



CENTRO DE ESTUDIOS EN SEGURIDAD CIUDADANA - CHILE
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICA - MÉXICO
RED DE EXPERTOS EN SEGURIDAD PÚBLICA Y DERECHOS
HUMANOS DE MEXICO.



Memoria

IV SEMINARIO INTERNACIONAL

“Reforma Procesal Penal en México y América Latina: desafíos para las policías”

Ciudad de México, 26 y 27 de febrero 2009

Índice de contenidos

Antecedentes	3
Resumen de ponencias:	
I. Reforma Procesal Penal en México	6
II. Experiencias latinoamericanas en Reformas Procesales: la investigación criminal	8
1. La Relación entre Ministerio Público y Policía	9
2. Transformaciones al Ministerio Público en América Latina ...	11
3. Transformaciones en la policía con miras a la investigación criminal.....	13
III. La Seguridad Ciudadana tras la reforma al procedimiento penal: el caso de Chile	17

I. Antecedentes

El presente documento recoge los principales contenidos expuestos en el seminario organizado en forma conjunta por el Centro de Investigación y Docencia Económica de México (CIDE) y el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile (CESC), en el marco del proyecto ***Generación de Red de expertos en seguridad pública y derechos humanos en México***, que cuenta con el apoyo de la Fundación MacArthur.

Este proyecto tiene como objetivo central contribuir en la expansión y consolidación de la influencia que tiene la investigación en políticas públicas para la reforma policial en México. Para ello, se busca incrementar el contacto entre investigadores y policías, contribuyendo a un mejor entendimiento de la reforma policial entre los miembros de la sociedad civil mexicana.

Como uno de los componentes fundamentales del proyecto, se desarrollan seminarios internacionales cuya finalidad es potenciar el intercambio de experiencias entre representantes académicos y de las policías mexicanas, con invitados homólogos de algunos países.

Temáticas e invitados

El 18 de junio del año 2008 se publica en el Diario Oficial de la Federación, una reforma constitucional sindicada como la mayor reforma al sistema de justicia penal del último siglo. Se reconoce en ella el potencial para modernizar, transparentar y dar mayor eficiencia y eficacia al sistema de persecución penal. No obstante, los cuestionamientos a aspectos como la noción de crimen organizado y las restricciones a la libertad previas al enjuiciamiento, han venido de diversos sectores.

Las principales transformaciones que introduce esta reforma estarán, en buena medida, determinadas por la normativa específica de que cada Estado se provea. Por otra parte, se establecen plazos máximos diferenciados para la implementación de los diferentes componentes que componen el nuevo sistema.

Es evidente el impacto que esta reforma tendrá sobre los cuerpos policiales federales, estatales y municipales, tanto investigativos como preventivos. La reforma faculta a los fiscales para entregar la investigación de un hecho delictivo a cualquiera de las instituciones policiales, sean éstas investigativas o preventivas. Este escenario no sólo establece desafíos para la formación y capacitación de los elementos, también lo hace respecto de una eficiente distribución de tareas, que permita asumir lo investigativo sin menoscabo de lo preventivo. Esto es particularmente relevante respecto de la policía municipal, cuya función tradicional ha sido la prevención del delito. Esta policía es justamente aquella con mayor déficit respecto de la formación de los agentes y de recursos humanos y materiales.

En este mismo sentido, se introducen dos nuevos principios rectores de las instituciones de seguridad pública¹ éstos son objetividad y respeto a los Derechos Humanos (Art. 21, pfo. 9°). Por otra parte estas instituciones deberán actuar de forma coordinada, sujetos a bases mínimas, entre ellas: a) regulación sobre los procesos de selección, ingreso, formación, permanencia, reconocimiento y certificación de sus

¹ Los preexistentes son: legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

integrantes, y b) creación de una base de datos criminalísticos, cuyo acceso será restringido y regulado².

Toda reforma al sistema de proceso penal enfrenta el desafío de equilibrar y combinar adecuadamente dos intereses sociales: perseguir eficazmente el delito y garantizar el derecho de los imputados a un juicio justo.

La mayoría de los países de América Latina han implementado, durante las últimas dos décadas, cambios en sus sistemas de procedimiento criminal sobre bases bastante similares. Por tanto, para revisar el caso de México, se debe reconocer que no es el único país que ha implementado este cambio, por el contrario, es uno de los últimos sistemas jurídicos basados en una tradición inquisitiva.

Las reformas iniciadas en la región han sido evaluadas sistemáticamente por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Sus informes son enfáticos en señalar que uno de los desafíos más importantes que presentan estas reformas, se refieren al necesario cambio cultural que impone el nuevo sistema a las instituciones involucradas³.

En función de los antecedentes expuestos y de las principales áreas de interés del proyecto en el que se enmarca este seminario, se abordaron las siguientes temáticas:

- Investigación criminal en el nuevo procedimiento penal: las transformaciones que implica para las policías mexicanas este nuevo marco de persecución criminal, las que deberán tener impacto, de aplicarse a cabalidad la reforma, en diversos ámbitos. Estos van desde la capacitación para el nuevo procedimiento, el cambio de prácticas y rutinas de actuación; la mayor coordinación entre policías preventivas e investigativas y la vinculación de la policía con el Ministerio Público; finalmente los desafíos que plantea la reforma para fiscales y policías.
- Expectativas de impacto en la seguridad pública: de manera creciente se ha exigido a estos nuevos procedimientos penales, tengan impacto en los índices de criminalidad y la percepción ciudadana de temor al delito. En México se ha planteado también que esta reforma permitirá resolver los problemas de seguridad pública.

Para dar cuenta de las experiencias internacionales en torno a dichos temas, se invitó a académicos y policías. Los primeros, de trayectoria en el desarrollo teórico y analítico de los componentes temáticos, y además con experiencia en reformas policiales concretas. Los policías invitados, en tanto, fueron aquellos que han participado activamente, desde la toma de decisiones, en transformaciones homólogas en la región.

Panelistas invitados mexicanos:

- Javier Angulo (CIDE)
- Marcelo Bergman (CIDE)
- Felipe Borrego Estrada (SEGOB)

² Ley General Del Sistema Nacional De Seguridad Pública, cap. IV, Art. 25

³ Ceja "Reformas Procesales Penales En América Latina: Resultados Del Proyecto De Seguimiento, IV Etapa"

- José Antonio Caballero Juárez (CIDE)
- Samuel González Ruz (México)
- Marco Tulio López (SSP Federal)
- Ana Laura Magaloni (CIDE)
- Carlos Natarén Nandayapa (UNAM)
- Carlos Ríos Espinosa (Proderecho-USAID)
- Miguel Sarre (ITAM)

Invitados internacionales:

- Gloria Borrero Restrepo (Colombia) Directora Ejecutiva de la Corporación Excelencia en la Justicia – CEJ.⁴
- Mauricio Duce, (Chile) Académico de la Universidad Diego Portales, Coordinador del área de Capacitación del Centro de Justicia de las Américas (CEJA).
- Hugo Frühling (Chile) Director del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC)
- Diego García Yomha (Argentina) Investigador del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), Coordinador del Centro de Estudios Judiciales del Inecip, en materia de reforma procesal.
- Alejandra Mohor (Chile) Coordinadora del Área Policías y Sistema de Justicia de CESC.
- Enrique Hugo Muller (Perú) Ex – Defensor del Policía, Coronel de la Policía Nacional del Perú ®
- Luis Pásara (Perú) Investigador del Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca
- Luis Ramírez (Guatemala) Director de Investigación, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala.

⁴ La señora Borrero, por problemas personales y ajenos a su voluntad, no pudo estar presente en el seminario. Sin embargo, hizo entrega a la coordinación del documento preparado para su presentación. Este trabajo ha sido resumido en la presente memoria.

Resumen de Ponencias

En su presentación inaugural del seminario, Hugo Frühling señaló que dos ejes de éste debían ser: la medida en que la reforma procesal penal propuesta implicaba cambios profundos en la policía y la influencia que tal reforma podía tener en la profesionalización de la investigación criminal. Tales temas fueron retomados en diversos paneles de la Conferencia.

I. Reforma Procesal Penal en México

A partir de las transformaciones al código procesal penal en 1934, México cuenta con un modelo mixto en lo procesal, es decir, que combina elementos del modelo inquisitivo y del acusatorio. Pese a esta fórmula mixta, ha imperado una tradición inquisitiva, avalada tanto por el conjunto de leyes que la rigen, como por la práctica cotidiana de la instituciones que integran el sistema de justicia penal mexicano.

Las facultades de acusar y de conducir una investigación, recaen sobre los fiscales del Ministerio Público, quienes instruyen la investigación a la policía mandatada para dichos efectos. Corresponderá al poder judicial, el juez, la aplicación de las leyes resolviendo sobre el hecho punible, los imputados y la sanción.

La operatoria tradicional de estos órganos ha sido profundamente cuestionada, en particular respecto de la aplicación de medidas cautelares arbitrarias y sin comparecencia del juez (como la prisión preventiva); el uso de tortura para la interrogación por parte de la policía judicial; detenciones y manejo de pruebas de manera irregular; carencia de un sistema profesional y eficaz de defensa de los imputados y de atención de las víctimas. Se ha señalado que en este modelo mixto, el Ministerio Público goza de amplias facultades y una gestión de ellas que no parecen orientadas a garantizar los derechos fundamentales de imputados ni de víctimas. Así mismo, la policía judicial, dependiente de la Procuraduría de Justicia, actúa sin apego a la norma, es decir, con independencia de los fiscales y del debido proceso.

El incremento sostenido de la delincuencia organizada ha venido a agravar la crisis del sistema de persecución penal. Entre la ciudadanía se instala un creciente clima de inseguridad, que ha redundado en una demanda por mayor dureza - a los jueces - y mayor eficacia - a los policías-, que ha servido para legitimar las actuaciones en desapego a la ley descritas líneas arriba.

La reforma al proceso penal recientemente promulgada, viene a intentar dar solución a los problemas expuestos. En qué medida podrá responder a ello y cuáles son los principales desafíos que enfrenta, fueron los primeros temas abordados en este seminario.

De acuerdo con lo planteado por José Antonio Caballero, son tres los ejes fundamentales sobre los que actúa la reforma. Por una parte viene a instaurar un sistema acusatorio, en el que se traspassa el protagonismo de la acción penal, desde el Ministerio Público (la investigación previa) hacia el poder judicial (el proceso penal). El Ministerio Público deberá probar la culpabilidad del imputado, ante los ojos de un juez imparcial e independiente, y teniendo una contraparte equivalente, la defensa. Esto pone al centro de la preocupación, a juicio de Carlos Natarén, la necesidad de contar con nuevos y más exigentes estándares que regulen la actuación policial para la obtención de 'la prueba'; y la del fiscal, para el uso de ésta.

Se trata en este punto de cómo se articulará la relación entre fiscales y policías para la conducción y ejecución de la investigación criminal en este nuevo marco procedimental. Esto implicará una serie de transformaciones, por una parte, en la organización y gestión interna del Ministerio Público; por otra, en la policía, para la realización de una investigación eficiente, trasparente y con respeto a los derechos del imputado.

De acuerdo a lo expuesto por Ana Laura Magaloni, lo anterior representa el desafío más importante para la reforma en México, puesto que la tradición autoritaria de la aplicación de justicia obligará a cada una de las instituciones involucradas a repensar su propia cultura de autoritarismo. Para ella es la Policía Judicial, aquella adscrita tradicionalmente a la Procuraduría General de la República (PGR), la pieza más fuerte del sistema, donde recaen todas las facultades para realizar la investigación, sin el debido mando del fiscal supuestamente a cargo.

Un segundo eje de esta reforma, continuando con Caballero, es lo referido a la delincuencia organizada. Sobre esto señaló que la nueva definición de ella en la ley no se atiene a los referentes teóricos ni a los marcos constitucionales, al definirla así: *una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada (art. 16, fracción. 8.)* Pero no se trata sólo de cómo se define la delincuencia organizada, sino de las excepciones que la normativa establece respecto de los imputados por delitos presuntamente cometidos en ese marco. Un ejemplo de ello es la extensión del 'arraigo' en caso de delitos cometidos presuntamente por la delincuencia organizada, que puede llegar a los 80 días, decretado por el fiscal y no por un juez. Se trata de una sentencia anticipada, asunto que lleva, según Carlos Natarén a otro problema, el de los 'falsos positivos', cuya contra cara es la 'impunidad'. Esto es, el riesgo que revierte sancionar de manera anticipada a quien aún no ha sido juzgado, y para quien, por tanto, se mantiene la presunción de inocencia; cuando por otra parte, lo que se dice buscar, es la reducción de la impunidad. Ambos problemas deberán ser, a su juicio, aquellos desde donde se reconstruya el discurso de la reforma, pues tras de ellos se encuentra el dilema entre respeto a los derechos humanos y seguridad pública.

Ahora bien, la necesidad de garantizar los derechos de los intervinientes en el proceso penal y alcanzar la máxima eficiencia en la persecución de delito, no es un asunto que se remita a aquellos delitos atribuidos al crimen organizado. Por el contrario, todo asunto visto por los tribunales en materia penal, deben apuntar a equilibrar ambas necesidades. Carlos Ríos señala la necesidad de contar con servicios complementarios para la actuación judicial eficiente y respetuosa de las garantías constitucionales de todos los involucrados. El primero de ellos es la Oficina de Servicios Auxiliares de Medidas Cautelares, destinada a entregar la información necesaria a los jueces para que éstos decidan cabalmente sobre la aplicación de medidas cautelares. Su objetivo principal es prevenir la aplicación innecesaria de la prisión preventiva. El segundo servicio, corresponde a la Oficina de Protección de Testigos y de Intervinientes en riesgo en el proceso penal, que tendría el objetivo de *"dar protección a todas las personas que puedan verse intimidadas, amenazadas o presionadas por razón de su intervención actual, futura o eventual, en el proceso penal, por ser testigos, peritos o funcionarios del sistema de justicia, o allegados de ellos"*. De esta manera se facilitaría dar cumplimiento al requerimiento de desahogo de pruebas en audiencia de juicio, al proteger a quienes deben participar en el proceso penal.

La necesidad de contar con estos nuevos servicios especializados, da cuenta del estado actual del sistema de justicia penal mexicano. Las instituciones, y funcionarios adscritos a ellas, requerirán de importantes esfuerzos que permitan modificar la cultura institucional tradicional, ya que como señala Ana Laura Magaloni, lo prioritario es un cambio en su gestión interna.

El tercer eje de la reforma que visualiza José Antonio Caballero, es el de la seguridad pública. En estrecha relación con las funciones de investigación criminal, Caballero habla de 'investigación para la seguridad pública', poniendo el énfasis en la incorporación 'potencial' de cualquier fuerza policial (sea preventiva o investigativa, federal, estadual o municipal) como órgano auxiliar del Ministerio Público para la investigación de un delito.

Por otra parte, el efecto de la reforma procesal penal sobre la seguridad pública, parece ya encontrarse mediatizado. Esto es, que el 'excesivo garantismo' genera una crisis de la seguridad pública. Caballero estima que estas nociones son transmitidas por los medios de comunicación a través de afirmaciones como la exhibida por Caballero: "*aprovechan asaltantes 'vacíos' de la reforma penal*" (El Herald, Chihuahua).

II. Experiencias latinoamericanas en Reformas Procesales: la investigación criminal

Las problemáticas que enfrenta y enfrentará la reforma procesal en México, enunciadas en las páginas anteriores, no distan de aquellas que han debido enfrentar otros países de América Latina en sus propios esfuerzos por reformar el proceso penal. Tal como señalara Ana Laura Magaloni, México es uno de los últimos países de la región en iniciar reforma, por ello tiene la importante ventaja de poder tomar la experiencia de otros países.

A continuación un detalle de los países de la región y sus años de entrada en vigencia de la Reforma Procesal Penal⁵.

- Argentina (Sistema Federal 1992)
- Bolivia 2001
- Chile 2000
- Colombia 2005
- Costa Rica 1998
- Ecuador 2001
- El Salvador 1999
- Guatemala 1994
- Honduras 2002
- Mexico (Reforma Const. 2008)
- Nicaragua 2002
- Panamá 2009
- Paraguay 1999
- Perú 2006
- República Dominicana 2004
- Venezuela 1999

⁵ De la presentación de Mauricio Duce

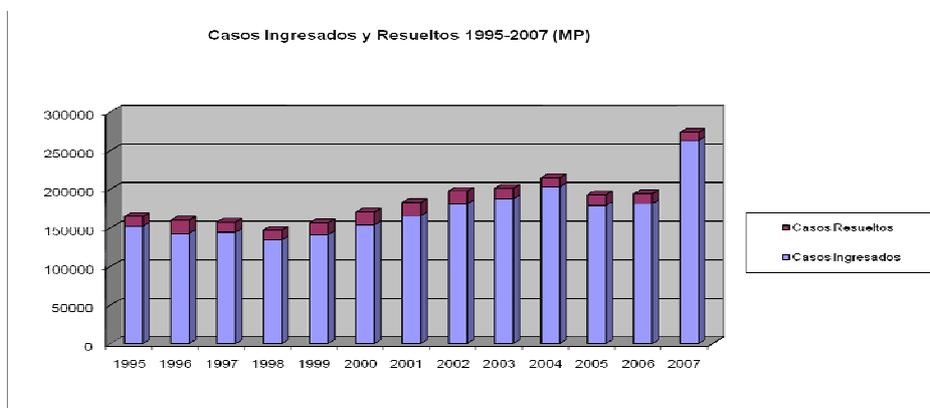
En las siguientes páginas revisaremos esta experiencia respecto de dos actores centrales en el proceso de investigación criminal: los fiscales y los policías. En primer término, veremos cómo se ha desarrollado la relación entre ambos en la experiencia de Argentina y de Guatemala; a partir de allí, las transformaciones que han sufrido los Ministerios Públicos en América Latina; en tercer lugar, revisaremos este proceso respecto de las policías de Perú y Colombia.

1. La Relación entre Ministerio Público y Policía

Con la implementación del sistema adversarial, se redefine el rol de cada uno de los actores del proceso penal (jueces, fiscales, defensores y policías), en función de las nuevas normas aprobadas, las que deben plasmarse en la práctica cotidiana de estos actores. Así, el primer desafío que enfrentarán, será erradicar los efectos de la cultura inquisitiva y las prácticas asociadas a ellas.

La investigación criminal es una de las etapas de la persecución penal que más transformaciones exige a la cultura institucional de los actores involucrados (policía y Ministerio Público- MP) bajo el nuevo modelo procesal. Antes de él, la policía solía contar con amplias facultades para desarrollar de manera autónoma la investigación, con estándares de validez probatoria muy débiles, sin que las pruebas obtenidas fueran controvertidas, y menos aún desarrollando el proceso en términos del respeto a las garantías y derechos de los involucrados en la investigación. El MP, por su parte, ha pasado de ser el titular de la acción penal, con responsabilidad menor o sólo burocrática sobre la investigación, a ser también el responsable de la conducción de la investigación criminal.

La norma se encargó, generalmente, de establecer la conducción de la investigación por parte del MP teniendo como órgano auxiliar a la policía⁶. Sin embargo, dejó pendiente el cómo se llevaría adelante la relación entre estos dos actores. Esta relación se constituye, según lo señalado por Diego García Yomha, en uno de los mayores desafíos para el perfeccionamiento de los sistemas procesales penales, toda vez que una mala relación entre ambos, y por ende mala coordinación, tiene efectos negativos sobre la eficiencia y eficacia de la investigación criminal, aumentando así también la impunidad. Esta opinión es compartida por Luis Ramírez, quien presenta el caso guatemalteco como muestra de la poca eficacia del sistema debido a la mala coordinación entre policías y fiscales, la relación entre los casos ingresados al sistema y aquellos resueltos, como se ve en el siguiente gráfico:



⁶ El algunos casos esta función ha recaído en la policía investigativa (o judicial) y en otros, indistintamente en la policía de investigación y la preventiva.

Los principales aspectos problemáticos, presentados por García Yohma, referidos a los primeros años de la implementación de la reforma en Argentina dicen relación, por una parte, con aquellos vinculados a la 'lucha de poder' entre ambas instituciones: la policía pierde la autonomía que poseía y se niega a colaborar con los fiscales. Una segunda eventual consecuencia, es que al interior de la policía se generan conflictos entre aquella unidad dedicada a la investigación y la de prevención, con el resultado de que esta última no le entrega información a la de investigación.

Por otra parte, García Yohma señala que existe una delegación tácita de la investigación a los policías. Esto parece estar asociado, en los inicios del nuevo modelo procesal, a la falta de capacitación y de experiencia de los fiscales. Los conocimientos mínimos exigidos para ingresar al MP, son relativos al derecho, mientras que conocimientos sobre investigación criminal, nada o muy poco. Esta experiencia, en cambio, está instalada en los policías, a quienes los fiscales delegan el trabajo de investigación, remitiéndose a tomar a su cargo directo sólo delitos de flagrancia.

Como hemos señalado, la coordinación entre fiscales y policías ha sido una tarea difícil y de largo aliento en nuestra región. Una primera causa de ello, según señaló Luis Ramírez refiriéndose a Guatemala, se encontraría en la incoherencia en la estructura operativa del Ministerio Público y la Policía Nacional Civil (PNC). La organización de las secciones o especialidades de uno no tiene un equivalente en la otra, con excepción de narcotráfico. Esto sin duda dificulta la asociación operativa.

Los principales problemas de coordinación que han sido detectados en el caso guatemalteco, según Ramírez, se refieren en primer lugar, a los recursos humanos: por una parte, respecto de la insuficiente cantidad de fiscales disponibles en todo el país; y, por otra, en relación a los policías investigadores asignados a tareas administrativas, y que por tanto, dejan de cumplir labores de investigación. Ambos elementos generarían sobrecarga de trabajo para fiscales y policías. Un segundo problema enfrentado en Guatemala alude al despliegue territorial, mientras el MP está presente en los 22 departamentos de Guatemala, su Departamento de Investigación Criminológica, sólo está en 13 de ellos. Una tercera línea problemática corresponde a los recursos materiales, mientras el MP cuenta con equipos adecuados para realizar investigación criminal, la policía carece de lo básico, como cámaras fotográficas, movilización, entre otros. Finalmente, la comunicación directa entre policías y fiscales es escasa, de acuerdo a las cifras entregadas por Ramírez, el 93% se realiza por escrito, puesto que no se conforman equipos de trabajo.

2. Transformaciones al Ministerio Público en América Latina⁷

Las funciones asignadas al MP en el contexto de los sistemas inquisitivos reformados o mixtos, era muy secundaria. Su rol era menor en la etapa de investigación, más bien cumplían una función de carácter burocrático: control de legalidad

En el nuevo escenario creado por la Reforma, al MP se le agregan nuevas facultades, y a la tradicional función de ser el titular de la acción penal, se agrega la persecución penal, es decir, tiene la función de llevar adelante la investigación preparatoria de los delitos.

⁷ Los contenidos de esta sección corresponden íntegramente a la ponencia presentada por Mauricio Duce

Es también una institución clave para desformalizar la etapa de investigación criminal, ya que el nuevo modelo requiere un MP que dinamice el proceso de investigación dotándolo de mayor flexibilidad, desarrollando trabajo en equipos multidisciplinarios, coordinando más eficientemente el trabajo policial.

En segundo lugar es sumamente importante en lo que a carga procesal se refiere, así tiene la facultad de seleccionar los casos que llevara a juicio, pudiendo acudir al principio de oportunidad, a salidas alternativas del sistema y a la aplicación de mecanismos de simplificación procesal. En tercer lugar, el nuevo MP juega un rol sumamente importante en la promoción y protección de los derechos de las víctimas. Entre ellos, el derecho a la información, a la reparación y a la asistencia.

Para dar cumplimiento a estos tres componentes, se hace fundamental contar con un marco normativo adecuado y con los recursos suficientes. En América Latina en general, varios países de la región han avanzado en la regulación básica del MP mientras se hacen presentes los nuevos códigos procesales penales. En términos de recursos, se puede observar avances en materia presupuestaria, con incrementos sostenidos de sus presupuestos en el tiempo en todos los países con reforma implementada. La mayor parte de este aumento presupuestario ha estado destinado a incrementar el número de fiscales. Así lo exhibe la siguiente tabla:

Bolivia	4.5
Colombia	7.8
Costa Rica	7.1
Chile	4.2
Ecuador	2.4
El Salvador	9.9
Guatemala	6.9
Honduras	5.4
Paraguay	5.8
Venezuela	5

Si las tasas se comparan con las existentes en países de mucho mayor desarrollo económico es posible observar que los países de América Latina están alrededor de los estándares de países desarrollados: Alemania (6 fiscales/100 mil hab.) Italia (3.7 fiscales/100 mil hab.)

Mauricio Duce identifica una serie de debilidades comunes en el trabajo de los ministerios públicos de la región. Antes de señalarlas, resulta fundamental tener dos elementos de contexto a la vista, que permitan comprender cabalmente estas debilidades. Se trata, en primer lugar, del entorno político en frecuente inestabilidad y crisis, que ha traído consigo el aislamiento institucional y reiterados intentos de intervención sobre los MP. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que este período ha coincidido con el incremento de las demandas ciudadanas de mayor dureza en la persecución penal, contra la impunidad.

La primera de las debilidades identificadas se asocia al diseño institucional. Por un lado se trata de la escasa cultura de rendición de cuentas. *Los fiscales se perciben como operadores estrictamente jurídicos y no como agentes que cumplen una función social*

relevante respecto de la cuál hay la necesidad de satisfacer expectativas concretas de la comunidad o "cliente". La costumbre o los patrones normales de funcionamiento han estado vinculados a la reserva, sin que se establezcan sistemas de acceso a información periódica y completa, como tampoco a las políticas institucionales. Tras esto, existe un error generalizado en la comprensión de autonomía institucional, que más se asemeja a la idea de inmunidad.

Otra amplia gama de problemas tienen que ver con la gestión e implementación de los Ministerios Públicos, éstos son:

- Falta de liderazgo institucional: Ministerios Públicos horizontales, donde cada fiscal operativo goza de importantes niveles de autonomía para organizar su trabajo y tomar decisiones acerca de la persecución penal, sin aceptar instrucciones o directivas acerca de cómo llevar adelante su trabajo. Lo anterior deriva en modelos horizontales, sin jerarquía para imponer patrones de trabajo colectivos.
- Dificultades en la identificación de problemas y la proposición de soluciones innovadoras. No se han logrado instalar capacidades que permitan producir información empírica detallada acerca de la realidad del trabajo de los fiscales, para así hacer seguimiento cotidiano de la misma.
- Falta de gestión profesional: el MP ha sido concebido como un espacio de trabajo de y para 'juristas', donde no hay cabida ni espacios de decisión y poder real para profesionales de otras áreas, cuyo desempeño debe ser complementario al trabajo del fiscal.
- Carencia en la definición de metas concretas de trabajo: Se requiere de un conjunto de indicadores y metas que permitan establecer criterios objetivos de seguimiento, evaluación, corrección y apoyo a los procesos de trabajo de los MP.

El ejemplo más claro de lo anterior se encuentra en las facultades para desechar tempranamente los casos recurriendo a diversos criterios de oportunidad (mínima gravedad, retribución natural, etc.); buscar soluciones alternativas al sistema por medio de salidas alternativas (suspensión del proceso a prueba y reparación entre las principales) y sistemas de simplificación procesal destinados a ahorrar trámites del proceso innecesario para ciertos perfiles de casos (procedimiento abreviado, procedimientos por delitos flagrantes, entre otras). En general, se ha dado escaso uso a dichas facultades, así lo refleja la siguiente tabla:

País	% casos
Bolivia	40
Córdoba (Argentina)	1
Costa Rica	64
Chile	75
Ecuador	2
El Salvador	26
Honduras	8
Guatemala	4
Paraguay	10

- Relación con las víctimas: existe un limitado incumplimiento de la función de promoción y protección de los derechos de las víctimas. Los fiscales no perciben que las víctimas constituyen clientes, por otro lado, el rol activo de promoción de los derechos de las víctimas entra en conflicto con la lógica de la persecución penal.
- Tal como lo manifestaron Luis Ramírez y Diego García Yomha, existen problemas de coordinación y de definición de las funciones policiales. La policía no fue concebida como un actor relevante del proceso de reforma, sino más bien como uno relativamente marginal a él. Así, uno de los aspectos problemáticos ha sido la "dirección funcional" del Ministerio Público sobre la policía para los efectos de la investigación preliminar. Por una parte, la irrupción del fiscal genera una alteración en la cadena de mando institucional del policía. Los programas de capacitación policial tampoco se caracterizan por desarrollar habilidades y destrezas que les permitan a sus agentes establecer relaciones constructivas con los fiscales, ni la capacitación recibida por los fiscales, para relacionarse con los policías. En este escenario, es difícil esperar una efectiva y coordinada relación, siendo la falta de comunicación entre ambos una constante.

3. Transformaciones en la policía con miras a la investigación criminal

Todas las experiencias analizadas durante el seminario muestran que la reforma procesal penal instala importantes desafíos para la policía, en particular, respecto de las necesarias adecuaciones a la etapa de investigación.

En el Perú, la reforma tendrá una implementación gradual. Actualmente está vigente en los Distritos Judiciales de Huaura, La Libertad, Moquegua, Arequipa y Tacna, y hacia el año 2013, con la incorporación de Lima y Callao, quedaría instalada en todo el país.

De acuerdo a lo señalado por Enrique Muller, la Policía Nacional del Perú enfrenta un doble desafío, puesto que, por una parte, después de 86 años de ser los encargados y responsables de la etapa de investigación policial deben adecuarse a este nuevo modelo procesal; pero, por otra, debido a que hace más de 20 años que la investigación del delito ya no es una especialidad en la Policía Nacional del Perú. La Policía enfrenta problemas adicionales, ya que no se han producido cambios en su estructura orgánica, funcional y estructural. Tampoco se la ha dotado de los recursos logísticos necesarios y sobre todo, porque no se ha incidido en lograr un cambio de mentalidad que motive a los policías a entender que esta transformación en materia penal no responde al deseo de limitarles en sus funciones, si no a un proceso de modernización que se da en toda la región. Aún existen en la policía sectores importantes que consideran a los Fiscales, en su nuevo rol, como usurpadores de funciones en detrimento de la seguridad ciudadana.

En el antiguo procedimiento penal, la policía elabora un atestado policial y de acuerdo con sus criterio pone en calidad de citado o detenido a la personas o personas investigadas. El fiscal de turno hacía suyo el atestado policial y en base a éste formulaba la denuncia.

En el nuevo modelo, los delitos son investigados por el Fiscal (etapa de investigación preparatoria) con el apoyo de la PNP, pero si el Fiscal considera puede no formalizar una acusación. Si realiza la acusación, el caso se traslada a un juez quien será el encargado de juzgar y de imponer la pena (etapa de juzgamiento). En este nuevo proceso la detención es excepcional y la libertad es la regla.

La necesidad de adecuar a la policía debería provocar una reingeniería total, construyendo una fuerte policía científica, a través del aporte de la ciencia y la tecnología. La policía científica debería tener la función de estudiar, investigar y desarrollar técnicas científico – policiales dirigidas a la investigación del delito y a la identificación del delincuente. La aplicación a la investigación del delito, con método racional, de los conocimientos de la antropología, la biología, la química, la física, la balística, la psicología, la medicina legal, la sociología, etc., es lo que debe desarrollar la policía científica. Es decir, aplicar un procedimiento multidisciplinario, pero que dispone de métodos, criterios propios y de una doctrina específica. La policía científica, debe contar con sus propias pesquisas, de inspección técnico policial (ITP), de inspección técnico criminalística (ITC) y laboratorios de criminalística.

De acuerdo con Müller, el reto más importante que enfrenta la PNP, es superar la cultura inquisitiva y del secreto, para dar paso a una adversarial y transparente, fundada en el principio de igualdad. El éxito de una actividad probatoria va a depender del sustento probatorio, es decir, de una labor policial realizada de manera eficiente, pero sobre todo, apegada a los más estrictos cánones del respeto a la legalidad.

El modelo colombiano del sistema penal acusatorio, al igual que el peruano, consideró la gradualidad en su implementación. Comenzó en el año 2004, ya se encuentra plenamente vigente.

De acuerdo a lo señalado por Gloria Borrero, la reforma de la justicia penal debe ser vista como un cambio de prácticas que se sustentan en la rutina, en la adhesión de los operadores y las funciones reales que ellas cumplen. Por ello Colombia emprendió una serie de acciones para facilitar el cambio de prácticas del sistema inquisitivo al acusatorio en materia de Policía Judicial. A continuación se mencionan algunas de ellas: 1. Creación de manuales de procesos y procedimientos: entre ellos de cadena de custodia, manual único de policía judicial, manual único de criminalística; 2. Capacitación, entre las que se pueden mencionar el curso básico de policía judicial, curso de investigador testigo. A través de este último, se capacitó a miembros periféricos como Procuraduría, Contraloría y Superintendencias, como importantes colaboradores del proceso investigativo.

Otra línea de acción fue la Coordinación interinstitucional y apoyo interfases. La geografía del país, las instituciones participantes y la propia reforma hizo complicada la implementación. La primera asimetría por resolver fue el mapa judicial de las instituciones y su distribución territorial. El objetivo era minimizar la distancia hacia el fiscal y el juez.

También con el objetivo de facilitar la implementación, se crearon los *funcionarios padrinos*. Gracias a la gradualidad de la implementación, servidores de la policía judicial de la fase 1, que adquirían experiencia en el sistema penal acusatorio, eran

desplazados a las nuevas fases con el fin de asesorar y acompañar el inicio de la implementación⁸.

A cuatro años del inicio del Sistema Penal Acusatorio, continúa Borrero, el papel del policía judicial dejó de ser el de mero asistente del fiscal, para pasar a ser uno de carácter bastante más técnico y que permite al investigador el trabajo en equipo con el fiscal, asumiendo a su lado el compromiso y responsabilidad de sacar adelante los procesos. Los procedimientos son considerados protocolos útiles que garantizan que las actividades realizadas estén exentas de vicios que puedan afectar la eficacia de la acusación.

Ha sido relevante el cumplimiento de las garantías procesales y debe relevarse el trabajo del Consejo Nacional de Policía Judicial (CTI), un órgano de coordinación que agrupa a los diferentes organismos con funciones de policía judicial y que en Colombia son muchos⁹. Este Consejo tiene la tarea de elaborar estrategias tendientes a solucionar problemas de coordinación entre las entidades de policía judicial; a través de esta instancia se han logrado consensos sobre la distribución equitativa de los casos entre la Policía Judicial y el CTI.

Sin embargo, también se han suscitado problemas: la existencia de distintos órganos de policía judicial que funcionalmente actúan bajo la dirección del Fiscal, pero que administrativamente son independientes, ha derivado en problemas de gestión que han afectado el curso de las investigaciones. Un ejemplo de ello es la alta rotación de los investigadores de la Policía Nacional y la asignación de actividades adicionales -no asociadas a la investigación- que les restan disponibilidad para la ejecución de las órdenes de trabajo encomendadas por los fiscales.

Otro de los obstáculos que han afectado el funcionamiento de la Policía Judicial se encuentra en el déficit de recursos físicos y humanos: (i) la carga de trabajo de los funcionarios es significativamente alta, (ii) los laboratorios de criminalística son también insuficientes y su cobertura territorial muy baja.

Respecto de estas dificultades que enfrentan las policías y en particular, los desafíos que surgen para ellas a partir de la reforma procesal penal, comentó Hugo Frühling. Su análisis coincide en buena medida con aquel planteado por la mayoría de los participantes en el seminario, respecto de la fuerte influencia que había tenido el modelo inquisitivo en la cultura institucional. Aún más, este modelo parece permanecer instalado en la mentalidad de los funcionarios policiales.

Un segundo aspecto que explica algunas resistencias policiales al cambio de modelo, es la pérdida de facultades policiales que éste entraña. En el caso chileno, por ejemplo, el antiguo juez instructor de la causa entregaba a la policía una 'orden amplia de investigar' que facultaba a sus miembros a realizar todo tipo de diligencias en el marco de la investigación, desde seguimientos hasta allanamientos y detenciones. El actual

⁸ Un mecanismo similar fue utilizado en Chile por la Policía de Investigaciones durante el proceso de implementación de la reforma procesal penal.

⁹ En Colombia se pueden identificar – por su temporalidad y especialidad- varias agencias de investigación penal: El cuerpo técnico de la fiscalía, la Policía nacional, el Departamento administrativo de seguridad (DAS), la Procuraduría General, Contraloría, autoridades de tránsito, superintendencias y entidades que por autorización del Fiscal ejercen transitoriamente funciones de policía judicial.

modelo exige a la policía contar con la orden explícita y específica del fiscal, y la autorización del juez de garantía en aquellos casos que vulneraren las garantías y derechos que la Constitución asegura.

Frühling se plantea, en segundo lugar, la pregunta de si este cambio en el proceso penal se constituye como una oportunidad de cambio y profesionalización para las policías. Para llegar a responderla es necesario hacer referencia a los dos modelos de organización policial imperantes en la región: el primero considera una policía judicial autónoma y diferenciada de la policía preventiva o de seguridad pública, como sucede en Brasil, México, Chile y Costa Rica, entre otros; el segundo, se caracteriza porque cada fuerza policial se encuentra a cargo de un territorio específico y cumple tanto funciones de prevención como de investigación (como es el caso peruano).

En general, las tareas de prevención son realizadas por funcionarios uniformados, ya que el objetivo es que sean vistos y cumplan también una labor disuasiva. Por el contrario, en su origen, la policía investigativa actúa generalmente de civil, para poder mezclarse y pasar desapercibida.

Es justamente esa capacidad de mezclarse y pasar desapercibida, la que permitió, bajo el antiguo modelo procesal, que la policía de investigación utilizara informantes involucrados en actividades ilícitas, como eje de la investigación criminal. En retribución, a ellos no se les presentaba ante la justicia. Este aspecto explica que en las policías judiciales se encontrara enquistada la corrupción, que pasaba a ser parte, muy fácilmente, de la cultura institucional. Por otra parte, allí donde existen una policía preventiva y otra investigativa, usualmente existe una fuerte descoordinación entre ambas policías, lo que conspira contra el éxito de las investigaciones policiales.

Si bien la policía uniformada y jerarquizada es menos proclive a estos estados de corrupción producto del uso de informantes, enfrenta otro tipo de problemas, señala Frühling, uno de los cuales es que con cierta frecuencia sea acusada del abuso en el uso de la fuerza.

En teoría, el nuevo modelo procesal debiera abrir a las policías una importante oportunidad de cambio sobre prácticas atentatorias con la eficiencia, eficacia y la probidad policial. Se trata de un modelo más transparente, que obliga a cuidar la calidad de la prueba que se presenta en juicio y que supone para los policías el desafío de ser contrainterrogado respecto de la investigación realizada. Sin embargo, es precisamente el origen de las policías investigativas allí donde existen, sus graves problemas de corrupción en algunos casos, el que obliga a ser cauto en la apreciación del éxito futuro de esta transformación. En efecto, para que esta tenga lugar, no será suficiente el cambio procesal penal, sino que se requerirá de transformaciones internas mucho más profundas.

III. La Seguridad Ciudadana tras la reforma al procedimiento penal: el caso de Chile.

Como un tema complementario y estrechamente vinculado a los anteriores, el seminario se refirió, en su parte final, al posible efecto de la reforma procesal penal sobre la seguridad ciudadana.

Ha sido común en la región escuchar que el excesivo garantismo de la reforma genera más impunidad y más delitos. Y fruto de ello, hemos asistido a contrarreformas tendientes a disminuir este garantismo juzgado como excesivo.

El primer tópico abordado por Luis Pásara estuvo referido a cuánto influye la forma de persecución en la incidencia delictiva. Él señala que los factores que explican la delincuencia son altamente debatidos y si bien la eficacia en la persecución penal tiene correspondencia con el combate a la delincuencia, no es su ineficiencia la que explica en su totalidad el fenómeno de inseguridad, puesto que éste tiene causas sociales complejas. A pesar de ello, el autor se demuestra crítico respecto del impacto que puede tener la actual reforma sobre la seguridad ciudadana.

Con el sistema reformado, la persecución se sincera al otorgar facultades al fiscal que le permiten seleccionar los casos que llegarán a juicio. A juicio de Pásara, esto redundará en un efecto que puede ser preocupante para el ciudadano, ya que son los menos los casos efectivamente perseguidos y judicializados. Se persigue lo que causa mayor daño social; o, se persigue lo que resulta más sencillo y se archiva lo que no tiene probabilidades de éxito. Basado en un estudio realizado respecto del caso del Ministerio Público de Chile, Pásara demuestra su aserto con la siguiente información estadística:

Delito	Salida Judicial	Término facultativo (MP)
Robos no violentos	9,3	90,7
Robos	15,2	84,8
Hurtos	23,3	76,7
Lesiones	27,3	72,7
Delitos sexuales	29,4	70,6
Homicidios	80,9	19,1
Ley de tránsito	91,4	8,6

Nota: Se muestra sólo una parcialidad de los delitos de la tabla original.

En relación con los imputados por los delitos, Pásara señala que si bien el nuevo sistema es más rápido para juzgar, lo es también en dejar en libertad a los imputados. A ese respecto, indica que un conjunto de medidas facultativas tomadas por los fiscales y el uso de penas alternativas, proyectan una imagen de impunidad. Ello sucede con la aplicación de penas alternativas no sujetas a control, las que no son vistas realmente como penas por parte de los ciudadanos; con el archivo de las causas sin investigación; con la aplicación del principio de oportunidad; con la suspensión condicional del procedimiento, y con la aplicación de penas de multas que no se cobran. Todo ello fortalece la sensación de impunidad.

Todo lo anterior explicaría entonces la reacción social y mediática contraria a la Reforma Procesal Penal. De acuerdo con Luis Pásara, la sensación de inseguridad no es consecuencia de la comisión de unos cuantos delitos graves, sino que de la comisión

de muchos pequeños. La ausencia de criterios definidos para la persecución lleva tanto a la arbitrariedad en la actuación judicial, como a grados de impunidad. Adicionalmente, América Latina requiere de procedimientos y acciones que puedan resolver conflictos que no deberían llegar al sistema penal, el que no resulta eficiente para abordarlos.

En la otra vereda, Alejandra Mohor presentó los resultados de un estudio que evaluó cualitativa y cuantitativamente el efecto de la reforma sobre la seguridad ciudadana en Chile, a 5 años del inicio de su implementación. Una particularidad de la reforma procesal chilena, es que implicó la creación del Ministerio Público, aumentando así la oferta de servicios judiciales en un 700%

Ya para el año 2002, un estudio realizado por el Ministerio Público y el Vera Institute of Justice, mostraba la celeridad del sistema. Se comparó el volumen de causas finalizadas con sentencia condenatoria en un periodo de 15 meses, comparando dos juzgados de la región metropolitana (sin reforma a la fecha) y dos fiscalías regionales (con reforma procesal penal implementada). Los resultados fueron elocuentes: juzgados sin reforma, el 6,9% de las causas terminadas con sentencia; en fiscalías con reforma, el 36,4%.

No obstante la eficacia del sistema, deja espacio al debate público sobre el rol que cumplirá esta reforma en dar solución a los problemas de seguridad ciudadana. Se constató que luego de implementada la reforma, en cada región del país, se incrementaron las denuncias en general, y particularmente para los delitos de hurto y lesiones.

Esto dio lugar a que surgieran dos líneas de hipótesis: la primera que atribuía el aumento en las denuncias al incremento en la oferta de servicios judiciales y a una mayor confianza en las instituciones de justicia, es decir, sólo se trataría del aumento de las denuncias y no de los delitos; la segunda, que sería el excesivo garantismo el que sería responsable por un aumento en la comisión de delitos menores.

El estudio presentado por Mohor, descartaba ambas hipótesis a través del análisis de la encuesta de victimización levantada el año 2003 con representatividad nacional. Respecto de la primera de ellas, si bien parece mejorar la imagen pública de instituciones como tribunales y la Policía de Investigaciones de Chile, es claro que el porcentaje de víctimas que denuncia no varía.

Respecto de la segunda hipótesis, también queda descartada con este estudio. Éste descarta el aumento de los delitos cometidos como producto de la reforma. Esto para los hurtos y lesiones cuyas denuncias se incrementaban.

La etapa cualitativa entregó luces que permitieron explicar el incremento de las denuncias luego de la implementación de la reforma. Se trataría de una serie de transformaciones asociadas a la cultura institucional y a las dinámicas de trabajo de la policía. Tal vez aquella que más influya, sea el cambio en los sistemas de registro de los delitos, que de acuerdo a lo señalado por diversos entrevistados, es dejar de registrar como detenido a individuos sorprendidos en condiciones de flagrancia, para registrarlos como denuncias 'con imputado conocido'. Este cambio se produce con la implementación de la reforma, en particular con la aparición del fiscal, quien instruye que así se registren detenciones que culminarán en que el detenido sea citado a la

audiencia judicial. Ello ocurre especialmente en el caso de delitos de hurto, en que los montos afectados son pequeños.

Otros elementos interesantes que surgen en la etapa cualitativa de la investigación presentada por Mohor, confirman aseveraciones que hemos señalado anteriormente como las principales dificultades que enfrenta la policía en el marco del nuevo procedimiento penal. La policía señala que en el nuevo procedimiento sufre una pérdida de facultades para conducir la investigación; debe realizar el esfuerzo de modificar sus procedimientos, dada la incorporación de mayores estándares de respeto a los derechos de los imputados. La investigación descrita, puso en evidencia también, la insuficiente capacitación ofrecida a los policías 'de calle'. La publicidad de estas situaciones puede haber provocado rechazo hacia el nuevo modelo.