recursos afecta la investigación de los delitos, tanto de los delitos comunes o simples, como los que generan connotación social. Para la investigación de los casos de corrupción, lavado de activos, delitos tributarios y otros delitos de naturaleza compleja, se requiere recursos humanos capacitados y herramientas tecnológicas y logísticas que permitan al Estado mostrar resultados

²³ Las deficiencias en la infraestructura, logística, gestión de los recursos humanos y económicos y otros temas que afectan la operatividad de la Policía Nacional, han sido materia de análisis desde hace una década. Para profundizar en ello puede revisarse el "Informe Final de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú", Ministerio del Interior, 2002. Asimismo, en el año 2010, la Defensoría del Pueblo constató las pésimas condiciones de operatividad de las comisarías, ver el informe "Segunda Supervisión Nacional de Comisarías", Defensoría del Pueblo, 2010.

²⁴ Según la VI Encuesta Nacional 2010 sobre percepciones de la corrupción en Perú, el 38% de los ciudadanos encuestados considera al Poder Judicial como una de las instituciones más corruptas y la Policía Nacional fue considerada corrupta por el 45% de las personas encuestadas.

de su trabajo, en los plazos establecidos por la ley. Sobre este tema, un abogado litigante indicó: *“Pienso que la investigación y el juzgamiento de los delitos de connotación, tiene las mismas limitaciones que cualquier tipo de investigación de delitos comunes. El sistema de investigación en los niveles policial, fiscal y judicial, carece de manera importante, de laboratorios, medios logísticos, comunicaciones, transporte, expertos y recursos para realizar las pericias (...)”*²⁵.

En cuanto a la gestión de los recursos humanos de cara a la persecución penal del delito, los operadores advierten falencias en la capacitación y la actualización de los actores, así como la carencia de incentivos institucionales que motiven un mejor desempeño de los policías y fiscales. Sobre este punto, un académico entrevistado señaló: *“Nuestro país no ha organizado suficientemente los sistemas para la investigación y para las pesquisas en general y, en forma específica, para ciertos tipos de delitos. Realmente son muy escasos los recursos humanos altamente tecnificados para ciertos tipos de investigaciones y los pocos recursos con que se cuenta, a veces se mal utilizan. Es frecuente que un personal policial calificado para cierto tipo de delitos, que se especializa, que tiene experiencia, luego es rotado con criterios no siempre racionales y se va a trabajar a un lugar que nada tiene que ver con su especialización profesional”*²⁶.

En el rubro de los recursos indispensables para investigar con rapidez los delitos, una necesidad que los policías y fiscales identifican como elemental, son los accesos a las bases de datos públicas, que contienen información fundamental de las personas, tales como el acceso al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), Superintendencia Nacional Tributaria (SUNAT), Superintendencia de Registros Públicos (SUNARP), entre otras entidades. Se menciona que solo algunas de las dependencias policiales y fiscales, a cargo de la investigación de los delitos –incluso de grave connotación social– tienen acceso a estos sistemas, motivo por el cual, para obtener esta información, tienen que enviar solicitudes escritas vía correo físico a las instituciones, cuyas respuestas demoran en llegar, lo que aporta a la lentitud en el esclarecimiento de los hechos denunciados. En esta línea, los operadores cuestionan la demora de las respuestas de las instituciones del sector público y privado para responder a los pedidos de información formulados por los fiscales y policías.

²⁵ Abogado litigante penal Arsenio Oré Guardia.

²⁶ Abogado litigante penal Arsenio Oré Guardia.

1.2.) *El diseño normativo del proceso penal tradicional*

Además de las limitaciones de los recursos, hay varios otros factores que condicionarían las capacidades para investigar y perseguir penalmente los delitos en Perú. En este sentido, el segundo elemento que los actores entrevistados valoran como central, es el diseño del proceso penal tradicional, esto es, el sistema inquisitivo-mixto contemplado en el Código de Procedimientos Penales de 1940 (en adelante CDPP), que aún rige en Lima y en otros 12 distritos judiciales del país.

Los actores entrevistados afirman que el sistema inquisitivo mixto regulado en el CDPP, genera la contraposición de los roles de los operadores, en especial de los jueces y fiscales en cuanto a la investigación del delito, lo que no facilita el desarrollo organizacional y funcional del Ministerio Público, incluyendo las responsabilidades que los fiscales deberían asumir ante la ciudadanía, en términos de lograr condenas basadas en pruebas, en los plazos legalmente establecidos. El sistema inquisitivo-mixto es visualizado como el permisivo y fomentador de las malas prácticas de algunos jueces y fiscales en la investigación del delito, que en la fase de instrucción, es liderada por los jueces y no por los fiscales. Se sostiene que, salvo excepciones, el desempeño fiscal en esta etapa es más formal que real.

Una juez penal entrevistada señaló: *“El sistema actual faculta al juez a dirigir la investigación en el despacho judicial. Yo trato de que los fiscales sean responsables de sus casos, pero hay otros jueces que no, que los suplen en sus funciones y ello se traduce por ejemplo en que les advierten para que cambien cuando sus denuncias están mal sustentadas, al igual que sus acusaciones; cuando sus pedidos de ampliación de plazos tampoco se encuentran bien formulados, y cuando solicitan el mandato de detención en delitos que incluso no corresponden. La instrucción es realizada por el juez, el secretario y los asistentes judiciales; por lo general, los fiscales cumplen un papel menos activo que los operadores judiciales en esta fase”²⁷.*

En efecto, el CDPP fija las pautas centrales para el desarrollo de las funciones y roles de cada operador en el proceso penal. Si bien la Constitución Política peruana establece claramente que la persecución penal del delito es responsabilidad de los fiscales, el CDPP dispone que el director del periodo investigatorio es el juez, quien puede impartir órdenes a la Policía y requerir a otras instituciones

²⁷ Se omite el nombre de este operador entrevistado, a su solicitud.

para cumplir el objetivo de la instrucción, que es la recopilación de los elementos probatorios alrededor de la comisión de delito (artículo 72 y siguientes).

Otro aspecto relevante del CDPP, es que dispone que el Atestado Policial tiene valor probatorio *“siempre que las diligencias contenidas en él se hayan actuado en presencia del fiscal”* (artículo 62). Este artículo es interpretado usualmente en concordancia con el artículo 1 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, según el cual, una de las funciones principales del Ministerio Público es la *“defensa de la legalidad”*. Como veremos en un punto posterior de este informe, esta disposición genera diversas aristas problemáticas a nivel práctico para los fiscales y para el sistema judicial en general.

No obstante lo indicado precedentemente, en este estudio postulamos que si bien el sistema inquisitivo-mixto regulado en el CDPP delimita las respuestas del sistema de justicia penal ante el delito; lo cierto es que los principales desafíos para mejorar la calidad investigativa y de la persecución penal frente al mismo trascienden el marco normativo, y se relacionan más bien con las prácticas cotidianas de los actores, y los procesos de trabajo empíricos encarnados en el tradicional de justicia penal. Como veremos en las siguientes líneas, con todas y sus deficiencias, el sistema inquisitivo-mixto contempla garantías básicas que generalmente no son respetadas, por ejemplo, en materia del mandato de detención como medida cautelar del proceso penal (prisión preventiva), el uso de las salidas tempranas (aplicación del principio de oportunidad y del proceso de terminación temprana), siendo el más violentado, el principio de ser procesado en un plazo razonable.

1.3.) La cultura judicial tradicional

El tercer aspecto identificado como un elemento estructural, que limita las capacidades para la persecución penal del delito, es la cultura tradicional de los operadores del sistema de justicia, caracterizada por la poca disponibilidad y apertura para la introducción de cambios profundos orientados a mejorar la calidad de los servicios para la ciudadanía. En definitiva, se sostiene que a lo largo de la historia peruana, han habido importantes intentos de realizar reformas de fondo al sistema judicial (el último, la CERIAJUS, 2003), pero estas propuestas no se han concretado, de alguna forma, por las resistencias de los propios actores involucrados.

Bajo este marco, los actores entrevistados destacan los cambios organizativos que la reforma procesal penal ha logrado introducir en

la justicia penal, entre otros, la incorporación de profesionales de diferentes especialidades para gestionar la carga de trabajo y las audiencias en el Poder Judicial (administradores de juzgados y salas penales), el diseño corporativo de los despachos fiscales y el funcionamiento de las fiscalías de decisión temprana; las políticas de asignación del personal de apoyo a la unidad y no al funcionario, etc. Así, se reitera que el desafío central de la reforma procesal penal es que estos cambios se incorporen y se arraiguen en la ciudad capital de Lima, donde no todos los operadores están acostumbrados a trabajar bajo sistemas de control, cuantitativo y cualitativo, que transparente la calidad de su desempeño.

Se advierte que la cultura judicial tradicional atraviesa cada una de las instituciones del sistema judicial; así, nacería en la Policía y terminaría en el Poder Judicial, pasando por el Ministerio Público y por la defensa, tanto pública como privada. Una litigante entrevistada señaló: *“La idea que prima en Lima es que siempre se ha trabajado así; hemos trabajado así, trabajamos así y trabajaremos así. Estamos hablando de procesos penales secretos, donde prácticamente no hay juicio oral, sino actos de investigación repetidos en cada fase, policial, fiscal y a nivel judicial”*²⁸.

El factor cultural conllevaría también que en determinados jueces subsista la idea de que los fiscales tienen un rol secundario en el proceso penal, y por eso hacen suyas las funciones de persecución penal del delito que les corresponden a estos, generando con ello, que los fiscales no asuman plenamente su rol y responsabilidades constitucionales. Por otra parte, la cultura tradicional también estaría asociada a la derivación rutinaria que algunos fiscales hacen de las denuncias a la Policía, sin la debida orientación estratégica y el control de la labor de estos operadores.

Profundicemos a continuación en la práctica cotidiana de los policías, fiscales y jueces en la investigación y persecución del delito, en las diferentes fases del proceso penal bajo el sistema tradicional de justicia penal.

2) El Ministerio Público como conductor de la investigación del delito

Hemos indicado que, de acuerdo a la Constitución Política peruana, el Ministerio Público es la institución a cargo de perseguir penalmen-

²⁸ Abogada litigante penal Lorena Gamero.

te el delito, labor para la cual cuenta con el apoyo de la Policía Nacional, como la institución profesional y técnica responsable de las tareas de investigación operativa. Bajo esta premisa, en las siguientes líneas buscamos identificar cómo se realiza cotidianamente la labor investigativa del delito que involucra a los fiscales y a los policías, en las diferentes etapas del proceso penal.

2.1.) La investigación preliminar del delito

En la parte cuantitativa de este informe se ha afirmado que en Perú, la mayor cantidad de denuncias por delitos, de toda naturaleza, son recibidas por la Policía Nacional, institución que tiene una amplia cobertura territorial, con las comisarías y las unidades especializadas distribuidas en el país. Estas denuncias pueden presentar detenidos en flagrancia o, tratarse de denuncias de parte. Conozcamos seguidamente el flujo que sigue la investigación preliminar de estos casos.

a. Denuncias de delitos con detenidos

Por regla general, los delitos, sean simples o de alta connotación social, con imputados conocidos o desconocidos o, con detenidos con flagrancia o sin ella, son conocidos en un primer momento por la Policía Nacional.

Según las fuentes consultadas, las denuncias que involucran detenciones en flagrancia, siempre son comunicadas por los policías, a la fiscalía provincial penal de turno, a la cual solicitan la presencia de un fiscal en las sedes policiales, para que participe en las manifestaciones a los detenidos, testigos y víctimas. Igualmente, los fiscales deben estar presentes en las diligencias de levantamiento de cadáveres y en las inspecciones domiciliarias.

Dentro de las 24 horas de detenida una persona, las autoridades policiales formulan y remiten el Atestado Policial correspondiente al Ministerio Público, poniendo al detenido a disposición de la Fiscalía Provincial Penal de Turno, la cual dentro de las mismas 24 horas, debe decidir si formaliza la denuncia penal, lo cual implicará que el caso sea enviado al Poder Judicial (Juzgado Penal de Turno). Cabe precisar que una de las tareas que la Policía debe realizar en los casos que presentan detenidos, es la realización del examen médico legal, para garantizar el buen estado físico de los mismos y descartar la ausencia de torturas o lesiones corporales en las dependencias policiales.

b. Denuncias de delitos sin detenidos

Las denuncias por delitos ante la Policía que no involucran detenidos siguen, en un primer momento, una vía diferente a la anteriormente descrita. Por lo general, las autoridades policiales inician las primeras averiguaciones destinadas a esclarecer los hechos e individualizar a los presuntos autores. De ser este el caso, los policías citan a las partes involucradas para recabar su manifestación policial, y solicitan la presencia del fiscal en estas diligencias. Realizadas todas las investigaciones, los policías remiten el resultado de sus averiguaciones al Ministerio Público, a través de un Atestado Policial (si encuentran presunta responsabilidad penal), o un Parte Policial (si no identifican a los autores o encuentran que no hubo responsabilidad penal). Sin perjuicio de ello, la Fiscalía está facultada para realizar los actos investigatorios directamente, sin acudir a la Policía, dentro de lo cual, puede disponer la recepción de declaraciones indagatorias directas, así como la solicitud de información y de los documentos necesarios para el esclarecimiento de los hechos.

Terminadas las investigaciones preliminares, el Fiscal Provincial Penal evalúa lo actuado y decide si ordena el archivo provisional o definitivo del caso (por ejemplo de las denuncias de hurtos y robos sin sospechosos identificados, en los cuales la Policía no ha encontrado evidencias que permitan ejercer la persecución penal); o si formaliza la denuncia penal ante el Poder Judicial. Es preciso mencionar que así como el mayor porcentaje de delitos simples o comunes se presenta denuncias sin detenidos en flagrancia, también lo son varios casos de connotación social, como el lavado de activos, el tráfico de drogas y los casos de corrupción.

c. Denuncias de parte directamente ante el Ministerio Público

Existen delitos que son denunciados directamente ante el Ministerio Público, a través de la Mesa Única de Partes de las Fiscalías Provinciales Penales. Una vez ingresadas, estas denuncias son derivadas a una Fiscalía Provincial Penal (mediante el Sistema de Información de Apoyo al Trabajo Fiscal - SIATF), la cual debe hacerse cargo de la dirección de las investigaciones. En tal sentido, el fiscal provincial penal dispondrá abrir la investigación policial, para lo cual remitirá los actuados a la comisaría del sector o a la unidad especializada correspondiente; o también podrá optar por abrir investigación fiscal y realizar las diligencias de manera directa. Finalmente, el Fiscal Provincial emite su pronunciamiento final, archivando o formalizando la denuncia penal.

d. Análisis crítico

De acuerdo a las fuentes consultadas, si nos referimos al grueso de los casos, la investigación preliminar de los delitos es una labor efectuada primordialmente por la Policía Nacional, la que solo en casos muy específicos y determinados, recibe la adecuada y oportuna orientación estratégica y el control de sus resultados por parte del Ministerio Público.

Los actores entrevistados indican que la Policía Nacional responde activamente ante el delito flagrante, y también reconocen que su labor es fundamental para esclarecer los delitos. Sin embargo, existe la percepción generalizada de que el desempeño policial no siempre es eficiente, transparente e imparcial, ya que se presentan espacios de corrupción, sea a favor de los denunciados o de los denunciados. Se afirma que hay policías que cumplen sus funciones investigativas con gran probidad, incluso, enfrentando las serias deficiencias logísticas, tecnológicas y de infraestructura en que laboran. No obstante, también se advierte que hay policías que hacen un mal uso de sus atribuciones, siendo pasivos ante la situación de los denunciados y de las víctimas o, en el peor de los casos, manipulando el curso de las investigaciones a favor de alguna de las partes involucradas, a sabiendas que sus acciones u omisiones serán fundamentales en un proceso penal cuyo desarrollo se sustenta en el resultado de la etapa policial, vale decir, en el contenido del Atestado o del Parte Policial.

Sobre el desempeño policial en la investigación del delito, una juez entrevistada señaló: *“Yo encuentro bastantes deficiencias en la investigación policial. Por ejemplo, en un caso de secuestro, la Policía debería indagar todo, cruzar la información, saber si al interior del país ha habido alguna otra investigación a los imputados, si aparecen en otro Atestado, si han participado en otros delitos. Esto no se ve en los Atestados Policiales y cuando llegan al turno, se notan estas deficiencias. Le pongo otro ejemplo, en las lesiones, la Policía solo toma la declaración a la víctima y al imputado, pero no a los testigos, no recoge más evidencias, hace lo indispensable y a veces incluso ni eso; esto es lo que realmente genera que se caigan los casos, porque a nivel preliminar no se recogieron bien las evidencias o no hay las suficientes. Otro problema es que los policías no leen los derechos a los detenidos. Le cuento que hace poco tuve un caso donde el delito era violación sexual y en la parte final del interrogatorio policial le hacen varias preguntas por el delito de hurto agravado ¿Qué había pasado? Que tomaron la declaración sobre otra y no hubo cuidado, entonces*

se mezclaron las declaraciones. Otro problema se presenta en los reconocimientos, en vez de preguntar primero a las víctimas sobre las características físicas del agresor, de frente le muestran la foto del sospechoso. ¿Qué pasa luego? La defensa cuestiona la diligencia. Algunos policías no son conscientes de la importancia de su labor para el proceso penal”²⁹.

Pero ¿cómo se evalúa esta situación considerando el control y la conducción de la investigación del delito que debe ejercer el Ministerio Público? Sobre este punto, los actores entrevistados indicaron que en la justicia penal tradicional, el control y la conducción que ejercen los fiscales de la labor policial es, por lo general, débil, y se verifica solo cuando se trata de casos muy relevantes, o donde hay una fuerte presión de las víctimas, o de los medios de comunicación, e incluso de actores políticos. Se señala que esta situación es transversal para los delitos simples y graves, siendo la excepción cuando un caso adquiere notoriedad –por ejemplo, los casos de corrupción, robos, secuestros, homicidios o extorsiones, denunciados a través de los medios de comunicación o que involucran a figuras públicas–, donde las actuaciones investigatorias y el control de las mismas por parte de los fiscales podrían ser más pormenorizados.

Como ya se ha mencionado al referirnos al diseño del proceso penal tradicional, una característica de la investigación del delito en Perú, es que las normas (Constitución Política, CDPP y la Ley Orgánica del Ministerio Público) apuntan a otorgarle “*valor probatorio*” a las actuaciones policiales realizadas con la presencia física del fiscal. Esta disposición posiblemente tiene sus orígenes en la necesidad de controlar la labor policial, a fin de evitar abusos o medios de tortura para la obtención de autoinculpaciones policiales, pero indudablemente, en el sistema de justicia tradicional, también tiene relación con la instrumentalización con carácter “*indubitable*” que se hace a nivel judicial, de las piezas que componen el Atestado Policial. De esta forma, hoy en día, tanto los policías, fiscales, jueces y en especial los defensores privados, asumen que las diligencias policiales realizadas con la presencia del fiscal son legales y, por el contrario, si no han contado con la presencia de ellos, es decir, si no se observa sus firmas en las actas o declaraciones respectivas, entonces las actuaciones policiales carecen de validez, cuestionándose su veracidad y legalidad.

²⁹ Se omite el nombre de este operador entrevistado, a su solicitud.

En todo caso, las entrevistas realizadas a los operadores nos llevan a plantear que las disposiciones legales antes mencionadas son rutinariamente incumplidas. En primer lugar, debido a la imposibilidad material de los fiscales para poder participar en todas las diligencias a nivel policial, lo que involucraría su desplazamiento a cada una de las sedes policiales del país. Si bien, a través del sistema de Turnos Permanentes, los fiscales sí participan en varias diligencias policiales, lo cierto también es que numéricamente les resultaría imposible estar en todas las acciones investigativas preliminares. ¿Qué es lo que sucede entonces en la práctica? Según las fuentes consultadas, las firmas que aparecen en las declaraciones y en las actas policiales no siempre significan la participación real de los fiscales en las actuaciones policiales, al menos no en la hora que aparecen consignados en los Atestados respectivos.

Los comentarios de un juez sobre la conducción de la investigación preliminar del delito a cargo de los fiscales sintetiza lo que sostene-mos: *“Definitivamente, en la mayoría de los casos, no hay un control y conducción de la operatoria policial por parte de los fiscales. Primero, hay que tener en cuenta que no hay muchos fiscales. El fiscal no está presente en la mayoría de las diligencias, salvo cuando tiene conocimiento que el detenido tiene un abogado, pero generalmente no es así. Este punto genera de partida vicios procesales en las investigaciones, puesto que no se respetan las formalidades que establece la ley. Yo diría que en la práctica el fiscal es una suerte de fedatario postdiligencia (...). ¿Quién debe estar allí para garantizar que las investigaciones se lleven a cabo con todas las garantías y el respeto al debido proceso? Debería ser el fiscal”*³⁰.

Sin embargo, al consultarle a este mismo operador, si el problema central es la presencia o ausencia del fiscal en la diligencia policial, o si lo que se cuestiona es la calidad de la investigación propiamente dicha, el juez respondió: *“Yo pienso que hace falta un control de la investigación policial pero en términos de su desempeño. Hay policías que realmente no conocen o no aplican sus procedimientos y confeccionan Atestados que, a todas luces, tienen deficiencias o insuficiencias. Por ejemplo, no se cumple con los exámenes médicos a los detenidos, las actas presentan horas diferentes, no se cita a los testigos, y ni hablar de la protección a la escena del crimen o de la atención y protección de las víctimas bajo estándares de calidad. Con esto no quiero decir que todos los policías o fiscales son malos. Yo creo que*

³⁰ Se omite el nombre de este operador entrevistado, a su solicitud.

*hay dos tipos, los que están comprometidos con su trabajo, y aquellos a los cuales les da igual y que tienen inercia frente a los casos*³¹.

Pese a lo anteriormente señalado, algunos actores entrevistados coinciden en que ante los casos de alta notoriedad o impacto social, sí se observa un mayor compromiso policial y de los fiscales. Una litigante entrevistada dijo: *“Hay fiscales y policías que tienen mucha experiencia y aplican sus conocimientos al manejo de los casos. Yo he tenido casos bien complejos; incluso como defensora me ha tocado consultar con especialistas financieros, contables e ingenieros porque los temas son muy especializados. Tengo que reconocer que son delitos difíciles de esclarecer porque se requiere del dominio de otras disciplinas y sí me consta el profesionalismo de algunos policías y fiscales (...)”*³².

Un aspecto positivo que los actores reconocen en la labor policial es la excepcionalidad de la tortura o de lesiones contra los detenidos en las sedes policiales, como medio para obtener confesiones sobre el delito inculcado, aspecto que incluso fue avalado por los defensores entrevistados.

2.2.) *Las debilidades en las líneas investigativas iniciales y su impacto en el proceso penal*

Las entrevistas realizadas permitan afirmar que para la investigación de la gran masa de los delitos que llegan al sistema judicial penal, los policías y fiscales no diseñan ni aplican planes investigativos conjuntos, que orienten sus acciones hacia un horizonte determinado. Se valora que esto sí se verifica en los casos más complejos, especialmente ante el tráfico ilícito de drogas y el crimen organizado, donde intervienen las fiscalías y unidades policiales especializadas. Pero, por lo general, los delitos procesados por el sistema común, son investigados a partir de la experiencia adquirida durante el trabajo por cada operador, sea fiscal o policía. Los fiscales entrevistados sostuvieron que en los últimos años, ellos están aprendiendo a elaborar planes de investigación compartidos con los policías, pero reconocen que esto no es la regla general en su institución. En este sentido, se considera que las unidades especializadas, tanto del Ministerio Público como de la Policía, contarían con una mayor experiencia en esta materia y acercamiento recíproco, dado el tipo de delitos cuya investigación tienen a cargo.

³¹ Se omite el nombre de este operador entrevistado, a su solicitud.

³² Abogada litigante penal Giuliana Loza.

Se afirma que usualmente los fiscales formulan las denuncias penales sobre la base de las diligencias de investigación realizadas por los policías, las cuales no siempre tienen una orientación clara sobre el delito que están investigando, la identificación de los autores y la determinación de los niveles de participación y responsabilidad de los mismos. En consecuencia, la gran mayoría de los casos ingresaría al sistema judicial con debilidades que se dan desde el inicio de las investigaciones, las cuales salen a la luz a nivel judicial, y contribuyen a la retardación de la justicia penal, que es la principal deficiencia de cara a la ciudadanía.

Al ser preguntados los fiscales por los motivos porque no desarrollan planes investigativos, estos operadores señalan que ellos y los policías tienen que afrontar día a día una alta carga de trabajo, que limita sus posibilidades de plantear y seguir un camino investigativo ante cada caso. Además, los fiscales consideran que los policías no asumen con suficiente profesionalismo y responsabilidad la función que les corresponde en la investigación operativa y técnica del delito; mientras que los policías advierten que los fiscales son distantes respecto a la labor investigativa y que conocen poco de ella a nivel técnico, derivándoles *“todo lo que reciben”*, incluyendo denuncias que tienen mínimas o nulas posibilidades de esclarecimiento, que únicamente congestionan sus unidades investigativas. Por otra parte, ambos operadores aseveran que no cuentan con incentivos para trabajar con planes estratégicos investigativos, puesto que el esclarecimiento de los delitos no es un elemento que se valora para medir su productividad y eficiencia y tampoco para evaluar su ascenso.

Como ya hemos mencionado, el hecho que la investigación de un significativo número de los delitos no se sujete a una línea investigativa estratégica, genera una serie de problemas desde el inicio de las investigaciones y que se acentúan en la fase judicial. Así, identificamos que habría una relación directa entre la carencia de una línea estratégica del caso a nivel fiscal y policial, y la gran dilación y retardación de justicia que afecta al sistema de justicia penal peruano. ¿Cómo se da empíricamente esta relación? Los actores entrevistados afirman que una vez recibidos los Atestados Policiales, los fiscales los devuelvan a las autoridades policiales y ordenan la realización de más diligencias de averiguación. Por lo general, los fiscales disponen la ampliación de las investigaciones por un plazo de 20 días, periodo que luego de unos meses se extiende por otros 20 días más. Se indica que es indiferente si el delito es simple, grave o de connotación social, lo común es que los plazos no se cumplan, pudiendo la investigación preliminar de un delito tomar varios meses e incluso

años, especialmente cuando hay varios investigados o pluralidad de delitos.

Sobre la lentitud en la investigación del delito, una defensora entrevistada señaló: *“Tengo una investigación policial que lleva tres años y medio y aún no termina y también tuve una investigación policial que inició en el año 2001 y fue cerrada en marzo de 2008. ¿Hay investigaciones preliminares que demoran años! ¿Qué sucede? Los policías envían los Atestados a los fiscales y ellos los regresan a los policías para que hagan ampliaciones y así sucesivamente. En definitiva, el problema nace en los fiscales porque si ellos reciben una denuncia que nada tiene que ver con lo penal, entonces nunca debieran iniciar el caso; en el mejor de los casos, correspondería investigar los hechos denunciados por un tiempo y si no encuentran nada, deberían archivar el caso; pero no, envía la denuncia a la Policía y los policías se llenan de carga. Allí nace el problema de la lentitud del sistema judicial, que luego se repite a nivel de los jueces”*³³.

Al ser consultado respecto a este tema, un fiscal entrevistado indicó: *“Mal haríamos en querer tapar el sol con un dedo. Hay un gran problema de lentitud del proceso penal y de ello no estamos exentos los fiscales. Nosotros recibimos a diario muchas denuncias y expedientes que debemos tramitar (...); no tener carga pendiente significa no tener denuncias ni expedientes en el escritorio y ello implica enviar –las denuncias– a los policías. Por la experiencia, disponemos las diligencias que sabemos que tienen que realizarse. Pero ¿qué pasa? Simplemente que transcurren los meses y cuando los Atestados regresan, vemos que no se ha actuado todo lo que disponemos –por ejemplo se indica que no se pudo ubicar al testigo para que declare–, entonces devolvemos los actuados a la unidad policial de origen, o si vemos que esta no responde, la derivamos a otra dependencia. Es cierto, hay un círculo lento y vicioso que siguen las denuncias”*³⁴.

Ciertamente, en el sistema tradicional de justicia penal es notoria la ausencia de mecanismos de control de los plazos de investigación del delito, en este caso, de la etapa anterior a la denuncia penal, que está completamente a cargo de los fiscales y policías y, que si no involucran un detenido en flagrancia –e incluso en este caso–, pueden tomar un tiempo indeterminado.

³³ Se omite el nombre de este operador entrevistado, a su solicitud.

³⁴ Se omite el nombre de este operador entrevistado, a su solicitud

A la lentitud de las investigaciones en la etapa preliminar, se suma un segundo aspecto problemático originado por las debilidades en la orientación estratégica del desempeño policial y fiscal, que tiene que ver con que los resultados propiamente dichos de las investigaciones, los cuales no siempre tienen la consistencia necesaria para ejercer la persecución penal. Sobre este punto, la reflexión de una juez que diariamente recibe y evalúa las denuncias penales presentadas por los fiscales fue la siguiente: *“En la mayoría de los casos no hay una adecuada dirección de las investigaciones; es más los plazos se vencen, se amplían y se vuelven a ampliar extraordinariamente. Yo tengo en mi juzgado investigaciones preliminares que están incompletas, y se han demorado un año y medio, o dos años. A mí realmente me da pena, porque pienso que si en que en ese momento no se hizo nada, ahora ¿qué vamos a encontrar, a estas alturas? Por ejemplo, tuve un caso de violación sexual que estuvo en investigación preliminar por más de un año, ya tantas cosas habían pasado. La víctima ya no quería recordar lo que le pasó, simplemente quería pasar la página. El imputado ya se había ido fuera del país. Muchos casos, entre que se investigan, que se pide una cosa, que el imputado o la víctima no vino a declarar, se pasa el tiempo. Obviamente, la gente ya no tiene el mismo interés después de un año. Si pasa esto con una violación, imagínese qué sucede con los casos de hurto, estos muchas veces son sobreesidos porque, si bien es cierto que a nivel preliminar la víctima dijo algo, sindicó a una persona, después no ratifica esa versión a nivel jurisdiccional (...)”*³⁵.

El relato de un ciudadano entrevistado –cuyo hijo fue asesinado hace 2 años por dos personas aún no identificadas, caso que sigue en la etapa de investigación preliminar– grafica claramente las deficiencias en las labores investigativas: *“Como usted entenderá, el asesinato de mi hijo fue muy doloroso. Era un joven cristiano y no entendemos aún qué es lo que sucedió. Mi familia y yo nunca habíamos tenido contacto con la justicia y menos de esta forma (...). Pensamos que los policías iban a actuar rápido, que iban a entrevistar a los testigos, que iban a entrevistar a los sospechosos, pero nos dimos con la sorpresa de que hay mucha indolencia. A los pocos días del asesinato, mi hija y yo fuimos por nuestra cuenta a conversar con las personas que vieron los hechos y nos dijeron que estaban dispuestos a declarar (...). Pero pasaron los días y ellos se desanimaron, y así el caso se fue olvidando. Al principio, yo iba dos veces por semana a la Policía, para pedirles, para suplicarles, mover el caso de mi hijo. Los policías*

³⁵ Se omite el nombre de este operador entrevistado, a su solicitud.

me decían que estaban haciendo las investigaciones, pero que tenían muchos casos; incluso yo les daba para la gasolina, para los papeles, pero todo fue en vano. Finalmente no hemos tenido respuesta (...) Luego yo fui al fiscal para pedirle que me ayude. Él ordenó que se priorice el caso de mi hijo, pero fue lo mismo. Yo solo quisiera que alguien me digan qué es lo que sucedió, incluso si mi hijo estuvo involucrado en algún lío, necesitamos saber quién y por qué lo asesinó de esa manera (...)”³⁶.

Al ser preguntado un policía con experiencia en labor investigativa, sobre los motivos que explicarían las deficiencias y la sensación de “apatía policial” que los otros operadores y los ciudadanos tienen respecto al desempeño policial, él indicó: “La investigación de un delito exige dos cosas: concentración y dedicación. Hay que armar un plan de caso y buscar todas las evidencias posibles. ¿Por qué no hay buenos resultados en algunas investigaciones? Primero, porque los policías se sienten abandonados por el Estado. No hay papel en las comisarías ¿Por qué? Porque hay problemas de corrupción en la compra de esos y otros bienes. Hasta con la comida del policía se ve la corrupción y ni qué decir de los servicios del bienestar policial. Si un policía es herido, no tendrá una buena atención médica, ni tampoco medicinas (...). Sobre lo que usted me pregunta, los policías trabajan 24 horas para la institución y tienen 24 horas de descanso (días de franco), como sus sueldos son bajos, entonces se buscan otros trabajos particulares en sus días de franco. ¿Qué origina ello? Que algunos policías vayan a descansar a las comisarías porque tienen que cuidar sus puestos de cuidadores de bancos, restaurantes, discotecas que realizan en las noches y en sus días de descanso. Llegan a la comisaría y sus jefes les dicen: se reportó un accidente de tránsito en x sitio, tienes que ir. Entonces dejan lo que estaban haciendo y salen a cubrir esos incidentes. Así los casos se van acumulando y acumulando”³⁷.

Respecto al problema de fondo que significaría la corrupción para la institución policial, otro policía señaló: “Yo considero que la propia institución y el Estado se valen y se sirven de la corrupción en la Policía. Le doy un ejemplo. Usted, a la hora de asignación del presupuesto, como jefe de unidad, pide llantas para las camionetas. ¿Qué le responden? ¿Cómo? ¿No sabes agenciártelas? “Anda a las empresas de tu zona y pídeles donaciones” ¿O no sabes cómo conseguir nuevas llantas? Es decir, se fomenta la corrupción ¿Qué hace entonces

³⁶ Se omite el nombre de este operador entrevistado, a su solicitud.

³⁷ Se omite el nombre de este operador entrevistado, a su solicitud.

*el jefe cuando vuelve a su unidad? Él llega y dice: a ver chicos, hace falta dinero para las llantas. Todos, a ver, a ver cómo se consigue el dinero. Si uno va a la calle y no consigue el dinero, entonces es malo, es ineficiente porque no sabe cómo moverse en la calle”*³⁸. Es necesario destacar que los dos comentarios anteriores no reflejan necesariamente la situación de toda la Policía ni de la investigación del delito en general, pero sí muestra la agudeza de la problemática de la corrupción, desatención estatal y falta de procesos de control en el desempeño de la labor policial y de sus resultados.

Volviendo a la necesidad de mejorar la planeación de la investigación orientada a la recopilación oportuna de las evidencias que puedan sustentar el caso a nivel judicial, si bien algunos operadores consideran que habría mejores resultados ante los casos de mayor relevancia social, otros actores consideran que ello no siempre sucede. Al respecto, un experto consultado afirmó: *“Todos deberíamos ser capaces de reconocer que, de alguna forma, la eficiencia del sistema judicial se mide en función del peso del expediente y no de su contenido. En los casos complejos esto se nota más. Al investigar delitos complejos, prima el efecto “volumen”. Se piensa que en tanto más complejo es el hecho, el efecto “volumen” del expediente va a ayudar a esclarecer más el hecho y esto incide en la recarga laboral. A veces no se empieza construyendo un plan específico para ese hecho complejo. Se asume que lo que se tiene es cierto, se pide lo de siempre y después no se sabe qué hacer con lo que llega. Por ejemplo, en la trata de personas: entonces eso se solucionaría con hipótesis de casos, sin embargo, los fiscales se pronuncian por proxenetismo. Los fiscales no siempre califican bien las denuncias. No saben cómo investigar los casos y se archivan. En la trata de personas y otros crímenes relevantes hay una organización detrás que hay que saber investigar”*³⁹.

Finalmente, se advierte que otra expresión de las debilidades del enfoque estratégico de parte de algunos fiscales, se refleja en la poca utilización de las salidas alternativas al proceso penal tradicional, como el principio de oportunidad y la terminación anticipada, figuras si bien son impulsadas en el marco de la reforma procesal penal, lo cierto es que están vigentes en todo el país desde varios años, el principio de oportunidad desde 1991 y la terminación anticipada desde 2006. El uso de estos mecanismos prácticamente no aparece en las estadísticas del Ministerio Público respecto al sistema antiguo. Posi-

³⁸ Se omite el nombre de este operador entrevistado, a su solicitud.

³⁹ Abogado especialista en justicia penal Walter Hoflich.

blemente, el poco uso de estos mecanismos, en especial del principio de oportunidad, obedece a factores que se relacionan con la cultura ciudadana tendiente a la solución alternativa de los conflictos, así como la ausencia de políticas del sistema judicial que las faciliten o promuevan; sin embargo, es muy posible que exista un número importante de casos penales que podrían solucionarse tempranamente por estas vías, aportando de esta manera a reducir la carga del congestionado sistema judicial penal que se reporta en Lima.

3) Los protocolos para la investigación de los delitos y su cumplimiento

Los puntos abordados hasta aquí, nos lleva a sostener que en el sistema tradicional de justicia penal, la investigación del delito se realiza a través de relaciones y mecanismos de comunicación formales y escriturales entre los fiscales y policías, y no mediante la conformación de equipos integrados por ambos operadores, que diseñen hipótesis y estrategias investigativas compartidas; al menos esto es lo que sucedería frente a la mayoría de los delitos que ingresan al sistema de justicia penal.

Dado ello y con el afán de profundizar en cómo se investiga el delito y qué herramientas o instrumentos metodológicos orientan esta tarea, buscamos explorar acerca de la existencia de protocolos para investigar el delito, sean compartidos o institucionales, así como su contenido y cumplimiento.

Respecto a este tema, se encontró que en el sistema de justicia penal tradicional, los fiscales y policías no cuentan con protocolos compartidos de actuación ante los delitos. Como ya hemos señalado, la investigación conjunta de los hechos no es la regla general, lo cual guarda coherencia con este hallazgo. Sin embargo, cada institución si cuenta con directrices para orientar su labor. En el caso del Ministerio Público, la Fiscalía de la Nación ha expedido reglas para orientar la labor de los fiscales frente a algunos delitos. Además, hay instrumentos que el Ministerio Público ha desarrollado a raíz de la reforma procesal penal, cuya aplicación podría aportar al mejoramiento de la organización y orientación de las investigaciones en los distritos judiciales donde aún no rige el nuevo Código Procesal Penal, incluyendo la ciudad capital de Lima. Entre estos instrumentos encontramos los siguientes: "*Formato de Estrategia de Investigación*" (Plan Investigativo), "*Formato de Conocimiento de Hecho Delictivo*", "*Formato para la Protección de Escena del Delito*", "*Formato para el Reconocimiento del Cadáver*", y "*Formato para la Cadena de*

*Custodia*⁴⁰. Al ser preguntados los fiscales por qué no se usan estas herramientas a nivel nacional, se tuvo como respuesta que en la Policía Nacional hay resistencias en torno a la vigencia del nuevo Código Procesal Penal, y que la Policía Nacional señala no contar con los recursos necesarios para la reproducción impresa de los referidos formatos.

Por otro lado, la Policía Nacional cuenta con el instrumento llamado “*Manuales de Procedimientos Operativos Policiales*” (MAPROPOL), cuya última versión es del año 2009. Los Libros II y III de esta herramienta contienen todos los pasos a seguir para investigar técnicamente un delito, incluyendo la planificación de la investigación, el planteamiento de las hipótesis necesarias, la coordinación con el Ministerio Público, y las diligencias en función de cada delito. La estructura general de las directrices generales son: a) concepto de la investigación policial, b) características de la investigación, c) método general de la investigación, d) perfil del investigador policial y, d) características del detective. En función de cada uno de los delitos tenemos el siguientes esquema: a) concepto del grupo delictivo a desarrollar b) base legal, c) bien jurídico protegido, d) sujetos activos y pasivos del delito, e) tipología, f) labores del asesor policial, y g) los procedimientos operativos policiales básicos ante cada tipo de delito.

Existen tres aspectos que es necesario evaluar sobre el diseño y la aplicación cotidiana del MAPROPOL en la investigación del delito. En primer lugar, este documento –al igual que todas sus versiones anuales anteriores en los últimos 4 años– es solo un proyecto normativo, es decir, no cuenta con la aprobación oficial de la institución policial. Al ser consultados los policías sobre los motivos de esta situación, se menciona que la aprobación de este documento depende de la vigencia de otros instrumentos de gestión que están pendientes a nivel del Ministerio del Interior (como el Reglamento de Organización y Funciones de la Policía). Es así que en la práctica, los cambios que a nivel político se registran en las autoridades del Ministerio del Interior, afectan el desarrollo de las herramientas técnicas que requiere la Policía para actuar a nivel operativo. El MAPROPOL contiene más de 300 páginas, pero en un proceso penal no podríamos exigir a los policías su cumplimiento, dado que este no un protocolo oficial de la institución policial.

⁴⁰ Disponibles en http://www.mpfn.gob.pe/ncpp/files/5240bf_codigo_formatos.pdf

Sin embargo, más allá de la aprobación formal del MAPROPOL, hay serios cuestionamientos a su seguimiento y cumplimiento a nivel práctico. En este sentido, los policías indican que hay dos áreas débiles. Lo primero es que no hay un sistema de capacitación y entrenamiento permanente de la operatoria policial para la investigación criminal, labor que se efectúa sobre la experiencia que va adquiriendo cada operador en el terreno, pero la institución no cuenta con procesos de verificación permanente del conocimiento y la aplicación de estas herramientas. En segundo lugar, se observa que la estructura y gran extensión del MAPROPOL no facilita su consulta y aplicación cotidiana. Se trata de un cuerpo de más de 300 hojas, que termina siendo solo un instrumento de referencia para los policías, esto es, no todos los policías lo conocen y menos lo aplican.

Un estudio policial sobre el Manual de Procedimientos Operativos Policiales de una unidad especializada policial sintetiza lo antes mencionado: *“Se desprende que el Manual de Procedimientos Policiales (...) se aprecia que se ha centrado en la transcripción de los conceptos, modalidades, base legal y requisitos; sin embargo, no define la operatoria policial para cada uno de los ilícitos. Asimismo, el contenido del Manual, en cuanto al procedimiento operativo policial se circunscribe al acopio de evidencias, diligencias a realizar, conceptos que se repiten de forma general para todos los demás ilícitos penales. Se ha efectuado una visita al personal que tiene que aplicar este manual (...) la mayoría desconoce su existencia o los confunden con otros instrumentos. También se ha revisado algunos atestados policiales que no se siguen estos procedimientos, lo que hace inferir que es por desconocimiento o que simplemente no se pone en conocimiento del personal y no se cuenta con una cartilla sobre los diferentes casos que tienen que investigarse. Se ha podido percibir que el personal conoce los procedimientos operativos generales de los casos que en su mayoría investigan, quedando los otros relegados (...)”*⁴¹.

En consecuencia, sostenemos que si bien hay policías que conocen muy bien qué y cómo realizar la investigación de los delitos (por ejemplo ante los ilícitos financieros, drogas o casos de corrupción), también es cierto que ante otros casos –que son la mayoría–, los policías operan a partir de lo que recuerdan que aprendieron en la escuela policial y sobre todo, a partir de su experiencia personal individual, lo cual conlleva falencias que se evidencian en la etapa judi-

⁴¹ <http://www.pnp.gob.pe/direcciones/dirseg/biblioteca/Investigacion%20de%20Delitos/Analisis%20Critico%20de%20los%20Procedimientos%20Operativos%20DIDSE/Analisis%20Critico%20Procedimientos%20Operativos%20DIDSE.pdf>

cial, entre otros, ante los delitos de homicidios, violaciones sexuales, trata de personas y otros.

Cabe informar además que en el caso peruano, los medios de comunicación tienen un notable y rápido acceso a la escena del crimen y al contenido de los atestados policiales cuando se reportan algunos delitos de alta atención pública. En palabras de una fiscal entrevistada *“Ese es un tema que yo cuestiono diariamente. Los policías, en vez de dedicarse a proteger la escena del crimen, permiten que los periodistas ingresen y contaminen las evidencias. No podría decir si se trata de desinformación sobre los procedimientos y las funciones que les corresponde ante el delito; si se trata de una política institucional de la Policía, o simplemente si se trata de corrupción. En todo caso, nos malogran el caso y encima, en la prensa televisiva aparecen como eficientes”*⁴².

4) La investigación del delito en la etapa judicial

En este punto vamos a referirnos a la fase instructiva o de investigación judicial, que en el sistema de justicia penal tradicional, tiene como objetivo reunir todos los elementos probatorios del delito.

Como ya hemos mencionado, una vez que el fiscal formula su denuncia ante el Poder Judicial, el juez penal decidirá si abre un proceso penal, lo cual se formaliza mediante la expedición del Auto de Apertura de Instrucción. Si el caso presenta una persona detenida, para la cual el fiscal ha solicitado la detención preventiva (mandato de detención), esta decisión será tomada por el Juzgado Penal de Turno, el que, a partir de lo fundamentado en la denuncia escrita del fiscal, decidirá ello, o en su defecto, optará por dictar la comparecencia del procesado. Si el juez decide el mandato de detención, dispondrá el internamiento del procesado en un establecimiento penitenciario.

El Auto de Apertura de Instrucción da inicio al expediente penal y abre la etapa de instrucción o investigativa. En esta fase, el juez penal asignado al caso dispone la realización de todas las diligencias necesarias para esclarecer los hechos denunciados. Esta tarea se realiza principalmente a partir de los requeridos del fiscal en su denuncia penal, los cuales son reproducidos en el Auto de Apertura de Instrucción, sin perjuicio de que, durante la fase investigativa puedan

⁴² Se omite el nombre de este operador entrevistado, a su solicitud.

disponerse otras actuaciones. Dentro de las diligencias realizadas en esta fase judicial encontramos la declaración instructiva del procesado, la declaración preventiva de las víctimas, las declaraciones de los testigos, las diligencias de confrontación, la realización de pericias y su respectiva ratificación, las inspecciones o visitas judiciales, entre otras.

Como ya hemos visto, en el sistema tradicional de justicia penal, hay dos tipos de procesos penales: los procesos ordinarios y los procesos sumarios. En los procesos sumarios, una vez realizadas las diligencias mencionadas, el juez dicta sentencia. En los procesos ordinarios, finalizada la etapa de instrucción, el fiscal emite su dictamen fiscal, en el cual se puntualizan las diligencias solicitadas, las diligencias actuadas, y las que faltan por actuar. Posteriormente, el juez penal emite un informe final, y eleva los autos a la Sala Penal Superior, la cual determinará si se abrirá o no el juicio oral.

Si la Sala Penal dispone la realización del juicio oral se programarán las audiencias, donde se recibirán las declaraciones orales de las partes, de los testigos, de los peritos, etc. Finalmente, el caso será resuelto con una sentencia absolutoria o condenatoria, la cual podrá ser objeto de recurso de nulidad, que será tramitado ante la Corte Suprema de la República.

Existen críticas al desarrollo de la fase de instrucción o de investigación judicial en el sistema tradicional de justicia penal, las cuales abordaremos a continuación.

4.1.) La prisión preventiva o mandato de detención

El punto medular, y de seguro, el más sensible del proceso penal con relación a los delitos de connotación social, es la decisión de la prisión preventiva, también conocida en el sistema tradicional de justicia penal, como el mandato de detención o detención preventiva.

Hemos visto que en los distritos judiciales sin reforma procesal penal, esta medida cautelar debe sujetarse a tres requisitos: presunta participación, pena probable (1 año mínimo) y peligro procesal (fuga y obstaculización). Estos elementos están contemplados en el artículo 135° del Código Procesal Penal de 1991, el cual se aplica a todo el territorio nacional. Si bien el contenido total de este Código nunca entró en vigencia, observamos que, al menos desde el punto de vista legal, el artículo 135° introdujo la valoración de los peligros procesales para decidir el internamiento preventivo de los procesados.

A diferencia de lo que sucede con el nuevo Código Procesal Penal, en el sistema de justicia penal tradicional, el mandato de detención se decide sobre la base del sustento escrito del fiscal en su denuncia penal. Prácticamente, no hay un debate ni el ejercicio a la contradicción de este requerimiento fiscal. La decisión es tomada por el juez penal de turno penal, quien debe verificar el cumplimiento y la fundamentación de los tres requisitos en la denuncia fiscal.

Respecto a este punto, los operadores cuestionan seriamente la forma y el sustento sobre el cual se decide el mandato de detención. Se denuncia que hay una gran discrecionalidad en este tipo de decisiones, sobre todo debido a la falta de transparencia y publicidad para dictar esta medida cautelar, así como por la cultura judicial y de la ciudadanía, que visualizan a la detención preventiva como una pena adelantada, relacionándola directamente con la eficacia del sistema judicial frente al delito. En este contexto, se asevera que difícilmente las denuncias fiscales sustentan debidamente el peligro –para el proceso penal, para la víctima o para la sociedad–, que representaría el procesamiento del imputado en libertad, siendo la fundamentación de este requisito, un mecanismo más formal que real en las denuncias fiscales. Adicionalmente, los operadores visualizan que en determinados casos, hay presiones de orden político, influencia de los medios de comunicación y también corrupción, para dictar el mandato de detención. Todo esto generaría casos penales en los cuales, siendo necesario, no se dicta el mandato de detención, y otros casos, en que sin haber peligro procesal, se opta por esta medida, lo que sería transversal para los delitos de poco impacto ciudadano, y para los casos de connotación social.

Es importante reconocer que, sin duda, hay casos penales en los cuales es necesario y legítimo dictar el mandato de detención preventiva a los procesados, situación que comprende algunos delitos de connotación social, de cara a garantizar el procesamiento penal. Sin embargo, el hecho cuestionable al sistema tradicional de justicia penal, es la ausencia de la relación directa que debería existir entre tres elementos propios de la etapa investigativa judicial: a) la decisión de la medida de coerción procesal a imponer, b) los actos investigatorios orientados a reunir los elementos probatorios, y c) el plazo para efectuar los mismos. En este contexto, vuelven a cobrar relevancia las debilidades que se presentarían en el planteamiento de la teoría de caso por parte de los fiscales –y también de los jueces que asumen la conducción de esta primera etapa judicial–, lo que repercute en la excesiva duración del proceso penal en general, dentro de lo cual, el elemento más simbólico es el mandato de detención.

Además, al igual que otros países de la región, el sistema judicial peruano carece de mecanismos efectivos para supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva o al mandato de detención, aspecto que también contribuiría a la centralización de los operadores en esta medida. Especialmente para el procesamiento de los imputados por casos de corrupción, entre los años 2002 y 2006, se utilizó el arresto domiciliario; sin embargo, esta medida fue cuestionada por su excesiva duración –también relacionada a la retardación de la justicia penal en general– y por la utilización de los escasos recursos policiales disponibles, a los cuales se les asignó el resguardo de las viviendas de estos procesados (260 policías en el año 2005)⁴³.

En todo caso, la ausencia de mecanismos de supervisión del cumplimiento de las disposiciones y prohibiciones cuando se dispone la comparecencia, generan un espacio de riesgos, más que para el proceso penal en sí, para la víctima y los testigos, en términos de su seguridad y aporte al proceso penal. Como lo demuestra la casuística peruana e internacional, la dictación del mandato de detención no reduce, sino que incrementa estos riesgos, puesto que desde la cárcel pueden disponerse medios de amedrentamiento iguales o superiores a los que podrían generarse en libertad.

Como veremos en el siguiente punto, el mandato de detención o prisión preventiva también se relaciona directamente con la excesiva duración del proceso penal en el sistema tradicional de justicia penal.

4.2.) El direccionamiento investigativo de los fiscales en la etapa judicial

Hemos manifestado que en el sistema de justicia tradicional, el proceso penal puede encausarse por la vía sumaria u ordinaria. A continuación, presentaremos las principales conclusiones acerca del desarrollo de la fase de instrucción, que en el proceso ordinario es la fase previa al juicio, y que en el proceso sumario constituye la fase única, a partir de la cual se decide el caso. Al igual que lo realizado al analizar la fase de investigación preliminar; en este punto nos detenemos en el desempeño de los fiscales en lo relativo a la tarea de acopio de

⁴³ Un análisis detallado de los cambios normativos realizados durante los últimos años en materia de las medidas de coerción procesal, incluyendo el arresto domiciliario se encuentra en Arsenio Oré, “Las Medidas Cautelares Personales en el Proceso Penal Peruano”, Instituto de Ciencia Procesal Penal, 2008, disponible en <http://www.incipp.org.pe/modulos/documentos/archivos/medidascautelares.aog.pdf>

los elementos probatorios que acrediten el delito y permitan su sanción penal.

Los actores entrevistados sostienen que las prácticas de los operadores en la etapa de la instrucción, se condicen con el diseño del proceso penal regulado en el CDP, que implica un fuerte liderazgo del juez especializado en lo penal, como director de esta fase procesal. Se coincide en sostener que las fiscalías especializadas en criminalidad organizada, corrupción y delitos de lesa humanidad, ejercen un rol mucho más activo que las unidades fiscales comunes frente al delito, pero que esta situación no se verifica en la mayoría de los casos penales.

Lo mismo que sucede en torno a la etapa de la investigación preliminar del delito; se reportan importantes cuestionamientos al desempeño de algunos fiscales en la fase de instrucción y la conducción que debieran ejercer de las actividades investigativas del delito. De acuerdo a las fuentes consultadas, esta tarea generalmente recae, en teoría en los jueces penales, pero en la realidad, es asumida por los secretarios y los asistentes judiciales. Así, en los casos comunes, no sería extraño que esta fase se caracterice por la mera repetición de las diligencias actuadas previamente a nivel policial, e incluso a nivel fiscal, con la formulación de las mismas preguntas a los imputados, a los testigos y a las víctimas, y la solicitud reiterativa de todos los documentos o medios escritos dispuestos en el Auto de Apertura de Instrucción, sin la debida evaluación técnica y pormenorizada, de la necesidad de los mismos, y sobre todo de su aporte a la teoría del caso planteada ante el delito en cuestión. El acopio de los medios de prueba obedecería entonces a procesos rutinarios y de tramitación, antes que a una orientación de persecución penal del delito, marco en el cual los fiscales ejercen un papel secundario y complementario al juez.

De esta forma, a los tiempos muertos detectados en la fase de la investigación preliminar del delito, se sumarían las dilaciones que se observan en la etapa de la instrucción judicial, originada en algunos casos, no solo por la inasistencia de las partes citadas a las diligencias (imputados, víctimas, testigos o peritos), sino también por la lógica de la repetición sin un claro rumbo, de las actuaciones investigativas. Esta problemática afecta a los imputados, particularmente si se encuentran privados de libertad, pero sobre todo a las víctimas, puesto que se les hace revivir el momento desagradable de la realización del delito una y otra vez. Debemos tener en cuenta que esta situación afecta al grueso de los delitos, sean simples o de connotación social.

Al respecto, un abogado litigante aseveró: “A veces el fiscal llega cuando la declaración ya está terminando y comienza a formular las mismas preguntas que acaba de hacer el secretario judicial. Cuando una vez me pasó eso le reclamé, y la fiscal me contestó que no eran las mismas preguntas, que las estaba “matizando”. ¿Qué quiere decir eso? Claramente eran las mismas preguntas. Los fiscales no se dan abasto para estudiar todos de los casos que tienen a su cargo. Hay fiscales cuidadosos pero otros son simplemente son ineficientes”⁴⁴.

En cuanto a la teoría del caso, se afirma que en la etapa de instrucción, es posible constatar hasta tres teorías del caso de cara al ejercicio de la persecución penal: a) la teoría de caso planteada por los fiscales, b) la teoría de caso que formulan los jueces o los actores judiciales, y) de ser el caso, la teoría de caso planteada por los procuradores públicos. Así, en el sistema tradicional de justicia penal, el rol de garantía que le corresponde al juez penal, queda completamente desdibujado en la fase investigativa judicial.

Como ya se advertido, el problema más álgido del proceso penal peruano es la falta de celeridad. Hemos afirmado que, legalmente, el proceso penal ordinario debería durar un máximo de 10 meses en promedio (para los casos complejos), y un proceso sumario alrededor de 3 meses. La realidad dista largamente de estos plazos. Un estudio realizado en el año 2006, con motivo de la reforma procesal penal, demostró que en Lima un proceso ordinario toma alrededor de 44 meses (desde el auto de apertura de instrucción hasta la sentencia de primera instancia), y un proceso sumario alrededor de 23 meses (desde el autor de apertura de instrucción hasta la decisión de primera instancia). Esta situación grafica la gravedad de la retardación de la justicia penal en la ciudad capital de Lima⁴⁵. Es necesario tener en cuenta que tanto por la vía ordinaria, como por la vía sumaria, se procesan delitos de connotación social, como homicidios, secuestros, violaciones sexuales y actos de corrupción. Complementariamente a esto, se un estudio formulado en el año 2008 demostró que los juzgados penales tienen alrededor del 60% de los casos en situación de “pendiente”, es decir, casos con corresponden a casos de años anteriores al ejercicio actual⁴⁶.

⁴⁴ Se omite el nombre de este operador entrevistado, a su solicitud.

⁴⁵ Medición de línea base, obtenida del inventario de los juzgados y salas penales con reos en cárcel de la Corte Superior de Justicia de Lima, julio 2004, Iris Center.

⁴⁶ Wilson Hernández, “La Carga procesal bajo la lupa: por materia y tipo de órgano jurisdiccional”, Justicia Viva, 2008, p. 32, disponible en http://www.justiciaviva.org.pe/publica/carga_procesal.pdf

Al ser consultados los operadores sobre esta problemática, ellos identifican que, junto con otros factores –como la recarga de trabajo y las necesidades de más dotación de recursos humanos⁴⁷–, un factor que influye sustancialmente a la congestión procesal de los casos penales, es la ausencia de una orientación direccionada de las actividades investigativas en la fase de instrucción, que proyecte el curso investigativo a lo que será el juicio oral. Se indica que esto no sucede regularmente, y que por el contrario, en la etapa de instrucción, se solicitan documentos, actuaciones y diligencias que no siempre van a aportar a esclarecer el caso, más si van a incrementar el volumen del expediente judicial. En este contexto, también se cuestiona el desempeño de los defensores, que tienen como estrategia la dilación de los procesos; empero, indudablemente, esta situación también se deriva de las debilidades fiscales para el diseño de una línea investigativa clara y coherente desde el inicio de las investigaciones⁴⁸.

En este punto, las versiones de los actores entrevistados confirman los hallazgos cuantitativos de este reporte, que dan cuenta que habría un importante número de casos abiertos en las fiscalías y juzgados penales, respecto de los cuales se formulan solicitudes de ampliación de los plazos investigativos, dilatándolos, en algunos casos justificadamente, pero en otros no. Recordemos que, a partir de las cifras públicas del Ministerio Público, estimamos que, en el año 2009, alrededor del 31% del total de penales (expedientes) se encontraron pendientes, dentro del cual existieron 51.772 casos en los cuales se solicitó la ampliación del plazo (23% del total de casos anuales).

Como ya hemos referido, la principal arista visible y controversial originada por la dilación del proceso penal en la fase de instrucción, es la prisión preventiva o mandato de detención. Un experto en materia penitenciaria entrevistado formuló la siguiente reflexión acerca de este tema: *“En el año 2004 hicimos un estudio donde demostramos que alrededor del 45% de las personas privadas de libertad, eran liberadas entre 2 días y 3 años, lo que supone periodos relativamente cortos de la detención preventiva. Esto daría cuenta que, si estas personas salieron libres fue porque se cambió la medida cautelar por la comparecencia, o hubo una absolución, o si se dictó una condena por un periodo corto; esos tres supuestos demostrarían que el man-*

⁴⁷ También se considera importante el reforzamiento de los convenios y mecanismos de la cooperación penal internacional, para poder ejercer eficientemente la persecución penal de los delitos de alcance internacional.

⁴⁸ Abogada litigante penal Maeva Curazzi.

dato de detención no fue lo suficientemente razonado, es decir, el caso no justificaba una decisión tan importante como es la prisión preventiva"⁴⁹. En todo caso, en Perú subsisten discrepancias públicas por las liberaciones solicitadas y concedidas por exceso de carcelería, interpuestas por acusados de delitos de corrupción sistémica y/o violaciones a los derechos humanos. Cabe señalar que, de acuerdo al CDPP, en el proceso ordinario una persona puede estar detenida preventiva máximo por 18 meses y, en el proceso sumario, por un máximo de 9 meses. En casos complejos, estos plazos se pueden duplicar.

Con relación al mandato de detención, cabe exponer que en últimos meses, han surgido en Perú cuestionamientos públicos por la demora en los procesos judiciales contra los militares procesados por violaciones a derechos humanos. En septiembre de 2010, el Poder Ejecutivo, haciendo uso de las facultades excepciones que solicitó al Congreso de la República, proyectó el Decreto Ley Nro. 1.097, cuya finalidad fue otorgarles a estos encausados, una serie de beneficios procesales y penitenciarios, sobre la justificación de la necesidad de adelantar el nuevo Código Procesal Penal a estos casos. Más allá de la impertinencia política del Decreto Ley Nro. 1.097 –que nunca entró en vigencia–, lo cierto es que el origen del problema es real, esto es, la dilación de los procesos penales es un problema latente; pero no solamente afecta a los procesados antes mencionados, sino a todas las personas que, de alguna u otra forma, resultan involucrados en un proceso penal. Es importante valorar las bondades que trae el nuevo sistema acusatorio, en términos de transparentar el proceso penal y volverlo más eficiente para todos los imputados y víctimas, sobre la base del derecho de igualdad de todas las personas ante la justicia.

Volviendo a la importancia de mejorar la conducción estratégica investigativa del delito, los actores entrevistados advierten que las debilidades antes detalladas son, de alguna manera, las que dan pie a que, en algunos casos penales, después de vencerse y ampliarse los plazos de la fase instrucción, estos no tengan posibilidades reales de ir al juicio oral, o que subiendo los expedientes a las salas penales superiores, estos órganos dispongan la nulidad de los actos investigativos realizados, ordenando que se vuelva a realizar la investigación. Hay actores que manifiestan que las nulidades de las actuaciones procesales realizadas en las primeras instancias judiciales, son una práctica común en el sistema de justicia penal tradicional peruano, a las que contribuyen las malas prácticas de los defensores, quienes encuentran en estos

⁴⁹ Abogado penalista Wilfredo Pedraza.

mecanismos vías de dilación de los casos. Pero también hay actores que identifican que la ausencia de un enfoque estratégico por parte de algunos fiscales, contribuye de manera relevante a las nulidades de las investigaciones en la fase de instrucción, en las instancias superiores. En buena cuenta, debemos valorar que las posibilidades de perseguir penalmente un delito de manera exitosa, se reducen conforme pasa el tiempo, y la realización de nuevos actos probatorios surtirían efectos positivos solamente en un reducido número de casos.

5) El sistema pericial y la investigación de los delitos

La persecución penal de determinados delitos exige el dominio de materias muy especializadas por parte de los operadores que intervienen en los casos respectivos, especialmente de los policías, fiscales y peritos a cargo de analizar las evidencias. Considerando ello, otro aspecto abordado durante el trabajo de campo, ha sido el desempeño de los peritos en el ámbito de la justicia penal.

Sobre este punto, en primer lugar debemos indicar que en Perú, los servicios periciales abarcan los ámbitos público y privado. En el área estatal, encontramos a los peritos de la Dirección de Criminalística de la Policía Nacional (DIRCRI), y a los peritos del Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público. En sector privado, están los peritos registrados ante el Poder Judicial (REPEJ), que formulan sus exámenes e informes a petición de una o de ambas partes intervinientes.

Las entrevistas realizadas indican que el sistema de justicia peruano cuenta con peritos especializados en diversas áreas forenses, dentro de ellas, en criminalística, balística, toxicología, contabilidad, ingeniería y finanzas. Los peritos que son reconocidos como los más experimentados pertenecen a la DIRCRI, sin perjuicio que los miembros del Instituto de Medicina Legal gozan de prestigio por sus experticias en exhumaciones forenses.

En opinión de los actores entrevistados, los avances en los servicios periciales no han ido de la mano con las necesidades que surgen a raíz de una cada vez más compleja gama delictiva. Así, se afirma que los peritos públicos son numéricamente insuficientes para atender a las necesidades del sistema de justicia, y que además, sus experticias no siempre guardan relación con los casos que se les asignan. En este sentido, la necesidad de contar con un sistema de acreditación que garantice un estándar mínimo de la calidad de la asistencia profesional que brindan los peritos, se visualiza como un requerimiento de importancia. Una abogada litigante entrevistada afirmó: *“Ni el Minis-*

terio Público ni la Policía cuentan con soportes periciales contables o financieros para darle fluidez a la investigación, lo cual se agrava en las provincias (...). Una vez tuve una pericia contable. El perito policial llegó y nos dijo que hacía dos años había trabajado en el tema, pero que durante los últimos años estuvo trabajando en el departamento de homicidios y que ahora había sido cambiado de nuevo. Esto indudablemente puede traer cuestionamiento sobre la experticia de este funcionario. ¿Qué confianza puede despertar en nosotros y en los propios fiscales el informe de peritos sin la debida acreditación? En ese caso en particular, la investigación policial ya lleva tres años y medio y aún no termina”⁵⁰.

Con relación a los peritos privados, los actores entrevistados manifiestan que los costos de estos especialistas a veces no pueden ser cubiertos por las partes y que además, es fundamental mejorar los mecanismos de transparencia para la designación de estos peritos, a efectos de garantizar la credibilidad y confianza en los mismos. Un abogado litigante sostuvo: “(...) *Determinada contribución de carácter pericial tiene un costo y cuando ese costo no está presupuestado y la institución (Policía, Ministerio Público o Poder Judicial) no tienen presupuesto, entonces se financia privadamente, así los honorarios de los peritos son asignados con los recursos de las partes del proceso, ya sea el imputado, el agraviado o la parte civil. Ello no necesariamente garantiza la calidad de la pericia*”⁵¹.

Por otra parte, para efectos del sistema tradicional de justicia penal, por una decisión de vinculante de la Corte Suprema, la ratificación del informe pericial o la realización del pericial “*no es una condición ineludible de la pericia como medio de prueba válido valorable por el juez del juicio, en consecuencia su no actuación no es causal de nulidad de la sentencia, ni de la exclusión de la pericia como medio de prueba*”⁵². Si bien pueden formularse cuestionamientos a esta decisión –sobre todo a la luz del principio de contradicción oral que se busca fortalecer con la vigencia del sistema acusatorio–, lo cierto es que, de acuerdo a las entrevistas realizadas, existe un desconocimiento de algunos fiscales, procuradores y defensores sobre esta decisión vinculante, observándose casos menores –como los hurtos de celulares o de billeteras– en los cuales se solicita la designación de un perito especialista a fin de que efectúe la pericia de valorización,

⁵⁰ Abogada litigante Giuliana Loza.

⁵¹ Abogado litigante Arsenio Oré.

⁵² Acuerdo Plenario 2-2007-CJ116, de fecha 16 de noviembre de 2007, Corte Suprema de Justicia, Pleno Jurisdiccional de las Salas Penales Permanente y Transitoria.

y también se solicita la nulidad de las actuaciones sobre la argumentación de la no ratificación del informe pericial.

De este modo se muestra que el incumplimiento de los peritos a las citaciones para la realización de los exámenes periciales, termina siendo un factor más que aporta a la lentitud del sistema de justicia penal. Un estudio del Poder Judicial sobre los peritos penales sostuvo lo siguiente: *“En el área penal, las pericias son gratuitas, no obstante uno de los criterios de evaluación es la disponibilidad que tengan los señores peritos postulantes para la ejecución de este tipo de pericias, lo que en todos los casos manifiestan su disponibilidad, lamentablemente en el momento que se les requieren, no aceptan argumentando la falta de tiempo”*⁵³.

Para terminar, se considera necesario fortalecer la capacitación de los fiscales, pero también de los jueces, procuradores públicos y defensores, en las materias a debatir en los debates periciales orales, donde, según se informa, se puede llegar a observar el desconocimiento técnico de estos actores respecto a las argumentaciones de los peritos. También se señala que no todos los peritos tienen las condiciones y capacitación necesarias para afrontar un juicio oral, lo cual posiblemente se notará con más agudeza en el marco del nuevo proceso penal acusatorio, donde la exigencia a estos operadores se va a incrementar, en torno a la sustentación oral de sus informes y opiniones técnicas, sujetas plenamente al contradictorio.

6) Reflexiones sobre el nuevo Código Procesal Penal y los delitos de connotación social

Como ya se ha señalado, el objetivo central de este estudio es conocer la realidad del servicio de justicia penal en los 16 distritos judiciales donde aún no rige el nuevo Código Procesal Penal, y evaluar las capacidades de respuesta frente a los delitos de connotación social. Sin embargo, adicionalmente a este trabajo, en las siguientes líneas planteamos reflexiones acerca de la vigencia del nuevo Código Procesal Penal y su posible impacto en la investigación del delito, con la finalidad de vincular ambas temáticas de cara a los desafíos necesarios a potenciar en el ámbito de la persecución penal eficiente del crimen.

⁵³ Presentación power point “Órganos de servicio y auxilio judicial en el sistema de administración de justicia”, 2006, www.auditoriajudicial.org.pe/

6.1.) *La reforma procesal penal es necesaria y presenta resultados alentadores*

La reforma procesal penal en Perú es, irrefutablemente, un proceso necesario, y que se visualiza como próspero en los distritos judiciales donde rige el nuevo Código Procesal Penal (en adelante CPP). Ello supera las percepciones de los operadores acerca de los elementos que la justifican, abordados en este estudio. En esta línea, existe información estadística oficial, que da luces de los beneficios que la vigencia del CPP viene trayendo, particularmente en las siguientes áreas: a) descongestionamiento o represamiento del sistema tradicional de persecución (aplicación de salidas tempranas y de mecanismos alternativos al juicio oral, como los archivos a nivel fiscal y la negociación de la pena mediante la terminación anticipada), b) celeridad procesal y cumplimiento de los plazos legales, c) reducción de la prisión preventiva e incremento de personas condenadas, y d) mejoramiento de la atención a las víctimas de delitos violentos, entre otros logros⁵⁴. Dentro del universo de los delitos de connotación social que viene recibiendo condenas con más celeridad –al menos en comparación con el sistema antiguo–, destacan los delitos sexuales, así como los robos y hurtos agravados.

No obstante, es importante precisar ciertos puntos sobre los cuales hay que tener particular cuidado, porque posiblemente, sean el centro de los aspectos más críticos en cuanto a las respuestas que exige la ciudadana del sistema de justicia penal.

6.2.) *Los archivos a nivel fiscal*

En primer término, las capacidades para investigar los delitos tienen incidencia en los casos que se archivan preliminarmente con el CPP. De acuerdo a la información disponible, con el nuevo sistema procesal penal, se están archivando tempranamente alrededor del 55% de las denuncias de delitos⁵⁵, lo cual si bien muestra que el sistema es capaz de extraer tempranamente los casos que no cuentan con los elementos suficientes para ejercer exitosamente su persecución penal a nivel judicial, ello también evidencia la necesidad de fortalecer las capacidades de una investigación eficiente y productiva de este uni-

⁵⁴ Ver “Informe general sobre los resultados de la aplicación del Código Procesal Penal”, Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal, Ministerio de Justicia, abril, 2010.

⁵⁵ Con excepción de Madre de Dios donde los archivos oscilan el 38% de las denuncias ingresadas a las fiscalías.

verso de casos archivados, o al menos de algunos de ellos, particularmente, los que generan mayor preocupación a la ciudadanía.

En este sentido, más que actos o ejercicios de investigación repetitivos o aislados, posiblemente resulte más útil, la integración de la información que puede obtenerse de este universo de casos archivados, a fin de establecer posibles y relaciones entre ellos, *modus operandi*, lugares de incidencia, o similares. En otras palabras, se plantea el desarrollo de una política de investigación policial y de persecución penal estratégica frente a este tipo de casos. Ello sería provechoso, por ejemplo, frente a los hurtos “al paso”, que se registran en gran cantidad, pero que no son formalizados penalmente por la falta de elementos que permitan sancionar a las personas que diariamente comenten este tipo de actividades. Estas medidas tendrían que complementarse con estrategias de información oportuna y clara a las víctimas de estos delitos, de tal forma que no sientan la sensación de impunidad o de respuestas nulas ante sus denuncias.

Como sabemos, los casos penales infructuosos, por falta de evidencias suficientes, no son nuevos para el sistema judicial penal, ya que también se presentan en el sistema viejo o tradicional. Sin embargo, la aplicación del CPP transparenta este grupo delictivo, dado que ya no ingresan a la gran masa de denuncias que llegan al Poder Judicial, sino que se extraen tempranamente del sistema a nivel de las fiscalías. El conocimiento de este mecanismo, y el compromiso que se requiere ante estos casos por parte de los fiscales, y especialmente de los policías, puede resultar fundamental para mejorar las capacidades de respuesta investigativa y de persecución penal frente a estos delitos.

6.3.) La prisión preventiva

El segundo punto sensible de la reforma procesal penal es la aplicación de la prisión preventiva como medida de coerción procesal. Es indudablemente que esta es la institución procesal más susceptible de posibles cambios en el contenido del CPP, puesto que la ciudadanía los medios de comunicación y los legisladores, la relacionan inmediatamente con la eficacia de la justicia penal.

El CPP dispone que la prisión preventiva debe dictarse solamente cuando los delitos están penados con un mínimo de 4 años y, si hay los peligros de fuga y obstaculización, entre otros requisitos. En el marco del fenómeno de contrarreforma, que posiblemente se producirá en Perú, es probable que el primer requisito (4 años de pena probable) sea reducido, tal como ha sucedido con el artículo 135 del

Código Procesal Penal de 1991, que hoy rigen en Lima y en los otros distritos judiciales sin reforma procesal penal. En el peor de los casos, sucedería que el CPP se modifique a fin de introducir una relación taxativa de los delitos en los cuales es cuasi obligatorio dictar esta medida cautelar. No sería así de fácil eliminar la audiencia oral, pública y contradictoria que ha introducido el CPP para decidir la prisión preventiva. En todo caso, todas estas medidas representarían un gran error y retroceso para el sistema judicial, en términos del respeto a los principios fundamentales al debido proceso que genera dicho mecanismo en pro de la transparencia y publicidad para decidir las medidas previas al juicio oral.

Para contrarrestar este panorama incierto, es necesario que la reforma procesal penal conlleve mecanismos de información a la ciudadanía y a los legisladores, acerca de la necesaria relación entre prisión preventiva, plazo investigativo y eficacia investigativa, de tal forma que se genere conciencia en la población y en los propios operadores judiciales, acerca de los fines de la prisión preventiva, no asociados al adelantamiento de la imposición de la pena, sino de cautelar el proceso penal. Para esto también se requiere un fuerte compromiso policial, de forma tal que su labor eficiente contribuya a potenciar las capacidades de persecución penal, a fin de evitar que los casos de relevancia social no puedan ser judicializados por deficiencias en la investigación o insuficiencias en los medios probatorios.

Además, se plantea la necesidad de introducir mecanismos para evaluar técnicamente los riesgos procesales, y para supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva⁵⁶. En el marco de la realización de este estudio, se ha sostenido conversaciones con operadores involucrados directamente con la reforma procesal penal, quienes señalan que en algunas audiencias de prisión preventiva, surgen dudas respecto a la veracidad de los documentos presentados tanto de los fiscales, como de los defensores, específicamente relacionados a los peligros procesales de fuga y de obstaculización, por ejemplo, respecto del arraigo domiciliario o del vínculo laboral y familiar del imputado. En este contexto, va a ser determinante fortalecer el trabajo de los operadores en la búsqueda

⁵⁶ Un mecanismo interesante podría ser la instalación de los denominados servicios de evaluación de riesgos y supervisión para decidir la prisión preventiva. Ver Javier Carrasco, "Servicios de evaluación de riesgos y supervisión para el manejo de las medidas cautelares", Revista Sistemas Judiciales N° 14, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), enero 2010, disponible en <http://www.sistemasjudiciales.org/index.mfw/40>

de información confiable que sustente dichos peligros o riesgos procesales, incluyendo los posibles riesgos para la víctima o los testigos.

En todo caso, consideramos que para lograr la aceptación ciudadana respecto a la racionalización de la aplicación de la prisión preventiva, se requiere mostrarle a la comunidad, con claridad y transparencia, el incremento de condenas y la celeridad para las mismas, en especial de cara a los delitos de connotación social, que le generan más temor.

6.4.) *Los verdaderos desafíos de cara al garantismo y a la igualdad de armas que trae el nuevo proceso penal*

Durante muchas décadas, el sistema tradicional de justicia penal descrito en este reporte, ha enmarcado la forma de cómo se brinda el servicio de justicia penal en todo el país. En este contexto, se ha insertado, progresivamente, a partir del año 2006, un proceso de cambio orientado a mejorar la eficacia, celeridad y transparencia del proceso penal; transformación que también debe presentar condenas debidamente sustentadas, y mejores condiciones de atención a las víctimas de los delitos, primordialmente a las personas afectadas por ilícitos de naturaleza violenta.

Sin duda, el CPP introduce un sistema procesal más garantista, en términos del derecho que tiene todo ciudadano, cuando es procesado por un presunto delito, o resulta víctima de este. El CPP, en su Título Preliminar, prevé que existe la igualdad de armas entre el fiscal y el defensor, generando con ello un cambio trascendental en el rol histórico ejercido por el juez penal, quien ya no debe ejercer las funciones de investigación o persecución penal del delito, sino más bien, es un garante del debido proceso, controlando la legalidad y la sustentación de las partes, sobre la base de la argumentación oral sujeta al contradictorio público.

Bajo este enfoque, es imprescindible que de la mano con el garantismo y la igualdad de armas que como aspectos positivos trae el CPP, el Estado fortalezca las capacidades de los fiscales y de los policías para potenciar su desempeño en torno a la investigación y la persecución penal del delito, y evitar medidas que signifiquen retrotraer el escenario hacia un rol judicial activo respecto a estas funciones, lo que implicaría una restricción el desarrollo natural que viene presentando el Ministerio Público con la vigencia del CPP. Este es el doble desafío que tiene los legisladores y actores en general del sistema de justicia penal peruano. En este estudio se ha acreditado que la dilación del proceso penal tradicional afecta a la generalidad de los procesos penales, tanto los delitos menos lesivos como los que causan mayor daño social.

En agosto de 2010, a solicitud del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo dispuso el adelantamiento del CPP a los delitos asociados a actos de corrupción⁵⁷. La justificación expuesta fue “generará condenas más rápidas a los responsables de estos delitos. Como hemos visto, el CPP conlleva un sistema más garantista, y al mismo tiempo, abre las posibilidades de resolver tempranamente los casos penales con la negociación de la posible pena (por ejemplo mediante las terminaciones anticipadas de casos simples y de connotación social), sobre la base de la contundencia de las evidencias obtenidas durante la investigación. Volvemos entonces al mejoramiento de las capacidades para investigar eficientemente el delito, como una arista medular la reforma procesal penal que requiere ser reforzada, especialmente si a nivel político se ha decidido adelantar la vigencia del CPP a los delitos asociados a actos de corrupción.

REFLEXIONES FINALES

Este estudio busca dimensionar las capacidades del sistema de justicia penal peruano para enfrentar los delitos en general, y particularmente, los delitos de relevancia o connotación social, a partir de la evaluación, cuantitativa y cualitativa, del desempeño del Ministerio Público y de la Policía, en el marco del sistema de justicia penal tradicional o también llamado sistema no reformado (Código de Procedimientos Penales de 1940 y normas complementarias).

El informe muestra que en Perú hay logros importantes en el ámbito de la persecución penal de los delitos, y dentro de ellos, los ilícitos de connotación social. Asimismo, se constata que hay fiscales, policiales, jueces, procuradores, defensores y académicos, muy comprometidos con el mejoramiento permanente para brindar a la ciudadanía un servicio de justicia eficiente, ágil y transparente.

Sin embargo, este estudio también lleva a concluir que el sistema tradicional de justicia penal arrastra una serie de falencias, debilidades y necesidades históricas y estructurales en el ámbito de la investigación criminal, que si bien afectan a todo el sistema judicial en su conjunto, tiene como actores centrales al Ministerio Público y a la Policía, sin perjuicio de que el Poder Judicial y los defensores públicos y privados también forma parte de la problemática.

⁵⁷ Ley 29.574 – Ley que dispone la aplicación inmediata del Código Procesal Penal para delitos cometidos por funcionarios públicos, del 17 de septiembre de 2010.

El informe da cuenta que, en el sistema tradicional de justicia penal, la investigación y persecución penal del delito, tanto en la etapa preliminar como en la fase de instrucción, no siempre es direccionada o conducida estratégicamente por los fiscales. Si bien a esto influye el modelo procesal penal contenido en el Código de Procedimientos Penales de 1940, también es cierto que las debilidades en la calidad de las investigaciones, son ocasionadas en lo central, por un desempeño deficiente de algunos fiscales y policías, de cara a las funciones que les corresponden en la tarea de investigación del delito.

Se concluye que estas debilidades son trascendentales para el desarrollo global del proceso penal, y ello se refleja en dos aristas. Por un lado, en la gran dilación y retardación que hay en la justicia penal, que abarca la investigación preliminar y la etapa de instrucción. En la investigación preliminar, se advierte que los actos investigativos pueden resultar poco estratégicos y productivos en términos de conseguir evidencias sólidas en torno al caso en concreto, ello pese a que en la práctica no se sujetan a controles del plazo que puede durar esta fase. En la fase de instrucción, es característico que los fiscales soliciten la ampliación de los plazos legales, sin que ello necesariamente vaya de la mano con el planteamiento de una teoría del caso y la obtención estratégica de los medios probatorios necesarios.

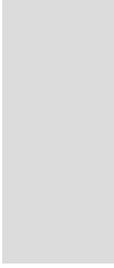
En segundo lugar, la falta de un direccionamiento estratégico de las investigaciones también tendría relación con la disposición de la prisión preventiva o el mandato de detención, institución que es la arista más sensible de la justicia penal de cara a la ciudadanía. En este sentido, el reporte da cuenta que, en el sistema tradicional de justicia penal, esta medida, no siempre se dispone atendiendo los peligros procesales que exige la norma; ello a pesar que se contemplan ciertas garantías que no serían respetadas en las prácticas cotidianas de los actores.

Este estudio expone la necesidad de fortalecer los mecanismos de acercamiento y trabajo conjunto y planificado entre los fiscales y policías. De esta forma, el hallazgo central de esta investigación es la importancia que tendría para el caso peruano, un profundo proceso de revisión y modernización de los procesos de trabajo de los fiscales y policías, para mejorar sustantivamente la calidad de su función investigativa del delito, no solo ante los crímenes de relevancia social –que exigen niveles superiores o sofisticados para la investigación–, sino también ante los delitos no graves de alta incidencia, que no generan una gran temor ciudadano, pero que si aportan a la sensación de inseguridad pública e impunidad, por parte de la población.

Al Ministerio Público se le sugiere además, mejorar sus mecanismos de organización y gestión de casos, en las líneas de cómo viene avanzando en el marco de la reforma procesal penal. En el caso de la Policía, hay la urgente necesidad de verificar un proceso de modernización institucional que atienda las necesidades básicas policiales (como infraestructura, logística y tecnología), pero que asimismo, contemple el desarrollo de una línea de carrera funcional que considere la labor investigativa, así como mecanismos orientados a generar incentivos para potenciar el desempeño policial, capacitación, y herramientas para la supervisión y control de sus resultados de cara al delito. Los actores entrevistados coinciden en afirmar que la Policía es la institución más visible del sistema de justicia penal, y que tiene problemas de corrupción en su interior.

Por otra parte, de acuerdo a esta investigación, las estadísticas públicas del Ministerio Público, Policía y Poder Judicial no facilitan la identificación de los logros de estas entidades frente al delito. Esta investigación da cuenta que las categorías aplicadas por las entidades para presentar sus datos no guardan coherencia ni relación entre sí. Empero, las estadísticas analizadas en este reporte, dan luces sobre problemas de represamiento y congestión en el sistema tradicional de la judicial penal, lo que a su vez guarda relación con la ampliación reiterada de los plazos legales establecidos para las diferentes fases del proceso penal, y del mandato de detención como medida asociada al encausamiento penal, siendo el caso que esta última medida no siempre tiene vinculación con los peligros procesales que exige la norma, y tampoco se condice con una visión estratégica de persecución penal. Por otra parte, en cuanto a las cifras, este estudio muestra que la población penal, tanto en condición de procesados como sentenciados, está conformada por personas acusadas de haber cometido de relevancia social.

En esta coyuntura, la reforma procesal penal representa una valiosa oportunidad para mejorar la calidad del trabajo investigativo del delito, de parte de los fiscales y los policías, dado que el nuevo Código Procesal Penal conlleva nuevos roles de los actores, y eleva el estándar del control judicial del desempeño fiscal y policial, sujetándolo a los principios de contradicción e igualdad de armas. Hay aristas de la reforma procesal penal que es importante proteger, transparentar y difundir hacia la comunidad y a los legisladores, como el uso racional la prisión preventiva, los mecanismos alternativos al procesamiento común, las salidas tempranas y negociadas de las penas, y la protección y atención de las víctimas. De una u otra forma, el desarrollo y evolución de todas estas áreas depende del mejoramiento de las capacidades de los fiscales y policías de investigar y perseguir el delito eficientemente.



DESAFÍOS PARA LA INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN PENAL DE LOS DELITOS EN PAÍSES DE LAS AMÉRICAS

INFORME VENEZUELA

CARMEN ALGUÍNDIGUE

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo general estudiar la capacidad actual del sistema penal venezolano para investigar, perseguir y sancionar delitos; con especial referencia a categorías delictivas que han sido consideradas de mayor impacto social dada la realidad del país. El estudio se enmarca en el contexto del proyecto que el Centro de Estudio de Justicia de las Américas (CEJA) desarrolla en una primera etapa con informes similares en Argentina, Chile, Perú y Colombia, que serán insumo para un informe comparativo.

A tales efectos se analizarán los datos disponibles sobre los conflictos penales y su forma de abordaje desde la entrada en vigencia del sistema acusatorio, especialmente los relacionados con la categoría de delitos convencionales; los cuales desde hace más de una década han venido presentando un aumento progresivo¹. Entran dentro de esta categorización los delitos cuyo bien jurídico tutelado lo constituyen la vida (homicidio), la integridad física (lesiones, violaciones), la libertad (secuestro, extorsión) y la propiedad en aquellos casos en los que se lesiona el bien a través de violencia o intimidación (robo, hurto calificado, amenazas). Se parte del hecho de que su persecución amerita de gran coordinación y atención por parte de los órganos del sistema penal en su conjunto, dado su alto grado de ocurrencia, su impacto en la convivencia ciudadana y su incidencia en la concre-

¹ Briceño León, R. y otros (2008). Inseguridad y Violencia en Venezuela. Editorial Alfa. Caracas.

ción de la garantía de los derechos humanos, base fundamental del modelo de Estado venezolano.

En tal sentido, se presentará información desde los resultados arrojados por las estadísticas oficiales disponibles y las encuestas de victimización recientes. Los estudios realizados por la comunidad académica servirán de base esencial para este Informe; especialmente los adelantados por la línea de Investigación *Sistemas Penales*, del Instituto de Ciencias Penales de la Universidad Central de Venezuela y por investigadores de la Universidad Metropolitana. De igual forma se darán a conocer los resultados de entrevistas abiertas realizadas a operadores de justicia, visitas de observación y análisis de campo desarrollados específicamente durante el transcurso de la presente investigación. La metodología utilizada se presenta con detalle en el anexo metodológico que sucede al informe

El objetivo es evaluar los niveles de efectividad para responder a la investigación y sanción de los conflictos penales, en aras de identificar los factores que en la práctica condicionan la capacidad de respuesta del sistema penal; entendido este como “el conjunto de relaciones vinculadas al ejercicio de la facultad punitiva del Estado o al ejercicio del control penal y cómo tales relaciones se integran en el devenir social”².

Partiendo de los hallazgos encontrados en el funcionamiento de los órganos del sistema penal, se pretende la identificación de debilidades y amenazas, así como la exaltación de las buenas prácticas adoptadas para la consecución del ejercicio del poder punitivo por parte del Estado; todo en la búsqueda de contribuir en el conocimiento del fenómeno y aportar elementos de soporte para el diseño de políticas públicas en la materia.

CAPÍTULO I

EL SISTEMA PENAL VENEZOLANO

La línea de investigación *Sistemas Penales* ha venido estudiando el comportamiento de los sistemas penales mundiales en correlación con el funcionamiento del sistema penal venezolano. Una de sus finalidades es facilitar la comprensión de la realidad local para evitar

² Rosales, E (2005). *Sistema Penal y Estado Constitucional*. Capítulo Criminológico. LUZ. Maracaibo.

sesgos en su análisis y su forma de abordaje, logrando avanzar hacia el estudio interdisciplinario del fenómeno desde una concepción propositiva y utilitaria.

En este sentido se acoge la tesis trabajada por la literatura más reconocida en el área³ acerca de la crisis de los sistemas penales mundiales, los cuales en su conjunto presentan distorsiones generadoras de efectos perversos para la evolución y la garantía de los derechos humanos y el alcance del bien común y la paz ciudadana; elementos, estos, constitutivos del único y exclusivo fundamento de la potestad punitiva del Estado.

En el país, Rosales ha caracterizado el sistema penal actual con los siguientes factores comunes: 1.- El aumento de la violencia delictiva e institucionalizada; 2.- Colapso de los órganos del sistema para garantizar el acceso a la justicia a las víctimas y a los investigados 3.- La expansión del derecho penal con una amplia y dispersa regulación contraria a las garantías ciudadanas 4.- El uso abusivo de la prisionarización⁴.

El panorama del sistema penal venezolano no escapa de la anterior caracterización; muy por el contrario, sus indicadores enfatizan cada una de las variables señaladas.

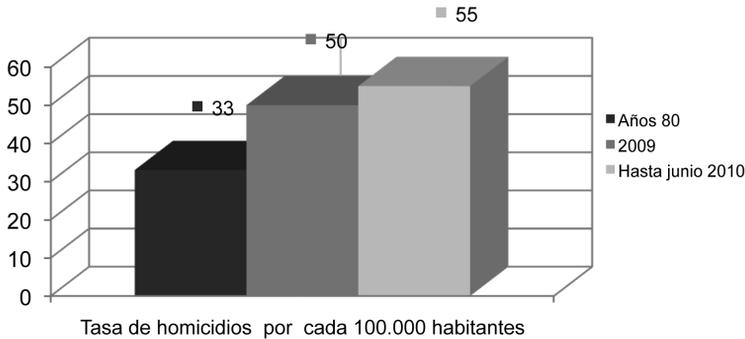
En cuanto al aumento del auge delictivo, la tasa de homicidios –delito que representa el mayor indicador de violencia mundial– ya en alza desde los años 80, se posicionó en 33 por cada 100 mil habitantes en la década de los 90, en el 2008 se ubicó cercana a los 50 por cada 100 mil habitantes y ya en el 2010 en 55 por cada 100 mil habitantes⁵. (Ver gráfico 1).

³ Cristie, Zaffaroni, Barratta, Aniyar, entre otros

⁴ Rosales, E (2007). *Bases de un modelo de seguridad para la reducción de la violencia delictiva en Venezuela*. Disponible en: <http://www.ildis.org.ve>

⁵ Alguíndigue & Pérez Perdomo (2008). The Inquisitor Strikes Back. *Southwester Journal of Law and Trade in the Americas*. Volumen XV.

Gráfico1
TASA DE HOMICIDIOS



Fuente: Alguíndigue. *Sistemas Penales. Datos obtenidos del Informe 2008. Observatorio Venezolano de Violencia. LACSO.*

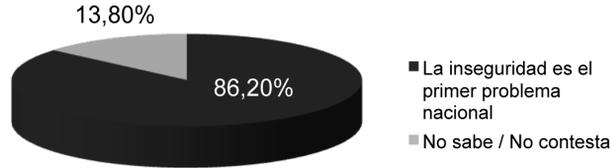
Por demás representativo es el hecho de que todas las encuestas conocidas coinciden en señalar la inseguridad como el mayor problema de los venezolanos⁶. El último estudio del Instituto Venezolano de Análisis de Datos -IVAD-, de noviembre 2009, corrobora –con la opinión del 86,2 por ciento de los encuestados– que el problema de la inseguridad es la primera preocupación nacional; igualmente ofrece datos que dan cuenta de una opinión del 67,4 por ciento que sostiene que se hace nada o muy poco por reducir la delincuencia, y del 61,5 por ciento que cree muy poco o nada en el aparato de justicia (Ver gráfico 2). El informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008 también plantea preocupación ante el aumento de los niveles de violencia en el país y hace un llamado de mejora de acciones y respuestas para la atención del tema⁷.

⁶ Briceño León (2008). Resultados de la encuesta nacional de victimización. *Informe del Observatorio Venezolano de la Violencia*. Caracas. Ediciones LACSO.

⁷ *Informe Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Venezuela 2008, p. 1285.

Gráfico 2

PRINCIPALES PROBLEMAS DE LOS VENEZOLANOS



Fuente: *Alguíndigue. Sistemas Penales. Datos obtenidos del Informe 2008. Observatorio Venezolano de Violencia. LACSO.*

De igual forma, el sistema penal se caracteriza por un sistema penitenciario ajeno a la garantía de los derechos humanos, que propicia atentados contra la vida de los individuos que están bajo su tutela, indicadores de efectividad y eficiencia que comprometen seriamente la gestión de los órganos del sistema penal, una tasa de personas privadas de libertad en aumento (en su mayoría sin condena) y una hiperinflación en la regulación penal, superior al centenar de leyes que sacrifican, en su mayoría, garantías de los ciudadanos con la simbólica justificación de la lucha contra la delincuencia⁸.

En líneas generales, en el país se conserva el mito de otorgar al poder punitivo la resolución de la mayoría de los conflictos sociales⁹. Se pretende la transformación de una realidad estructuralmente compleja, básicamente a través de modificaciones legales muchas veces espasmódicas, improvisadas y ajenas a las realidades del funcionamiento del sistema penal y sus relaciones con las distintas instancias y procesos. El resultado es la promulgación de un número excesivo

⁸ Al respecto, es importante resaltar la absorción en el sistema legislativo de lineamientos importados de países foráneos, ajenos por completo a la vida social venezolana. Véase Rosales (2002). Terrorismo y Globalización del Control Penal: una mirada desde el derecho penal y la reforma legal. *Revista Tribunal Supremo de Justicia*. Nro. 6. Caracas.

⁹ Recuérdese que el Derecho Penal, de acuerdo a sus principios generales de mínima intervención y utilidad, debe intervenir para resolver solamente los conflictos que atentan contra los bienes jurídicos de mayor relevancia para la sociedad. La tendencia de hacer cada vez más uso del Derecho Penal Máximo se encuentra ajena a necesaria racionalización del control penal, por los efectos y limitaciones que genera en el ejercicio de los derechos ciudadanos. Al respecto, ver Hassemmer, W. (1990). *El destino de los derechos del ciudadano en un Derecho Penal eficaz*. Depalma. *Doctrina Penal*, Nro. 49-52. Buenos Aires; Baratta, A (1987) *Principios del Derecho Penal Mínimo (para una teoría de los derechos humanos como objeto y límite de la ley penal)* Criminología y sistema penal. Buenos Aires.

de leyes penales que llegan a aplicarse en una muy pequeña proporción en la práctica y otras que muestran incoherencia y divorcio con los postulados constitucionales, bajo la premisa del uso de la represión como método eficaz para frenar el auge delictivo. En ambas situaciones el accionar del Estado suele dejar a un lado la garantía de los derechos humanos y el rol que le compete en el logro de la paz y seguridad ciudadana¹⁰.

1. Sistema Procesal Penal Venezolano

La reforma procesal penal de 1999 honró el compromiso de adecuar el proceso penal a la normativa internacional sobre derechos humanos, su entrada en vigencia generó expectativas muy altas relacionadas con el logro de una justicia equitativa y el combate de la delincuencia¹¹. Desafortunadamente, de nuevo se confió a una reforma legal la solución de conflictos sociales cuya atención se encuentra ligada a la articulación de las políticas de sociales y políticas de seguridad. Por otra parte, la poca y descoordinada planificación en el proceso de su implementación condujo a desvirtuar muchos de los fines fundamentales del Código Orgánico Procesal Penal, y hoy persiste la sensación de un sistema penal colapsado, inaccesible, que no responde a las demandas de convivencia ciudadana.

La reforma procesal penal venezolana cumplió 10 años de entrada en vigencia. Las bases de su sistema acusatorio se ciñen al movimiento de reforma implementado en las dos últimas décadas en la mayoría de los países de la región. La pretensión compartida radicaba en superar sistemas obsoletos que generaban impunidad, violencia y altos niveles de inseguridad ciudadana, alejando a las sociedades del desarrollo del Estado social, democrático, de derecho y de justicia; entendido como estado de garantía de los derechos humanos.

El texto original del Código Orgánico Procesal Penal ha sido objeto de cinco reformas, la última recientemente aprobada por la Asamblea Nacional en septiembre 2009¹². En todas las Exposiciones de Motivos se plantea la necesidad de adaptar la normativa a la realidad social y

¹⁰ Artículo 55 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: "Toda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por la ley, frente a situaciones que constituyan amenaza, vulneración o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes..."

¹¹ Exposición de motivos del Código Orgánico Procesal Penal 1998.

¹² *Gaceta Oficial Extraordinaria* 5.930, del 4 de septiembre de 2009.

a la defensa de la sociedad frente a la criminalidad¹³. La exposición de motivos de la más reciente reforma no escapa a similar finalidad:

...el actual Estado venezolano requiere adecuar las instituciones procesales penales a la realidad, ya que es un principio del Estado Socialista el que la realidad prele sobre las formas jurídicas, trascendiendo así el paradigma liberal en el cual fue concebido originariamente el Código Orgánico Procesal Penal. Si bien es cierto que el código adjetivo incorporó en nuestra cultura jurídica las tesis garantistas y los postulados del sistema acusatorio, no es menos cierto que el país requiere una normativa que permita agilizar los procesos penales, configurando así un marco cierto que coadyuve eficazmente a impartir justicia de manera cónsona con los postulados del Estado Social y Democrático de Derecho y de Justicia¹⁴.

Los artículos reformados del texto del Código Orgánico Procesal Penal original, presentan vaivenes en cuanto a la restricción de derechos y garantías, e incorporan directrices en relación con la operatividad de los distintos organismos que componen el sistema penal¹⁵. En el año 2001 se incluyen serias restricciones del principio de juzgamiento en libertad y al principio de progresividad en materia de cumplimiento de condena. En el año 2009 se regresa, en parte, a la regulación original, vista la fuerte presión generada por la situación penitenciaria que presenta una relación de cerca del 70 por ciento de presos sin condena en comparación con el 30 por ciento de sentenciados; cifra igual a la existente durante la vigencia del sistema inquisitivo¹⁶. El panorama parece indicar que no se ha logrado instaurar un

¹³ Exposición motivos. Reforma del Código Orgánico Procesal Penal, marzo 2000. "... durante el corto tiempo de su aplicación, el instrumento legal ha creado graves desajustes en la vida social, por lo que amerita ser adaptado a la realidad venezolana". Vale destacar que la Constitución venezolana define al Estado como Social, Democrático, de Derecho y de Justicia. La mención de Estado Socialista en la presente exposición de motivos se concibe ajena del marco constitucional.

¹⁴ Exposición Motivos del Proyecto de Reforma Parcial del Código Orgánico Procesal Penal 2009. Se plantea la reforma de 17 artículos.

¹⁵ Alguíndigue & Pérez Perdomo (2008). The inquisitor strikes back: obstacles to the reform of criminal procedure in revolutionary Venezuela. En *Abandoning the inquisitor: Latin America' criminal procedure revolution*. Los Ángeles. *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*. Vol XIV Nro. 3.

¹⁶ Datos del *Informe Anual PROVEA 2009*, p. 334. Disponible en www.provea.org En los últimos años las huelgas de internos en los establecimientos penales se han incrementado. La modalidad de secuestro de familiares durante los días de visita es común para exigir mejoras en las condiciones de reclusión y celeridad procesal. *Últimas Noticias*, 4-8-2009, p. 20. *Globovisión*, 5-1-2010.

eficiente sistema garantista para disminuir la impunidad, proteger a la ciudadanía y avanzar en la garantía de seguridad ciudadana.

El cambio del procesal penal es un complejo proceso cultural, social y político que va más allá de una simple modificación del texto legal. De la mano de las reformas legales es necesaria una amplia transformación cultural y un replanteamiento de los procesos de gestión de todo el sistema penal.

En el panorama actual es imperioso retomar la tesis planteada acerca de la necesidad de cuidar que la reforma procesal promovida con el fin que quitarle espacio al Estado policial y aumentar el Estado de garantías, no termine sirviendo para continuar justificando el funcionamiento altamente irracional, cruel e inhumano en que se han desenvuelto los sistemas penales contemporáneos, ante la crisis de legitimidad propiciada por sus extravíos e inoperancias¹⁷.

2. Estructura general del sistema de justicia penal

La Constitución venezolana de 1999 consagra, por primera vez de manera expresa, el sistema de justicia. En su artículo 253 establece:

El sistema de justicia está constituido por el Tribunal Supremo de Justicia, los demás tribunales que determine la ley, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, los órganos de investigación penal, los o las auxiliares y funcionarios o funcionarias de justicia, el sistema penitenciario, los medios alternativos de justicia, los ciudadanos o ciudadanas que participan en la administración de justicia conforme a la ley y los abogados autorizados o abogadas autorizadas para el ejercicio¹⁸.

Como desarrollo a la norma constitucional, y en la búsqueda de concretar acciones para enfrentar las fallas de coordinación y organización de los entes que componen al sistema, en octubre de 2009 entró en vigencia¹⁹ –en medio de grandes polémicas– la Ley del Sistema de Justicia. Las críticas sobre su promulgación fueron formuladas por la sociedad civil, diputados²⁰ y decanos de Facultades de Derecho

¹⁷ Planteamiento formulado por Rosales con ocasión de la reforma procesal penal venezolana en el año 1998 en: Rosales (2001) *Sistema Penal y Relegitimación Procesal. Violencia, Sociedad y Justicia*. Editorial Eudeba. Argentina.

¹⁸ Artículo 253. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

¹⁹ Ley del Sistema de Justicia. *Gaceta Oficial* 39276 del 1-10-2009.

²⁰ *El Universal*, 28-10-2009. “La diputada Pastora Medina, del Frente Popular Huma-

de varias universidades del país²¹. Dicha ley crea una Comisión Nacional del Sistema de Justicia, donde se incorpora como parte del sistema de justicia a diputados de la Asamblea Nacional, Ministros de Ejecutivo y al Procurador General. La finalidad de la Comisión es generar y coordinar políticas de Estado que garanticen el acceso a la justicia y la obtención de respuestas oportunas a los ciudadanos; para lo cual debía instalarse dentro de los primeros 30 días siguientes a la publicación del instrumento legal y presentar un informe diagnóstico y de acción en un plazo de 90 días. Hasta la fecha no existe información sobre la conformación de la misma de conformidad con el espíritu de la ley promulgada.

nista (FPH), expresó la preocupación de la disidencia oficialista por la posibilidad de que sea aprobada en la Asamblea Nacional la nueva Ley Orgánica de Justicia que consideran inconstitucional en tanto crea nuevas figuras para la administración y planificación dentro del Poder Judicial. No compartimos la Ley Orgánica de Justicia porque en ella se plantea una estructura distinta a la que ya existe; es la conformación de un sistema paralelo al existente en la actualidad para constituir la estructura de justicia en el país a través de la creación de una Comisión Nacional de Sistema de Justicia, integrado por figuras que constitucionalmente no deberían influir en la toma de decisiones de la conformación de Poder Judicial. Justicia paralela: Esa Comisión Nacional del Sistema de Justicia, insistió la parlamentaria, se encargaría de la planificación de coordinación de las políticas y planes del sistema de Justicia cuando ya existen las estructuras para ello. La Comisión contempla la participación de dos diputados en representación de la Asamblea Nacional, tres magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, incluyendo su presidente, dos ministros en representación del Ejecutivo Nacional, el Fiscal General, el Defensor del Pueblo, un defensor público general, el Procurador y un diputado de la Asamblea Nacional en representación de los pueblos indígenas. La Constitución, en su artículo 253, señala quiénes son los órganos que conforman el sistema de justicia y ellos plantean algo distinto para tener el control del sistema de justicia". <http://www.eluniversal.com>.

Noticias Centro, 13-10-2008. "El comandante y sus panas tendrán un entramado judicial que les calce. La plenaria de la Asamblea Nacional sigue insistiendo en meter leyes de contrabando, como la que figura en el orden del día de la sesión de este martes. Se trata de la Ley Orgánica del Sistema de Justicia, que no ha sido presentada en la cuenta y tampoco la conocen los diputados, porque ni siquiera la han distribuido. Esta ley no figura en la Agenda Legislativa de este año, aunque en la Comisión de Política Interior se habló de un papel de trabajo que no estaba listo". <http://www.noticiascentro.com>

²¹ *Informe Provea* 2009, p. 251. "La Ley del Sistema de Justicia se critica principalmente por las atribuciones que se le otorgan a la Comisión Nacional del Sistema de Justicia, la cual va a generar políticas y lineamientos que regirán el sistema de justicia por parte de entes externos al sistema de justicia, pertenecientes a otros poderes del Estado". <http://www.provea.org.ve>

2.1. Ministerio Público

A partir de la entrada en vigencia del sistema acusatorio el órgano encargado de ejercer la titularidad de la acción penal y dirigir las investigaciones penales es el Ministerio Público. Este se encuentra consagrado en la Constitución Nacional como un órgano independiente que goza de autonomía funcional, financiera y administrativa. El Ministerio Público forma parte del Poder Ciudadano conjuntamente con la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo, y es un componente del sistema penal venezolano.

El Ministerio Público se rige para el ejercicio de sus atribuciones penales, por la Ley Orgánica del Ministerio Público y las disposiciones del Código Orgánico Procesal Penal. Los fiscales se encuentran adscritos a direcciones a las cuales deben reportar sus actuaciones y estas, a su vez, al Fiscal General. Adicionalmente, los fiscales son coordinados por Fiscal Superior del estado en el que ejercen sus funciones.

El Ministerio Público se visualiza en un doble plano: uno, conformado por el Fiscal General de la República y todos los fiscales del Ministerio Público, mediante el cual se ejecutan las atribuciones constitucionales y legales (procesos medulares); y otro, constituido por todas las direcciones, coordinaciones y divisiones del Despacho del Fiscal General de la República, para llevar a cabo la actividad de coordinación, supervisión y control de la gestión, tanto técnica como administrativa (procesos de apoyo)²². (Ver gráfico 3a y 3b).

²² Ley Orgánica de Ministerio Público. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* Nro. 38.647, del 19/3/2007.<http://leyesvenezolanas.com>

- Fiscales ante el Tribunal Supremo de Justicia
- Fiscales de Proceso Penal
- Fiscales de Ejecución de Sentencia
- Fiscales de Derechos y Garantías Constitucionales
- Fiscales Especializados en materia Civil y de Familia
- Fiscales Especializados en materia Penal Ordinaria
- Fiscales Especializados en materia de Protección
- Fiscales Especializados en materia Penal Especial (Sistema Penal de Responsabilidad del Adolescente)

Como soporte para ejercer la coordinación sobre la actuación de los representantes institucionales, existe un plano organizacional, con carácter más burocrático, conformado por el Despacho del Fiscal General de la República y una red de direcciones, a saber²³:

Una Vicefiscalía, adscrita directamente del Fiscal General de la República que ejerce labores de coordinación y supervisión, a nivel macro, sobre tres (3) direcciones generales y demás dependencias del Ministerio Público. De esos despachos generales dependen una serie de direcciones de línea y otras dependencias, de menor grado jerárquico, organizadas bajo el siguiente régimen de adscripción.

Vicefiscalía:

- Dirección de Inspección y Disciplina
- Dirección de Seguridad y Transporte
- Dirección de Secretaría General
- Dirección de Infraestructura y Edificación
- Dirección de Tecnología
- Dirección de Relaciones Institucionales
 - Coordinación de Asuntos Públicos
 - Coordinación de Análisis y Evaluación de Medios
- Dirección de Proyectos Especiales²⁴
- Dirección de Fiscalías Superiores
- Coordinación de Bibliotecas

²³ Resolución 979 de fecha 15-12-00 de asignación de funciones a las distintas dependencias que conforman el Despacho del Fiscal General de la República

²⁴ Dirección creada para atender el Régimen Procesal Transitorio del anterior sistema procesal penal. procesal penal. Procesal Penal

Dirección General de Actuación Procesal:

- Dirección de Delitos Comunes
- Dirección de Drogas
- Dirección de Protección Integral a la Familia
- Dirección de Salvaguarda
- Dirección de Asesoría Técnico Científica e Investigaciones
- Dirección de Protección de Derechos Fundamentales

Dirección General de Apoyo Jurídico:

- Dirección en lo Constitucional y Contencioso-Administrativo
- Dirección de Revisión y Doctrina
- Dirección del Instituto de Estudios Superiores

Dirección General Administrativa:

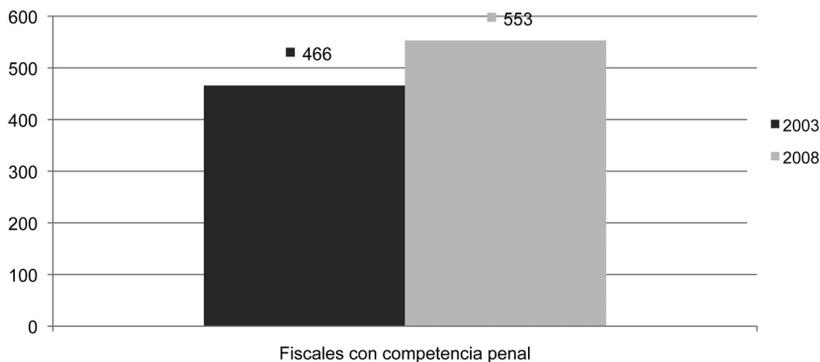
- Dirección de Recursos Humanos
 - Coordinación del Servicio Médico
 - Coordinación del fondo de Prestaciones
- Dirección de Presupuesto
- Dirección de Planificación
- Dirección de Administración
 - Coordinación de Licitaciones y Contratos
 - Coordinación de Servicios Generales

Existen 553 fiscales con competencia penal en las distintas materias²⁵. El número de fiscales penales ha presentado un tímido incremento a través de los años. Cinco años atrás el número de fiscales era de 466²⁶, lo cual equivale a un aumento aproximado de 17 fiscales anuales. En el año 2008 fueron creados 28 despachos fiscales (Ver gráfico 4 y 5).

²⁵ Todos los fiscales principales poseen un fiscal auxiliar. El fiscal auxiliar no actúa en juicio pero sí coopera en la fase de investigación del proceso.

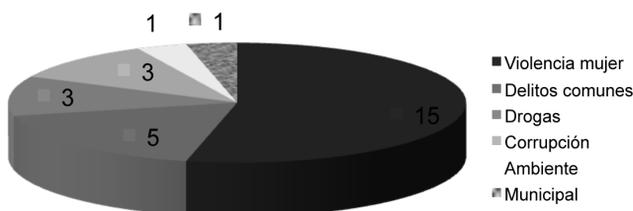
²⁶ *Informe Anual Ministerio Público Año 2004.*

Gráfico 4
AUMENTO DE FISCALES CON COMPETENCIA PENAL
AÑOS 2003 - 2008



Fuente: *Alguíndigue. Sistemas Penales. Datos obtenidos del Informe Anual del Ministerio Público 2004-2008.*

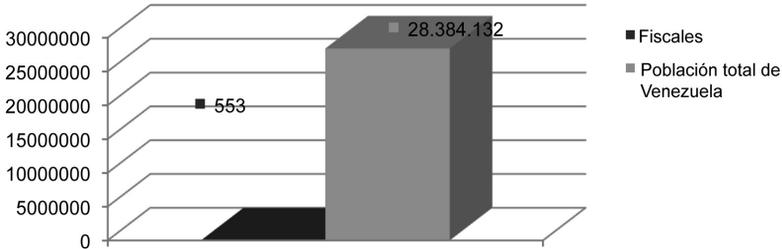
Gráfico 5
DESPACHOS FISCALES CON COMPETENCIA PENAL CREADOS EN EL AÑO 2008



Fuente: *Alguíndigue. Sistemas Penales. Datos obtenidos del Informe Anual del Ministerio Público 2008.*

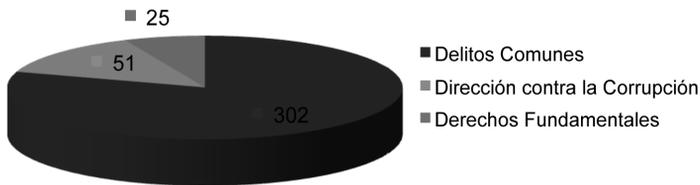
La cifra de fiscales penales actualmente se aproxima a 1,95 fiscales por cada cien mil habitantes; cifra inferior a la ya referida en el año 2005 por el Fiscal General, de 2,4 fiscales por cada cien mil habitantes. Para la persecución de los delitos objeto del presente estudio, el Ministerio Público cuenta con 302 fiscales adscritos a la Dirección de Delitos Comunes, 51 fiscales adscritos a la Dirección Contra la Corrupción y 25 fiscales adscritos a la Dirección de Derechos Fundamentales. (Ver gráficos 6 y 7)

Gráfico 6
RELACIÓN FISCALES/POBLACIÓN



Fuente: *Alguíndigue. Sistemas Penales. Datos obtenidos del Informe Anual del Ministerio Público 2008.*

Gráfico 7
FISCALES POR MATERIA



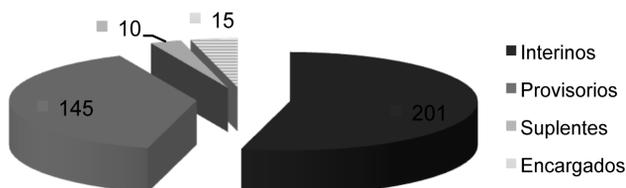
Fuente: *Alguíndigue. Sistemas Penales. Datos obtenidos del Informe Anual del Ministerio Público 2008.*

La nueva Ley Orgánica del Ministerio Público²⁷, al igual que la ley derogada, estipula –como también el Código Orgánico Procesal Penal– que todos los fiscales estarán sometidos a concurso de oposición y carrera. La normativa vigente deroga las excepciones establecidas en la ley anterior, que daban cierta estabilidad a aquellos fiscales de más de 10 años de servicio. El concurso de oposición debió llamarse al año de la entrada en vigencia de la ley; es decir en julio 2007. Hoy, ningún fiscal posee estabilidad o carrera y puede ser removido de su cargo sin procedimiento alguno. Entre enero y octubre del año 2008 fueron sustituidos 371 fiscales. Los fiscales que suplieron las vacantes lo hicieron en calidad de interinos, provisorios, suplentes y encargados²⁸ (Ver gráfico 8).

²⁷ Ley Orgánica de Ministerio Público. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* Nro. 38.647, del 19/3/2007.

²⁸ *Informe Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, p. 1279.

Gráfico 8
INGRESO DE FISCALES ENERO - OCTUBRE 2008



Fuente: Alguíndigue. *Sistemas Penales. Datos obtenidos del Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008.*

Desde la entrada en vigencia del sistema acusatorio han asumido la titularidad del despacho cuatro Fiscales Generales, los cambios en el tren directivo han sido constantes y de igual forma las variaciones en la gestión. El proceso de planificación se inició con la construcción del primer plan estratégico 2001-2007. Dicho plan fue diseñado con participación exclusiva del tren directivo. Los fiscales, protagonistas del proceso medular de la institución²⁹, no formaron parte del proceso de planificación, y en muy pocos casos fueron llamados a participar en el diseño de los proyectos³⁰. Un nuevo plan estratégico se encuentra en marcha sin que se hubiesen alcanzado los objetivos del anterior. Se observa una escasa continuidad entre el nuevo proceso de planificación y los proyectos iniciados durante la gestión anterior³¹. Como ejemplo se puede señalar la falta de concreción de los proyectos de Seguimiento de Casos, Fiscalías Especializadas y Fiscalías Tipo, iniciados en el año 2003 con inversión importante de recursos presupuestarios y humanos. A la fecha es notorio que no existe un sistema de monitoreo de causas y medidas cautelares, los fiscales continúan conociendo de todas las materias –salvo las especialidades tradicionales de drogas, corrupción, familia, adolescentes y ambiente– y los despachos fiscales son dispares en cuanto al número de

²⁹ Los fiscales del Ministerio Público ejercen la acción penal y supervisan la investigación de los cuerpos policiales. Los gerentes del Ministerio Público no tienen atribuciones en la materia.

³⁰ Hallazgos tomados de entrevistas con fiscales y ex fiscales del Área Metropolitana de Caracas en el trabajo de campo del presente estudio. Se plantea que, salvo el Sistema de Seguimiento de Casos y el Manual del Fiscal, los demás proyectos los elabora el personal administrativo sin operar proceso de consulta y participación de los fiscales de proceso.

³¹ Los Proyectos de Seguimiento de Casos y de Fiscalía Tipo iniciaron su implementación, y se paralizaron alcanzando menos del 40% de su ejecución.

personal humano y recursos de apoyo. Otra muestra la constituye el Manual del Fiscal del Ministerio Público, el cual –luego de elaborarse a los fines de uniformar protocolos de investigación y procesos de gestión– no se encuentra disponible ni es utilizado en los despachos fiscales como material de referencial.

Por mandato constitucional el presupuesto del sector justicia corresponde al 2 por ciento del presupuesto nacional. Dentro de ese 2 por ciento, el Ministerio Público tiene asignado actualmente una alícuota alrededor del 25 por ciento, lo cual es cercano al 0,55% del presupuesto total nacional³² (ver gráfico 9). Los demás integrantes del sector justicia cuentan con el resto del presupuesto asignado, correspondiendo al Ministerio de Interior y Justicia el mayor porcentaje.

En el año 2008 el presupuesto asignado al Ministerio Público correspondió a 794.214.400 bolívares equivalente a \$ 369.402.046,51. En el año 2009 se incrementó a 1.081.873.217 bolívares, es decir \$ 503.196.845 dólares americanos.

Gráfico 9
RELACIÓN PRESUPUESTO NACIONAL/
MINISTERIO PÚBLICO



Fuente: *Alguíndigue. Sistemas Penales.*

En comparación con el resto de los integrantes del sistema de justicia, al Ministerio Público le es asignada una cantidad limitada de recursos. Acerca de ello, el Fiscal General expresó ante la Asamblea Nacional con ocasión de la presentación del Informe Anual 2004:

...El nuevo sistema procesal de justicia parece no haber tomado en cuenta la realidad de las inmensas cargas de trabajo que

³² Presupuestos Anuales de la República Bolivariana de Venezuela 1999-2008.

puso en los hombros de todos y cada uno de los actores de dicho sistema, ni tomó en cuenta la importancia de las demandas sociales hacia el mismo; ni, mucho menos, la cuantía y calidad de los recursos humanos, sociales, jurídicos, económicos, tecnológicos, de edificaciones, de equipos y, en general, de toda la infraestructura indispensable para satisfacer las expectativas que con el nuevo sistema acusatorio se crearon para nuestra sociedad. No tomó en cuenta la relación entre el trabajo que se entregaba, entre otros, al Ministerio Público y los recursos de los cuales este disponía; recursos que por lo demás no solo no se le han otorgado sino que, en un lenguaje más llano y absolutamente sincero, le han sido negados en forma reiterada. Mal se pueden traducir en “cambios reales” los cambios legales destinados a sustituir las prácticas injustas y agresoras del anterior sistema procesal, si apenas disponemos de un poco menos de la mitad de los recursos que el Ministerio Público ha solicitado. La diferencia entre el presupuesto que se requirió para el 2005 y el que fue aprobado por ustedes es, exactamente, señores diputados, 55.82% menor al que pedimos, aun cuando lo solicitado fue significativamente inferior a lo que realmente necesitábamos. El dato pudiera ser interesante. No sé si ustedes saben que el presupuesto del Ministerio Público es el 0,53% del presupuesto global de la Nación y representa solo el 3,66% del presupuesto asignado al sector justicia. Aún más, nuestro presupuesto es treinta y nueve veces menor que el de uno solo de los Ministerios del Poder Ejecutivo: el Ministerio de Interior y Justicia, cuyo monto es del 18% en contraste con nuestro exiguo 0,53%. Y entiéndase que no nos estamos refiriendo a Ministerios cuyos presupuestos, comparativamente, triplican y cuadruplican al del Ministerio de Interior y Justicia. Y es que todo esto tiene una vinculación determinante con las nuevas atribuciones que constitucionalmente le fueron conferidas al Ministerio Público. Debemos destacar, entre ellas, todo cuanto tiene que ver con la función inherente a la dirección de la investigación de los hechos criminales y todo cuanto tiene que ver con la sustentabilidad de las acusaciones resultantes de dichas investigaciones. Asimismo, todo cuanto tiene que ver con la recepción de las antiguas causas provenientes de los juzgados de instrucción e, incluso, todo cuanto tiene que ver con la recepción de las nuevas causas originadas en el marco de la actual normativa procesal penal. Se ha rebasado, señores diputados, la carga de trabajo institucional de todos los operadores de justicia, hasta el punto de que no hay, ni habrá, con los recursos de los cuales actualmente disponemos los integrantes del nuevo sistema, ni la

respuesta debida, ni la respuesta oportuna a las demandas sociales del país³³.

No obstante, si bien es cierto la proporción de recursos asignados al Ministerio Público es menor en comparación con entes del Ejecutivo e incluso demás integrantes del sistema de justicia, es de hacer notar que en su ejecución presupuestaria el Ministerio Público presenta debilidades que reflejan la necesidad de mejorar sustancialmente sus procesos de gestión, planificación interna y transparencia. Muestra de lo anterior es la solicitud de recursos adicionales al presupuesto del año 2004, en la cual se solicitan recursos extraordinarios para crear 750 nuevas fiscalías. La Asamblea Nacional otorgó recursos para 150 nuevas fiscalías y solo fueron creadas 25, alegándose inconvenientes en los procesos de ingreso, dotación y ubicación de nuevos despachos fiscales. Bajo este supuesto queda claro que la mejora de la eficacia y eficiencia de las funciones encomendadas al Ministerio Público escapan de la simple disponibilidad de mayores recursos presupuestarios³⁴.

2.2. *Órganos de investigaciones penales y policías preventivas*

El encargado de auxiliar al Ministerio Público en las investigaciones es principalmente el Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas³⁵. Este cuerpo cuenta con 8.229 funcionarios, de los cuales el 66% es personal policial (5.458) y el resto personal administrativo³⁶. El cuerpo policial realiza labores de policía científica prioritariamente, pero no con exclusividad³⁷. Depende orgánicamente del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia, y funcionalmente del Ministerio Público³⁸.

³³ Discurso del Fiscal General, Isaías Rodríguez, en la presentación del Informe Anual del Ministerio Público. *Notas de Prensa Ministerio Público*. Martes 8-3-2005. Disponible en línea www.ministeriopublico.gov.ve.

³⁴ Dirección de Presupuesto. *Informe Anual Ministerio Público 2001-2008*; Alguíndigue (2008). O papel do Ministério Público em Venezuela. En J. P. Dias (Compilador): *O papel do Ministério Público/ Estudo comparado dos países Latino-Americanos*. Coimbra. Editorial Almedina.

³⁵ Artículo 10 del Decreto con Fuerza de Ley de los Órganos de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas. <http://www.fiscalia.gov.ve/leyes/17>

³⁶ Cifra contenida en el Informe del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas contenido en el tomo II del estudio *"La Policía Venezolana."* Comisión Nacional para la Reforma Policial. Caracas 2007.

³⁷ Aún conserva actuaciones de patrullaje, custodia de personalidades y otras labores que desvían a los funcionarios del perfil del cargo y de su formación técnico-científica.

³⁸ Para mayor información ver: Informe del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas por María Lucrecia Hernández, Rodrigo Silva y Claudia

La Fuerza Armada Nacional, por medio de sus componentes, y el órgano competente para la Vigilancia del Tránsito y Transporte Terrestre, pueden ser comisionados por el fiscal para ejercer funciones de investigación de delitos en el ámbito de sus atribuciones legales. De igual forma pueden prestar colaboración al Ministerio Público en el desarrollo de la investigación³⁹: las policías estatales, municipales⁴⁰ y los servicios mancomunados de policía, la Contraloría General de la República⁴¹, el órgano competente en materia de identificación y extranjería, los órganos dependientes del Poder Ejecutivo encargados de la protección civil y administración de desastres, los Cuerpos de Bomberos y administración de emergencias, los cuerpos policiales de inteligencia, los Jefes y Oficiales de Resguardo Fiscales, los capitanes o comandantes de aeronaves con matrícula de la República Bolivariana de Venezuela (respecto a los hechos punibles que sean cometidos en las mismas durante el vuelo), los capitanes de buques con pabellón de la República Bolivariana de Venezuela (respecto a los hechos punibles que sean cometidos en los mismos durante su travesía), las unidades de servicios autónomos, secciones, departamentos y demás dependencias de las Universidades e Institutos Universitarios Tecnológicos y Científicos de carácter público y privado dedicados a la investigación y desarrollo científico, y las dependencias encargadas de la seguridad de los sistemas de transporte ferroviario y subterráneo (respecto de los delitos cometidos en sus instalaciones).

Las policías preventivas las conforman las policías estatales, municipales y la Policía Metropolitana, que opera en el distrito capital. Son

Cova, contenido en el tomo II del estudio *"La Policía Venezolana."*. Comisión Nacional Para la Reforma Policial. Caracas 2007.

³⁹ Artículos 12 y 13 Decreto con Fuerza de Ley de los Órganos de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas. <http://www.fiscalia.gov.ve/leyes/17>

⁴⁰ Las policías municipales y estatales realizan aprehensiones en flagrancia y realizan diligencias menores de investigación asignadas por el Ministerio Público.

⁴¹ La Contraloría General, ante el auge del fenómeno de la corrupción, ha efectuado distintas declaraciones trasladando las fallas del combate de los ilícitos contra el patrimonio público al Ministerio Público. "A la Fiscalía le hemos pasado más de noventa casos, pero ustedes deben tener en cuenta que la Fiscalía tiene el monopolio de la acusación penal del país y que cada uno de los fiscales tiene cuatro o cinco mil casos y pareciera ser que Venezuela es proporcionalmente uno de los países con menor número de fiscales, pero en todo caso el Dr. Isaías Rodríguez lo conoce en detalle mucho más que yo." Rueda de Prensa del Contralor General, 16-5-2005. En contraposición, el Ministerio Público ha planteado que las investigaciones presentan carencias provenientes del trabajo de la Contraloría General, entre las que resaltan la poca capacidad de respuesta en cuanto al procedimiento de verificación de declaraciones juradas de patrimonio, presentando la cifra de 2 verificaciones realizadas en 2007 y 12 verificaciones en 2006. *Informe Anual 2008*. Ministerio Público. <http://www.fiscalia.gov.ve>.

más de 100 y hasta los estudios de la Comisión Nacional de Policía (CONAREPOL) no existía un inventario ni información centralizada acerca del funcionamiento y la composición de las mismas.

Para la fecha se encuentra en funcionamiento el Consejo General de Policía cuya finalidad es terminar de diseñar e implementar los parámetros que fundamentarán el sistema policial venezolano y la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional. En diciembre 2009 se puso en marcha el funcionamiento de la Policía Nacional Bolivariana, con 1.000 efectivos trabajando en el oeste de Caracas. Esta policía plantea eliminar en 18 meses a la Policía Metropolitana y expandirse a todo el territorio nacional. Según informaciones de prensa⁴², el Consejo General de Policía ha venido adelantando un plan de acción que contempla: diseño de los estándares de servicio, reglamentos de funcionamiento, manuales de procedimientos y organización común exigida para todos los cuerpos de policía; e instalación de un programa de asistencia técnica para los cuerpos policiales municipales y estatales que no alcancen los estándares mínimos comunes. El diseño y la puesta en marcha de la Universidad Nacional Experimental ha sido otro de los anuncios realizados. Se espera que todos estos proyectos se ejecuten con altos criterios de excelencia y calidad para hacer posible mejoras en el primer eslabón de la atención de los conflictos penales en el país.

2.3. Tribunales penales

El Código Orgánico Procesal Penal crea en cada Estado una organización jurisdiccional y administrativa, integrada por jueces penales, que se denomina Circuito Judicial Penal⁴³. Cada Circuito Judicial está bajo la dirección de un Juez Presidente y se encuentra conformado por una Corte de Apelaciones, integrada al menos por una sala de tres jueces profesionales, y un Tribunal de Primera Instancia compuesto por jueces profesionales que ejercen funciones de control, de juicio y de ejecución de sentencia, en forma rotativa.

Los Jueces de Control actúan durante la fase preparatoria e intermedia, para hacer respetar las garantías procesales, decretar las medidas de coerción personal pertinentes, realizar la audiencia preliminar,

⁴² *Notas de Prensa*. Consejo Nacional de Policías. <http://www.consejopolicia.gob.ve/index.php/noticias-cgp/>

⁴³ Artículos 529 y ss. Código Orgánico Procesal Penal.

aprobar acuerdos reparatorios y aplicar el procedimiento por admisión de hechos⁴⁴.

Los Jueces de Juicio, dependiendo de las causas que conozcan, fun- gen de juez unipersonal⁴⁵ o como integrantes de un tribunal mixto⁴⁶; en cuyo caso dirigirán la audiencia oral y redactarán la sentencia res- pectiva.

Los Jueces de Ejecución de sentencia velarán por el cumplimiento de las penas impuestas, vigilando y haciendo respetar los derechos hu- manos. De igual forma, velarán por el cumplimiento del principio de progresividad en materia penitenciaria, teniendo a su cargo el estudio y la concesión de fórmulas alternas de cumplimiento de pena y la re- dención de tiempo de condena por el trabajo y estudio⁴⁷.

Los jueces se encuentran adscritos a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura. A nivel nacional se cuenta con 928 jueces penales en funciones de Control, Juicio y Ejecución. Hasta el año 2009 la juris- dicción Penal no presentaba especialidad; este último año se crearon jueces especializados en Violencia contra la Mujer. La presidenta del Tribunal Supremo de Justicia anunció que se estudia incrementar el número de jueces en la jurisdicción penal, como parte de la solución del retardo procesal⁴⁸.

El Tribunal Supremo de Justicia es el máximo tribunal. Cuenta con una Sala de Casación Penal y, desde 1999, con una la Sala Constitu- cional cuyas decisiones son vinculantes para el resto de las decisio- nes judiciales.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece la independencia del Poder Judicial (artículo 254) y la forma de selec- ción y estabilidad de los jueces en el artículo 255:

El ingreso a la carrera judicial y el ascenso de los jueces o juezas se hará por concursos de oposición públicos que aseguren la ido- neidad y excelencia de los o las participantes y serán selecciona- dos o seleccionadas por los jurados de los circuitos judiciales, en

⁴⁴ Artículo 531. Código Orgánico Procesal Penal.

⁴⁵ Delitos cuya pena privativa de libertad no sea mayor de cuatro años.

⁴⁶ Delitos cuya pena privativa de libertad sea mayor de cuatro años en su límite máximo.

⁴⁷ Artículos 493 y ss. Código Orgánico Procesal Penal.

⁴⁸ Nota de Prensa del Tribunal Supremo de Justicia 08-07-2009 www.tsj.gov.ve.

la forma y condiciones que establezca la ley. El nombramiento y juramento de los jueces o juezas corresponde al Tribunal Supremo de Justicia. La ley garantizará la participación ciudadana en el procedimiento de selección y designación de los jueces o juezas. Los jueces o juezas solo podrán ser removidos o removidas o suspendidos o suspendidas de sus cargos mediante los procedimientos expresamente previstos en la ley.

La estabilidad y carrera de los jueces no parece presentar avances en los últimos años. La condición de los jueces mayoritariamente provisorios crea, necesariamente, un clima de cuestionamiento sobre la independencia en sus decisiones. Es permanente el llamado de atención acerca de la posible inconstitucionalidad de los procesos de ingreso a la carrera judicial⁴⁹.

Desde 1999 el Poder Judicial ha permanecido en reestructuración de manera permanente y ello abre la posibilidad de destituciones, retiros e ingresos sin que medie procedimiento alguno. El último proceso de reestructuración se aprobó en 2009⁵⁰; a partir de allí todos los jueces, incluso los que gozan de estabilidad, deben someterse a un proceso de evaluación institucional que, de no ser aprobado, generará su salida del cargo sin que medie procedimiento alguno. Nada más en el año 2005, se reportó la destitución de 400 jueces a nivel nacional; nada se ha sabido sobre resultado de las averiguaciones correspondientes, y en el sistema penal pareciera no encontrarse casos de averiguaciones penales por hechos de corrupción⁵¹. Entre el 18-03 y el 25-07-2009 fueron destituidos 50 jueces y más de un centenar de otros funcionarios judiciales⁵².

⁴⁹ Informe Provea 2006, 2007, 2008.

⁵⁰ Gaceta Extraordinaria N° 5915; 2 abril 2009.

⁵¹ El Universal, 4 enero 2006.

⁵² El Nacional, 27 julio 2009. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado de manera reiterada preocupación por el tema de la independencia e imparcialidad del Poder Judicial. En el informe del año 2007 manifiesta especial inquietud por el nombramiento de 916 jueces, de los cuales 299 eran titulares, 72 provisorios, 100 temporales, 423 accidentales, 13 especiales y 9 suplentes; en el entendido de que la categoría de jueces provisorios, temporales o suplentes no posee marco legal alguno y, por ende, garantía de estabilidad. La Comisión considera que, tanto el incumplimiento de los procedimientos constitucionales y legales para el nombramiento de jueces, así como el vacío jurídico en cuanto a la categoría de jueces, exponen a los funcionarios a posibles presiones indebidas en el ejercicio de la importante labor que realizan y, consecuentemente, implican un grave peligro para la independencia del Poder Judicial venezolano. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó, en julio 2009 al Estado venezolano, reconocer la estabilidad de los jueces. Lamentablemente, no se han observado acciones realmente contundentes para dar respuesta a los requerimientos de esa instancia internacional.

2.4. Defensores públicos

La figura de los defensores públicos se encuentra regulada por la Ley Orgánica de la Defensa Pública. Este instrumento legal fue promulgado y luego reformado de manera inmediata en el año 2008. Se está a la espera de la implementación de su articulado, entre otras cosas, para iniciar los procesos de concursos y otorgar estabilidad a los defensores. El sistema penal cuenta con 492 Defensores Públicos; hasta la fecha, todos de libre nombramiento y remoción.

2.5. Sistema penitenciario

La administración del sistema penitenciario es responsabilidad del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia⁵³. Lo conforman cerca de 30 centros de reclusión y 23 centros de tratamiento comunitarios. Para el cierre del año 2009 la población penal se ubicó en 32.624 internos⁵⁴, con un porcentaje del 71,54 por ciento de presos sin condena y 28,46 por ciento sentenciados. El último año se produjo un incremento de más del 21 por ciento en la cifra de prisionalización, ubicándose hoy la tasa en 107,4 internos por cada 100 mil habitantes. Es de hacer notar que luego de la implementación del Código Orgánico Procesal Penal la tasa promedio era de aproximadamente 73,8 por cien mil habitantes⁵⁵.

A mediados del año 2009, 84 por ciento de los establecimientos penitenciarios presentaban problemas de hacinamiento. A pesar de constantes anuncio de planes de humanización por parte del Ejecutivo⁵⁶, los resultados no parecen ser los esperados hasta el momento. En contraste, desde 1999 se han registrado 4.030 internos asesinados y 12.036 heridos a nivel nacional, y cada vez son más frecuentes las situaciones reportadas de familiares que permanecen en el interior de los penales para exigir celeridad procesal y mejoras en las condiciones de vida de los reclusos. Muy probablemente un factor influyente, más no exclusivo, lo sea la cuota presupuestaria del 0,82% del

⁵³ En los últimos diez años esa entidad ministerial ha estado a cargo de 10 ministros, y 17 directores han pasado por la Dirección del área penitenciaria.

⁵⁴ El 50% de la población reclusa está conformada por jóvenes entre 20 y 29 años, y el 93,8% son hombres.

⁵⁵ *Informe 2009 del Observatorio Venezolano de Prisiones*

⁵⁶ Ver relación de proyectos develados en el Informe 2009 del Observatorio Venezolano de Violencia.

presupuesto nacional, que asigna a cada interno una cantidad aproximada de 2 dólares diarios⁵⁷.

El último Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reiteró su preocupación por el incumplimiento, por parte del Estado venezolano, de su obligación de evitar en forma eficiente y definitiva la violencia de los recintos penitenciarios, en la búsqueda de impedir muertes y la afectación de la integridad física de los internos bajo su custodia. Cabe resaltar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dictado, en esta última década, medidas provisionales con respecto a la situación de 6 cárceles venezolanas⁵⁸.

2.6. Ciudadanos que participan en el proceso penal

La participación ciudadana es un principio del Código Orgánico Procesal Penal. Los ciudadanos participan por excelencia en el proceso penal cuando son llamados a conformar el tribunal mixto en calidad de escabinos⁵⁹. El tribunal mixto conoce de los delitos de mayor gravedad y se encuentra integrado por un juez y por dos ciudadanos legos. Al inicio de la entrada en vigencia del Código Orgánico Procesal Penal se estipuló, además de los escabinos, la figura de los jurados para los delitos más graves. En la reforma del año 2001 fueron eliminados los jurados, aludiendo la dificultad para conformarlos⁶⁰. Es de hacer notar que no existió un verdadero estudio sobre su implementación y, muy por el contrario, los reportes de diferimientos de audiencia para la fecha no traducen que esa fuera la principal causa de no realización de los juicios (Ver tabla I y gráfico 10,11).

⁵⁷ Informe Provea 2009 e Informe del Observatorio Venezolano de Prisiones 2009

⁵⁸ Informe Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008.

⁵⁹ Artículo 149 y siguientes del Código Orgánico Procesal Penal.

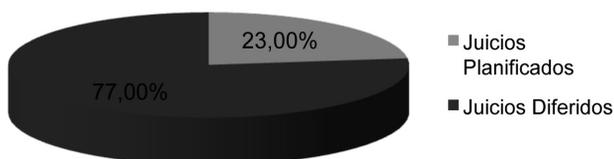
⁶⁰ Véase referencia sobre el tema en Alguindigue, Carmen y R. Pérez Perdomo (2008). *Op. cit.*

Tabla I
RELACIÓN DE JUICIOS REALIZADOS Y DIFERIDOS
1999 - 2001

Año	Juicios Planificados	Juicios Diferidos	Ausencia de Jurados	Ausencia de otras partes
1999	23	18	6	12
2000	157	103	39	64
2001	154	137	30	107
total	334	258	75	183

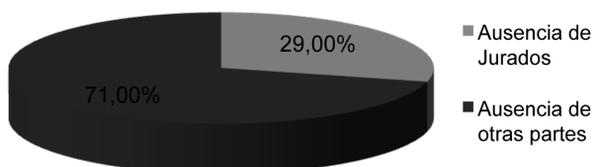
Fuente: Alguíndigue. *Sistemas Penales. Datos de la Oficina de Participación Ciudadana de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, suministrados en junio de 2007.*

Gráfico 10
RELACIÓN DE JUICIOS REALIZADOS Y DIFERIDOS
1999 - 2001



Fuente: Alguíndigue. *Sistemas Penales. Datos de la Oficina de Participación Ciudadana de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, suministrados en junio de 2007.*

Gráfico 11
CAUSAS DE DIFERIMIENTO
1999 - 2001



Fuente: Alguíndigue. *Sistemas Penales. Datos de la Oficina de Participación Ciudadana de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, suministrados en junio de 2007.*

Idéntica situación ocurre en la actualidad con la figura de los escabinos. Las últimas dos reformas del Código Orgánico Procesal Penal han restringido la posibilidad de defender la participación ciudadana en los juicios. La reforma del 2008 limita la conformación del tribunal mixto a dos convocatorias, luego de ello los casos son juzgados por el juez unipersonal. De nuevo no se cuenta con un estudio evaluativo de las circunstancias que median la convocatoria y las acciones que pudieran implementarse para propiciar y estimular que la ciudadanía forme parte de la administración de justicia penal. Como se verá más adelante, la ausencia de los escabinos no se encuentra entre las principales causas de diferimientos de los juicios.

2.7. Víctimas

El reconocimiento de la víctima, su participación en la resolución del conflicto penal e incluso su rol protagónico en el proceso constituyen, sin duda, elementos de avanzada de la reforma procesal penal. La protección de las víctimas posee rango constitucional⁶¹ y su desarrollo se encuentra en el Código Orgánico Procesal Penal y en la Ley de Protección de Víctimas, Testigos y demás Sujetos Procesales⁶². El Código Orgánico Procesal Penal contempla el principio general que enmarca el derecho de las víctimas de acceder a la justicia de forma gratuita, rápida y expedita, y enuncia la responsabilidad de los funcionarios que no procesen de manera oportuna y diligente las denuncias o afecten el derecho de acceso a la justicia por parte de las víctimas.

El marco normativo en materia de protección a las víctimas se adecua a la Declaración de los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder de las Naciones Unidas, de 1985. Tanto la normativa del Código Orgánico Procesal Penal como la ley especial que rige la materia, se enfocan en la protección de la víctima desde el cumplimiento de los derechos de acceso a la justicia, trato digno, asistencia e indemnización o reparación de daños, y asignan responsabilidades precisas a todos los encargados de su cumplimiento.

El Ministerio Público, institución que ejerce la acción penal, está obligado a velar por los intereses de la víctima en todas las fases del

⁶¹ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículos 29,30 y 272

⁶² Ley de Protección de Víctimas, Testigos y demás Sujetos Procesales. *Gaceta Oficial* Nro. 38.536 de fecha octubre de 2006.

proceso, y los jueces tienen el deber de garantizar los derechos, el respeto y la reparación de los daños que corresponda⁶³. La representación de la víctima es ejercida por el fiscal del Ministerio Público, pudiendo delegar la persona ofendida el ejercicio de sus derechos en una asociación de protección o ayuda, cuando estime sea más conveniente para el ejercicio de sus derechos⁶⁴.

CAPÍTULO II

CAPACIDAD DE PERSECUCIÓN DEL SISTEMA PENAL VENEZOLANO

Para estudiar la capacidad de persecución penal, se partirá de dos dimensiones: la primera, relacionada con la diferencia entre los conflictos penales conocidos por la comunidad en comparación con los asuntos que ingresan al sistema –lo cual está relacionado con el índice de denunciabilidad y el tema de la selectividad secundaria que ejercen los órganos de control penal–, y la segunda, orientada a los casos efectivamente conocidos por el sistema penal; en la búsqueda de descifrar el tratamiento que reciben. El anterior propósito se pretende lograr mediante el uso de la información cuantitativa disponible y los resultados de los estudios de casos, visitas de observación y entrevistas realizadas a operadores del sistema específicamente para la consecución de este estudio.

1. Casos que no ingresan al sistema: conflictos penales conocidos/ conflictos penales ingresados al sistema penal

Como ha sido planteado recurrentemente por la más reconocida pluma en la materia⁶⁵, la deficiente resolución de conflictos penales por parte del Estado trae como resultado una cada vez más acentuada crisis de legitimidad del sistema penal. Esa crisis genera el aumento de la violencia y la impunidad; factores que actúan como grandes tornados en el desarrollo de la vida social, al punto de alcanzar niveles intolerables para la convivencia ciudadana. Esta situación desencadena, a su vez, actuaciones reactivas y autoritarias del sistema penal, en

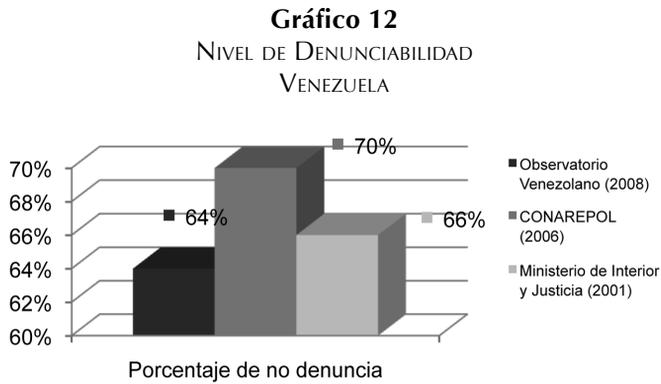
⁶³ Artículos 118-122. Código Orgánico Procesal Penal.

⁶⁴ Artículo 122. Código Orgánico Procesal Penal.

⁶⁵ Aniyar, L. (2002). *Democracia y justicia Penal*. Ediciones Congreso de la República de Venezuela. Caracas; Ferrajoli, L. (2000). *Derecho y Razón*. Editorial Trotta. Madrid; Merton, R. (1992). *Teoría y Estructura Social*. Fondo de Cultura Económica. México D.F.; Villalba, C. (2001). *Delito e Insurgencia*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas; Rosales, E. (2008). *Op cit*.

total contradicción con los valores del Estado constitucional, entendido como Estado de los derechos humanos⁶⁶; y –como consecuencia– crea en los ciudadanos la percepción de desconfianza para llevar a conocimiento de los órganos del sistema los asuntos de los cuales son víctimas, por considerarlo de poca o nula utilidad.

Esta situación de bajo índice de denunciabilidad es un fenómeno mundial⁶⁷. En Venezuela la cifra de delitos no denunciados representa cerca de un 70 por ciento; porcentaje que se aproxima a la afirmación de que dos de cada tres delitos no llegan a ser conocidos por el sistema penal. (Ver gráfico 12)



Elaboración Alguíndigue: Sistemas Penales. Datos obtenidos del Observatorio Venezolano de la Violencia 2008. LACSO.

Las causas que justifican la poca utilización del aparato penal por las víctimas fueron estudiadas recientemente por el Observatorio Venezolano de la Violencia. En este estudio se obtuvo, en un porcentaje cercano al 80 por ciento, la afirmación de no acudir a la justicia por el convencimiento de que no sería útil por cuanto las autoridades no harían nada. Específicamente los casos no denunciados corresponden a los delitos que se estudian en el presente informe, por ser esos, los delitos convencionales los de mayor ocurrencia e impacto en el des-entramamiento de la vida social en Venezuela. (Ver gráfico 13)

⁶⁶ Borrego, C. (2001). *Constitución y Proceso Penal*. Livrosca. Universidad Central de Venezuela. Caracas.

⁶⁷ Al respecto, véase el estudio *Base Conceptual para el Estudio del Acceso a la Justicia Penal en Venezuela*, incluido en Rosales, E. (2008). *Op. cit.*

Gráfico 13

CAUSAS POR LAS QUE LA VÍCTIMA SE ABSTIENE DE FORMULAR DENUNCIA

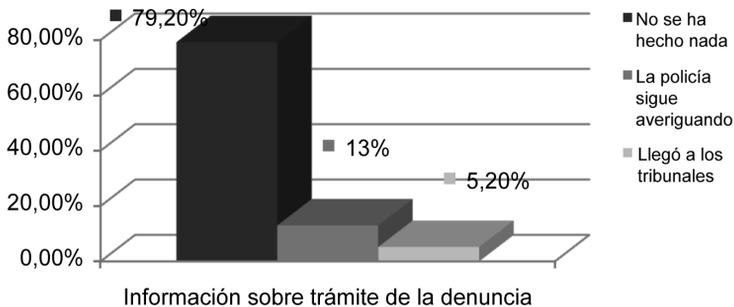


Elaboración: Alguíndigue. *Sistemas Penales. Con datos obtenidos del Observatorio Venezolano de la Violencia 2008. LACSO.*

Los entrevistados que admitieron haber puesto sus casos en conocimiento del sistema penal, informaron –en igual porcentaje (80 por ciento)– que no se había investigado la denuncia. Solo un porcentaje del 5,2 por ciento sostiene que el caso pasó a conocimiento de los tribunales; lo cual no traduce que hubo decisión sino que, al menos, las diligencias de esclarecimiento e identificación de autores avanzan. (Ver gráfico 14)

Gráfico 14

INFORMACIÓN SOBRE TRÁMITE DE LAS DENUNCIAS



Elaboración: Alguíndigue. *Sistemas Penales. Datos obtenidos del Observatorio Venezolano de la Violencia 2008. LACSO.*

Los resultados del estudio mencionado se ratifican en informaciones frecuentes de los medios de comunicación social. Las distintas reseñas dan cuenta de testimonios de víctimas de delitos convencionales clamando por justicia⁶⁸ y del incremento de alternativas de seguridad privadas contratadas por los ciudadanos⁶⁹. Estas medidas van desde la contratación de mecanismos de protección y vigilancia privada⁷⁰ hasta hacerse justicia por las propias manos, a falta de efectividad del sistema penal en la persecución y sanción de los hechos punibles.

El *Reporte 2008* sobre linchamientos del Centro para la Paz de la Universidad Central de Venezuela, sostiene que dos de cada tres ciudadanos están de acuerdo con la búsqueda de la justicia por medios distintos a los tribunales (sobre todo aquellos pertenecientes a sectores empobrecidos). Esta situación se ilustra, entre tantos otros hechos reseñados por la prensa nacional, con lo acontecido a José Barrios, de 28 años de edad, quien había sido señalado de robo y violación. La comunidad del Barrio Ezequiel Zamora del Valle –harta de sus desmanes– se congregó para propinarle golpes y lanzarle piedras, y al final lo arrastraron hasta la avenida principal y le prendieron fuego, quedándose en el lugar para asegurarse de volver a encender el cuerpo hasta su desaparición definitiva. Los policías fueron alertados por los habitantes de la comunidad de no acercarse, y solo permitieron el acceso de los medios de comunicación. El representante del Consejo Comunal de la zona declaró: “Lo que pasó aquí fue que en la comunidad decidimos que donde terminaron los derechos de él, comenzaron los nuestros”⁷¹. Un médico de la misión Barrio Adentro también opinó sobre los hechos, dando a conocer que abundan los casos de venganza en la comunidad porque la gente decide tomar la justicia por sus manos: “Son muchos los jóvenes que tienen una colostomía por disparos de armas ejecutados por venganza, de manera intencio-

⁶⁸ Familiares de víctimas de homicidio claman por justicia. Afirman que Teófilo Camacho fue asesinado hace dos meses y esperan que con su muerte sea la excepción de los sucesos que quedan sin resolver y que continúan sin explicación. *Entorno inteligente.com*. <http://www.entornointeligente.com>

⁶⁹ En un estudio del Consejo Nacional de Promoción de Inversiones (Conapri) para cuantificar el llamado *Costo Venezuela*, contempla la evaluación de la incidencia de la inseguridad pública sobre las empresas venezolanas. Estiman que aproximadamente el 15% de sus utilidades están destinadas a seguridad, y afirman que Venezuela es el país de América Latina en la que los ciudadanos más gastan en mecanismos de seguridad, con un monto que estiman asciende a los \$250 millones anuales. *Veneconomía*. Volumen 16, Nro. 6 marzo 2009.

⁷⁰ La contratación de escoltas aumentó 35% en último año. *El Nacional*. 17-5 -2009.

⁷¹ Diario *El País*. 11-2-2009

nal en esa parte del cuerpo, con el fin de ponerlos a evacuar en bolsitos. Eso tiene un significado demoledor para la vida de los jóvenes que están en plena locura hormonal, en plenitud de sus potenciales sexuales⁷². En esa parroquia se reportaron 16 linchamientos y 60 intentos en el año 2008⁷³.

2. Flujo de casos que ingresan al sistema penal

Para estudiar el flujo de casos conocidos por el sistema penal, es importante advertir que en el país no existe un sistema automatizado de seguimiento de los actos procesales en el área penal⁷⁴. La información disponible es dispersa y distinta en cada ente, y no hay uniformidad en los instrumentos de recolección de datos. Hasta la fecha las instituciones no tienen definidos indicadores de gestión en su conjunto, y reportan en los informes anuales información distinta y aislada. Con frecuencia se observa que se incorporan a las planillas de recolección de información nuevos asuntos y eliminan otros sin hacer uso de algún criterio⁷⁵; lo cual dificulta la comparación de entradas y egresos de casos atendidos por todo el aparato de justicia penal. El sistema penal carece de unidades de medición para evaluar la efectividad de sus instituciones. Estas manejan información disímil, parcelada y no automatizada, en contradicción con lo establecido en el recién sancionado Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, el cual ratifica el deber de utilizar mecanismos tecnológicos para una mejor organización y funcionamiento⁷⁶.

⁷² Diario *El País*. 11-2-2009.

⁷³ *Reporte sobre Linchamiento* del Centro de Estudios para la Paz de la Universidad Central de Venezuela. 2008.

⁷⁴ En la reforma del Código Orgánico Procesal Penal 2001 se incluyó un artículo específico que responsabilizaba al Tribunal Supremo de Justicia de la instauración de un sistema de información compartido entre los distintos organismos de justicia penal, dada la dificultad de los operadores para acceder a informaciones necesarias para el desarrollo del proceso (medidas cautelares, entre otras). Dicho sistema aún no se ha instaurado.

⁷⁵ Como ejemplo nótese que los cuadros de causas conocidas por los tribunales penales poseen renglones de información distinta en los Informes Anuales 2007, 2008 y 2009. *Informe Anual Tribunal Supremo de Justicia 2007-2009*.

⁷⁶ Artículo 11 del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. *Gaceta Oficial* extraordinaria 5.890 del 31 de julio 2008.

Las razones de la falta de adecuación del sistema penal para permitir la evaluación de la gestión institucional no se conocen. La ciudadanía percibe el fenómeno como improvisación o falla generalizada y constante en la actividad gerencial del sistema de justicia⁷⁷.

Esta situación contradice los principios de transparencia y rendición de cuentas consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela⁷⁸, e imposibilita la labor de contraloría social ampliamente avalada por el Estado venezolano como factor fundamental de desarrollo⁷⁹.

2.1. Causas pendientes del anterior régimen procesal

Con la entrada en vigencia del Código Orgánico Procesal Penal, al Ministerio Público le correspondió enfrentar cerca de 20 millones de expedientes rezagados del antiguo Código de Enjuiciamiento Criminal, de corte inquisitivo. La cifra de causas pendientes nunca fue precisa, como tampoco la correspondiente a las causas que diez años después restan por concluir. Se estima una tasa aproximada de 6 a 10 millones de causas pendientes, por la variación de informaciones provenientes de personeros del Ministerio Público. La Fiscal General presentó, en junio de 2008, una propuesta de Ley de Extinción de la Acción Penal, argumentando que los expedientes provenían de más de 30 años atrás y se encontraban en mal estado, con hongos y bacterias⁸⁰. Un año después la ley fue promulgada⁸¹. Hasta la fecha no

⁷⁷ *Informe Transparencia*. Capítulo Venezuela acerca del Cumplimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción. Septiembre 2009. <http://www.transparencia.org.ve/>

⁷⁸ Artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: “El Poder Público está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”.

⁷⁹ Artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: “La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”; Artículo opinión http://www.codena.gob.ve/secodena/articulos2005/Contralorias_sociales.htm

⁸⁰ *Notas de prensa*. Ministerio Público, 27-6-08 y 22-7-2008. <http://fiscalia.gov.ve.>; *El Universal*, 21-6-2009. <http://eliniversal.com.>; <http://aporrea> 15-7-08 aporrea.org

⁸¹ Ley de Extinción de la Acción Penal. www.asambleanacional.gob.ve/index2.php

se ha dado a conocer el inventario de causas y tipos de delitos cuya acción penal fue extinguida por la prenombrada ley⁸².

2.2. Causas ingresadas a partir de la entrada en vigencia del Código Orgánico Procesal Penal

El Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas –antiguo Cuerpo Técnico de Policía Judicial– tradicionalmente llevaba la base de datos de los delitos ocurridos en el país y reseñaba todas las detenciones y denuncias a nivel nacional. A partir del Código Orgánico Procesal Penal se perdió la centralización de la información por cuanto los casos de flagrancia se presentan directamente al Ministerio Público por los cuerpos de policía estatales y municipales, a lo que se suma el que no todas las denuncias son interpuestas en sede policial⁸³. Sin embargo, se presume que gran parte de las causas son incluidas en el registro al ser asignadas, por el fiscal del Ministerio Público, para su investigación por parte del órgano de investigación penal⁸⁴.

A continuación se presentará la información disponible en cada institución del sistema penal. No existe una base de datos que recopile la información de la vida de los casos desde su ingreso hasta su resolución. En tal sentido, a los fines de facilitar la comprensión del fenómeno se pone a disposición un flujo general del sistema procesal venezolano:

⁸² Para hacer frente a las causas heredadas del antiguo sistema se solicitó un préstamo al Banco Interamericano de Desarrollo. El mismo fue suscrito el diciembre de 2001 y el plazo establecido de ejecución era del 1-9-2002 al 28-6-09. El monto total fue de \$22.690.764,18. http://www.pnud.org.ve/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=36&Itemid=81

⁸³ El Ministerio Público recibe denuncias directamente a través de los fiscales de guardia. Se han efectuado esfuerzos por ubicar en los palacios de justicia oficinas de reseñas del CICPC, para registrar los casos de flagrancia de las policías municipales y estatales; sin embargo, no se encuentran en funcionamiento en todos los Estados.

⁸⁴ Esta institución es el órgano principal encargado de las investigaciones. Artículo 10 del Decreto con Fuerza de Ley de los Órganos de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas. <http://www.fiscalia.gov.ve/leyes/17-> Decreto Órgano de Investigaciones Penales.

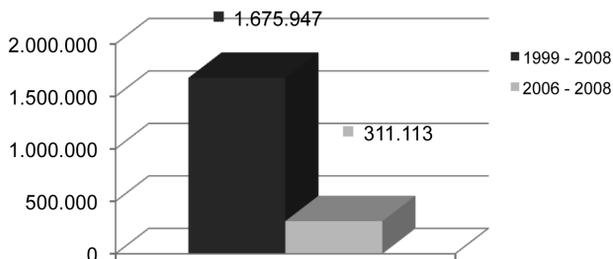


2.2.1. Datos del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas

Ahora bien, en los últimos años parece haber un acuerdo implícito del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, de limitar la información a los casos con mayor tasa delictiva y específicamente a los homicidios. No hay acceso a las estadísticas y solo de manera esporádica algún personero aporta datos. La información que se obtuvo es la cifra global de los casos que corresponden a la categoría de impacto o conmoción social, de acuerdo a los parámetros del presente estudio Su investigación corresponde a los fiscales adscritos a la Dirección de Delitos Comunes del Ministerio Público. Abarcan homicidios, lesiones, hurto, robos, secuestro, extorsión y violación. El total de estas categorías de delitos entre los años 1999 y 2008 asciende a 1.675.947 casos; correspondiendo 311.113 mil de ellos⁸⁵ a los años 2006 – 2008 (Ver gráficos 15, 16).

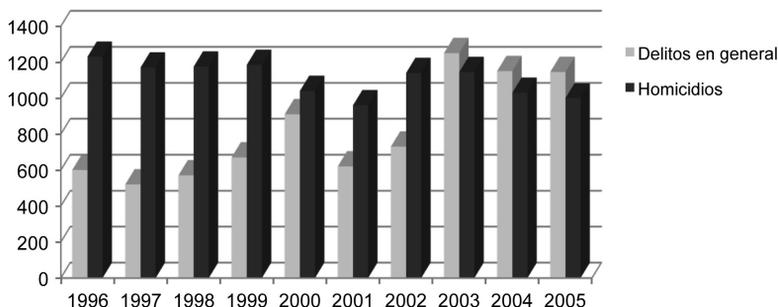
⁸⁵ Estadísticas del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas. Años 1999 - 2008.

Gráfico 15
CASOS CONOCIDOS
CUERPO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS, PENALES Y CRIMINALÍSTICAS
AÑOS 1999 - 2008



Fuente: *Alguíndigue. Sistemas Penales. Datos obtenidos de Estadísticas del CICPC.*

Gráfico 16
CASOS CONOCIDOS DE DELITOS Y HOMICIDIOS



En el caso de los homicidios, Venezuela triplica la tasa media mundial⁸⁶. Se ubica, por una parte, al lado de países que, como Colombia, se han caracterizado por conflictos de guerras internas y grupos de guerrilla y paramilitares; por la otra, muy encima de países como Brasil y México, con los que tradicionalmente compartía la misma data en la materia. La tasa de homicidios se ubica cerca de 50 por cada 100 mil habitantes; cifra que no posee gran variación entre los

⁸⁶ Tasa media mundial de homicidios: 8,8 por cada 100.000 habitantes; tomada de la World Health Organization y citada por Resultados de la encuesta nacional de victimización. *Informe del Observatorio Venezolano de la Violencia*. Caracas. (2008) Ediciones LACSO.

informes oficiales, los emanados de organizaciones de la sociedad civil y entes académicos⁸⁷. Las estadísticas del año 2009 cerraron con 16.094 homicidios, equivalentes a 44 muertes por día y dos muertes por cada hora; data que se ubica como el más alto de la historia venezolana. El último reporte estadístico de las Organización de Naciones Unidas ubica la tasa de homicidios de Venezuela como la más alta en Suramérica.

En el caso de los secuestros se observa una cifra en aumento desde el 2002⁸⁸. De los 396 casos reportados en el 2008, se produjo un incremento de 73,7 por ciento en el 2009, ubicándose en 688 secuestros. Durante los primeros cien días del 2010, la cifra que se maneja es de ya 399 secuestros.

Ante el inminente aumento de la cifra de hechos violentos, el Ministro de Interior y Justicia en el 2009 (ministro número 9 de la última década) declaró que su administración no había logrado disminuir el problema pero sí mantenerlo, y en la alocución presidencial de diciembre de 2009⁸⁹, por primera vez el Presidente de la República habló de la inseguridad y la calificó como “enemiga de la revolución”⁹⁰.

2.2.2. Datos del Ministerio Público

La estadística del Ministerio Público proveniente de los fiscales de la Dirección de Delitos Comunes reportó, entre los años 2002 - 2007, una cifra de más de 1.684.924 millones de asuntos conocidos⁹¹. Los fiscales de delitos comunes son los que investigan, los delitos objeto del presente estudio; a saber: homicidios, lesiones, robos, hurto, secuestro, extorsión y violación. La cifra de denuncias del año 2008 no está disponible ya que el informe anual omite cualquier clase de datos sobre las causas que ingresan (Ver gráfico 17).

⁸⁷ Briceño León (2008).

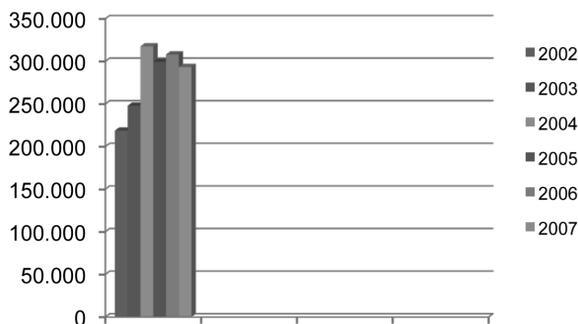
⁸⁸ LAS cifras de secuestro en el año 2002 se reporta en 158, 2003 en 277 y 2004 283. Estadísticas del CICPC:

⁸⁹ El Universal, 7-2-2010. Sucesos.

⁹⁰ “El gobierno le ha dado poca importancia al tema de la inseguridad ciudadana, el Presidente no menciona el tema en sus discursos y las pocas veces que lo ha hecho ha sido para referirse a circunstancias fortuitas, como cuando lamentó la muerte de una médica cubana asesinada en el barrio”. Briceño León (2008), p. 31. *Op. cit.*

⁹¹ Informe Anual de la Fiscal General 2007.

Gráfico 17
CASOS CONOCIDOS
MINISTERIO PÚBLICO
DIRECCIÓN DELITOS COMUNES 2002 - 2007



Fuente: Alguíndigue. *Sistemas Penales*. Datos obtenidos del Informe Anual 2007 Ministerio Público

Tomando como referencia las cifras gruesas del Ministerio Público del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, se deduce que los ingresos anuales se encuentran alrededor de 300 mil casos. En contraste con esta cifra, la Fiscal General ha sostenido que cada fiscal tiene aproximadamente 4.000 causas y que últimamente los fiscales pueden dar inicio hasta 1.000 causas mensuales⁹². Esos datos arrojarían una cifra mucho mayor de asuntos conocidos. En cualquier caso, es una realidad que, con independencia del número exacto de conflictos penales conocidos por el sistema –lo cual parece una tarea de imposible realización– no cabe duda de que Venezuela vive un importante incremento de las cifras de hechos violentos.

2.3. Investigación de los delitos

Con ya una aproximación de la cantidad de conflictos penales que conoce el sistema penal, se pasa a examinar el curso de los mismos en la fase de investigación por parte del Ministerio Público. Al respecto tenemos que la cifra promedio de actos conclusivos⁹³ reportada

⁹² Nota de Prensa Ministerio Público 10-2-09. <http://www.ministeriopublico.gov.ve>

⁹³ Los actos conclusivos son los pronunciamientos que emite el fiscal del Ministerio Público al culminar la fase de investigación (archivo fiscal, el sobreseimiento y la acusación). Se encuentran en los artículos 315, 318, 326 del COOP.

por los fiscales de delitos comunes –la cual representa el número de casos que efectivamente han sido trabajados y obtienen una decisión sobre los hechos y/o la responsabilidad de los investigados– no sobrepasó el 22 por ciento hasta el año 2004. En ese año se incrementó para alcanzar el 33,35 por ciento. El promedio de actos conclusivos durante el 2002 - 2007 corresponde a 36,93⁹⁴. Estas cifras oficiales contrastan con el estudio Acceso a la Justicia Penal del Instituto de Ciencias Penales de la Universidad Central, que constató que el promedio de respuesta oscilaba entre 10 y 15% del total de ingresos⁹⁵. (Ver tabla II y gráficos 18, 19 y 20).

Tabla II

CAUSAS INGRESADAS/PENDIENTES POR AÑO Y PORCENTAJE DE ACTOS CONCLUSIVOS
PERÍODO 2002 AL 2007

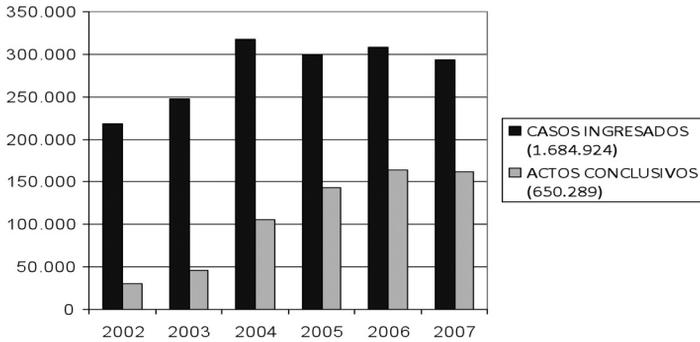
Año	Casos Ingresados/ pendientes	Actos Conclusivos	% de Actos Conclusivos
2002	218.748	29.839	13,64
2003	247.899	45.564	18,38
2004	317.520	105.906	33,35
2005	299.460	143.243	47,83
2006	307.994	163.748	53,17
2007	293.303	161.989	55,23
TOTAL	1.684.924	650.289	36,93

Fuente: *Alguíndigue. Sistemas Penales. Datos obtenidos del Informe Anual 2007 del Ministerio Público.*

⁹⁴ Alguíndigue, C. & R. Pérez Perdomo (2009): “La prisión preventiva en tiempos de revolución (Venezuela 1998-2008)”. En C. Riego & M. Duce (Directores de la investigación y editores): *Prisión preventiva y reforma procesal penal en América Latina. Evaluación y perspectivas*. Santiago. CEJA.

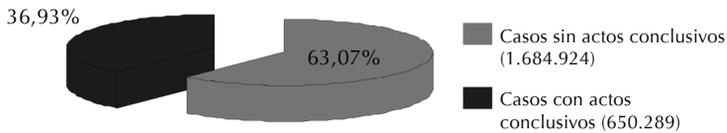
⁹⁵ Rosales, Borrego, Núñez (2008) *Sistema Penal y Acceso a la Justicia*. Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico. Universidad Central de Venezuela. Caracas

Gráfico 18
RELACIÓN CASOS INGRESADOS/ACTOS CONCLUSIVOS 2002-2007



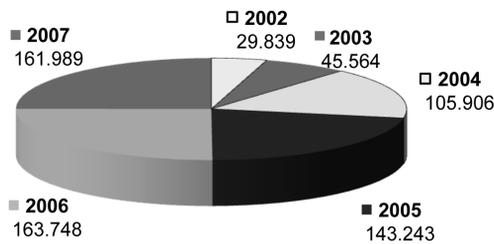
Fuente: Alguíndigue. *Sistemas Penales*. Datos obtenidos del Informe Anual 2007 del Ministerio Público.

Gráfico 19
RELACIÓN PORCENTUAL CASOS INGRESADOS/ACTOS CONCLUSIVOS 2002 -2007



Fuente: Alguíndigue. *Sistemas Penales*. Datos obtenidos del Informe Anual 2007 del Ministerio Público.

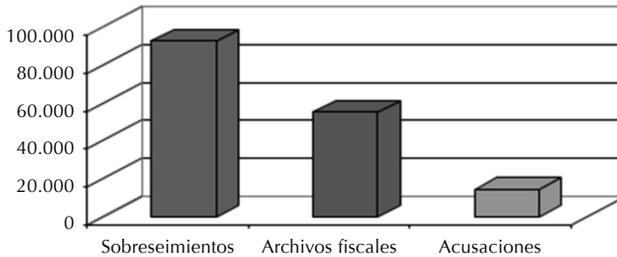
Gráfico 20
ACTOS CONCLUSIVOS POR AÑOS
2002- 2007



Fuente: Alguíndigue. *Sistemas Penales*. Datos obtenidos del Informe Anual 2007 del Ministerio Público.

Ahora bien, si se discrimina la categoría de actos conclusivos producidos, el porcentaje más bajo –8,83 por ciento– corresponde a Acusaciones⁹⁶, el 57, 28 por ciento a Sobreseimientos⁹⁷ y el 33,89 por ciento a los Archivos fiscales⁹⁸ (Ver gráfico 21).

Gráfico 21
ACTOS CONCLUSIVOS 2002 - 2007



Fuente: *Alguíndigue. Sistemas Penales. Con datos obtenidos del Informe Anual 2007 del Ministerio Público.*

La información concluye que menos del 8 por ciento de los conflictos penales conocidos son llevados a la fase de juicio, por considerar el representante fiscal que existen fundados elementos que pudieran comprobar la realización del hecho y la responsabilidad de los involucrados.

⁹⁶ Artículo 326 del COPP: “Cuando el Ministerio Público estime que la investigación proporciona fundamento serio para el enjuiciamiento público del imputado, presentará la acusación al juez de control”.

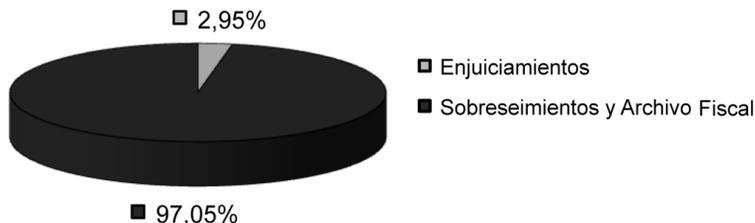
⁹⁷ Artículo 318 del COPP: “El fiscal solicitará el sobreseimiento ante el juez de control cuando: 1.- El hecho objeto del proceso no se realizó o no puede atribuirse al imputado. 2.- Considere que el hecho imputado no es típico o concurre una causa de justificación, inculpabilidad o de no punibilidad. 3.- La acción penal se ha extinguido o resulta acreditada la cosa juzgada. 4.- A pesar de la falta de certeza, no exista razonablemente la posibilidad de incorporar nuevos datos a la investigación, y no hay bases para solicitar fundadamente el enjuiciamiento del imputado.

⁹⁸ Artículo 315 del COPP: “Cuando el resultado de la investigación resulte insuficiente para acusar, el Ministerio Público decretará el archivo de las actuaciones, sin perjuicio de la reapertura cuando aparezcan nuevos elementos de convicción. De esta medida deberá notificarse a la víctima que haya intervenido en el proceso.”

En el año 2008 el Ministerio Público no aporta información para comparar los asuntos conocidos, los casos pendientes de años anteriores y aquel porcentaje en que se concluyó la investigación. Para ese año simplemente se reporta la cifra bruta de 302.969 actos conclusivos generados y se admite que las investigaciones tienen un promedio de 4 años de duración.

Resalta este año solo el 2,94 por ciento de casos en los que la investigación proporciona fundamento serio para el enjuiciamiento público del imputado, y un porcentaje del 97,05 que quedan bajo el resto de los demás supuestos (sobreseimiento y archivo fiscal). Evidentemente, este panorama demuestra un nivel de efectividad menor que los años anteriores en la recopilación de medios de prueba y el desarrollo de una verdadera estrategia de investigación sobre los asuntos conocidos (Ver gráfico 22).

Gráfico 22
COMPARATIVO CLASES DE ACTOS CONCLUSIVOS
AÑO 2008



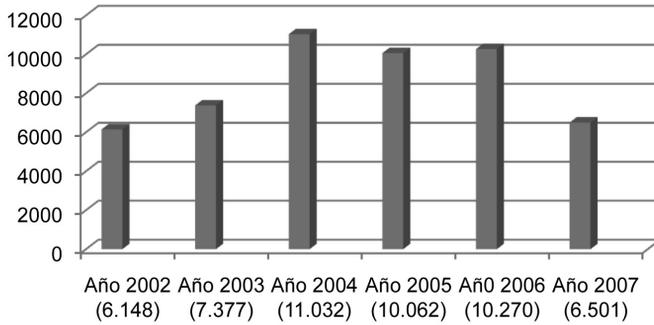
Fuente: *Alguíndigue. Sistemas Penales. Datos obtenidos del Informe Anual 2007 del Ministerio Público.*

2.4. *Asuntos conocidos por los tribunales penales*

La fase subsiguiente a la presentación de las acusaciones ante los tribunales penales es aún más difícil de medir. Los reportes del Ministerio Público dan cuenta de los casos hasta la fase de investigación. El resto de los datos es aislado y difuso. Por ejemplo, el Fiscal General informó, en el año 2007, que hasta ese año se habían obtenido 51.390 sentencias condenatorias. No hay manera de hilar de forma rigurosa los datos del Ministerio Público con los de los tribunales penales. No obstante, la cifra anterior revelaría que, del total de casos

conocidos, el 1,53 por ciento culminaron en sentencia condenatoria (Ver gráfico 23).

Gráfico 23
 SENTENCIAS CONDENATORIAS 2002 - 2007
 SENTENCIAS 2002-2007

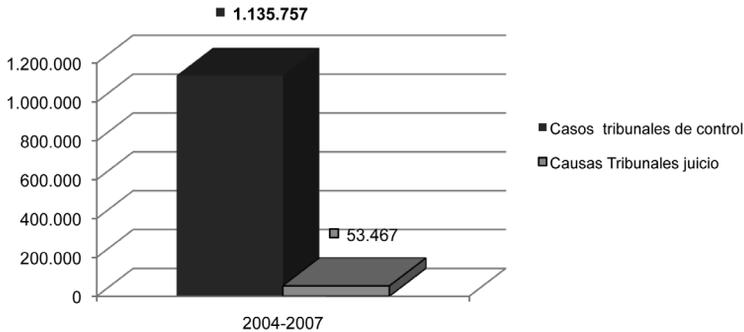


Fuente: Alguíndigue. Sistemas Penales. Datos obtenidos del Informe Anual 2007 del Ministerio Público.

Un elemento interesante que pudiese avalar las conclusiones anteriores⁹⁹ emana del Informe Anual 2007 del Tribunal Supremo de Justicia. Dicho informe reporta, entre los años 2004 - 2007, un número de 1.135.757 casos conocidos por los tribunales de Control, en contraste con 53.467 causas tramitadas por los tribunales de Juicio; es decir, solo un 4,7 por ciento de asuntos que van a juicio (Ver gráficos 24 y 25).

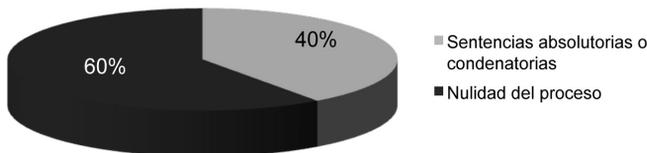
⁹⁹ Se alerta sobre la relatividad del dato objeto de análisis, no solo por la disparidad de información de los entes del sistema de justicia. Es conocido que los tribunales en función de Control pueden llegar a recibir varios asuntos por causa (solicitudes de diligencia de investigación que ameriten autorización jurisdiccional, orden de aprehensión, pruebas anticipadas, entre otros). De igual forma, existe la posibilidad de que un porcentaje de casos culmine ante los tribunales de Control. En cualquier caso, el porcentaje parece no ser mayor al 5 por ciento, de acuerdo con las estadísticas de los tribunales penales del año 2008.

Gráfico 24
CASOS CONOCIDOS TRIBUNALES DE CONTROL Y TRIBUNALES DE JUICIO
2004 - 2007



Fuente: Alguíndigue. *Sistemas Penales*. Datos obtenidos del Informe Anual 2007 del TSJ.

Gráfico 25
CASOS CONOCIDOS TRIBUNALES DE CONTROL Y TRIBUNALES DE JUICIO
2004-2007
(EN PORCENTAJES)



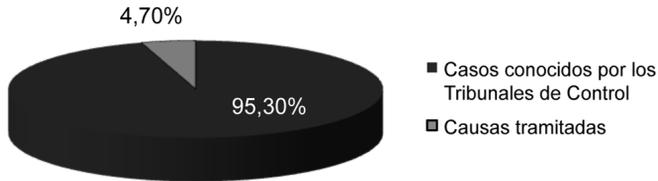
Fuente: Alguíndigue. *Sistemas Penales*. Datos obtenidos del Informe Anual 2007 del TSJ.

Esta cifra parece encontrar explicación en el número limitado de acusaciones que se producen, en las que efectivamente son admitidas por el órgano jurisdiccional¹⁰⁰ y en las causas que son objeto de nulidad debido a errores en los actos de investigación. Acerca de las nulidades, la Fiscal General, a principios del año 2009, indicó que el 60 por ciento de los casos no terminan en una sentencia absolutoria o

¹⁰⁰ De un total de 7.060 acusaciones presentadas entre enero-junio 2001 3026 fueron admitidas por los tribunales. Dato arrojado del Estudio de Acceso a la Justicia en Rosales, Borrego, Núñez (2008) *Sistema Penal y Acceso a la Justicia*. Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico. Universidad Central de Venezuela. Caracas

condenatoria sino en la nulidad del proceso, debido a errores en los actos de investigación¹⁰¹ (Ver gráfico 26).

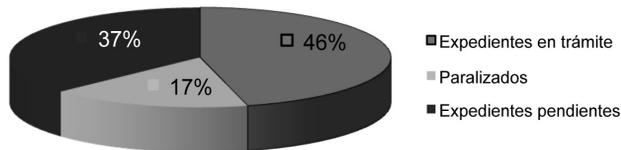
Gráfico 26
NULIDADES PROCESALES



Fuente: *Alguíndigue. Sistemas Penales. Datos obtenidos del Informe Anual 2007 del Ministerio Público.*

Es de hacer notar que el trabajo de los tribunales penales, a pesar de no aparentar sobrecarga de trabajo, reporta entre pendiente y paralizados más del 50 por ciento de las causas bajo su conocimiento. Las estadísticas presentan durante el año 2008 y los primeros cinco meses del año 2009 un 46 por ciento de expedientes en trámite, 17 por ciento de causas paralizados y 37 por ciento de expedientes pendientes (Ver gráfico 27).

Gráfico 27
CURSO DE EXPEDIENTES EN TRIBUNALES PENALES



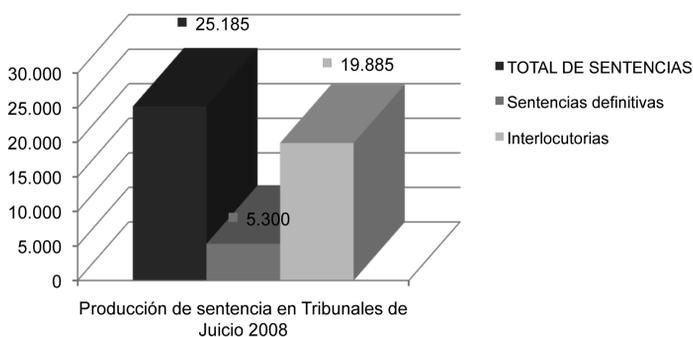
Fuente: *Alguíndigue. Sistemas Penales. Datos obtenidos del Estadísticas Tribunales Penales 2008 - 2009 del Ministerio Público.*

La misma fuente de información da cuenta de una tendencia mantenida en el número de sentencias producidas hasta el año 2008.

¹⁰¹ Declaraciones Fiscal General de la República, jueves 19 de febrero de 2009. Diario *El Universal*.

El total de sentencias es de aproximadamente 25.185 por año; correspondiendo 5.300 sentencias a decisiones definitivas y 19.885 a sentencias interlocutorias. De esta manera, del reducido número de casos que llegan a juicio, un porcentaje del 26,65 por ciento obtiene sentencia firme, sin que se tenga información de cuántas de ellas son condenatorias, absolutorias o llegan anularse por los tribunales de Alzada. En fase de Control, el porcentaje de sentencias que ponen fin al proceso es de 4,07 por ciento (Ver gráfico 28).

Gráfico 28
RELACIÓN SENTENCIAS DEFINITIVAS/INTERLOCUTORIAS
TRIBUNALES DE JUICIO
2008



Fuente: Alguíndigue. *Sistemas Penales. Datos obtenidos de Estadísticas Tribunales Penales 2008.*

La Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia –en una reunión a propósito de la situación penitenciaria, realizada con la participación de los integrantes del sistema penal– planteó la necesidad de incrementar los jueces penales. La magistrada interpretó el aumento de internos en los establecimientos penales como un adelanto en la lucha de la impunidad. Esta declaración generó desconcierto al evidenciarse que la alta personería del sistema de justicia formuló el silogismo “Mayor cantidad de presos, menos impunidad”; cuando la realidad de las abarrotadas cárceles venezolanas es que tienen una gran cantidad de detenidos sin condena, que sobrepasan en un porcentaje muy alto a los ya sometidos a juicio con sentencia¹⁰². Nada se dijo acerca

¹⁰² Alguíndigue, C. & R. Pérez Perdomo (2009): *Op. Cit.*

de los datos de efectividad y eficiencia del Ministerio Público y de los tribunales penales. Esta situación pudiera ser interpretada como que para la justicia es secundario demostrar la culpabilidad o inocencia de los investigados, siendo prioritario y loable privar de la libertad a los ciudadanos como una muestra de efectividad en la lucha contra la delincuencia. Esta, como algunas otras declaraciones y acciones de altos representantes oficiales, hacen urgente la necesidad de reforzar la tesis de que el Estado venezolano debe orientar la lucha contra la inseguridad consolidando los demás medios de control social y enfrentado los factores estructurales que propician el delito; dejando de utilizar el poder punitivo solo para aquellos casos extremos y bajo el respeto inexcusable de las garantías y derechos consagrados a los ciudadanos¹⁰³.

En su discurso, la alta funcionaria señaló:

“Yo quisiera que cada uno de nosotros se metiera en el asunto de las estadísticas y se diera cuenta, de una manera realmente responsable, que cuando se aumenta el número de población penitenciaria se está reflejando –sin duda alguna, porque los números no mienten– la lucha contra la impunidad en todos los niveles; es por ello que el Poder Judicial comienza a estudiar la ampliación del número de jueces luego de que han comenzado a dar resultados realmente significativos los estudios estadísticos acerca del incremento del número de procesados en las cárceles y, además, la cantidad de nuevos internos, producto de la lucha contra el delito en las calles, sobre todo en el Área Metropolitana”.

También expuso que:

“La lucha contra la impunidad trae como consecuencia que las personas que han incurrido en algún tipo de violación o trasgresión, incrementen las estadísticas de internos; eso redundará en un mayor número de causas que deben ser conocidas por los jueces y, al no incrementar el número de jueces y aumentar la cifra de procesados, lógicamente nos da un resultado: es un silogismo inevitable concluir que debemos aumentar el número de jueces e incrementar, por supuesto, el personal judicial que debe atender estas causas”.

¹⁰³ Nota de Prensa del Tribunal Supremo de Justicia 8-7-09. Discurso Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia con ocasión de la reunión del Consejo Superior Penitenciario.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS CUALITATIVO

ESTUDIO DE CASOS Y RESULTADO DE ENTREVISTAS A OPERADORES DE JUSTICIA

Para profundizar el análisis de los datos estadísticos presentados y tener herramientas para ahondar en el camino que recorren los casos conocidos por el sistema penal, se realizaron 6 visitas de observación a sedes policiales, despachos fiscales y juzgados penales, 45 entrevistas abiertas a operadores de justicia y víctimas, y la revisión de 10 casos: 4 de ellos con sentencia definitiva y el resto aún en proceso.

Los casos que ingresan al sistema siguen un procedimiento bastante uniforme a nivel nacional. Del estudio de 10 casos y las visitas de observación se pudo apreciar que la diferencia en el tratamiento proviene del impacto de los hechos en el sentido de representar un interés político, social o mediático. Existe una distribución de casos por guardias aleatorias de los fiscales, sistema que no es utilizado en los casos llamados relevantes a los que le es asignados los fiscales directamente por el Fiscal General o los directores del despacho. Curiosamente estos casos excepcionales son monitoreados directamente por las direcciones de adscripción del fiscal, quien debe presentar informe mensual sobre la investigación. En los informes anuales no se reportan mayores datos estadísticos sobre casusas conocidas y en trámite, pero existe un anexo donde se informa de manera detallada sobre los mencionados asuntos.

El procedimiento común para las denuncias que se formulan ante el Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas es que a los fiscales les es asignadas guardias en distintas comisarías y se trasladan a dar apertura a las investigaciones. En la práctica, llevan un formato que contiene la orden de iniciar el caso y de realizar de manera genérica las diligencias para su esclarecimiento. Los funcionarios tienen la facultad de adelantar actuaciones si se trata de diligencias urgentes, pero es necesario que notifiquen al fiscal de inmediato. Una vez haber culminado la guardia en las sedes policiales, el fiscal se incorpora al resto de las actividades (audiencias, juicios, guardias de flagrancia, entre otras y se desprende físicamente de la comisaría. Los funcionarios una vez que culminan el proceso de investigación remiten las actuaciones al fiscal y este estaría en la posibilidad de dictar el correspondiente acto conclusivo. En casos de relevancia el fiscal tiene la posibilidad de consultar con técnicos de

la Dirección de Asesoría Técnico Científica del Ministerio Público, cuya sede se encuentra en Caracas. Los miembros de esta dependencia pueden proponer al fiscal que solicite la práctica de determinadas pruebas. De igual forma, en ocasiones el fiscal se reúne con el funcionario y diseña una estrategia de investigación.

En líneas generales, en las entrevistas, los factores identificados como influyentes en el resultado de la capacidad instalada del sistema son comunes y repetitivos. Tanto en la observación de procesos como en la opinión de operadores, se denota una cierta tendencia a unificar aspectos relativos principalmente a: cantidad de casos conocidos, metodología de trabajo, sistemas de gestión, coordinación entre entes del sistema, recursos disponibles y estabilidad e independencia de los operadores de justicia. A diferencia de lo que parecía ser la tendencia en el período de vigencia inmediato del Código Orgánico Procesal Penal, la percepción sobre la escasez de recursos pasó a tener un nivel de importancia menor. Lo relativo a la metodología de trabajo y la coordinación de las distintas instancias presentan un papel protagónico en cualquier explicación que se escucha sobre el tema. De igual forma, el señalamiento a la inestabilidad laboral y la independencia en la toma de decisiones –de la mano con el temor de atender asuntos con matices políticos– resulta de especial relevancia para los integrantes del sistema. (Ver tabla III)

Tabla III

RESUMEN DE FACTORES REFERIDOS POR LOS OPERADORES DE JUSTICIA COMO INFLUYENTES EN LA CAPACIDAD DE PERSECUCIÓN PENAL

Factores	45 entrevistados
1. Metodología de trabajo y coordinación con los entes del sistema de justicia:	42/45
2. Independencia/Presión de medios de comunicación, política:	42/45
3. Sistemas de gestión:	39/45
4. Cantidad y tipos de casos que ingresan:	36/45
5. Recursos disponibles:	34/45
6. Marco legal. Dispersión legislativa	38/45

Elaboración: Alguíndigue. Sistemas Penales. Con datos obtenidos de la tabulación de entrevistas operadores de justicia 2009.

Factores que inciden en la capacidad de persecución penal

1. Metodología de trabajo y coordinación

Los operadores de justicia indicaron como el principal factor que distorsiona la persecución penal, las fallas en la metodología de trabajo y la coordinación. En este renglón refieren especialmente la manera de llevar adelante la investigación. Indican que se carece de manuales y protocolos, y las diligencias se ordenan de manera empírica con procedimientos rutinarios semejantes a los utilizados durante la vigencia del sistema inquisitivo. La reproducción de expedientes y de comunicaciones estándares es habitual, aun cuando no tenga relevancia su contenido con el esclarecimiento del hecho. Las diligencias que se practican no responden a una teoría del caso, algunas resultan innecesarias e impertinentes y no aportan elementos de convicción para determinar los hechos o su relación con los sujetos investigados. Relacionado con lo anterior, se enfatiza en la precariedad de los niveles de coordinación entre los distintos entes, lo cual retarda la obtención de resultados y la calidad de los mismos. Se sostiene que los procesos se desarrollan con lentitud por inasistencia de partes y que testigos y expertos no acuden a las audiencias. Estas aseveraciones adquieren vigencia al revisar el porcentaje de más del 60 por ciento de los ingresos sin actos conclusivos, 60 por ciento del universo de actos conclusivos bajo archivos fiscales¹⁰⁴ y menos del 2 por ciento de sentencias condenatorias.

Este punto consigue aval en declaraciones de la propia Fiscal General, quien ha señalado el fracaso de numerosas investigaciones penales por falta de experticias idóneas, llegando a suministrar la cifra de 60 por ciento de juicios que no culminan en sentencias condenatorias por deficiencias en la investigación¹⁰⁵. En este sentido, sostuvo en las I Jornadas de Reflexión: *La Lucha Contra la Impunidad como Garantía de Justicia y Paz para los Pueblos de Iberoamérica*:

Es importante destacar que una investigación penal caracterizada por su lentitud, con una duración promedio de cuatro años,

¹⁰⁴ El archivo fiscal es el acto conclusivo que se genera cuando el resultado de la investigación resulta insuficiente para acusar. Artículo 315 del Código Orgánico Procesal Penal.

¹⁰⁵ Nota de prensa Ministerio Público de fecha 16-7-2009, referente a las Primeras Jornadas de Investigación Criminal y Ciencias Penales. Nota de prensa Ministerio Público del 5-9-2008. <http://fiscalia.gov.ve>. Declaraciones Diario *El Nacional* de fecha 19-2-2009.

dificulta el pronunciamiento de un acto conclusivo acusatorio y, aún más, el normal desenvolvimiento de las etapas posteriores... En algunas denuncias que son procesadas, la incorporación de elementos de convicción sobre la ocurrencia del hecho punible y la responsabilidad de los presuntos autores, resulta deficiente. Algunos juicios concluyen con sentencias absolutorias como consecuencia de la inasistencia de testigos, expertos y víctimas a las audiencias de juicio oral y público¹⁰⁶.

Acerca de la reproducción de esquemas de trabajo antiguos, también existen coincidencias entre los jerarcas de las instituciones del sistema. A manera de ejemplo, el entonces Fiscal General, en la presentación del *Informe Anual del Ministerio Público* 2004, expone:

El Ministerio Público, al igual que los entes que integran el sistema de justicia, no ha hecho otra cosa que reproducir, digamos que inconscientemente, los mismos idénticos métodos anteriores de administrar justicia. Y es que, señores diputados, la justicia en esencia continúa siendo fundamentalmente escrita. Las policías de investigación, los jueces, el Ministerio Público no han renunciado a los papeles, los folios, a las piezas de expedientes y a la escritura como signo formal. Los operadores de justicia actúan en función de un proceso que no es ortodoxamente oral. Se saben y conocen de memoria los códigos y las leyes nuevas, pero en la práctica, siguen escribiendo y escribiéndolo todo, llenando páginas y páginas de entrevistas, cientos de declaraciones, experticias, peritajes, dictámenes y de sentencias largar, repletas de una retórica abundante y, en algunos casos, aburridísimas.

Al igual que lo descrito por la Fiscal General, se observó coincidencia entre todas las fiscales entrevistadas en relación a lo engorroso que resulta trabajar dentro de un sistema acusatorio teniendo que cumplir formalidades del sistema escrito. De igual forma, manifiestan que es difícil coordinar con los funcionarios policiales porque no dependen del Ministerio Público y porque los fiscales no tienen tiempo ni herramientas para planificar las investigaciones de los distintos casos. "Tenemos que conformarnos con las diligencias de investigación que manda el CICPC y muchas veces no guardan relación directa con la estrategia que pensamos formular en la acusación..."

¹⁰⁶ Ponencia Fiscal General en el Congreso *La Lucha Contra la Impunidad como Garantía de Justicia y Paz para los Pueblos de Iberoamérica*. Caracas. 10-7-2009

En el medio académico, poco tiempo luego de la entrada en vigencia, Delgado –de la Universidad de los Andes¹⁰⁷– y luego Alguíndigue y Pérez Perdomo¹⁰⁸ –de la Universidad Metropolitana– corroboraron, en distintos estudios, situaciones de franco regreso a prácticas y escenarios del sistema inquisitivo, por la manera como se ha interpretado y aplicado la reforma procesal penal.

Sobre este aspecto de metodología y coordinación entre el Ministerio Público y los órganos de investigación se puede mencionar el siguiente caso emblemático:

CASO

Linda Loaiza López

El 19 de julio de 2001, el ciudadano Giovanni José Chicco Salas, efectivo de la Policía de Chacao, logró entrar a la vivienda en donde se encontraba la ciudadana Linda Loaiza López Soto, quien se encontraba completamente desnuda, presentaba fracturada la mandíbula y no estaba en capacidad de desenvolverse sola, frente a esto fue trasladada al Hospital Clínico Universitario donde fue atendida por los médicos de guardia, ciudadanos Alfredo Jose Saldeño Madero y Olaf Sander, quienes dejaron constancia en la Historia Clínica de la paciente que esta manifestó haber sido agredida por el ciudadano Luis Carrera Almoína, y que la misma presentaba lesiones severas a nivel de la mandíbula, labios, pabellones auriculares, maxilar superior izquierdo, además de abdomen agudo, rótula intestinal, desgarro extenso a nivel de los genitales externos e internos y desnutrición severa que denotaba que la paciente no había tenido alimentación adecuada por mucho tiempo. Según información publicada en prensa¹ Linda Loaiza estuvo tres meses, aproximadamente, en ese apartamento secuestrada, golpeada con objetos contundentes, violaciones sistemáticas, quemaduras de cigarrillos, mordeduras, golpes por puños, cortes de varias partes de su cuerpo y suministro de sustancias estupefacientes.

¹⁰⁷ Delgado, Francisco (2005). "Ficción y realidad en el proceso penal. Una aproximación sociológica a la implantación del sistema acusatorio". *Capítulo criminológico*. Vol. 33, Nro. 2. Maracaibo.

¹⁰⁸ Alguíndigue, Carmen y R. Perez Perdomo (2008). *Op. Cit.*

El Ministerio Público conoció de esta situación el 19 de julio de 2001 y en octubre 2004 se llevó el caso a juicio. La acusación fiscal se formuló por los delitos de: Homicidio Calificado en Grado de Frustración, Violación, Privación Ilegítima de Libertad, Impedimento u Obstaculización de una Actuación Judicial Mediante Fraude. La sentencia dictada fue absolutoria. Luego de anularse el juicio, al resolverse el recurso de apelación, se realizó nuevo juicio en el que se dictó sentencia condenatoria en contra de Carrera Almoína, a quien se impuso la pena de 6 años y 1 mes de presidio, por la comisión de los delitos de Lesiones Personales Gravísimas y Privación Ilegítima de Libertad. El tiempo de duración general del caso fue de cinco años, nueve meses y veintidós días, ya que terminó el 11 de mayo de 2007. El juicio fue suspendido más 29 veces, el expediente pasó por 20 tribunales y por 10 cortes de apelaciones. Los diferimientos de audiencia y la sentencia absolutoria originaria y la diferencia entre los delitos presentados por el Ministerio Público y los probados, presentan relación directa con fallas en las diligencias de investigación y metodología. Las inasistencias de expertos y la presión de medios de comunicación y otros factores, también tuvo repercusión en el tratamiento del caso.

2. Volumen de casos conocidos

El volumen de casos que se manejan constituye otro de los elementos señalados entre los principales factores que inciden en la capacidad del sistema para investigar los casos que ingresan. Bajo este supuesto se encuentran distintas variables relacionadas entre sí: Alto porcentaje de casos que ingresan, poca capacidad de depuración de causas no penales o de insignificancia en relación al bien jurídico tutelado (desestimación y principio de oportunidad), escasa utilización de medidas alternativas a la prosecución del proceso (los acuerdos reparatorios y la suspensión condicional del proceso y restricción legal y reglamentaria para su concesión).

La última información de casos conocidos desde 1999, por despacho fiscal, asciende a 4.000 causas, de acuerdo con declaraciones de la propia Fiscalía General¹⁰⁹. Ya en el año 2005 se refería 2.800 causas como el promedio de casos llevados por oficina fiscal¹¹⁰. Reciente-

¹⁰⁹ *El Universal*. 2 de octubre 2007. Caracas

¹¹⁰ Nota de Prensa Ministerio Público de fecha 8 -3-2005. <http://fiscalia.gov.ve>

mente la titular del Ministerio Público llegó a plantear que existían fiscales que podían llegar a tener hasta 1.000 causas por mes¹¹¹.

En opinión de la máxima representante del Ministerio Público, “el Ministerio Público se ha recargado de casos, cuya solución no le corresponde, por lo que se debe concientizar a los fiscales para que eviten dar inicio a todas aquellas investigaciones que no revisten carácter penal o que pueden resolverse por otras vías...”. En la fase de investigación una gran cantidad de denuncias no siguen el curso legal correspondiente porque las mismas rebasan la real capacidad de las instituciones encargadas de dicha fase. La capacidad de respuesta del Estado ante el fenómeno criminal también es afectada por la escasa utilización de las medidas alternativas a la prosecución del proceso y el principio de oportunidad. Contrariamente, el Código Orgánico Procesal Penal se había modificado en el año 2001 para restringir el uso de estas fórmulas alternas¹¹² y el Ministerio Público mantiene aún vigente circulares que limitan su aplicación¹¹³.

Las declaraciones de la máxima representante del Ministerio Público se acoplan a la posición de una de las fiscales entrevistadas quien manifestó “De manera automática firmamos los autos de apertura en las comisarías. No hay manera de leer cada denuncia y determinar si deben ser desestimadas o susceptibles del principio de oportunidad. Las diligencias de investigación las hacen los funcionarios policiales a su antojo y en el tiempo que quieren porque no tenemos posibilidad de hacer seguimiento. Formulamos los actos conclusivos de las causas que están sometidas a plazo y muchas veces no podemos dictar acusaciones porque no tenemos las diligencias completas y a tiempo”. Coincidentemente un juez de control expuso “sabemos que los plazos se vencen y el fiscal no presenta las acusaciones porque planifican las diligencias con los funcionarios policiales, ni hacen seguimiento a muchos casos... También es común ver acusaciones en las audiencias preliminares que no podemos admitir porque los medios de pruebas presentados no guardan relación con lo que se presenta, no son pertinentes...”

¹¹¹ Nota de Prensa Ministerio Público 10-2-09. <http://www.ministeriopublico.gov.ve>

¹¹² Este punto fue corregido por la reciente reforma del Código Orgánico Procesal Penal. En la reforma del año 2001 se había restringido el uso de las medidas.

¹¹³ Nota de prensa Ministerio Público de fecha 17-6-2008. <http://fiscalia.gov.ve> *Noticiero Digital* del fecha 10-6-2008. Cifra de 12, 5 por ciento de asuntos presentados a la policía que no son competencia del aparato penal.

La última cifra de desestimaciones del Ministerio Público es del 1,47 por ciento de los ingresos. El articulado de la desestimación ha sido reformado recientemente, otorgándoles a los fiscales un plazo mayor para hacer uso de la figura¹¹⁴. Se espera que esto sea un paliativo para mejorar la capacidad de depurar los ingresos; no obstante, la observación sobre la práctica tribunalicia no ha evidenciado cambios al respecto.

El uso de los acuerdos reparatorios es aún menor, se reporta hasta el 2007 una cifra de cerca del 0,32%. No hay cifras disponibles de suspensión condicional del proceso. Solo se cuenta con una cifra de 3.913 procesados que los delegados de prueba reportan como supervisados bajo esta medida en el año 2009¹¹⁵. La reforma del año 2009 vuelve a dar la posibilidad de otorgarla en delitos cuya pena no exceda de 4 años, tal y como se encontraba en el texto original.

Con respecto a los jueces, no hay cifras de los órganos oficiales. Un estudio de una organización de la sociedad civil reveló que cada juez conocía 1.500 causas aproximadamente. Las estadísticas utilizadas en el presente informe tienden a demostrar que el mayor represamiento de casos ocurre en sede fiscal y que no existen mayores demoras en las diligencias que requieren ser canalizadas por los órganos jurisdiccionales. En los últimos dos años se han llevado a cabo planes para agilizar las causas penales en algunos estados del país, coordinados por Ministerio Público y el Tribunal Supremo de Justicia. En el Área Metropolitana de Caracas recientemente fueron creados dos fiscales de Juicio.

La Unidad de Depuración de Casos es un adelanto en la gestión del Ministerio Público. Su puesta en marcha en el Área Metropolitana hace menos de un año permite por, primera vez, racionalizar el trabajo de los fiscales y hacer viable la desestimación de las denuncias que no revisten carácter penal.

3. Sistemas de gestión

Los operadores entrevistados dieron cuenta de carencias en los procesos de trabajo de las instituciones en las que laboran. Señalan disparidad en la asignación de casos y guardias, falta de automatización

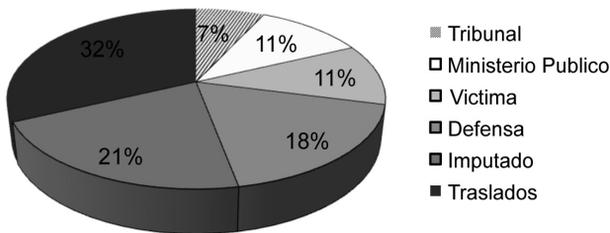
¹¹⁴ La reforma del Código Orgánico Procesal Penal del año 2009 otorga 30 días hábiles desde el auto de apertura de la investigación. Anteriormente se otorgaban 30 días continuos.

¹¹⁵ *Informe Provea 2009.*

de información, carencia de sistemas de información compartida para la investigación e imposición de medidas cautelares, duplicidad de instrucciones, requerimientos disímiles, falta de acciones de seguimiento, carencia de agendas compartidas entre los operadores para coordinar audiencias y juicios, atención de urgencias y abandono de los asuntos de importancia.

Las estadísticas de los tribunales penales de año 2008 señalan, como la causa de mayor diferimiento de audiencias, a los traslados; seguida por inasistencia de la defensa, el Ministerio Público y el juez. (ver gráfico 29).

Gráfico 29
RELACIÓN SENTENCIAS DEFINITIVAS/INTERLOCUTORIAS
TRIBUNALES DE JUICIO
2008



Fuente: *Alguíndigue. Sistemas Penales. Datos obtenidos de Estadísticas Tribunales Penales 2008.*

Especial atención presentan las suspensiones de audiencias y juicios por la no presencia del imputado, a quien –incomprensiblemente– el Estado tiene detenido preventivamente para asegurar su presencia en los actos del proceso. La dificultad en los traslados de los detenidos se hace tan evidente que, en oportunidades, los internos deben pagar entre todos el alquiler de transporte para poder asistir a las audiencias en los tribunales¹¹⁶.

¹¹⁶ Nota de prensa del diario *El Universal*: En Yare los presos hacen colectas para que los lleven a tribunales: “El 6 de marzo del año 2006, los reclusos de la cárcel de Yare pensaron que sus embarazosos días tras las rejas se resolverían al enterarse de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos había emitido unas medidas provisionales de protección en su favor, pero en la actualidad sus dificultades se han agravado de manera progresiva. Tienen que pagar para ser trasladados a las audiencias en tribunales...”.

En las visitas de observación se apreciaron quejas de investigadores, fiscales y jueces sobre trabas entre los distintos organismos para entregar recaudos, solicitar autorizaciones para diligencias de investigación al juez, solicitar experticias al cuerpo de investigación, verificar la cadena de custodia, consignar resultados de experticias en las oficinas fiscales, entre otros. La atención de los usuarios presenta dificultades y críticas de los ciudadanos por las largas esperas y la no uniformidad de trámites a cumplir. Al no existir sistemas automatizados y compartidos de información, los propios fiscales, las víctimas y familiares no cuentan con un mecanismo para obtener información sobre los casos, y en muchas oportunidades deben dirigirse varias veces a la misma instancia o recorrer oficinas distintas.

Las víctimas entrevistadas también presentaron quejas en relación a este punto. Una de ellas manifestó tener tenía más de dos años esperando el esclarecimiento de la muerte de su hijo "...A mi hijo lo mataron en el barrio, todo el mundo sabe quiénes fueron pero tiene miedo de venir a declarar. Tengo dos meses viniendo para que me informen si van a detener a los malandros y no hay manera de que me informen. En la policía me dicen que es la fiscal la que me puede decir y con ella nunca he podido hablar. Quiero justicia para mi hijo, él no es un perro es un ser humano".

Estos hallazgos son corroborados con declaraciones públicas de funcionarios. Como muestra, los señalamientos de la Fiscal General exhortando a remediar la operatividad de los tribunales por cuanto: "los fiscales tienen solo dos taquillas para presentar sus casos, y deben hacer una cola en la que se consume gran parte de tiempo". "Las vacaciones judiciales del 15 de agosto al 15 de septiembre paralizan el trabajo y producen alta concentración de audiencias los meses siguientes". "La Unidad de Recepción y Distribución de expedientes limita el trabajo de los fiscales al recibir la presentación de 35 asuntos por semana y 149 al mes". "Las notificaciones para las audiencias muchas veces no se hacen porque está pendiente efectuar las notificaciones de las decisiones judiciales extemporáneas"¹¹⁷.

Recientemente se introdujo un recurso de amparo en contra de la decisión de reducir la jornada laboral de los tribunales penales para contribuir con el racionamiento eléctrico, ante la crisis que en la materia se vive en el país. El recurso aduce que más de 22.000 internos

¹¹⁷ Nota de prensa del Ministerio Público de fecha 19-2-2008, 20-2-2009. y 12-3-2009. Disponible en <http://fiscalia.gov.ve>

se encuentran esperando culminar sus procesos y que la reducción de las horas de despacho les está cercenando el derecho de acceso a la justicia y debido proceso.

La deficiencia en la información es de tal envergadura que el propio Consejo General de Policía la considera como un nudo crítico fundamental para su labor. Igual preocupación manifiestan los fiscales y jueces al alertar que no cuentan con los datos necesarios para tomar las decisiones correspondientes y que, muy probablemente, las presentaciones del imputado se hacen con desconocimiento de la trayectoria delictual del aprehendido.

“La carencia o imposibilidad de acceder a información fidedigna en diversas áreas, imprescindible para la toma acertada de decisiones, es un mal que sigue aquejando la capacidad de transformación revolucionaria que todos y todas aspiramos. La premisa que dice ‘la información es poder’ se evidencia en estos casos, y quien la posee puede ejercerlo con mayor fortaleza. Hago referencia a este tema, preocupado por la transformación del modelo policial venezolano que adelanta el Gobierno nacional a través del Consejo General de Policía. La falta de acceso a información vital que poseen diversos organismos públicos, y que dicho Consejo necesita para poder avanzar, entorpece la labor y favorece a los enemigos de los cambios en el campo policial. ¿Cómo se pueden depurar listas de candidatos o postulantes a policías si los organismos del Estado competentes no aportan datos consolidados de funcionarios o funcionarias policiales imputados, acusados o sentenciados en todo el territorio nacional, con el nivel de detalle que la situación amerita?...”¹¹⁸.

“Los fiscales debemos estar preguntándonos entre nosotros o a los funcionarios de los juzgados acerca del imputado que nos corresponde presentar. Muchas veces cuando vemos venir a los aprehendidos por el pasillo alertamos a los fiscales de guardia que este o aquel tiene una causa aperturada en nuestros despachos...”¹¹⁹.

¹¹⁸ Artículo de opinión de Pablo Fernández Blanco, del Consejo General de Policía. 28-11-2009. Disponible en <http://www.consejopolicia.gob.ve/index.php/noticias-cgp/articulos-de-opinion>

¹¹⁹ Entrevista Fiscal de Proceso Penal del Ministerio Público. 6-9-2009.

4. Recursos

En cuanto el tema de los recursos, contrariamente –si bien es señalado como uno de los factores que influyen en la actividad de persecución penal– se evidencia que no es considerado como el factor preponderante. El discurso sobre el tema parece haber sido superado, en gran medida, por la asignación de recursos mayores al Ministerio Público y por los sueldos de los operadores; los cuales, salvo en el caso de los órganos de investigación, se han venido incrementando de manera considerable en la última década.

Si bien la cifra de jueces, fiscales principales y auxiliares se incrementó con la reforma procesal, no pasó lo mismo con los funcionarios de investigación. Es arriesgado sugerir que la necesidad de creación de operadores es mayor, cuando los estudios demuestran que es necesaria la depuración de los casos y la atención temprana de los mismos con salidas alternas en los casos permitidos. La formación sí es una necesidad inmediata; si bien se avala la creación de la Escuela de Fiscales como un avance, está a la vista el ingreso de abogados sin capacitación previa a cubrir vacantes, tanto en el Ministerio como en los juzgados penales. Igualmente, se crean especializaciones sin que los funcionarios asignados tengan la especialidad.

Un funcionario policial comenta sobre el particular “...Los fiscales nos asignan casos y muchas veces no hay material ni recurso humano para practicar experticias y las demás diligencias de investigación. Además las prioridades nos las asignan nuestros superiores e incluso nos pueden quitar averiguaciones que llevamos sin autorización del representante del Ministerio Público. En el interior es peor aún. La mayoría de las experticias se deben hacer en Caracas por falta o deficiencia en los laboratorios...”

5. Dispersión legislativa

El número de leyes contentivas de tipos penales se ubica en más de 100 instrumentos legales. Al procedimiento unificado a raíz de la entrada en vigencia del Código Orgánico Procesal Penal se le han incluido variaciones en cinco oportunidades, y existe el peligro de volver a desmembrarse por la insistencia de modificaciones para tipos penales concretos. La primera variación la incluye la Ley Contra la Violencia a la Mujer, que de manera inexplicable utiliza el argumento de que, al tener un procedimiento especial, se incrementará la capacidad de persecución penal de esa gama de delitos.

Los operadores resaltan la dispersión de leyes como un factor de distracción en el trabajo diario. Algunos muestran maletines llenos de ejemplares de gacetas oficiales y critican que el Código Penal fue reformado en el 2005 para incorporar ciertos delitos y no se elaboró una labor de actualización y adecuación a la realidad. De hecho, la reforma crea un problema de inseguridad jurídica porque al ser promulgado de nuevo, pudiera interpretarse que la gran cantidad de delitos que habían sido derogados por leyes especiales volvieron a cobrar vigencia.

Refiriéndose a este punto, la Fiscal General señala: “Algunas veces, los fiscales, para realizar una calificación ante un hecho punible en flagrancia, empiezan a leer los hechos y resulta que tienen el Código Penal, la Ley sobre el Derecho de la Mujer a una Vida Libre de Violencia, Ley de Drogas; pero resulta que ese día no tienen la Ley contra los Delitos Informáticos. Para la flagrancia, los fiscales tiene que irse cargados”¹²⁰.

6. Independencia

Los entrevistados fueron contestes en el tema de la estabilidad y la independencia. Acerca de la independencia de los integrantes del sistema de justicia penal, se han patentizado serias amenazas. Algunas declaraciones del Presidente de la República ponen en entredicho la posibilidad de jueces y fiscales de actuar conforme a derecho. En marzo de 2007 indicó: “El Gobierno revolucionario, cuando quiere accionar contra algo, muchas veces debe pasar por decisiones judiciales y muchas veces logran los enemigos neutralizar las decisiones a través de un juez o del propio Tribunal Supremo de Justicia, actuando a espaldas del líder de la revolución. ¡Actuando contra la revolución! Eso es traición a la patria, traición a la revolución. Esa es una de las más graves amenazas que tenemos nosotros por dentro”¹²¹. Luego, en julio 2009, instó a la Fiscal General de la República y al Tribunal Supremo de Justicia a cerrar un canal de televisión y a que hubiera presos: “Deben cumplir sus obligaciones ante el pueblo. Para eso están ahí. Si no, que renuncien y se vayan de sus cargos y que gente con coraje asuma sus puestos”¹²².

¹²⁰ Nota de prensa del Ministerio Público de fecha 22-5-2009. <http://fiscalia.gov.ve>

¹²¹ Discurso del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, al inicio de la Construcción del Partido Socialista Unido. 24 de marzo de 2007.

¹²² *El Nacional y El Universal*, 29-3-2009.

La propia Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia y también Presidenta de la Sala Constitucional, en una entrevista de televisión afirmó: “No podemos seguir pensando en la separación de poderes porque es un principio que debilita al Estado”¹²³.

Uno de los casos que ha generado mayor preocupación es el de la jueza Alicia Torres, ex Jueza 13 de Control de Caracas. Ella denunció que la Presidenta del Circuito Judicial Penal de Caracas, Venice Blanco, la presionaba para que dictara una medida de prohibición de salida en contra del empresario Ricardo Zuloaga –socio propietario del canal de noticias Globovisión– por un caso vinculado a otra actividad mercantil desempeñada por Zuloaga. La jueza no tomó la medida y fue destituida el 20-7-2009. La grabación de la Presidenta del Circuito ordenándole que tomara la medida, salió a la luz pública. No hubo sanción alguna por este caso, y Alicia Torres se encuentra fuera del Poder Judicial¹²⁴.

El caso más reciente data de diciembre 2010 y refiere la situación de la jueza María Lourdes Afiuni. La funcionaria, luego de tener que diferir de nuevo una audiencia preliminar por inasistencia del Ministerio Público, en un caso aperturado al banquero Eligio Cedeño, procedió a revisar la medida de privación de libertad solicitada por la defensa por cuanto habían transcurrido más de dos años de detención sin la realización del juicio. Sustituyó la medida de detención por otra de las medidas cautelares permitidas por el Código Orgánico Procesal; sin embargo, en menos de tres horas, en operación comando por funcionarios de la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención del Estado (DISIP), su despacho fue allanado y se la llevaron detenida conjuntamente con todo el personal del tribunal. Fue presentada al día siguiente y le fue impuesta una medida cautelar de detención a ser cumplida en la cárcel de mujeres de los Teques (INOF). La misma medida fue aplicada contra los alguaciles Rafael Rondón y Carlos Lotuffo, recluyéndolos en el establecimiento penal Yare III. Esa misma noche, el Presidente de la República pidió 30 años de prisión para la jueza¹²⁵. Para la segunda quincena de enero se formuló acusación en su contra y la ex jueza sigue detenida en el mismo centro de reclusión.

¹²³ *El Nacional*, 5-12-2009. <http://el nacional.com>

¹²⁴ *El Universal*, 30-7-2009.

¹²⁵ *El Universal* 11-12-2009 y 13-12-2009

Independientemente de la facultad y el deber del Estado de esclarecer los hechos objeto de la investigación en contra de estos funcionarios, resulta desproporcionada la forma como fue llevado a cabo todo el procedimiento de detención y la asignación del sitio de reclusión; aparte de la injerencia del Ejecutivo en la averiguación, obviando el principio de presunción de inocencia y debido proceso. La ex funcionaria del Poder Judicial emitió una comunicación en la cual expresa:

Me he visto en la necesidad de escribir estas líneas a objeto de aclarar ante mi familia, mis seres queridos y la opinión pública y ante el mismo Presidente de la República, que este tipo de decisiones, que se producen a diario en diversos juzgados del país, no requieren de la presencia de las partes, ya que las mismas son dictadas luego de que el juzgador, al analizar las actas que integran el expediente (que en el presente caso consta de 278 piezas que fueron revisadas en su totalidad), luego de verificar que el retardo procesal no es provocado por quien solicita la medida menos gravosa, puede ser acordada en cualquier grado y estado del proceso, tenemos la contraparte de ejercer los recursos procesales que estime pertinentes. Por otra parte, en cuanto a las declaraciones rendidas por el Ministerio Público sobre la garantía de mi derecho a la vida, es absolutamente irresponsable asegurar que cualquier persona tiene protegida su vida en los diversos centros penitenciarios del territorio nacional, menos cuando el interno se trata de un operador de justicia quien durante varios años ha decretado medidas privativas y ha dictado sentencia condenatorias a ciudadanos que se encuentran en el mismo centro penitenciario; esa afirmación realizada por la vindicta pública es escandalosa haciéndose eco de todas las personas que permanecen en estos internados judiciales donde las carencias de que son objeto estas instituciones, obligan a sus administradores a trabajar con las uñas, resultando perjudicados los procesados, sobre los cuales no pesa sentencia alguna, siendo inocentes por mandato de la Constitución. Es por lo que me permito hacer un llamado a los entes públicos encargados de aprobar los recursos para hacer el mantenimiento de estas instituciones, para que tomen conciencia y asuman mejorar el sistema carcelario nacional. En este mismo orden de ideas y luego de pasar quince días privada ilegítimamente de libertad, he tenido oportunidad de conocer innumerables personas sometidas a procesos penales, en cuyos casos se ha producido un grosero, brutal e injustificado retardo procesal, desnaturalizando por completo de las medidas preventivas privativas de libertad, convirtiéndolas en condenas previas; lo que, aunado a las insuficiencias de elementos de convicción

ofrecidos por el Ministerio Público, que se hace cómplice de dichos retardos por tener la certeza de que no existe pronóstico de condena exigido, contribuyendo a la obstaculización del ejercicio del derecho a la defensa y poniendo en tela de juicio el principio de igualdad de las partes. Todo esto necesariamente produce en los justiciables una profunda desesperación, quienes con el ánimo de tener una fecha cierta para salir del infierno en el que se encuentran inmersos, proceden a acogerse al procedimiento especial por admisión de hechos, incluso cuando en las actas se encuentra plasmada su inocencia, ya sea por insuficiencia probatoria, ya sea porque las mismas fueron obtenidas ilícitamente; donde los operadores de justicia, por comodidad, por temor o por simple desconocimiento, aceptan estas situaciones haciéndose cómplices, por omisión, de tales violaciones constitucionales. Estas vivencias, fortalecen mi convicción de que el acto jurisdiccional decretado en el acto que represento, y por el cual el Ministerio Público –en complicidad con algunos miembros del Poder Judicial– lo convirtió en un presunto “hecho ilícito”, sirvan como un llamado de atención a todas aquellas personas encargadas de impartir justicia: a los cuerpos de investigación policiales, a los miembros del Poder Moral, a objeto de que reflexionen. Y se tomen el juramento que prestaron en sus inicios, de respetar la Constitución de la República y hacer cumplir las leyes...”¹²⁶.

Con estas situaciones y en el entendido de que los fiscales no poseen estabilidad ni carrera, es dable encontrarse con el hecho de que las investigaciones se priorizan o dejan de realizarse por circunstancias vinculadas a intereses políticos o mediáticos. Son muchos los fiscales que destituyen o salen de determinados casos porque no toman decisiones esperadas por altos personeros del Estado o por la matriz mediática. El testimonio de un fiscal entrevistado lo ratifica “Todos los días los fiscales y jueces estamos rogando a Dios que no nos caigan casos políticos ni investigaciones de relevancia para los medios de comunicación. Sabemos que eso nos puede costar el cargo sin

¹²⁶ Carta Pública de la Jueza María Lourdes Afiuni. *Globovisión* 23-12-2010. <http://www.globovisión.com>

Organizaciones defensoras de los Derechos Humanos acudirán al Tribunal Penal Internacional para anexar a la denuncia que ya presentaron en el año 2004 sobre el caso de Venezuela, la sentencia de la juez cuarto de juicio, Maryori Calderón, al considerar que la jurista, así como los fiscales que llevaron la investigación, se prestaron voluntariamente para servir como herramientas para la consumación de crímenes de lesa humanidad, concretamente el de persecución por motivos políticos, tal y como está establecido en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional

que medie procedimiento alguno. Muchas veces se escucha que las órdenes de los jefes son frecuentes para aquellos compañeros que llevan esos casos”

Entre el 2004-2008 en el Ministerio Público fueron destituidos más de 220 fiscales, caso relevante el de Jacqueline Sandoval de Guevara, esposa de Rolando Guevara, investigado y sentenciado por la muerte de Danilo Anderson, fiscal afecto al gobierno que murió luego de una explosión de su vehículo. La mencionada fiscal tenía diez años de carrera en el Ministerio Público y se le destituyó simplemente por reclamar los derechos de su esposo¹²⁷. Los casos de las ex fiscales Claudia Mujica y Theresly Malavé, entre muchos otros, son emblemáticos por reflejar la salida de los cargos de profesionales calificados y de trayectoria por enfrentar posiciones y solicitudes relacionadas con casos que tenían bajo su investigación¹²⁸.

Un ejemplo bastante representativo de la situación de no dependencia es el caso del juzgamiento de los acontecimientos del 11 de abril de 2002. Mientras el juicio de los procesados con inclinación al proceso del partido de gobierno se efectuó con gran celeridad y resultó una sentencia absolutoria, los demás procesados fueron objeto de una investigación y de un juicio muy extenso, con grandes trabas y dificultades. Luego de siete años se dictó sentencia condenatoria y se decretó inadmisible en cuestión de días el recurso de casación en el cual se exponían irregularidades y fallas de fondo en el desarrollo del proceso.

CONCLUSIONES

El sistema penal venezolano, como muchos de los sistemas penales en los países americanos, atraviesa una crisis de legitimidad. Sus indicadores ponen a la luz un aumento marcado de los índices de delincuencia convencional, de la mano de la pretensión simbólica de atacar el problema a través de mecanismos ajenos al respeto de garantías, con lo cual colocan la utilización del poder punitivo en contradicción con los postulados del Estado Constitucional. En el último año la tasa de encarcelamiento en el país, sufrió una importante

¹²⁷ <http://infovenezuela.org/democracy/attachments-spanish/T1ST04N8b%20Foro%20Penal%20Venezolano.pdf>

¹²⁸ Foro Penal Venezolano. Mónica Fernández en entrevista a diario Versión Final de fecha 11-4-10. <http://www.versionfinal.com.ve/wp/2008/04/11/en-los-ltimos-cuatro-aos-destituyeron-ms-de-220-fiscales/>

modificación, posicionándose la población penal en más de 107 internos por cada cien mil habitantes, de los cuales cerca del 71% son presos sin condena. La cantidad de menos del 30 por ciento de condenados reporta una vez más en el país, tal y como sucedía antes de la implantación del sistema acusatorio, una muy baja capacidad de investigación penal.

Los casos que llegan al sistema penal venezolano, a pesar de representar menos del 30 por ciento de los conflictos penales y de, según cifras oficiales, no aportar una cantidad altamente elevada, rebasan la posibilidad de investigar del Ministerio Público y por ende obtener conclusiones sobre los hechos denunciados, la responsabilidad de los indicados como autores, y la respuesta y reparación a la víctima de los hechos. El Ministerio Público y los órganos de investigación presentan variables de eficiencia que ponen en duda drásticamente la capacidad de atender a la ciudadanía y garantizarle el derecho de acceso a la justicia tanto a las víctimas como a los imputados.

Las carencias en los procesos de gestión son comunes entre las instancias y procesos que componen el sistema. La bochornosa cantidad de detenidos preventivamente, la insignificante tasa de actos conclusivos, las nulidades producidas por errores en las investigaciones y la mínima cantidad de sentencias, dan muestra de un aparato muy lento e ineficiente que pareciera cabalgar con serios obstáculos y falta de preparación.

El estudio da cuenta que los ingresos no representan una cantidad de mayor monta. No obstante, la mayoría de los casos quedan rezagados y así acumulados, años tras año, en esta década de vigencia del sistema acusatorio. No hay cifras oficiales que presenten la cifra de casos pendientes, el Ministerio Público se limita a reportar los actos conclusivos que genera sin permitir comparaciones para conocer la realidad del fenómeno social que implica los asuntos sin investigar. Esperemos no alcanzar la increíble deuda del antiguo sistema inquisitivo que dejó una deuda de casi un caso per cápita sin resolver.

La improvisación en el tratamiento de la investigación por la deficiente coordinación entre el Ministerio Público y los investigadores genera una cifra muy baja de casos concluidos y, tal como se pudo apreciar el escaso número que llega a tener pronunciamiento fiscal (acto conclusivo), termina en muchas oportunidades en un archivo fiscal, al aceptarse que no pudo investigarse hasta arrogar un pronunciamiento sobre la existencia del hecho y sus responsables.

La existencia de una cifra de casos conocidos en la fase de juicio oral, muy por debajo del 10 por ciento de los casos que se conocen y la limitada utilización de las formas alternas de prosecución del proceso, representa una muy limitada capacidad de persecución. Las nulidades de las investigaciones por fallas en su realización o falta de acatamiento de las garantías y derechos procesales, terminan con la posibilidad de continuar el proceso o en su defecto retardan el mismo hasta límites que la realización de pruebas puede ser hasta infructuosa.

Los elementos de apoyo metodológicos al fiscal son necesarios y su ausencia deriva en diversas de manejar los casos conocidos por los representantes de la vindicta pública induciendo a la improvisación. Manuales de procedimientos, actualización profesional en temas de interés criminalístico, técnicas y estrategias de investigación son primordiales para colocar al fiscal y al investigador en un mismo nivel de desempeño y aportar elementos caros que permitan una dirección de la investigación en relación a la calidad y al tiempo de duración.

Se espera que la Escuela de Fiscales recién creada dé paso, en alguna oportunidad cercana, a la realización de los concursos para garantizar a los fiscales estabilidad y carrera. Este factor es primordial si se revisan el representativo número de fiscales que entran y salen del Ministerio Público, perdiéndose preparación profesional, continuidad en el manejo de los casos y empañando la independencia de la actividad investigativa.

Otro eje central lo constituye la comprensión de la cuestión de la seguridad como un problema cuya exclusividad no corresponde al sistema penal. Solo a través de ese punto de partida pareciera posible llegar a trabajar en verdaderas alternativas para lograr reducir a límites tolerables los índices de inseguridad.

El replanteamiento del uso de la facultad punitiva hacía nuevos caminos que aseguren la responsabilidad del transgresor, con respeto a sus derechos humanos, es una tarea de obligada realización para el acercamiento del sistema penal a los postulados del Estado Constitucional. El aumento de tipos penales, muchas veces cargados de francos retrocesos a ideas peligrosistas divorciadas de los principios generales del Derecho Penal y del respeto a las garantías, en nada ha propiciado el bien común y la paz a la ciudadanía. Las reformas del Derecho Penal sustantivo que se anuncian, ameritan un cambio de paradigma que logre, desde la esfera del Estado Constitucional y de las realidades locales, seleccionar solo los bienes jurídicos de

mayor importancia y trascendencia para la sociedad. Ubicar la utilidad de la aplicación del Derecho Penal, midiendo los descalabros y situaciones atroces que produce su aplicación –tal como lo propone Rosales– como una flecha casi única en la guerra del simbolismo y la irracionalidad. Construir una justicia penal alternativa que logre la responsabilidad real y disminuya la impunidad, con la “utilización de mecanismos de mediación, conciliación, perdón y justicia compensatoria, siempre estableciendo la sanción a los delitos más lesivos basándose en la reparación y rehabilitación de la víctima en la justicia restaurativa, con fórmulas compensatorias reparadoras de alto sentido de responsabilidad”¹²⁹.

ANEXO METODOLÓGICO

Para la realización del informe se utilizaron fuentes de información directas y secundarias. En una primera etapa se recolectó información bibliográfica, estudios de investigaciones de la línea de investigación Sistemas Penales del Instituto de Investigación de Ciencias Penales y Criminológicas de la Universidad Central de Venezuela y la Universidad Metropolitana, encuestas de victimización de entes oficiales y del Observatorio Venezolano de la Violencia, informes de organizaciones de la sociedad civil, informes la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de los últimos 3 años, datos de medios de comunicación social, exposiciones de motivos de instrumentos legales vinculados a la investigación e información institucional de los entes del sistema de justicia a través de informes de gestión y páginas web.

La segunda parte se dirigió a la construcción y sistematización de las estadísticas con la limitada información oficial pertinente y datos provenientes de diversos entes de la sociedad civil, investigaciones académicas y medios de comunicación. Las solicitudes al Ministerio Público de información no obtuvieron respuesta por lo que se trabajó con las cifras de los informes anuales correspondientes a los años de vigencia del sistema acusatorio en el país.

La tercera etapa correspondió al trabajo de campo. Se efectuaron 45 entrevistas a operadores del sistema y a expertos con conocimiento sobre su funcionamiento. Se entrevistó a 30 funcionarios (jueces, fis-

¹²⁹ Rosales (2010). XXXV *Jornadas J. M. Domínguez Escovar*. Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara “Ricardo Hernández Álvarez”. Barquisimeto

cales, policía), 5 expertos, 10 víctimas. De igual forma se estudiaron 10 casos.

Las entrevistas se realizaron entre los meses de junio y diciembre de 2009, en principio se efectuaron visitas informativas del proyecto y luego se procedió a realizar la recolección de opiniones a través de entrevistas abiertas, las cuales, al ser procesadas, se agruparon en cinco factores que de manera casi unánime eran señalados en la opinión de los consultados. No se efectuaron grabaciones de las entrevistas para facilitar la fluidez de la comunicación, entre otras cosas, porque los operadores solicitaron no ser identificados en el estudio.

Durante esta etapa se hicieron además 6 visitas de campo a las sedes de Ministerio Público, los tribunales de control y comisarías. En ninguna fue permitido participar en la revisión directa de procesos de trabajo pero se observaron aspectos fundamentales para el desarrollo del informe.



