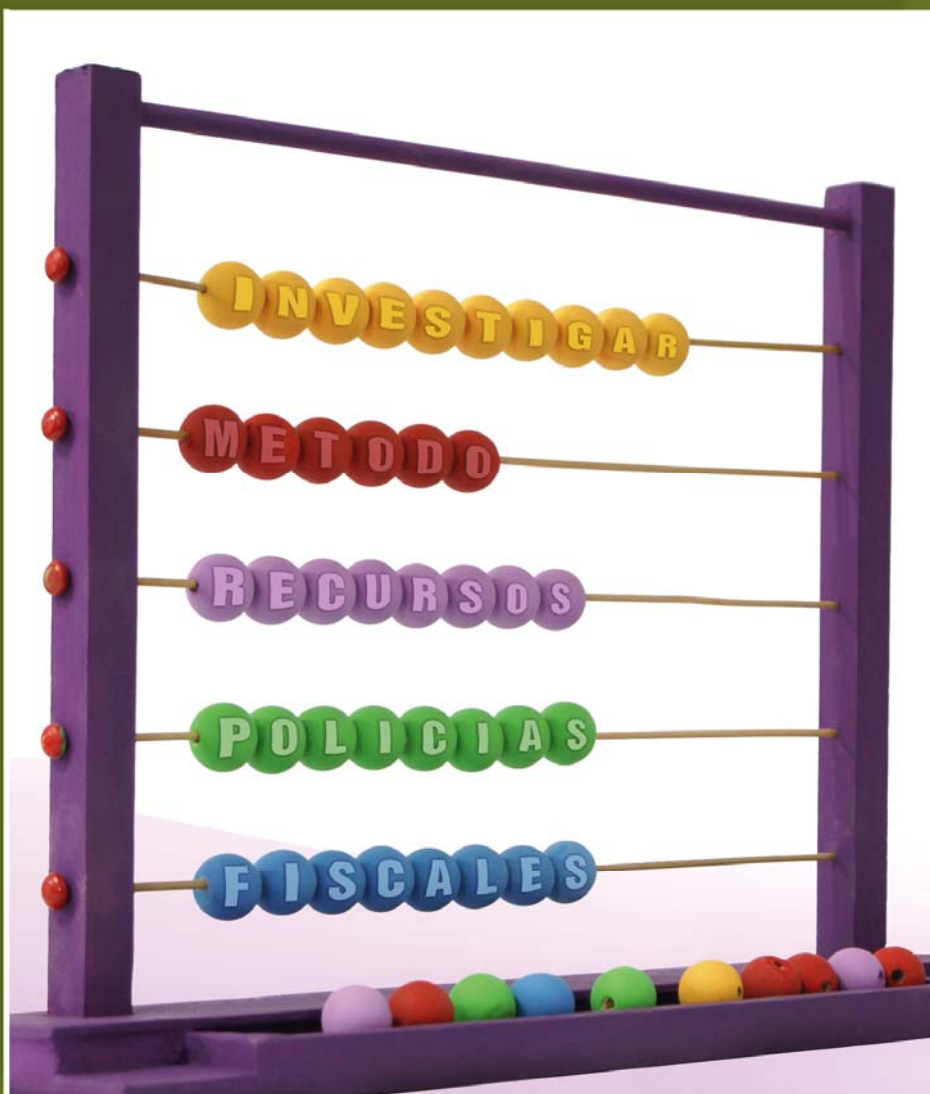
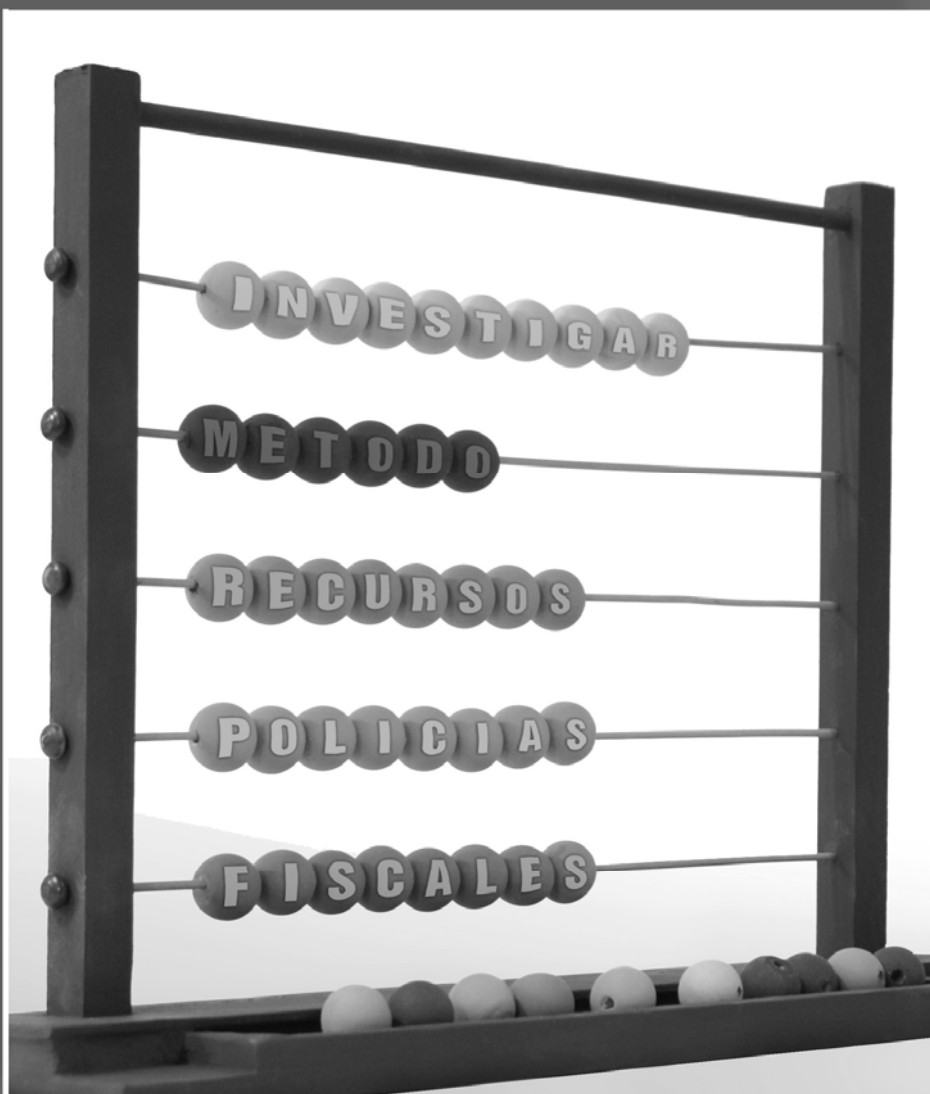


Persecución de delitos complejos: experiencias en la investigación criminal



Persecución de delitos complejos: experiencias en la investigación criminal



© 2013 Centro de Estudios de Justicia de las Américas. CEJA
Rodó 1950, Providencia
Santiago, Chile
Tel. +(56 2) 2274-2933
Cel. +(56 2) 2341-5769
www.cejamericas.org

Equipo Editorial
Andrea Cabezón P. (Coordinadora edición)
Silvana Mucci
Sandra Araneda
Erick Ríos Leiva

PERSECUCIÓN DE DELITOS COMPLEJOS,
EXPERIENCIA EN LA INVESTIGACIÓN CRIMINAL
Registro de Propiedad Intelectual: 227451
ISBN: 978-956-8491-26-0

Publicado en abril 2013
Corrección de texto y estilo: Laura Las Heras
Diseño de Portada e Interior: Fanny A. Romero / Eduardo Argañarás

PRESENTACIÓN

Libro Delitos Complejos

El establecimiento de los sistemas acusatorios en Latinoamérica ha implicado un cambio de paradigma importante especialmente respecto a la persecución penal. Principalmente, porque la lógica acusatoria impone dinámicas y características diversas de la del sistema inquisitivo, a las cuales los operadores del sistema han tenido que ir adecuándose. Especialmente, fiscales y policías se han visto enfrentados a funciones y roles diferentes de lo que acostumbraban conocer o realizar en su caso, respecto a la investigación criminal.

Por una parte, la irrupción del sistema de las garantías que establece el debido proceso, principalmente aquellos derechos ligados a la libertad, como también las diversas manifestaciones que tiene el derecho a la defensa de los ciudadanos, ha implicado que tanto fiscales pero sobre todo las policías hayan tenido que ir modificando su accionar para obtener resultados positivos en sus investigaciones. Si anteriormente existían espacios importantes para obtener detenciones e incluso condenas sin respetar las garantías del debido proceso, actualmente al sistema no le resulta indiferente la forma en que se investigue y se desarrolle la persecución penal.

Por otra parte, el establecimiento de mayores controles a la labor de los fiscales y policías también ha generado nuevas dinámicas de trabajo. Anteriormente, la policía tenía mayores espacios de discreción y escaso control ya que el juez, o en su caso el fiscal, no tenían la capacidad de dirigir ni supervisar su accionar. Por lo tanto, aquellos funcionarios actuaban más bien como ministros de fe de lo que la policía realizaba. Actualmente, la policía investiga bajo la dirección de los fiscales y bajo el control del juez de instrucción, con lo cual los procedimientos están situados en una nueva lógica de coordinación y de mayores exigencias.

Además, los sistemas acusatorios impusieron el desafío de dinamizar las actividades investigativas por parte de la policía. En el sistema inquisitivo la investigación se caracterizó por ser un proceso ritualista, compuesto por una serie de actos escritos y burocráticos que debían cumplirse formalmente. En cambio, en los sistemas acusatorios resalta la idea de tener procesos investigativos dinámicos, en los que los fiscales y policías poseen una serie de herramientas que podrán aplicar en cada caso concreto, caracterizándose por el trabajo cercano y coordinado entre ambos. Esto implica que las actividades de investigación podrán estructurarse de acuerdo a la estrategia o requerimientos propios del caso que los persecutores decidan. Por ende, se impuso un desafío importante a fiscales y policías de establecer procesos de trabajos modernos e innovadores que contengan estas características.

En suma, tenemos el choque de dos lógicas antagónicas acerca de cómo llevar a cabo la investigación criminal y del rol que deben cumplir los órganos encargados de la persecución penal, por lo que es natural que el proceso de adaptación de fiscales y policías no esté exento de inconvenientes. Como resulta algo relativamente nuevo, las instituciones no tienen claro qué es lo que deben hacer y cuál es realmente su función en la investigación criminal de cada caso. Por ello, la realidad indica que los países de Latinoamérica poseen diversos problemas en la persecución penal y que están ligados en gran parte a la dificultad para modificar el paradigma.

Dicho esto, resulta muy relevante conocer la capacidad de los sistemas penales en América Latina en la investigación de la criminalidad que aqueja a cada uno de los países. Resulta necesario constatar de qué manera los actores del sistema han ido adecuándose a la nueva lógica, determinando las buenas prácticas así como también las problemáticas que existen, con el objetivo de generar información empírica relevante para mejorar el sistema de persecución criminal.

En ese escenario, los delitos que reúnen cierta complejidad investigativa parecieran erigirse como punto crítico de los sistemas reformados. En general, la atención pública se tiende a centrar en los

delitos de alta connotación social; los homicidios, secuestros, robos violentos y crimen organizado, que si bien pueden no representar cifras cuantitativamente altas, el impacto social que causan es bastante considerable. Es común encontrar percepciones ciudadanas de que el éxito y confianza del sistema de justicia criminal está directamente relacionado a la eficiencia en la persecución de estos delitos. En consecuencia, resulta necesario analizar la eficiencia y calidad sustantiva de los órganos persecutores en el trabajo investigativo.

El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) ha comprendido esto último, ya que el seguimiento de las reformas procesales es imprescindible para el éxito de cualquier cambio en los sistemas de justicia de los países. Por ello, desde su inicio ha realizado diversos estudios para analizar y evaluar las virtudes y defectos que se han generado en la implementación de las reformas procesales penales, y así ir produciendo información valiosa para el mejoramiento de los nuevos sistemas. Una de esas iniciativas ha sido indagar en la capacidad que tienen los sistemas de justicia criminal en la región respecto a la persecución de delitos de cierta complejidad.

En el año 2010 se realizó una primera investigación exploratoria en varios países de la región para evaluar la capacidad de los sistemas penales en la persecución de delitos complejos, específicamente, en Argentina, Chile, Colombia, Venezuela, México y Perú. Este primer apronte permitió constatar una serie de hallazgos importantes respecto de la investigación de los Ministerios Públicos, especialmente, virtudes y defectos comunes entre cada una de las experiencias regionales.¹

Durante el año 2011 y 2012, el CEJA continuó realizando esfuerzos para profundizar los problemas identificados de manera comparada, con lo cual se obtuvo nuevamente una serie de documentos elaborados por investigadores de Chile, Ecuador, Colombia, México y Guatemala con distintas experiencias y materias respecto a la

¹ Para mayor información, véase: *Persecución de Delitos Complejos: Capacidades de los Sistemas Penales en América Latina*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, 2010. Disponible en http://www.cejamericas.org/portal/index.php/es/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_details/5442-persecucion-de-delitos-complejos-capacidades-de-los-sistemas-penales-en-america-latina

investigación de delitos complejos.² Al mismo tiempo, se elaboró una propuesta metodológica para el estudio de la investigación de crímenes complejos en los países de la región y también un documento que contiene un análisis de las experiencias comparadas de la región, especialmente, con los problemas y virtudes en común que poseen.³

Planteado el escenario anterior, el CEJA nuevamente intenta indagar en la persecución de delitos de cierta complejidad a través de este informe. Para esta nueva edición, indagamos la realidad en la investigación criminal de dos países: Chile y Colombia. Respecto al primero, se abordó el fenómeno criminal de los robos violentos; en cuanto al segundo, los homicidios.

En cada uno de los informes se explicitan las razones por las cuales se eligieron aquellos fenómenos criminales sobre otros. Pero lo claro, es que en ambas realidades se ha estimado que existen datos y percepciones de impunidad considerables que los hacen más interesantes y relevantes de conocer.

En particular, en este volumen hemos querido profundizar los hallazgos obtenidos en los estudios anteriores. Por ello los informes indagan y constatan los procesos de trabajo investigativo en los delitos seleccionados, estableciendo las principales dificultades que presentan los fiscales y policías a la hora de ejercer la persecución penal. La principal particularidad metodológica es que dentro de las dificultades de acceso que poseen las instituciones, se intentó abordar a través de la observación práctica de los investigadores de cada estudio las actividades llevadas a cabo por fiscales y policías. Es así como en el caso de Chile se realizaron visitas a las dependencias de la fiscalía y las policías para conocer de cerca el trabajo diario que realizan. Por su

² Para conocer las distintas experiencias, véase en <http://www.cejamericas.org/portal/index.php/es/estudiosyproyectos/justicia-penal/persecucion-penal/estudio-delitos-de-complejidad>

³ Para conocer el documento con experiencia comparadas, véase en: http://www.cejamericas.org/portal/index.php/es/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_details/6387-experiencias-de-los-paises-de-america-latina-en-la-investigacion-de-delitos-complejos

parte, en el estudio de Colombia se pudo acompañar a los policías investigadores a sitios del suceso para observar el desarrollo de las distintas diligencias que éstos realizan en aquellos lugares.

En el informe de Chile elaborado por Eduardo Alcaíno, que aborda los robos violentos, se podrá apreciar que la dinámica investigativa que se presenta no ha cambiado mucho en comparación con la lógica que tenía el juez del crimen. Se trata de una investigación llevada a cabo de forma escrita por fiscales y policías, con carencia de pericias científicas o de análisis delictual, en la que la percepción y realidad es que se obtienen pocos resultados. Ante dicho contexto, se realiza una investigación formal sólo para cumplir y luego poder justificar la desestimación del caso. Además, destaca que tanto fiscales como policías tienen muy pocos incentivos institucionales para priorizar la investigación de estos delitos, junto con constatar que cada una de estas instituciones posee objetivos de persecución muy diversos y en algunos casos incompatibles.

En el informe de Colombia, que aborda los homicidios –elaborado por Carolina Bernal y Miguel La Rota, ambos investigadores de DeJusticia–, se constató que el esquema de trabajo llevado a cabo por fiscales, la Policía Nacional, los CTI y Medicina Legal al momento de trabajar en el sitio del suceso y realizar las primeras diligencias es problemático, debido a que cada unidad o institución realiza un trabajo independiente y poco coordinado, por lo que no se sabe qué trabajo específico cada uno está realizando o qué información relevante se ha podido constatar. Se suma a ello la falta de recursos logísticos y humanos, como también la carencia de incentivos institucionales para poder llevar a cabo este tipo de investigaciones con éxito.

En consecuencia, lo que se podrá apreciar en cada uno de estos estudios es información relevante sobre la realidad de cada uno de estos países, que sin perjuicio de sus particularidades, es muy plausible que se repita en alguna medida en los otros países de la región. Por lo tanto, esperamos que éste sea un insumo para poder debatir e

implementar cambios en la forma en que fiscales y policías están abordando la persecución penal.

A su vez, esperamos que ésta sea una primera etapa de investigaciones más profundas que luego puedan replicarse en otros países de la región para relevar información y mejorar la persecución penal. Este tema parece ser un problema general y endémico de la región por lo que para CEJA y para todos los involucrados con los procesos de reforma, tanto operadores como académicos, debiera ser un tema relevante de tratar.

CRISTIÁN RIEGO

Director Ejecutivo

Centro de Estudios de Justicia de las Américas

PERSECUCIÓN PENAL EN LOS ROBOS VIOLENTOS: INFORME DE CHILE

2012 noviembre 23

Eduardo Alcaíno Arellano⁴

INFORME

CHILE

⁴ Abogado y Magister en Derecho Penal y Procesal Penal de la Universidad Diego Portales, Investigador del Área de Estudios del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO I Análisis estadístico	23
CAPÍTULO II Principales hallazgos	31
1. No hay una política por parte del Ministerio Público para hacer más eficaz la persecución penal en los robos violentos.	31
2. No hay resultados porque el método investigativo de la orden de investigar que se utiliza es ineficaz	37
2.1. La persecución penal llega tarde	37
a) Recopilación de la información en el parte policial	40
b) Escasez de prueba científica	46
c) Reconocimientos de imputados	53
d) Participación de las víctimas	56
2.2. Carga de trabajo en las secciones investigativas.	58
2.3. Relación y control del fiscal y las secciones investigativas	60
3. No hay una política general para establecer procesos de trabajo investigativo de robos más sofisticados en el Ministerio Público ni en las policías	63
4. Los procesos de trabajo se modifican en los casos graves y mediáticos	68
5. Incentivos formales e informales para investigar robos violentos.	70
5.1. Ministerio Público	71
a) Metas de gestión de las fiscalías	72
b) Carga de trabajo	84
5.2. Policías	85
CAPÍTULO III Recomendaciones	95
1. Se requiere una política criminal destinada a mejorar la eficacia en la investigación de los robos violentos.	96

2. Implementación de una metodología investigativa y organizativa	98
a) Primeras diligencias y protocolos investigativos de la policía	98
b) Equipos de trabajo y el seguimiento de las investigaciones.	104
c) Análisis delictual	106
d) Incentivos institucionales	108
REFLEXIONES FINALES	115
BIBLIOGRAFÍA	117
ANEXO 1 Metodología utilizada	121
ANEXO 2 Pauta de entrevista a Fiscales	123
ANEXO 3 Pauta de entrevista a Policías Investigadores:	126
ANEXO 4 Documento en el que se solicita acceso a la información pública al Ministerio Público	129
ANEXO 5 Protocolo de primeras diligencias en robos con violencia o intimidación de la PDI	131
ANEXO 6 Protocolo de reconocimiento ocular de imputados de la PDI	138
ANEXO 7 Metas individuales de gestión para Fiscalías Regionales (2012)	149

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de Chile, en su artículo N° 83, y la Ley Orgánica del Ministerio Público, en su artículo N° 1, asignan al Ministerio Público la responsabilidad –dentro de otras– de llevar a cabo la persecución penal y ejercer la acción penal. Especialmente, tiene como función principal la de dirigir de forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delitos⁵.

Debe ser uno de los mayores cambios que conllevó la reforma procesal penal que entró en vigencia el año 2000 en Chile. De tener un juez que se dedicaba a investigar y resolver el fondo, se pasó a un sistema en que un organismo autónomo debe tomar la decisión de investigar los delitos, generar evidencia y luego probar su acusación ante los tribunales de justicia en un juicio oral. Esto por supuesto que generó –y genera– expectativas y aspiraciones de que esta institución sea capaz de cambiar la lógica impuesta por la figura del juez del crimen respecto a la investigación de delitos: un sistema poco transparente y con una escasa capacidad de esclarecimiento de los hechos constitutivos de delitos. Así, al Ministerio Público como responsable de que la persecución penal se realice o no, se le dotó de una serie de facultades y particularidades para que fuera quien diseñe y defina la estrategia de persecución del caso, realice de forma autónoma o delegada determinadas diligencias indagatorias, y a través de la dirección funcional que se le concede sobre las policías para efectos investigativos, le imparta determinadas instrucciones para la indagación criminal. Estableciendo esto, el Ministerio Público –junto con las policías– debía ser capaz de delinear procesos de trabajo investigativos innovadores y modernos, para generar resultados investigativos razonables frente a los fenómenos de criminalidad moderna.

En ese contexto, el Ministerio Público chileno ha debido enfrentar múltiples desafíos en cuanto a su eficacia en materia de persecución penal. Desde el punto de vista cuantitativo, el caso chileno ha resaltado ya que ha dado muestras de ser capaz de enfrentar los flujos de causas que cada año han ido aumentando. El aparataje institucional

⁵ Esto también es reiterado en los artículos N° 77 y N° 180 del Código Procesal (en adelante CPP).

elaborado por el Ministerio Público, que implica operaciones administrativas y jurídicas, le ha permitido manejar el volumen de casos que ingresan –incluso mayor que el estimado– en tiempos bastante razonables. El acento de esta institución en el inicio de la reforma fue y ha estado puesto en consolidar una institución que demostrara ser capaz de hacerse cargo del trabajo que se genera⁶.

Ahora, desde el punto de vista cualitativo, la situación es menos clara. Existen dudas acerca de cómo el Ministerio Público ha ejercido la persecución penal con el fin de lograr decisiones jurídicas de calidad, más allá de tener los números o estadísticas al día. Es decir, no es claro si es que el modo en que se están enfrentando y terminando los casos permite resolver los problemas o las expectativas de los ciudadanos que les son útiles y por supuesto que son la principal razón por la que denuncian⁷. El cuestionamiento que ha surgido es si el Ministerio Público se está ocupando o no de investigar con éxito aquello que realmente resulta socialmente relevante.

En ese contexto, uno de los temas trascendentales ha sido la capacidad que ha tenido el sistema penal chileno para perseguir delitos complejos. Este tópico, al igual que en Latinoamérica, es una tarea cuyos resultados están aún en entredicho. Según la información empírica disponible, siguen existiendo múltiples problemas en la investigación, relacionados a la burocratización del trabajo investigativo, la falta de coordinación interinstitucional, etc⁸.

⁶ En este sentido, véase RIEGO, Cristián. “Nuevos desafíos del sistema de justicia penal”, en: *A 10 años de la Reforma Procesal Penal: Los Desafíos del Nuevo Sistema*. Ministerio de Justicia, Santiago, 2010, p. 124 a 127. También en PÁSARA, Luis. *Claroscuros en la Reforma Procesal Chilena: El Papel del Ministerio Público*. Serie Documentos Electrónicos N° 3, junio 2009, Programa Seguridad y Ciudadanía, Flacso-Chile, p. 2 a 5, disponible en sitio web: http://issuu.com/flacso.chile/docs/de3_2009syc?mode=window&pageNumber=1 [consultado el 2 de octubre de 2012]. Por último, DUCE, Mauricio. “Desafíos en la investigación de delitos comunes: Reflexiones a partir de una investigación empírica”, en: *Revista Sistemas Judiciales: Una perspectiva integral sobre la administración de justicia*, N° 12. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Santiago, 2011, p. 38 y ss., disponible en sitio web: <http://www.sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/revpdf/41.pdf> [consultado el 2 de octubre de 2012].

⁷ RIEGO, Cristián. Op.Cit. p. 132.

⁸ Para ello, véase *Persecución de Delitos Complejos. Capacidades de los Sistemas Penales en América Latina*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Santiago, 2010, y también *Experiencias de los países de América Latina en la investigación de delitos complejos*, DeJusticia, Bogotá, 2012, disponible en:

<http://www.cejamericas.org/portal/index.php/es/estudiosyproyectos/justicia-penal/persecucion-penal/estudio-delitos-de-complejidad>.

El tema principal es que la legitimidad del sistema de justicia criminal se pone a prueba en la persecución de estos fenómenos criminales que a la luz de la evidencia son problemáticos. Donde la ciudadanía pone su atención y expectativas es en la criminalidad que produce mayor dañosidad social, y ésta suele estar asociada generalmente a delitos de cierta complejidad. Por ello es necesario evaluar y analizar cómo el Ministerio Público chileno y las policías están enfrentando los fenómenos de criminalidad compleja. Sobre todo, porque las falencias investigativas que se han producido en lo que va de reforma pueden ser uno de los factores generadores de la falta de legitimidad del sistema por parte de la ciudadanía, y por supuesto, de la mala evaluación de estos últimos respecto al Ministerio Público en las diversas encuestas⁹.

Por supuesto, la determinación de cuáles hechos ilícitos van a poder ser caracterizados como “complejos” no es clara; no existe una categoría taxativa que los sistematice. Más bien, existe una serie de criterios que permite caracterizar determinados hechos ilícitos, y por lo tanto, hacerlos acreedores de cierta complejidad. En el caso de este informe de Chile, hemos considerado que la determinación de la complejidad de un delito se basa en la combinación de dos factores: gravedad y dificultad investigativa. El primer factor –gravedad– en principio está relacionado con la dañosidad social individual que provoca (principalmente por la pena establecida para su sanción) y con su impacto social o público, en términos de los recursos utilizados, su masividad y afectación de derechos. El segundo factor –dificultad–, implica mayores obstáculos para conseguir evidencia suficiente para llevar a juicio al presunto autor del delito, lo que conlleva, por una parte, la necesidad de un despliegue mayor de técnica, coordinación y utilización de recursos en el desarrollo de las actividades investigativas, así como también la inscripción del delito en fenómenos de crimen organizado. La aplicación combinada de estos criterios ha de resultar en una aproximación adecuada de la complejidad de los delitos¹⁰.

⁹ En la encuesta realizada por Fundación Paz Ciudadana y Adimark en julio de 2012, los fiscales eran evaluados con nota 3,4 de un máximo de 7. Reciben una mejor calificación que los jueces, quienes recibieron un 3,1, y los diputados y senadores, en último lugar, con un 2,8. Disponible en: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20120816124451.pdf [consultado el 2 de octubre de 2012].

¹⁰ Es evidente que pueden surgir otros criterios para asignarle complejidad a un delito, pero al menos en el contexto de esta investigación ocuparé los mencionados anteriormente.

Dicho lo anterior, esta investigación se centrará en un determinado fenómeno criminal: los robos violentos. De acuerdo a la evidencia disponible en Chile, la comisión de robos en contra de las personas, en sus hogares u otros lugares, utilizando o no violencia o intimidación, produce un impacto importante en la victimización y en la sensación de inseguridad de la ciudadanía. Por todo esto es que la determinación de lo que debe considerarse como robo violento –para efectos de este informe– no se circunscribe necesariamente a tipos penales específicos como en el caso de la doctrina penal y el mismo Ministerio Público. Para efectos de este informe vamos a entender una idea más amplia, en la que el concepto de violencia está asociado a fenómenos criminales de robos que causan un impacto considerable en la opinión pública. Así, el robo a casas sin que se cause lesiones o se amenace a las personas también genera un impacto social importante, a pesar de que el tipo penal específico pueda o no categorizarse como un robo violento. Especialmente, indagaremos en los fenómenos criminales de robos en los cuales se desconoce la identidad del imputado, ya que pareciera estar situada ahí la mayor problemática investigativa.

Ahora, consideramos que los robos violentos son complejos por lo siguiente. Respecto a la gravedad, estos delitos en Chile tienen una connotación e impacto público relevante frente a otro tipo de ilícitos. Esto es totalmente coherente con los diversos estudios de victimización y percepción delictual que se han llevado a cabo. La preocupación de los chilenos por la delincuencia es uno de los temas más relevantes¹¹, en especial porque las tasas de victimización se relacionan principalmente con los robos, y también incide en la percepción de inseguridad, es decir, de ser posiblemente objeto de uno de estos ilícitos. Todas estas cifras que nos proveen las diversas encuestas¹² nos

¹¹ En 2011, la delincuencia fue considerada el tercer problema más importante del país (14,1%). Si se suma con el tráfico de drogas (10,3%), la delincuencia llega al segundo lugar, y es superada sólo por la pobreza (24,8%). Para mayor detalle, véase *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana* (ENUSC), Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2011, Santiago, disponible en http://www.seguridadpublica.gov.cl/enusc_2011.html [consultado el 29 de junio del 2012]. También en Latinoamérica la delincuencia y la seguridad es el problema más relevante de cada país. Para ello, véase, *Informe Latinobarómetro*, Corporación Latinobarómetro, 2011, Santiago, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>. También en el mismo sitio web: Informe: “La Seguridad Ciudadana, el principal problema en América Latina”.

¹² Principalmente, la *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana* (ENUSC), realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), disponible en

indican que los ciudadanos tienen como preocupación central en el fenómeno delictual a los robos. Desde el punto de vista de la dificultad, las cifras estadísticas que provee el Ministerio Público permiten indicar que las tasas de resolución son bastante bajas, ya que la principal forma de término que se les da a este tipo de delitos es archivar los casos por falta de medios probatorios. Por ende, la capacidad de generación de evidencia que permita determinar el autor y el esclarecimiento de los hechos es bastante baja, sobre todo, si es que estos fenómenos criminales se circunscriben a bandas criminales organizadas para cometer robos.

Establecido lo anterior, el objetivo de este informe es poder constatar de qué manera están realizando la investigación criminal de los robos violentos el Ministerio Público y las policías, y a su vez cómo ambas se han organizado internamente y conjuntamente para ejecutar esta tarea. Lo segundo es identificar los incentivos formales e informales que existen tanto en el Ministerio Público como en las policías para llevar a cabo la investigación en los robos violentos. De esa manera, la idea medular de este informe es identificar las principales dificultades que ambas instituciones poseen en la investigación de esta categoría delictual.

La investigación se realizó principalmente respecto a las fiscalías regionales que se encuentran en la Región Metropolitana (que son cuatro: Centro Norte, Oriente, Sur y Occidente), pero también respecto a la fiscalía local de San Antonio, perteneciente a la jurisdicción de la Fiscalía Regional de Valparaíso (V Región). En cuanto a las policías, se incluye tanto a Carabineros como a la Policía de Investigaciones (en adelante PDI).

http://www.seguridadpublica.gov.cl/enusc_2011.html [consultado el 29 de junio del 2012], y el *Índice Paz Ciudadana – Adimark*, realizado por Fundación Paz Ciudadana y Adimark, disponible en: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20120116112051.pdf. [consultado el 29 de junio de 2012].

Respecto a los primeros, están la SIP¹³ y OS-9¹⁴. En cuanto a los segundos, están la Bicrim¹⁵ y las Biro.¹⁶

Se desarrolló la investigación durante los meses de mayo y octubre de 2012. La información recabada para esta investigación se basó en entrevistas realizadas a los actores del sistema de justicia criminal de Chile. Principalmente, fiscales, funcionarios, asesores comunicacionales y ex fiscales del Ministerio Público, funcionarios policiales tanto de Carabineros como de la PDI, jueces de garantía y de juicio oral en lo penal, funcionarios del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, académicos, entre otros. También se realizaron visitas a la Fiscalía Regional Metropolitana Centro Norte y a la Fiscalía Local de San Antonio. Además, se realizó una revisión de las estadísticas disponibles en la materia, como de la literatura disponible respecto a la persecución penal en Chile y en experiencias comparadas. Se solicitó información pública a diversas instituciones del Estado relacionadas con la investigación a través de los procedimientos que la Ley N° 20.285 establece. Por último, se realizó un taller integrado por actores del sistema, académicos, entre otros, en el que se presentaron los diversos hallazgos preliminares con el objetivo de validar los resultados y generar mayor información para complementar el estudio¹⁷.

Cabe hacer presentes nuestros agradecimientos a todos los entrevistados que estuvieron dispuestos a colaborar. Lo que sí debe quedar constatado, es que se solicitó al Ministerio Público su cooperación para esta investigación y no accedieron. Incluso se hizo una solicitud de información pública a través de la Ley N° 20.285 (que de hecho, genera un mandato legal a las instituciones públicas –incluido el Ministerio Público– de brindar

¹³ Sección de Investigación Policial. Son unidades que se encuentran en la Comisarías, que son recintos policiales asentados en distintas partes de Chile donde se concentran funcionarios que desempeñan labores principalmente de prevención policial pero también investigativas. Son unidades más operativas y que investigan generalmente delitos más comunes. Pero en muchas ocasiones investigan robos de todo tipo.

¹⁴ Departamento de Investigación de Organizaciones Criminales. Es la unidad de élite de Carabineros dedicada a la investigación de diversos delitos con mayor complejidad con sede en la Región Metropolitana. Estos investigan robos principalmente ligados a bandas criminales o casos muy mediáticos.

¹⁵ Brigada de Investigación Criminal. son unidades asentadas territorialmente en varias comunas de las regiones de nuestro país, que están encargadas de la realización de distintas diligencias sobre todo tipo de delitos, que no hayan sido asignadas a alguna sección especializada.

¹⁶ Brigada Investigadora de Robos. Son unidades especializadas y dedicadas a la investigación de robos de diversas características.

¹⁷ Una descripción completa de la metodología utilizada puede encontrarse en el Anexo N° 1.

información pública), que nunca fue respondida¹⁸. De todas maneras se pudo acceder a la información con la misma calidad a través de las distintas fuentes que ya relatamos.

Por último, el presente informe tendrá la siguiente estructura. En un primer capítulo, realizaré un breve análisis estadístico de las principales cifras relacionadas a la persecución criminal realizada por el Ministerio Público en los robos. En un segundo capítulo, desarrollaré y explicaré los principales hallazgos de la investigación. En un tercer capítulo, indicaré las principales recomendaciones para mejorar la persecución penal. Finalizaré con unas breves reflexiones sobre el objetivo y los resultados de la investigación.

¹⁸ Para conocer la petición de acceso a información pública realizada, véase Anexo N° 4.

CAPÍTULO I

Análisis estadístico

A continuación, realizaré un breve análisis de las principales cifras relacionadas con los robos. Lo que cabe advertir es que las estadísticas disponibles agrupan los robos en violentos y no violentos, sin distinguir si estos robos son cometidos –por ejemplo– en una casa particular o en un local comercial, por lo que el análisis que quisiera hacer no es posible. De todas maneras las cifras que analizaré –que son las que el Ministerio Público categoriza como “robos violentos”– permiten dar un panorama bastante general sobre lo que está sucediendo en el sistema.

Lo primero que es importante apreciar es que los ingresos de robos violentos son bastante masivos para el sistema. En la Tabla Nº 1 se detallan los ingresos de los robos junto a los términos aplicados desde el 2006 hasta el 2011:

Tabla 1

Ingresos y términos de robos a nivel nacional (2006 - 2011)¹⁹

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Ingresos	82.186	99.254	93.390	94.888	85.099	94.343	549.160
Términos	78.512	91.985	101.542	99.688	89.439	96.907	558.073
Porcentajes	95,52%	92,67%	109,21%	105,05%	105,09%	102,71%	101,62%

Fuente: elaboración propia a partir de los Boletines Estadísticos del Ministerio Público, años 2006 al 2011.

Los ingresos han ido variando año tras año. Principalmente, del año 2006 al 2007 se nota un cambio importante, ya que aumentan en 17.068 los nuevos ingresos; esto se puede explicar porque al 2007 la reforma se estaba implementando en todo el país y con ello el sistema

¹⁹ Las cifras fueron extraídas de los boletines de cada año, en particular de las tablas que se titulan como “Delitos ingresados y terminados por región y por categoría de delito”, respectivamente.

comenzó realmente a operar con toda su capacidad²⁰. En los años 2008 y 2009 los ingresos se mantuvieron estables con diferencias no significativas, para luego en 2010 bajar en casi 10.000 ingresos de lo que se venía acostumbrando en los tres años anteriores. Ya en el año 2011, los ingresos volvieron a normalizarse en las cifras que se acostumbraba en los años mencionados.

Respecto a los términos, las variaciones son similares a lo que sucede en los ingresos, pero destaca lo siguiente: en cada año, salvo el 2006 y el 2007, los términos aplicados superan a los ingresos. En los primeros años de la reforma implementada en todo el país, el sistema tuvo que afrontar un mayor flujo de casos, específicamente, de la Región Metropolitana, que entrega casi el 50% de los ingresos de este delito. En los años siguientes, los términos aumentaron y superaron a los ingresos, debido a que el Ministerio Público no sólo debió ocuparse de la carga de trabajo que ingresa cada año sino también de aquella que quedó pendiente de los periodos anteriores; claro ejemplo es que en el año 2008 se terminaron 101.542 causas de manera de tener al día el flujo de casos que le ingresaron y quedaron pendientes. Este afán por mantener flujos de casos manejables y al día, permite explicar –en parte– el fenómeno de que los ingresos por robos en un año puedan disminuir, pero los términos aumenten debido a que el Ministerio Público les da término a las causas del periodo como también a aquellas pendientes.

En una primera mirada podemos asumir que el Ministerio Público puede manejar razonablemente su carga de trabajo. Esto, en palabras simples, implica que a los grandes flujos de casos que ingresan les son provistas determinadas respuestas por el sistema, sin que haya una acumulación ni causas pendientes desproporcionadas. Una visión más profunda de esto nos permite otro análisis. Si bien el Ministerio Público puede manejar la masividad de robos que le son ingresados asignándoles un término específico, queda dilucidar qué tipo de “respuesta” se está dando. Para ver esto, es necesario revisar –a modo

²⁰ En el 2006 la última región en implementarse la reforma fue la Metropolitana, la cual aporta la mayor cantidad de ingresos al sistema.

de ilustración– las formas de término que han tenido los robos en el año 2011²¹:

Tabla 2

Términos aplicados en los robos (2011)

Tipos de término	Total
Sentencia definitiva condenatoria	11.920
Sentencia definitiva absolutoria	1.221
Sobreseimiento definitivo	455
Sobreseimiento temporal	408
Suspensión condicional del procedimiento	2.828
Acuerdo reparatorio	162
Facultad para no investigar	76
Subtotal salida judicial	17.070
Archivo provisional	87.489
Facultad de no perseverar	3.992
Principio de oportunidad	98
Incompetencia	28
Subtotal salida no judicial	91.607
Anulación administrativa	311
Agrupación a otro caso	2.093
Otras causales de término	177
Otras causales de suspensión	72
Subtotal otros términos	2.653
Total por robos	111.330

Fuente: elaboración propia a partir del Boletín Estadístico del Ministerio Público, año 2011.

Podemos apreciar los diversos términos que el Ministerio Público aplica a los robos. Lo más importante a destacar es que 87.489 de esas

²¹ Las cifras del total de términos aplicados de esta tabla son mayores que las indicadas en la tabla 1, debido a que la tabla 2 incluye términos administrativos que el mismo Ministerio Público ha creado al efecto.

causas son archivadas provisionalmente²². Es decir, de acuerdo al total de robos señalado en la Tabla 2, a un 78,5% de los ingresos se les aplica esta forma de término. Sólo en 11.920 de los ingresos se logra una sentencia condenatoria (10,7%), 2.828 se terminan por suspensión condicional del procedimiento (2,54%) y 162 por acuerdos reparatorios (0,14%). Es decir, desde el punto de vista de la sanción estatal visible sólo un 13,28% de los ingresos se termina por esta vía.

Ahora centrémonos en los archivos provisionales. Para ello veamos la siguiente tabla:

Tabla 3

Archivos provisionales en robos y a nivel nacional (2006 -2011)

	Robos	Porcentaje	Nacional	Porcentaje
2006	70.563	81,10%	512.598	48,70%
2007	81.474	78,5%	568.315	46,40%
2008	sin datos	sin datos	690.666	45,60%
2009	89.626	74,60%	733.078	45,78%
2010	78.838	74,80%	709.611	45,82%
2011	87.489	78,5%	810.611	46,04%
Total	407.990	77,50%	4.024.879	46,39%

Fuente: elaboración propia a partir de los Boletines Estadísticos del Ministerio Público, años 2006 al 2011.

En la tabla 3, podemos apreciar que del total de ingresos por este delito, una gran mayoría resultan archivados, cuestión que se ha mantenido en los años que estamos evaluando, incluso en el 2010, cuando hubo menos ingresos. En el año 2011 hubo un alza respecto a la tendencia del 2009 y del 2010, lo que puede explicarse por el número de ingresos, que es de casi un 10% más que los años

²² El archivo provisional (artículo N° 167 CPP) es una de las facultades que poseen los fiscales para seleccionar los casos que van a investigar. Específicamente, a diferencia de otras herramientas que posee, esta facultad lo que permite es que en aquellos casos que son constitutivos de delitos y el fiscal estime que de acuerdo a los antecedentes del caso que posee la prognosis de una investigación exitosa es negativa, puede suspender la persecución penal. La idea de esta “suspensión” es que el caso no es “eliminado” del sistema; si es que aparecen nuevos antecedentes la investigación puede ser reactivada. Para mayor información, véase DUCE, Mauricio y RIEGO, Cristián. *Proceso Penal*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2007, p. 206 y s.s.

anteriores. Esto, en palabras simples, significa que la mayoría de los robos que ingresan al sistema no son resueltos²³. Por último, debe resaltarse que la tendencia en los últimos años ha sido progresiva y ante el aumento anual del número de ingresos de robos la situación debiera mantenerse en ese contexto.

Pero lo más destacable en los robos es la relación que existe entre archivo provisional e imputado desconocido. Este análisis merece una explicación previa. Tal como propone Jorge Vitar en su publicación, hay que distinguir entre aquellos casos que se inician por una detención flagrante o en los que se denuncia estableciendo expresamente la identidad de la persona que participó en los hechos delictivos, que se denominan “casos con imputado conocido”, de aquellos casos en los cuales en un análisis temprano no aparece consignada la identidad de la persona que se denuncia, y que son denominados “casos con imputado desconocido”²⁴. Esta distinción en el momento en que Vitar desarrolló su trabajo no era constatada por los informes publicados por el Ministerio Público, a pesar de la gran relevancia que tiene en la práctica²⁵. Sólo a partir del año 2008 los boletines informativos del Ministerio Público comenzaron a incluir estadísticas aplicando esta distinción. Con las cifras disponibles, se puede señalar que en la mayoría de los ingresos de los delitos de robos se desconoce la identidad del imputado, característica que ha ido en aumento, y llegó en la actualidad a un 88% aproximadamente²⁶.

Es muy importante esta clasificación en este delito, cuestión que es señalada prematuramente por Vitar, ya que hay una directa relación entre el porcentaje de casos con imputado desconocido que ingresa al sistema en determinada clase de delitos y la tasa de archivos provisionales. Es así como señala el autor que en los delitos contra la propiedad “el promedio

²³ Esta conclusión no es solamente respaldada por las cifras de archivo provisional, sino también respecto a los otros términos que se detallan en la tabla 2. Sólo en un porcentaje menor hay respuesta del sistema penal que puede entenderse como una sanción estatal.

²⁴ VITAR, Jorge. *El archivo provisional y su adecuada aplicación en el proceso penal chileno*. Tesis para optar al grado de Magíster en Derecho Penal y Procesal Penal. Profesor guía: Mauricio Duce. Julio, Chile: Universidad Diego Portales. Facultad de Derecho, 2008. p.16.

²⁵ Vitar no contaba con la información de imputado conocido y desconocido del mismo Ministerio Público, por lo que utilizó un trabajo realizado por el jefe de gestión de la Fiscalía Regional Metropolitana Occidente de ese momento.

²⁶ En el año 2010 los que disminuyeron fueron los ingresos por robos, pero la proporción entre imputados conocidos y desconocidos se mantuvo en la misma tendencia que el 2009 y 2011.

de imputados desconocidos en este tipo de delitos a nivel nacional es 74,5%, y la tasa de archivos provisionales en el año 2007 en este tipo de delitos es de 65,3%”²⁷. En cuanto a los casos con imputado conocido la situación es totalmente diferente, ya que como señala Vitar “(...) estos casos en general son trabajados y tramitados por fiscales con especialización o no en determinados delitos y el destino casi natural de estas causas será su terminación por la vía de una salida jurídica, ya sea ésta una sentencia definitiva o alguna salida alternativa”²⁸. Veamos la siguiente tabla para ilustrar esta relación:

Tabla 4

Aplicación del archivo provisional por imputado conocido y desconocido (2008-2011)

	Imputado conocido	Porcentaje	Imputado desconocido	Porcentaje	Total
2008	164.540	24,90%	526.126	79,60%	690.666
2009	172.260	18,87%	560.818	81,49%	733.078
2010	162.671	18,31%	546.968	82,82%	709.639
2011	189.175	18,52%	621.436	84,07%	810.611

Fuente: elaboración propia a partir de los Boletines Estadísticos del Ministerio Público, años 2008 al 2011.

Lo adelantado por Vitar queda constatado por las cifras estadísticas que actualmente se poseen. De esta manera, el archivo provisional se aplica mayoritariamente en aquellas causas con imputado desconocido, y llega en el año 2011 a un 84,07% de las causas terminadas por esta herramienta. Todo esto muestra que hay una marcada tendencia a archivar provisionalmente aquellos casos en que la identidad del imputado que comete el delito es desconocida. En el caso de los robos la situación es mucho más clara, lo cual puede verse en la siguiente tabla²⁹:

²⁷ VITAR, Jorge. Op. Cit. p. 18.

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ No se incluyen los años 2006 al 2008, ya que los boletines no poseen la distinción entre imputado conocido o desconocido por delito.

Tabla 5

Archivos provisionales en robos con imputado desconocido (2009 al 2011)

	Imputado desconocido	Archivo Provisional	Porcentaje
2009	86.822	86.277	99,40%
2010	76.670	76.171	99,30%
2011	85.581	85.100	99,40%

Fuente: elaboración propia a partir de los Boletines Estadísticos del Ministerio Público, años 2009 al 2011.

Lo que demuestran las cifras es algo bastante crítico. Casi la totalidad de los casos de imputado desconocido en los robos termina por archivarse. Ahora, estas cifras sólo corresponden a los casos que ingresaron categorizados como imputados desconocidos, en los que nunca se pudo identificar al autor y por ello terminaron así.

Debe destacarse que estas cifras no permiten ver –ni otras que registren los boletines estadísticos– el número de causas que ingresaron sin imputado desconocido y producto de la investigación son luego categorizadas como imputado conocido. Esto, debido a que el sistema informático del Ministerio Público no permite generar esa información, ya que modifica la categoría pero no deja registro de esta acción. Por tanto, una causa que ingresa como de imputado desconocido y luego se identifica al autor, siempre para el sistema fue una causa de imputado conocido. En la práctica, cuentan los entrevistados, al momento en que en el sistema se ingresa el nombre y el número de identificación nacional (cédula de identidad) el caso pasa de la categoría de imputado desconocido a conocido. Por tanto, esta carencia informática impide conocer la capacidad real del Ministerio Público para identificar a los autores en aquellos casos que al momento del ingreso se desconocían³⁰.

³⁰ También resulta relevante para que el mismo Ministerio Público pueda ejercer un mejor control sobre los términos aplicados a sus causas, por ejemplo.

CAPÍTULO II

Principales hallazgos

1. No hay una política por parte del Ministerio Público para hacer más eficaz la persecución penal en los robos violentos.

Una de las cuestiones trascendentales que pudimos apreciar –y que quedó clara en el análisis estadístico realizado en el capítulo anterior– es que la investigación de los robos violentos, especialmente de imputado desconocido, no tiene resultados mayoritariamente. Existe una percepción por parte de los fiscales y también de los policías de que la investigación en esta categoría de delitos no es conducente al esclarecimiento de los hechos en la mayoría de los casos.

La dinámica investigativa que se da en los robos es la de la orden de investigar, la cual consiste básicamente en un escrito con un determinado formato, en el que le solicitan a una sección investigativa de las policías la realización de diligencias tendientes a recopilar cierta información. Se han sistematizado las órdenes de investigar en dos: específicas y genéricas. En ambas se solicita la realización de diligencias tipo, por ejemplo, el empadronamiento de testigos cerca del sitio del suceso, la toma de declaración de éstos y de la víctima, etc. La diferencia es que en las específicas además de la diligencia se señala información detallada respecto del caso particular. Por ejemplo, si se solicita tomar declaración de testigos cerca del sitio del suceso, en las órdenes de investigar específicas se individualizará el nombre y dirección de aquellas personas a quien debe realizarse esta diligencia; es decir, hay un valor agregado. En cambio en las genéricas, no se individualizan testigos sino que la tarea es encontrar a alguien y poder tomarle la declaración. Toda esta dinámica investigativa en la práctica, particularmente en las órdenes investigativas genéricas, no tiene resultados positivos de manera general³¹.

³¹ Por lo tanto, cuando me refiero a la orden de investigar hago alusión a la instrucción por escrito que hace el fiscal a la policía.

Como nos señala un fiscal: “No hay muchos resultados francamente... se tiene que dar una conjugación de astros bien especial para que a largo plazo se pueda lograr un resultado”. En el mismo sentido agrega un fiscal: “se mandan un par de órdenes a la policía, se responden sin resultados... estás presionado con otras causas... a la segunda orden sin resultados, se archiva directamente”. Un ex fiscal señala: “uno antes trataba de hacer el mismo trabajo que en los casos con detenidos, a mandar una policía más especializada, pero generalmente no hay mayores resultados... esas causas están destinadas al fracaso por parte del sistema”.

En términos más concretos, pensando en la dinámica de la orden de investigar, un fiscal nos comenta que “de diez investigaciones, nueve llegan sin resultados y una con algo... y esa causa con resultados viene con un relato del policía que le mostró un kárdex fotográfico a la víctima con una serie de sospechosos, y ésta identificó a uno... entonces pegan la foto en un informe y piden una orden de detención... ni siquiera verifican que esa persona por ejemplo no haya estado detenida... entonces los resultados son bajos”. Agrega un fiscal sobre los resultados: “generalmente vienen sin resultados respecto a la identificación... en el caso de que vengan con algo, es principalmente de las especies robadas que se encontraron en los mercados de bienes robados”³². Otro fiscal señala: “en el 99,9% de los casos de robos tú sabes que vendrá sin resultados, (...) tú sabes por experiencia el ciclo del caso... la ves y la hueles y sabes que no hay nada que hacer”.

Todo lo anterior también es refrendado por funcionarios de las policías. Como nos comentan en OS-9, “el desafío investigativo, en el caso de los robos, está en lograr la identificación de los autores... si no es flagrancia, es esto”. En ese contexto, los investigadores policiales están en terreno diariamente y conocen aquellos casos que van a tener algún éxito investigativo. Se habla en las instituciones policiales de “casos que nacieron muertos”, cuando les encargan en una orden de investigar diligencias que realmente ellos, de acuerdo a su experiencia, saben que no tendrán ningún resultado. Eso, comentan, se da de forma

³² De una forma similar, esto fue constatado en CASTILLO, Ignacio; TAPIA, María de los Ángeles y URZÚA, María Isabel. *Estudio sobre la aplicación de archivos provisionales en Chile*. Universidad Andrés Bello, Santiago, 2011, p. 233 y s.s. En adelante será citado como Estudio sobre la aplicación de archivos provisionales.

general en los casos de robos violentos donde no hay imputado conocido. Un funcionario de la SIP señaló que “las posibilidades de esclarecimientos son realmente bajas”. Agrega: “pasa bastante que llegan órdenes de investigar, instrucciones o requerimientos que no tienen resultados... uno las lee y se da cuenta de que es para el archivo, es para cerrar el procedimiento...”. En el mismo sentido, otro funcionario de la SIP comenta que “es casi imposible lograr la identificación del autor... no hay testigos, y si los hay no se acuerdan o no quieren colaborar. Las especies son difíciles de encontrar”. Un funcionario de la BIRO nos señala que “la identificación en este tipo de casos es casi nula, ya que no hay testigos ni algún tipo de grabación”. De todas maneras se intenta realizar algo, nos señala un funcionario de la SIP, “ya que hay que cumplir el protocolo”.

Ahora bien, los fiscales entrevistados señalan que de todas maneras en la mayoría de los casos sobre los que tienen conocimiento deben realizar diligencias investigativas. Es decir, a pesar de que se sabe que esa investigación no será exitosa, de todas maneras deben realizar la investigación con el objetivo de demostrar que se está intentando cumplir con la labor investigativa. En palabras más simples, realizan el intento de encontrar alguna información del caso –sin perjuicio de saber “ex ante” que será prácticamente imposible– para así justificar luego su decisión de desestimación. Nos comenta un fiscal que “la política es que se debe realizar alguna diligencia útil, y ésta se basa en emitir órdenes de investigar para luego justificar el archivo”. Otro fiscal señala: “son órdenes de investigar que uno manda para cumplir. Antes esas causas se archivaban de inmediato, pero por esta lógica de mostrar algo que no es, de aparentar algo que el sistema no puede hacer, se envían estas órdenes de investigar”. Incluso, comentado por varios fiscales y ex fiscales de distintas zonas de la Región Metropolitana, las Bicrim son conocidas en el Ministerio Público como las “Archibicrim”. Un fiscal nos relata al respecto: “cuando uno ve en un caso que hay pocas posibilidades de lograr resultados, y por tanto sabe que se va archivar, envía una orden de investigar a las Bicrim que son conocidas por devolverlas sin resultados”. Un ex fiscal refuerza esta idea señalando: “esto se comenta a nivel fiscales... uno toma una causa que no ve por dónde podrá encontrar resultados y se envía una orden de investigar a la Bicrim... porque no trabajan mucho”. Esta

dinámica de investigar por cumplir es comentada por un funcionario de la SIP que señala: “llegan órdenes de investigar o instrucciones que no tienen resultado, uno las lee, y uno se pregunta ¿por qué está pidiendo esto, si ellos saben que es para archivar el procedimiento?”

Por tanto, se puede apreciar que existe una tendencia importante en el Ministerio Público a cumplir formalmente con la responsabilidad de investigar las causas de robos violentos, de manera de demostrar que la institución está haciendo algo en ese sentido. El problema de ello es que se mueve todo un andamiaje interinstitucional a sabiendas de que todo ese esfuerzo será en vano porque la forma en que se aborda no tendrá resultados.

Esto, para que quede claro, no es algo que los fiscales –necesariamente– decidieron en forma autónoma. Confiesan algunos fiscales que existe una política por parte de la Fiscalía Nacional para controlar las decisiones de archivo provisional que están tomando sus fiscales. Esto se lleva a cabo a través de las unidades de asesoría jurídica de la Fiscalías Regionales, quienes –por razones institucionales y legales– revisan y aprueban las decisiones de archivo provisional, en las que están incluidos los robos violentos. En ese contexto, se controla que no se archiven aquellas causas en las que se podría haber hecho algo más, y por tanto, haber recabado información para hacer conducente la investigación y esclarecer los hechos. Esta situación es claramente algo muy positivo ya que controla ciertas arbitrariedades y situaciones injustas para la víctima. Pero el problema es que esta revisión, como comentaron algunos fiscales, no se realiza siempre porque se estime que razonablemente existan antecedentes para tener una investigación exitosa, sino porque la política consiste en haber intentado investigar a pesar de que no habrá resultados.

Ahora, por supuesto que hay fiscales o fiscalías más audaces, que tienen la iniciativa de tomar decisiones de archivo en casos de robos violentos más temprano y sin diligencias posteriores. A pesar de ello, esto no sucede en todos los casos, sino en aquellos que les pueden generar menos problemas. Por ejemplo, en los casos con cierta gravedad como los robos en casas particulares con algún tipo de lesiones o con amenazas graves, entre otros, se realiza la investigación para cumplir con el protocolo que demuestre haber hecho algo. Como asume un fiscal: “por instructivos sobre archivo provisional nosotros

podemos archivar este tipo de causas derechamente, pero de todas maneras se debe realizar algo”. Otro fiscal agrega: “en ese tipo de causas, nosotros hacemos el esfuerzo igual”.

De inmediato surge el interrogante de saber por qué se ha generado esta política de “investigar por cumplir” en la institución, y de forma consecuente, en las policías. Una primera aproximación podría ser el reclamo de las víctimas, quienes expresan su descontento ante la decisión del Ministerio Público de haber archivado su causa. Esto parece muy plausible, si se piensa que esta institución ha tomado en el último tiempo varias políticas relacionadas a mejorar su atención y asistencia a las víctimas³³. Con ello, la realización de alguna diligencia investigativa que si bien no tendrá resultado, de todas maneras demuestra a la víctima que se realizó algo y que no fue una decisión infundada. Esta primera aproximación guarda concordancia con lo comentado por un fiscal en el taller de validación realizado, quien señaló que no se realizaba esta investigación para archivar la causa sino también con el propósito de atender debidamente los intereses de la víctima³⁴. También coincide con un aspecto importante que consideran los fiscales en su evaluación anual: una de las cuestiones relevantes a la hora de analizar la labor de un fiscal tiene que ver con los reclamos que se realizan en su contra por parte de las víctimas (comentaron algunos fiscales). Ello lleva a una mayor preocupación en el ámbito investigativo y a mantener este tipo de conductas.

Esta aproximación tiene bastante sentido, pero pierde un poco de fuerza por el hecho de que la información empírica disponible señala que las solicitudes de las víctimas para la reapertura de la investigación (que se traduce en una especie de “reclamo”) ante la decisión de archivo son escasas. El estudio realizado por la Universidad Andrés Bello señaló que en un 99,5% de la muestra de causas archivadas analizadas no hubo reclamo alguno respecto al archivo provisional decretado. Respecto a los robos violentos la situación es más clara: en el 100% de la muestra no hay reclamo alguno³⁵. Incluso sólo un 0,9%

³³ Para ello, véase *Plan Estratégico 2009 – 2015*, Ministerio Público, p. 46. Disponible en sitio web: <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/quienes/plan.jsp> [consultado el 6 de junio de 2012].

³⁴ Esta percepción sobre las víctimas también es constatada en otras investigaciones. Véase *Estudio sobre la aplicación de archivos provisionales en Chile*. Op.Cit. p. 242 y s.s.

³⁵ *Ibíd.* p. 184 y s.s.

de la muestra registra solicitudes de parte de la víctima para la realización de diligencias investigativas³⁶. Lo más llamativo, que hace dudar aun más de que todo esto se haga por la “víctima”, es que en la mayoría de las comunicaciones de archivo provisional –que se hacen en un 90% mediante una carta enviada a la víctima– no se informa de las diligencias que se realizaron en la causa³⁷. Entonces, la preocupación por demostrar que se hizo algo por la víctima parece ser una razón más débil debido a estos antecedentes.

Una segunda aproximación a las razones detrás de la dinámica de investigar “por cumplir” tiene que ver más con las consecuencias políticas que se producen a partir de archivar una causa sin haber realizado una investigación. Principalmente, porque una de las mayores críticas al Ministerio Público se ha centrado en las cifras de archivo provisional, sobre todo en los delitos de mayor connotación social. Esto puede explicar que el órgano persecutor realice una especie de “blindaje público previo” ante algún reclamo que surja por una investigación que no se realizó y terminó por archivarse. Un académico nos señala al respecto que “el Ministerio Público está aislado políticamente, por lo que es probable que sus políticas puedan ir destinadas a intentar soslayar presiones de ese tipo, tomando decisiones erradas como ésta”.

Para concluir, cabe constatar que la carencia de resultados investigativos en esta categoría delictual, como comentan varios fiscales, no es algo nuevo, y las políticas de parte de la Fiscalía Nacional parecieran no conducir de manera general a modificar este paradigma. Más bien el contexto de “investigar por cumplir” pareciera ser una lógica asentada y cada año su uso se va acrecentando con el ingreso exponencial de casos³⁸. Sin perjuicio de que el Ministerio Público es un órgano autónomo, y a través de la Fiscalía Nacional puede establecer las políticas de persecución que desee, no está libre

³⁶ *Ibíd.* p. 186.

³⁷ Se señala en el informe: “el 90,3% indica que en la carta no se identifican ni enumeran las diligencias que se hicieron previamente a la decisión de la aplicación del Archivo Provisional”. *Ibíd.* p. 263.

³⁸ Luego del taller de validación y durante el proceso de publicación de este informe, el Ministerio Público en su revista institucional incorporó una noticia en la que se señala que va a implementarse una política para mejorar la persecución penal en los robos violentos. Véase Revista Fiscalía, Ministerio Público, N° 2, año N° 5, Octubre de 2012, Santiago, p. 6 y 7.

del escrutinio de la opinión pública ante esta situación, sobre todo porque no se está haciendo una investigación real para aclarar el delito de que es víctima una persona y porque hay detrás recursos públicos que se están utilizando en métodos investigativos que –cuantitativa y cualitativamente– está claro que no están teniendo éxito desde hace bastante tiempo. Por supuesto, la crítica también va dirigida a las policías, ya que como órgano auxiliar son igual de responsables ante el éxito o fracaso de la investigación criminal.

2. No hay resultados porque el método investigativo de la orden de investigar que se utiliza es ineficaz.

Consecuentemente surge el interrogante de por qué la investigación de los robos violentos no tiene resultados. La respuesta para ello es que la utilización por parte de los fiscales y policías de la orden de investigar como método investigativo principal es ineficaz por varias razones que a continuación expondré.

2.1. La persecución penal llega tarde.

Uno de los aspectos relevantes del método de la orden de investigar es que el núcleo central de recopilación de evidencia es tardío o diferido. Es decir, su énfasis no está en el trabajo inmediato luego de la comisión del hecho para recabar la mayor cantidad de información, sino que más bien está centrado en un tiempo considerable posterior. Los recursos del aparataje persecutorio en este tipo de delitos se centran principalmente en una relación de trabajo posterior.

Esto de por sí ya importa un obstáculo importante, porque la corriente actual señala –y por algo los sistemas de persecución modernos enfatizan este aspecto– que son trascendentales las primeras diligencias investigativas luego de la comisión del hecho para recabar evidencia. Principalmente, porque el trabajo en el sitio del suceso en búsqueda de huellas dactilares o cualquier otro rastro, videograbaciones, seguimiento de los bienes robados, entre otras, provee información relevante para el esclarecimiento del hecho. Las declaraciones de víctimas o testigos también es importante realizarlas de inmediato. Sin la ejecución inmediata y sistematizada de estas

diligencias hay una baja probabilidad de esclarecimiento del delito acaecido. La evidencia del sitio del suceso requiere una serie de protocolos para su protección y mantención que si no se realizan se genera un alto riesgo de que luego desaparezcan o se vuelvan inútiles. En el caso de las declaraciones de los testigos y víctimas, la memoria humana es bastante frágil y sugestionable por lo que es imperativo obtener la mayor cantidad de información en el momento (por ejemplo, descripción de los autores y del modus operandi, exhibición de fotografías de posibles sospechosos, etc.), entre otras cosas³⁹.

Por tanto, si el núcleo del método investigativo se realiza de forma posterior, las posibilidades de esclarecimiento de los robos violentos son mínimas. Tan sólo hay que imaginar a un policía yendo al sitio del suceso semanas después a recopilar alguna evidencia para ser periciada o a interrogar testigos para que brinden información de calidad; claramente, incluso desde el sentido común, uno estará de acuerdo con que hay pocas posibilidades de aclarar el delito.

Hay que sumar a todo esto que la distancia entre la comisión del delito y la emisión de la orden de investigar tiene un tiempo realmente considerable. Algunos policías de las distintas secciones investigativas comentaron que las órdenes de investigar están llegando luego de tres semanas o un mes de haberse cometido el delito. Ellos mismos reconocen que a esa altura es muy difícil que las diligencias que les solicitan tengan algún tipo de resultado. Un funcionario policial comenta: “las órdenes llegan un mes después, y uno va donde la víctima y no se acuerdan de nada”.

Esta demora se produce principalmente porque la emisión de una orden de investigar implica una serie de actos burocráticos. Implica la intervención de una serie de funcionarios y la destinación de ciertos recursos para que finalmente sea llevada a cabo. En las fiscalías existe una serie de funcionarios, desde el que redacta, hasta el que se encarga del despacho físico de la orden de investigar. Luego, esa orden de investigar llega a la jefatura policial respectiva (generalmente, del sector territorial donde tiene asentamiento), quien la recepciona y

³⁹ Para conocer mayor detalle, véase GIACALONE, Joseph L. *The Criminal Investigative Function: A Guide for New Investigators*. Looseleaf Law Publications, Incorporated, 2010. También BECKER, Robert F. y DUTELLE, Aric W. *Criminal Investigation*, Fourth Edition. Jones and Bartlett Learning, 2012.

luego la envía a los cuarteles policiales para que las secciones investigativas se hagan cargo. En ese momento, se le debe asignar algún funcionario policial para su ejecución. Luego de la asignación, el funcionario policial debe realizar la diligencia para posteriormente redactar el informe con los resultados. Hecho esto, debe realizar la tramitación para enviar el informe a la fiscalía. Todo esto en el mejor escenario se realiza en un mínimo de treinta días; pero la realidad indica que en un grupo importante de casos la policía solicita de forma escrita la ampliación del plazo de entrega del informe, que generalmente es concedido por los fiscales por quince días más. Por tanto, tenemos que en promedio las diligencias se están realizando e informando por más de treinta días desde que se solicitan. Sumémosle que muchas veces los funcionarios policiales no realizan todas las diligencias que se les piden o las realizan mal, por tanto los informes policiales están incompletos, lo que implica que el fiscal tendrá que reiterar la orden de investigar para que se realice todo. Incluso puede suceder que el funcionario que complete las diligencias no sea el mismo que en un inicio trabajó la orden de investigar, o también puede suceder que el funcionario que hace la diligencia no sea el mismo que la redacta. En todo este contexto, tenemos cuatro fuentes de información diferentes que han trabajado en el caso, ya que hay que sumar que el primer reporte policial dando cuenta del hecho delictivo no lo hace quien luego investiga; entonces, tenemos la versión del policía que hace el reporte, el policía que trabaja la orden de investigar, el que la completa en su caso y el que la redacta. Lo más problemático es que se invierten recursos en una diligencia que ya de antemano se sabe que en la práctica no tendrá resultados.

Excepcionalmente, la orden se envía mediante correo electrónico, como reconocen en OS-9 y la Biro, y en las SIP y Bicrim, sólo cuando hay una relación cercana con algún fiscal. No obstante, las policías por protocolos internos y por una cuestión personal de cada funcionario, mantienen la tradición de exigir –sin perjuicio del correo electrónico– la orden de investigar de forma física para rendir cuentas y respaldar ante sus jefes lo que están haciendo. Por tanto, el papel sigue siendo un fetiche trascendental.

Toda esta problemática se ve aumentada ya que las primeras diligencias que ejecutan las policías también poseen una serie de

defectos. Si ya recabar información para un caso de forma posterior es problemático, peor aun si es que las primeras diligencias no se efectuaron eficazmente. Por tanto, lo que no se hizo correctamente en un principio –en el contexto investigativo– es muy difícil poder corregirlo de forma posterior.

Para una mejor descripción, señalaremos los distintos defectos en las primeras diligencias que fueron constatados:

a) Recopilación de la información en el parte policial:

Las patrullas de ambas policías son las primeras en acudir a algún llamado alertando la comisión de algún delito.

En el caso de Chile, en la mayoría de las ocasiones concurre primero Carabineros a los llamados de la ciudadanía. Principalmente, por una cuestión de cobertura⁴⁰ y por una cuestión cultural, ya que se acostumbra recurrir a Carabineros ante cualquier problemática que guarde relación con la comisión de un hecho delictivo⁴¹. Este trabajo es realizado principalmente por los funcionarios policiales más operativos, cuyas labores se centran en el patrullaje, prevención y detención de imputados en flagrancia.

Una vez que se encuentran en el lugar de comisión deben realizar una serie de diligencias para recabar información relativa a los hechos acaecidos, identificación de la víctima, testigos y del eventual autor del delito. Esto luego quedará constatado en un informe o reporte (denominado, en Chile, parte policial), que es enviado a la fiscalía

⁴⁰ Carabineros posee cobertura territorial en todas las regiones del país, con un total de 244 cuarteles urbanos, que alcanzan 177 comunas de Chile. Para mayor información, véase http://www.carabineros.cl/cifras/version_pdf/carabineros_en_cifras_2011.pdf [consultado el 6 de julio de 2012]. En cambio, la PDI posee una dotación de 146 cuarteles urbanos que cubren 97 comunas de Chile, y una dotación de 9.301 funcionarios. Para esto, véase http://www.policia.cl/paginas/accountability/2012/29marzo012/Informe%20Resultados%20Final_2012.pdf [consultado el 6 de julio de 2012].

⁴¹ En los boletines estadísticos del Ministerio Público, al menos hasta el 2008, Carabineros recibió el 86,4% de las denuncias ingresadas. Véase *Boletín Estadístico del Ministerio Público*, año 2008. Una cifra más actual la encontramos en el estudio sobre el archivo provisional, que señaló que un 90,6% de las denuncias son realizadas en Carabineros; lo sigue muy por debajo la PDI con un 5,5%. Incluso señala que de la muestra, cerca del 100% de los archivos revisados informan que el inicio del proceso se realiza mediante una denuncia. Véase *Estudio sobre la aplicación de archivos provisionales en Chile*. Op.Cit. p. 115.

respectiva y da cuenta de que se cometió un delito y los detalles que se mencionaron⁴².

Este proceso de recopilación y luego sistematización de la información en un reporte policial ha sido objeto de varias críticas en diversos estudios. En un estudio realizado en el 2002, se consultó a los fiscales acerca de la idoneidad de los partes policiales, y en éste se obtuvo que, de los partes remitidos por Carabineros, un 93,3% adolecían de problemas⁴³. Dentro de lo analizado en dicho estudio, el problema más recurrente constatado es que los partes policiales son incompletos y ello genera dificultades para la investigación de forma posterior (por ejemplo, falta de antecedentes, denuncias incompletas, o no se individualiza a los testigos)⁴⁴. En menor medida presentan otros problemas, como la errónea calificación jurídica de los hechos, problemas de formato y de redacción⁴⁵.

En una de las evaluaciones sobre la reforma procesal penal, Baytelman apreció algo similar. Dentro de las entrevistas que realizó, un fiscal consignó que en los partes policiales el problema es que “se omite información”. Explica: “Diligencias que efectivamente han hecho funcionarios de Carabineros, por ejemplo, y uno después conversa con ellos y resulta que saben mucho más que lo que consignan al respecto; entonces tenemos que citarlos y pedir que nuevamente nos informen, y podría ahorrar todo el mundo más tiempo...”⁴⁶

En el estudio que ya hemos citado de la Universidad Andrés Bello de 2011, se constata a través de un instrumento metodológico más representativo la gran problemática en los partes policiales. Señalan en el informe que: “Uno de los aspectos más recurrentes en la opinión de los entrevistados fue la deficiente calidad del parte policial. En general la opinión mayoritaria de los entrevistados es que los partes policiales,

⁴² Este mismo procedimiento de recopilación de información se hace cuando la víctima va al cuartel policial a realizar por sí misma la denuncia respectiva.

⁴³ MORALES, Ana María y GALLEGUILLOS, Flavio. “Marco de Relaciones entre la Policía y el Ministerio Público en la implementación del nuevo procedimiento penal”. Revista de Estudios de la Justicia Nº 2. Centro de Estudios de la Justicia, Universidad de Chile. Santiago, año 2003, p. 41.

⁴⁴ *Ibíd.* p. 43.

⁴⁵ *Ibíd.* p. 43 y 44.

⁴⁶ BAYTELMAN, Andrés. *Evaluación de la Reforma Procesal Chilena*. Centro de Investigaciones Jurídicas de la Escuela de Derecho Universidad Diego Portales – Centro de Estudios de la Justicia de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile, Santiago, 2002. p. 62.

respecto de delitos de menor complejidad y con imputado desconocido, son absolutamente incompletos, poco trabajados y con información que escasamente sirve para continuar con una investigación penal. Sumado a ello, es reiterativa la crítica en torno a que los policías no realizan las primeras diligencias que, en forma autónoma, hubieran podido ejecutar y eso genera importantes desincentivos para desarrollar la persecución penal”⁴⁷.

Hay cuestiones que deben ser destacadas de este estudio. Primero, que de la totalidad de carpetas revisadas con parte policial, sólo un 12,1% registraba la existencia de testigos empadronados. En el caso de los robos, la cifra es de un 12,6%. De ese porcentaje, sólo a un 64,7% de los testigos empadronados se les tomó declaración inmediatamente y se anexó al parte policial. Por tanto, hay un déficit importante en la identificación de testigos, y también –pero en menor intensidad– la ausencia de la declaración de ese testigo en el parte policial es un obstáculo para tener toda la información del delito lo más rápido posible. Eso implica que el fiscal luego tendrá que encargar a alguna sección investigativa que se dirija a realizar la toma de declaración. Lo más curioso es que en aquellos casos en que hay alguna identificación de testigos en su mayoría se señala solamente uno (en un 81,8% del total de robos analizados). Esto es una cuestión transversal en la muestra analizada en ese estudio para la mayoría de los delitos, con lo cual los autores concluyen –y con justa razón– que pareciera ser que a los policías les basta con identificar a un solo testigo para cumplir formalmente con su trabajo⁴⁸. Esto se refuerza con la idea de que el parte policial que reciben los fiscales posee principalmente el relato del policía dando cuenta de los hechos acaecidos y generalmente la declaración de la víctima.

Lo segundo importante de destacar es que en el caso de los robos el principal insumo con que trabajan los fiscales al tomar conocimiento del parte policial –además del relato del mismo funcionario– es la

⁴⁷ Estudio sobre la aplicación de archivos provisionales en Chile. Op.Cit. p. 266.

⁴⁸ Señala el estudio: “Si se observa el porcentaje de carpetas con un único testigo (83,1%) y se compara con el porcentaje de carpetas que registran sólo una declaración de testigo (83,3%) se podría esperar que las carpetas que tienen sólo un testigo sean las que tienen a su vez sólo una declaración. Esto permite deducir o pensar que las instituciones responsables de confeccionar el parte policial sólo levantan una declaración por caso. Además de la de la víctima, cuando declara”. *Estudio sobre la aplicación de archivos provisionales en Chile*. Op.Cit. p. 128.

declaración de la víctima. En menor medida la identificación y el relato de un testigo. El resto de las diligencias que realizan los funcionarios consisten en cuestiones más formales como el avalúo de la especie, el acta de reconocimiento de especies, el acta de fuerza en las cosas u otras. En los casos analizados, un 93% presenta algún tipo de estas diligencias y, de este porcentaje, un 71,4% presenta dos o tres de estas diligencias al menos⁴⁹. En consecuencia, la calidad de la información inicial del caso para poder identificar a los imputados es bastante baja⁵⁰.

Respecto a la realización de diligencias investigativas más sofisticadas, como las pericias científicas en el sitio del suceso para recoger y luego analizar evidencias, por ejemplo, huellas dactilares, videograbaciones, no hay datos claros. Si bien uno esperaría que quedara constatado al menos que se realizó alguna de estas diligencias, su falta de registro se puede explicar porque aquellas diligencias más sofisticadas son encargadas a las secciones investigativas; por ello, sus resultados se entregan durante el proceso investigativo y no en el parte policial. Eso sí, se analizará en un próximo apartado el problema de la evidencia científica.

Tomando en cuenta estos antecedentes, los entrevistados estuvieron de acuerdo con que existe un gran problema en las primeras diligencias y luego su materialización en el reporte policial. Desde un inicio la investigación comienza con problemas en la captura de información relevante que luego con el transcurso del tiempo va desapareciendo o deteriorándose. No solamente esto, sino que implica un doble esfuerzo y gasto de recursos al tener que movilizar a las secciones investigativas para realizar el trabajo que en un principio no se realizó adecuadamente.

Esta situación, sobre todo en el año 2012, ha sido asumida por las policías y en el Ministerio Público. En varias oportunidades, los jefes de las policías han comunicado a la prensa su preocupación y compromiso por

⁴⁹ *Ibíd.* p. p.130 y 131.

⁵⁰ Incluso en aquellos casos en los que hay información tendiente a identificar al imputado, los funcionarios policiales realizan en un bajo porcentaje otras diligencias a confirmar dicho dato. El estudio establece que en el 89,2% de la muestra de robos no se hizo ninguna diligencia tendiente a lograr la identificación del imputado. De hecho, el mismo estudio señala que prácticamente sólo se realizan diligencias en ese sentido cuando se trata de algún delito de la Ley N° 20.000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

mejorar la recolección de evidencia para las investigaciones⁵¹. El mismo Fiscal Nacional también ha comentado en la prensa problemas en el trabajo investigativo de los organismos auxiliares de la institución que dirige⁵². En suma, se trata de un aspecto de la persecución penal asumido y conocido por los mismos actores del sistema⁵³.

Ahora, ¿por qué se da esta problemática? Primeramente, porque los funcionarios policiales desconocen a grosso modo las diligencias investigativas que deben realizar, y a su vez, la importancia de cada una de éstas. En una investigación que realicé el año 2011, funcionarios policiales entrevistados (especialmente Carabineros) señalaron que en su formación no se les enseña ni entrega algún conocimiento sobre las diligencias investigativas a realizar, la importancia de ellas y cómo materializar ello de forma adecuada en el reporte policial. Peor aun, las mallas curriculares o de estudios no contemplan cursos destinados a esta temática en la formación de los policías. Por tanto, su aprendizaje se logra en la práctica con los mismos funcionarios que –por defecto– tampoco fueron instruidos con los conocimientos necesarios⁵⁴.

La segunda razón que surge es que si no se les enseña en su formación, al menos en el ejercicio de su trabajo deberán tomar conocimiento de los aspectos centrales de un procedimiento policial para recopilar información. En ese sentido, se ha elaborado una serie de instructivos o protocolos de actuación que buscan guiar y generar conductas tendientes a mejorar los procedimientos investigativos, tanto de parte de las mismas policías como del Ministerio Público. Esto por supuesto

⁵¹ Diario La Tercera Online, disponible en:

<http://diario.latercera.com/2011/11/11/01/contenido/pais/31-90006-9-carabineros-reconoce-problemas-en-entrega-de-pruebas-a-fiscales.shtml> [consultado el 18 de octubre de 2012].

⁵² Diario La Nación Online, disponible en: <http://www.lanacion.cl/fiscal-nacional-realiza-autocritica-descarnada-en-reunion-con-pinera/noticias/2012-08-22/172052.html> [consultado el 18 de octubre de 2012]. Señaló el Fiscal Nacional: "(...)también hubo una propuesta de mejoramiento de otros actores del sistema (...) Hay cosas que no dependen de la Fiscalía, que son de organismo auxiliares, estoy pensando en una pericia sexológica -que no la hace la Fiscalía-, o una orden de investigar, que tampoco la hace la Fiscalía".

⁵³ Recientemente se está trabajando un programa piloto para mejorar la recopilación de la información en el parte policial por el Ministerio Público y las policías. Véase Revista Fiscalía, año 6, número 1, Santiago, febrero 2013.

⁵⁴ Para conocer esta investigación, véase "El archivo provisional: problemas y causas en la labor policial que influyen en su aplicación en el sistema de justicia criminal chileno". Actas del VII Congreso Nacional de Investigación sobre Violencia y Delincuencia, Santiago, 2011, p. 147 y ss., disponible en: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20120516132107.pdf [consultado el 29 de junio de 2012].

que es muy importante, ya que se le dan pautas a la policía acerca de qué es lo mínimo que debe realizar. El Ministerio Público elaboró en el año 2011 un Manual de Primeras Diligencias denominado “Guía Práctica”, que incluye directrices para Carabineros en torno al control de identidad, procedimientos con detenidos, diligencias inmediatas en general y diligencias inmediatas específicas en robos, violencia intrafamiliar, delitos de connotación sexual y defraudaciones. Por parte de Carabineros, existe un manual elaborado en el año 2010 en el cual se explican las funciones de la policía respecto al sistema procesal penal y se instruye sobre las diligencias que ésta debe realizar al ser requerido su trabajo. En la PDI, existen protocolos de actuación mínimos para dar cumplimiento a las primeras diligencias que enfrentan por tipo de delito a lo largo de todo Chile⁵⁵. Por supuesto esto implica un gran avance, ya que se dan señales de querer mejorar la coordinación y eficacia en las primeras diligencias.

A pesar de lo anterior, hay varios problemas al respecto. Lo primero, relatan algunos entrevistados, es que estos protocolos son conocidos principalmente por las secciones investigativas de las policías mas no necesariamente por los funcionarios más operativos, quienes son los primeros en llegar al sitio del suceso. Cabe sumar que quienes realizan las primeras diligencias generalmente son los funcionarios de las patrullas policiales y no las secciones investigativas, ya que estos últimos no van a todos los procedimientos. No hay capacidad para que puedan ir a todos los llamados. Por tanto, quienes realizan esta labor fundamental son personas que no tienen un conocimiento relevante de estos protocolos. Un fiscal regional apoya la falta de cobertura señalando: “a veces se necesita un equipo de OS-9 y la respuesta de ellos mayoritariamente es que no tienen carros y personal... ahí hay una deficiencia en cómo Carabineros está abordando el tema investigativo en OS-9, que es la unidad de élite de Carabineros... entonces si tenemos una demanda equis y su oferta es súper reducida, uno no puede investigar con OS-9 o va tener que seleccionar mucho los casos con los que va a investigar con ellos”. En la PDI también se da la misma situación, ya que no poseen el número de personal especializado necesario para acudir a los sitios del suceso.

⁵⁵ Para conocer los protocolos en los robos, véase Anexo N° 5.

Lo segundo es que marginalmente la elaboración de estos protocolos toma en consideración los requerimientos del Ministerio Público en materia de primeras diligencias, más bien se desarrollan en el marco de directrices y políticas de cada institución policial; incluso, nos comentaron entrevistados, en ocasiones no son ni compartidos con las Fiscalías para que en ellas conozcan los protocolos elaborados. Lo mismo sucede con el Ministerio Público, que crea protocolos pero no necesariamente incluye la visión de las policías.

Lo tercero es que tampoco hay un control efectivo de qué tanto los funcionarios de las patrullas policiales como de las secciones investigativas que acuden a los procedimientos respetan estos protocolos en la práctica. Por tanto, por más que se elabore esta serie de protocolos por las policías o se los suministre el Ministerio Público, no se controla que estrictamente hagan cumplimiento de las diligencias requeridas. En suma, hay una disparidad de criterios y de directrices en las instituciones a cargo de la persecución penal para la realización de las primeras diligencias; no es claro cuáles son las actividades investigativas que deben realizar y tampoco una diferenciación de acuerdo a las características del robo cometido.

La tercera razón es que no es una prioridad para las policías recabar información relevante para lograr el esclarecimiento de un caso. Este tema es transversal a todos los hallazgos que se irán desarrollando. Las prioridades de las policías no están en obtener información de calidad para una investigación exitosa, por lo que los funcionarios policiales no tienen ningún incentivo en lograr dicho resultado. Esto será desarrollado más adelante con más detención, pero vale la pena mencionarlo debido a que éste es uno de los grandes factores que han impedido un mejoramiento en las primeras diligencias.

b) Escasez de prueba científica.

Una de las cuestiones trascendentales para la determinación e individualización del autor del delito es el aporte de las pruebas científicas. El desarrollo de la ciencia en sus diversos ámbitos ha permitido hace varios años que los aparatos de persecución penal utilicen este tipo de evidencia para acreditar la existencia de algún delito y para identificar a una persona como el autor de un ilícito. El uso de huellas dactilares, ADN, pelos, videgrabaciones, entre otras,

son algunas de las herramientas con que cuentan las policías para poder desarrollar esta labor.

La elaboración de evidencia científica implica todo un proceso que, sucintamente, lo componen policías o investigadores encargados de la protección del sitio del suceso, de la recolección de dicha evidencia, de la cadena de custodia y finalmente del análisis en el laboratorio respectivo.

En la policía chilena existen laboratorios y profesionales con herramientas tecnológicas bastante avanzadas para realizar diversos tipos de pericias. Entrevistados del gobierno, de las policías y los mismos fiscales señalan que las policías poseen las herramientas suficientes para cumplir con la elaboración de evidencias científicas de calidad.

A pesar de lo anterior, los fiscales entrevistados señalan que en el caso de los robos violentos la generación de evidencia científica es muy marginal. Como describe un fiscal: “prueba científica... poquísimo... yo he tenido prueba científica en un caso, ni siquiera en un robo, sino que un secuestro con homicidio... en casos del día a día no hay”. Otro fiscal comenta: “a los casos que van los peritos, de los pocos que van, hay muy pocos resultados... es alarmante los pocos resultados de los laboratorios... de gente especializada, con guantes y trajes...”

Agrega un ex fiscal: “hay muy poca prueba científica. Hay que pensar que incluso los casos de robos flagrantes se prueban principalmente a través de testigos y las especies sustraídas”. Comenta un fiscal que “cuando hay más sofisticación, hay solamente videos”. Esto mismo es respaldado por jueces de garantía y de juicio oral entrevistados respecto a los casos que ellos conocen en el ejercicio de sus funciones. Comentó un juez de tribunal oral que “donde hay ADN y huellas, es en los robos violentos que producen algún homicidio... en los robos violentos que no provoquen lesiones de entidad ahí las policías no hacen un análisis”. Otro juez de tribunal oral señaló: “evidencia científica en juicio oral no he visto nunca... a lo más lo que uno puede ver es un perito que viene a declarar sobre la similitud de un imputado con la imagen de un video... es lo más sofisticado que he visto. Esto es comentado por varios jueces, que echan de menos... huellas u otra evidencia más sofisticada o desarrollada”.

Por tanto, el trabajo investigativo de los fiscales se reduce básicamente –en los casos flagrantes– a la utilización de la prueba testimonial y de las especies sustraídas para probar los robos violentos flagrantes en juicio. La carencia de evidencia científica en los casos no flagrantes en los que se desconoce la identidad de los autores, por tanto, es mucho más profunda y problemática.

Consultadas las secciones investigativas respecto a esta problemática, en la PDI nos comentaron que las dificultades parten de las características del delito. Ante la pregunta de la falta de resultados en huellas, comenta un perito de la PDI: “las pericias son objetivas, no son guiadas... yo analizo y doy el resultado... tal como nosotros avanzamos en tecnología, los delincuentes también avanzan en el *modus operandi* de los delitos... y ya se sabe que una de las formas es dejando huellas y por eso en la mayoría de los casos utilizan guantes. En gran parte de las concurrencias sucede eso, entonces el delincuente sabe eso y lo hace. Por tanto, la pericia no es mala de por sí, sólo que no hay dónde obtener esas huellas”. Agrega, para demostrar la dificultad investigativa que implica el robo a diferencia del homicidio: “acá no hay relación alguna entre el delincuente y la víctima del robo. Por eso es mucho más difícil trabajarlo. (...) El problema de los robos es el sitio del suceso con que se trabaja, cómo entran los tipos, cómo son capaces de manipularlo, etc.”

Por parte de OS-9 nos señalaron que hay una serie de razones técnicas que explican por qué el sitio del suceso no entrega la suficiente evidencia: “de pronto las huellas por una situación lógica de transferencia mía al sitio del suceso no quedan en la manera que uno quiere... no queda la huella completa, no queda el pelo completo, independientemente de que quede un rastro orgánico, éste no puede ser procesado porque fue sometido a otros fluidos, etc.” Esto, comenta, “es algo general en los sitios del suceso del robo”. Otra problemática que nos señalan tiene que ver con que no basta con la recolección de evidencia sino que se requiere luego una base de datos para relacionar aquella información entregada por la evidencia con alguna identidad. Comenta el entrevistado: “yo puedo encontrar una huella, una muestra de ADN, pero si no soy capaz de asociarla a un nombre es difícil. (...) Mientras esa huella no sea asociada a un nombre y no tengamos un sistema en línea que permita conectarnos directamente por ejemplo

con el Registro Civil... no te sirve de nada". Lo que sí existe, agrega: "es una base de datos de delincuentes que han cometido delitos, pero para incorporarlos yo necesito que estén condenados... ¿pero entonces qué pasa con aquél que no es condenado y que está en una etapa temprana de comisión de delitos y no ha sido detenido nunca? No está en ninguna parte... Lo ideal sería que estuviéramos conectados con el Registro Civil". Aclara, eso sí: "obviamente acá hay una discusión de valores importante porque se cruza con los derechos de las personas... ¿por qué mi huella va a estar a disposición de cualquier persona?... Se puede prestar a errores, porque uno puede haber estado en el sitio del suceso, yo identifico tu huella y te asocio a la comisión de un delito. Por ello esto de todas maneras hay que discutirlo profundamente; cuál sería el proceso jurídico y policial para no inculpar a personas que circunstancialmente podrían haber estado en ese sitio del suceso". Otro ejemplo que brinda es el de la huella de un zapato: "imagínate, uno encuentra una huella... en el plano ideal una zapato número 38 marca Nike... modelo "X"... bueno, ¿cuántas hay?... la única posibilidad que tengo es asociarla a un nombre. (...) Por sí sola la huella es sólo referencial".

En el caso de la PDI, ellos sí poseen conexión directa con la base de datos del Registro Civil, pero la problemática que se les genera es otra. "Nosotros trabajamos de la siguiente forma: levantamos la huella, se caracteriza y se ingresa a nuestro sistema, donde se encuentran todas las personas que han estado detenidas y no todas las personas del país. Si en ese grupo de personas no está esa huella, posteriormente se hace un rastreo en el Registro Civil. Ahora, qué es lo que pasa. El rastreo en el registro civil es buscar una aguja en un pajar... si no tenemos ningún otro antecedente además del trozo de huella se hace muy difícil... porque ojalá trabajáramos con la huella completa... en este caso trabajar con un trozo de huella, el personal experto tiene que saber de qué dedo es y buscar entre los veinte millones de personas en el Registro Civil. El sistema que tiene no es el mismo que tenemos nosotros, por lo que no se pueden enlazar y buscar de la misma manera. Lo único que puede buscar el sistema son las típicas diez huellas que te toman, y como nosotros trabajamos con trozos de huellas no se puede ingresar. Eso no se puede hacer digitalmente, entonces el perito tiene que buscar manualmente por ejemplo los

cinco medios dedos que hay a nivel nacional... entonces los resultados no son al 100%. Humanamente no es posible". Agrega el perito que "por ello es fundamental el trabajo investigativo que permita acotar el rango de búsqueda... por ejemplo, según la investigación se indique que puede ser esta persona".

Si bien este punto es compartido por los entrevistados, un ex fiscal nos comentó: "eso es falso, porque por último tienes que encontrar huellas del dueño de casa. Uno encuentra huellas y no sabe de quién son esas huellas, por lo que uno tendría que levantarlas. Tiene que haber huellas. Esa tesis de que no encontraron huellas es una prueba de la incapacidad de encontrar evidencia, porque huellas hay. Puede que no sean del ladrón, pero eso tú no lo sabes a priori sino después de que levantaste las huellas dactilares"⁵⁶.

Esto es bastante llamativo ya que los funcionarios de ambas policías entrevistados señalaron que no sólo los peritos de los laboratorios de criminalística realizan el levantamiento de evidencia sino también los policías de las secciones investigativas. Éstos también tienen implementos técnicos para realizar las pericias, por ejemplo, el polvo químico para encontrar huellas dactilares. Por tanto, realizan al menos levantamiento de huellas dactilares y de otras evidencias físicas. Incluso si uno revisa, por ejemplo en Carabineros, el número de pericias dactilares realizadas alcanzan las 10.230, que son cerca de un 10% de todas las actividades periciales realizadas por el Labocar⁵⁷. Pero esto se contrapone con lo que señalan los fiscales, en cuanto a que en las investigaciones no hay registro de la realización de levantamiento de huellas y, si lo hubiere, no es trascendental para los casos. Carabineros señala que realiza pericias dactilares, pero en la práctica los fiscales en general no las conocen.

Entonces surge la interrogante de por qué no hay una realización sistematizada de este tipo de pericias. Lo primero que puede percibirse es que las secciones especializadas para la recolección y posterior análisis de evidencia, es decir los laboratorios de criminalísticas, no

⁵⁶ Además, por más que las huellas dactilares no sean encontradas, la intervención del autor algo cambia en el sitio del suceso que puede ser útil, por lo que no puede estar la evidencia física totalmente ausente. Véase GIACALONE, Joseph L. Op.Cit. p. 49 y s.s.

⁵⁷ Véase en la cuenta pública, disponible en

http://www.carabineros.cl/cifras/version_pdf/carabineros_en_cifras_2011.pdf, p. 13.

tienen el personal ni los recursos para lograr una cobertura razonable. Es claro que ningún sistema de justicia criminal posee los recursos para prestar aquella cobertura a todos los delitos, pero al menos en los robos violentos que reúnan ciertas características debería haber un trabajo relevante y con algún grado de prioridad. En los hechos esto no sucede. Un fiscal señala esto mismo: “los laboratorios no van a todos los robos... Lacrim y Labocar no van a todos los delitos, de hecho van a pocos... no tienen carros para todo Santiago... a veces hay un carro para todo Santiago”.

La segunda razón se relaciona con que el personal más especializado no puede ir a todos los sitios del suceso, por lo que la recolección de evidencia la realizan las secciones investigativas. Es decir, los funcionarios de la SIP, OS-9, Bicrim y Biro son los encargados de realizar generalmente este tipo de labor, como comentan fiscales y los mismos funcionarios policiales. Esto para algunos entrevistados es claramente una de las causas de la poca generación de evidencia científica. Un ex fiscal comenta que los buenos peritos están en los laboratorios pero ellos no son los que realmente realizan este levantamiento sino que son las secciones investigativas, que no conocen cabalmente la técnica. A los funcionarios de las secciones investigativas se les enseñan las técnicas de recolección de evidencia en capacitaciones de una o dos semanas con los peritos o con las brigadas de homicidios, y luego de eso están preparados para ejercer estas labores, como nos comenta un entrevistado del gobierno. Un fiscal regional respecto al conocimiento de las secciones investigativas en esta materia señala que “cuando trabaja el laboratorio en un homicidio, en general el policía que está a cargo del caso tiene muy claro lo que le va a requerir... no sólo a petición del fiscal, sino le puede decir al fiscal que falta el químico, el balístico... ellos tienen muy claro lo que deben incorporar... en cambio en las brigadas de robos el sitio del suceso no existe... los de la brigada de homicidios te dicen que el sitio del suceso habla, en cambio estos te dicen que no existe. (...) No está en el ADN de los funcionarios el trabajo del sitio del suceso”⁵⁸.

⁵⁸ De hecho en el mismo protocolo de la PDI, las secciones investigativas son las mandadas a realizar la labor de reconocer y levantar evidencias físicas. Para conocer el protocolo, véase el Anexo N° 5.

En suma, podría explicarse el problema de las pericias por una falta de capacidad individual ante la carencia de las destrezas necesarias para realizarlas, y de una falta de capacidad institucional al no tener los recursos humanos y económicos para afrontar la demanda de los requerimientos técnicos en el sitio del suceso. La cobertura que se da depende generalmente de las políticas propias de las instituciones policiales, que son las que priorizan y seleccionan los casos a los cuales concurren los funcionarios de los laboratorios. Por lo pronto, a los homicidios acuden y en el resto de los casos no hay información al respecto. Lo que sí se sabe es que, independientemente del delito, los casos mediáticos sí son priorizados y por tanto envían a todas las secciones investigativas y de los laboratorios al sitio del suceso, como comentaron según su experiencia varios fiscales entrevistados y asesores comunicacionales de la fiscalía⁵⁹. Pero debe tenerse en cuenta que también esto puede deberse a una desmotivación por parte de las policías respecto a la realización de este tipo de pericias. Como hay una percepción generalizada de que este tipo de investigación no tendrá resultados, los policías no tienen mayor motivación para la realización de este tipo de diligencias; tal como nos dijo un funcionario de la Biro: “depende del caso se hacen pericias; si hay interés criminológico se ocupa... pero realmente en pocos casos porque no vale la pena”.

En esto también tienen que ver las políticas del Ministerio Público o, en su caso, del criterio del fiscal de turno. El fiscal será el que le dará las instrucciones investigativas respectivas al funcionario policial. En ese contexto, también es plausible que los fiscales no soliciten de forma sistematizada la presencia de los peritos del Labocar o del Lacrim para este tipo de delitos, ya sea porque saben que no tienen funcionarios para ir al lugar o también motivados por el conocimiento de que no habrá mayor diferencia con la presencia de estos funcionarios en los resultados de la investigación.

⁵⁹ En un reportaje realizado por CIPER (Centro de Investigación e Información Periodística) se puede apreciar algo similar. Véase VILLARUBIA, Gustavo. “Dónde y cómo se roba en Santiago: El mapa del fracaso policial”. Qué Pasa. 30 de julio del 2010, Edición N° 2051, p. 30 a 43. También disponible en: <http://ciperchile.cl/2010/08/02/donde-y-como-se-roba-en-santiago-mapa-del-fracaso-policial/> [consultado el 29 de junio de 2012].

También comentan que la contaminación del sitio del suceso genera problemas para elaborar evidencias relevantes. Un detective de la PDI señala: “se puede dar, por lo general nosotros llegamos después, ya está Carabineros, que ha hecho las primeras indagaciones, ha tomado declaración, etc. Igual la fiscalía nos delega la labor a nosotros, y puede darse que en esa primera actuación el sitio del suceso de Carabineros puede verse alterado... ahora esto no significa que siempre se dé pero tampoco se puede descartar que nunca se ha dado. El protocolo indica que no puede darse”. Un perito agrega: “hay que darse cuenta de que un sitio del suceso así es súper dinámico en cuanto a lo que ocurre... se va el tipo, queda la gente que está adentro que estaba ahí o llegó después, y lo primero que va a hacer la víctima es recorrer la casa... entonces se dan dinámicas que no vamos a poder manejar nunca, o sea lo primero que haría si me roban la casa es recorrer... como soy policía no lo haría pero si fuera otra persona voy a ver qué me robaron. Y con ese paso ya voy a alterar el sitio del suceso. El punto principal de los funcionarios, de los policías y del laboratorio es trabajar al momento de apoderarse del sitio del suceso para que no sufra alteraciones... desde ese momento nos hacemos responsables”.

Por último, señalan los entrevistados que los laboratorios son requeridos en varias ocasiones mucho tiempo después de que se comete el delito. Comenta un perito de la PDI: “es muy importante la inspección preliminar del sitio del suceso y el tiempo que pasa entre que se cometió el delito y hasta que se llega al lugar... pasa que llega una orden de investigar que no se trabajó al principio y llega dos meses después... entonces hay dos meses de pérdida... hay otra exigencia para nosotros que no es problema del sistema ni de nosotros, es así... entonces hay muchas cosas que influyen en el trabajo del sitio del suceso. De todas maneras se trabaja igual pero hay menos posibilidad de lograr algún indicio, de poder lograr posicionar a alguien en el sitio del suceso”.

c) Reconocimientos de imputados.

El reconocimiento de imputados debe ser uno de los medios de prueba más utilizados por la policía y los fiscales para sustentar sus casos.

Es sólo cuestión de pensar que se utiliza la identificación de parte de la víctima, testigos o los mismos funcionarios policiales para justificar los casos de flagrancia que diariamente copan la agenda de los operadores del

sistema. La exhibición del detenido en las cercanías o en el mismo sitio del suceso a la víctima o testigos, la utilización de kárdex fotográficos y la rueda de “presos” son las diversas formas en las que se ejecuta.

Sin perjuicio de lo anterior, la literatura comparada hace bastante tiempo ha demostrado la gran problemática que existe al respecto: es un medio de prueba susceptible de manipulación que genera identificaciones erróneas de personas como autores de delitos que no han cometido, y en consecuencia, condenas de inocentes⁶⁰.

En el caso de Chile, este tema no había sido tratado con profundidad por el mundo académico y también por los operadores del sistema, pero paulatinamente ha ido tomando mayor relevancia. Hay más conocimiento de la problemática por parte de las policías, incentivadas en parte porque fiscales y los mismos jueces de garantía han ido estableciendo requerimientos mínimos para la identificación de imputados. La Fiscalía Regional Metropolitana Oriente hace algunos años elaboró un protocolo para la identificación de imputados –y las secciones investigativas de OS-9 y Biro⁶¹ también lo han hecho–, cuyo contenido, a grosso modo, imparte instrucciones a policías que van desde una primera descripción de las características físicas del supuesto autor, luego la elaboración de sets con fotografías de imputados con similares características, y en su caso (porque se hace en menor medida) la exhibición de imputados en rueda de presos.

Todavía existe otra serie de problemas que son importantes de abordar. Por la extensión y objetivo de este informe no es posible profundizar en cada uno de ellos, pero sí dejarlos planteados para otros trabajos académicos o para que sean tomados en cuenta por los persecutores y jueces.

El primer problema es que si bien existen protocolos, éstos son elaborados en el contexto de cada institución. Tanto Carabineros como la PDI poseen sus propios protocolos que pueden coincidir como diferir en su contenido, y el Ministerio Público por su parte ha

⁶⁰ Para conocer algunas investigaciones al respecto, por ejemplo véase:

<http://www.innocenceproject.org/understand/Eyewitness-Misidentification.php> [consultado el 2 de octubre de 2012]. Para una revisión en español de la problemática, véase MORALES, Ana María y WELSCH, German. *El reconocimiento de imputados en Chile y a nivel comparado*. Fundación Paz Ciudadana, Santiago, 2011, disponible en:

http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20110914193056.pdf [consultado el 9 de agosto de 2012].

⁶¹ Para conocer el protocolo de reconocimientos elaborado por la PDI, véase Anexo N° 6. Respecto a Carabineros, no se permitió el acceso a la información.

elaborado otros para guiar la función policial en esta materia. Por tanto, la disparidad puede generar problemas de coordinación en los casos en que se utilicen, y también un desconocimiento acerca de cuál es el procedimiento correcto para que luego el fiscal en audiencia pueda defender el reconocimiento en la instancia judicial pertinente. Por tanto, un protocolo único para ambas policías (consensuado entre ambas instituciones) donde también hayan intervenido defensores, jueces, entre otros para discutir su contenido debería ser un requerimiento mínimo para resolver este problema. Principalmente, porque éste no es un problema netamente del Ministerio Público sino también del sistema en general, por ello se justifica plenamente la intervención de diversos actores.

El segundo problema tiene que ver con la confiabilidad del reconocimiento del imputado. No basta con que la policía elabore protocolos para guiar el procedimiento de identificación (lo cual es un avance por supuesto), sino que se requiere que se generen políticas destinadas a acreditar ante los tribunales que ese proceso se llevó a cabo sin ningún tipo de vicios. Los persecutores, sobre todo la policía, deben entender que no basta con la mera confianza del sistema en que éstos realizan su labor con estricto seguimiento de la ley y de los valores del sistema; de hecho, la experiencia muestra que las policías a lo largo del mundo suelen recaer en conductas que terminan por lapidar muchos casos. Un juez de tribunal de juicio oral nos señaló que “antes se ponía menos problema con los reconocimientos, había una especie de buena fe en la labor policial. Ahora sí se cuestiona bastante este tipo de cosas”. Por lo tanto, deben generar herramientas que permitan luego acreditar que su labor se realizó dentro del marco legal, bajo la lógica de que es el Estado quien sustenta la carga de la prueba y posee este mandato. En otros países, la utilización de videgrabaciones, de programas computacionales para elaborar set fotográficos y, en algunos casos, la presencia del defensor son algunas de las maneras de acreditar la confiabilidad del reconocimiento, lo cual debe articularse razonablemente de acuerdo a la gravedad y características de los casos.

El tercer problema, que no ha sido revisado, es respecto a la justificación de la flagrancia y la sugestión de los reconocimientos. Sucede, en palabras simples, que una de las formas más usuales con las cuales se justifica la detención de una persona por flagrancia es porque la víctima o algún testigo

lo identifican como el autor o partícipe de un delito. En ese contexto, luego de que la policía detiene al imputado se lo exhibe a la víctima o al testigo para que lo identifique, y con ello poder justificar ante el tribunal que se está en alguna de las hipótesis de flagrancia⁶². Ésta es una cuestión que se ejecuta diariamente, pero tiene el gran problema de que crea reconocimientos de imputados sugestivos; o sea, se pone a la víctima o testigo un escenario donde se le insinúa se identifique sin lugar a dudas a esa persona como el autor de delito. Esa sugestividad e identificaciones incorrectas han llevado en otros países a la condena de inocentes. Por ello, el mundo académico y la jurisprudencia han tomado en consideración esta problemática y han establecido mecanismos y herramientas para intentar soslayarla. En el caso de Chile esto no ha sido tomado en cuenta, por lo que requiere un análisis y debate al respecto para establecer una forma de remediar esta problemática, de manera de compatibilizar las facultades de detención de las policías y de evitar identificaciones erróneas⁶³.

d) Participación de las víctimas.

Una de las cuestiones que uno daría por hecho es que las víctimas de este tipo de delitos están dispuestas a colaborar en la investigación y la prosecución de la condena. Sobre todo porque gran parte del descontento social respecto del sistema se produce por una mala comunicación del fiscal sobre su caso, la atención y la consideración de sus intereses en el proceso, entre otros. Entonces, si el sistema está realizando actividades para cumplir en algún sentido lo anterior, lo lógico sería que la víctima estuviese dispuesta a colaborar.

A pesar de lo anterior, la percepción de varios entrevistados es que la colaboración de la víctima es cada vez más difícil. Un fiscal nos comenta: “para traer a la víctima a declarar acá... te dicen que no quieren ir a declarar porque trabajan... bueno uno le responde que uno también, y le tratamos de buscar el día que más le acomode... responde que no le interesa... incluso en ocasiones hemos tenido que

⁶² En Estados Unidos se denomina “show ups identifications”.

⁶³ Para una visión al respecto, véase CICHINI, Michael D. y EASTON, Joseph G. “Reforming the Law on show ups identifications”. *The Journal of Criminal Law & Criminology*, Vol. 100, N° 2, 2010, disponible en http://www.law.northwestern.edu/jclc/backissues/v100/n2/1002_381.Cicchini.pdf [consultado el 6 de septiembre de 2012].

traerlos arrestados. Ojo, no es nuestra política porque en la mayoría de los casos terminamos sin seguir adelante”. Otro fiscal comenta: “tenemos a la URAVIT⁶⁴ detrás de las víctimas y testigos todos los días”. Las policías tiene la misma percepción. Un funcionario de la SIP nos comenta que uno de los grandes problemas que tienen al investigar los robos “es la poca colaboración de la comunidad con los policías... los testigos no cooperan y las víctimas tampoco”. Incluso en algunos casos dice un fiscal: “hemos tenido que ir a juicio sin víctima”.

Las razones respecto a esta baja colaboración pueden ser varias. Una, y que nos comentaron desde la unidad de víctimas del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, es que el descontento y la poca confianza con el sistema claramente desincentivan y no generan interés en querer ayudar a la investigación o, en su caso, a la condena del acusado. También en muchas ocasiones las víctimas no quieren colaborar ya que no les interesa el futuro del caso, por ejemplo, porque ya recuperaron las especies robadas, porque denunciaron sólo para hacer efectivo algún seguro, porque no son las víctimas directas (pensemos en el caso de un local comercial asaltado, y en el cual quien sufrió el delito fue el personal que atiende a los clientes o el guardia de seguridad). Otras veces, opinan algunos fiscales, se debe a que las víctimas sienten temor (según ellos infundado) de una posible represalia por el hecho de declarar o de prestar algún tipo de cooperación.

Sin perjuicio de que los entrevistados dieron algunas pistas al respecto no es posible brindar un panorama más claro y detallado al respecto. De todas maneras, éste no es sólo un tema que se suscite en Chile, sino que es un problema endémico de los sistemas de justicia criminal comparados⁶⁵. Uno de los factores por los cuales la investigación o los juicios orales fracasan es por la negativa de la víctima a colaborar.

Por tanto, una de las cuestiones centrales que pudiera reforzarse es la capacidad del sistema para atender los intereses de las víctimas. Como

⁶⁴ Es la Unidad Regional de Atención a Víctimas y Testigos que se encuentra en cada una de las Fiscalías Regionales de Chile con la función de apoyar interdisciplinariamente a víctimas y testigos para su reparación y preparación para su participación en el proceso penal.

⁶⁵ “Victim testimony often is the most important element of a successful prosecution”. Véase en: http://www.insurancefraud.org/downloads/Role_of_Victims.pdf [consultado el 18 de octubre de 2012]. La mayor literatura al respecto se refiere a los casos de violencia doméstica, por ejemplo, véase: <http://childadvocacy.wikispaces.com/file/view/Victim+support+new2.pdf> [consultado el 18 de octubre de 2012].

señaló el jefe de la unidad de víctimas del Ministerio del Interior y Seguridad Pública: “la atención a la víctima es súper importante en la persecución penal... hay que cuidar a la víctima en el sentido de que esté dispuesta luego a colaborar”. En ese contexto, la comunicación de parte del Ministerio Público con las víctimas sobre las noticias del caso de manera constante, facilitar el acceso a información y reforzar los sistemas de incentivos y asistencia a víctimas especiales, son indispensables. De todas maneras cabe constatar que el Ministerio Público ha implementado una serie de políticas con miras a mejorar la atención a las víctimas: partiendo por el SIAU cuyo objetivo es disminuir los tiempos de espera de las víctimas ante las citaciones o requerimientos, como también las comunicaciones de hitos importantes de su caso, la asistencia técnica para reparar a las víctimas, etc.⁶⁶. Al mismo tiempo, la colaboración que prestan el Ministerio del Interior y Seguridad Pública con su programa para reparar a las víctimas permite generar personas más dispuestas a colaborar con la investigación.

2.2. Carga de trabajo en las secciones investigativas.

Volviendo a la dinámica de las órdenes de investigar sabemos que ésta es la principal forma de trabajo que tienen los fiscales y las secciones investigativas. En ese contexto, la labor que desarrollan las secciones investigativas de las policías se reduce generalmente a realizar las diligencias que les solicitan los fiscales a través de estas órdenes de investigar escritas.

Por tanto, la jornada de los policías investigadores se estructura sobre la base de dirigirse a determinados lugares a tomar declaración a testigos o víctimas, a empadronar posibles testigos, entre otras cosas. Luego de realizado este tipo de labores, los funcionarios policiales deben redactar el informe policial dando cuenta al fiscal de las diligencias realizadas y de los resultados de éstas. Finalizado este

⁶⁶ También el Modelo OPA, Orientación, Protección y Apoyo, el cual tiene por objeto Orientar a víctimas y testigos que concurren a la Fiscalía, mediante la entrega de información, en concordancia con la etapa del proceso penal en que se encuentran; Protegerlos, en función de los resultados de evaluaciones de intimidación y/o riesgo; y, Apoyarlos durante el proceso penal y, especialmente, en su participación en Juicio Oral. Para mayor detalle, véase http://www.fiscaliadechile.cl/cuentapublica2012/division_de_victimasytestigos.pdf [consultado el 18 de octubre de 2012].

proceso, llevan de forma física el informe junto a un libro de registro interno de la policía para que en las fiscalías firmen y certifiquen su entrega.

Ésta es la dinámica que se vive diariamente en los cuarteles de las dos policías, especialmente, en la SIP y la Bicrim. Es decir, la tramitación de las órdenes de investigar copa su trabajo. En las policías, llaman “literatura” a todos los requerimientos en papel que hacen los fiscales para ilustrar la gran cantidad de solicitudes escritas que les llegan.

Esta dedicación exclusiva de tramitar órdenes de investigar se ve ampliada con el envío de aquéllas que son totalmente innecesarias. Los policías, como constatamos antes, se dan cuenta de que hay requerimientos superfluos y de que todos los días siguen llegando. Su tiempo es destinado a realizar esto, en los plazos requeridos por el fiscal, lo cual muchas veces no es posible de cumplir por lo que se solicita una ampliación.

El contexto que viven diariamente los policías investigadores ha generado en los fiscales la percepción de que las policías –ante la gran cantidad de órdenes de investigar que poseen– realizan una selección de aquellos requerimientos que merecen prioridad. Es decir, se ha concebido en la policía –según los fiscales– una especie de principio de oportunidad policial de elegir las órdenes que más viabilidad poseen. Sobre todo porque se envían órdenes sin realmente haber previsto la posibilidad de un resultado, por tanto, los policías son los que terminan haciendo este filtro. Aquellas que denotan muy pocas posibilidades de esclarecimiento no se realizan⁶⁷.

Comentan algunos fiscales, en el mismo sentido, que existe en las secciones investigativas la figura del “digitador”. Éste es un funcionario con dedicación exclusiva a redactar toda su jornada las respuestas a las órdenes de investigar. De hecho en la visita a una SIP pudimos apreciar que destinan uno o dos funcionarios solamente a la redacción de las respuestas a las órdenes de investigar en base a modelos previamente establecidos para ello, que en el caso de los robos,

⁶⁷ El mismo hallazgo puede verse en *Estudio sobre aplicación de archivos provisionales en Chile*. Op.Cit. p.234 y ss.

cambiando los datos del caso concreto, casi siempre llevan en la conclusión que no hubo resultados.

2.3. Relación y control del fiscal y las secciones investigativas.

Como la forma de trabajo se basa generalmente en emitir requerimientos escritos y responderlos de la misma forma, la relación entre los fiscales y los policías investigadores se ha distanciado.

Sólo hay que pensar que la relación se basa en una comunicación escrita entre el Ministerio Público y las instituciones policiales, y no entre el fiscal “X” con el policía “X”. La concepción inicial al estructurarse el nuevo sistema penal era de una relación personal y cercana entre los fiscales y policías, de manera de generar procesos de trabajo colaborativos y coordinados. Actualmente, el proceso de trabajo se ha reducido a una comunicación mediante escritos de institución a institución, tal como acontecía con el juez del crimen. Como señala un fiscal: “para un caso de un robo con violencia normal, en el que se amenaza a la víctima con arma de fuego e incluso la hieren y quedan con susto... tener una reunión con la policía porque le voy a dar la orden, es imposible... yo no tengo tiempo y ellos tampoco”. Por supuesto, este distanciamiento puede explicar algunas de las disputas que han tenido el Ministerio Público y las policías, respecto a la coordinación y relación en general⁶⁸.

Esto se da en las unidades investigativas más operativas. Un funcionario de la SIP comenta: “la relación que tengo con los fiscales es nula, solamente por documentación, es muy rara la vez que yo me comuniqué con un fiscal”. En general los policías entrevistados señalan que no conocen al fiscal de su causa y que es muy difícil entrevistarse con ellos. Algunos comentan que sienten deslealtad de parte de los fiscales ya que muchas veces llegan con alguna información para una investigación y se la dan a la otra policía.

⁶⁸ Por ejemplo, se filtró a la prensa un documento interno de Carabineros que contenía una serie de críticas a los fiscales por su accionar en diversas investigaciones. Esto generó declaraciones por la prensa entre el Fiscal Nacional y el General de Carabineros. Véase: El Mercurio Online: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/08/24/557246/fiscalia-por-documento-de-carabineros.html>, y El Dínamo: <http://www.eldinamo.cl/2012/08/24/fiscal-nacional-y-documento-de-carabineros-o-trabajamos-juntos-o-el-sistema-no-funciona/> [consultado el 24 de agosto de 2012].

Un fiscal regional señala: “la relación para sacar buenas cosas se basa principalmente con los funcionarios que uno conoce y sabe que trabajan bien... yo sabía quiénes eran los funcionarios que trabajan, y unos los llama y los cita”. En el resto de los casos, en los que no se conoce y no se tiene cercanía con algún policía investigador, la relación es básicamente a través de documentos.

También genera molestia el hecho de que muchas veces los policías investigadores son utilizados para ejecutar labores distintas de las investigativas por su institución. Los funcionarios de la SIP por ejemplo no están ubicables muchas veces porque son ocupados para servicios de estadio o de patrullaje, para reemplazos e incluso para “diligencias particulares” de sus superiores.

En las demás regiones de Chile, en especial en localidades más pequeñas, la relación suele ser más cercana. Principalmente por cuestiones territoriales como también por ser pocos fiscales y policías, se relacionan más, tienen más contacto telefónico o incluso reuniones.

La cercanía se da en algún grado también con secciones más especializadas de OS-9 y Biro. Se tiende a tener buena consideración respecto a sus investigaciones. Hay una mayor comunicación telefónica o por correo electrónico, hay mayor intervención en la estrategia investigativa, entre otras cosas. De todas maneras, se da con más frecuencia esto con los funcionarios que se conoce y en aquellos casos más mediáticos. Un fiscal señala: “para las secciones más especializadas, en los robos con homicidios con violación, uno los llama, por ejemplo a OS-9, y vienen para acá a reunirse”.

Este contexto de trabajo documental entre ambos también genera que exista un escaso control de las labores encomendadas a las secciones investigativas. Al enviar la orden de investigar, generalmente, pasa por filtros internos de las policías y luego llega a la sección investigativa donde es asignada a un determinado funcionario. Por tanto, el fiscal en la mayoría de las ocasiones sólo sabe a qué cuartel policial llegó su requerimiento, mas no el funcionario que la va a realizar. Esto implica que el fiscal tiene pocas posibilidades de conocer los avances o resultados de los requerimientos ordenados a la policía, o si somos más estrictos, de controlar que realmente los funcionarios policiales realicen lo solicitado.

La emisión de una orden de investigar implica un escenario de incertidumbre para los fiscales. Como relata un ex fiscal: “hay que rezar para que la policía tome en cuenta tu orden de investigar”. En ese contexto, los fiscales deben aspirar a la buena voluntad del funcionario policial a quien le encomendaron la realización de la orden de investigar o, en el caso de que conozcan a alguien en la unidad, intentar por ese lado gestionar información al respecto. Un fiscal que tramitó en el sistema antiguo señala: “llegamos al punto de hace veinte años, yo tramité en el sistema antiguo, la policía no tenía ningún control... yo conocía a funcionarios que hacían las órdenes desde la oficina... por ejemplo, empadronar testigos, decían ‘la casa de color rojo’, etc. Y el juez o el actuario jamás iban a poder controlar que eso fuera así. Estamos en esa época, con la cantidad de trabajo, no hay posibilidad”. Otro fiscal nos cuenta: “tuve un caso en que el policía dijo haber ido a tomar declaración al imputado, y luego cuando vino a la fiscalía el imputado negó aquello. Después el funcionario aceptó que no lo había hecho y transcribió la declaración”. Un fiscal regional señala: “te piden prórroga y uno pregunta qué se ha hecho, y te dicen ‘no fiscal... recién vamos a comenzar’”.

Incluso muchas veces las órdenes de investigar no son respondidas a tiempo. En ese caso, o cuando se requiere saber el estado de avance, deben llamar al jefe de la unidad para intentar saber cuál funcionario (del gran volumen de órdenes que tienen) está a cargo de las diligencias. Los fiscales reciben generalmente noticias de sus requerimientos a través de un escrito que solicita a la fiscalía una ampliación del plazo.

Tampoco en los fiscales está la intención de perseguir mayores responsabilidades por parte de los funcionarios policiales que no cumplen o no hacen a tiempo las labores solicitadas. Por un lado, comentan algunos fiscales, no conviene informar al superior del funcionario para que no inicie algún sumario administrativo, ya que los policías son las manos operativas de los fiscales y después pueden tener una mala percepción del fiscal y no van a hacer la labor que éste les encomiende. Un ex fiscal señala al respecto que: “hay que saber cuándo apretar”, haciendo alusión a que debe manejarse estratégicamente la presión o las llamadas de atención a la policía. Respecto a conductas ilícitas que sean constitutivas de delitos, en ese

caso los fiscales informan a la Fiscalía Militar o se inician investigaciones de oficio por parte de ésta. Otro fiscal señala que el único control es el proceso en sí: “si yo tengo la orden la voy a decir en audiencia, van estar el defensor y el imputado... voy a decir que la casa es amarilla, y todos saben que no es. Entonces el defensor lo va a decir, y va a dejar en ridículo al fiscal... eso la policía lo sabe...”

3. No hay una política general para establecer procesos de trabajo investigativo de robos más sofisticado en el Ministerio Público ni en las policías.

Como hemos podido apreciar, las dinámicas de trabajo investigativo en el caso de los robos se han mantenido en general de la forma que expliqué. La inercia en estos procesos de trabajo es la regla, y sólo marginalmente hay políticas por parte de las autoridades de las instituciones para dinamizar y sofisticar el trabajo junto a la iniciativa de los propios fiscales o policías.

Es muy importante diversificar los procesos de trabajo, sobre todo porque la tendencia comparada no sólo basa su trabajo en los primeros momentos luego de cometido el delito, sino también en el análisis delictual. Esto, entendido en un sentido muy amplio, implica “buscar, organizar y analizar datos relacionados –delitos, infractores, víctimas y lugares– para encontrar información significativa que permita a la policía y fiscales esclarecer delitos, aprehender delincuentes, distribuir recursos de forma eficiente y prevenir la ocurrencia de delitos futuros”⁶⁹.

Dicho ello, el trabajo que realizan los fiscales al respecto es muy minoritario en relación a toda la carga laboral que poseen. Un ex fiscal nos comenta que: “la fiscalía en un inicio tenía la idea de ir generando un trabajo de mayor análisis, levantando información, pero ya hace un tiempo se renunció a ese tipo de trabajo”. Otro fiscal nos cuenta: “desde la Fiscalía Nacional nos dicen que hagamos análisis delictual, pero no recibimos ningún apoyo para eso, y con el trabajo que tenemos no se puede”. Los fiscales entrevistados y funcionarios del

⁶⁹ SEPÚLVEDA, Martha. “Introducción al análisis delictual”. Conceptos, Edición N° 7, Fundación Paz Ciudadana, 2007, disponible en http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20100218165756.pdf [consultado el 20 de noviembre de 2012].

Ministerio Público indican en su gran mayoría que les atrae mucho la idea de realizar este tipo de trabajo, desde lo más básico que es realizar un cruce de patrones, de modus operandi, etc., pero la carga laboral que poseen apunta para otro lado y por ende no pueden dedicarse a ello.

Ahora, existen algunas experiencias positivas, pero que se deben a iniciativa de los fiscales regionales o de los fiscales adjuntos. Por ejemplo, en la FRCN hace algunos años se creó la Unidad de Focos Delictuales, liderada por el entonces fiscal Baytelman, que en un trabajo conjunto con las policías y con la comunidad, realizó un análisis de las denuncias, seguimiento de imputados, entre otras cosas, y logró desbaratar a una serie de bandas que cometían delitos en el centro de Santiago. Actualmente, si bien esa unidad no existe, el fiscal regional Andrés Montes ha intentado proseguir con la idea del análisis delictual ahora en casos más puntuales, con la idea de que detrás de una serie de delitos lo que hay más bien es un problema delictual que abordar. En otras fiscalías regionales (por ejemplo la Metropolitana Sur y Occidente), tenemos algunas experiencias con la desarticulación de bandas dedicadas al robo de camiones de transporte de mercaderías, el robo de farmacias, el robo de cables de cobre, entre otros. En San Antonio han hecho un trabajo importante para desbaratar bandas que asaltan camiones que transportan mercadería desde el puerto a diversas partes del país.

Hay muchos fiscales que conocen formas de trabajo más elaboradas o estrategias de persecución penal de otros países que intentan implementar. Así, es posible ver la utilización por algunas fiscalías de la georreferenciación, la agrupación de causas en fiscales para que estos investiguen y logren concentrar la información (por ejemplo, todos los robos a locales comerciales de un determinado lugar), la lectura de denuncias diarias por determinados fiscales o funcionarios para captar patrones comunes entre los casos, entre otras cosas. Algunas fiscalías, como la FRCN, poseen un sistema informático para ir buscando información relevante para los casos.

La gran problemática, desde un punto de vista de la política que debería generar un organismo persecutor es que no existen ideas claras acerca de cómo debe abordarse el trabajo investigativo de forma más sofisticada, uniforme y estratégica. Todo esto, parte de la percepción,

intuición y experiencia de los fiscales respecto a los casos. Por ejemplo, un fiscal puede apreciar que se están asaltando muchos locales comerciales en un determinado sector y cree que puede haber una conexión, entonces se inicia alguna estrategia para ello. Esta estrategia se basa en la consideración de un fiscal de que es la manera idónea de realizarlo. Sin perjuicio de la pro-actividad y profesionalismo de los fiscales, se trata de improvisar con los recursos que poseen alguna estrategia de persecución penal distinta de la tradicional.

Un ejemplo apreciado en esta investigación de lo que se intenta hacer con los recursos que se poseen es en la FRCN, donde en los turnos de lectura diaria de las denuncias ingresadas por parte de la unidad respectiva, pude apreciar que hay una serie de carteles pegados en la pared de la oficina donde estaban escritos diversos nombres y apodos de personas que se iban repitiendo en las denuncias. Eso se hace con la intención de ir concentrando la información y los esfuerzos investigativos en un mismo fiscal, y así lograr obtener antecedentes conducentes al esclarecimiento de los hechos. En la Fiscalía Sur, pude apreciar un mapa marcado con los diversos robos cometidos a locales comerciales encargados de la venta de combustible. En la Fiscalía Local de San Antonio, pude apreciar la agrupación de investigaciones a un mismo fiscal de casos que podían relacionarse al robo de camiones.

La pregunta que surge es por qué no se presenta con mayor cotidianidad y uniformidad este tipo de trabajos. Los fiscales señalan como principal razón la carga de trabajo que poseen. Las dinámicas de trabajo que ha impulsado la Fiscalía Nacional conllevan a que la jornada laboral de los fiscales y sus funcionarios se base en la tramitación de causas, es decir, centrarse en un trabajo administrativo de mover las causas a través de órdenes de investigar, de recibir testigos y víctimas, de completar formularios en el SAF⁷⁰, redactar escritos judiciales e ir a audiencias, entre otros quehaceres. Sumado a ello, la cantidad de personal que poseen, según entrevistados, no les permite destinar funcionarios para realizar esta labor. Todo esto guarda completa correlación con las metas de gestión que la

⁷⁰ El SAF es el Sistema de Apoyo al Fiscal. Es una base de datos del Ministerio Público que reúne toda la información respecto al ingreso de casos, el estado procesal de éstos, antecedentes del imputado (condenas como el historial ante el Ministerio Público), entre otras cosas. Este sistema informático le permite realizar la gestión y seguimiento de los casos que conoce.

Fiscalía Nacional les impone a sus fiscales, que generan desincentivos a este tipo de trabajo. Todo esto, se podrá conocer en el apartado N° 5.

Respecto a la policía, la situación no es tan distinta. Según los entrevistados, las policías poseen recursos tecnológicos y humanos para la realización de análisis delictual o general de un trabajo de persecución penal inteligente. Por parte de la PDI, señalan que a través de una Jefatura que poseen se concentra la información relevante y son ellos quienes envían a las distintas unidades determinados antecedentes para la generación de investigaciones posteriores (Biro y Bicrim)⁷¹. Respecto a la SIP, éstos nos señalaron que su trabajo proviene de iniciativas propias, por ejemplo, a través de la georreferenciación de la comisión de delitos en ciertos lugares. Comenta un funcionario de la SIP que ha detectado con la georreferenciación que en ciertas salidas del Metro se cometen robos con sorpresa y con violencia o intimidación, y eso ha llevado a disponer de policías de civil para ubicar a los autores y lograr su detención. Este año, Carabineros inauguró su Oficina de Análisis Criminal con la idea de generar información para utilizarla luego en estrategias de persecución y prevención delictual. También la creación del STAD ha implicado un trabajo de análisis de denuncias y estrategias de prevención y de persecución penal⁷². Por parte de la PDI, existe un proyecto para crear unidades de análisis criminal en las Bicrim de todo Chile⁷³.

A pesar de lo anterior, al consultarle a los fiscales si ellos han conocido y/o dirigido investigaciones con estas características la respuesta es negativa. La mayoría de los casos que llevan por robos violentos son por flagrancia, y no les ha tocado llevar adelante investigaciones en las que hay un trabajo anterior de análisis más sofisticado. Los jueces de garantía y de tribunal oral consultados confirman esta percepción, ya que no les ha tocado conocer en su experiencia casos en los cuales haya un nivel de sofisticación que implique un mayor análisis delictual. Es decir, si bien las policías

⁷¹ También existen otras dinámicas. Véase http://www.policia.cl/paginas/accountability/2012/29marzo012/Informe%20Resultados%20Final_2012.pdf, p. 47 y 48 [consultado el 24 de agosto de 2012].

⁷² STAD se denomina al Sistema Táctico de Análisis Delictual implementado por Carabineros en todas las comisarías de nuestro país. Más adelante se explicará su objetivo y problemática.

⁷³ Véase

http://www.policia.cl/paginas/accountability/2012/29marzo012/Informe%20Resultados%20Final_2012.pdf, p. 47 [consultado el 24 de agosto de 2012].

admiten que realizan este tipo de análisis delictual no hay muchos resultados en la práctica.

Por último, uno debería imaginar que este tipo de procesos de trabajo debieran ser llevados a cabo por ambas instituciones; ambas tienen roles y funciones respecto a la persecución penal, por tanto, una relación mancomunada y coordinada al respecto debiera ser importante. A pesar de ello, cada institución realiza –en los términos que señalé– el trabajo por separado. Por ejemplo, un entrevistado indicó que –a propósito de una investigación periodística– preguntó en las fiscalías si tenían algún sistema para georreferenciar; la única que tenía era la Fiscalía Regional Metropolitana Sur. A pesar de esto, comentaron que no podían hacerlo porque era “muy difícil convencer a la policía de este trabajo”. Incluso se juntaron (al saber que se estaba haciendo un reportaje) con la policía para comentarle este trabajo, y la policía les decía que tenían conocimiento de las zonas donde se cometían los robos y no tomaron en cuenta nada de esto. Un fiscal regional comentó: “hemos intentado darle ese tipo de trabajo a las policías; por ejemplo, les pasamos una serie de denuncias en las que creemos que puede hacerse algún trabajo de análisis, pero los resultados son nulos”.

La coordinación por supuesto que se ve aun más frustrada ante la inexistencia de bases de datos comunes entre las instituciones de persecución penal. Cada institución posee sus propias bases de datos, que reúnen la información de acuerdo a criterios propios y que en general no son compartidas. El establecimiento de bases de datos comunes ha tenido varios intentos en Chile y todos ellos han fracasado⁷⁴; actualmente eso sí, existe un proyecto propiciado por el gobierno que busca llevar a cabo esta labor agrupando los datos del Ministerio Público, Policías, Gendarmería, Poder Judicial, entre otras⁷⁵.

⁷⁴ Para conocer las distintas iniciativas, véase BLANCO, Javiera. *La gestión de la información y el análisis delictual en el marco de la persecución de delitos de alta complejidad*. Fundación Paz Ciudadana, Santiago, 2011, p. 11 y s.s., disponible en: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20120208162835.pdf [consultado el 20 de noviembre de 2012].

⁷⁵ Para ello, véase Diario La Tercera Online: <http://diario.latercera.com/2012/06/30/01/contenido/pais/31-112752-9-consejo-de-seguridad-analiza-avance-de-banco-unificado-de-datos.shtml> [consultado el 20 de noviembre de 2012].

4. Los procesos de trabajo se modifican en los casos graves y mediáticos.

Todo el trabajo burocrático y administrativo establecido entre fiscales y policías para investigar se ve alterado cuando se trata de un caso grave o mediático. Tal como establece un ex fiscal: “los procesos de trabajo de las fiscalías cambian dependiendo de dos factores: la gravedad del delito, por ejemplo si se trata de robo con homicidio o de robo en casas con personas adentro, y también por la persona involucrada en el delito”.

Es decir, en esas circunstancias la relación entre fiscales y policías se dinamiza, con comunicación directa vía telefónica o personalmente y una inyección de recursos económicos y humanos para el esclarecimiento del delito. En estos casos por ejemplo, las secciones investigativas acuden a los sitios del suceso junto con los laboratorios de criminalística, incluso muchas veces el fiscal va al sitio del suceso. Es tan así, que un fiscal regional nos señala: “cuando sucede eso, uno llama a las secciones investigativas para saber de algún caso, y ellos te piden disculpas pero por órdenes han tenido que darle prioridad a casos graves”. Incluso en situaciones mediáticas, nos dice un fiscal: “los policías comienzan a llamarte para que les des el caso. Se pelean los casos mediáticos”. Las policías sobre todo tienen mayor disposición para realizar diligencias y a la vez comprenden la importancia de la recolección de evidencia de cierta calidad, así como también la relevancia de la forma en cómo se obtiene.

Ahora, por supuesto que el sistema debe darle prioridad a los casos más graves y que generan mayor impacto en la opinión pública. En esos casos la legitimidad y la confianza son sometidas a prueba y por tanto el sistema debe mostrarse capaz de enfrentar y de estar a la altura de aquel desafío. Por ello, la inyección de mayores recursos y la muestra de mayor interés por parte de los operadores del sistema se justifican en este tipo de casos. A pesar de lo anterior, el problema es que casos de similar gravedad, que deberían –por ende– tener la misma atención de fiscales y policías, no la tienen. Principalmente, comentan algunos fiscales, se debe a que la policía tiene su propia agenda, y por tanto, los casos a los que les presta mayor atención tienen mucha relación con la cobertura mediática y la persona

involucrada. Por ejemplo, el robo violento ocurrido en una casa puede no tener la misma cobertura dependiendo del lugar de la Región Metropolitana donde haya ocurrido. Si el delito se comete en alguna comuna donde se concentra una población de un menor estrato social, tiene menos posibilidades de lograr la misma calidad y cobertura que si el delito es cometido en una comuna más acomodada. Un fiscal señala: “si uno pide que vaya Labocar por un delito cometido en Pudahuel, no van a ir, pero si es en Las Condes van a ir”. También si la persona es un personaje público o es una autoridad tiene mayores posibilidades de recibir una mejor cobertura y calidad investigativa.

Por tanto, la investigación si bien deben tener prioridad los casos graves, lo discutible son los factores que se consideran para tomar esta decisión, como el lugar donde se cometió el delito, las características de la víctima, entre otros. En una investigación hecha por CIPER respecto a la labor policial en los robos, se constató que existe una priorización de la investigación en aquellos casos en que las víctimas son autoridades políticas o policiales. En aquella investigación se incluyó la siguiente cita: “Aquí en la 52ª Comisaría de Maipú, en caso de asaltos a casas, los primeros que se hacen presentes son los del carro policial de ronda. Una vez constituidos en el lugar, si se trata de alguien ‘influyente’ –pariente de un fiscal, alcalde o ministro o de alguien con influencia política o social que pudiera atraer a la prensa– los del carro policial avisarán inmediatamente al jefe de turno, quien se presentará y valorará la importancia de la persona afectada asegurándose si está la prensa o si puede llegar. En caso positivo, avisará al mayor (comisario) que, de hacerse presente por la ‘importancia del sujeto asaltado’, irá acompañado de los dos capitanes que se encuentren en la unidad. Esto puede llevar a que, por considerarse un hecho mediáticamente bueno para Carabineros, el mayor a su vez llame al prefecto de la Zona Occidente, quien se hará presente con los dos comandantes. Un caso así puede llegar a convocar hasta treinta carabineros en un lugar. Si el mismo asalto ocurre en la casa de cualquier vecino, llega el carro policial, con suerte le tomarán la denuncia, en muchas ocasiones les dicen a los dueños de casa que no vale la pena. Y si les toman la denuncia, les

dicen que deben esperar la citación, explica un oficial de esa comisaría que pide reserva de su identidad”⁷⁶.

La diferenciación de énfasis y prioridad debe asumirse e insertarse en las lógicas investigativas y racionales pero no en base a criterios, como por ejemplo, la calidad de la víctima. Por supuesto que los recursos son escasos, no se puede investigar todo y en los casos en los que se hará el esfuerzo tampoco se podrá brindar la misma calidad investigativa. Esto sucede en todos los sistemas penales del mundo, pero al menos debe procurarse que la selección se base principalmente en criterios racionales y que busquen lograr la mayor cobertura posible, sin hacer las distinciones que relatamos.

5. Incentivos formales e informales para investigar robos violentos.

Una de las cuestiones vitales que cualquier entidad privada o pública necesita para cumplir los objetivos y metas planteados es intentar modelar o guiar el comportamiento de sus integrantes hacia éstos.

En ese sentido, el establecimiento de incentivos institucionales que motiven a las personas a comportarse de una determinada manera resulta indispensable. Esto proviene por supuesto del mundo privado, donde los incentivos de gestión a sus trabajadores se establecen para lograr determinadas metas. Éstos consisten principalmente en bonos o asignaciones económicas, pero también premios que destaquen la labor de un trabajador. Toda esta lógica se ha trasladado desde hace tiempo a las instituciones públicas, que han tomado la experiencia del mundo privado para también guiar la conducta de sus funcionarios.

Lo anterior se da en el plano de lo que oficial e institucionalmente se dispone para modelar conductas; éstos son los llamados incentivos formales. Pero también existen situaciones fácticas que se van generando en las instituciones que –al margen de lo formalmente dispuesto– incentivan a las personas a comportarse de una determinada manera. Eso en general son los llamados incentivos informales.

Estas situaciones son vitales de conocer al momento de analizar el funcionamiento de las instituciones. Muchos de los problemas que las aquejan se relacionan con las razones que tienen las personas para

⁷⁶ Véase el reportaje de CIPER, disponible en: <http://ciperchile.cl/2010/08/02/donde-y-como-se-roba-en-santiago-mapa-del-fracaso-policial/>.

comportarse de una manera más que a un defecto normativo, organizacional u otro.

Los organismos encargados de la persecución penal no están ajenos a ello. La literatura comparada, en especial la estadounidense, ha establecido la importancia de los incentivos institucionales para guiar la conducta de fiscales y policías en aras de cumplir una determinada política criminal⁷⁷. En el caso de Chile –y también en Latinoamérica– la temática ha sido abordada anecdóticamente y en base mucha especulación, por lo cual parece relevante intentar identificar los incentivos formales e informales que existen tanto en el Ministerio Público como en las policías para investigar los robos violentos.

5.1. Ministerio Público

De acuerdo a las entrevistas y a la toda la información a la que se accedió, se pudo constatar que:

-Desde el punto de vista formal, no existe ningún tipo de incentivo institucional para dar prioridad a investigar los robos violentos. Es más, no existe ningún tipo de incentivo institucional para darle prioridad a ningún delito por sobre otro. No hay ningún tipo de indicador de gestión, ni evaluación, ni algún bono económico relacionado con dar énfasis a este tipo de delitos.

-Desde el punto de vista informal, se pudo constatar que existen dos tipos de incentivos para dar prioridad a la investigación de este tipo de delitos:

- Delitos graves o mediáticos:
- Como vimos anteriormente, las instituciones encargadas de la persecución penal afinan sus procesos de trabajo cuando los casos logran un alto impacto en la opinión pública. Los mismos fiscales reconocen que cada fiscalía posee asesores de prensa, la misma Fiscalía Nacional también los tiene, y son los

⁷⁷ Por ejemplo, véase MEARES, Tracy L. *Rewards for Good Behavior: Influencing Prosecutorial Discretion and Conduct with Financial Incentives*. Yale Law School, 1995, disponible en: http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1472&context=fss_papers [consultado el 2 de octubre de 2012].

que van generando movimiento dentro del Ministerio Público para que los fiscales vayan mostrándose activos y eficientes en la investigación criminal. En ese contexto, hay un incentivo a darle prioridad a este tipo de investigaciones para mostrarse ante la ciudadanía como una institución que trabaja en la persecución criminal.

- Afán personal:
- Una de las cuestiones que nos comentaron los fiscales es que, sin perjuicio de que institucionalmente no existe ningún incentivo para investigar este tipo de delitos, de todas maneras ellos intentan realizar esta labor pero motivados por un interés personal. Éste puede deberse a la búsqueda de un reconocimiento personal por lograr una investigación exitosa o más bien por lo que ellos denominan “espíritu fundacional”, refiriéndose con esto último a aquella motivación que tienen los miembros de alguna institución por hacer las cosas bien y hacerla funcionar exitosamente.

Como hemos podido apreciar, la Fiscalía Nacional no ha establecido incentivos para que sus fiscales investiguen este tipo de delitos, sino que existen al margen de las políticas institucionales oficiales. Pero lo que sí ha hecho indirectamente la Fiscalía Nacional es crear a través de sus políticas **desincentivos o incentivos perversos** en esta categoría delictual. El efecto que se ha producido es que a los fiscales no les conviene realizar investigaciones de delitos complejos.

a) Metas de gestión de las fiscalías:

Cada año la Fiscalía Nacional elabora para cada una de las Fiscalías Regionales de Chile una serie de metas de gestión. Estas metas impuestas a las Fiscalías Regionales deben ser cumplidas y ejecutadas por las fiscalías locales, lo que en estricto rigor significa que los fiscales son los que a través de su gestión deben cumplir esto⁷⁸. También existe un bono anual por el

⁷⁸ De hecho, luego de que el Fiscal Nacional establece las metas de gestión anual, los “jefes directos” de los fiscales establecerán a partir de lo anterior las metas individuales para fiscalías. Para ello, véase el Artículo Nº 6 del Reglamento del sistema de evaluación del desempeño para funcionarios y fiscales del Ministerio Público, disponible en: http://www.fiscaliadechile.cl/transparencia/documentos/reglamentos/Reglamento_del_Sistema_de_Evaluacion_del_desempeno_para_funcionarios_y_fiscales.pdf [consultado el 2 de octubre de 2012]. Las

desempeño individual de los fiscales que entrega el Ministerio de Hacienda –en el contexto de la ley Nº 20.240–, en la cual está inserta la evaluación del cumplimiento de metas por fiscal para hacer efectivo su pago⁷⁹. Por lo tanto, la labor que realizan diariamente se ve influenciada completamente por estas metas de gestión ya que se les evaluará luego por ello.

Estas metas de gestión que deben cumplir los fiscales son principalmente cuantitativas. Es decir, de las variadas labores que los fiscales realizan, un determinado porcentaje de éstas deben ejecutarse para dar cumplimiento a las metas institucionales. Por ejemplo, de todas las causas que les son asignadas deben terminirlas con un porcentaje mayor o igual al 18% a través de determinadas salidas jurídicas de calidad. Esto también incluye otros objetivos institucionales que se miden también mediante el cumplimiento de determinados porcentajes.

Esta lógica de medir la labor de los fiscales por la satisfacción de determinados números ha sido una práctica uniforme durante lo que va de reforma. Desde los inicios del Ministerio Público, la gestión institucional ha sido algo fundamental para establecer una institución capaz de manejar sus cargas de trabajo y de demostrar ante la ciudadanía la eficacia de esto último. Esta dinámica, después de doce años, sigue siendo la misma; el cumplimiento de porcentajes y cifras es algo tan relevante que las políticas de persecución criminal del Ministerio Público se relacionan completamente y se reducen a lo primero.

La Fiscalía Nacional parte estableciendo dos objetivos para las fiscalías y fiscales: primero, hacer más efectiva la tramitación de las investigaciones penales, mejorando continuamente la gestión administrativa y jurídica, así como propender a términos que efectivamente den solución al conflicto

metas individuales son evaluadas a través del factor “Resultado”, tal como dispone el artículo Nº 23 del reglamento citado.

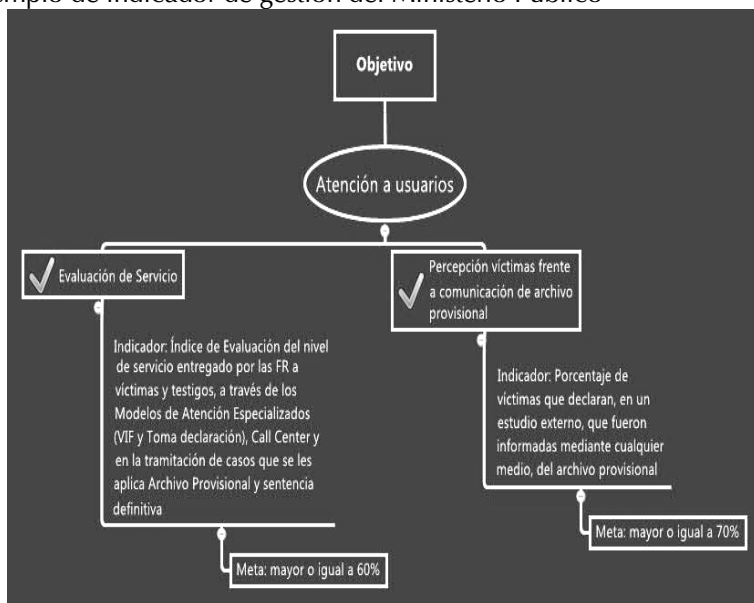
⁷⁹ Este bono guarda relación con la evaluación que se realiza a los fiscales, ya que –dentro de otros factores– se les pone una nota por el cumplimiento de las metas establecidas por la Fiscalía Nacional. De acuerdo a la nota de su evaluación, se les paga un bono proporcional a ello. Puede alcanzar a un 2,3% del total de la remuneración bruta anual al fiscal o funcionario que obtenga nota siete en su evaluación de desempeño. Se pagará el monto mínimo (0,11%) al fiscal o funcionario que obtenga nota cinco en su evaluación de desempeño. No habrá pago alguno de este bono para aquellos fiscales o funcionarios que obtengan nota inferior a cinco en su evaluación de desempeño. Para un resumen, véase: http://www.fiscaliadechile.cl/transparencia/documentos/bonos_gestion_desempeno.pdf [consultado el 2 de octubre de 2012]. Para conocer la regulación interna, véase *Reglamento de Bonos los fiscales y funcionarios del Ministerio Público*, disponible en: http://www.fiscaliadechile.cl/transparencia/documentos/reglamentos/reglamento_de_Bonos_para_los_Fiscales_y_Funcionarios.pdf [consultado el 2 de octubre de 2012].

jurídico. Segundo, mejorar la percepción y satisfacción de los usuarios a través de la implementación y consolidación de un modelo orientado a una atención oportuna y que genere canales de comunicación recíproca entre la institución y sus usuarios, específicamente a las víctimas y testigos.

Luego, la Fiscalía Nacional para lograr esos objetivos evaluará a los fiscales desde cuatro perspectivas: Atención a Usuarios, Gestión Jurídica, Gestión Apoyo Administrativo y Desarrollo Organizacional. En cada una de estas perspectivas, desmenuza determinadas categorías o actividades que se deben desarrollar. Por ejemplo, en Atención al Usuario las actividades que se evaluarán serán el tiempo promedio de atención, la percepción de las víctimas frente a la comunicación de sentencias definitivas, entre otras. Estas categorías o actividades están asociadas a indicadores de gestión que les permitirán medir el cumplimiento de la meta o no. Para entender mejor, veamos el siguiente ejemplo:

Ilustración 1

Ejemplo de indicador de gestión del Ministerio Público



Fuente: elaboración propia.

Se puede apreciar que en cada perspectiva hay diversas categorías o actividades, y luego un indicador para medir si es que se ha cumplido la meta establecida.

Cada una de estas perspectivas arrojará una determinada cifra de cumplimiento. Para poder estimar que las fiscalías han cumplido con los porcentajes exigidos se ha establecido una fórmula de cálculo. Cada una de las perspectivas enumeradas anteriormente tiene una ponderación, que sumadas entre sí arrojarán un porcentaje de cumplimiento total:

Ilustración 2

Ponderación y criterios de cumplimiento por perspectiva

Perspectiva	Ponderación
Atención de Usuarios	30%
Gestión Jurídica	30%
Gestión Apoyo Administrativo	30%
Desarrollo Organizacional	10%
Total	100%

Fuente: elaboración propia.

Esta ponderación de cada una de las perspectivas deberá arrojar un porcentaje superior al 80% para cumplir con el índice de cumplimiento de perspectivas, el índice de cumplimiento de metas regional y el de metas local⁸⁰.

Ahora, para lo que interesa en esta investigación nos quedaremos con la perspectiva de Gestión Jurídica ya que es la que se relaciona con la labor persecutoria propiamente dicha. La Gestión Jurídica tiene como objetivo hacer más efectiva la tramitación de las investigaciones penales, mejorando continuamente la gestión administrativa y jurídica, así como propender a términos que efectivamente den solución al conflicto jurídico. Para cumplir este objetivo, se establece una serie de categorías que están relacionadas a las decisiones que pueden tomar los fiscales respecto a los casos, entre otras cosas, la forma y calidad de

⁸⁰ Para conocer con detalle las metas de gestión, véase Anexo N° 7.

término que se les ha dado a los casos, la vigencia y el movimiento investigativo que han tenido éstos.

Para mayor comprensión, véase la siguiente ilustración:

Ilustración 3

Gestión Jurídica



Fuente: elaboración propia a partir de documento de metas de gestión de fiscalías regionales.

Cada una de estas categorías (por ejemplo, la vigencia) tiene un indicador que permite medir el cumplimiento de la meta establecida. Con todo esto los fiscales lidian cada día en su jornada laboral. Al momento de tomar cada decisión respecto al futuro de un caso, ya sea para terminarlo como para continuar la persecución penal, deben tomar en cuenta los números que deben completar a fin de año para lograr una buena calificación. Sus decisiones toman en consideración en todo momento los costos y beneficios que se generarán en el cumplimiento de los indicadores de gestión.

Esta sujeción irrestricta a los números ha generado una serie de incentivos perversos a la hora de realizar investigaciones, y al final de cuentas, decisiones jurídicas de baja calidad.

Respecto a la primera categoría, que son los Términos Recursos Jurídicos, consiste en que el fiscal de todos los casos que le son asignados debe tener un determinado porcentaje de ellos terminados por lo que denominan “términos jurídicos de calidad”. Esto implica que el fiscal debe perseguir en sus causas un 18% o más de sentencias definitivas (condenatorias o absolutorias, obtenidas en cualquier procedimiento salvo el monitorio), suspensiones condicionales del procedimiento y acuerdos reparatorios.

Esta categoría para medir las decisiones de fiscales ha generado múltiples problemas. El primero es que al fiscal se lo va a evaluar por tener del total de causas un porcentaje importante de términos jurídicos de calidad. Entonces, como nos señalan los entrevistados, van a buscar aquellas causas que les permitan lograr el cumplimiento de dicha meta. Eso trae como consecuencia que las causas de robos violentos con imputado desconocido no sean por lo general seleccionadas, ya que difícilmente van a lograr resultados que se vean reflejados en las cifras requeridas. Es más, preocuparse por una causa con estas características implica quitarle tiempo a aquellas causas que seguramente le permitirán sumar el porcentaje que les piden. De todo el trabajo que poseen, hacen un análisis de costo beneficio, y no les conviene generalmente investigar en forma prolongada las causas de robos sin imputado conocido, sino que es mejor darle prioridad más bien a las que sí les entregarán una buena evaluación⁸¹.

El segundo problema se relaciona con que la Fiscalía Nacional le atribuye la misma calidad de término a una sentencia definitiva condenatoria que a una absolutoria. En palabras simples: un fiscal puede tener la misma evaluación positiva teniendo muchas absoluciones que otro fiscal que tiene muchas condenas. Esto produce un gran contrasentido, porque los fiscales no tienen incentivos para generar casos

⁸¹ Como dice Mauricio Duce: “Por ejemplo, un actor que está motivado por solucionar el problema por una vía nueva o más creativa se ve presionado por el cumplimiento de la meta y por ello puede preferir sacrificar la calidad de su trabajo por cumplir con cierto resultado establecido en abstracto que en el caso concreto no resulta el mejor”. Véase DUCE, Mauricio. *Nuevos desafíos del sistema de justicia penal* (...). Op.Cit. p. 222.

con prueba contundente para llevar a juicio, ya que al final de cuentas el valor de ese esfuerzo vale lo mismo que no haber trabajado y preparado bien un caso. De hecho, los mismos fiscales señalan que las causas de bandas criminales que implican un arduo trabajo para generar prueba y poder desarticularlas, valen lo mismo que si otro fiscal logra una condena por un robo por sorpresa en un caso en el que se tiene la víctima, testigos y policías; o incluso vale lo mismo que una condena por un hurto. Por tanto, no hay motivación para generar este tipo de investigaciones más complejas, sino más bien los fiscales destinan sus esfuerzos a las causas en las que es más sencillo lograr resultados y que en estricto rigor se relacionan con la flagrancia. En algunas fiscalías se exige un número de juicios orales y esto puede implicar –para cumplir con esa exigencia– llevar casos sencillos que podrían haberse terminado con la misma sentencia condenatoria y por la misma pena a través de algún otro procedimiento. Esto es corroborado por jueces de tribunal oral que señalan que cada vez se ven más juicios frente los cuales no se entiende cómo no se terminó antes, sobre todo si el imputado en la misma audiencia confiesa y la extensión del juicio es de sólo medio día. También se ha constatado en otras investigaciones que casos en los que se podría haber logrado una condena mucho más drástica, los fiscales rebajan sus pretensiones de manera de lograr una condena mucho más sencilla y una salida más rápida para alivianar su carga de trabajo⁸².

Respecto a las salidas alternativas, la cuestión es similar. El porcentaje de suspensiones condicionales ha ido aumentando considerablemente en los últimos años, hasta llegar en 2011 a un 17% y alzarse como la principal forma de término judicial por parte del Ministerio Público. En un primer análisis, esto no resulta problemático ya que la suspensión condicional es una salida que se ha erigido teóricamente como una alternativa mucho más eficiente debido a diversidad de factores que permite considerar. A pesar de lo anterior su sobre utilización, según fiscales, se ha debido a que esta salida más que servir para resolver el caso de acuerdo a sus particularidades permite descongestionar al fiscal de un número importante de causas. Esto es problemático, ya que el sistema de seguimiento o control del

⁸² Véase DUCE, Mauricio. *Nuevos desafíos del sistema de justicia penal (...)*. Op.Cit. p. 215 y ss. También en PÁSARA, Luis. Op.Cit. p. 14 y 19.

cumplimiento de las condiciones es bastante deficiente, por lo que hay un sentimiento de impunidad de los imputados cuando se les aplican este tipo de medidas⁸³. Según opinan fiscales, en muchas causas en las que se podría haber perseguido una condena, se termina por aplicar una suspensión condicional de manera de descongestionar su carga de trabajo.

En esta forma de término también se presentan distorsiones generadas por lo cuantitativo: una vez que el imputado acepta suspender condicionalmente el procedimiento, el fiscal obtiene en el sistema un término de calidad. Pero lo sorprendente es que luego de que cumple las condiciones establecidas, de oficio o a petición de parte, el juez decretará el sobreseimiento definitivo. Luego, cuando ocurre eso, el fiscal obtiene una nueva forma de término. Es decir, por una sola causa obtuvo dos formas de término distintas: la de la suspensión condicional y la del sobreseimiento definitivo.

Ahora bien, la forma de término de las causas se ha intentado controlar en algunas fiscalías. Debido a que la idea es equiparar cargas de trabajo y generar casos importantes, se han establecido controles internos para aprobar la forma de término de los casos, es decir, si es que van a juicio oral o terminan por alguno de los procedimientos simplificados.

Hay que reconocer que la determinación de este tipo de indicadores no es tarea sencilla. Por su parte, si sólo se solicitaran un número de condenas también se correría el riesgo de que los fiscales buscaran cumplir con dicha meta llevando los casos que sólo les van a dar las condenas. Se dejarían de lado muchas causas en las que hay una gran probabilidad de lograr dicha salida. Si bien no es algo sencillo, el problema es que estas situaciones se conocen y se han mantenido por varios años sin que exista alguna política por intentar mejorarlas.

Respecto al factor Vigencia, también ha generado incentivos perversos. A los fiscales se les evalúa por el tiempo que el caso se mantiene sin ponerse término. Es decir, una causa que lleva mucho tiempo investigándose implica para un fiscal números rojos. En ese contexto, a un fiscal no le conviene investigar causas muy complejas ya que éstas por lo general toman bastante tiempo. Por ello, va a preferir en general aquellas causas que en tiempos razonables le den los números requeridos. Un fiscal señala que cada

⁸³ Véase PÁSARA, Luis. Op. Cit. Incluso desde el punto de vista de la presunción de inocencia, es plausible pensar que muchas personas inocentes se han visto forzadas a aceptar este tipo de términos.

semana los encargados de la gestión de las fiscalías entregan una lista con aquellos fiscales que poseen “números rojos” por tener algunas causas vigentes durante mucho tiempo. En particular, los fiscales encargados de los delitos económicos poseen siempre números rojos, dice un fiscal. A pesar de eso, hay una comprensión al momento de la evaluación de estos fiscales ya que se entiende la complejidad del caso. O sea, lo que uno puede apreciar es que hay consideración con aquellos fiscales que realizan este tipo de investigaciones, pero no respecto de otras, por ejemplo, en los robos.

También los fiscales deben mantener en continuo movimiento sus causas. Es decir, deben realizar diligencias o actuaciones investigativas para no tener causas inmóviles y sin ningún tipo de intervención. Esto ha generado a su vez que fiscales intenten cumplir este indicador de manera formal. Como las causas deben tener movimiento, y puede que en estricto rigor no haya más actuaciones que solicitar o se está a la espera de otras, de todas maneras deben solicitar diligencias investigativas. Por ejemplo, piden órdenes de investigar a la policía solicitando una determinada diligencia siendo que no era necesario⁸⁴. También se piden al Registro Civil los antecedentes penales del imputado, lo cual es absurdo ya que el Ministerio Público tiene conexión directa con dicha institución para conocer esa información. Por tanto, hay una generación de diligencias inconducentes de manera de evadir al indicador.

Ahora, es correcto que se pida a los fiscales movimiento en sus causas. La idea es tener causas en las que se investigue continuamente y así lograr la mayor cantidad de evidencia. El problema es que no hay un mayor control acerca de lo que los fiscales hacen o no con sus causas respecto a las diligencias investigativas, permitiéndose entonces que haya investigaciones formales para cumplir con el movimiento, más no para generar un caso conducente para lograr una decisión jurídica de calidad. Eso sí, en algunas fiscalías se ha generado un control por parte de los fiscales jefes para evitar que se generen diligencias inconducentes.

En resumen, los indicadores de gestión establecidos por la Fiscalía Nacional generan conductas que afectan el logro de mejores resultados investigativos. Si para el Ministerio Público la eficiencia y eficacia se centra en mantener los flujos de trabajo y los números al día,

⁸⁴ Por supuesto, esto puede explicar la sobrecarga que tienen algunas secciones investigativas con diligencias inconducentes.

claramente hay un problema. Los órganos persecutores modernos no son evaluados solamente de acuerdo a si son capaces de estructurar su gestión de manera adecuada, sino sobre todo si es que al momento de ejercer la persecución y la acción penal enfrentan los problemas que socialmente resultan relevantes. Por tanto, la mantención de indicadores de gestión tan cuantitativos y no diferenciados por dificultad investigativa o por unidades de trabajo, la falta de control y rendición de cuentas cualitativas de los términos genera estos problemas.

Lo que uno puede apreciar es que las lógicas cuantitativas no permiten medir realmente la labor que realizan los fiscales. Detrás de los números puede encontrarse esta serie de situaciones que a la luz de las rendiciones de cuentas no se perciben. Los números pueden mostrar una gran eficacia en la persecución penal, pero los costos de calidad pueden ser muy grandes como se aprecia en varios nudos problemáticos del Ministerio Público. Por ejemplo, se podrá decir que han aumentado las condenas en un determinado año, pero lo que no se aprecia es a qué costo se logró esto: ¿rebajando pretensiones de pena para alivianar carga de trabajo o por dificultades probatorias? ¿Investigando sólo lo fácil? Esto a la luz de las lógicas que ha impuesto la Fiscalía Nacional no se puede conocer con sus indicadores de gestión y sus rendiciones de cuentas. Por supuesto también hay una falta de control sobre las decisiones de los fiscales respecto a un número considerable de casos; porque uno podría admitir que a los fiscales se les evalúe cuantitativamente, pero uno esperaría que luego hubiese un control acerca de lo que esos números representan. Eso actualmente se realiza de forma marginal y tampoco es parte de las rendiciones de cuentas de la Fiscalía Nacional. Además, detrás de los números se puede esconder una serie de fiscales que al realizar una evaluación mucho más cualitativa no tendrían la misma calificación tan positiva que anualmente reciben, o fiscales de muy bajo desempeño que sólo se limitan a cumplir de la forma más sencilla las cifras.

La calidad en la evaluación de la labor de los fiscales no ha tenido prioridad. Sólo en los últimos años, después de mucho tiempo, se incorporó una perspectiva que permite apreciar cierta medición de un trabajo más cualitativo de parte de los fiscales. Se incorporó a las metas de gestión lo que se denomina Desarrollo Organizacional, en el cual

se evalúa el cumplimiento del Plan de Interacción con la Comunidad, de las actividades de mejoramiento de gestión de carpetas y el cumplimiento del Plan de Mejoramiento del Clima Organizacional. Sin perjuicio de que hay algún avance, está aún lejana la incorporación de alguna medición del trabajo en la investigación criminal y la sustentación de la acusación penal. De hecho, la evaluación de los fiscales posee un ámbito que comprende la evaluación de las competencias definidas para cada cargo, según el perfil definido por la institución. Se denomina “competencias” y se entiende por ello cuando una persona sabe movilizar y combinar recursos personales (conocimientos, habilidades y actitudes) y recursos del entorno (tecnología y organización) para responder a situaciones complejas y además realiza actividades según criterios de éxito explícitos y consiguiendo los resultados (productos y servicios) esperados⁸⁵. Especialmente, la evaluación se divide en dos tipos de competencias: conductuales y funcionales⁸⁶. Esta evaluación podría servir para medir aspectos más cualitativos de los fiscales; a pesar de ello, y como comentan los fiscales, esto pasa por la subjetividad del jefe directo, quien si bien recibe los criterios determinados por el Reglamento, de todas maneras posee un espacio importante para su propia valoración. Con ello, la forma de destacarse en aspectos más cualitativos pasa por “mostrarse” frente al jefe con casos graves o mediáticos. Los casos de similar dificultad pero menos publicitados pueden pasar desapercibidos en la evaluación de algunos fiscales.

La pregunta que surge es por qué el Ministerio Público ha mantenido esta lógica cuantitativa para evaluar a sus fiscales y el cumplimiento de sus objetivos. Una de las posibles respuestas es que el Ministerio Público ha tenido que brindarle mucha atención a la gestión de su institución para poder cumplir con los requerimiento del Convenio de Gestión Institucional (en adelante, CGI) que suscribe todos los años con el Ministerio de Hacienda para el pago del bono de desempeño para cada fiscal. Este Convenio forma parte de la ley N° 20.240, que dispone que a los funcionarios del Ministerio Público se

⁸⁵ Artículo N° 25 del Reglamento del sistema de evaluación del desempeño para funcionarios y fiscales del Ministerio Público (en adelante Reglamento de evaluación de fiscales).

⁸⁶ Artículo N° 29 del Reglamento de evaluación de fiscales.

les pagará un bono anual por el cumplimiento de determinadas metas de gestión que son acordadas entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio Público⁸⁷. Para el pago del bono, una consultora externa verificará que estas metas de gestión se cumplan todos los años⁸⁸. Se trata de dos bonos. El primero es el Bono de Gestión Institucional, cuyo pago está condicionado al cumplimiento por parte del Ministerio Público de los Compromisos de Gestión Institucional (CGI). El segundo es el Bono de Gestión individual, cuyo pago está condicionado a la nota de evaluación del desempeño individual obtenido por fiscales y funcionarios, conforme a una escala decreciente. En especial los CGI (que son los acordados con Hacienda) se vienen celebrando desde 2008, y en general, éstos no contienen temas relativos a la persecución penal; más bien, se trata de temas organizacionales internos y ante los usuarios. Por ello, todos los años los ejes fundamentales han sido: Recursos Humanos, Usuarios y Comunidad, y Gestión Organizacional. En general, lo que se pide en cada uno de estos ejes es que el Ministerio Público elabore políticas para reforzar estas determinadas áreas. En particular, respecto a la Gestión se le pide “contar con un Plan Estratégico a largo plazo, un Proceso de Planificación y un Sistema de Control de Gestión que apoye la toma de decisiones respecto de los procesos y resultados asociados a los procesos críticos de la institución”. Se dividen por distintas etapas, en las cuales deben ir cumpliendo ciertas actividades; el nivel de cumplimiento se mide a través de un determinado indicador construido para ello, que será verificado por la consultora externa. Por tanto, la gestión para la Fiscalía Nacional resulta un tema muy importante de cumplir y abordar, no sólo por convicciones propias sino ante el Ministerio de Hacienda y ante sus propios funcionarios, quienes son los destinatarios del bono. En este contexto, una razón para que sus políticas criminales sean tan influenciadas por la gestión institucional podrían ser los CGI. Lo cual, si es así, amerita una revisión y discusión sobre si realmente el

⁸⁷ Para un mayor detalle del CGI véase el suscrito para el año 2011, disponible en http://www.cejamericas.org/portal/index.php/es/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_details/7297-convenio-de-gestion-institucional-entre-el-ministerio-publico-y-el-ministerio-de-hacienda-2011.

⁸⁸ Para conocer una de las consultorías de la empresas externas, véase http://www.cejamericas.org/portal/index.php/es/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_details/7298-evaluacion-de-las-metas-contenidas-en-el-compromiso-de-gestion-institucional-2010-del-mpublico

Ministerio de Hacienda debe interceder en las políticas internas del Ministerio Público o cuestionarse si la forma en que lo hace es la indicada.

Pero también una segunda respuesta a esta lógica cuantitativa podría darse, como comentó un académico, porque el Ministerio Público no está políticamente dispuesto a ofrecer resultados que luego no está seguro de que podrá cumplir. Es decir, prefiere no correr el riesgo de prometer resultados de mayor calidad porque puede que su institución no los cumpla. No está dispuesto a asumir el costo político de adoptar políticas criminales más cualitativas. Ésta es una posible lectura, la cual tiene que ver con una confusión o falta de comprensión del rol del Ministerio Público en la persecución penal. Por ello, un desafío importante para la institución es comprender la importancia social que tiene en el control de la criminalidad, lo cual debe traducirse.

b) Carga de trabajo:

Una de las cuestiones que han marcado la agenda en las fiscalías es el exceso de trabajo. Principalmente, se ha señalado que la falta de recursos, en especial de fiscales y personal administrativo, ha implicado un colapso de causas que impide realizar un trabajo mucho más eficaz en la persecución penal y en la atención a las víctimas. Es un hecho que la planta de fiscales y funcionarios no se ha modificado desde el inicio de la reforma, salvo con la vigencia de la Ley N° 20.084, que establece un nuevo estatuto de responsabilidad penal adolescente. Al mismo tiempo, el aumento de causas que ingresan al sistema se eleva cada año y supera lo que se proyectó al inicio de la reforma. Ésta es una percepción generalizada de parte de los fiscales, que ha llevado a la creación de asociaciones gremiales con el fin de promover un mejoramiento en las condiciones laborales y la inyección de mayores recursos al Ministerio Público para superar este déficit.

Asociada a esta carga de trabajo está la falta de motivación para realizar tareas que presten mayor atención a las causas que poseen. En particular, las causas más complejas (como los robos) implican mayor dedicación de tiempo y esfuerzos, y confiesan los fiscales, que por más que quisieran la jornada laboral les impide realizar esto. Por tanto, la

motivación que poseen está destinada a cumplir con lo que les demanda su labor día a día.

A pesar de que es una realidad que el Ministerio Público puede necesitar ajustes de recursos en algunos sectores, de todas maneras la carga de trabajo también tiene como causa que la estructura organizativa y las lógicas con las que se investiga son problemáticas. Puede haber falta de recursos, pero esto se acrecienta si la forma en que se organiza el Ministerio Público burocratiza sus jornadas laborales en lugar de maximizarla. Lo que quiero decir es que no por el hecho de aumentar el número de funcionarios se va a mejorar la capacidad del sistema para perseguir cierta criminalidad.

5.2. Policías:

Tanto en Carabineros como en la PDI, las secciones investigativas de las policías son evaluadas principalmente por dos indicadores: número de detenidos y número de órdenes de investigar tramitadas.

En el caso de Carabineros, esta institución cuenta con un conjunto de indicadores que miden la gestión operativa a nivel nacional, los cuales se encuentran automatizados en una plataforma computacional conectada en forma permanente y en tiempo real. Este sistema, denominado Sistema Integrado de Información y Control Estratégico (S.I.I.C.G.E.), constituye una herramienta que les permite a los mandos de la institución mantener un monitoreo con un desfase de un mes del comportamiento de determinados indicadores que se han definido como estratégicos para Carabineros. El sistema considera dos indicadores: tasa de detención y eficacia de las órdenes de investigar.

Respecto al primero, la institución comenta que requiere a sus funcionarios números de detenidos por varias razones; en primer lugar, porque el personal que realiza servicios en la población contará con información adecuada que permitirá la aprehensión de los individuos que actúan en diversos sectores. En segundo lugar, las detenciones son utilizadas por los sistemas informáticos para un Predictor de Victimización. Señala la institución que: “Como las estadísticas policiales aportan información relevante en detalles y certidumbre, pero reflejan sólo una proporción de las víctimas reales (hechos conocidos solamente por la policía a través de la denuncia), el S.I.I.C.G.E. incluye un indicador que concatena los resultados

ENUSC⁸⁹ y las estadísticas policiales para estimar cambios en los casos policiales, atribuibles a una variación de la victimización. Este indicador es actualizado mensualmente y otorga información diferenciada por tipo de delito presentándose con un color, que puede ser rojo, amarillo o verde, estableciendo una predicción de victimización de DELITOS ENUSC a cuatro meses.”

Respecto al segundo indicador, la institución solicita a sus funcionarios el cumplimiento de un porcentaje importante de las órdenes judiciales que les solicitan, lo cual incluye las órdenes de investigar de parte de los fiscales y a la vez cualquier orden judicial que solicite alguna diligencia. En particular, la institución lo solicita ya que “mide la eficacia en el cumplimiento de las órdenes judiciales diligenciadas positivamente, respecto del total”⁹⁰. Incluso establecen metas para las unidades policiales año tras año para superar los porcentajes de cumplimiento de las órdenes emitidas. Señala la institución en la información enviada que al menos en agosto de 2012 tenía un porcentaje de cumplimiento de un 31,72%, con lo que estaba a un 6,09% de la meta establecida por la institución.

La información anterior fue corroborada por los funcionarios de las secciones investigativas entrevistados, quienes señalaron que los evalúan por el número de detenidos y las órdenes judiciales, estas últimas centradas principalmente en la tramitación de órdenes de investigar. Para mayor abundancia, si se analizan las cuentas públicas de ambas policías se podrá apreciar que la rendición de la labor policial de cada año se centra en las detenciones y en el número de órdenes judiciales realizadas, entre otros temas. En ello, no hay un mayor detalle acerca del verdadero impacto de la labor policial en las investigaciones penales, sino que simplemente hay un resumen cuantitativo del número de detenciones y de las órdenes que les encomendaron y realizaron⁹¹. En el caso de Carabineros, la rendición del ítem investigativo se refiere a Órdenes Judiciales recepcionadas e ingresadas en el Sistema de Automatización Policial AUPOL,

⁸⁹ Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana.

⁹¹ Respecto al número de detenidos en Carabineros, véase http://www.carabineros.cl/cifras/version_pdf/carabineros_en_cifras_2011.pdf, p. 8 y s.s. En la PDI, véase http://www.policia.cl/cuentapublica2012/paginas/investigacion_criminal.htm.

Actuaciones del Departamento de Organizaciones Criminales OS-9, Actuaciones por las Secciones de Investigación Policial (SIP), entre otras. Es decir, una referencia meramente numérica⁹². Lo mismo sucede en la PDI, donde se rinde cuentas respecto a la Eficacia en la Cancelación de Órdenes de Investigar, entre otras cosas⁹³.

Por parte de la PDI, la situación es similar. Una de las metas institucionales establecidas para el año 2012 consiste en “aumentar en un 5% en el periodo 2011-2012 (...) el número de detenidos por Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS: hurtos, robos, lesiones, violaciones, homicidios)”. Algunos de los indicadores para medir esto último, en relación a los robos, consisten en el “porcentaje de eficacia en la cancelación de órdenes de detención por los delitos de robos, que tendrá un valor de 15% en la ponderación global de la meta”, y también “porcentaje de delincuentes detenidos con tres o más órdenes de detención por delitos de mayor connotación social de la lista nacional, que tendrá un valor de un 40% de la ponderación global de la meta”. Un entrevistado nos comenta que también los evalúan por las órdenes de investigar que tramitan; es decir, del total de órdenes ingresadas un porcentaje importante deben ser tramitadas y respondidas.

Por tanto, podemos apreciar que la dinámica con la que se evalúa a las policías se centra en el número de detenidos y las órdenes judiciales (en sentido amplio) que pueden realizar. Es decir, los incentivos que ponen las instituciones están puestos para generar este tipo de labor y no otras. Eso implica que no haya incentivos institucionales para que el centro de su trabajo investigativo sea la recopilación de evidencia para obtener casos con una alta probabilidad de lograr una decisión jurídica de calidad. El trabajo por el cual los evalúan se centra y se termina en la detención y no en evidencia para probar la existencia y la participación del delito.

La policía trabaja con un estándar que es diferente de aquel con que trabajan los fiscales. Las policías ejecutan sus labores para lograr antecedentes o casos que permitan su detención, en cambio los

⁹² Respecto a la investigación criminal, véase

http://www.carabineros.cl/cifras/version_pdf/carabineros_en_cifras_2011.pdf, p. 13 y 14.

⁹³ Véase http://www.policia.cl/cuentapublica2012/paginas/investigacion_criminal.htm, p. 22 y s.s.

fiscales trabajan con un estándar para poder lograr, al menos, una probable condena en juicio. En palabras de un fiscal: “los policías luego de lograr la detención, te entregan el caso y luego se olvidan de todo”. Llega a tal punto la concepción de que su trabajo ha concluido, que los fiscales tienen gran dificultad para poder preparar a los policías para un juicio oral e incluso llevarlos ese día para que declaren frente al tribunal. En ocasiones los fiscales deben hablar con los jefes de los funcionarios para que los autoricen. Si bien se logra, las instituciones policiales están tan desmarcadas generalmente del proceso de juicio oral, que algunas veces los autorizan con el costo de quitarles un día de feriado legal y sin ninguna ayuda económica para movilizarse y alimentarse. Como nos dice un fiscal: “eso significa sacar a un policía de la calle, por eso no les gusta”.

Los policías basan su función en las detenciones y su trabajo diario se adecua a ello. Cuentan fiscales que cuando los policías necesitan lograr número de detenidos a fin de mes, salen a las plazas públicas a buscar personas consumiendo algún tipo de droga o a buscar personas con órdenes de detención pendientes, o llaman a los fiscales para que les den órdenes de detención que tramitar. Incluso hay una frase, señalan los fiscales, que dice: “podar y no cortar”. Esta situación se da cuando los policías tienen información de una banda criminal pero sólo informan al fiscal de la participación de uno de ellos, con el fin de guardar el resto de los detenidos para el próximo mes.

Un fiscal nos relata: “para poder lograr que me trabajen un número de órdenes de investigar, yo transo con ellos. Acuerdo pasarles las órdenes de detención a ellos para que me hagan las órdenes de investigar”. De hecho algo más ilustrativo para consignar la lógica de las detenciones es el lema que posee la PDI: “Investigar para detener”.

Esto es percibido por los jueces de garantía. Se señala que diariamente en las audiencias de control de la legalidad de la detención se puede apreciar que en un número considerable las policías detienen a los ciudadanos sin causal legal que los habilite. Al respecto, la Defensoría Penal Pública ha establecido que las detenciones ilegales han aumentado un 140% en los últimos dos

años⁹⁴. El tema, según la percepción de fiscales y jueces, es que la declaración de ilegalidad realmente no funciona –como teóricamente debería ser– como un desincentivo a las policías para evitar que hagan detenciones en estas circunstancias. Esto tiene mucho sentido, porque a los policías no los evalúan generalmente por la forma en que realizan las detenciones ni tampoco por los resultados investigativos de un caso. Como su evaluación es por número de detenidos, no les resulta importante su declaración de ilegalidad y por ende, en muchas ocasiones, el fracaso en la persecución criminal de los casos. Cabe sumar a lo anterior, que los policías dan cuenta al fiscal de las detenciones que realizan y son estos últimos los que deciden quiénes pasan al día siguiente a la audiencia de control de legalidad de la detención. En este contexto, son los fiscales quienes deben defender la labor policial, por tanto, tienen el espacio de decidir en qué casos realmente vale la pena defender su legalidad. El problema es que en la práctica los fiscales tienen poca discrecionalidad para elegir los casos en los que el trabajo policial realmente amerite y se justifique la defensa ante un tribunal, por lo que terminan defendiendo en muchas ocasiones casos en los cuales realmente no era razonable hacerlo. Principalmente, esto se debe a las consecuencias políticas que implica dejar a un imputado en libertad. De hecho, comenta un entrevistado, hace un tiempo hubo un caso en que un fiscal ordenó a la policía liberar a los detenidos y dejarlos citados ya que habría problemas de legalidad con la detención; esto salió a la luz pública, y claramente se generó un revuelo mediático que terminó con un sumario administrativo en contra del fiscal, y al mismo tiempo, éste mismo solicitó una orden de detención de los imputados. Por supuesto el tema tampoco es tan fácil de zanjar, ya que surgiría la crítica de que la valoración de la legalidad de la detención está entregada al juez por ley, especialmente, para generar desincentivos a las policías respecto a su actuar indebido y no a los fiscales. Pero también es verdad que los fiscales terminan pagando “culpas ajenas” por malos procedimientos policiales. Por ello, es importante revisar esta situación, especialmente,

⁹⁴ Véase <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/02/04/detenciones-ilegales-aumentan-en-chile-un-140-en-los-ultimos-dos-anos/> [consultado el 4 de febrero de 2013].

con el acceso a las cifras de detenciones ilegales de las diversas instituciones a cargo.

Claramente cuando las investigaciones son mediáticas es importante el resultado investigativo del caso. En esas circunstancias las policías sí están bajo la atenta mirada de la ciudadanía, por lo que se esmeran mucho más para dar crédito de que son capaces de realizar una labor eficiente y eficaz. De hecho, comentan fiscales, las policías buscan mostrarse con mayor notoriedad cuando está la prensa cubriendo algún caso. Por ello, son muy comunes los puntos de prensa con los policías a cargo de las investigaciones, dando cuenta de los resultados, exhibiendo las especies incautadas, entre otras cosas. Incluso, algo criticado por jueces de garantía es que los policías exhiben a los detenidos a los medios de prensa. Es una “tradición” arraigada sacar a los detenidos del cuartel policial hacia los carros policiales para que la prensa pueda fotografiarlos o grabarlos, y que los jueces se han encargado de remarcar siempre que no debe realizarse. Los mismos fiscales han dicho esto a los efectivos policiales, pero no se ha podido erradicar esta práctica porque como señala un fiscal: “la policía trabaja para la prensa”.

Cabe sumar que junto a los lineamientos propios de cada policía, también se encuentran los del gobierno de paso. Como las policías dependen orgánicamente del Ministerio del Interior y de Seguridad Pública, éstos también incorporan una serie de objetivos que son disímiles en muchos sentidos a los del Ministerio Público. Como señala un entrevistado de la PDI: “no sólo nos regimos por los objetivos de la misma institución, sino también por los del Gobierno, como por ejemplo el Plan Chile Seguro”. Un entrevistado de Carabineros señala: “piensa que nosotros también tenemos la presión del Gobierno para realizar el trabajo”.

En suma, la agenda de la policía es diversa de la del Ministerio Público. Ambos trabajan para objetivos distintos, y obviamente eso genera una serie de incompatibilidades, descoordinaciones y fracasos investigativos.

Ahora bien, actualmente las policías han intentado establecer indicadores que reflejen mayor calidad en sus secciones investigativas. Por ejemplo, en la PDI se establecieron indicadores de gestión para las secciones de Bicrim y Biro que buscan aumentar en un 5% –en el

periodo 2011 y 2012– el esclarecimiento de delitos de robos y receptación. En Carabineros, específicamente en OS-9, existe una serie de indicadores que permiten mostrar mayor calidad investigativa combinada con aspectos cuantitativos: no basta con que sus funcionarios logren detenciones, sino que esa circunstancia debe estar acompañada con el hecho de que el fiscal decida formalizar al imputado por un determinado delito, por ejemplo. También se les encomienda desarticulación de bandas criminales.

En las estructuras más funcionales de Carabineros, que son las comisarías, se ha implementado el STAD. Éste es un sistema de control de gestión de la labor de Carabineros en las comisarías con el objetivo de reducir la criminalidad en determinados sectores geográficos, inspirado en el famoso COMPSTAT implementado en los 90 en Nueva York. Como se ha señalado: “este nuevo sistema apunta a la innovación, a mejorar las primeras diligencias, maximizar los recursos, aumentar la capacidad de gestión, potenciar la figura del carabinero y el liderazgo a todo nivel en la institución, que sea siempre proactivo y que su lógica esté permanentemente centrada en la detección del delito y cómo neutralizarlo, con un claro sentido de urgencia”⁹⁵. Este sistema tiene dos partes. La primera consiste en la producción de información delictual, lo cual ha implicado la generación de un software o tablero en línea que reúne toda la información acerca de la ocurrencia de delitos, que se encuentran presentados de manera evolutiva en años, meses y semanas. La segunda parte, en base a la información producida por el sistema informático, consiste en reuniones periódicas (semanales) en las que jefes de la policía (comisarios) rinden cuentas a sus superiores de las alzas o bajas en la ocurrencia de delitos en el sector que le corresponde a su unidad policial. Esta rendición implicará generalmente la determinación de patrones delictuales relacionados con la comisión de algún delito, y posteriormente, la generación de estrategias para reducir dicha criminalidad. Según señalaron desde la Subsecretaría de Prevención del Delito, se exigen acciones en tres dimensiones: prevención de delitos (por ejemplo, poner policías en determinados lugares), persecución (por ejemplo, desplegar a las secciones investigativas para

⁹⁵ Véase <http://www.seguridadpublica.gov.cl/stad.html> [Consultado el 2 de octubre de 2012].

identificar autores) y relaciones comunitarias (por ejemplo, repartir una cartilla en la que se recomiendan conductas para evitar robos).

Lo relevante de este sistema es que incorpora a la labor policial una nueva lógica, en la cual ya no basta lograr detenidos sino que hay que dedicar mayores esfuerzos a la comprensión de los problemas delictuales y generar estrategias de prevención y persecución penal al respecto. Como señalaron desde la Subsecretaría de Prevención del delito, la rendición de cuentas ya no está en los procesos sino que ahora se responde por resultados: “tradicionalmente siempre las policías rindieron cuentas respecto a los procesos... hice 5000 controles de identidad, hice tanto número de controles de alcoholtest, tanto número de detenidos... versus el STAD, en el que la rendición está en la reducción de la delincuencia”.

A pesar de ello, el COMPSTAT –de donde proviene el STAD– ha sido criticado en varios aspectos. El primero es que este tipo de política mide su efectividad a través de la disminución de las tasas de denuncias; por ello, cuando los porcentajes de denuncias bajan se señala como causa de ello la implementación de las estrategias de este sistema. Esto es problemático porque la baja de las denuncias se puede deber a muchos factores y no necesariamente a que las estrategias que se implementen hayan sido efectivas. La baja de denuncias puede deberse, por ejemplo, a una disminución en la confianza de los ciudadanos en las instituciones de persecución penal o en la generación de desincentivos de las policías para denunciar⁹⁶. Esto último es una situación tradicional de los cuerpos policiales en todas partes del mundo. Los policías para evitar denuncias señalan que los hechos no son constitutivos de delito, o que son de una menor gravedad. Señalan que debe denunciarse en el lugar del domicilio del denunciante; que no se va a lograr nada, o las mismas prácticas dentro de los cuarteles policiales para dilatar y hacer engorroso el proceso de denuncia son algunos de los ejemplos. Por tanto, medir los índices de delincuencia de esta manera ha sido bastante cuestionado.

⁹⁶ Respecto a las críticas, véase la opinión de Mauricio Duce en <http://blogs.elmercurio.com/columnasycartas/2012/10/26/cifras-de-delincuencia.asp> y la de Lucia Dammert en http://blog.latercera.com/blog/ldammert/entry/denuncias_y_delitos_el_problema [ambos consultados el 26 de octubre de 2012]

El segundo es que existe una serie de cuestionamientos a si este tipo de políticas son realmente las causantes de la disminución de la criminalidad. Criminólogos, sobre todo en Estados Unidos, señalaron hace bastantes años sus dudas respecto a si el COMPSTAT fue el factor relevante para lograr la baja en las tasas de criminalidad en aquel país⁹⁷. En el caso del STAD, se han publicado cifras que señalan una disminución en las tasas de denuncias de delitos de mayor connotación social, atribuyéndole la responsabilidad de esa baja al STAD. Esto, a pesar de que no existe algún estudio o investigación con alguna aproximación práctica que permita corroborar lo anterior. Al mismo tiempo, al COMPSTAT se le han cuestionado las tácticas policiales que fueron ejecutadas caracterizándolas como represivas y racistas⁹⁸.

Lo tercero, es que en el STAD no participa el Ministerio Público. Por tanto, las decisiones respecto a cómo se va a investigar o cualquier directriz no están siendo tomadas en cuenta, sobre todo cuando es el Ministerio Público quien legalmente tiene esta misión. Un entrevistado de la Subsecretaría de Prevención del Delito señaló que se ha invitado al Ministerio Público a participar en estas reuniones semanales del STAD y si bien han manifestado su interés, esto no se ha concretado formalmente sino que más bien a iniciativa de algunos fiscales⁹⁹.

Para concluir, lo que uno se pregunta es por qué la lógica de las detenciones se mantiene vigente en las instituciones policiales de forma generalizada. Una primera razón, podría relacionarse con que el foco de las policías –principalmente– se sitúa en la prevención y en el trabajo con la comunidad. Desde el gobierno, un entrevistado nos

⁹⁷ Por ejemplo, véase ROSENFELD, Richard; FORNANGO, Robert y BAUMER, Eric. "Did ceasefire, compstat and exile reduce homicide?" Journal: *Criminology and Public Policy*, Vol. 4, Nº 3, Florida, 2005, disponible en: <http://www2.gsu.edu/~crim/cpp%204-3%20Rosenfeld.pdf> [consultado el 6 de noviembre de 2012]. También véase LARDNER, James. "Can you believe the New York miracle?" *New York Review of Books*, Vol.4, Nº 13, New York, 1997.

⁹⁸ MAC DONALD, Heather. *Are Cops Racist? How the War Against the Police Harms Black Americans*. Ivan R. Dee Publishers, Chicago, 2003.

⁹⁹ Por supuesto, esto es una muestra más de que las políticas criminales entre las policías y el Ministerio Público son disímiles. Sin perjuicio de esto, previo a la publicación de informe ha surgido la idea de que el Ministerio Público participe en lo que denominaron "STAD investigativo". Véase *Diario La Tercera* Online: <http://diario.latercera.com/2012/11/13/01/contenido/pais/31-122870-9-reforma-chahuan-anuncia-plan-para-medir-la-calidadde-los-informes-policiales.shtml> [consultado el 13 de noviembre de 2012].

señala que el principal afán del poder ejecutivo es marcar presencia policial en las calles, de manera de generar la tranquilidad en la comunidad, demostrar que se los está protegiendo. Por tanto, la faceta investigativa –incluso teniendo a una policía eminentemente investigativa como la PDI– no es una prioridad necesariamente. Esto puede apreciarse en las cuentas públicas de la policía, en las que el rol preventivo es una pauta central en las rendiciones de su labor¹⁰⁰.

Una segunda razón estaría relacionada a que la estructura orgánica y funcional de las policías no les exige una verdadera rendición de cuentas en el ámbito investigativo. El principal responsable ante el éxito o fracaso de las investigaciones criminales es el Ministerio Público. Es esta institución quien debe responder ante los jueces de garantía y de tribunal oral por los procedimientos policiales mal realizados, y finalmente, ante la opinión pública. Por ello, no hay una responsabilización de las policías por su trabajo investigativo, lo que genera que no haya mayores incentivos para priorizarla o modificar ciertas lógicas problemáticas. Cabe sumar a lo anterior, que las policías en nuestro país son la institución estatal mejor evaluada durante años; en la encuesta realizada por la Fundación Paz Ciudadana y Adimark en julio de 2012, ambas policías fueron evaluadas con nota 5,0¹⁰¹. Esto en opinión de un académico genera dos situaciones: la primera es positiva, ya que si uno revisa la percepción ciudadana de las policías en Latinoamérica podrá apreciar que no es buena, principalmente por los niveles de corrupción que poseen. Pero produce otro aspecto negativo. Al ser bien evaluadas, hay una mayor protección a la labor policial y por ende, menor voluntad política para modificar núcleos problemáticos¹⁰². En ese contexto, a pesar de que hay información empírica que demuestra los defectos que hay en la tarea investigativa de las policías, no hay mayor intención de arreglar esta situación si la institución está bien evaluada.

¹⁰⁰ En Carabineros, véase

http://www.carabineros.cl/cifras/version_pdf/carabineros_en_cifras_2011.pdf, y la PDI, véase http://www.policia.cl/cuentapublica2012/paginas/investigacion_criminal.htm.

¹⁰¹ Disponible en: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20120816124451.pdf.

¹⁰² Esto podría explicar por qué el Ministerio Público ha enfrentado a las policías a través de la prensa. Como se encuentran blindadas pública y políticamente, intentan generar una presión mediática para lograr mayor voluntad de lograr cambios.

CAPÍTULO III

Recomendaciones

En el siguiente capítulo, presentaremos una serie de recomendaciones para mejorar la eficacia en la persecución penal de los robos violentos. Se trata de ideas generales para que el Ministerio Público y las policías las tomen en consideración a la hora de intentar implementar políticas para mejorar este aspecto.

Por supuesto, estas propuestas deben ser valoradas mesuradamente; debe entenderse que resulta difícil para todos los sistemas de justicia criminal tener tasas de desestimación de casos muy bajas y tasas de resolución de casos muy altas. La realidad indica que los recursos y las capacidades de los mecanismos de persecución penal son limitados, por lo que siempre –y en todas partes del mundo– las cifras de casos que no se investigarán serán importantes. Por ello, nuestro objetivo es presentar ciertas ideas generales para mejorar la persecución penal, cuyas limitaciones por supuesto son reales, pero a la luz de la experiencia comparada pueden resultar una mejoría dentro del trabajo investigativo que se viene realizando.

Sin perjuicio de aquello, los órganos encargados de la persecución penal deben intentar maximizar sus capacidades. En ese sentido, la generación de una organización y estructura investigativa que posea una potencial eficiencia y eficacia investigativa resulta imperante de discutir y establecer. El Ministerio Público y la policía deben focalizar sus recursos y capacidades para generar mecanismos más eficientes y eficaces de persecución.

En ese contexto se presentan estas ideas para mejorar la problemática investigativa de los robos.

1. Se requiere una política criminal destinada a mejorar la eficacia en la investigación de los robos violentos.

Una de las cuestiones que se pudo constatar en esta investigación es que no existe en el Ministerio Público una política general por mejorar la persecución penal en los robos violentos. Por ello resulta necesario que se plantee y se implementen ideas en este sentido¹⁰³.

Esto implica que el Ministerio Público debe tomar decisiones importantes respecto a cómo va a perseguir este tipo de delitos. Se sabe que la criminalidad compleja –como los robos– provienen de problemas delictuales que son complejos, y por tanto, la forma en que se investiga actualmente no es la adecuada.

Por ello, en primer lugar el Ministerio Público debiera modificar la visión “caso a caso” que tiene actualmente. Es decir, la institución debe ser capaz de dejar la lógica de ser una máquina que se dedica a procesar los casos que van entrando al sistema. Debe comprender que detrás de los casos hay una problemática delictual que los subyace y sus esfuerzos debieran estar destinados a conocerla y diseñar estrategias para abordarlos. De otra manera, se seguirá viendo a los casos como fenómenos aislados y parciales, utilizando sus recursos en lo mismo con pocas posibilidades de lograr resultados concretos.

Esto tiene mucho sentido con el rol que debiera cumplir el órgano encargado de la persecución penal. Lo que uno debiera pensar, y al menos en algunos países se concibe así, es que a la sociedad no le interesa en demasía un Ministerio Público que destaque por manejar flujos de trabajo y tener los números al día. Lo que le interesa en gran parte, es que el Ministerio Público se haga cargo de la problemática que hay detrás de la comisión de un delito.

Una visión más global de los casos, como fenómenos criminales, permite generar estrategias de persecución mucho más focalizadas en cuanto a los recursos disponibles y mucho más acertada desde el

¹⁰³ Salvo como advertimos anteriormente, hay una propuesta por mejorar la persecución penal en estos delitos (véase nota al pie N° 32). En el mismo sentido, en diciembre de 2012 se realizó una cumbre entre Fiscales Regionales y Generales de Carabineros de cada región para debatir sobre la coordinación y el trabajo futuro entre ambas instituciones. Para ello, véase http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/sala_prensa/noticias_det.do?id=2548 [consultado el 17 de diciembre de 2012].

punto de vista del rol que juega en la sociedad. Por supuesto que la persecución de delitos individuales es relevante, pero el establecimiento de la visión más global destinada a los problemas delictuales resulta imperante también.

Lo segundo es que las decisiones que se tomen claramente serán difíciles. El manejo político de una institución muchas veces desincentiva la toma de decisiones más impopulares, pero lo que sucede actualmente es un escenario donde se disfrazan situaciones. La investigación de los robos violentos en su mayoría no tiene resultados y sin perjuicio de ello se le dice a la víctima que se investigará “por cumplir”. Esto, desde el punto de vista de los recursos estatales que se pierden en dicho contexto, no es aceptable. Las decisiones importantes deben tomarse, lo que no significa que no se hará nada al respecto. El Ministerio Público debe cambiar su enfoque investigativo y debe mostrar que a pesar de las dificultades en los recursos y por supuesto de la realidad humana, está haciendo los máximos esfuerzos para obtener resultados. Eso conlleva a explicitar sus políticas de persecución señalando los alcances y dificultades. Lo mismo debería aplicarse a las policías, que actualmente tienen un déficit considerable de transparencia acerca de sus políticas de persecución.

Estas decisiones implicarán por supuesto focalizar los recursos en aquello que permita obtener los mejores resultados. El Ministerio Público debe apostar a las formas de trabajo y a los casos más relevantes para la sociedad. No se puede investigar todo, y si se investiga, no se puede brindar el mismo esfuerzo a todos los casos. Por ello, la definición de las estrategias de persecución más eficaces que se encuentren en los casos más relevantes permite utilizar los recursos de mejor manera y obtener mayores resultados.

Lo tercero es que las decisiones que se tomen por supuesto estarán dirigidas a exigirle mayor calidad en sus resultados al Ministerio Público. Como se ha dicho en este informe, la lógica cuantitativa ha dominado los doce años de existencia del Ministerio Público. Por ello, puede ser un momento importante para requerirle mayor calidad en sus investigaciones y sus resultados. Lo que dicen los números no necesariamente representa una realidad positiva respecto a la persecución penal de delitos y sobre todo de los graves. En ese contexto, además de esperar una buena gestión (que son los números)

se debe esperar que lo anterior se traduzca en resultados de mayor calidad y que se rinda cuentas al respecto. Si sus fiscales logran un determinado porcentaje de condenas, es importante saber no sólo en qué delitos sino también el impacto en la sociedad al respecto. No es lo mismo conocer que se condenó a tres acusados que saber que esa sanción implicó además desbaratar una banda criminal dedicada al robo de casas en sectores residenciales.

2. Implementación de una metodología investigativa y organizativa.

Para que las ideas anteriores no queden en lo teórico, es necesario encontrar una metodología, organización y forma de trabajo que las repliquen en la práctica.

Ante ello, y de acuerdo a la experiencia comparada, voy a proponer una metodología que permitirá mejorar la forma de abordaje y los resultados en este tipo de delitos.

a) Primeras diligencias y protocolos investigativos de la policía.

Una de las cuestiones vitales para lograr una mayor probabilidad de esclarecimiento de los delitos son las primeras diligencias investigativas. Si uno revisa la literatura comparada, podrá darse cuenta de que el trabajo inicial en el sitio del suceso resulta vital para el éxito investigativo¹⁰⁴. Sin una investigación preliminar exhaustiva del sitio del suceso luego de cometido el delito seguramente se condenará el caso al fracaso en cuanto a su esclarecimiento. Como sistematiza un autor norteamericano: “Si la investigación criminal fuera un automóvil, la escena del crimen sería el motor que lo alimenta. Sin un buen motor, el automóvil no podrá ir a ninguna parte”¹⁰⁵. El trabajo del sitio del suceso y las demás indagaciones preliminares son tan relevantes que si en las 72 horas siguientes a la comisión del delito no hay mayores pistas acerca de quién lo pudo haber cometido, el caso

¹⁰⁴ “The preliminary investigation is the most important part of the criminal investigation process”. Véase PALMIOTTO, Michael. *Criminal Investigation*, Fourth Edition, CRC Press, Taylor and Francis Group, UK, 2012.

¹⁰⁵ GIACALONE, Joseph L. Op.Cit. p. 37. La traducción es mía. De hecho para el caso de los robos el mismo autor señala que “la clave para resolver los robos es arribar a la escena del crimen lo más rápido posible y convencer a la víctima para identificar al autor (es)” (la traducción es mía).

improbablemente vaya a ser resuelto¹⁰⁶. Por ello, los recursos que posee el sistema deben focalizarse en gran parte en las primeras diligencias realizadas por la policía y dirigidas por el fiscal.

Por tanto, el Ministerio Público y la policía deben prestar mucha relevancia al trabajo que se hace una vez cometido el delito. Esto significa que además de la llegada de las patrullas policiales (generalmente Carabineros), debe presentarse un equipo especializado en la investigación criminal y otro en el levantamiento y procesamiento de la evidencia que se puede encontrar. Al menos ese trabajo, desde la experiencia que hay, permite recopilar la mayor cantidad de información posible para lograr investigaciones exitosas. Es relevante porque el autor podría estar cerca del lugar de comisión del delito, los testigos puede que estén en el sitio del suceso, la evidencia podría contaminarse por condiciones climáticas o intervención de terceros, o incluso una víctima cuya vida está en peligro podría querer brindar información, entre otras cosas¹⁰⁷.

Para poder lograr esto hay que tener en cuenta varias cosas. La primera es que resulta difícil pensar que todo este aparataje puede realizarse en cada uno de los robos violentos que se cometen y llegan al sistema. No hay suficientes patrullas policiales ni policías investigadores que puedan ir a todos los sitios del suceso. En ninguna parte del mundo esto se podría hacer. Por lo tanto, lo que debe elaborarse son protocolos que definan las prioridades y a la vez el trabajo determinado que se hará al respecto. Es decir, protocolos de trabajo entre policías y el Ministerio Público, que defina las características del robo y cómo se va a abordar.

En consecuencia, resulta un desafío muy relevante establecer protocolos de trabajo que definan dónde se abocaran los esfuerzos, determinando las características del robo y todas las diligencias que deben realizarse. Veamos el siguiente ejemplo:

¹⁰⁶HESS, Karen M. y HESS, Christine. *Criminal Investigation*, Ninth Edition. Delmar Publications, 2010, p. 243.

¹⁰⁷HESS, Karen M. y HESS, Christine. Op.Cit. p. 13.

Prioridad 1:

- o Características del delito:
 - Robos en casas particulares donde se haya intimidado a sus moradores o se haya utilizado la violencia y causado algún tipo de lesión o incluso la muerte.
 - Robos con utilización de violencia que haya causado algún tipo de lesión o muerte en la vía pública.
 - Robos con violencia o intimidación en locales comerciales, sucursales bancarias, caminos transportadores de mercadería o valores, u otras similares.
 - Robos en casas particulares.
 - Robos con secuestro y con violación.
- o Forma de trabajo:
 - Policías de las patrullas policiales deben proteger el sitio del suceso, identificar víctima/s y testigo/s.
 - Secciones investigativas en el sitio del suceso para recopilar la mayor cantidad de información de la víctima y testigos. Realizar reconocimientos fotográficos e indagar y conseguir videgrabaciones si las hay.
 - Personal de los laboratorios criminalísticos deben realizar levantamiento de evidencia y procesamiento de ésta.

Prioridad 2:

- o Características del delito:
 - Robos con intimidación en la vía pública sin provocar lesiones, ni secuestro ni algún acto constitutivo de delito sexual.
- o Forma de trabajo:
 - Secciones investigativas en el sitio del suceso (o en otro lugar) para recopilar la mayor cantidad de información de víctima y testigos. Realizar reconocimientos fotográficos e indagar y conseguir videgrabaciones si las hay.

Prioridad 3:

- o Características del delito:
 - Robos con sorpresa.
 - Otros robos.
- o Forma de trabajo:
 - Policías deben presentarse para recopilar la mayor cantidad de información de víctima y testigos. Realizar reconocimientos fotográficos e indagar y conseguir videgrabaciones si las hay.

Como puede apreciarse, hay una definición de los robos más graves y esto está en completa relación con las diligencias que deben realizarse. Entre más graves, mayor trabajo y recursos deben destinarse. Sin perjuicio de que todos los delitos causan una conmoción considerable en la ciudadanía, la realidad fuerza a focalizar los recursos en aquellos que mayor impacto causen en la sociedad y tendrán mayores posibilidades de esclarecimiento.

En todos estos casos, la prognosis de la viabilidad del caso es muy importante. Resulta trascendental que ante casos en que realmente no se obtendrán resultados se tomen decisiones de desestimación temprana, de manera de ahorrar recursos y poder focalizarlos en casos actuales o futuros en los que pueda haber una mejor probabilidad de esclarecimiento. Por supuesto, esta decisión debe tardar de acuerdo a la prioridad establecida; en la prioridad uno, pareciera ser razonable que la decisión se demore más por la gravedad del caso. El sistema estará más dispuesto a asumir un mayor gasto de recursos en estos casos ya que a la sociedad le interesa esto. En el resto de las prioridades, las decisiones podrían ser más tempranas.

Ahora, esto no implica que el trabajo de las policías y del Ministerio Público termine ahí. No se podrá brindar la misma atención a todos los delitos en las primeras diligencias, pero sí un trabajo posterior desde otra perspectiva: toda la información recopilada es útil para un trabajo de análisis delictual que permita resolver casos anteriores como también generar estrategias de persecución para casos futuros. Esto lo veremos más adelante.

Para lograr la definición de protocolos en la cual realmente se vislumbre una verdadera aplicación y un potencial éxito, son necesarias varias consideraciones. La primera es que la construcción de estos protocolos debe ser consensuada entre todos los intervinientes en la persecución penal. Como los protocolos se han establecido de forma interna por las policías o el Ministerio Público los ha hecho para las primeras, es necesario que todos estén de acuerdo en las diligencias que deberán realizarse y en qué casos. De otro modo, simplemente no se realizarán aquellas que las policías no hayan acordado y la fiscalía no tendrá forma de controlarlo.

En la construcción de estos protocolos debe considerarse que la comisión de los delitos es dinámica. Hay patrones bien asentados de cómo se comete el delito, y por ende, esto permite saber cómo afrontarlos. A pesar de ello siempre hay espacio para que las condiciones vayan variando, por lo que la elaboración de los protocolos debe tomar en cuenta esto y permitir dinamismo. Es decir, que los policías investigadores puedan realizar otras diligencias o adecuarlas de acuerdo a las vicisitudes del caso particular. Al mismo tiempo, es recomendable que estos protocolos puedan incorporar las particularidades locales de las fiscalías y policías, y no plantear una sola forma rígida de trabajar para todo el país. Puede existir un protocolo base que permita incorporar la realidad local de cada fiscalía y las policías.

Lo segundo es que es necesaria una mayor capacitación de los efectivos policiales más funcionales respecto al rol que cumplen en las primeras diligencias. La mayor cantidad de policías que existen son aquellos que se dedican a labores de patrullaje y prevención, pero desconocen de forma importante cómo deben comportarse y qué deben hacer cuando concurren a un sitio del suceso. Resulta indispensable que se los capacite acerca de la importancia de esto último, y se les brinden destrezas para poder desempeñarse de forma idónea cuando sea requerida su labor¹⁰⁸. Por ejemplo, conocer la información que deben recabar y cómo plasmarla de forma adecuada en el reporte policial. Claramente, el conocimiento de los protocolos es vital para estos funcionarios y debiera ser parte de su formación. La idea es que exista un conocimiento uniforme de lo que cada sección

¹⁰⁸ Esta capacitación debe hacerse extensible a los funcionarios de las secciones investigativas.

investigativa está en condiciones de ofrecer y de lo que cada funcionario policial puede y debe realizar. Esto también ayudaría a los fiscales a conocer las capacidades reales de cada sección investigativa.

Lo tercero es que es evidente que para poder implementar un sistema de trabajo como el propuesto como ejemplo, se requerirá una mayor dotación de funcionarios policiales, ya que la percepción de los fiscales es que la dotación es insuficiente. Respecto a Carabineros, no obtuvimos el número exacto de funcionarios dependientes de los cuarteles policiales más operativos (comisarías), de las secciones investigativas y los laboratorios; a través de una solicitud de información se dijo que la divulgación de aquellos datos podría afectar el debido cumplimiento de las funciones de dicho órgano. Respecto a la PDI tampoco se conoce el número exacto de funcionarios por unidad investigativa.

Cabe aclarar que la labor en las primeras diligencias que conformarán los protocolos no requieren necesariamente mayores facultades legales de la policía para poder realizar diligencias investigativas. Una de las principales reivindicaciones de la policía y de algunos sectores políticos es la búsqueda de mayor autonomía y potestades para poder investigar los delitos, que según éstos la actual legislación no admite¹⁰⁹. Existe la percepción de que si se concediera

¹⁰⁹ Artículo N° 83. Actuaciones de la policía sin orden previa. Corresponderá a los funcionarios de Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones de Chile realizar las siguientes actuaciones, sin necesidad de recibir previamente instrucciones particulares de los fiscales:

- a) Prestar auxilio a la víctima;
- b) Practicar la detención en los casos de flagrancia, conforme a la ley;
- c) Resguardar el sitio del suceso. Para este efecto, impedirán el acceso a toda persona ajena a la investigación y procederán a su clausura, si se tratare de local cerrado, o a su aislamiento, si se tratare de lugar abierto, y evitarán que se alteren o borren de cualquier forma los rastros o vestigios del hecho o se remuevan los instrumentos usados para llevarlo a cabo, mientras no interviniere personal experto de la policía que el Ministerio Público designare. El personal policial experto deberá recoger, identificar y conservar bajo sello los objetos, documentos o instrumentos de cualquier clase que parecieren haber servido a la comisión del hecho investigado, sus efectos o los que pudieren ser utilizados como medios de prueba, para ser remitidos a quien correspondiere, dejando constancia, en el registro que se levantara, de la individualización completa del o los funcionarios policiales que llevaren a cabo esta diligencia; En aquellos casos en que en la localidad donde ocurrieren los hechos no exista personal policial experto y la evidencia pueda desaparecer, el personal policial que hubiese llegado al sitio del suceso deberá recogerla y guardarla en los términos indicados en el párrafo precedente y hacer entrega de ella al Ministerio Público, a la mayor brevedad posible. En el caso de delitos flagrantes cometidos en zonas rurales o de difícil acceso, la policía deberá practicar de inmediato las primeras diligencias de investigación pertinentes, y dar cuenta al fiscal que corresponda de lo hecho, a la mayor brevedad.

mayor espacio de intervención a las policías se mejoraría la eficacia en la persecución penal. Esto último no es así. No existe evidencia empírica que indique que ante mayores atribuciones policiales hay mejores resultados investigativos; lo que hay más bien, para el caso de Chile, es evidencia que indica lo contrario. Las labores autónomas que realiza la policía se hacen de forma deficiente y no hay un control suficiente. Cabe sumar a lo anterior que la rendición de cuentas y la responsabilización ante las investigaciones por la policía es mínima. Por tanto, hay una falta de transparencia institucional y de confianza acerca de lo que realmente sucederá con esos espacios de mayores atribuciones, que actualmente las policías tampoco están dispuestas a entregar para ser intervenidas¹¹⁰.

b) Equipos de trabajo y seguimiento de las investigaciones.

Una de las cuestiones fundamentales que nos comentaron los fiscales es que las investigaciones más exitosas que han tenido se dieron en el contexto de un equipo de trabajo conformado por fiscales y policías. Es decir, cuando la relación entre ambos es mucho más personalizada, con mayor cercanía y comunicación, los resultados cambian radicalmente.

Por ello, resulta vital que para la investigación de este tipo de criminalidad se conformen equipos de trabajo entre fiscales y policías, en los que haya una plena identificación de quienes lo conforman. No es útil si es que se trabaja con policías en constante rotación que van cambiando en cada reunión. Es necesaria la individualización para así generar responsabilización por el trabajo investigativo que se encomiende y se asigne a los policías y al mismo fiscal.

d) Identificar a los testigos y consignar las declaraciones que éstos prestaren voluntariamente, tratándose de los casos a que se alude en las letras b) y c) precedentes;

e) Recibir las denuncias del público, y

f) Efectuar las demás actuaciones que dispusieren

¹¹⁰ Incluso, muchas de las diligencias ya están cubiertas por las actuaciones autónomas que define para la policía el artículo N° 83 del CPP, en especial el trabajo del sitio del suceso. Hay una cierta percepción de que el sitio del suceso es sólo el lugar físico donde se encuentra por ejemplo el cadáver. Esto es incorrecto, ya que debe entenderse el sitio del suceso como el espacio físico donde se encuentran las evidencias, lo que claramente incluye a los testigos que pudieron haber visto algo. En caso de duda, se supone que estos protocolos, por estar consensuados, sólo se necesitaría que la policía al dar cuenta al fiscal de la comisión de un delito éste último le indicara que procediera de acuerdo al protocolo determinado, generando por tanto la autorización respectiva.

Este equipo de trabajo debe ejecutarse en lo que en Estados Unidos se denomina “follow up investigation”¹¹¹. Esta fase se construye en base a lo obtenido y aprendido en la etapa preliminar de la investigación. Implica tomar decisiones investigativas respecto al caso luego de haber analizado las fortalezas y debilidades de éste. En algunos casos el Ministerio Público habrá estimado que no es necesario realizar mayores esfuerzos, pero en otros el equipo deberá acordar y ejecutar una serie de diligencias tendientes a lograr el esclarecimiento del hecho punible. Es probable que se deba ahondar en las declaraciones que se obtuvieron, o indagar en el historial de la víctima para buscar alguna conexión; también conversar con informantes o realizar un seguimiento de las armas o las especies robadas, incluso revisar o esperar los resultados de los laboratorios de criminalística y reevaluar la evidencia física.

Este equipo de trabajo lleva a que los policías y fiscales se hagan responsables del seguimiento de la investigación. Lo ideal sería que uno de los policías investigadores que llegue al sitio del suceso se haga cargo de ese caso ya que posee toda la información relevante, sin perjuicio de que otro pueda también tomar aquella labor. Todo esto es vital; la responsabilización y la asignación de labores determinadas resulta muy importante para controlar la realización de diligencias como también para crear incentivos para ejecutar bien su labor.

El policía investigador a cargo del caso deberá realizar las diligencias que se hayan acordado con el fiscal o que procedan por protocolo, pero siempre en la sintonía del equipo de trabajo. La idea es que se vayan analizando los avances regularmente para ir tomando decisiones respecto a la continuidad o desestimación del caso.

Lo que debe quedar claro es que no todos los casos que se investiguen necesariamente llegarán a ser objeto de un seguimiento posterior. Un número importante va a ser desestimado y será trabajado de otra manera. El resto de los casos deberá ser abordado por este equipo.

¹¹¹ HESS, Karen M. y HESS, Christine. Op.Cit. p. 19. También en GIACALONE, Joseph L. Op.Cit. p. 14.

c) Análisis delictual.

Como establecimos anteriormente, si no hay pistas acerca de un posible autor del delito dentro de las 72 horas siguientes a la comisión del robo las probabilidades de esclarecimiento son muy bajas. Por ello, no se justifica que se sigan destinando recursos para continuar la investigación en este contexto, ya que mayores resultados no se lograrán. Por tanto, se deben ahorrar para futuros casos en los cuales exista la necesidad de invertirlos en las primeras diligencias y también para ocuparlos en otro tipo de labores¹¹².

Respecto a lo último, el Ministerio Público debe realizar un trabajo distinto cuando no se justifique la realización intensiva de las primeras diligencias. En este contexto se inserta el análisis delictual.

El análisis delictual, a grosso modo, busca identificar en incidentes delictivos patrones o tendencias acerca de su comisión. En particular busca determinar los factores que intervienen y la forma en que se puede abordar para disuadir, detener o prevenir un delito¹¹³. Esto permite relevar información para luego generar un trabajo policial mucho más inteligente, a través de estrategias más idóneas para abordar las problemáticas delictuales.

El análisis criminal, como lo sistematiza Tudela, es relevante en tres sentidos. Primero, en que sin análisis delictual (en sus diversos tipos) no hay mayor efectividad en la reducción del delito. Segundo, el empleo del análisis del delito en el diagnóstico y el diseño de estrategias y políticas de reducción del delito es clave. Tercero, la buena gestión y desempeño de un analista puede ayudar a dar mayor validez a las actuaciones de prevención y persecución penal, mejorando la legitimidad social de la institución¹¹⁴.

¹¹² Como dijimos anteriormente, en los casos más graves sí se puede seguir realizando la labor más investigativa ya que es razonable gastar más recursos en este tipo de criminalidad.

¹¹³ SEPÚLVEDA, Martha. Op.Cit. p. 3.

¹¹⁴ TUDELA, Patricio. *Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina*. Fundación Paz Ciudadana, 2012, p. 8, disponible en: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20120622125143.pdf [consultado el 6 de noviembre de 2012].

Ahora, el análisis delictual (también denominado persecución penal inteligente, entre otros) puede comprender varias etapas:

- i. La gestión de información,
- ii. el análisis criminal y
- iii. la gestión de conocimiento.

La primera etapa consiste en la generación de información relevante respecto a distintos delitos que se van a analizar. En ese contexto, resulta relevante que todas las instituciones que intervienen en la persecución penal se encuentren coordinadas y conectadas al menos a través de un sistema que reúna toda la información posible. Actualmente, cada institución posee su propia metodología para generar la información delictual y no es compartida, lo que dificulta el acceso y las posibilidades de analizar de mejor manera los problemas delictuales. Por ello, la nueva iniciativa de reunir estadísticas de parte del Ministerio Público, policía y otras instituciones, resulta trascendental para lograr información relevante para las próximas etapas¹¹⁵. A su vez, la información de ambas policías y del Ministerio Público debe ser compartida y no pertenecer a cada institución individualmente.

Esto implica a la vez un desafío importante para las policías y fiscales en la recopilación inicial de la información. Para tener información útil para etapas posteriores, las policías deben ser capaces de ir desarrollando destrezas en sus funcionarios para que comprendan cuál es la información esencial en cada caso y a la vez logren plasmar todo ello en un reporte policial. Si esto último falla, el sistema generará información incompleta que afectará el trabajo de análisis.

Respecto a la segunda etapa (y tercera), luego de generada la información se debe dar inicio al trabajo de análisis. Es un proceso analítico de determinada información que tiene por objetivo relevar patrones y tendencias respecto a la comisión de determinados delitos. Este proceso, como sistematiza Javiera Blanco, cualquiera sea el nombre que recibe, implica un método científico para lograr un resultado. Es lo que en inglés se denomina Scanning, Analysis,

¹¹⁵ La iniciativa se denomina Centro Estratégico de Análisis Delictivo y Banco Unificado de Datos. Véase BLANCO, Javiera. Op.Cit. p. 12 y 13.

Respond, Assessment (SARA), que permite identificar *modus operandi*, patrones delictuales y asociar compañeros de delitos¹¹⁶.

Luego de analizada y obtenida la información, ésta debe utilizarse de algún modo de acuerdo a los objetivos de cada institución. En general, lo que uno debiera pensar es que a partir de la información relevada debieran plantearse estrategias de persecución destinadas a resolver los problemas que se han hallado. Para ello, existe una variedad de experiencias que se han conformado y que debieran ser tomadas en cuenta.

Este modelo permite generar una visión mucho más informada y global acerca de lo que puede estar sucediendo. La persecución de un solo delito puede ser muy restringida, ya que puede tratarse de una banda criminal o de fenómenos criminales nuevos que son muy difíciles de captar con una visión individual de los casos. Por ello la generación de información, junto con su análisis, permite tomar decisiones sobre la persecución penal mucho más informadas, y así propiciar la resolución de casos anteriormente “congelados” o perseguir futuros delitos.

Por esto, la idea que se ha discutido a propósito de los proyectos para fortalecer al Ministerio Público que buscan crear unidades de análisis en las fiscalías regionales pareciera ir en el sentido correcto.

De todas maneras, debe discutirse si esta tarea realmente debe estar encomendada a la fiscalía, quien determinará la forma en que interviene la policía, o más bien será la policía la principal responsable de este trabajo dando cuenta al fiscal de alguna manera. Esto es muy relevante para determinar la estructura de trabajo y los recursos necesarios para ello.

d) Incentivos institucionales y objetivos cualitativos.

Algo muy importante en toda institución es la generación de incentivos para que sus funcionarios ejecuten sus diversas labores dirigidas al cumplimiento de ciertos objetivos. No sirve de nada establecer objetivos o metas e implementar sistemas de trabajo sofisticados, si los funcionarios que las ejecutarán no tienen mayores

¹¹⁶ *Ibid.* p. 17 y 18.

motivaciones para dirigir su trabajo a ello. Es trascendental establecer estímulos que permitan dirigir la labor de los funcionarios a los objetivos institucionales diseñados.

Como se describió, actualmente no hay mayores incentivos para lograr resultados de calidad en la persecución penal. Las metas institucionales del Ministerio Público y policía con las que se evalúa a sus funcionarios son muy cuantitativas y están dirigidas a cumplir principalmente objetivos de gestión institucional más que resultados de calidad investigativa.

Esto en parte se debe a que la gestión ha sido lo primordial para ambas instituciones, en especial para el Ministerio Público. Los números marcan el quehacer diario de sus funcionarios, quienes se preocupan principalmente por mantener las cifras al día. Ahora, el problema no es la gestión en sí; toda institución moderna debe darle importancia a esto para mantener los flujos de trabajo manejables y estables. Pero lo que ha sucedido es que la gestión se ha convertido en la principal prioridad institucional y no una herramienta para lograr resultados. La gestión institucional permite a las instituciones administrar adecuadamente sus recursos para poder cumplir los objetivos principales. En el caso del Ministerio Público, la gestión debiera ser una herramienta que permitiera posteriormente lograr resultados de mayor calidad persecutoria y no su principal objetivo.

Por todo esto es que la generación de incentivos debe estar muy ligada al logro de objetivos de mayor calidad jurídica para ambas instituciones. No todo tiene que ser “números”, sino que luego de un análisis éstos deben traducirse en cumplimiento de metas de mayor calidad. Por ejemplo, puede perseguirse mayores condenas en los robos del total de causas asignadas. Pero luego, esos números deben reflejar resultados de calidad que la misma institución identifique previamente, como por ejemplo, que estas condenas sean en un porcentaje importante reflejo de la desarticulación de bandas criminales o de delitos cometidos en casas particulares, entre otras.

Ahora, claramente el establecimiento de objetivos más cualitativos que cuantitativos no es una tarea fácil. Medir la calidad de la labor de los funcionarios tiende a subjetivarse y puede acarrear problemas. Pero de todas maneras, la idea de que los números que se exijan permitan cumplir objetivos de mayor calidad es una idea importante. Es posible

compatibilizar lo cuantitativo con lo cualitativo. Eso sí, esta tarea es un desafío importante y debe debatirse.

Por lo pronto, al menos en la policía, un objetivo principal que debe plantearse es que las secciones investigativas tengan como prioridad la recolección de evidencia. El número de detenidos puede ser un indicador auxiliar, pero lo necesario e imperante para estas secciones es que recopilen evidencia conducente a lograr decisiones jurídicas de calidad en el proceso judicial. Si uno aprecia la forma de trabajo de las policías en otros países, éstas trabajan sobre la lógica de obtener pruebas para el juicio, por eso toda su labor tiene en cuenta aquel objetivo. No sirve de nada tener una prueba si fue obtenida ilícitamente, o no basta para sustentar un caso cualquier relato de un testigo. Por tanto, debe incorporarse la lógica de que no basta con la detención; su trabajo recién comienza con aquella circunstancia, viene luego la generación y sistematización de la evidencia, para finalizar con su declaración –si así fuera– en el juicio oral. El objetivo es que los policías investigadores trabajen con la idea un “caso” con la evidencia suficiente para poder ir a juicio¹¹⁷.

Pasando a un plano más general de los objetivos e incentivos, el tema no es fácil de zanjar y se requeriría una mayor reflexión al respecto, pero de todas maneras se puede dar ciertas pautas para la generación de mediciones de mayor calidad. Por lo pronto, esto implica la definición de ciertos objetivos y a la vez el establecimiento de mecanismos que generen incentivos para cumplir los primeros.

Respecto a los incentivos, está comprobado que el ser humano, nos guste o no, se mueve por incentivos, y los fiscales y policías no son la excepción. Ahora, los incentivos pueden ser muchos. Desde bonos económicos hasta reconocimientos institucionales o de sus pares, por ejemplo. En el contexto de fiscales y policías, las evaluaciones anuales permiten generar incentivos dirigidos a ciertos objetivos. Si los funcionarios son evaluados por el cumplimiento de determinados objetivos, claramente ejecutarán su labor en ese sentido, sobre todo si esta evaluación está ligada a bonos económicos. Por lo tanto, las evaluaciones anuales parecieran ser en la realidad chilena un buen

¹¹⁷ “Un investigador debe seguir un caso desde que el agresor responsable es detenido, juzgado, condenado y enviado a prisión”. La traducción es mía. Véase GIACALONE, Joseph L. Op.Cit. p. 5.

incentivo para dirigir comportamientos y poder cumplir determinados objetivos.

Respecto a los objetivos más cualitativos, hay varias consideraciones. La primera es que los objetivos que se planteen en la persecución penal deben ser consensuados entre la policía y el Ministerio Público. No es recomendable que sea una sola institución la que los plantee, ya que con seguridad la otra no estará del todo de acuerdo y no habrá mayores estímulos por querer cumplirlos. Por eso, resulta necesario que el Ministerio Público y las policías establezcan objetivos comunes para así alinear su trabajo en una sola dirección en determinados temas.

Lo segundo es que estos objetivos deben ser diferenciados de acuerdo a los delitos y los recursos disponibles. Es decir, no es posible establecer los mismos objetivos para todas las fiscalías y policías ya que en cada contexto varían las condiciones de trabajo. Por ejemplo, cada categoría delictual tiene sus propias particularidades y problemas, por ello la forma de abordarlos y de generar políticas al respecto deben ser diferentes. Eso puede implicar que la comisión de robos en una determinada parte de Chile responda a vicisitudes diversas que en otro lugar, con lo cual los objetivos que se pedirán no pueden ser los mismos. Pero también debe diferenciarse por la cantidad de recursos que se disponga, ya que el número de funcionarios y todas las herramientas que se requieran juegan un rol importante en los resultados que se pueda lograr. Así, no es lo mismo plantear objetivos para la Fiscalía Regional Centro Norte que para la Fiscalía Regional de Los Ríos. Por ello, es importante establecer objetivos en cada contexto.

Lo tercero es que hay que reflexionar sobre la relación entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio Público. Se ha planteado que el hecho de que el Poder Ejecutivo establezca ciertas metas para el Ministerio Público pareciera ser una intromisión en las facultades propias de persecución y otras que le entrega la Constitución Política, lo cual podría generar mayores defectos que virtudes. De hecho se han presentado algunas dinámicas de cumplimiento a todo costo que han cuestionado al Ministerio Público por supuestas manipulaciones de las cifras u otras situaciones problemáticas¹¹⁸. También podrían generarse

¹¹⁸ Se realizó un sumario administrativo para investigar estos hechos. Véase El Mercurio Online: <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id=lcff1d0e4-fe9d-4801-96ba-d70b4a1c8e40>

situaciones que afectan la confiabilidad de las instituciones, ya que este pago del bono no se somete al escrutinio público para saber cuál fue el rendimiento del Ministerio Público en las metas propuestas. De hecho, se pudo acceder a las consultorías que evalúan el cumplimiento de las metas sólo a través de una solicitud a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda por la Ley de acceso a la información pública. La opinión pública desconoce las razones por las que se premia al Ministerio Público y eso debilita la legitimidad de esta institución. Ante esto es necesario debatir sobre la regulación de estos bonos, en especial, respecto al contenido de los indicadores, si es que es el Ministerio de Hacienda la institución indicada para intervenir o en su caso si es que se justifica que sea un órgano externo al Ministerio Público quien participe en esta dinámica.

Por último, lo más relevante es que ambas instituciones deben mejorar en la calidad de sus rendiciones de cuentas. Si uno aprecia lo que hacen las fiscalías y policías, puede verse sólo una exposición de los aspectos cuantitativos del trabajo realizado. Sin perjuicio de que es relevante, no basta. La rendición de cuentas debe explicar y reflejar lo que los números indican. Lo que importa para evaluar si las instituciones están cumpliendo razonablemente sus objetivos no es tanto si los números son positivos, sino que los problemas delictuales más importantes que afectan a la sociedad están siendo afrontados o resueltos. Por parte de la policía, por ejemplo del número de detenidos, debería conocerse cuántas de estas detenciones se terminaron judicialmente a través de algún procedimiento, o cuántas de ellas correspondieron a la desarticulación de una banda criminal, etc. Respecto al Ministerio Público, las cifras de judicialización de causas deben responder a la resolución de problemas delictuales importantes. Si se aumenta la tasa de condena en un 10% hay que ver bien en qué casos se aplicó y qué consecuencias trajo para los fenómenos criminales, ya que es precisamente eso a lo que debe

[consultado el 15 de febrero de 2012]. Además, una ex funcionaria de la Fiscalía Nacional demandó al Fiscal Nacional por acoso laboral debido a las altas exigencias por cumplir las metas, y dicha acción judicial resultó acogida. Véase La Tercera Online: <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2013/01/680-506303-9-tribunal-condena-a-fiscalia-nacional-por-acoso-y-fallo-evidencia-ajustes-en.shtml> [consultado el 29 de enero de 2012].

responder ante la comunidad. Pero especialmente la policía debe ser la institución que mejore su rendición y transparencia; actualmente no hay responsabilización por las investigaciones.

Esta lógica conduce a que el Ministerio Público y las policías no sólo deben ser transparentes respecto a sus resultados sino también respecto a los objetivos. Sólo podrá evaluarse de una forma razonable si es que previamente se conoce lo que el Ministerio Público va a perseguir. Esto es algo vital para que estas instituciones logren y mejoren sus niveles de aprobación y legitimidad ante la comunidad.

Todas estas consideraciones en una visión macro implican que podría haber objetivos generales y otros más específicos por localidad geográfica. Así, si es que la Fiscalía Nacional y las policías consideran relevante la desarticulación de bandas criminales como objetivo principal, deberán traducir luego objetivos específicos para las fiscalías locales y las policías territoriales de acuerdo a las características de los delitos que se cometen y a los recursos de que se dispone. Establecido ello, las evaluaciones a fiscales y policías serán un reflejo del cumplimiento de esos objetivos más específicos. Esto deberá ir acompañado de una rendición de cuentas locales que comenten a la comunidad el cumplimiento de estos objetivos más específicos.

e) Recursos.

Una de las cuestiones centrales que se ha debatido respecto al Ministerio Público es la necesidad de una inyección de recursos para aumentar su número de fiscales y personal administrativo. Principalmente, porque hay opiniones que determinan que en las fiscalías la carga de trabajo se vuelve excesiva.

Ahora bien, esta carga de trabajo no necesariamente tiene que ver con la falta de fiscales o funcionarios administrativos. Las dinámicas y estructuras de trabajo junto a las políticas de selección de casos diseñadas por la Fiscalía Nacional han sobrecargado las distintas fiscalías con trabajo muchas veces innecesario y burocrático. Por ello, la carga de trabajo tiene que ver con políticas internas que han hecho que los fiscales y funcionarios se dediquen a la tramitación de causas, y se junte un gran número de papeles y carpetas que deben ser revisadas.

Por ello, puede ser real la necesidad de fiscales y funcionarios administrativos. Pero tal como señaló la consultoría del BID¹¹⁹ que analizó el proyecto de fortalecimiento del Ministerio Público, se requieren más funcionarios pero para hacer algo distinto. Esto tiene mucho sentido, ya que si se incorpora una mayor dotación de funcionarios lo más probable es que en uno o dos años las fiscalías van a volver a debatir sobre un posible aumento en la dotación. Es probable que con más fiscales y funcionarios la ruma de carpetas crezca y el papeleo que toma el quehacer diario se mantenga. Por lo tanto, es imperativo que el aumento de dotación sea para la realización de un trabajo distinto y con ideas de fondo diversas.

Respecto a la policía, como se dijo anteriormente, también requeriría una revisión sobre la dotación de sus secciones investigativas y periciales para poder realizar una prognosis del número de funcionarios necesarios que faltarían para realizar una labor como la que se propuso.

¹¹⁹ El informe del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) fue una consultoría encargada por el gobierno para evaluar el proyecto de fortalecimiento del Ministerio Público. El Informe del BID se encuentra en poder del autor.

REFLEXIONES FINALES

Una de las cuestiones centrales que debe tenerse en cuenta es que este informe y en general las investigaciones empíricas, tienen por objetivo entregar insumos para el debate y discusión de eventuales cambios en las instituciones que forman parte del sistema de justicia. Actualmente en Chile se debaten posibles cambios al sistema de justicia criminal. La mínima consideración que uno debiera esperar es que estas modificaciones se basen en evidencia empírica que demuestre nudos problemáticos del sistema. Uno de los temas, y no sólo por este informe sino por diversas investigaciones al respecto, debe ser la persecución penal. Hay una serie de defectos que han sido detectados y que deben ser resueltos, por supuesto, en un contexto de colaboración entre el Ministerio Público y las policías. Por lo tanto, se espera que este informe –dentro de sus limitaciones– pueda aportar a dicha discusión.

También es importante mencionar que resulta indispensable que tanto el Ministerio Público y las policías (y en general, todas las instituciones públicas) estén abiertas a la discusión académica y a brindar acceso a eventuales investigaciones futuras. Cuando las instituciones se blindan ante posibles críticas y se aíslan del debate externo sobre sus resultados, perjudican más que ayudar a la prosecución de un mejoramiento de su labor ante la sociedad. Una de las razones por la que los sistemas comparados han podido lograr una modernización relevante es porque hay una importante generación de información empírica que les ha permitido conocer sus defectos para luego tomarlas en cuenta a la hora de evaluar la ejecución de sus políticas.

Cabe destacar que una de las cuestiones principales que esta investigación constató es que la labor policial pareciera tener un rol muy relevante dentro del sistema. Generalmente los cambios se tienden a circunscribir en las fiscalías, pero la labor esencialmente investigativa le corresponde a la policía y es la que enfrenta las mayores dificultades. Por ello, las evaluaciones y posibles ajustes del sistema deben focalizarse principalmente en las policías, que

generalmente pasan desapercibidas ante la crítica académica, política y de la ciudadanía.

Por último, debe quedar claro que la persecución penal en todos los sistemas comparados, incluso en aquellos en los que los recursos parecieran no ser escasos es muy compleja. Las tasas de resolución y de judicialización de casos no son tan distintas de las de la realidad chilena. Es importante entonces tomar con mesura la labor del Ministerio Público y las policías, ya que éstos no podrán brindar la misma atención a todas las personas y no podrán investigar todos los delitos de la misma forma. Pero a pesar de ello, lo que sí debe esperarse es que se maximicen los recursos disponibles a través de procesos de trabajo y una organización idónea para intentar lograr resultados positivos en aquellos temas que socialmente son más relevantes.

BIBLIOGRAFÍA

I. Fuentes Bibliográficas

1. Alcaíno, Eduardo. "El archivo provisional: problemas y causas en la labor policial que influyen en su aplicación en el sistema de justicia criminal chileno". Actas del VII Congreso Nacional de Investigación sobre Violencia y Delincuencia, Santiago, 2011.
2. Baytelman, Andrés. *Evaluación de la Reforma Procesal Chilena*. Centro de Investigaciones Jurídicas Escuela de Derecho Universidad Diego Portales – Centro de Estudios de la Justicia Escuela de Derecho Universidad de Chile, Santiago, 2002.
3. Becker, Robert F. y Dutelle, Aric W. *Criminal Investigation*. Fourth Edition. Jones and Bartlett Learning, 2012.
4. Blanco, Javiera. *La gestión de la información y el análisis delictual en el marco de la persecución de delitos de alta complejidad*. Fundación Paz Ciudadana, Santiago, 2011.
5. Bernal, Carolina y De la Rota, Miguel. *Experiencias de los países de América Latina en la investigación de delitos complejos*. DeJusticia, Bogotá, 2012.
6. Castillo, Ignacio; Tapia, María de los Ángeles y Urzúa, María Isabel. *Estudio sobre la aplicación de archivos provisionales en Chile*. Universidad Andrés Bello, Santiago, 2011.
7. Cichini, Michael D. y Easton, Joseph G. "Reforming the Law on show ups identifications". The Journal of Criminal Law & Criminology, Vol.100, Nº 2, 2010.
8. De la Barra, Rodrigo. "Desafíos para la investigación y persecución penal de los delitos complejos en países de las Américas. Informe Nacional de Chile", en *Persecución de delitos complejos: Capacidades de los sistemas penales en América Latina*. Centro de Estudio de Justicia de las Américas, Santiago, 2010.
9. Duce, Mauricio y Riego, Cristián. *Proceso Penal*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2007.
10. Duce, Mauricio. "Nuevos desafíos del sistema de justicia penal", en *A 10 años de la Reforma Procesal Penal: Los Desafíos del Nuevo Sistema*. Ministerio de Justicia, Santiago, 2010.

11. Duce, Mauricio. “Desafíos en la investigación de delitos comunes: Reflexiones a partir de una investigación empírica”, en: Revista Sistemas Judiciales: Una perspectiva integral sobre la administración de justicia, N° 12. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Santiago, 2011.
12. Giacalone, Joseph L. *The Criminal Investigative Function: A Guide for New Investigators*. Looseleaf Law Publications, Incorporated, 2010.
13. Hess, Karen M. y Hess, Christine. *Criminal Investigation*, Ninth Edition. Delmar Publications, 2010.
14. Jackall, Robert. “Investigating criminal violence. Social Research: An International Quarterly”. Center for Public Scholarship, Vol. 67, N° 3, 2000, New York.
15. Lardner, James. *Can you believe the New York miracle?* New York Review, 1997.
16. Mac Donald, Heather. *Are Cops Racist? How the War Against the Police Harms Black Americans*. Ivan R. Dee, Chicago, 2003.
17. Meares, Tracy L. *Rewards for Good Behavior: Influencing Prosecutorial Discretion and Conduct with Financial Incentives*. Yale Law School, 1995.
18. Morales, Ana María y Galleguillos, Flavio. “Marco de Relaciones entre la Policía y el Ministerio Público en la implementación del nuevo procedimiento penal”. Revista de Estudios de la Justicia N° 2 / Centro de Estudios de la Justicia, Universidad de Chile. Santiago, año 2003.
19. Morales, Ana María y Welsch, German. *El reconocimiento de imputados en Chile y a nivel comparado*. Fundación Paz Ciudadana, Santiago, 2011.
20. Pamiotto, Michael J. *Criminal Investigation*, Fourth Edition. CRC Press, Taylor and Francis Group, 2012.
21. Ponce, Nataly. “Modelos de gestión en el Ministerio Público para la coordinación con las organizaciones policiales”. Revista de Sistemas Judiciales N° 11, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) – Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), 2006.

22. Riego, Cristián. “Nuevos desafíos del sistema de justicia penal”, en *A 10 años de la Reforma Procesal Penal: Los Desafíos del Nuevo Sistema*. Ministerio de Justicia, Santiago, 2010.
23. Ríos, Erick. *Gestión de Fiscalías: Consideraciones sobre los modelos y herramientas de gestión de las fiscalías*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), 2012.
24. Rosenfeld, Richard; Fornango, Robert y Baumer, Eric. Did ceasefire, Compstat and Exile reduce homicide?, *Criminology and Public Policy*, 2005.
25. Sepúlveda, Martha. *Introducción al análisis delictual*. Conceptos, Edición Nº 7, Fundación Paz Ciudadana, 2007.
26. Tudela, Patricio. *Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina*. Fundación Paz Ciudadana, 2012.
27. Varela, Fernanda y Schawaderer, Hernán. *Determinantes del temor al delito*. Fundación Paz Ciudadana, Santiago, 2009.
28. Vitar, Jorge. “El archivo provisional y su adecuada aplicación en el proceso penal chileno”. Tesis para optar al grado de Magíster en Derecho Penal y Procesal Penal. Profesor guía: Mauricio Duce Julio, Chile: Universidad Diego Portales. Facultad de Derecho, 2008, p. 5.

II. Páginas web

1. Carabineros de Chile <<http://www.carabineros.cl>>
2. Centro de Investigación e Información Periodística <<http://www.ciper.cl>>
3. Diario La Nación Online <<http://www.lanación.cl>>
4. Diario El Mercurio Online <<http://www.emol.com>>
5. Diario La Tercera Online <<http://www.latercera.com>>
6. Dirección de Presupuesto. Gobierno de Chile <www.dipres.gob.cl>
7. El Dínamo <<http://www.eldinamo.com>>
8. El Mostrador <<http://www.elmostrador.com>>
9. Fundación Paz Ciudadana <<http://www.pazciudadana.cl>>
10. Gobierno de Chile <<http://www.gobiernodechile.cl>>
11. Instituto Libertad y Desarrollo <<http://www.lyd.cl>>
12. Instituto Nacional de Estadísticas <<http://www.ine.cl>>
13. Ministerio Público <<http://www.fiscaliadechile.cl>>

14. Ministerio del Interior y Seguridad Pública

<<http://www.interior.gob.cl>>

15. Policía de Investigaciones <<http://www.policia.cl>>

ANEXO N°1

Metodología utilizada

El presente estudio tiene un carácter exploratorio y no busca proveer una imagen con pretensiones de representatividad de la realidad sobre la persecución penal en Chile.

Con dicho objetivo se realizó una investigación empírica respecto a la actividad investigativa de diversas fiscalías locales en la Región Metropolitana y de la fiscalía local de San Antonio en la Región de Valparaíso y también de las diversas secciones investigativas de Carabineros y la PDI en las localidades anteriormente dichas, específicamente, respecto a los robos violentos.

La metodología se basó en lo siguiente:

A. Análisis de información estadística y documental

Para la realización de este informe se utilizaron una serie de documentos. Respecto a la información estadística se trabajó principalmente con los boletines estadísticos que publica todos los años el Ministerio Público, en los que da cuenta de sus principales actuaciones respecto a su gestión institucional desde el año 2000 al 2011. También se utilizaron distintas encuestas que miden la victimización y la percepción de inseguridad de la ciudadanía, en especial, la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) y la realizada por la Fundación Paz Ciudadana y Adimark, ambas del año 2011.

Respecto a la información documental, principalmente se utilizaron diversos textos doctrinarios y empíricos relacionados a la persecución e investigación criminal de nuestro país, como también se consultó documentación de experiencias comparadas en esta materia.

Por último, se pudo acceder a una serie de documentos institucionales del Ministerio Público y la policía. En el primer caso, se accedió al

documento que constata las metas institucionales del Ministerio Público a través de contactos personales, y también se accedió a los diversos Convenios de Gestión Institucional y la consultorías al respecto a través de la solicitud de información pública a la Dirección de Presupuesto. Todo ello, debido a que la institución se negó a prestar colaboración. En cuanto a las policías, se pudo acceder a los diversos protocolos de investigación preliminar, de reconocimiento de imputados, sus indicadores de gestión a través la solicitud de información pública, entre otra información.

B. Entrevistas con operadores y otros

Se estimó relevante realizar entrevistas que nos permitieran acceder a las opiniones de los operadores del sistema para poder obtener información significativa respecto a los principales problemas que están ocurriendo en la investigación criminal de los robos violentos. Se realizaron entrevistas a fiscales y policías a través de una pauta (Anexo N° 1 y N° 2) previamente establecida, sin perjuicio de que se trataba de entrevistas semi estructuradas, en las que hay una mayor libertad para conducir y profundizar en determinados puntos según el contexto de la entrevista. Al mismo tiempo, se realizaron entrevistas a jueces, asesores de prensa, miembros del gobierno, abogados particulares, entre otros, para reforzar las ideas que fueron apareciendo en la investigación. Por ello, no hay una pauta establecida, ya que se trató de entrevistas libres para ahondar en determinados puntos que parecieron relevantes para el informe.

C. Visitas a fiscalía y secciones investigativas

Se pudo realizar una observación directa del trabajo diario de los fiscales y funcionarios administrativos, a través de visitas a la Fiscalía Regional Centro Norte y a la Fiscalía Local de San Antonio. En ese contexto, además de entrevistarse con fiscales también se pudo recorrer las distintas unidades de las fiscalías para ver cómo se trabaja y conversar con los distintos funcionarios para conocer su labor y su opinión respecto a diversos aspectos de este informe.

También se pudo visitar una determinada sección investigativa de Carabineros, donde se pudo conversar con funcionarios y conocer sus instalaciones.

ANEXO N° 2

Pauta de entrevista a Fiscales

Describa por favor, en términos generales, cuáles son las funciones que desempeña usted como fiscal.

1.1. División y planeación del trabajo de investigación de delitos complejos

- a) ¿De qué manera se organiza y reparte el trabajo de investigación de delitos complejos? Explique por favor la división en unidades, áreas especializadas, entre otras.
- b) ¿Existen mecanismos específicos para identificar (seleccionar), repartir y planear la tarea de investigación de los delitos mencionados? ¿Dichos mecanismos incluyen criterios como los siguientes?:
 - Posibilidad de que el delito haga parte del accionar de un grupo delincuencial organizado.
 - Identificación de similitudes entre el delito a investigar y otros, que generen sospechas de patrones en su comisión.
 - Potencialidad de la investigación del delito de que se trate, para esclarecer otras investigaciones o revelar redes de criminalidad.
- c) ¿Cuenta con incentivos para seleccionar y/o darle prioridad a la investigación de estos delitos?
- d) ¿De qué manera se lleva a cabo la planeación de la investigación (elaboración del plan metodológico) de delitos complejos?
- e) ¿Quién dirige dicha planeación y quiénes participan de la misma?
- f) ¿Existen –ya sea que estén consagrados normativamente o que se trate de una práctica institucionalizada– mecanismos para priorizar la investigación de dichos delitos?

- g) ¿Se aplican protocolos, procedimientos o esquemas especiales –distintos de los que se aplican para otros delitos– para la planeación de la investigación (elaboración de planes metodológicos) de los delitos complejos?
- h) ¿Qué tipo de decisiones suele incluir la planeación de los delitos mencionados respecto de aspectos como: recursos asignados a la investigación –humano y material–, cronogramas de investigación, utilización de herramientas tecnológicas o testimoniales, etc.?

1.3. Desarrollo de la investigación de delitos complejos

- a) ¿Cuáles son los elementos que deben probarse en la investigación de los delitos mencionados?
- b) ¿Qué tipo de dificultades encuentra en la consecución de las pruebas de los elementos mencionados (ej.: dificultades técnicas, presupuestales, organizaciones, etc.)?
- c) Desde su experiencia, ¿qué tipo de actividades son efectivas /equivocadas para la investigación de los delitos complejos?
- d) En general, ¿resulta adecuado el plan metodológico realizado respecto de las necesidades específicas de investigación de los delitos complejos?
- e) ¿Recibe presión externa (de medios de comunicación u organismos estatales diferentes del Ministerio Público) en la investigación de los delitos complejos?
- f) ¿De qué manera afecta dicha presión al desarrollo de la investigación? Mencione tanto aspectos positivos como negativos.
- g) ¿Cuál es usualmente el perfil de los imputados en los procesos por delitos complejos (mandos altos, medios o bajos; autores materiales o intelectuales; condiciones socioeconómicas; etc.)?
- h) ¿Qué tan frecuente es y qué utilidad/dificultad genera la participación de las víctimas en la investigación de delitos complejos?
- i) ¿Qué condiciones tiene en cuenta para realizar la formulación de la imputación?

- j) ¿Con qué frecuencia y por cuáles razones hace uso del principio de oportunidad durante la investigación de delitos complejos?
- k) ¿Existen mecanismos y de qué tipo para conocer y evaluar la calidad de gestión de planeación, y seguimiento de la investigación en el caso de delitos complejos?

1.3. Relación con Policías:

- a) ¿Cómo es su relación con los investigadores durante la etapa de elaboración del plan metodológico de investigación de los delitos complejos?
- b) ¿Cómo se desarrolla el contacto con el policía investigador durante la etapa de investigación? ¿Existen espacios para discutir los avances de la investigación o realizar ajustes a los planes metodológicos con base en los hallazgos encontrados? ¿Cómo hace el seguimiento de las labores de investigación del investigador?
- c) ¿Quién identifica los patrones comunes que los llevan a investigar bandas criminales? En el caso de que lo hagan las policías (no necesariamente siempre), ¿cómo es realizada y cuál es el desempeño de éstas?
- d) ¿Considera que las policías llevan a cabo todas las órdenes que los fiscales le imparten?
- e) ¿Cuál de las dos policías (Carabineros y PDI) trabaja mejor en la investigación de delitos complejos?
- f) ¿Tienen los fiscales alguna forma de fiscalizar o corroborar que las policías están ejecutando las órdenes que les imparten?
- g) En el caso de que los policías no cumplan alguna orden, ¿se arriesga algún tipo de sanción por parte de su institución? ¿Buscan ustedes ante este incumplimiento alguna responsabilidad del policía investigador?
- h) ¿Considera que las policías están suficientemente preparadas (destrezas y aptitudes) para llevar a cabo investigaciones complejas?

ANEXO N° 3

Pauta de entrevista a Policías Investigadores:

Describa por favor, en términos generales, cuáles son las funciones que desempeña usted como investigador.

2.1. División y planeación del trabajo de investigación de delitos complejos

- a) ¿De qué manera se organiza y reparte el trabajo de investigación de delitos complejos en la entidad en que usted trabaja? Explique por favor la división en unidades, áreas especiales...
- b) ¿Existen mecanismos/herramientas específicas para identificar (seleccionar) y planear la tarea de investigación de los delitos mencionados? ¿Dichos mecanismos incluyen criterios como siguientes?:
 - a. Posibilidad de que el delito haga parte del accionar de un grupo delincuencia organizado.
 - b. Identificación de similitudes entre el delito a investigar y otros, que generen sospechas de patrones en su comisión.
 - c. Potencialidad de la investigación del delito de que se trate, para esclarecer otras investigaciones o revelar redes de criminalidad.
- c) Como investigador, ¿participa de alguna manera en la planeación de la investigación (elaboración del plan metodológico) de delitos complejos?
- d) ¿Existen –ya sea que estén consagrados normativamente o que se trate de una práctica institucionalizada– mecanismos para darle prioridad a la investigación de dichos delitos en comparación con la de otros?

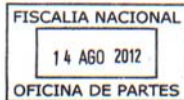
2.2. Desarrollo de la investigación por delitos complejos

- a) ¿Cuáles son los elementos que deben probarse en la investigación de los delitos mencionados?
- b) ¿Qué tipo de dificultades encuentra en la consecución de las pruebas de los elementos mencionados (ej.: dificultades técnicas, presupuestales, organizaciones, etc.)?
- c) Desde su experiencia ¿qué tipo de actividades son efectivas/equivocadas para la investigación de los delitos complejos?
- d) En general, ¿resulta adecuado el plan metodológico realizado respecto de las necesidades específicas de investigación de los delitos complejos?
- e) ¿Qué tanta presión externa (de medios de comunicación u organismos estatales diferentes al suyo) recibe en la investigación de los delitos complejos?
- f) ¿De qué manera afecta dicha presión el desarrollo de la investigación? Mencione tanto aspectos positivos como negativos.
- g) ¿Cuál es usualmente el perfil de los procesados por los delitos complejos (mandos altos, medios o bajos; autores materiales o intelectuales; condiciones socioeconómicas; etc.)?
- h) ¿Qué tanto contacto tiene con el/la fiscal durante la etapa de investigación? ¿Existen espacios para discutir los avances de la investigación o realizar ajustes a los planes metodológicos con base en los hallazgos encontrados? En general, ¿cómo es su relación con el/la fiscal?
- i) En la investigación de delitos complejos, ¿cuenta con herramientas/instrumentos tecnológicos o humanos de análisis especializado o generación de evidencia probatoria?
- j) ¿Ha sido capacitado adecuadamente para el uso de dichas herramientas/instrumentos?

- k) ¿Qué tan frecuente es y qué utilidad/dificultad genera la participación de las víctimas en la investigación de delitos complejos?
- l) ¿Cuenta con incentivos para darle prioridad a la investigación de delitos complejos? ¿Cuáles?
- m) ¿Recibe bonificaciones por buenos resultados en la investigación de los delitos complejos?
- n) ¿Existen mecanismos para conocer y evaluar la calidad de su tarea investigativa en el caso de delitos complejos? ¿De qué tipo?

ANEXO Nº 4

Documento en el que se solicita acceso a la información pública al Ministerio Público



Santiago, 13 de agosto de 2012

Señor
Pedro Bueno
Director Ejecutivo Nacional
Fiscalía Nacional
Chile
Presente

De mi consideración:

Junto con saludarle, me dirijo a usted con el fin de solicitar la información que paso a individualizar a continuación, en virtud de lo dispuesto por la Constitución Política de la República y de la Ley 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública:

Siendo el Ministerio Público un organismo regido por la Ley 20.285 de acuerdo a su artículo 9º, y cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 12 del cuerpo legal citado, se requiere específicamente la siguiente información:

- a. Convenio de Desempeño o Gestión Institucional que ha suscrito el Fiscal Nacional con el Ministro de Hacienda desde el año 2007 al 2011 para determinar los Compromisos de Gestión Institucional (CGI), en el marco de la ley 20.240 que perfecciona el sistema de incentivos al desempeño de los fiscales y los funcionarios del Ministerio Público.
- b. Deseamos conocer los indicadores de gestión institucional que elabora la Fiscalía Nacional para poder evaluar el cumplimiento de metas a Fiscales, Fiscalías Regionales y Fiscalías Locales de Chile, por lo cual se solicita:
 - a. Oficios, reglamentos, actas, y/o cualquier otro documento donde se señale y/o describa las metas institucionales para Fiscalía Regionales y locales establecidas por la Fiscalía Nacional para el año 2012.

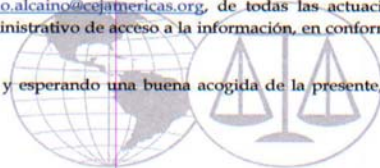


- b. Oficios, reglamentos, actas, y/o cualquier otro documento donde se señale y/o describa los indicadores de gestión para fiscalías regionales y locales.

Es por esto, que en virtud de lo dispuesto en los artículos 8 y 19 N° 12 de la Constitución Política de la República, y 10 y siguientes de la Ley Número 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública, es que venimos en solicitar la información antes individualizada, así como acoger al procedimiento administrativo de la ley 20.285 esta solicitud de acceso a la información, y en definitiva, otorgarnos los antecedentes solicitados.

Hacemos presente, además, nuestra voluntad de ser notificados mediante el correo electrónico: eduardo.alcaino@cejamericas.org, de todas las actuaciones y resoluciones del procedimiento administrativo de acceso a la información, en conformidad al artículo 12 de la ley 20.285.

Sin otro particular, y esperando una buena acogida de la presente, se despide con especial atención,



Cristián Riego Ramírez
Director Ejecutivo
Centro de Estudios de Justicia de las Américas
Rodó 1950, Providencia

Rodó 1950, Providencia, Santiago, Chile
Teléfono (56-2) 274 2933 – Fax (56-2) 341 5769
info@cejamericas.org – www.cejamericas.org

ANEXO Nº 5

Protocolo de primeras diligencias en robos con violencia o intimidación de la PDI

	PROTOCOLO DE ACTUACIÓN POLICIAL PARA LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO DE ROBO CON INTIMIDACIÓN Y/O VIOLENCIA	CÓDIGO JNP-BRC-004
JEFATURA NACIONAL DE DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD	PÁGINA: Nº 1 DE 7	

1. PROPÓSITO:

Establecer un protocolo de actuación para la investigación del delito de **"Robo con Intimidación y/o Violencia"**, con la finalidad de conocer de forma clara y específica, las tareas y responsabilidades que deben ser desarrolladas por el Oficial Investigador.

Lo anterior, no limita al Investigador Policial a realizar otras diligencias tendientes a esclarecer el hecho investigado, ya que este protocolo contiene las diligencias básicas para que una investigación sea considerada de calidad.

2. ALCANCE Y RESPONSABLE:

El protocolo descrito será utilizado por todos los funcionarios operativos que realicen investigaciones por este tipo de delito.

Será responsabilidad del Oficial Investigador la aplicación de este protocolo en el desarrollo de su investigación, y del Jefe de Unidad velar por el cumplimiento del mismo, cada vez que refrende un Informe Policial.

DEFINICIONES Y/O ABREVIATURAS:**Clasificación:**

Delitos de enriquecimiento por apoderamiento con peligro o daño de la vida, salud o seguridad de las personas:

Robo con violencia o intimidación

Figura básica: consiste en ejecutar un robo con violencia o intimidación en las personas cualquiera que sea el valor de las especies sustraídas y siempre que no se trate de robos con violencia calificados de los artículos 433 y piratería del 434 del Código Penal.

Características: delito pluriofensivo y complejo, lo esencial es la protección a la seguridad e integridad de las personas, además, de constituir un atentado contra la propiedad.

Apropiación: consiste en una vinculación subjetiva del imputado con el medio violento o intimidatorio empleado para obtener la entrega o manifestación de la cosa apropiada (a diferencia del hurto cuya finalidad de apropiación es la cosa ajena).

ELABORADO POR:	FIRMA:	VALIDADO POR: JENAPRO	FECHA IMPLEMENTACIÓN:
Brigadas Investigadoras de Robos Metropolitana Oriente y Occidente		FIRMA: 	01 DIC 2011
		APROBADO POR: 	
		FIRMA: 	VERSIÓN: 001

	PROTOCOLO DE ACTUACIÓN POLICIAL PARA LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO DE ROBO CON INTIMIDACIÓN Y/O VIOLENCIA	CÓDIGO JNP-BRC-004
JEFATURA NACIONAL DE DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD		PÁGINA: N° 2 DE 7

Relación espacio-temporal entre la violencia o intimidación y la apropiación: son tres los momentos en que el empleo de violencia o intimidación importan un robo.

Límites del robo:

- La violencia o intimidación ejecutados antes de la apropiación deben serlo para conseguir la apropiación, es decir, para violar la esfera de resguardo de la cosa, ingresando al lugar donde se encuentra asegurando que tal ingreso pueda llevarse a cabo;
- La violencia o intimidación ejecutadas "en el acto de cometerlo", también deben serlo para conseguir dicha apropiación, ya sea mediante la entrega de la cosa o la aprehensión material de la misma una vez obtenida la manifestación de ella (una vez que se está en la esfera de resguardo de la cosa).
- La violencia o intimidación ejecutadas "para favorecer su impunidad", no dice relación con la apropiación de la cosa, sino con el aseguramiento de la misma. Eso sí, sólo cuando dicho aseguramiento tiene como objeto salir de la esfera de resguardo de la cosa asegurando la impunidad del delito.

Aquí la expresión "robo" significa apropiación, de manera que estos momentos señalados se vinculan con la posibilidad efectiva de disponer de la cosa por parte del autor del delito.

La idea de apropiación en el robo con violencia o intimidación se vincula con la de "sustracción". La esfera de resguardo actúa como límite en la situación relacional entre la víctima de la violencia, la apropiación y el delincuente.

Violencia: la energía o fuerza física empleada sobre la víctima, los "malos tratos", para hacer que se manifiesten o entreguen las cosas o para impedir la resistencia a que se quiten.

Intimidación: amenazas y cualquier acto que pueda intimidar o forzar la manifestación o entrega de la cosa.

Requisitos de la intimidación o amenaza: a) seria: señalamiento de un mal futuro que debe existir objetivamente, de forma explícita o implícita; b) grave: debe tratarse de un mal que importe un ataque a la vida, salud o integridad del amenazado o de otra persona relacionada que se encuentre presente (y al alcance del hechor), o una privación de libertad superior al tiempo de la que importa la amenaza; c) verosímil: que sea creíble para el amenazado aunque no sea verdadero, y d) concreta: inmediata o inminente.

Violencia ficta (como forma de intimidación por engaño): Hace también violencia el que para obtener la entrega o manifestación alega orden falsa de alguna autoridad o la da por sí fingiéndose ministro de justicia o funcionario público. Debe revestir los caracteres de seriedad, gravedad e inmediatez de la intimidación propia del robo para

ELABORADO POR:	FIRMA:	VALIDADO POR: JENAPRO	FECHA IMPLEMENTACIÓN:
Brigadas Investigadoras de Robos Metropolitana Oriente y Occidente		FIRMA:	01 CIC 2011
		APROBADO POR:	
	FIRMA:		VERSIÓN: 001

	PROTOCOLO DE ACTUACIÓN POLICIAL PARA LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO DE ROBO CON INTIMIDACIÓN Y/O VIOLENCIA	CÓDIGO JNP-BRC-004
JEFATURA NACIONAL DE DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD	PÁGINA: Nº 3 DE 7	

no confundir esta violencia ficta con los engaños propios del robo con fuerza en las cosas del Art. 443 Nº 3 o con el engaño de la estafa.

Figuras calificadas de robo con violencia del Artículo 433 Nº 1 del Código Penal.

Robo con homicidio: cuando con motivo u ocasión del robo, el sujeto activo comete, además, homicidio.

Significado de homicidio en este delito: caben el homicidio simple, el homicidio calificado, en cuanto al parricidio se discute en la doctrina.

Robo con violación: cuando con motivo u ocasión del robo, el sujeto activo comete, además, violación. Aquí la violación comprende los artículos 361 y 362 del Código Penal.

Robo con mutilación o lesiones gravísimas: cuando con motivo u ocasión del robo, el sujeto activo comete, además, mutilación o lesiones gravísimas. Comprende la castración (art. 395 CP), las mutilaciones del art. 396 CP y las lesiones gravísimas del art. 397 Nº 1 CP).

Figuras calificadas menos graves del artículo 433 Nº 2 del Código Penal

El artículo 433 Nº 2 del Código Penal castiga al autor de robo con violencia o intimidación "cuando las víctimas fueren retenidas bajo rescate o por más de un día" o "se cometieren" lesiones simplemente graves.

Robo con detención: se verifica cuando se retiene a la víctima bajo rescate o por más de un día. Por retención se entiende una situación de privación de libertad personal. Esta forma de robo calificado es un delito complejo, por lo cual se exige que se verifique la apropiación más la retención.

Robo con lesiones simplemente graves: se refiere a las lesiones del artículo 397 Nº 2 del Código Penal (enfermedad o incapacidad para el trabajo por más de 30 días.

Robo con violencia o intimidación agravado por cometerse mediante actos de piratería (art. 434 CP)

La piratería se castiga como consecuencia de la ejecución de actos de piratería. Esta disposición se aplica como figura agravada del robo con violencia o intimidación simple, cometido en el mar, atacando sin que medie un estado regular de guerra por el mayor estado de indefensión y peligro de las personas atacadas.

Robo por sorpresa (art. 436, inciso 2º CP): esta figura no es un robo propiamente tal, sino que se trata de una forma de apropiación particular calificada en atención, por una parte, al medio empleado (la sorpresa y astucia) y por otra, al especial peligro que representa la acción cuando recae sobre una cosa que la víctima lleva consigo.

ELABORADO POR:	FIRMA:	VALIDADO POR: JENAPRO	FECHA IMPLEMENTACIÓN:
Brigadas Investigadoras de Robos Metropolitanas Oriente y Occidente	FIRMA:	FIRMA:	01 DIC 2011
	APROBADO POR:	FIRMA:	VERSIÓN: 001

	PROTOCOLO DE ACTUACIÓN POLICIAL PARA LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO DE ROBO CON INTIMIDACIÓN Y/O VIOLENCIA	CÓDIGO JNP-BRC-004
JEFATURA NACIONAL DE DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD	PÁGINA: N° 4 DE 7	

Medios de comisión: la sorpresa y aparentar riñas o hacer maniobras dirigidas a causar agolpamiento o confusión.

(Fuente: POLITOFF, MATUS y RAMÍREZ, "Lecciones de Derecho Penal Chileno", Parte Especial, 2ª Edición, Editorial Jurídica de Chile, 2004, pp. 355-378)

3. REFERENCIA NORMATIVA:

- Código Procesal Penal: Libro I, Título IV, Párrafo 3º, Artículos 83 al 92 (actuaciones policiales); Libro II, Título I, 187 (objetos, documentos e instrumentos); 188 (conservación de las especies), 189 (reclamaciones o tercerías), 197 (exámenes corporales); 200 (lesiones corporales), 204 (entrada y registro en lugares de libre acceso al público); 205 (entrada y registro en lugares cerrados) y 206 (entrada y registro en lugares cerrados sin autorización judicial).
- Código Penal: Libro II, Título IX "Crímenes y simples delitos contra la propiedad", Artículos 433 (robo con violencia o intimidación en las personas); 433 N° 1 (robo calificado agravado); 433 N° 2 (figura calificada como menos grave) 434 (actos de piratería); 436, inciso 1º (figura básica); 439 (señala la violencia o intimidación propiamente tal y la violencia ficta); 436, inciso 2º (robo por sorpresa); 395 (castración); 396 (mutilaciones) y 397 N° 1 (lesiones graves gravísimas) y 397 N° 2 (lesiones simplemente graves).
- Orden General N° 2153, de fecha 13.JUN.007, de la Inspectoría General, que modifica el Reglamento de Documentación y Archivo, en lo que respecta a los Informes Periciales y fija criterios en los Partes e Informes Policiales, acerca de la Ley 20.084, que regula responsabilidad penal adolescente. Banco de Datos PDI, Departamento 1º, Inspectoría General.

4. DESARROLLO:

Generalidades:

Desde el inicio de la investigación y conforme ésta vaya avanzando, el Oficial Investigador tendrá la obligación de ir verificando los antecedentes obtenidos mediante el uso de todas las fuentes de información disponibles.

El Oficial Investigador debe tener presente la importancia de mantener una comunicación fluida, oportuna y eficaz con el fiscal del caso dentro del contexto de la investigación criminal, cuando ésta lo amerite.

ELABORADO POR:	FIRMA:	VALIDADO POR: JENAPRO	FECHA IMPLEMENTACIÓN:
		FIRMA:	07 DIC 2011
Brigadas Investigadoras de Robos Metropolitana Oriente y Occidente		APROBADO POR: FIRMA: 	VERSIÓN: 001

	PROTOCOLO DE ACTUACIÓN POLICIAL PARA LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO DE ROBO CON INTIMIDACIÓN Y/O VIOLENCIA	CÓDIGO JNP-BRC-004
JEFATURA NACIONAL DE DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD		PÁGINA: Nº 5 DE 7

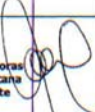
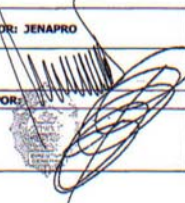
Descripción del protocolo:

1. Al momento de la recepción de una Orden de Investigar por el delito de **"Robo con intimidación y/o Violencia"**, el Oficial Investigador debe consultar en el Sistema GEPOI a todas las personas mencionadas en el decreto y en los documentos adjuntos (querrela, parte denuncia, otros.), que tengan relación en el hecho investigado, víctima, testigo o imputado.
2. En el caso de no contar con los antecedentes suficientes para iniciar la investigación, el Oficial Investigador solicitará al Ministerio Público la revisión de la carpeta del caso, con el fin de tomar conocimiento de toda diligencia gestada, previa a la Orden de Investigar, como por ejemplo: peritajes, entrevistas de la víctima, denunciante, afectado o testigos, antecedentes de detención o reconocimiento de imputados. En el caso que peritajes se encuentren pendientes, solicitarlos, por lo que el Investigador deberá tener contacto directo con el perito asignado.
3. Si el delito investigado reviste características de alta connotación social, el Oficial Investigador realizará consultas y coordinaciones con la Sección Informaciones (Oficina de Análisis) de la Jefatura Nacional de Delitos Contra la Propiedad, a fin de verificar si la investigación en curso, tiene o no relación con otro hecho investigado.
4. Procederá a la entrevista del afectado, víctima o denunciante, la que quedará consignada en una Declaración Policial Voluntaria, oportunidad en la que le solicitará documentos que certifiquen el dominio de la especie sustraída (Factura, boleta, etc.) o el nombre de testigos que acrediten la preexistencia de la misma. Si éste no fuera habido y con la finalidad de entrevistar posteriormente, le dejará un documento con una persona idónea (familiar, vecino u otros), a quien identificará y preferentemente solicitará que firme al reverso de la Orden de Investigar para constancia. Ante la imposibilidad o negativa de entrevistar al afectado, víctima o denunciante, se tomará conocimiento del hecho a través de los documentos adjuntos al decreto.
5. Si la víctima, denunciante o afectado recuerda las características morfológicas del rostro del o los autores del ilícito investigado, el Oficial Investigador coordinará con el Laboratorio de Criminalística la realización de un retrato descriptivo y posteriormente le efectuará un reconocimiento fotográfico en el Departamento de Asesoría Técnica o bien con los medios disponibles en la Unidad Policial.
6. En el caso de que la víctima haya sufrido lesiones por parte de los autores del delito, solicitar el certificado emitido por el centro asistencial correspondiente.
7. Si las especies sustraídas no han sido recuperadas, realizará el encargo de ellas en la Tarjeta de Antecedentes del Delito (TAD).

ELABORADO POR:	FIRMA:	VALIDADO POR: JENAPRO	FECHA IMPLEMENTACIÓN:
Brigadas Investigadoras de Robos Metropolitana Oriente y Occidente		FIRMA:  APROBADO POR: 	01 DIC 2011 VERSIÓN: 001

	PROTOCOLO DE ACTUACIÓN POLICIAL PARA LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO DE ROBO CON INTIMIDACIÓN Y/O VIOLENCIA	CÓDIGO JNP-BRC-004
JEFATURA NACIONAL DE DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD		PÁGINA: Nº 6 DE 7

8. Realizará una Inspección ocular del Sitio del Suceso y sus posibles ramificaciones, con finalidad de buscar rastros, huellas o indicios de interés criminalístico, tales como impresiones dactilares, huellas plantares, pelos, fecas, o cualquier fluido corporal que permita científicamente, posicionar al imputado en la escena del delito y que también permitan establecer el modus operandi utilizado por los imputados para cometer el ilícito y las señales de fuerza de los elementos empleados para ingresar al inmueble (Fractura de vidrios, chapa de seguridad, muescas de destornillador, napoleón, etc.). En caso positivo, solicitará la concurrencia de personal especializado del Laboratorio de Criminalística y/o hará constar la existencia de los peritajes ya realizados (Primeras Diligencias).
9. Efectuará un empadronamiento del Sitio del Suceso y sus alrededores, con la finalidad de ubicar y entrevistar a testigos presenciales o de oídas del hecho investigado, orientado principalmente a establecer las circunstancias reales de los hechos y la identidad del o los imputados.
10. Si el o los testigos recuerdan el rostro del o los imputados del ilícito, coordinará con el Laboratorio de Criminalística la confección de un retrato descriptivo y posteriormente les realizará un reconocimiento fotográfico, ya sea en el Departamento de Asesoría Técnica Institucional o con los medios existentes en la Unidad.
11. Si existieran evidencias que acrediten la culpabilidad del imputado, el Oficial Investigador gestionará a través del Ministerio Público la tramitación de la respectiva Orden de Detención ante el Juzgado de Garantía que corresponda.
12. Declaración policial del o los imputados en caso de que éstos fueran identificados, conforme a la legislación vigente, es decir, previa autorización y siempre y cuando no se acojan a su derecho de "guardar silencio".
13. El Oficial Investigador confeccionará la Tarjeta de Antecedentes del Delito (TAD), con la finalidad de registrar el resultado de su investigación.
14. Confección del Informe Policial, el cual deberá contener en forma cronológica, todas las diligencias desarrolladas en el transcurso de la Investigación Policial, haciendo énfasis en el Resultado de la Investigación Criminalística, consignando los antecedentes que permiten determinar los hechos materia de la Investigación Criminal, sin emitir juicios jurídicos sobre la calidad de las personas involucradas.

ELABORADO POR:	FIRMA:	VALIDADO POR: JENAPRO	FECHA
		FIRMA:	IMPLEMENTACIÓN:
			01 DIC 2011
Brigadas Investigadoras de Robos Metropolitana Oriente y Occidente		APROBADO POR: FIRMA: 	VERSIÓN: 001

	PROTOCOLO DE ACTUACIÓN POLICIAL PARA LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO DE ROBO CON INTIMIDACIÓN Y/O VIOLENCIA	CÓDIGO JNP-BRC-004
JEFATURA NACIONAL DE DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD		PÁGINA: Nº 7 DE 7

5. CONTROL DE REGISTRO Y ANEXOS:

- 5.1. El endoso de la Orden de Investigar quedará registrada en el SAP.
- 5.2. En caso que corresponda, auditoría de consultas del Oficial Investigador en el Sistema GEPOL.
- 5.3. Informe Policial.
- 5.4. Informe Pericial.
- 5.5. Confección de la Tarjeta de Antecedentes del Delito (TAD).
- 5.6. Remitir Informe o Formulario de Inicio de Caso a la Sección de Información JENAPRO (sólo por investigaciones que revistan carácter de estudio y análisis).

ELABORADO POR:	FIRMA:	VALIDADO POR: JENAPRO	FECHA IMPLEMENTACIÓN:
Brigadas Investigadoras de Robos Metropolitana Oriente y Occidente		FIRMA: APROBADO POR: 	01 DIC 2011 VERSIÓN: 001

ANEXO N° 6

Protocolo de reconocimiento ocular de imputados de la PDI

POLICÍA DE INVESTIGACIONES DE CHILE <u>Inspección General</u>		REF.: APRUEBA CARTILLA INSTRUCTIVA PARA EL RECONOCIMIENTO DE PERSONAS/
		SANTIAGO, 19 OCT 2010
 19 OCT 2010	ORDEN GENERAL N° <u>2287-J</u>	VISTOS:
a) Lo dispuesto en los artículos 4° y 5° del Decreto Ley N° 2.460, de 09.ENE.979, del Ministerio de Defensa, que consagra la misión fundamental y las funciones específicas de la Policía de Investigaciones de Chile. b) Lo señalado en el artículo 79, del Código Procesal Penal, que establece que 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 dicho Código, en especial en los artículos 180,181 y 187, de conformidad a las instrucciones que le dirigen los fiscales. c) Lo normado por el artículo 180 del Código Procesal Penal, que dispone que la investigación se llevará a cabo de modo de consignar y asegurar todo cuanto condujere a la comprobación del hecho y a la identificación de los participantes del mismo. d) La invitación del Fiscal Regional Metropolitano Oriente, señor Xavier ARMENDARIZ SALAMERO, para participar en mesa de trabajo para analizar el "Manual sobre Normas Básicas para la Identificación de Imputados de Delitos a través del Reconocimiento Fotográfico y la Rueda de Personas". e) El Oficio @ N° 778, de 01.JUL.010, de la Inspección General, que informa a la Dirección General sobre estudio realizado por el Departamento de Coordinación respecto al "Reconocimiento de Personas". f) El Oficio @ N° 634, de 09.SEP.010, de la Jefatura Jurídica, que emite opinión respecto a estudio señalado en el párrafo anterior. g) La Circular N° 3, de 04.JUL.007, que instruye el procedimiento a seguir cuando haya involucrado un menor de edad como imputado. h) La necesidad de contar a nivel institucional, con un instrumento de apoyo que permita, en virtud de bases objetivas, mejorar los estándares de precisión en el reconocimiento de personas. i) La facultad que me confieren la Ley Orgánica y el Reglamento Orgánico de la institución.		

- 2 -

ORDENO:

1º.- APRUÉBASE la adjunta "Cartilla Instructiva de Reconocimiento de Personas y sus Actas que la complementan".

2º.- La mencionada Cartilla, tendrá vigencia mientras no se dicten normas de mayor rango sobre la materia.

3º.- La presente Orden General, deberá ser leída y comentada en reunión de personal, debiendo permanecer como instrumento de consulta permanente en el Archivador N° 9 "Disposiciones Permanentes".

**REGÍSTRESE, COMUNÍQUESE
Y PUBLÍQUESE EN LA ORDEN DEL DÍA Y BOLETÍN OFICIAL.**



MARCOS VÁSQUEZ MEZA
Director General
Policía de Investigaciones de Chile

RLD/rbc
Distribución
- Subdirecciones
- Insgral
- Jefaturas
- Repoles / UU.DD.
- B.O/O.D
- Archivo /
Cartilla reconocimiento

CARTILLA INSTRUCTIVA SOBRE RECONOCIMIENTO DE PERSONAS

CAPITULO I.- Reconocimiento fotográfico

- El reconocimiento fotográfico es una diligencia de carácter investigativo, por lo que se requiere de autorización previa del fiscal para poder llevarlo a cabo.
- Lo ideal es que transcurra el menor tiempo posible entre la comisión del hecho y la realización de esta diligencia.
- Como cuestión previa, se debe tomar declaración a la víctima o testigo, citándose a los criterios generales.
- Dentro de las posibilidades que proporciona el espacio físico existente en la unidad, buscar un lugar cómodo y con la menor distracción posible, es decir, sin televisores ni radios encendidas, donde no haya tránsito de personas, sin armas a la vista, etc.
- Con el objeto de lograr la máxima colaboración posible, es necesario entregar una atención personalizada y empatizar con la víctima o testigo, teniendo en cuenta su estado de ánimo, escuchándola atentamente y proyectando una imagen amigable y confiable.
- Se debe evitar la repetición de hechos que consten en declaraciones previas, a fin de disminuir al máximo la "victimización secundaria".
- Es conveniente que se realicen preguntas abiertas, a fin de que la víctima o testigo relate el hecho libremente, sin interrupciones, y en forma posterior realizar las consultas que se consideren policíalmente necesarias o que pudiesen aportar al reconocimiento fotográfico, teniendo presente que en ningún caso pueden formularse preguntas capciosas o sugestivas.
- Algunas recomendaciones para evitar crear falsos recuerdos, es decir, aquellos sucesos que realmente no han ocurrido o han sucedido de una manera distinta a la que relata la víctima o el testigo, son: a) Evitar las exigencias sociales para que los individuos recuerden; b) Considerar que algunos eventos son difíciles de recordar y por ello es posible que la persona empiece a imaginar; c) Hacer que la persona piense si realmente su información es real. Para ello, es útil poder contextualizar la situación, es decir, ayudar a la persona a que se sitúe mentalmente en el lugar de los hechos, y sugerirle que recuerde cerrando los ojos; d) No sugerir de ninguna manera a la víctima o al testigo; e) Restringir la imaginación; f) Evitar pedir detalles relacionados con los órganos de los sentidos; y g) En lo posible, buscar apoyo externo al relato.
- En la declaración que se tome a la persona que hará el reconocimiento, preguntar acerca de las circunstancias del hecho, horario en que se produjo, cercanía con el hecho, condiciones climáticas, luminosidad del lugar y otras circunstancias que sean relevantes para la identificación, para luego interrogarla acerca de la descripción física del imputado, abarcando datos como facciones del rostro, detalles de contextura, caracteres físicos, tipo de vestimenta que usaba, etc.
- Especialmente importante es consignar la oportunidad que tuvo la víctima o el testigo de ver al delincuente cuando se cometía el delito, el grado de atención que le prestó,

-2-

circunstancias que pudieran distraer a la víctima o al testigo, el tiempo que estuvo a su alcance visual, la posición desde la cual logró ver al individuo, etc.

- También es importante que se le pregunte a la víctima o al testigo si conocía o había visto con anterioridad al imputado, si escuchó noticias referentes a su persona o si alguien le comentó algo respecto de él.
- En el caso que se ordene la confección de un retrato descriptivo, éste debe realizarse antes del reconocimiento fotográfico, a fin de no sugestionar de ninguna manera a la víctima o testigo del hecho.
- El funcionario que dirige el reconocimiento fotográfico no debe haber participado en la investigación de los hechos y tampoco debe saber si el imputado se encuentra o no presente en la colección o set de fotografías, a fin de no influir de ninguna manera sobre la víctima o el testigo, haciéndole presente dichas circunstancias.
- Cuando fueren varias las víctimas o los testigos, la diligencia de reconocimiento se practicará separadamente con cada uno de ellos, sin que puedan comunicarse entre sí mientras dure la diligencia.
- Si las personas que deben ser reconocidas son varias, no se pondrá a los sospechosos en un mismo set fotográfico.
- Se debe indicar a la víctima o testigo que el imputado puede no estar presente en la colección o set fotográfico que se le exhibirá, por lo que no se encuentra obligada a realizar una identificación. También se le debe explicar que, en el evento que el imputado se encuentre presente, podría no aparecer exactamente como se veía el día en que se cometió el delito, debido a que algunas características físicas pueden haber cambiado con el tiempo. Asimismo, se le debe recomendar que durante todo el transcurso de la investigación evite discutir detalles del hecho con otras víctimas o testigos, así como también tener contacto con los medios de comunicación social. Finalmente, se le debe asegurar que, independientemente de que reconozca o no a alguien, la policía continuará investigando el caso.
- La colección o set fotográfico deberá contener, a lo menos, 10 fotografías tomadas en similares condiciones, las cuales no deben contener ninguna referencia a la fecha en que fueron captadas u otro elemento que permita hacer una distinción entre ellas.
- Las fotografías que se exhiben deberán ser todas del mismo tamaño y color (no mezclar fotografías en color con fotografías en blanco y negro).
- No se debe incluir en la colección o set fotográfico el retrato de una misma persona más de una vez.
- Las personas retratadas deberán ser lo más parecido posible a la descripción previa que ha dado la víctima o el testigo, tanto física como antropométricamente. La selección de distractores basada exclusivamente en la similitud con el imputado (clones) no es una práctica aconsejable, porque dificulta el reconocimiento. Sin embargo, esta regla admite excepciones. Por ejemplo, cuando la apariencia del imputado es notablemente diferente de la descripción que ha dado la víctima o el testigo. Esta situación puede surgir cuando existe otro tipo de evidencia que inculpa a la persona (v.gr., se le encontró en posesión del arma utilizada en el delito), si la víctima o testigo menciona que el imputado tiene el pelo de un

-3-

color, cuando en realidad es de otro, o si el imputado tiene alguna característica única (cicatriz, tatuaje, etc.) que la víctima o testigo no mencionó en su declaración. En estos casos, entonces, es recomendable utilizar en la selección de distractores una estrategia que combine la descripción de la víctima o testigo con las características físicas del sospechoso.

- Las fotografías deberán exhibirse en forma secuencial y no simultánea.
- Es recomendable cambiar el orden en la secuencia en que serán exhibidas las fotografías, cuando ellas debieren mostrarse a varias personas.
- Durante todo el desarrollo del procedimiento e incluso después de que haya concluido, no se debe hacer ningún gesto o comentario que tienda a reforzar o reprobar el reconocimiento por parte de la víctima o el testigo, tales como manifestar la satisfacción o frustración por el resultado de la diligencia, confirmar o negar que la persona reconocida es el imputado o decir que otras víctimas o testigos identificaron a la misma persona o a alguien más, o simplemente que no pudieron identificar a nadie.
- Si la víctima o el testigo reconoce a una persona, de todas maneras es conveniente que se le exhiba el resto de las fotografías o un número razonable que permita demostrar la seriedad del reconocimiento.
- Del resultado de la diligencia, sea positivo o negativo, se debe levantar un Acta de Reconocimiento (Anexo N° 1), en la cual se consignará lo obrado en forma detallada, incluyendo la declaración de la víctima o testigo, la descripción físico morfológica del imputado, la cantidad de fotos mostradas, el filtro utilizado para la confección del set fotográfico, etc. Si se hubiere producido un reconocimiento, aunque fuere parcial, se deberá indicar el nivel de certeza que manifiesta la víctima o testigo en la identificación, para lo cual se utilizará una escala que va del 0 al 100%. El acta deberá ser firmada por la víctima o testigo, por el funcionario policial que dirige el reconocimiento fotográfico y por todos aquellos que participaron en la diligencia.
- Una vez levantada el acta, se debe consultar a Gendarmería de Chile u otros lugares de internación de personas, para los efectos de descarte del sujeto que ha sido reconocido.
- Si fuere posible, se deberá remitir a la Fiscalía copia de todas las fotografías que fueron utilizadas como distractores.
- De todo lo obrado, se debe dejar un registro en audio y video.

CAPITULO II.- Reconocimiento de un solo sospechoso

- La exhibición de un solo sospechoso es una situación excepcional que pueda tener lugar cuando se practica la detención por delito flagrante, especialmente en las hipótesis contempladas en las letras c) y e) del artículo 130 del Código Procesal Penal.
- Se trata de una actuación autónoma de la policía, por lo que no requiere orden previa del fiscal para poder llevarla a cabo.
- Por tratarse de un procedimiento inherentemente sugestivo, es necesario que se adopten resguardos especiales para evitar que el resultado de la diligencia pueda ser cuestionado judicialmente. Por ejemplo, que previamente la víctima o testigo haya proporcionado una descripción del sospechoso; que el reconocimiento se practique en el tiempo más próximo a

-4-

la detención; que el reconocimiento se efectúe en la unidad policial para evitar el impacto que puede producir en la víctima o testigo la detención del sujeto; que éste no sea exhibido a varias personas a la vez y que éstas no tengan contacto previo entre sí; que se advierta a quien hará el reconocimiento que el individuo que se le mostrará puede no ser aquel que describió previamente; que en caso de obtenerse una identificación positiva por parte de una víctima o testigo se considere el uso de otros procedimientos de identificación (por ejemplo, reconocimiento fotográfico, rueda de personas, etc.) para las demás víctimas o testigos; y que se consigne en el acta respectiva el grado de certeza que manifieste la persona que hizo el reconocimiento.

CAPÍTULO III.- Reconocimiento en rueda de personas

- En general, deben seguirse los mismos criterios señalados a propósito del reconocimiento fotográfico, con las siguientes particularidades:
- El reconocimiento se efectuará en presencia de las personas que son exhibidas o desde un punto en que éstas no puedan ver a quien los reconoce, según la disponibilidad física de la unidad en que se lleva a cabo la diligencia. En todo caso, tratándose de delinquentes peligrosos o cuando la víctima o el testigo manifieste temer por su seguridad, deberá buscarse un lugar que reúna esta última característica.
- Si las personas que deben ser reconocidas son varias, sólo se puede exhibir un sospechoso por rueda.
- La rueda deberá estar conformada, a lo menos, por 6 individuos (incluido el imputado).
- Es necesario que la rueda esté integrada por personas cuyas características, tanto físicas como antropométricas, coincidan con la descripción previa que ha dado la víctima o el testigo. La selección de distractores basada exclusivamente en la similitud con el imputado (clones) no es una práctica aconsejable, porque dificulta el reconocimiento. Sin embargo, esta regla admite excepciones. Por ejemplo, cuando la apariencia del imputado es notablemente diferente de la descripción que ha dado la víctima o el testigo. Esta situación puede surgir cuando existe otro tipo de evidencia que inculpa a la persona (v.gr., se le encontró en posesión del arma utilizada en el delito), si la víctima o testigo menciona que el imputado tiene el pelo de un color, cuando en realidad es de otro, o si el imputado tiene alguna característica única (cicatriz, tatuaje, etc.) que la víctima o testigo no mencionó en su declaración. En estos casos, entonces, es recomendable utilizar en la selección de distractores una estrategia que combine la descripción de la víctima o testigo con las características físicas del sospechoso.
- Si fuere posible, el imputado deberá ser exhibido con la misma vestimenta y accesorios (lentes, sombrero, etc.) que utilizaba el día en que se cometió el delito, siempre y cuando los distractores sean presentados con una vestimenta y accesorios similares.
- El imputado no debe ser presentado con esposas (a menos que todos sean exhibidos de la misma manera) o de cualquier otra forma que permita diferenciarlo de los distractores.
- Las personas deberán exhibirse en forma secuencial y no simultánea.
- Es recomendable cambiar el orden en la secuencia en que serán exhibidas las personas, cuando deban ser reconocidas por varias víctimas o testigos.

-5-

- Si la víctima o testigo lo solicita, se pedirá a la persona exhibida que adopte diferentes posiciones o que realice una conducta particular, como por ejemplo que se muestre de perfil, que ejecute movimientos, que haga gestos, que emita sonidos o que pronuncie palabras que se hubieren utilizado al cometerse el delito.
- Si se hubiere producido un reconocimiento, se interrogará a la víctima o testigo acerca de las diferencias y semejanzas observadas entre el estado actual de la persona señalada y el que tenía en la época a que se refiere su declaración anterior. Asimismo, si el hecho hubiere sido cometido por varios, se le preguntará cuál fue la participación del reconocido en el mismo.
- En el acta que se levante de la diligencia (Anexo N° 2) deben constar todas las circunstancias del acto, así como los nombres de todos los que hubiesen formado la rueda.
- Finalmente, se debe tener presente que, tratándose de imputados adolescentes, la diligencia de reconocimiento en rueda de personas deberá realizarse en presencia de su abogado defensor. Si se tratare de un menor de edad que interviene en calidad de víctima o testigo, se deberá permitir la presencia de sus padres, abuelos, guardadores o persona mayor de edad a cuyo cuidado se encuentre el menor.

ANEXO 1



POLICIA DE INVESTIGACIONES DE CHILE
UNIDAD QUE CORRESPONDA

RECONOCIMIENTO FOTOGRÁFICO DE IMPUTADO

I.- DECLARACION:

En la ciudad de _____, el día _____ del mes de _____ del año _____,
siendo las _____ horas, en dependencias de _____, ubicada en _____,
comuna de _____, ante el funcionario que suscribe, quien actúa por expresa delegación del Fiscal
comparece don (doña) _____,
RUN: _____, con domicilio en _____,
comuna de _____, quien expresa lo siguiente:

DESCRIPCIÓN FÍSICA DEL SOSPECHOSO: (Consignar, en extracto, la descripción físico morfológica que la víctima o testigo hizo en su declaración previa, la que deberá remitirse a la Fiscalía si no estuviere en poder de ésta)

RESULTADO DE LA DILIGENCIA:

Habiéndome exhibido un set de _____ fotografías, declaro RECONOCER ☐ NO RECONOCER ☐ a la persona que aparece en la fotografía singularizada con el número _____ como la persona que: (descripción resumida del hecho, de acuerdo a la declaración de la víctima o testigo)

Interrogado acerca del grado de certeza del reconocimiento, manifiesto estar seguro en un _____ %, en una escala que va del 0 al 100%.

CONDICIONES EN QUE SE LLEVÓ A CABO EL PROCEDIMIENTO:

La víctima/testigo declara que:

- | | SI | NO |
|---|--------------------------|--------------------------|
| a) Se le explicó, con anterioridad, cuál es el objetivo del procedimiento. | ☐ | ☐ |
| b) Fue claramente advertida, antes de ver las fotografías, que el sospechoso podría no estar entre las personas que se le iban a exhibir, por lo que no se encontraba obligada a efectuar una identificación. | ☐ | ☐ |
| c) Le fueron exhibidas las fotografías una a una. | ☐ | ☐ |
| d) Desconocía cuántas fotografías le iban a mostrar. | ☐ | ☐ |
| e) Ningún funcionario de la Policía de Investigaciones de Chile, incluyendo el que le exhibió las fotografías, le entregó ningún tipo de información que pudiera inducir o sugerir el reconocimiento. | ☐ | ☐ |
| f) No tuvo acceso al reconocimiento que pudiera haber hecho otra víctima o testigo y siempre se mantuvo separada de otras víctimas o testigos, antes y durante la realización de la diligencia. | ☐ | ☐ |
| g) No conocía o había visto con anterioridad al imputado, no escuchó noticias referentes a su persona y tampoco alguien le comentó algo respecto de él. | ☐ | ☐ |

h) Todas las personas exhibidas eran de la misma raza, representaban la misma edad y tenían características físicas semejantes. Además, coincidían con la descripción previa que había dado, tanto física como antropométricamente, del sospechoso (color de pelo, color de piel, estatura, textura corporal, forma de la cara, color de los ojos, etc.).

--	--

OBSERVACIONES GENERALES:

Firma del declarante

II.- DOCUMENTOS ADJUNTOS:

Se adjunta fotografía singularizada con el número ☐ reconocida por el declarante, que según los antecedentes que obran en esta Unidad, corresponde a don (doña) _____, RUN: _____, y que es la siguiente:

FOTO

Se adjuntan, asimismo, otras fotografías que le fueron exhibidas:

FOTO	FOTO	FOTO
FOTO	FOTO	FOTO
FOTO	FOTO	FOTO

OFICIAL POLICIAL A CARGO DEL PROCEDIMIENTO:

Grado	Nombre	Firma
-------	--------	-------

FUNCIONARIOS QUE PARTICIPAN EN LA DILIGENCIA:

Grado	Nombre	Firma
Grado	Nombre	Firma



POLICIA DE INVESTIGACIONES DE CHILE
UNIDAD QUE CORRESPONDA

ANEXO 2

RECONOCIMIENTO EN RUEDA DE PERSONAS

I.- DECLARACION:

En la ciudad de _____, el día _____ del mes de _____ del año _____,
 siendo las _____ horas, en dependencias de _____, ubicada en _____
 comuna de _____, ante el funcionario que suscribe, quien actúa por expresa delegación del Fiscal
 comparece don (doña) _____
 RUN: _____, con domicilio en _____
 comuna de _____, quien expresa lo siguiente:

DESCRIPCIÓN FÍSICA DEL SOSPECHOSO: (Consignar, en extracto, la descripción físico morfológica que la víctima o testigo hizo en su declaración previa, la que deberá remitirse a la Fiscalía si no estuviere en poder de ésta)

RESULTADO DE LA DILIGENCIA:

Habiéndome exhibido un total de _____ personas, de sexo, edad y características similares, portando cada una un número que las identifica desde el número _____ al _____, declaro RECONOCER ☐ NO RECONOCER ☐ a la persona que porta el número _____ como aquella que: (descripción resumida del hecho, de acuerdo a la declaración de la víctima o testigo)

Interrogado acerca del grado de certeza del reconocimiento, manifiesto estar seguro en un _____ %, en una escala que va del 0 al 100%.

CONDICIONES EN QUE SE LLEVÓ A CABO EL PROCEDIMIENTO:

La víctima/testigo declara que:

- | | | | | | |
|--|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a) Se le explicó, con anterioridad, cuál es el objetivo del procedimiento. | <table border="1"><tr><td>SI</td><td>NO</td></tr><tr><td>☐</td><td>☐</td></tr></table> | SI | NO | ☐ | ☐ |
| SI | NO | | | | |
| ☐ | ☐ | | | | |
| b) Fue claramente advertida, al inicio del procedimiento, que el sospechoso podría no estar entre las personas que se le iban a exhibir, por lo que no se encontraba obligada a efectuar una identificación. | <table border="1"><tr><td>☐</td><td>☐</td></tr></table> | ☐ | ☐ | | |
| ☐ | ☐ | | | | |
| c) Le fueron exhibidas las personas una a una. | <table border="1"><tr><td>☐</td><td>☐</td></tr></table> | ☐ | ☐ | | |
| ☐ | ☐ | | | | |
| d) Desconocía cuántas personas le iban a mostrar. | <table border="1"><tr><td>☐</td><td>☐</td></tr></table> | ☐ | ☐ | | |
| ☐ | ☐ | | | | |
| e) Ningún funcionario de la Policía de Investigaciones de Chile, incluyendo el que dirigió la rueda, le entregó ningún tipo de información que pudiera inducir o sugerir el reconocimiento. | <table border="1"><tr><td>☐</td><td>☐</td></tr></table> | ☐ | ☐ | | |
| ☐ | ☐ | | | | |
| f) No tuvo acceso al reconocimiento que pudiera haber hecho otra víctima o testigo y siempre se mantuvo separada de otras víctimas o testigos, antes y durante la realización de la diligencia. | <table border="1"><tr><td>☐</td><td>☐</td></tr></table> | ☐ | ☐ | | |
| ☐ | ☐ | | | | |
| g) No conocía o había visto con anterioridad al imputado, no escuchó noticias referentes a su persona y tampoco alguien le comentó algo respecto de él. | <table border="1"><tr><td>☐</td><td>☐</td></tr></table> | ☐ | ☐ | | |
| ☐ | ☐ | | | | |

h) Todas las personas exhibidas eran de la misma raza, representaban la misma edad y tenían características físicas semejantes. Además, coincidían con la descripción previa que había dado, tanto física como antropométricamente, del sospechoso (color de pelo, color de piel, estatura, contextura corporal, forma de la cara, color de los ojos, etc.).

--	--

OBSERVACIONES GENERALES:

Firma del declarante

II.- ANTECEDENTES ANEXOS:

Se informa que la persona que portaba el número _____ y que es reconocida por el declarante, corresponde, según los antecedentes que obran en esta Unidad, a don (doña) _____
RUN: _____

Se adjunta fotografía de la diligencia: Sí ☐ No ☐

Asimismo, se informa que la individualización de las demás personas que conformaron la rueda, es la siguiente:

- 1.- _____, RUN: _____
2.- _____, RUN: _____
3.- _____, RUN: _____
4.- _____, RUN: _____

OFICIAL POLICIAL A CARGO DEL PROCEDIMIENTO:

Grado	Nombre	Firma
-------	--------	-------

FUNCIONARIOS QUE PARTICIPAN EN LA DILIGENCIA:

Grado	Nombre	Firma
Grado	Nombre	Firma

ANEXO N° 7

Metas individuales de gestión para Fiscalías Regionales (2012)



METAS INDIVIDUALES PARA LOS FISCALES REGIONALES 2012

FISCALÍA NACIONAL
Enero 2012

MINISTERIO PÚBLICO
FISCALÍA NACIONAL

METAS INDIVIDUALES PARA LOS FISCALES REGIONALES 2012

OBJETIVO INSTITUCIONAL	PERSPECTIVA OPD	DENOMINACIÓN EN OPD	NOMBRE DEL INDICADOR	META	SEGUIMIENTO
Mayor la percepción y satisfacción de los usuarios a través de la implementación y consolidación de un modelo de atención oportuna y que genere canales de comunicación efectivos entre la institución y sus usuarios, mediante las víctimas y testigos.	ATENCIÓN DE USUARIOS	Evaluación del Servicio	Índice de Evaluación ¹ del nivel de servicio entregado por las Fiscalías Regionales a usuarios y testigos, a través de los Módulos de Atención y Seguimiento (MAS) y en la transición de casos que se les aplica Archivo Provisional (AP) y Sentencia Definitiva (SD).	Mayor o igual a 60%	Método de Verificación: Estudio externo (dos encuestas al año). Frecuencia de cálculo: Semestral (junio-noviembre).
		Percepción Víctimas frente a Comunicación del Activo Provisional (AP)	Porcentaje de víctimas que declaran, en un estudio externo, que fueron informadas, mediante cualquier medio, del archivo provisional del caso.	Mayor o igual a 70%	Método de Verificación: Estudio externo (dos encuestas al año). Frecuencia de cálculo: Semestral (junio-noviembre).
		Percepción Víctimas frente a Comunicación de Sentencias (SD)	Porcentaje de víctimas que declaran, en un estudio externo, que fueron informadas, mediante cualquier medio, de la sentencia definitiva aplicada a su caso.	Mayor o igual a 60%	Método de Verificación: Estudio externo (dos encuestas al año). Frecuencia de cálculo: Semestral (junio-noviembre).
		Atención Promedio de Atención	Porcentaje de cumplimiento de los sub-indicadores: - Usuarios Casos ² : Porcentaje de usuarios casados ³ dentro de los plazos establecidos, atendidos en las Fiscalías Locales, con tiempos de espera que no superen los veintiseis minutos. - Usuarios Call Center: Porcentaje de requerimientos ingresados al Call Center y resueltos en el estado de "resolucionado" dentro de dos días hábiles.	Compuesta Cumple el el resultado de: - Usuarios casados es mayor o igual a 75%; Y el resultado de: - Usuarios Call Center es mayor o igual a 75%.	Método de Verificación: Para el sub-indicador Usuarios Casados el método de verificación es el Sistema Informático de Atención de Lo anterior respectiva a las Fiscalías Metropolitanas Centro Norte, Oriente y Occidente, las que deberán Atender a los Usuarios dentro de los 26 minutos, en días antes de la fecha de corte de evaluación. En tanto, para el sub-indicador Usuarios Call Center, el método de verificación es el Sistema Informático de Atención a la División de Estudios de la División de Estudios de la fecha de publicación en OPD. Frecuencia de cálculo: Mensual acumulado a contar de enero del 2012.

1 Para generar el valor del indicador se consideran ponderaciones por tipo de usuario (Forma de Declaración, Call Center, VIF, AP, SD), en base a los pesos relativos históricos de usuarios atendidos en cada una de las categorías que no impactan impactando el modo de Forma de Declaración, se les calculó las ponderaciones considerando todo los otros tipos de usuarios que constituyen el 100% al total de usuarios encuestados en los estudios.
2 El término INDICE se refiere al índice de cumplimiento del número de usuarios que califican positivamente (evaluaciones con nota cinco, seis o siete) el servicio recibido por parte del Ministerio Público, respecto al total de usuarios encuestados en los estudios.
3 Se excluyen del cálculo del sub indicador Usuarios Casados, todas las oficinas de atención y las fiscalías locales con una detención salvaguarda de uno y dos fiscales, exceptuando aquellas Fiscalías que, cumpliendo con esta condición, evidencian expresamente a la División de Estudios su inclusión en la medición de este indicador mediante un oficio de su fiscal respectivo.
4 Fecha de corte de evaluación, detalse en el Anexo N°1 del documento denominado Definiciones y Criterios de Cálculo.

METAS INDIVIDUALES PARA LOS FISCALES REGIONALES 2012

OBJETIVO INSTITUCIONAL	PERSPECTIVA OPR	DENOMINACIÓN EN OPR	NOMBRE DEL INDICADOR	META	SEGUIMIENTO
Hacer más efectiva y eficiente la investigación y tramitación de las causas penales, mejorando continuamente la gestión administrativa y jurídica, así como la atención a los usuarios, a fin de que los procedimientos efectivamente den solución al conflicto penal.	GESTIÓN JURÍDICA	Términos (+) Recursos Jurídicos	Porcentaje de relaciones terminadas por Sentencias Definitivas en el Monitorio y sobreseimiento Definitivo 240 y 242, respecto al total de relaciones terminadas con salidas judiciales y no judiciales, en el periodo de evaluación.	Mayor o igual a 16% Compuesta	Medio de Verificación Sistema de Apoyo a los Fiscales (SAF), Periodicidad de cálculo del 2012, acumulado a contar de enero del 2012.
		Términos (+) Recursos Administrativos	Porcentaje de Relaciones Terminadas por AP, PQ, FN, respecto al total de relaciones terminadas en el periodo de evaluación.	Cumple el el resultado de: - Términos (+) Recursos Administrativos es menor o igual a 70%; y el resultado de	
		Términos (+) Recursos Jurídico Administrativo	Porcentaje de Relaciones Terminadas por Sentencias Definitivas con Procedimiento Monitorio en casos Falta con Imputado Conocido, respecto al total de relaciones terminadas en dichos listas con Imputado Conocido, en el periodo de evaluación.	Diferenciada por región A obtener durante el mes de enero 2012. ⁵	
		Tiempo Términos Recursos Administrativos	Tiempo promedio de tramitación de las relaciones terminadas por Salidas Facultativas (AP, PQ, FN), en el periodo de evaluación.	Compuesta Cumple el el resultado de: - Tiempo Términos Recursos Administrativos es menor o igual a 63 días; y el resultado de la apertura	
		Vigencia	Porcentaje de casos vigentes, respecto del total de casos ingresados desde el inicio de la reforma al periodo de evaluación.	- Tiempo Términos en Escuelas TOAC es menor o igual a 35 días. Menor o igual a 4,3%	

5 El valor de la meta de Términos (+) Recursos Administrativos será informada por la División de Estudios, a más tardar la segunda quincena de enero 2012.

REPUBLICA PUBLICA
SECRETARIA MACOM
2

METAS INDIVIDUALES PARA LOS FISCALES REGIONALES 2012

OBJETIVO INSTITUCIONAL	PERSPECTIVA OPR	DENOMINACIÓN EN OPR	NOMBRE DEL INDICADOR	META	SEGUIMIENTO
Hacer más efectiva y eficiente la gestión de las investigaciones penales, mejorando continuamente la gestión administrativa y judicial, así como proponer a términos que efectivamente den solución al conflicto penal.	GESTIÓN APOYO ADMINISTRATIVO	Calidad de Registros ⁸	Porcentaje de registros sin problemas de omisión en Relaciones, Delitos, Imputados, Víctimas, Testigos e Inconsistencias en casos tramitados en el periodo de evaluación.	Mayor o igual a 98%.	Método de Verificación: Sistema de Apoyo a los Fiscales (S). Periodicidad de cálculo: Omissiones en Relaciones, Delitos, y Testigos. Mensual acumulado a corte del 2012. Inconsistencias: Mensual acumulado de marzo del 2012.
		Especies ⁷	Porcentaje de cumplimiento de los sub-indicadores: - Especies Faltantes: Porcentaje de especies faltantes de las Suplentes de Inculpar, respecto del total de Especies susceptibles de inculpar. - Gestión de Especies: Porcentaje de especies inculcadas, sin plazo legal vencido, respecto del total de especies inculcadas, respecto del total de especies inculcadas, en periodo de evaluación, en plazo legal vencido.	Compuesta ⁹ Cumple al el resultado de: - Especies Faltantes: es mayor o igual al 5% de reducción de especies faltantes para cada trimestre. y el resultado de - Gestión de especies es mayor o igual al 5% de reducción de especies faltantes, sin plazo legal vencido, respecto de cada Fiscalía Regional.	Método de Verificación: Sistema de Apoyo a los Fiscales (S). Periodicidad de cálculo: Trimestral acumulado a corte de el 2012.
		Dineros Incasutados ¹⁰	Porcentaje de Dineros Incasutados, respecto del total de Dineros Incasutados, de Inculpar, desde el inicio de la reforma hasta la fecha de corte del periodo de evaluación.	1° Trimestre: Mayor o igual 10%. 2° Trimestre: Mayor o igual 45%. 3° Trimestre: Mayor o igual 65%. 4° Trimestre: Mayor o igual 85%.	Método de Verificación: Sistema de Apoyo a los Fiscales (S). Periodicidad de cálculo: Trimestral acumulado a corte de el 2012.

9. El indicador Calidad de Registros mantendrá la Definición y Criterios de Cálculo establecidos para el año 2011, hasta el periodo de evaluación correspondiente al mes de febrero, es decir, en el enero y febrero solo se monitorizarán los registros de Relaciones, Delitos, Imputados, Víctimas y Testigos. La medición de inconsistencia, ámbito incorporado en las metas 2012, se monitorizará a partir de marzo del 2012, cuyos resultados serán publicados en el presente documento, como indicador que eventualmente en el transcurso del año, las Definiciones tipos de datos requeridos para la eficiente tramitación de casos. Lo anterior en atención con proyecciones vinculadas al desarrollo de una funcionalidad en el Sistema Nacional de Gestión de Casos (SNGC) que permitirá la extracción automática de información de los sujetos desde el Registro Civil, previo ingreso de la Cédula Nacional de Identidad del sujeto, ya sea del Imputado (denunciado cuestionado, sospechado e investigado), víctimas, testigos u otros, además del trabajo con policías para el mejoramiento del patrón policial.
7. El indicador de Especies se excluyen todas las especies pertenecientes a la familia de DINEFOS y también los siguientes tipos de especies: Continúen de Drogas, Puñales de D, el C.O. y el C.O. de la familia de Drogas.
8. El C.O. de la meta por Fiscalía Regional se encuentra consignado en el anexo N°1 del presente documento.
9. Se entiende por especie "Susceptible de Inculpar" a aquella que ha cumplido el plazo legal de custodia correspondiente y han transcurrido los tres meses de holgura para la gestión administrativa.
10. El cálculo del indicador Dineros Incasutados, indican las especies que pertenecen a la familia Dineros, tales como dineros incasutados en cuentas corrientes del Banco Estado en moneda chilena, depósitos a plazo en moneda nacional y dólar, y depósitos a plazo en moneda extranjera, en cuentas corrientes de las fiscalías. No se considerará en el cálculo del indicador los dineros en moneda extranjera de Estados Unidos y aquellos dineros que fueron ingresados por indemnización. La medición comienza en enero 2012, cuyo resultado será publicado en OPR en los meses de abril, julio y octubre del año 2012, y enero 2013.

METAS INDIVIDUALES PARA LOS FISCALES REGIONALES 2012

OBJETIVO INSTITUCIONAL	PERSPECTIVA OPR	DENOMINACIÓN EN OPR	NOMBRE DEL INDICADOR	META	SEGUIMIENTO
Hacer más efectiva y eficiente la tramitación de las investigaciones penales, mejorando la coordinación y conjuntamente la capacidad administrativa y jurídica, así como propender a términos que efectivamente den solución al conflicto penal.	GESTIÓN APOYO ADMINISTRATIVO	Tiempo de Providencia de Cargos ¹¹	Tiempo transcurrido entre el llamado a Concurso del cargo vacante y la fecha de Resolución del contrato.	Menor o igual a 43 días	Método de Verificación Reporte de Realizaciones y Evaluación de Cumplimiento de la División de Recursos Humanos, que será remitido a la División de Estudios a la corte del periodo de evaluación correspondiente a los meses de abril, julio, octubre 2012 y excepcionalmente, el informe relativo al último trimestre, deberá ser enviado el 10 de enero del 2013. Periodicidad de cálculo Trimestral acumulado a contar de enero del 2012.
	GESTIÓN APOYO ADMINISTRATIVO	Optimización del Presupuesto	Porcentaje del gasto ejecutado en relación al total presupuestado.	[20% - 28 %] (1° Trimestre) [47% - 53 %] (2° Trimestre) [72% - 78 %] (3° Trimestre) [99 % - 100 %] (4° Trimestre)	Método de Verificación Reporte de Evaluación de Cumplimiento elaborado por la División de Administración y Finanzas posterior a la fecha de corte de Ejecución Presupuestaria, que será remitido a la División de Estudios a la fecha de los meses de abril, julio, octubre 2012 y excepcionalmente, el informe relativo al último trimestre, deberá ser remitido el 10 de enero del 2013. Periodicidad de cálculo Trimestral acumulado a contar de enero del 2012.
		Tiempo de Atención TIC ¹³	Porcentaje de cumplimiento de los requerimientos TIC en el plazo establecido.	A definir en el transcurso del mes de marzo 2012. ¹⁴	Método de Verificación Reporte de Evaluación de Cumplimiento elaborado por la División de Informática, que será remitido a la División de Estudios dos días antes de la fecha de publicación en OPR. Periodicidad de cálculo Mensual acumulado a contar de marzo del 2012.

- ¹¹ La División de RPHH es la responsable tanto de la definición del indicador, seguimiento 2012 y meta asociada. Este indicador considera sólo los cargos vacantes de funcionarios de la Fiscalía de Chile. La medición comienza en enero 2012, cuyo resultado será publicado en OPR en mayo 2012.
- ¹² La División de Finanzas es la responsable de la definición del indicador, meta asociada y seguimiento 2012. La medición comienza en enero 2012, cuyo resultado será publicado en OPR en los meses de mayo, agosto, noviembre del año 2012, y enero 2013.
- ¹³ La División de Informática es la responsable de la definición del indicador, meta asociada y seguimiento 2012. La medición comienza en marzo 2012, y su resultado será publicado en OPR mensualmente a partir de abril del 2012.
- ¹⁴ El valor de la meta asociada al indicador Tiempo de Atención TIC se calculará en función de la línea base estimada con datos del piloto a efectuarse durante los meses de enero y febrero 2012, por ende la meta 2012 será informada por la División de Informática en el transcurso del mes de marzo 2012.

METAS INDIVIDUALES PARA LOS FISCALES REGIONALES 2012

OBJETIVO INSTITUCIONAL	PERSPECTIVA OPR	DENOMINACIÓN EN OPR	NOMBRE DEL INDICADOR	META	SEGUIMIENTO
Hacer más efectiva y eficiente la persecución de las actividades penales, mejorando continuamente la calidad de la gestión y la atención jurídica así como la capacidad de respuesta y la coordinación que efectivamente den lugar a la solución al conflicto penal.	DESARROLLO ORGANIZACIONAL	Cumplimiento Plan de Interacción con la Comunidad ¹⁵	Porcentaje de actividades realizadas por las Fiscalías Regionales de acuerdo a la forma establecida, respecto del total de actividades contempladas en el plan de interacción con la Comunidad a ejecutar durante el año 2012.	100%	Método de Verificación Informe de Evaluación de Cumplimiento elaborado por la División de Estudios, a la fecha de corte del periodo de evaluación, correspondiente a los meses de junio, septiembre y diciembre del 2012. Periodicidad de cálculo Trimestral acumulado a contar de marzo del 2012.
		Cumplimiento Mejoramiento Gestión de Carpetas	Porcentaje de actividades ejecutadas por las Fiscalías Regionales de acuerdo al programa de trabajo y condiciones de satisfacción establecidas por la División de Estudios ¹⁶ , respecto del total de actividades definidas como mínimas a desarrollar el año en curso.	100%	Método de Verificación Informe de Evaluación de Cumplimiento emitido por la División de Estudios de la Fiscalía Nacional. Periodicidad de cálculo Semestral acumulado a contar de enero del 2012.
		Cumplimiento Plan de Mejoramiento Clima Organizacional ¹⁷	Porcentaje de cumplimiento de las actividades contempladas en el Plan de Mejoramiento del Clima Organizacional.	100%	Método de Verificación Informe de Evaluación de Cumplimiento elaborado por la División de Recursos Humanos, que sea emitido a la División de Estudios a la fecha de corte del periodo de evaluación, correspondiente a los meses de junio, septiembre y diciembre del 2012. Periodicidad de cálculo Trimestral acumulado a contar de marzo del 2012.

¹⁵ La Unidad de Comunicaciones de la Fiscalía Nacional, es la responsable de la definición del indicador, meta asociada y seguimiento 2012. La medición comienza en marzo del 2012 y su resultado será publicado en el OPR en los meses de julio y octubre 2012, y enero 2013 (vever anexo).

¹⁶ Las actividades y condiciones de satisfacción definidas por la División de Estudios para el mejoramiento de la gestión de carpetas, serán informadas durante el mes de enero 2012.

¹⁷ La División de Recursos Humanos, es la responsable de la definición del indicador, meta asociada y seguimiento 2012. La medición comienza en marzo 2012 y su resultado será publicado en OPR en los meses de julio y octubre del 2012, y enero 2013 (vever anexo).

METAS INDIVIDUALES PARA LOS FISCALES REGIONALES 2012
ELEMENTOS COMPLEMENTARIOS A LA DEFINICIÓN DE METAS

METAS PARA INDICES DE CUMPLIMIENTO

Indice	Meta
INDICE DE CUMPLIMIENTO POR PERSPECTIVAS	Mayor a 80%
INDICE DE CUMPLIMIENTO DE METAS REGIONAL (ICMR)	Mayor a 80%
INDICE DE CUMPLIMIENTO DE METAS LOCAL (ICML)	Mayor a 80%

PONDERACIONES Y CRITERIOS DE CUMPLIMIENTO POR PERSPECTIVA

Ponderadores	Perspectiva	Ponderación
	Atención de Usuarios	30%
	Gestión Jurídica	30%
	Gestión Apoyo Administrativo	30%
	Desarrollo Organizacional	10%
	Total	100%

CRITERIO CUMPLIMIENTO

La perspectiva se encuentra en estado de cumplimiento si en todos los indicadores que la componen se logra la meta definida (color verde).

**METAS INDIVIDUALES PARA LOS FISCALES REGIONALES 2012
ELEMENTOS COMPLEMENTARIOS A LA DEFINICIÓN DE METAS**

SEGUIMIENTO CUALITATIVO

Durante el año 2012, se mantendrá el seguimiento cualitativo de metas, con el fin de promover una cultura de gestión centrada, principalmente, en identificar las causas que producen los resultados alcanzados por los indicadores presentados en QPR, considerando factores internos y externos que afectan los resultados, y se adopten de manera oportuna acciones que apunten al mejoramiento del desempeño regional. Cabe señalar que dichos reportes se han definido como medios de verificación en los CCI 2012, en la Etapa 4 del Sistema de Planificación y Control de Gestión, y además se utilizarán como base para la elaboración de los *Reportes de Análisis Consolidados* del desempeño de las Fiscalías Regionales, a ser elaborado por el nivel central, que también se han comprometido como medio de verificación el año en curso.

Conforme a lo anterior, se solicita a los Fiscales Regionales remitir a este Fiscal Nacional, con copia al Director Ejecutivo Nacional y al Gerente de la División de Estudios, los *Informes de Análisis del Desempeño Regional* según formato establecido por la División de Estudios¹⁸. Los reportes informas deberán ser remitidos a las autoridades indicadas los meses de mayo, agosto y noviembre, a más tardar diez días hábiles posteriores a la fecha de publicación de resultados en QPR de la evaluación del desempeño vinculada a los meses de abril, julio y octubre.

AJUSTES LOCALES

Reconociendo las particularidades regionales y locales, se ha determinado que el valor que se debiera alcanzar en ciertas metas a nivel de Fiscalía Local, podrán ser sugeridas por la autoridad regional. Los ajustes a nivel de meta local deberán asegurar el cumplimiento de la meta regional establecida para el año 2012 y sólo podrán ser referidos a los siguientes indicadores, Términos (+) Recursos Jurídicos, Términos (+) Recursos Administrativos, Términos (-) Recursos Jurídico Administrativos, Vigencia, Especies y Dismos insuavados.

Conforme a lo anterior, se solicita a los Fiscales Regionales remitir a este Fiscal Nacional, con copia al Director Ejecutivo Nacional y al Gerente de la División de Estudios, a más tardar el 31 de enero 2012, la propuesta de ajuste a metas locales y fechas de realización de las actividades asociadas al mejoramiento de la Gestión de Carpetas.

**SABÁS CHAHUÁN SARRÁS
FISCAL NACIONAL**

¹⁸ Dicho formato será remitido por la División de Estudios durante el mes de febrero del año 2012.

METAS INDIVIDUALES PARA LOS FISCALES REGIONALES 2012
ANEXO N°1: META INDICADOR ESPECIES

Región	Gestión de Especies	Reducción de Especies Fungibles				
		Reducir por lo menos	a marzo (a lo menos)	a junio (a lo menos)	a septiembre (a lo menos)	a diciembre (a lo menos)
I	17% - 25%	10%	45%	65%	85%	
II	17% - 25%	10%	45%	65%	85%	
III	17% - 25%	10%	45%	65%	85%	
IV	17% - 25%	10%	45%	65%	85%	
V	17% - 25%	10%	45%	65%	85%	
VI	11% - 16%	10%	45%	65%	85%	
VII	17% - 25%	10%	45%	65%	85%	
VIII	4% - 10%	10%	45%	65%	85%	
IX	4% - 10%	10%	45%	65%	85%	
X	4% - 10%	10%	45%	65%	85%	
XI	17% - 25%	10%	45%	65%	85%	
XII	11% - 16%	10%	45%	65%	85%	
CN	11% - 16%	10%	45%	65%	85%	
OR	4% - 10%	10%	45%	65%	85%	
OCC	4% - 10%	10%	45%	65%	85%	
SUR	17% - 25%	10%	45%	65%	85%	
XIV	11% - 16%	10%	45%	65%	85%	
XV	4% - 10%	10%	45%	65%	85%	

INVESTIGACIÓN PENAL DE DELITOS GRAVES Y DIFÍCILES EL DELITO DE HOMICIDIO EN COLOMBIA

Bogotá, Enero de 2013



Miguel Emilio La Rota¹²⁰
Carolina Bernal¹²¹

I N F O R M E

C O L O M B I A

¹²⁰ Abogado y economista de la Universidad de los Andes y master en Políticas Públicas y Administración Pública de la Universidad de Columbia. Investigador principal y responsable del Área de Sistema Judicial en el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - DeJuSticia.

¹²¹ Abogada de la Universidad Eafit, con dos semestres de intercambio en la Universidad de los Andes y en la Universidad del Rosario. Actualmente, investigadora de DeJuSticia en las áreas de Sistema Judicial y Derechos Sociales, Económicos y Culturales.

Siglas y terminología

CTI: Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación.

CP: Código Penal – Ley N° 599 de 2000.

CPP: Código de Procedimiento Penal – Ley N° 906 de 2004.

FGN: Fiscalía General de la Nación.

INMLCF: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

SPOA: Nombre del sistema de Información del Sistema Penal Oral Acusatorio.

URI: Unidad de Reacción Inmediata.

Sentencia C-: Sentencia de constitucionalidad.

Tabla de Contenido

Siglas y terminología	160
INTRODUCCIÓN	163
A. FOCALIZACIÓN Y CRÍMENES COMPLEJOS	170
I. Inevitabilidad y conveniencia de la priorización	171
II. Los resultados de la persecución por delitos	175
1. Comparación de los resultados de imputación	179
2. Comparación de resultados según las condenas	182
3. Comparación de resultados dependiendo de las sentencias y del tipo de condena	184
4. Otra cara de la moneda. Composición de delitos dentro del total de actuaciones	186
III. Criterios para priorizar: gravedad y dificultad de comportamientos delictivos	191
1. Nuestro esquema de delitos complejos	194
2. Ejercicio empírico ilustrativo. ¿Tienen preeminencia los delitos complejos?	197
B. NIVEL Y PERSECUCIÓN DEL HOMICIDIO	201
I. Evolución del homicidio doloso	202
II. Caracterización reciente del homicidio	207
III. Evolución de la persecución de homicidios dolosos	209
C. LA INVESTIGACIÓN DEL HOMICIDIO	215
I. Distribución de las actividades de investigación	219
1. El esquema actual	219
2. Falencias del esquema actual	224
3. Alternativas al esquema actual	229
II. Problemas respecto de quienes investigan	241
1. Inidoneidad e insuficiencia de formación y capacitación de funcionarios	241
a. Perfil de los investigadores	241
b. Formación y capacitación	244
2. Insuficiencia de personal y problemas en la vinculación de	

personal de calidad	247
3.Problemas con la coordinación entre CTI y Policía Nacional	249
4. Discusión de alternativas	251
III. Herramientas con las que se investiga	254
1. Medios electrónicos. Información en red, bases de datos y sistemas de información	256
2. Carencias en utilización de otros medios técnicos de prueba	259
3. Dependencia y límites de la prueba testimonial	261
4. Insuficiencia de recursos básicos	263
5.Alternativas	264
IV. Estrategia con la que se investiga el homicidio	266
1. Planeación estratégica de la investigación. El programa metodológico	266
2. La ausencia de una lógica de investigación sistémica	270
3. Discusión de alternativas	272
D. COMENTARIOS DE CONCLUSIÓN - RESUMEN DE ALTERNATIVAS DE POLÍTICA	274
REFERENCIAS	279
ANEXO A	285
ANEXO B	290

INTRODUCCIÓN

El tema de la investigación penal es un componente fundamental dentro de la actual discusión acerca de la persecución penal en Colombia. La evidencia disponible sugiere que la etapa inicial de recolección de evidencia, anterior a la formulación de imputación, es el principal cuello de botella para una persecución penal efectiva¹²². Además, algunos datos apuntan a que dicho problema se acentúa cuando se trata de casos de delitos más difíciles y/o graves.

En este texto hacemos una evaluación de la investigación penal de crímenes que no son fáciles de resolver. Por un lado, analizamos la manera en que el sistema penal les otorga prevalencia a unos u otros fenómenos criminales. Posteriormente, nos concentramos en la investigación del homicidio doloso, que aunque en algunos países no es necesariamente uno de los delitos de mayor impacto, en Colombia sigue teniendo una altísima prevalencia, y a la vez, muy bajos resultados en su judicialización¹²³.

Al concentrarnos en un delito, esperamos llegar a comprender sus pormenores. Pero este proyecto no se limita a un solo fenómeno criminal: pretendemos dar luces acerca de la investigación de múltiples delitos cuya investigación requiere de técnicas investigativas sofisticadas. Aunque la indagación de distintos fenómenos criminales puede ser intensiva en métodos probatorios diferentes, confiamos en que los hallazgos respecto del homicidio sean de utilidad –al menos

¹²² Así lo concluyen el Centro de Estudios de Justicia de las Américas –CEJA– y el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia–, a través de un estudio de literatura comparada y la experiencia de la investigación en Chile, México, Brasil, Ecuador, Guatemala y Colombia. Ver: La Rota y Bernal (2012 a).

¹²³ Actualmente, en Colombia mueren asesinadas alrededor de treinta personas por cada cien mil habitantes, tasa bastante alta para la región y el mundo. A su vez, el sistema penal logra condenas en alrededor de cinco de cada cien casos de homicidio doloso que conoce. El Apartado B describe estos datos con más detalle.

parcial– para estudiar la investigación de otros delitos complejos¹²⁴. Por lo demás, las técnicas y estrategias utilizadas para investigar homicidios pueden ser aplicadas para intentar resolver bastantes más crímenes¹²⁵.

Buscamos identificar las falencias y buenas prácticas de la búsqueda, recolección, análisis y custodia de la evidencia en los procesos por homicidio doloso, y ofrecer algunas alternativas para intentar superar los retos encontrados, haciendo énfasis en que una persecución penal racional necesita de esfuerzos analíticos y de priorización que sean claros e imparciales.

Antecedentes

La investigación inefectiva perturba el funcionamiento del aparato de persecución penal en su integridad. Como es obvio, disminuye la eficacia del sistema y constituye un factor central de impunidad. Además de afectar los derechos de las víctimas, esto disminuye la legitimidad del sistema penal, lo que a su turno puede reducir (aun más) la capacidad de actuación de las autoridades policiales y judiciales, y a su vez, generar reacciones –a veces injustificadas– en contra del sistema acusatorio. Adicionalmente, los malos resultados pueden ayudar a provocar prácticas de populismo penal, que buscan compensar esta inefectividad con penas más altas, a pesar de que la evidencia comparada señale que es la certeza de aprehensión, más que la severidad de la pena, la que afecta las potenciales decisiones de delinquir¹²⁶.

Las debilidades de la investigación también crean incentivos para que los funcionarios afecten las garantías procesales de los sospechosos. Esto es claro, por ejemplo, en la detención injustificada de personas procesadas. Según una reciente investigación de

¹²⁴ En todo caso, la tendencia en otros países es que a largo plazo habrá una necesidad creciente de técnicas de investigación sofisticadas, con énfasis en las pruebas técnicas y documentales, e intensivas en medios electrónicos. Según Batts, Smoot y Scrivner (2012, p. 7) existe evidencia que sugiere que las tendencias del crimen futuro se referirán menos a “fenómenos delictuales locales”, y en ellas tendrán una mayor incidencia los “crímenes perpetrados por organizaciones internacionales” ubicados en diversas regiones.

¹²⁵ Ver Giacalone (2000; p. 132).

¹²⁶ Acerca de la ineficacia de la severidad de la pena en la disuasión del crimen, en comparación de su certeza, ver: Durlauf y Nagin (2011); Lee y McCrary (2009) y Nagin, Cullen y Jonson (2009).

Dejusticia, la presión por resultados, sobre todo en los casos más mediáticos, puede llevar a que algunos fiscales y jueces busquen imponer medidas de aseguramiento privativas de la libertad que carezcan de un fundamento adecuado. La detención de los sospechosos ayuda a algunos funcionarios, por una parte, a mostrar resultados –a pesar de que en muchos casos, meses después, venzan los términos de detención–; y por otra parte, a presionar a procesados para que acepten cargos o lleguen a acuerdos, de manera de ahorrarse llevar el caso a juicio, o conseguir evidencia respecto de otros sospechosos¹²⁷.

Así, los problemas de investigación penal tienen consecuencias diversas y graves, respecto de la eficacia y legitimidad del sistema penal, y los derechos de las víctimas y de los procesados. Pero, paradójicamente, esto no se ha traducido en que el tema de la investigación penal esté suficientemente estudiado.

Algunas publicaciones recientes han realizado caracterizaciones iniciales¹²⁸. En resumen, dichas aproximaciones se centran en los procesos y las operaciones de la política de investigación. Identifican falencias relativas principalmente a (i) la herencia y prevalencia de un proceso de investigación penal burocratizado y formalista; (ii) las carencias en la recolección y el manejo de información, tanto sobre las investigaciones penales en sí mismas, como respecto de la gestión de los ministerios públicos y las policías judiciales; (iii) la escasa aplicación de técnicas probatorias analíticas, que estudien los patrones de conjuntos de casos; (iv) la insuficiencia de incentivos institucionales respecto del trabajo de los funcionarios a cargo de la investigación; (v) el escaso uso de las pruebas técnicas o científicas, en comparación con el uso de la confesión o los testimonios; (vi) las dificultades para la coordinación entre las fiscalías y la policía judicial; y de manera más

¹²⁷ Acerca de la presión que sienten algunos funcionarios, y la relación que puede tener dicha presión en las decisiones de medida de aseguramiento, ver La Rota y Bernal (2013). Dicho documento hará parte de una publicación de la Fundación del Debido Proceso Legal –DPLF– para varios países de la región acerca de independencia judicial y detención preventiva.

¹²⁸ Además del ejercicio precitado realizado por Dejusticia y CEJA sobre las experiencias de los países de América Latina en la investigación de delitos complejos (ver La Rota y Bernal 2012), estas dos organizaciones habían publicado previamente otras caracterizaciones de los problemas de la investigación penal, como: CEJA (2010); Guzmán, La Rota y Uprimny (2011); La Rota, Montoya, Páramo y Uprimny (2011); Dejusticia (2010), Bernal y La Rota (2012a); y La Rota y Bernal (2011).

general, (vii) las carencias de la gestión de las fiscalías, que dificultan la implantación de sistemas de investigación penal eficientes¹²⁹.

Los análisis anteriores también constatan que las autoridades de algunos países han comenzado a tomar medidas para confrontar estos problemas. Ciertas fiscalías han creado unidades especializadas para tramitar grupos de casos importantes; han realizado múltiples capacitaciones acerca de las lógicas de los nuevos regímenes procesales; han tratado de implementar algunos sistemas de información; y han intentado implantar esquemas de aproximación investigativa analítica, a través de unidades que se concentran en el análisis transversal de casos¹³⁰.

Sin embargo, la mayoría de los problemas persisten. Al parecer, lo sabido hasta hoy no ha logrado cambiar las prácticas de investigación.

Por ello, nos hemos propuesto estudiar con más detalle el tema, buscando obtener una explicación más profunda acerca de los mecanismos mediante los cuales se presentan obstáculos para la investigación penal, necesidad que llevó a que recientemente elaboráramos con CEJA una propuesta metodológica para estudiar la investigación penal de crímenes complejos¹³¹. Justamente, en esta ocasión nos proponemos aplicar algunos de los métodos propuestos en dicho documento.

Fuentes de información

Nos fundamentamos principalmente en tres fuentes de información: primero, para el análisis cuantitativo, expuesto más que todo en los apartados A y B de este texto, acudimos a una base de datos proporcionada por la Fiscalía General de la Nación (en adelante, FGN)

¹²⁹ Ver un resumen de los hallazgos para la región en La Rota y Bernal (2012 pp. 13-19).

¹³⁰ Dichas experiencias son documentadas en La Rota y Bernal (2012). Describimos las unidades especializadas por grupos de situaciones en las Unidades de homicidio en el Distrito Federal de México, de secuestro al nivel federal mexicano, la Unidad Especializada de Delitos Transnacionales de Ecuador, la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de Colombia, las Comisarías especializadas por tipos de crímenes en Brasil, o las unidades de delitos sexuales u otros “delitos de mayor connotación social” en Chile; las nuevas experiencias de capacitaciones en la unidad de investigación de homicidios del DF; el sistema de información que está siendo implementado en el Ministerio Público de Guatemala, y la Unidad Especializada de Delitos Transnacionales de Ecuador.

¹³¹ Ver La Rota y Bernal (2012b en proceso de publicación).

que a su vez es alimentada por el sistema de información SPOA mediante el que dicha autoridad gestiona los casos del sistema acusatorio. Utilizamos dichos datos principalmente para analizar, de diferentes maneras, los resultados de la persecución penal de distintos delitos, incluido el homicidio doloso. En el apartado B también utilizamos datos del Instituto de Medicina Legal, acerca de la evolución de los niveles relativos de homicidios dolosos a nivel nacional y en las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga y Medellín.

Segundo, aplicamos una serie de entrevistas a personas que han tenido experiencia en la investigación de homicidios o de otros crímenes complejos. Realizamos 31 entrevistas semi-estructuradas a técnicos forenses, investigadores de policía judicial del CTI, médicos de Medicina Legal, directivos de Medicina Legal, Fiscales y Jueces, en las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga y Medellín.

Tercero, realizamos un breve trabajo de campo, al participar brevemente en la cotidianeidad de dos unidades de vida –que son las unidades de la FGN en las que se investiga y se judicializan los delitos de homicidio–, y a la vez, al hacer presencia en el levantamiento de cadáveres en Bogotá y Medellín. Estas dos metodologías cualitativas se refieren a los hallazgos expuestos en el apartado C del documento.

Breve anotación conceptual. Los delitos complejos

Como mencionamos, nuestro objetivo es estudiar la investigación penal de delitos que se caracterizan por la *dificultad* para conseguir evidencia, ya sea acerca del hecho punible o de sus responsables –en contraposición, por ejemplo, a los crímenes que se caracterizan por que los responsables son sorprendidos en flagrancia, cuya investigación no comporta retos particulares–. Estos delitos, han sido catalogados por CEJA como delitos complejos¹³².

Ahora bien, desde escritos anteriores¹³³, a esta categoría hemos añadido una característica adicional: la *gravedad* de los delitos. Esto tiene una lógica práctica. Como explicamos en este documento (principalmente, en el apartado A), la investigación eficaz de crímenes difíciles tiene un componente inevitable, que es la capacidad analítica

¹³² Dicha noción no tiene relación con el concepto de delitos complejos según algunos aportes dogmáticos, relativos a los crímenes que simultáneamente atacan diferentes bienes jurídicos.

¹³³ Ver La Rota y Bernal (2012).

y estratégica de las autoridades de focalizar adecuadamente sus recursos en aquello que más impacto puede tener. A su turno, dicha capacidad de focalización tiene un elemento esencial, relativo a la *gravedad* de delitos (o los fenómenos criminales).

Por esto, partimos de que existe una relación conceptual intrínseca entre dificultad y gravedad; así lo entendemos, al caracterizar los crímenes complejos como aquellos que por una parte, producen altos niveles de vulneración de derechos de las víctimas, o en conjunto resultan en altos costos sociales (no sólo monetarios o económicos) –, y a la vez, necesitan normalmente de un despliegue de esfuerzos investigativos relativamente sofisticados. En breve, asumimos que los crímenes complejos son aquellos que son *graves* y *difíciles*.

Como veremos, esta conjunción de características no se presenta siempre en la realidad. Existen delitos graves que son fáciles de investigar –como el homicidio culposo–, y al mismo tiempo, delitos difíciles de investigar que no son tan graves –como la conservación o financiación de plantaciones–. Precisamente, utilizamos dichas diferencias para analizar la capacidad del sistema penal para dar una preeminencia adecuada a aquellos fenómenos criminales sobre los que es necesario priorizar los esfuerzos investigativos.

Desarrollo del texto

Nuestra exposición transcurre de lo general, al analizar la persecución de delitos complejos, a lo específico, al centrarnos en la investigación del homicidio doloso.

Como anotábamos anteriormente, en este estudio hacemos énfasis en que una investigación penal exitosa depende de la capacidad de las autoridades de focalizar adecuadamente sus esfuerzos, teniendo en cuenta la gravedad y la dificultad de los diferentes fenómenos de criminalidad. Por esto, en la sección A hacemos un análisis cuantitativo de los resultados de la persecución de diferentes delitos, para valorar la capacidad de la Fiscalía para darle prioridad a lo que más importa. En primer lugar, defendemos la necesidad de un esfuerzo claro e imparcial de priorización (apartado A.I). Posteriormente, comparamos los resultados de la persecución de diferentes delitos, teniendo en cuenta los niveles relativos de imputación, de condena, y el tipo de sentencias. También analizamos el peso de los diferentes delitos dentro de las actuaciones del proceso penal (apartado A.II). Por

último, proponemos un esquema de delitos complejos, que toma las características de los delitos a perseguir, valoradas por su gravedad y dificultad, y subsecuentemente aplicamos este esquema a la realidad, haciendo un ejercicio empírico ilustrativo que valora los resultados de imputación de 152 delitos de diversa gravedad y dificultad (Apartado A.III).

Tras ello, pasamos a concentrarnos en el homicidio doloso. Inicialmente, en la sección B describimos cuantitativamente la evolución de este delito y los resultados de su persecución penal. Concluimos que el homicidio doloso es un fenómeno delictivo grave – las tasas de homicidio aunque han descendido, siguen siendo extremadamente altas– y difícil –los niveles relativos de imputación y condena son mucho menores que los de otros países sobre los que tenemos datos–. Esto justifica entonces su tratamiento como un delito complejo, respecto del cual las autoridades tienen una obligación reforzada de enfocar sus esfuerzos.

Lo cual nos lleva al componente cualitativo del estudio. En la sección C exponemos los hallazgos del trabajo de campo acerca de la investigación penal del homicidio. Describimos las falencias y las buenas prácticas relativas a la distribución de las funciones de investigación (apartado C.I), las características del cuerpo de funcionarios que cumplen estas labores (apartado C.II), las herramientas con las que se realizan las pesquisas (apartado C.III), y finalmente, la estrategia mediante la cual se realiza la investigación penal de homicidios (apartado C.IV). A lo largo de esta sección discutimos posibles alternativas para superar las falencias identificadas.

Por último, concluimos y resumimos nuestras alternativas de política (sección D).

A. FOCALIZACIÓN Y CRÍMENES COMPLEJOS

En su Informe Final publicado a mediados de este año, la Comisión Asesora de Política Criminal¹³⁴ advirtió que la política criminal colombiana, desde su formulación hasta su ejecución en los niveles del proceso penal y carcelario, tiene graves falencias. Según la Comisión, la política criminal se caracteriza por esfuerzos “reactivos” sin adecuada fundamentación empírica, es “poco reflexiva” respecto de los desafíos de la criminalidad colombiana, es inestable e inconsistente, y tiene problemas graves de calidad en su dirección estratégica, su capacidad de ejecución, y su monitoreo y evaluación.¹³⁵

Dicho diagnóstico, que ya ha sido resaltado en otros documentos – algunos de Dejusticia citados por la misma Comisión Asesora¹³⁶– se refiere en buena medida a la *racionalidad* de la persecución penal, desde su concepción hasta su ejecución. Esta característica hace alusión a la capacidad de asignar y utilizar los esfuerzos del aparato estatal de manera sensata y coherente, por ejemplo en aquello que más impacto pueda tener, de acuerdo con los objetivos fijados desde la formulación de la misma política.

En esta sección exploramos dicha racionalidad, en relación con la investigación penal de crímenes complejos. Empezamos exponiendo por qué es importante que las autoridades identifiquen los fenómenos criminales a los que deben asignar mayores esfuerzos y que implementen mecanismos para que dicha asignación se dé en la realidad. Con esto, justificamos la necesidad de un esfuerzo de priorización transparente (apartado A.I).

¹³⁴ Dicha Comisión fue creada en febrero de 2011 por el entonces Ministro del Interior y de Justicia, buscando que una serie de expertos provenientes de diferentes ámbitos hicieran un diagnóstico y elevaran recomendaciones acerca de la política criminal colombiana. La Comisión estuvo compuesta por el Ministro del Interior y de Justicia, el Viceministro de Justicia y del Derecho, Farid Benavides Vanegas, Iván González Amado, Iván Orozco Abad, Yesid Reyes Alvarado, Camilo Sampedro Arrubla y Rodrigo Uprimny Yepes.

¹³⁵ Ver principalmente el capítulo II de la primera parte del Informe Final de la Comisión, disponible en <http://www.minjusticia.gov.co/Library/News/Files/Ver%20informe127.PDF>.

¹³⁶ Desde Dejusticia, ver: Guzmán, Uprimny y Revelo (2008); Guzmán, La Rota y Uprimny (2011); La Rota, Montoya, Páramo y Uprimny (2011), Dejusticia (2010); Bernal y La Rota (2012a), La Rota y Bernal (2011a). Ver también los documentos de la Corporación Excelencia en la Justicia (2011) y Hartmann (2010).

Posteriormente, exploramos la evidencia cuantitativa disponible en la FGN acerca de las actuaciones realizadas para diferentes delitos. Analizamos las diferencias en los resultados de algunos delitos seleccionados (apartado A.II), planteamos unos criterios para identificar los delitos complejos, y comparamos dichos estándares con el desempeño del sistema acusatorio desde 2005 (apartado A.III). Nuestro ejercicio parece confirmar la ausencia de racionalidad de los esfuerzos de investigación.

I. Inevitabilidad y conveniencia de la priorización

En este documento no profundizamos en los fundamentos de derecho internacional, constitucional y legal que permiten la priorización entre fenómenos, situaciones delictivas, casos y delitos.¹³⁷ Al tratarse de un análisis de política pública, este texto alude a las razones de estrategia de persecución penal y gestión de casos por las que la focalización de esfuerzos en unos casos prioritarios es, no sólo inevitable, sino conveniente en términos de la satisfacción de los derechos de las víctimas y del acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad.

Partimos de que la demanda por servicios de justicia penal en un país como Colombia –y ciertamente, en la gran mayoría de países del mundo–, medida en términos de la cantidad de casos por resolver, es ineludiblemente superior a la oferta, si ésta última se entiende como la tramitación *exhaustiva* de procesos. Aunque se llegare a multiplicar el número de personas encargadas de dar trámite a las noticias criminales, la FGN y la Policía no contarían con suficientes

¹³⁷ Para una justificación proveniente del derecho internacional y constitucional, ver la Directiva 01 de 2012 del Fiscal General de la Nación, que expone las normas de derecho internacional y constitucional en que las obligaciones de persecución penal, y de prestación de los servicios de justicia están claramente definidas por el principio de razonabilidad, y pueden limitarse dependiendo de la racionalidad de la asignación de recursos frente a los derechos de los asociados. Acerca de la posibilidad de seleccionar y priorizar casos por crímenes internacionales que involucran graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al DIH en contextos de justicia transicional por conflictos no internacionales, ver Kreß y Grover (2010) quienes indican: “las restricciones impuestas por el derecho penal internacional a los hacedores de paz de nuestro tiempo tienen matices. Los tomadores de decisión han de considerar una presunción en el derecho internacional a favor de la persecución penal, que excluye amnistías generales para quienes tienen las más altas responsabilidades por crímenes bajo el derecho internacional. (...) Pero esta presunción puede ser legítimamente refutada por múltiples vías, y primordialmente, aceptando diseños institucionales para la transición, que incluyan modelos híbridos de rendición de cuentas... y amnistías condicionales acompañadas de investigaciones (cuasi) judiciales” (p. 84). Al respecto ver también Orentlicher (1991) y Bergsmo (2010).

funcionarios para dedicarle un mínimo de días a investigar todos los casos¹³⁸. De acuerdo con la información que Dejusticia ha utilizado acerca de la planta de personal de la Fiscalía, la duplicación de fiscales sería insuficiente siquiera para intentar realizar una detallada recopilación de evidencia en todos los casos. Dependiendo de los datos que se utilicen, el doble de fiscales tendría entre uno y tres días para realizar toda la investigación y eventual judicialización de cada proceso¹³⁹. A su vez, este cálculo no tiene en cuenta que los niveles de denuncia pueden aumentar si mejora la eficacia de la persecución penal, dado el eventual aumento de la confianza en el sistema penal. Existiría entonces una dinámica circular en la que las mejoras en eficacia precederían aumentos de la demanda, lo que a su vez dificultaría la disminución de los inventarios a largo plazo.

El fenómeno descrito no es exclusivamente colombiano. Para la mayoría de países, la cantidad de delitos supera la capacidad del sistema de dar a todos un trámite exhaustivo. En otros documentos hemos expuesto que al parecer nuestra situación no es diferente –y puede ser mejor– que la de varios países de la región e incluso de Europa¹⁴⁰. En particular, Chile tiene tasas de casos por fiscal muy superiores a las de Colombia, pues en dicho país cada fiscal tiene una carga

¹³⁸ Un ejemplo de un razonable aumento de los recursos humanos, dentro de los límites de la realidad presupuestal colombiana, es la dedicación de los procuradores judiciales a la resolución de causas penales. Las funciones judiciales de la Procuraduría, tal como están establecidas hoy en día, son un gigantesco despilfarro de recursos públicos. Nos referimos a la vinculación de cientos de procuradores, con funciones poco claras dentro de los procesos penales, que al parecer aportan poco al buen desarrollo de los trámites o del sistema penal, y que devengan enormes remuneraciones salariales, equivalentes a las de los jueces o magistrados ante quienes están delegados. Por ejemplo, la remuneración anual aproximada de 500 procuradores judiciales equivale a grandes rasgos a 100 mil millones de pesos, lo cual corresponde a más del 5% del presupuesto de la FGN. Podría concebirse una reforma que destine al menos la mayoría de dichos recursos al fortalecimiento de las funciones esenciales de un sistema acusatorio adversarial democrático: la defensa pública técnica, la fiscalía, y los jueces de garantías, de conocimiento y de ejecución de penas. Si acaso, las funciones de procuraduría judicial podrían limitarse a casos excepcionales que por sus características requieran de excepcionales niveles de supervisión.

¹³⁹ Dicho cálculo proviene de los datos utilizados por La Rota, Bernal, Santa y Uprimny (2012, pp. 8-10), con base en el anuario estadístico de la FGN de 2011. Con una planta de un poco más de cuatro mil fiscales, estos funcionarios reciben al año un promedio de alrededor de 180 casos. A la vez, los casos por resolver (que incluyen ingresos e inventario menos egresos) para la Ley N° 906 de 2004, equivalen a un rango entre 308 Y 435 casos por fiscal que recibe casos del sistema acusatorio. A su vez, los datos de CEJA para 2008 indican que cada Fiscal tiene una carga de 232 causas. La duplicación de estos funcionarios resultaría en que cada uno, para no acumular inventarios, tendría para disponer definitivamente de cada caso entre 1,7 y 3 días, asumiendo que trabajan todos los días del año.

¹⁴⁰ La Rota, Bernal, Santa y Uprimny (2012, pp. 8-10).

de alrededor de 2.000 casos mientras que en Colombia los datos disponibles nos permiten concluir que los fiscales encargados de casos de Ley N° 906 tienen una carga de entre 300 y 450¹⁴¹.

Pero lo anterior no es argumento para que el sistema colombiano no pueda tramitar todos los casos *adecuadamente*. La provisión satisfactoria de servicios de política criminal debe entenderse entonces como aquella que logra identificar qué casos o situaciones merecen tener un trámite exhaustivo –que involucra una disposición suficiente de recursos de investigación y procesamiento–, y cuáles deben surtir una gestión más corta –probablemente fallida–, a través de una decisión temprana de archivo o preclusión¹⁴². Esto podría mejorar los resultados de la persecución, al menos respecto de los delitos priorizados.

Lo anterior parece respaldado por la evidencia en otros países. Por ejemplo, la revisión de la literatura empírica en Estados Unidos concluye, de manera consistente, que las estrategias policiales de prevención o respuesta al crimen que utilizan técnicas de análisis para priorizar los esfuerzos son mucho más efectivas que métodos tradicionales que no focalizan sus esfuerzos y simplemente reaccionan a incidentes individuales¹⁴³. En este sentido, la focalización estratégica de casos y fenómenos criminales es parte esencial de un *proceso investigativo analítico* que, a su turno, es una técnica fundamental en un sistema de lucha contra el crimen¹⁴⁴. Desde hace varias décadas, esto ha sido reconocido para los sistemas de persecución penal de otros países. Por ejemplo, los resultados del análisis de múltiples datos cuantitativos y cualitativos, para el Foro de Investigación Policial de Estados

¹⁴¹ *Ibíd.*

¹⁴² Las figuras del archivo y la preclusión están consagradas en los arts. N° 79 y 331-335 del CPP, respectivamente. En el caso de la primera, las condiciones para que el fiscal la ordene son relativamente sencillas, pues basta con que haga constar por escrito su decisión sin mayores formalidades. En el caso de la preclusión de la investigación, es necesario que la decisión sea declarada por un juez en audiencia pública.

¹⁴³ Ver en particular la revisión de la literatura empírica realizada por el National Research Council en Estados Unidos en Skogan y Frydl (2004). Adicionalmente, refiriéndose a la Policía, Braga et. al (2011, p. 2) indican que “existe ya un creciente consenso de que puede controlar el crimen cuando se enfoca en riesgos identificables...”

¹⁴⁴ Según Peterson (2005, pp. 2 y 3) el primer paso para un proceso analítico de investigación es la aplicación de una focalización estratégica (“Strategic Targeting”), mediante la que las autoridades “escogen casos, fundamentadas en criterios establecidos, que les permiten enfocar los esfuerzos en los casos de mayor fortaleza, que pueden tener el mayor impacto en un área específica. En vez de dispersar los recursos de manera superficial en múltiples casos, se escogen los casos cuya resolución tendrá el mayor efecto”.

Unidos en 1979 (Eck; 1983 y 1992), sugieren la necesidad de aplicar procedimientos robustos de filtración de casos para asegurar que los esfuerzos de los detectives sean invertidos en resolver casos con más altas probabilidades de éxito, en lugar de gastar tiempo y recursos en casos de probabilidad baja¹⁴⁵.

Así, la adecuada disposición de recursos, que da prelación a satisfacer exhaustivamente la judicialización de un fenómeno criminal frente a otro, puede ser lo que permite que las tasas de impunidad del homicidio en Chile sean muy inferiores a las colombianas¹⁴⁶. El caso chileno es un ejemplo del reconocimiento de que existen fenómenos delictivos que producen mayores niveles de afectación, lo que a su vez requiere de la aplicación de mayores esfuerzos públicos para su esclarecimiento y sanción. Por lo que la focalización de los esfuerzos es inevitable y conveniente¹⁴⁷.

No obstante, no parece que en Colombia dicha focalización esté bien realizada. Por ahora, basta un ejemplo relativo a la persecución del homicidio: al parecer, en la Unidad de Vida de Bogotá, los fiscales tienen una carga de alrededor de 600 casos por resolver. Esta cifra es muy superior al promedio *efectivo* de casos por resolver por fiscal en Colombia, cuando lo esperable es que quien tiene a cargo delitos más graves que el promedio tenga una carga menor que el promedio¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Eck (1992, p. 31) describe la clasificación de casos en tres grupos: (i) aquellos que no pueden resolverse con un esfuerzo investigativo razonable, (ii) casos que pueden ser resueltos por la aleatoriedad de las circunstancias, sin la necesidad de una iniciativa investigativa de relevancia, y (iii) casos que pueden resolverse, sólo a través de un esfuerzo investigativo razonable.

¹⁴⁶ La tasa de condenas para el delito de homicidio en Colombia es del 5,1% sobre el total de las entradas por ese delito. En contraste con ello, en Chile esta tasa es del 73%. Ver La Rota, Bernal, Santa y Uprimny (2012, Pie de página 20). Para un mayor detalle de la persecución del homicidio, en comparación de los resultados en otros países, ver el Apartado B de este texto.

¹⁴⁷ No es fácil realizar el mismo cálculo para los investigadores de policía judicial. Aunque dentro de la FGN parece haber total consenso en la insuficiencia de detectives, los datos existentes no son claros al respecto. Los últimos datos que hemos utilizado (en La Rota, Bernal, Santa y Uprimny, 2012, pie de página 22) provienen del Informe Ejecutivo al Congreso de la Policía Nacional para 2011, y del Informe de Gestión de la FGN para el mismo año. Sugieren que el número de investigadores de policía judicial en Colombia es mayor a 21 mil (alrededor de 14 mil de la Policía Nacional y casi 7 mil del CTI), lo que corresponde a más de cinco investigadores por fiscal y a 32 casos anuales por investigador. Dicho número podría ser suficiente hoy en día, dependiendo de la cantidad de tiempo que los investigadores –sobre todo de la Policía Nacional– le destinan a labores de investigación de causas penales.

¹⁴⁸ En las entrevistas en la Unidad de Vida de Bogotá nos informaron que cada fiscal de dicha Unidad tiene una carga de alrededor de 600 casos, bastante mayor que la carga promedio nacional por todos los delitos (ver el pie de página 139). Por el contrario, en La Rota, Bernal, Santa y Uprimny (2012, p. 10) describimos cómo en Chile, a pesar de haber una carga promedio de alrededor de 2000 causas por Fiscal, la

Dichos problemas también se observan en los resultados de la persecución penal, tal como lo demuestran nuestros cálculos en lo que queda de esta sección. En los siguientes apartados hacemos un análisis de los resultados de diferentes actuaciones procesales (apartado A.II) y proponemos un esquema básico de priorización de delitos complejos, acompañado por un ejercicio empírico ilustrativo para evaluar la focalización de los esfuerzos (apartado A.III).

II. Los resultados de la persecución por delitos

Varios documentos recientes han descrito la diferencia que existe en la persecución de delitos en Colombia y en la región. Lo escrito hasta ahora muestra una diferencia importante en los resultados de dicha persecución, dependiendo de si los delitos son o no difíciles de investigar.

En La Rota y Bernal (2012 a pp. 6-10), resumimos los resultados de tres estudios adelantados previamente por Dejusticia sobre la investigación de delitos complejos como el desplazamiento forzado¹⁴⁹ y los crímenes contra sindicalistas¹⁵⁰. En ellos concluimos que, a pesar de que la investigación de estos fenómenos ha contado con mayores recursos y atención de las autoridades en comparación de otros delitos, sus resultados siguen siendo pobres¹⁵¹.

A su vez, el Informe Final de la Comisión Asesora de Política Criminal (2012) muestra que los resultados no son homogéneos en relación con todos los delitos, sino que la complejidad de los mismos determina el nivel de éxito de la investigación¹⁵². Así, para los seis delitos que más entran a la Fiscalía (a saber, hurto, lesiones personales, inasistencia alimentaria, estupefacientes, homicidio y violencia intrafamiliar) los resultados en la investigación son muy distintos.

unidad encargada de la persecución de homicidios tiene alrededor de 43 causas ingresadas por año para cada uno de sus funcionarios.

¹⁴⁹ La Rota, Montoya, Páramo y Uprimny (2011).

¹⁵⁰ Dejusticia (2010).

¹⁵¹ Para el caso de la investigación de delitos contra sindicalistas, el estudio reveló que la impunidad era mayor al 90%; y en el de la investigación del delito de desplazamiento forzado, que las resoluciones de acusación representaban menos del 1% del total de casos que ingresaban a la Fiscalía. Las dificultades para la judicialización de estos fenómenos criminales se refieren a los problemas para (i) conseguir pruebas complejas en aquellos casos en los que no se cuenta con confesiones o testimonios de testigo, (ii) lograr profundidad acerca de los móviles de los delitos, e (iii) individualizar a los autores intelectuales estratégicos.

¹⁵² Informe Final de la Comisión Asesora de Política Criminal (2012; pp. 51 y 52).

Mientras que para la violencia intrafamiliar, las lesiones personales y la inasistencia alimentaria –que son delitos cuya prueba es relativamente sencilla, pues resulta obvia para el funcionario judicial– las tasas de ingresos coinciden más o menos con las tasas de salidas; en los casos de los delitos de homicidio y hurto –cuyo requerimiento probatorio puede ser un poco más sofisticado– las tasas de salidas son mucho menores que las de entradas. Frente a estos datos la Comisión concluye que *“[e]ntre más sofisticación probatoria exige el delito, menos probabilidades hay de que las entradas correspondan a salidas”*.

En el mismo sentido Hartmann (2010) señala que la tasa de sentencias condenatorias en juicios orales entre los años 2005 y 2008 para delitos de connotación social como el homicidio doloso, secuestro, extorsión, cohecho y peculado (que suponen todos mayor complejidad investigativa), no superan el 0.3% del total de las entradas por esos delitos.¹⁵³ Esa cifra contrasta con el 6% para los casos por hurtos y el 34% para los de delitos de estupefacientes.

Esta evidencia descrita proviene de estudios cualitativos, o de las comparaciones cuantitativas de algunos pocos delitos. Por lo que se podría argumentar que no existen todavía hallazgos cuantitativos sólidos y suficientemente generalizables acerca de las diferencias de resultados respecto de distintos tipos de fenómenos criminales. En la presente ocasión buscamos una mayor certeza acerca de la diferencia de resultados entre tipos de delitos. Por ello, intentamos hacer una comparación de resultados más amplia, que a la vez incluya más delitos y más actuaciones a lo largo del proceso penal. Utilizamos una base de datos¹⁵⁴ suministrada por la Fiscalía General de la Nación, que contiene los inventarios de las principales actuaciones del sistema acusatorio, para todos los casos desde 2005 hasta mayo de 2012¹⁵⁵.

¹⁵³ Hartmann (2010).

¹⁵⁴ La base de datos contiene los inventarios de actuaciones por delito y por periodos; pero no tiene el flujo de casos. Es decir, constituye un agregado de actuaciones por delito y por periodo, y no permite saber específicamente qué sucede con cada caso particular. Éste es un problema para el adecuado análisis de resultados, pues los casos se concatenan a partir de actuaciones que suceden a lo largo de los años. Por esto, escogemos el análisis para todo el periodo de funcionamiento del sistema acusatorio, lo cual disminuye la eventual incidencia que puede tener el desfase de actuaciones por año. Para un análisis del flujo de casos, sería necesario el acceso al sistema de información SPOA, lo cual, hasta el momento, no nos ha sido concedido por la Fiscalía.

¹⁵⁵ La base de datos puede desagregarse por delito, municipio de la actuación y año entre otras variables. Contiene información de grupos de actuaciones sucedidas para cada una de estas variables,

Seleccionamos 26 delitos o conjuntos de delitos¹⁵⁶, que son paradigmáticos de diferentes tipos de fenómenos criminales¹⁵⁷. Para cada uno de éstos, comparamos sus tasas de imputación, condena, absolución y acusación directa¹⁵⁸.

Exponemos estos resultados en el cuadro 1 a continuación.

Cuadro 1. Resultados para diferentes delitos (2005- mayo 2012)

	Ingresos	Imputaciones vs. ingresos	Archivos vs. ingresos	Condenas vs. imputaciones	Condenas vs. ingresos	Absoluciones vs. sentencias	Acusaciones directas vs. condenas
<i>Total de delitos</i>	5.465.668	7,7%	34,8%	57,3%	4,4%	5,9%	9,6%
<i>Promedio para delitos seleccionados</i>		14,9%	29,9%	34,0%	5,5%	15,3%	23,1%
Homicidio doloso	202.868	10,4%	42,3%	48,4%	5,1%	10,1%	21,2%
Lesiones	641.791	1,6%	17,8%	41,0%	0,6%	9,5%	19,2%
Homicidios contra persona protegida	178	40,4%	6,7%	8,3%	3,4%	40,0%	66,7%
Otros delitos contra DIH	3.190	2,0%	16,3%	33,8%	0,7%	15,4%	22,7%
Secuestro simple	11.581	14,3%	40,3%	40,6%	5,8%	11,3%	23,2%
Secuestro extorsivo	3.561	30,8%	26,1%	32,9%	10,1%	20,3%	37,7%
Trata de personas	817	15,7%	34,6%	17,2%	2,7%	26,7%	22,7%
Demás delitos contra libertad individual	79.125	0,6%	37,2%	25,7%	0,2%	18,2%	23,8%

lo que implica que para su análisis no es posible hacer frecuencias de variables, sino que es necesaria una labor manual de suma de todos los grupos de actuaciones que cumplan con determinadas características. Para una descripción detallada de las particularidades y las limitaciones de esta base de datos, ver el anexo I.

¹⁵⁶ Siempre que nos referimos a conjuntos de delitos, (por ejemplo, delitos contra la administración pública) los resultados respecto de los delitos que los componen son muy parecidos entre sí. Es decir, los indicadores de los resultados reflejan los resultados generalizados de todos esos delitos y no de un promedio con altas variaciones por delitos.

¹⁵⁷ La base de datos discrimina por delitos, pero no contiene características adicionales del hecho punible –como por ejemplo, su perpetración por organizaciones criminales–. Esto impide distinguir entre fenómenos delictivos para los que aplica el mismo delito pero que tienen características diferentes en cuanto a la dificultad de su persecución. Hasta que no se cuente con información más detallada, este análisis cuantitativo debe limitarse a asumir las características más comunes de cada uno de los delitos.

¹⁵⁸ Las maneras como clasificamos los delitos y calculamos las actuaciones está descrita en el anexo I.

PERSECUCIÓN DE DELITOS COMPLEJOS, EXPERIENCIA EN LA INVESTIGACIÓN CRIMINAL

Acceso carnal violento o abusivo	67.984	5,2%	33,2%	30,7%	1,6%	20,6%	35,6%
Acto sexual violento o abusivo	68.036	11,1%	7,8%	11,5%	1,3%	18,7%	32,5%
Acoso sexual	2.313	1,4%	35,6%	12,5%	0,2%	33,3%	75,0%
Violencia intrafamiliar	398.560	1,7%	13,0%	29,5%	0,5%	4,5%	11,5%
Hurto	1.286.155	7,2%	59,9%	59,6%	4,3%	3,3%	7,3%
Extorsión	25.115	20,5%	34,6%	47,6%	9,8%	11,7%	20,1%
Demás delitos contra el patrimonio	376.965	1,1%	17,3%	27,4%	0,3%	15,6%	31,9%
Delitos contra el orden económico	17.082	10,1%	30,9%	39,7%	4,0%	6,7%	6,3%
Concierto para delinquir	7.817	68,0%	13,3%	17,4%	11,8%	10,5%	13,3%
Terrorismo	7.404	5,1%	32,9%	37,2%	1,9%	21,7%	21,3%
Amenazas	174.796	0,1%	44,0%	28,1%	0,0%	32,8%	12,2%
Estupefacientes	352.205	36,9%	44,5%	66,3%	24,4%	4,2%	5,8%
Porte de armas	138.103	42,8%	29,1%	74,7%	32,0%	2,7%	5,3%
Cohecho	2.758	28,7%	27,6%	48,4%	13,9%	7,3%	12,5%
Peculado	8.898	6,7%	19,6%	25,1%	1,7%	12,9%	17,4%
Violencia contra servidor público	13.541	12,4%	37,9%	26,4%	3,3%	9,6%	14,7%
Delitos contra la administración pública	63.633	3,5%	34,9%	16,4%	0,6%	14,9%	26,8%
Delitos contra el régimen constitucional	1.900	9,6%	38,5%	37,2%	3,6%	14,1%	12,9%

Fuente: cálculos propios, a partir de base de datos de la FGN, que a su turno es alimentada por datos del SPOA.

En las filas del cuadro anterior se encuentra cada uno de los delitos o grupos de delitos seleccionados. Las primeras dos filas se refieren a los promedios para todos los delitos –todos los casos que entraron al sistema acusatorio en el periodo estudiado– y al promedio relativo de los delitos seleccionados, incluidos en la tabla. En las columnas encontramos cinco indicadores de resultado, relativos a las tasas de imputación, tasas de archivos, tasas de condena frente a imputación, y de condena frente a ingresos, tasas de absoluciones, y tasas de acusaciones directas –condenas por enfrentamiento en juicio, que no se deben a aceptaciones de cargos o acuerdos–.

A continuación analizamos estos indicadores.

1. Comparación de los resultados de imputación

La tercera columna del cuadro 1 muestra las tasas de imputación para los delitos seleccionados. Para cada uno de los delitos calculamos la proporción de casos ingresados a la que corresponden las imputaciones realizadas. Éste es un indicador crucial para este estudio, pues la imputación es la actuación que con mayor pertinencia mide el éxito de la investigación; corresponde al paso entre un momento en el que se tiene un caso delictual abierto, a uno en el que existe suficiente evidencia para asegurar que el delito existió, y para individualizar a un sospechoso y vincularlo al proceso¹⁵⁹.

La tasa de imputación para la totalidad de casos que entraron a la Fiscalía es cercana al 8%. Es decir que en menos de una de cada diez noticias criminales, la FGN vinculó formalmente a un sospechoso. De la lista seleccionada de delitos observamos que claramente los que tienen tasas altas de imputación son aquellos en los que prevalece la flagrancia. Los delitos relacionados con el porte de estupefacientes o porte de armas tienen tasas de imputación del 37% y 43% respectivamente. Para estos crímenes, la mayoría de noticias son la consecuencia directa de la flagrancia, dado que el delito es detectado por las autoridades en el momento en el que sorprenden a una persona portando estupefacientes¹⁶⁰ o armas. Igual sucede con el concierto para delinquir, en el que observamos una tasa de imputación excepcionalmente alta, de cerca de siete de cada diez casos ingresados¹⁶¹.

¹⁵⁹ Art. N° 286 del CPP: *“La formulación de la imputación es el acto a través del cual la Fiscalía General de la Nación comunica a una persona su calidad de imputado, en audiencia que se lleva a cabo ante el juez de control de garantías”*. Art. N° 287 del CPP: *“El fiscal hará la imputación fáctica cuando de los elementos materiales probatorios, evidencia física o de la información legalmente obtenida, se pueda inferir razonablemente que el imputado es autor o partícipe del delito que se investiga. De ser procedente, en los términos de este código, el fiscal podrá solicitar ante el juez de control de garantías la imposición de la medida de aseguramiento que corresponda”*.

¹⁶⁰ Aunque en la legislación y jurisprudencia colombianas hubo varios cambios en relación con la legalidad del porte de la dosis de consumo personal de estupefacientes, la sentencia C-491 del año 2012 aclaró que el porte de dosis de sustancia estupefaciente, sicotrópica o droga sintética destinada al consumo personal, también llamada dosis mínima, no constituye delito en Colombia.

¹⁶¹ Esto puede explicarse, entre otras, por dos razones: primero, puede existir una tendencia en la FGN a imputar en la mayoría de los casos en los que existe coautoría como conciertos para delinquir. Segundo, la razón que lleva a la apertura del caso es que a la FGN se allegó información acerca de la presunta comisión del concierto para delinquir. Es decir, la noticia criminal misma comporta información suficiente para proceder con la formulación de imputación.

En un segundo grupo encontramos delitos para los que constatamos un esfuerzo inusual del sistema judicial, al tratarse de casos que no necesariamente son fáciles de investigar, pero que producen un daño excepcional, y a la vez tienen un alto cubrimiento en medios de comunicación, y los cuales muestran tasas relativamente altas de imputación. Éstos son los homicidios contra personas protegidas (40% de imputaciones vs. entradas) –que incluyen el fenómeno de las ejecuciones extrajudiciales realizadas por miembros de la fuerza pública–, el concierto para delinquir (68%), el secuestro extorsivo (31%), la extorsión (20%) y el cohecho (29%). No es claro si para estos delitos se evidencia un resultado positivo para la FGN, o más bien si la mayoría de estas imputaciones provienen de situaciones en que las autoridades pudieron automáticamente acceder a información suficiente para la imputación. Por ejemplo, muchos casos de secuestro extorsivo con imputación pueden referirse a situaciones en que los secuestradores fueron sorprendidos con la víctima en cautiverio. Otro fenómeno posible es que exista un desfase entre las imputaciones y el universo para el que éstas se predicen. Esto puede suceder para los procesos por homicidio en persona protegida, para los que la noticia criminal puede haber sido registrada como un homicidio doloso. Esto constituiría un subregistro de los casos que conforman el denominador frente al cual se calcula la proporción de imputaciones por homicidio en persona protegida, lo que ficticiamente aumentaría dicha proporción.

En un tercer nivel identificamos delitos para los que la tasa de imputación es parecida al promedio para todos los delitos, que incluyen el homicidio doloso (10%), el secuestro simple (14%), el acceso carnal violento o abusivo (5%), los actos sexuales violentos o abusivos (11%), el hurto (7,7%)¹⁶², los delitos contra el orden económico (10%), el terrorismo (5%), el peculado (6,7%), la violencia contra servidor público (12%) o los delitos contra el régimen constitucional (10%). A este nivel, confirmamos unas bajas tasas de

¹⁶² La tasa de imputación de los hurtos puede ser un promedio entre un grupo de casos extremadamente difíciles –denuncias por robo de celulares por ejemplo, que si no se investigan tomando grupos de casos son casi imposibles de resolver– y otros para los que los sospechosos fueron sorprendidos en flagrancia.

imputación –aunque al nivel del promedio de eficacia de la Fiscalía para todos los delitos–, para crímenes que son graves¹⁶³.

En el extremo inferior encontramos tasas de imputación bajísimas para delitos difíciles de investigar, tales como las amenazas (0,1%), los delitos contra el derecho internacional humanitario –con excepción de los homicidios contra persona protegida– (2%), los delitos contra la libertad individual¹⁶⁴ (0,6%), los delitos contra el patrimonio –con excepción del hurto, o la extorsión¹⁶⁵– (1,1%), o los delitos contra la administración pública –excepto el cohecho, el peculado y la violencia contra funcionarios públicos¹⁶⁶– (3,5%).

Para otros delitos como la violencia intrafamiliar (1,7%), las lesiones (1,6%) o el acoso sexual (1,4%), es posible que muchos casos dejan de imputarse por acuerdos entre la víctima y victimario realizados antes de la imputación.

A la vez, observamos que las autoridades penales realizan esfuerzos importantes para conseguir la imputación de casos de delitos específicos para los que se muestran resultados buenos o promedio, y simultáneamente, no consiguen pistas o simplemente ignoran la mayoría de los demás fenómenos criminales, que pueden ser igualmente o más graves, y para los que encontramos resultados mínimos. Advertimos esto al contrastar las tasas de imputación para delitos particulares como los homicidios a personas protegidas (40% de imputaciones vs. ingresos) con los demás delitos contra el derecho internacional humanitario (2%); o el hurto (7,2%) y la extorsión (21%) en comparación de los demás delitos contra el patrimonio (1,1%); o el

¹⁶³ En ocasiones, algunos de estos delitos no presentan tantas dificultades particulares para ser investigados, ya que en general cuentan con evidencia física concluyente, y fácilmente permiten construir hipótesis acerca de los perpetradores. Esto sucede por ejemplo con algunos homicidios, para los que la existencia del delito es fácil de probar, y los móviles son fácilmente asumibles.

¹⁶⁴ Que incluye la desaparición forzada, la tortura simple y agravada, el desplazamiento forzado, la privación de la libertad ilegal o prolongación ilegal de dicha privación, el constreñimiento ilegal (y para delinquir), la trata de personas (incluyendo transnacional, pero excluyendo de menores), y la violación ilícita de comunicaciones.

¹⁶⁵ Que incluyen la alteración, desfiguración y suplantación de marcas de ganado, la extorsión, la estafa, el abuso de confianza, la emisión y transferencia ilegal de cheque, el aprovechamiento de error ajeno, el alzamiento de bienes, la defraudación de fluidos, la usurpación de bienes y tierras, la invasión de tierras y edificaciones, y el daño en bien ajeno.

¹⁶⁶ Que incluyen la omisión del agente retenedor, la concusión, el interés indebido en la celebración de contratos, el contrato sin el cumplimiento de requisitos legales, el enriquecimiento ilícito, el prevaricato, el abuso de autoridad, y el abuso de función pública.

secuestro (14% simple; 31% extorsivo) y la trata de personas (16%), en comparación con los demás delitos contra la libertad individual (0,6%); o por último, el cohecho (29%), el peculado (6,7%) y la violencia contra el servidor público (12%), en comparación de los demás delitos contra la administración pública (3,5%).

En el mismo sentido, nuestros datos sugieren que las grandes diferencias en los resultados por imputación de delitos se dan en el interior de cada unidad, y no entre diferentes unidades de la FGN. Es decir, la dificultad para investigar delitos y el aparente abandono de ciertos fenómenos criminales, no son característicos de unidades específicas –ya sean estas nacionales, seccionales, o por fenómenos delictivos–. Al parecer, dentro de cada unidad existen delitos específicos que se persiguen más, ya sea porque son más fáciles de investigar o más urgentes, y una generalidad de delitos adicionales para los que sólo se realizan avances de manera excepcional.

2. Comparación de resultados según las condenas

El cuadro 1 muestra los resultados conseguidos en términos de condenas por delitos. Exponemos, la proporción entre condenas e imputaciones (cuarta columna), y la proporción de condenas frente a ingresos (quinta columna).

Resaltamos primero que la efectividad de las actividades de acusación y condena de las personas es mucho más alta que la de imputación. Para el promedio de todos los casos para los que se formuló una imputación en el sistema acusatorio, el número de condenas corresponde al 57% de las imputaciones. Al comparar con las entradas, el nivel de condenas es de uno de cada veinte casos que ingresan.

Respecto de los delitos seleccionados para este análisis, los de estupefacientes y porte de armas siguen mostrando tasas altas de eficacia, al reportar condenas equivalentes al 66% y 75% de las imputaciones respectivamente. Es decir, la persecución de delitos que evidentemente se mueven por flagrancias es exitosa tanto al nivel de la investigación como de la condena. En últimas, dichos delitos tienen tasas de condena que corresponden al 24% y 32% de los ingresos respectivamente, mucho más altas que el promedio para todos los delitos de 4,5%.

Por el contrario, otros delitos que mostraban altos niveles relativos de imputación, tales como el homicidio en persona protegida y el concierto para delinquir, tienen niveles relativos bajos de condenas, pues representan el 8% y 17% de las imputaciones respectivamente. Esto hace que, al final del proceso, para estos delitos las tasas de condena frente a ingresos caigan a 3,4% para homicidios de persona protegida y 12% para concierto para delinquir. Es decir, toda o muy buena parte de la mayor eficacia que identificamos en la imputación de estos delitos se pierde con los menores niveles relativos de condena.

Esta diferencia entre tasas altas de imputación y tasas bajas de condena puede tener dos explicaciones: la primera es que muchos de los imputados por estos delitos se encuentran evadiendo la justicia, suposición razonable teniendo en cuenta que los imputados de algunos de estos delitos suelen ser parte de organizaciones criminales o grupos armados ilegales¹⁶⁷. La otra explicación es menos generosa con la Fiscalía: para estos delitos puede presentarse una elevada presión popular y política para que la FGN tenga resultados, lo que genera un incentivo para imputar y detener a las personas sospechosas, aun cuando no se cuente con suficiente material para ir a juicio exitosamente. Bajo esta hipótesis, fiscales responsables de estos delitos de alto impacto mediático imputarían incluso sabiendo que el caso no es sólido¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Por regla general, el imputado debe estar presente durante el proceso para ejercer su derecho de defensa. Sin embargo, el CPP consagra unas excepciones a esa regla en los arts. N° 127 (ausencia del imputado), N° 291 (contumacia) y N° 339 (renuncia a estar presente en el juicio) del CPP. En relación con esas excepciones, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que los juicios penales en ausencia del procesado no necesariamente afectan la validez del proceso. Por ejemplo, la sentencia C-591 de 2005 expresó que “(...) la Ley N° 906 de 2004 establece tres excepciones a la regla general según la cual no se pueden adelantar investigaciones y juicios en ausencia como son (i) la declaratoria de persona ausente cuando se hayan agotado los mecanismos de búsqueda y citación suficientes y razonables para obtener la comparecencia del procesado y ésta no ha sido posible; (ii) la rebeldía o contumacia a comparecer al proceso; y (iii) la renuncia a hallarse presente durante la audiencia de formulación de cargos”. Además, la única razón que fundamenta las excepciones mencionadas es, según la misma sentencia, “dar continuidad y eficacia a la administración de justicia en tanto que servicio público esencial”. Esta regla jurisprudencial es reiterada, entre muchas otras, por la sentencia C-1154 de 2005.

¹⁶⁸ Nuestro trabajo cualitativo sugiere que la hipótesis de la justicia mediática no es descabellada. Por ejemplo en La Rota y Bernal (2012, por publicar), encontramos que, en ocasiones, los abogados de las partes, las partes mismas, la cúpula de la Fiscalía o cualquier otro actor relacionado con el proceso, acuden a la mediatización de los procesos como estrategia de litigio, pues saben que la exposición de un caso ante el público puede ejercer presiones útiles a sus intereses sobre los funcionarios judiciales. Adicionalmente para otro estudio de Dejusticia una fiscal de la Unidad de

Por su parte, cerca de los promedios generales de condenas vs. imputaciones se encuentran el homicidio doloso (48% de imputaciones), el secuestro simple (41%), el hurto (60%), la extorsión (48%), los delitos contra el orden económico (40%), el cohecho (48%) y los delitos contra el régimen constitucional.

En general, para los delitos seleccionados no observamos tasas tan bajas de eficacia, en comparación de las constatadas al nivel de la imputación. Esto confirma que, en buena medida, el cuello de botella de la persecución penal se remite a la etapa investigativa, en contraste con la judicialización de los casos.

3. Comparación de resultados dependiendo de las sentencias y del tipo de condena

La comparación entre delitos de acuerdo con la composición de las condenas y las absoluciones también es provechosa. En primer lugar analizamos las tasas de acusación directa –como dijimos, esto es la proporción de condenas que resultaron del enfrentamiento en juicio y para las que el fiscal logró convencer al juez de la responsabilidad del acusado¹⁶⁹–. Para algunos delitos este indicador es distintivamente superior del promedio para todos los delitos (cerca de una de cada diez condenas¹⁷⁰), incluyendo delitos para los que las penas son tan altas que al procesado puede serle más conveniente arriesgarse en juicio –como el homicidio en persona protegida¹⁷¹ y el secuestro

Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario –justamente aquella que maneja buena parte de los falsos positivos–, nos contó que en el pasado la evaluación de los fiscales de dicha Unidad se realizaba exclusivamente a partir de las medidas de aseguramiento, lo que a su vez resultaba en que los fiscales detuvieron a sospechosos dudando que en el futuro pudieran llevarlos exitosamente a juicio. Esta práctica de evaluación ya no existe en la UDH y desconocemos de otra unidad de la FGN que la utilice en el presente. Sin embargo, la SIJIN y la DIJIN aún evalúan a los investigadores a partir del número de capturas, lo cual puede suponer una presión desde los investigadores hacia los fiscales por adelantar capturas así los casos tengan pocas probabilidades de éxito.

¹⁶⁹ La inversa de esta proporción sería la proporción de condenas para las que el imputado aceptó cargos o llegó a un acuerdo con la FGN.

¹⁷⁰ El hecho de que esta tasa sea baja no necesariamente es negativo. En muchos casos, la FGN puede tener un caso tan contundente que es una equivocación estratégica de la defensa no buscar un mejor resultado evadiendo el juicio. Una tasa baja de condenas por juicio puede ser un resultado de una autoridad investigadora y acusadora vigorosa.

¹⁷¹ Dado el alto número de ejecuciones extrajudiciales (falsos positivos) juzgados en los últimos años, es posible también que la decisión de ir a juicio haya sido tomada por la defensa militar (DEMIL), que

extorsivo—, o delitos cuya aceptación pública de la responsabilidad conlleva a grandes niveles de vergüenza personal, tales como los delitos contra la libertad sexual. En el otro extremo encontramos tasas muy bajas de condenas por vencimiento en juicio para los delitos de porte de armas y estupefacientes. Esto puede confirmar que la contundencia del expediente en su contra lleva a los imputados a aceptar cargos o negociar, lo que a su turno es consistente con fenómenos delictivos que se caracterizan por una alta proporción de flagrancias.

A su vez, analizamos las tasas de absolución, es decir, la proporción de sentencias absolutorias frente al total de sentencias¹⁷². Lo esperable es que el fiscal lleve un caso a juicio cuando esté relativamente seguro de la fortaleza de sus hallazgos y argumentos. Por lo que no son sorprendentes las tasas de absolución bajas observadas: para todos los delitos, las absoluciones corresponden a cerca del 6% de las sentencias.

Pero aquí también hay diferencias importantes entre delitos. Primero para algunos delitos observamos cierta consistencia con las tasas de acusación directa. En aquellos crímenes para los que los condenados suelen negociar menos, observamos tasas altas de absolución —lo cual sucede con los homicidios contra persona protegida, los delitos contra la libertad sexual, y el secuestro extorsivo—. A su vez, el porte de armas y estupefacientes se ubican en el otro extremo, con tasas muy bajas de absolución, muy probablemente relacionadas con la seguridad proveniente del fenómeno de la flagrancia.

Segundo, observamos niveles relativos muy altos de absolución —al menos en comparación del promedio por delitos— para los delitos de amenaza y trata de personas. Al parecer, para los pocos casos de estos delitos que se imputan y se sentencian, el manejo de la evidencia para probar la responsabilidad en juicio debe ser desproporcionadamente más difícil.

en ocasiones puede interesarse más en la protección de las autoridades militares que en la defensa técnica individual de los acusados.

¹⁷² La inversa de esta proporción sería la proporción de condenas frente a las sentencias.

4. Otra cara de la moneda. Composición de delitos dentro del total de actuaciones

El análisis anterior muestra que la búsqueda de características comunes en la actuación penal de diferentes delitos es sumamente complicada. Aunque un primer análisis arroja algunas conclusiones desde ya. Salvo algunos crímenes particulares, los delitos seleccionados con mayores dificultades investigativas tienen peores resultados en la investigación y juicio.

En este apartado analizamos otra cara de la moneda: la manera como se distribuyen los delitos dentro de las actuaciones. Estudiamos qué proporción de las actuaciones se refiere a algunos delitos particulares, lo cual nos permite aproximarnos a los esfuerzos destinados para algunas etapas del proceso, a cada uno de estos delitos analizados. En el cuadro 2 y el gráfico 1 exponemos las proporciones de entradas, de imputaciones, de archivos, de condenas, de absoluciones, y de condenas por acusación directa que se realizan para los delitos seleccionados. El cuadro 2 contiene todos los delitos que representan más del 1% de las entradas, e incluye tres grupos de delitos que nos parecen relevantes: (i) injuria y calumnia, (ii) actos sexuales violentos o abusivos y acceso carnal violento o abusivo, y (iii) todos los delitos contra la administración pública¹⁷³. El gráfico 1 expone las barras apiladas para cada una de las actuaciones mencionadas, divididas por delitos, pero sólo para aquellos que representan más del 2% de los ingresos, además del conjunto de delitos contra la administración pública¹⁷⁴.

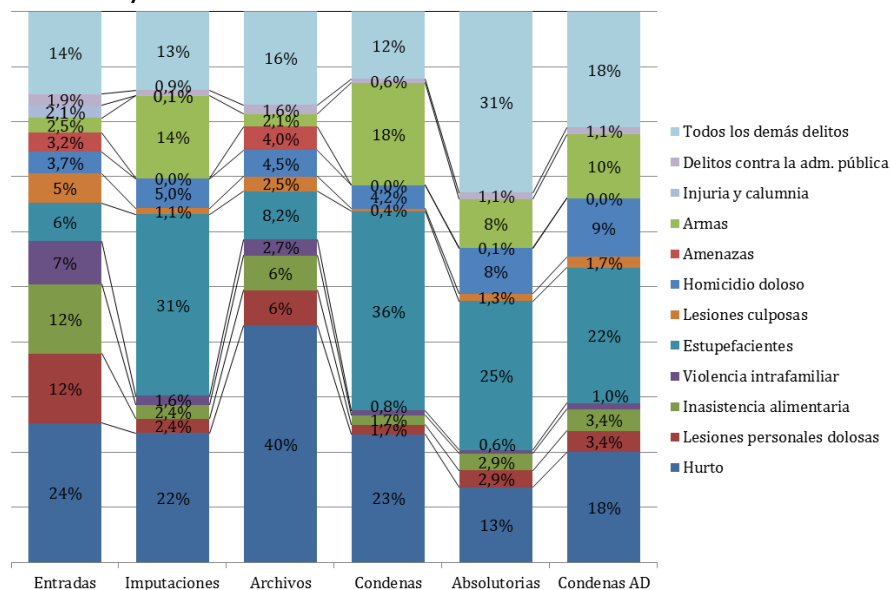
¹⁷³ Tomamos todos los delitos contra la administración de justicia, a diferencia del ejercicio anterior, en el que tomamos todos los delitos contra la administración de justicia que representaran igual o más del 0.01% del total de noticias criminales.

¹⁷⁴ Estos cuadros son parecidos, y entregan resultados similares a los utilizados por Bernal y La Rota (2012), con datos entre 2005 y 2010, para analizar la carga de trabajo que representaba el delito de inasistencia alimentaria.

Cuadro 2.
Peso de delitos seleccionados dentro de actuaciones (SPOA
2005- mayo 2012)

Delito	Entradas		Imputaciones		Archivos		Condenas		Absolutorias		Condenas AD	
Total casos	5.465.668	100%	421.803	100%	1.903.647	100%	241.897	100%	15.047	100%	23.173	100%
Hurto	1.286.155	24%	92.840	22%	770.946	40%	55.301	23%	1.912	13%	4.061	18%
Lesiones personales dolosas	641.791	12%	10.039	2,4%	114.056	6%	4.118	1,7%	433	2,9%	791	3,4%
Inasistencia alimentaria	532.857	10%	21.896	5%	74.067	3,9%	5110	2,1%	716	4,8%	2.617	11%
Violencia intrafamiliar	398.560	7%	6.674	1,6%	51.992	2,7%	1.968	0,8%	93	0,6%	227	1,0%
Estupefacientes	352.205	6%	129.789	31%	156.712	8,2%	86.096	36%	3.795	25%	4.998	22%
Lesiones culposas	272.287	5%	4.569	1,1%	47.845	2,5%	995	0,4%	199	1,3%	391	1,7%
Homicidio doloso	202.868	3,7%	21.155	5,0%	85.775	4,5%	10.248	4,2%	1.153	8%	2.168	9%
Amenazas	174.796	3,2%	146	0,0%	76.961	4,0%	41	0,0%	20	0,1%	5	0,0%
Armas	138.103	2,5%	59.169	14%	40.244	2,1%	44.197	18%	1.236	8%	2.355	10%
Estafa	133.967	2,5%	2.071	0,5%	43.821	2,3%	617	0,3%	88	0,6%	182	0,8%
Daño en bien ajeno	113.540	2,1%	836	0,2%	30.276	1,6%	182	0,1%	44	0,3%	43	0,2%
Abuso de confianza	98.463	1,8%	979	0,2%	25.609	1,3%	295	0,1%	61	0,4%	111	0,5%
Injuria y calumnia	116.777	2,1%	468	0,1%	23.471	1,2%	37	0,0%	21	0,1%	26	0,1%
Actos sexuales violentos o abusivos	68.036	1,2%	7.557	1,8%	5.284	0,3%	870	0,4%	200	1,3%	283	1,2%
Acceso carnal violento o abusivo	67.984	1,2%	3.540	0,8%	22.578	1,2%	1.087	0,4%	282	1,9%	387	1,7%
Delitos contra la adm. pública	102.749	1,9%	3.742	0,9%	29.871	1,6%	1.538	0,6%	169	1,1%	244	1,1%
Todos los demás delitos	764.530	14%	56.333	13%	304.139	16%	29.197	12%	4.625	31%	4.284	18%
Siete primeros delitos	3.686.723	67%	283.276	67%	1.330.509	70%	207.038	86%	9.527	63%	17.377	75%
Cinco primeros delitos	3.211.568	59%	324.849	77%	1.201.556	63%	200.952	83%	8.812	59%	16.199	70%
Tres primeros delitos	2.460.803	45%	281.798	67%	1.041.714	55%	185.594	77%	6.943	46%	7.353	32%
Primer delito	1.286.155	24%	129.789	31%	770.946	40%	86.096	36%	3.795	25%	4.998	22%
Hurto, armas y estupefacientes	1.776.463	33%	281.798	67%	967.902	51%	185.594	77%	6.943	46%	11.414	49%
Armas y estupefacientes	490.308	9%	188.958	45%	196.956	10%	130.293	54%	5.031	33%	7.353	32%

Fuente: cálculos propios, a partir de base de datos de la FGN, que a su turno es alimentada por datos del SPOA

Gráfico 1.**Peso de delitos seleccionados dentro de actuaciones (SPOA 2005- mayo 2012)**

Fuente: cálculos propios, a partir de base de datos de la FGN, que a su turno es alimentada por datos del SPOA

Nos percatamos de una alta concentración de delitos desde la entrada. Los cinco delitos por los que más casos ingresan –hurto, inasistencia alimentaria, lesiones personales dolosas, violencia intrafamiliar y estupefacientes– representan casi dos tercios de todas las entradas. Los siete delitos que más ingresos representan –si se suman lesiones culposas y homicidio doloso– corresponden a casi siete de cada diez ingresos al sistema acusatorio. Aparte de los 17 delitos que más ingresan, los cientos de crímenes adicionales corresponden al 14% de las entradas al sistema acusatorio.

Esta concentración muestra un reto importante para el sistema de persecución penal, que debe destinar altas proporciones de recursos para fenómenos delictivos específicos muy repetitivos, pero a la vez,

debe procesar cientos de fenómenos delictivos distintos, que representan proporciones bajas de ingresos, pero que deben ser perseguidos con vigor, dados los daños que producen. Tal vez el mejor ejemplo de esto son las graves violaciones de derechos humanos.

En tanto diferentes fenómenos delictivos pueden necesitar de distintas habilidades y estrategias de investigación, la FGN parece necesitar de múltiples unidades de trabajo, con conocimientos y destrezas diferentes, algo que puede presentar enormes dificultades para la gestión de la vinculación, formación, capacitación, evaluación y promoción de investigadores y fiscales.

A medida que transcurren las actuaciones constatamos que la concentración aumenta. Mientras que la mayoría de delitos bajan su participación dentro de las actuaciones, dos delitos claramente aumentan su peso dentro de todas las actuaciones analizadas: estupefacientes y armas. En un primer momento, estos crímenes representan respectivamente el 6% y 2,5% de los ingresos al sistema acusatorio; pero su peso en las imputaciones aumenta a 31% y 14%; en las condenas a 36% y 18%; y en las acusaciones directas, a 22% y 10%. Al sumarlos, estos dos delitos pasan de representar menos de uno de cada diez entradas, a casi la mitad de las imputaciones, más de la mitad de las condenas, y un quinto de las condenas directas. Es decir, las flagrancias constituyen una enorme proporción de las actuaciones del sistema penal.

Asimismo, el peso de los hurtos y los homicidios dolosos va cambiando de forma ambivalente. En comparación con su peso en las entradas, los hurtos representan una proporción igual de las imputaciones y condenas, menor en las absoluciones y condenas directas, y mucho mayor de los archivos (dos quintos de todos los archivos). Estos datos, en conjunto con el análisis de los apartados I.1, I.2 y I.3 sugieren que los hurtos se imputan y se condenan cuando son casos seguros (pues las bajas tasas de absoluciones y condenas directas sugieren un menor riesgo en la etapa de la condena), y que en la mayoría de situaciones se archivan, en una medida muchísimo mayor que la de los demás delitos.

Los homicidios dolosos, por su parte, muestran un peso similar en el total de entradas, imputaciones, archivos y condenas. Pero representan una proporción ligeramente mayor de las absoluciones y las condenas

directas. Junto con las mayores proporciones de absoluciones y condenas directas en comparación con otros delitos analizados en el apartado I.3, esto sugiere que la FGN corre mayores riesgos en la judicialización de los homicidios en comparación de los demás delitos, lo cual es esperable dada la gravedad y la relativa dificultad de este crimen.

Para terminar este apartado, la siguiente descripción es ilustrativa: *la suma de los delitos de armas, estupefacientes y hurtos, representan un poco más de dos de cada tres imputaciones y casi cuatro de cada cinco condenas.* Asumiendo que una parte importante de los hurtos que se imputan y llegan a condena son flagrancias, concluimos que la actividad procesal dentro del sistema penal, medida en términos de actuaciones, se dedica principalmente al trámite de flagrancias. Aunque cada actuación relativa a un caso de flagrancia probablemente implica un menor esfuerzo al de cada actuación respecto de delitos más complejos, la desproporción en la actividad destinada a los delitos fáciles genera dudas acerca de la racionalidad en la asignación de esfuerzos de la política criminal.

Nuestro análisis de las bases de datos de la FGN en los apartados anteriores revela que, de una parte, los resultados son peores para los delitos difíciles en comparación con los fáciles. Y al mismo tiempo, que la mayoría de resultados se presentan en casos que no requieren de mayores esfuerzos investigativos. En otras palabras, la mayoría de casos que requieren de cierto esfuerzo investigativo fracasan, y el movimiento de estos delitos es bajo, en comparación con la totalidad de actuaciones por todos los delitos.

Desde luego, ciertas diferencias en la eficacia de la persecución de diferentes delitos son esperables; pueden incluso parecer inevitables por las propias características de los distintos crímenes para los que puede ser más fácil o difícil recolectar pruebas. Pero, ¿es razonable que las diferencias sean tan grandes? La dimensión de dichas diferencias puede reflejar, más que una situación ineludible a la hora de confrontar distintos fenómenos criminales, un problema en la gestión de los recursos de la persecución penal.

Esto es aparente si aparte de algunos pocos delitos, los resultados de la investigación son bajísimos en comparación con los de otros países (ver nuestro análisis acerca de la persecución de homicidios en la

sección B). No se trata de que los resultados sean insuficientes de manera transversal para casi todos los delitos, lo cual de por sí es grave. El problema que confirmamos aquí es que, de manera casi exclusiva, aquellos crímenes para los que existen resultados aceptables son aquellos que se caracterizan por flagrancias.

El problema de la gestión de los recursos de política criminal se hace más evidente al considerar la gravedad de los delitos. Una política criminal exitosa debe ser aquella que dentro de las garantías procesales logra ser eficaz en la persecución de los delitos que se consideran más graves. Por esto, cualquier sistema tiene la necesidad de ponderar entre la gravedad y la dificultad de los delitos con el fin de decidir la manera de asignar los recursos disponibles. Éste es el tema tratado en el siguiente apartado, en el que analizamos el establecimiento de prioridades de los esfuerzos del sistema penal.

III. Criterios para priorizar: gravedad y dificultad de comportamientos delictivos

Al indagar acerca de la priorización, es necesario primero delimitar el momento de la actuación de las autoridades penales al que nos estamos refiriendo. Esto, pues es posible establecer tres niveles –todos ellos importantes en una política criminal racional– en los que las autoridades pueden dar preeminencia a unos casos sobre otros¹⁷⁵. El primero, más general, se refiere a la decisión abstracta de preferir unos fenómenos criminales frente otros, en un momento anterior a la ocurrencia de casos específicos, tomada por las altas esferas de decisión, ya sea en la FGN, el Ministerio de Justicia, la Policía Nacional o en el caso colombiano, el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria.

¹⁷⁵ En este documento no nos referimos a la selección, que aunque puede ser inevitable respecto de delitos en un contexto de justicia transicional, puede tener menor justificación respecto de contextos de persecución penal ordinaria. De acuerdo con Ambos (2011, pp. 10 y 11) la selección se refiere a la exclusión de algunos casos del esfuerzo de persecución penal (y operar como umbral para determinar qué casos conoce la justicia y cuáles no), mientras que la priorización corresponde a la aplicación de un orden en el trámite de los casos, o asignación de prioridad. Aunque ambos conceptos obedecen a la necesidad de utilizar de manera más eficiente los recursos disponibles, tienen fundamentos penales y constitucionales distintos, dado que la priorización asume que todos los casos serán eventualmente tramitados, mientras que la selección escoge casos que no serán tramitados.

El segundo es un nivel intermedio, que se refiere al ejercicio de priorización dada una carga laboral establecida. Esta decisión se toma por la FGN después de que los casos ya han surtido algún trámite –por lo menos, ya se ha asumido conocimiento de los hechos delictivos–, por ejemplo, al trasladar un caso de una dirección seccional a una unidad nacional, o comúnmente dentro de las unidades mismas, cuando se tramita la resolución de un caso antes que otro.

El tercer nivel es el más específico y corresponde a las decisiones tomadas dentro de los mismos casos, respecto de las personas o los hechos delictivos a judicializar. Esta decisión es tomada por quienes son responsables de la estrategia de investigación y judicialización en procesos en los que concurren múltiples actores o hechos delictivos. Ejemplo de priorización a este nivel puede ser la decisión de otorgar el principio de oportunidad a eslabones bajos de un fenómeno criminal, buscando obtener evidencia que haga más probable condenar a autores intelectuales.

En cada uno de estos niveles las autoridades cuentan con información distinta: desde datos generales del contexto delictivo en el primer nivel, hasta los detalles de los procesos en el tercero. Esto permite que los criterios de priorización que se aplican en cada eslabón sean diferentes, pues a medida que el funcionario accede a información, puede hacer un análisis más preciso de aquello que le permite enfocarse en un caso, una situación o una persona.

Ahora bien, como observamos en el apartado A.I., la única posibilidad de eliminar la priorización en cualquiera de los tres niveles sería que se contara con recursos infinitos. Pero a pesar de esta realidad, en Colombia hasta hace unos meses no existía, para ninguno de ellos, una política transparente acerca de aquello en lo que se enfocan los esfuerzos de persecución penal¹⁷⁶.

¹⁷⁶ La Directiva N° 001 del 4 de octubre de 2012 es un primer esfuerzo del Fiscal General por establecer algunos criterios para la priorización de casos. Dicha iniciativa tiene una sólida argumentación jurídica acerca de, no sólo la posibilidad, sino el deber de priorizar entre casos y situaciones jurídicas. Es un esfuerzo loable por intentar darle cierta racionalidad a los esfuerzos de política criminal. Sin embargo, detectamos algunos problemas para los que seguramente se dará respuesta a medida que se implementa la Directiva. Primero, no distingue los esfuerzos de priorización dentro de un contexto de justicia transicional y uno de política criminal ordinaria. Consideramos que éste es un error, dadas las diferencias en la fundamentación de la priorización en estas dos situaciones –notablemente, como consecuencia del valor de la paz en la justicia transicional– y en la manera como debe ejecutarse la priorización. Segundo, la Directiva es vaga

Esto no significa que no se dé preeminencia a unos casos sobre otros. Desde luego, esto se hace todos los días, a través de múltiples comportamientos de las autoridades penales que incluyen el mantenimiento de incentivos para que unos delitos se tramiten más que otros, la creación o supresión de unidades especializadas de la FGN, la repartición de recursos humanos o financieros entre éstas, decisiones judiciales –de la Corte Constitucional por ejemplo– ordenando tramitar grupos de casos, o sencillamente, la decisión tomada por funcionarios de actuar en determinados procesos. Incluso, muchas de estas actuaciones son probablemente selecciones de hecho¹⁷⁷. La ausencia de estándares transparentes ha llevado a que estas priorizaciones sean el fruto de decisiones individuales de funcionarios, de presiones políticas, o en ocasiones, de la aleatoriedad de las circunstancias¹⁷⁸.

En la sección anterior observamos que mientras que la eficacia de la persecución penal de crímenes graves es bajísima, una cantidad desproporcionada de resultados, en términos de avance de los procedimientos, se da para casos fáciles que probablemente se mueven por la existencia de flagrancias. Lo que demuestra que el sistema le otorga –al menos en sus resultados– precedencia a unos fenómenos criminales sobre otros, sin que al respecto haya habido determinación alguna de política. Dicha precedencia se ha presentado porque hemos ignorado la necesidad de tomar estas decisiones difíciles, dejándonoslas

acerca de la manera como se implementará, se ejecutará y se hará seguimiento a los esfuerzos de priorización. En su sección VI la Directiva adopta tres niveles del *Sistema de Investigación Penal y de Gestión de los Criterios de Priorización*, y crea el Comité de Priorización de Situaciones y Casos. Pero no establece claramente los mecanismos específicos mediante los cuales las unidades nacionales y las unidades seccionales adoptarán criterios más específicos de priorización, tomarán las decisiones específicas de priorización e interactuarán con el Comité mencionado.

¹⁷⁷ La zona gris en la que se confunden la priorización y la selección incluye aquellas *selecciones de hecho* en las que los funcionarios deciden enfocarse en unos casos sobre otros, a sabiendas de que al menos algunos de los casos dejados para el final nunca avanzarán y probablemente prescribirán.

¹⁷⁸ Al analizar la importancia de criterios transparentes para la priorización de casos de graves violaciones de derechos humanos e infracciones a DIH, Saffón (2010) analiza el desempeño de la Unidad de Justicia y Paz, creada dentro del marco de desmovilización de buena parte de las fuerzas paramilitares (Ley N° 975 de 2005). Constata en los casos tramitados en dicha unidad una “ausencia de criterios claros de priorización (p. 128), dado que “no es posible identificar ningún criterio claro de priorización en las prácticas de la Fiscalía General de la Nación” (p. 138).

al arbitrio de algunos funcionarios, o simplemente abandonándolas al vaivén de los sucesos¹⁷⁹.

En este apartado analizamos la preeminencia otorgada para la tramitación de unos delitos sobre otros, teniendo en cuenta la complejidad de estos delitos. Este ejercicio es ilustrativo acerca de la manera como pueden ser analizados los criterios de priorización en su primer nivel. Es decir, analiza la forma como puede ser abordada la preeminencia que se otorga a unos fenómenos delictivos sobre otros, como una decisión de política criminal que considera las características generales de los fenómenos delictivos y el contexto abstracto en el que éstos se presentan. En otras palabras, esta sección ofrece unos criterios y un esquema para abordar una pregunta que todo sistema penal racional debe hacerse.

1. Nuestro esquema de delitos complejos

Desde el inicio de este proyecto de investigación¹⁸⁰ definimos la complejidad de los delitos de acuerdo con su gravedad y dificultad. Por gravedad entendemos el “impacto social, en términos monetarios y de afectación de derechos” que causa la comisión de un delito. A su turno, dicho criterio puede tener distintos contenidos, incluyendo los niveles de afectación individual de los delitos, sus costos sociales, las características de víctimas o sospechosos, o la incidencia de criminalidad organizada o de grupos armados al margen de la Ley¹⁸¹.

Asimismo, por dificultad nos referimos a “la dificultad para conseguir evidencia suficiente para llevar a juicio al sospechoso correspondiente” de la comisión de un hecho delictivo, que a su vez

¹⁷⁹ En relación con este tema, Guzmán, Revelo y Uprimny (2010) se han referido a un “*principio de oportunidad opaco*”, de acuerdo al cual “los fiscales y funcionarios relacionados con la investigación se dedican a la flagrancia, mientras que dejan de lado los otros casos en los que puede ser difícil investigar. Así, estas noticias criminales quedan rezagadas –y generan congestión– hasta que por alguna razón pueden salir del sistema, como por prescripción y archivo” (p. 16).

¹⁸⁰ La Rota y Bernal (2012. Sin publicar) *Estudio de la investigación de delitos de cierta complejidad. Propuesta metodológica*. Documento de trabajo elaborado por DEJUSTICIA en el marco de un proyecto con CEJA. Bogotá.

¹⁸¹ Otro de los estándares que pueden tenerse en cuenta para valorar la gravedad, incluye la atención que reciben algunos fenómenos criminales en la opinión pública. En otros países, la focalización de crímenes se realiza de acuerdo con su impacto, que a su vez puede depender de la combinación de criterios tales como el número de delitos cometidos, el nivel de violencia utilizado, el tipo de victimización, la vulnerabilidad de las víctimas, e incluso categorías de daños monetarios. Ver Peterson (2005, p. 2).

puede contener aspectos relativos a los esfuerzos –humanos y materiales– necesarios para obtener información válida en un juicio¹⁸². En este punto también resulta relevante la identificación de fenómenos de criminalidad organizada, que no sólo aumentan los costos del delito, sino que hacen más difícil su investigación.

Estos conceptos pueden ser utilizados como criterios para una mejor focalización de los esfuerzos de las autoridades, como parte de una política criminal que le da preeminencia a los fenómenos delictivos complejos¹⁸³. Al nivel de las decisiones de política criminal, la asignación de esfuerzos se realiza *ex ante* a los casos mismos, sobre grupos o tipos de delitos, con fundamento en las características generales de los fenómenos delictivos, y el contexto en el que éstos se inscriben. Las autoridades no cuentan con datos concretos de los procesos, tales como las características de las víctimas o los sospechosos, que son relevantes como criterios a aplicar en los dos siguientes niveles de mayor especificidad en los que puede darse la priorización.

A su vez, entendemos que la dificultad en la investigación no puede ser un criterio suficiente para darle prioridad a algunos casos sobre otros. Esto podría desconocer los propios objetivos constitucionales de la política de persecución de delitos relativos, entre otros, la igualdad en el acceso a la administración de justicia y al decálogo de derechos de las víctimas. Como se observa, en este punto entendemos la priorización como un acto que va más allá de la decisión de dar prelación a unos delitos sobre otros, pues se refiere a la asignación de recursos.

Las dos variables descritas interactúan de la forma mostrada en el cuadro 3.

¹⁸² La Rota y Bernal (2012. Sin publicar. p. 4).

¹⁸³ En algunas ciudades de los Estados Unidos, el policía uniformado que actúa como primer respondiente debe analizar preliminarmente los delitos no graves (tales como los hurtos sin violencia). En dichos casos, el policía debe cerrar el caso si considera que para éste no existe al menos un “factor de solucionabilidad” (*solvability factor*) respecto de la naturaleza del crimen, la identidad del perpetrador, la evidencia física, la presencia de testigos, o la evidencia biológica. En caso de que dentro de éstos sí exista un factor de solucionabilidad o más, el policía debe referir el caso a un investigador. Ver Giacalone (2011, p. 14).

Cuadro 3.
Gravedad y Dificultad de delitos

Graved ↑	Muy grave	1	2
	Grave		
	Poco grave	3	4
	Bagatela		
		Muy fácil Fácil	Difícil Muy difícil
		Dificultad →	

En el modelo propuesto, el cuadrante N° 1 corresponde a los fenómenos delictivos que producen altos niveles de daño pero que son fáciles de investigar. Respecto de estos delitos se espera que las autoridades penales tengan buenos resultados, pues deberían aprovechar una mayor eficiencia, en términos de los recursos para lograr su persecución, frente al daño que representan para las víctimas o la sociedad. Al otro extremo, el cuadrante N° 4 contiene los delitos o fenómenos delictivos para los que se logran menores resultados frente a los esfuerzos de investigación, al ser menos graves pero al tener mayores dificultades para una judicialización exitosa. La dedicación de esfuerzos para lograr la judicialización de estos delitos puede ser ineficiente.

El cuadrante N° 3 incluye los delitos o fenómenos delictivos que producen menos daños individuales o sociales y, a la vez, que son fáciles de investigar. Dependiendo de los recursos con que se cuente, y de lo satisfactorio de los resultados respecto de delitos más graves, la investigación de estos delitos puede o no ser eficiente.

Por último, el cuadrante N° 2 incluye los delitos que a la vez son graves y difíciles de investigar. Dados los altos daños producidos, estos delitos no deben dejar de investigarse; pero las autoridades han de prever la mayor complejidad para investigarlos, con el fin de destinar más esfuerzos para superar las dificultades esperadas. En este caso, la preeminencia es un ejercicio de asignación de recursos que depende de las necesidades de consecución de evidencia entre diferentes fenómenos delictivos.

Modelos de este tipo, en el que se intenta caracterizar de forma comparable varios criterios acerca de distintos fenómenos criminales, son utilizados en otras partes del mundo con el fin de que los ejercicios de priorización estén provistos de una fundamentación empírica y

transparente. Un buen ejemplo es la utilización de matrices por parte de la policía canadiense o del Departamento de Justicia de California, en las que se registran atributos comparables de crímenes u organizaciones criminales. Dichos atributos son definidos, analizados y clasificados periódicamente, resultando en rankings de las situaciones o las organizaciones en las que deben o no centrarse los esfuerzos de investigación analítica¹⁸⁴.

2. Ejercicio empírico ilustrativo. ¿Tienen preeminencia los delitos complejos?

Para este ejercicio tomamos los 152 delitos, que representaron el 0,01% o más de las entradas al sistema acusatorio colombiano entre 2005 y mayo de 2012. Para cada uno de éstos, calculamos índices de gravedad y dificultad que van de uno a cuatro. En primer lugar, el índice de gravedad está dividido en tres subíndices relativos a (i) la mediana entre el mínimo y el máximo de la pena establecida en el Código Penal –clasificada entre uno y cuatro niveles–, (ii) el daño individual causado, específicamente la vulneración de los derechos de las víctimas, y (iii) el costo social del fenómeno delictivo. Por su parte, la dificultad está calculada a partir de dos subíndices que miden los recursos necesarios para concluir (i) si existió o no un delito, y (ii) quién es el responsable. Con excepción de las penas dispuestas por el legislador, todos los subíndices se construyeron en un ejercicio subjetivo. Dichas mediciones fueron construidas por tres investigadores de Dejusticia y un ex Fiscal y litigante¹⁸⁵. El anexo A describe con mayor detalle la metodología utilizada.

Claramente, este ejercicio puede ser corregido y perfeccionado a través de metodologías para la asignación de los valores de gravedad y dificultad, que incluso pueden tener un sustento empírico generalizable¹⁸⁶. A pesar de esto, consideramos que el ejercicio es demostrativo de la manera como puede ser analizada empíricamente la

¹⁸⁴ Ver Peterson (2005, p. 2). Acerca de la contribución de la “informática jurídica” en la construcción de matrices de casos de crímenes bajo el derecho internacional, ver Einar Fife (2010, pp. 16 y 17).

¹⁸⁵ Agradecemos al ex Fiscal Fabio Humar Jaramillo por el tiempo que le destinó a colaborarnos con este ejercicio.

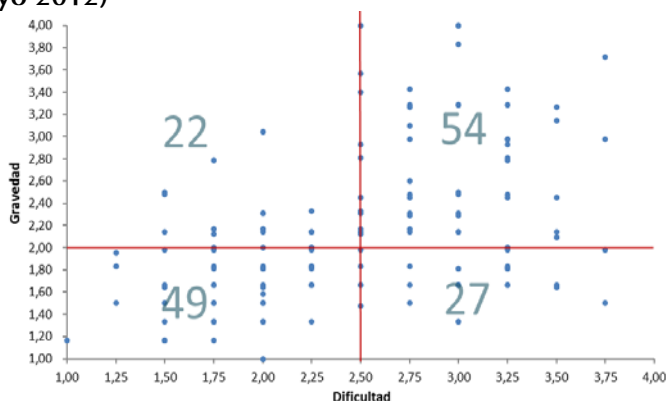
¹⁸⁶ Esto puede realizarse, por ejemplo, a partir de grupos focales estandarizados, o de encuestas a funcionarios judiciales, entre otras metodologías.

complejidad de los fenómenos delictivos, con el fin de tomar decisiones de política criminal.

Dependiendo de su gravedad y dificultad, cada uno de los 152 delitos queda ubicado en una tabla en la que el eje vertical se refiere a la gravedad, mientras que el eje horizontal se refiere a la dificultad¹⁸⁷. Dentro de esta tabla, clasificamos los delitos dentro de los cuatro cuadrantes descritos en el apartado anterior: 22 (o 14% de los delitos seleccionados) corresponden al primer cuadrante; 54 (35%) al segundo cuadrante; 49 (32%) al tercer cuadrante; y 27 (18%) al cuarto cuadrante¹⁸⁸. El gráfico 2 muestra el diagrama de dispersión correspondiente.

Gráfico 2.

Dificultad y gravedad de delitos por cuadrantes (SPOA 2005-mayo 2012)



Fuente: cálculos propios, a partir de base de datos de la FGN, que a su turno es alimentada por datos del SPOA.

¹⁸⁷ Los puntos de corte corresponden a la media para la medición de gravedad y dificultad, que es de 2 y 2,5 respectivamente.

¹⁸⁸ Observamos cierta relación estadística entre la dificultad y la gravedad. Esto puede tener dos explicaciones: primero, las penas más altas, características de los delitos más graves (incluso el nivel de la sanción hace parte del cálculo de la gravedad), pueden llevar a una mayor precaución o sofisticación en la comisión del acto punible, lo que resulta en una mayor dificultad de investigación. Segundo, la correlación entre gravedad y dificultad puede revelar un sesgo de las personas que calificaron el valor de estos criterios para cada delito. Es posible que de forma desapercibida la mayor gravedad de los delitos haga suponer una mayor dificultad investigativa.

En nuestro ejercicio, el primer cuadrante incluye delitos como el porte ilegal de armas, la urbanización ilegal, la invasión de tierras o edificaciones, violencia intrafamiliar, la privación ilegal de libertad, la toma de rehenes, las lesiones con pérdida funcional o deformidad permanente y el homicidio culposo. En el segundo cuadrante incluimos delitos como el genocidio, el homicidio agravado, la mayoría de delitos en contra del derecho internacional humanitario (salvo algunos como la toma de rehenes o la detención ilegal y privación del debido proceso y las represalias), el secuestro simple y extorsivo, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado, los delitos contra la libertad sexual (salvo el acoso sexual), la extorsión, la captación masiva y habitual de dineros, el lavado de activos. En el tercer cuadrante, incluimos delitos como las lesiones culposas o dolosas simples con bajos niveles de daño, el acoso sexual, la injuria y la calumnia, la inasistencia alimentaria, los hurtos simples o de menor cuantía, el tráfico y porte de estupefacientes, el peculado por uso o culposo (el peculado por apropiación se encuentra ubicado en el primer cuadrante), la falsa denuncia o el falso testimonio. Finalmente, en el cuarto cuadrante ubicamos delitos tales como la receptación, el cohecho propio o impropio, la conservación o financiación de plantaciones, los delitos contra los recursos naturales, la falsedad marcaria y la asonada.

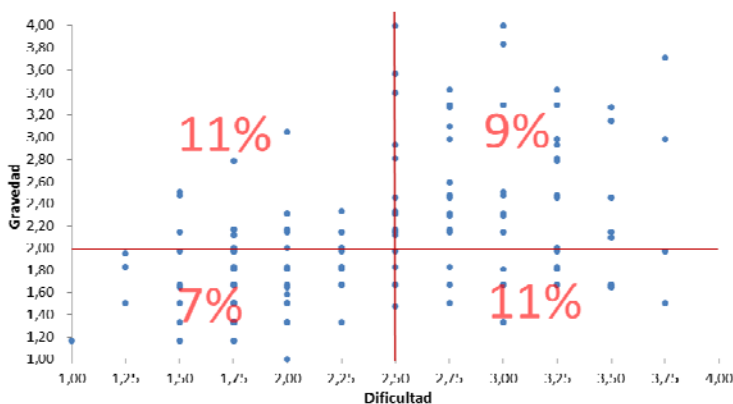
Calculamos la tasa de imputación –imputaciones vs. noticias criminales– para el agregado de entradas correspondiente a los delitos en cada cuadrante (ver gráfico 3)¹⁸⁹. Los resultados son interesantes: los cuadrantes con mejores resultados son el primero y el cuarto (11% de imputación para los casos de los mencionados cuadrantes). Esto, a pesar de que nuestros supuestos muestran al cuarto cuadrante como el de menores réditos en términos de la eficiencia de la política criminal,

¹⁸⁹ También obtuvimos el promedio de las tasas de imputación para los delitos en cada cuadrante. Aunque en principio la unidad de análisis es el delito –y no los casos– el promedio de los delitos es supremamente sensible a observaciones inusuales, por ejemplo tasas de imputación del 0% o del 100% que a la vez se refieren a delitos con muy pocos casos tramitados. Preferimos entonces utilizar la tasa para el agregado de entradas para cada cuadrante, teniendo en cuenta que dicha medida también puede estar sujeta a problemas, dado que un solo delito con particularidades específicas puede tener muchos casos que sesguen los resultados para un cuadrante. Consideramos que este último riesgo es menos problemático, pues al fin y al cabo queremos medir qué tan posible es imputar un caso de los delitos ubicados en cada uno de los cuadrantes. Los promedios de tasas de imputación para los delitos de cada cuadrante son de 8,3% para el cuadrante 1; 10,3% para el cuadrante 2; 6,3% para las del cuadrante 3; y 9,2% para las del cuadrante 4.

al tratarse de los delitos que son menos dañosos y más difíciles de investigar. Al contrario, los delitos en el cuadrante 1 son aquellos que permiten la mayor oportunidad de eficiencias, al tratarse de delitos graves pero fáciles de investigar.

Gráfico 3.

Tasas de imputación para total de casos por cuadrante (SPOA 2005- mayo 2012)



Fuente: cálculos propios, a partir de base de datos de la FGN, que a su turno es alimentada por datos del SPOA.

Ciertos resultados son paradójicos, pues en el caso de los delitos menos graves, muestran un mejor desempeño investigativo para los delitos que consideramos que son más difíciles. Pero son esperables pues para los casos graves se observan mejores resultados para los delitos más fáciles. Concluimos que el sistema es capaz de obtener resultados ligeramente mejores para algunos de los delitos más difíciles, pero que al parecer dichos esfuerzos se destinan a aquellos delitos que no son tan graves¹⁹⁰. Así, los esfuerzos de persecución penal pueden no estar bien dirigidos a darle preeminencia al procesamiento de los delitos que producen más

¹⁹⁰ Esto puede parecer contradictorio con los resultados anteriores según los cuales los mejores resultados están relacionados con delitos más fáciles de investigar. Pero dicho análisis es más específico respecto de algunos delitos paradigmáticos y ante todo hace énfasis en las diferencias correspondientes a los delitos con altos niveles de flagrancias.

daños individuales y sociales. Estos resultados, que de nuevo, están sujetos a corroboración respecto de la manera como se clasifican los delitos, sugieren una inadecuada priorización en la asignación de esfuerzos al nivel de política criminal.

La investigación penal de delitos complejos necesita de una asignación de esfuerzos que precisamente reconozca dicha complejidad, ya sea desde el punto de vista de la gravedad de los delitos, o de la dificultad para la consecución de evidencia. En este sentido, al parecer el enfoque de la política criminal es inadecuado, si se comparan los casos para los que sí existen algunos resultados, y los criterios ilustrativos desarrollados por Dejusticia acerca de la manera como se deben seleccionar y priorizar casos. En la práctica de la FGN, aquello que es fácil de investigar no corresponde necesariamente a aquello en lo que deben focalizarse los esfuerzos. Una mejor disposición de los recursos podría llevar a resultados más satisfactorios en términos de la investigación de crímenes complejos.

B. NIVEL Y PERSECUCIÓN DEL HOMICIDIO

En la primera sección, indagamos acerca de un aspecto fundamental de la política de investigación de delitos complejos: la preeminencia que (no) se da a los crímenes graves y difíciles. Pasamos ahora a concentrarnos en uno de estos delitos: el homicidio doloso. En esta segunda sección describimos la evolución del homicidio –es decir, la magnitud del fenómeno al que deben responder las autoridades policiales y judiciales-, y de su persecución penal –los resultados de dicha respuesta–, tanto a nivel nacional, como en las tres ciudades en las que se concentra nuestro estudio de campo.

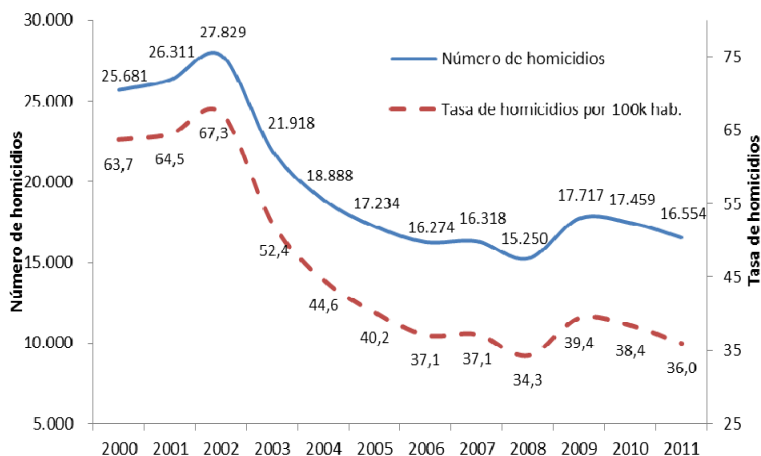
Buscamos, además de ofrecer al lector un preámbulo del contexto en el que se desenvuelven los esfuerzos de investigación del homicidio, dejar claro que en Colombia este delito es evidentemente grave y difícil. Como veremos, los niveles relativos de homicidio doloso, a pesar de haber descendido, siguen siendo extremadamente altos (apartado B.I.). Además, una proporción importante de los homicidios son cometidos en contextos que es posible caracterizar como de criminalidad organizada, mafias o conflicto interno. Es decir, la violencia homicida en Colombia es en buena medida “sofisticada”,

y por ende necesita de una respuesta investigativa con iguales características (apartado B.II). Finalmente, observamos que los resultados de la investigación de homicidios son pobres (apartado B.III). Estos datos nos muestran entonces que el fenómeno delictivo analizado produce altísimos costos en términos de vidas humanas –sin necesidad de analizar sus costos económicos–, y a la vez, es difícil de confrontar a través de la investigación penal.

I. Evolución del homicidio doloso

En el gráfico 4 observamos el número de homicidios dolosos y la correspondiente tasa por cien mil habitantes de acuerdo con los registrados del Instituto Nacional de Medicina Legal.

Gráfico 4.
Homicidios dolosos en Colombia (2000-2011)

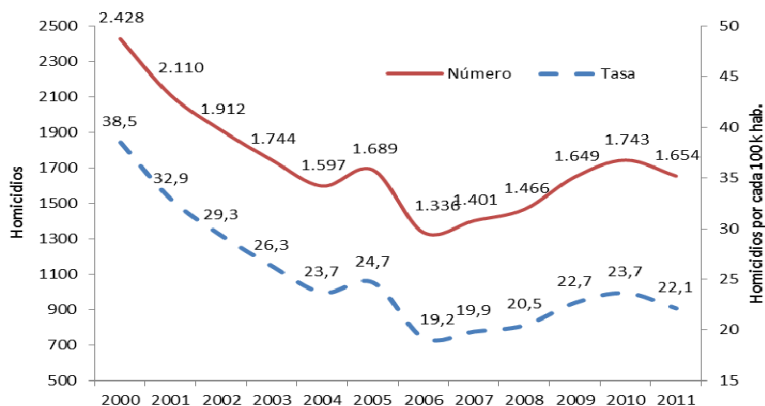


Fuente: datos de Forensis, Instituto Colombiano de Medicina Legal.

El homicidio doloso en Colombia disminuyó ostensiblemente en la última década, pasando de entre 20 y 30 mil casos, en los primeros años de la década de 2000, a alrededor de 16 mil en los últimos años. Entre estos dos periodos la tasa de homicidios por cien mil habitantes

pasó de un nivel altísimo, llegando a estar cerca de 70 homicidios por cada cien mil habitantes, a alrededor de 35, una disminución de casi el 50%. Dicha disminución ha sido constante desde 2002, con excepción del año 2009 en que la tasa de homicidios aumentó de 34 a 39 por cada cien mil habitantes. A pesar de esto, la actual tasa de homicidios sigue siendo comparativamente muy alta. Es mucho más elevada que el promedio para los países de las Américas, que es de 6 homicidios por cada 100.000 habitantes; y parecida al promedio para los países del Sur de África, que es de 30. La tasa colombiana actual es menor que la de varios países de Centro América como Guatemala (38), Belice (41), El Salvador (69) y Honduras (91), o de Venezuela (45) en Sur América. Pero es más elevada que la de México, (23), Brasil (21), Guyana (19) y Ecuador (15) –ni hablar de Argentina (3,4), Chile (3,2), Estados Unidos (4,2) o Europa Occidental (menos de 1)–¹⁹¹.

Gráfico 5.
Homicidios dolosos en Bogotá



¹⁹¹ Para estas cifras comparadas, ver la recopilación de datos de tasas de homicidio realizada por UNODC en 2012, en http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/Homicide_statistics2012.xls.

Gráfico 6.
Homicidios dolosos en Medellín

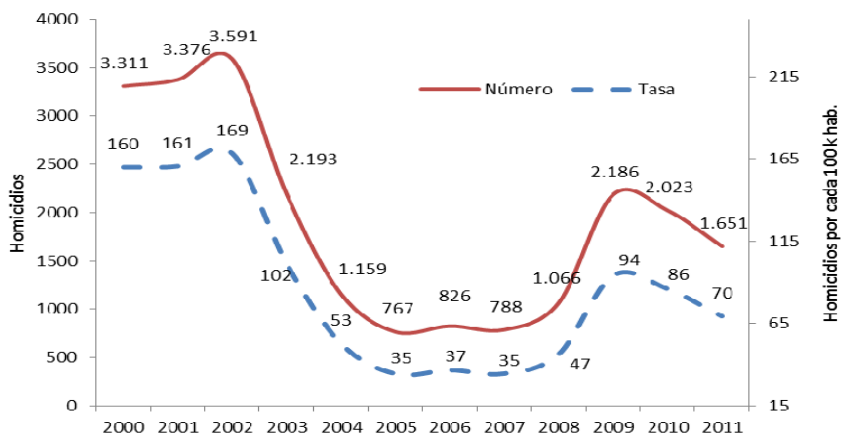


Gráfico 7.
Homicidios dolosos en Bucaramanga

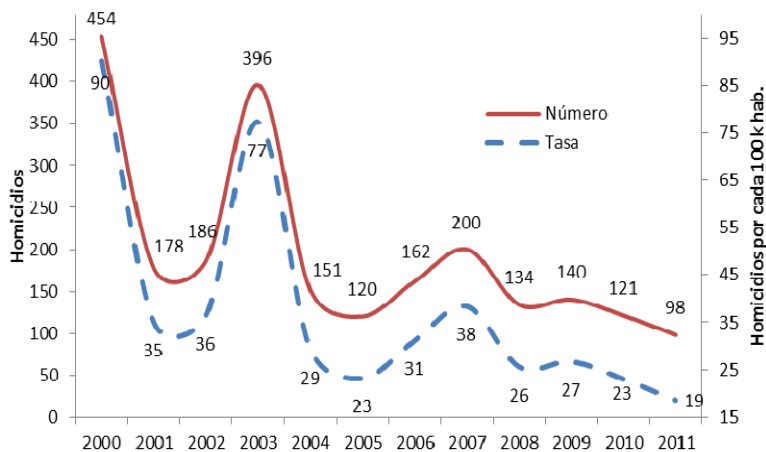
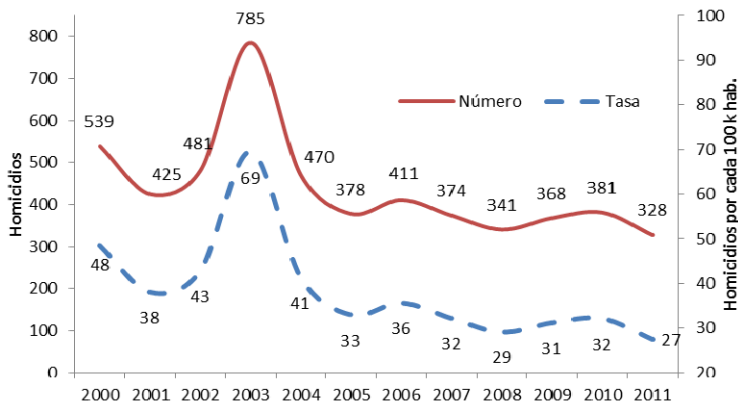


Gráfico 8.
Homicidios dolosos en Barranquilla



Los gráficos 5 a 8 muestran estas mismas tendencias para Bogotá, Medellín, Bucaramanga y Barranquilla¹⁹². Para todas las ciudades, los últimos doce años se caracterizan por una baja del homicidio, en todas las ocasiones con baches y ciclos significativos.

En Bogotá, la disminución constante que se presentó entre 2000 y 2006, se contrarresta con un aumento moderado entre 2006 y 2010, para retomar una disminución en 2011. En Medellín observamos también en la mitad del periodo un aumento entre 2007 y 2009, y una disminución desde ese entonces. Bucaramanga parece tener un comportamiento variante –que parece cíclico– entre 2000 y 2007, y una disminución relativamente constante desde 2007. Y Barranquilla presenta un aumento importante en 2002 y 2003, año desde el que también constatamos una desaceleración del homicidio relativamente constante.

Notamos que los niveles de homicidios, tanto al nivel nacional como al de tres de las cuatro áreas metropolitanas (con excepción de Medellín), disminuyó de manera sustancial con el trascurso del periodo analizado: en Bogotá, la tasa de homicidio pasó de niveles cercanos a

¹⁹² Las fuentes de estos datos es *Forensís*, del Instituto Colombiano de Medicina Legal.

40 homicidios por cada 100 mil habitantes a un poco más de 20; en Bucaramanga, de una altísima tasa de 90 a menos de 20; en Barraquilla, de cerca de 50 a un poco menos de 30; y Medellín empezó la década pasada con una tasa de homicidios excepcionalmente alta, por encima de 160 por cada 100 mil habitantes, hasta el presente, que sigue siendo inaceptablemente alta, pero casi 2.5 órdenes de magnitud más baja.

Esta evolución es bastante relevante para la concepción de una política de investigación de homicidios. Desde luego, es diferente formular dicha política en un contexto en el que los niveles de homicidios son altos, pero no están desbordados, tal como sucedía al principio del periodo estudiado. Salvo algunas ciudades como Cali o Medellín, que siguen mostrando niveles de violencia homicida difíciles de enfrentar por cualquier política de persecución penal, ciudades como Bogotá, Bucaramanga y Barranquilla muestran en los últimos años cierta estabilidad en niveles de homicidio menos altos y, como veremos en nuestra conjetura presupuestal en el apartado C.I., manejables por una estructura de investigación eficaz y adecuada.

Lo anterior, además, es relevante debido a la consabida relación dinámica y circular que existe entre los niveles de homicidio y la eficacia de la justicia. Al nivel municipal, y a través del tiempo, parece existir evidencia acerca de una relación que funciona en el siguiente orden: (i) en un primer momento, el aparato de justicia logra manejar, aunque con limitaciones, una demanda ordinaria por administración de justicia penal; (ii) la incidencia de actores armados ilegales o el crimen organizado provocan un aumento de la tasa de homicidio; (iii) la administración de justicia no logra responder a este aumento de demanda, y colapsa su capacidad para investigar y judicializar al menos algunos de los homicidios; (iv) ello provoca un ambiente de impunidad que a su turno resulta en un crecimiento, aun mayor, de la violencia homicida. Múltiples autores, incluyendo a Gaviria (2000), y Sánchez y Núñez (2001), estudian esta dinámica como un factor preponderante, aunque no exclusivo, del aumento de las tasas de homicidio durante los años noventa¹⁹³.

¹⁹³ Ver Gaviria (2000 pp.1-25), y Sánchez y Núñez (2001). Para un análisis de la literatura empírica en la materia, ver La Rota Miguel (2012 por publicar).

Es plausible entonces que suceda lo contrario: por choques externos, las tasas de homicidio pueden disminuir a niveles que son manejables por las autoridades penales. Ello debería estar entonces acompañado de un aumento de la efectividad de la justicia penal, que a su turno desembocaría en menores tasas de homicidio. ¿Puede ser esto cierto? Quizás nos pueden dar pistas los resultados en materia de investigación y judicialización de los homicidios dolosos en el apartado B.III. Antes que esto, analizamos brevemente las características de los homicidios de acuerdo con la información cuantitativa a la que hemos tenido acceso.

II. Caracterización reciente del homicidio

Intentamos hacer cierta caracterización del homicidio, con base en los pocos datos que existen al respecto. Esto puede ser útil para prever los costos sociales de la violencia homicida, y el tipo de esfuerzo investigativo necesario para la persecución penal del homicidio.

De acuerdo con las estadísticas publicadas por Medicina Legal¹⁹⁴ para 2011, la violencia en que sucedieron los homicidios para los que se tiene información¹⁹⁵ es de tipo “interpersonal”¹⁹⁶ en el 48% de los casos, sociopolítica¹⁹⁷ en el 21%, económica en el 10%¹⁹⁸, e intrafamiliar¹⁹⁹ en el 3%²⁰⁰. La baja proporción de homicidios

¹⁹⁴ Para estos datos, ver Forensis 2011 (2012, pp. 65-100). Tomamos los datos de la revista Forensis del Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Aunque la Policía Nacional también cuenta con un sistema de información que recoge datos acerca de los homicidios, no permite el acceso público a su base de datos y los extractos de información que publican en la revista *Criminalidad* no tienen el detalle de los de *Forensis*.

¹⁹⁵ La información acerca del tipo de violencia que dio lugar a cada homicidio, corresponde a una hipótesis inicial formulada por el agente de policía judicial que atendió los actos urgentes. Por lo tanto, la misma podría ser confirmada, descartada o modificada por la autoridad competente en el curso de la investigación. Medicina Legal sólo cuenta con información de esta variable para el 28% del total de 16.554 homicidios en el año 2011. En 11.895 casos (72%) no contó con información para clasificar los homicidios de acuerdo con el tipo de violencia que los originó. Esto en sí mismo es diciente acerca de los retos investigativos que existen.

¹⁹⁶ Que incluye casos de intolerancia, riña y venganza o ajuste de cuentas.

¹⁹⁷ Que contiene los homicidios por acción característica de bandas criminales, grupos alzados al margen de la ley, militares, actos terroristas, asesinatos políticos, enfrentamientos armados de conflicto interno, intervenciones legales de las fuerzas armadas, secuestros, y violencia contra grupos en situación de marginalidad.

¹⁹⁸ Que incluye atracos o intentos de atraco, y hurtos de toda clase.

¹⁹⁹ Incluye los homicidios que ocurren como resultado de violencia hacia niños, niñas y adolescentes, de pareja y entre otros familiares.

relativos a la violencia intrafamiliar sugiere que el promedio de homicidios no son fáciles de investigar; máxime si un tercio de los homicidios con información resultó de violencia económica y sociopolítica, que asumimos que son más difíciles de indagar.

A su vez, los datos de Medicina Legal para el mismo año indican que en el 74% de los homicidios para los que se obtuvo información²⁰¹ la víctima no conocía a su agresor²⁰², lo cual es una característica diciente acerca de la dificultad de averiguar quién fue el responsable.

La relativa complejidad de los actos homicidas en Colombia se confirma porque el 94% de los casos para los que Medicina Legal obtuvo información²⁰³ fueron cometidos por algún actor²⁰⁴ que por su misma naturaleza es de esperar que esté familiarizado con el uso de armas de fuego y contextos de enfrentamiento²⁰⁵. También, en una clara mayoría de los homicidios se utilizó un arma de fuego (77%)²⁰⁶.

Finalmente, encontramos que de los casos con que se cuenta con información²⁰⁷ acerca del escenario en que ocurrieron, el 62%

²⁰⁰ Otros tipos de violencia suceden en el 17% de los casos.

²⁰¹ De los 16.554 homicidios conocidos por Medicina Legal en 2011, el 45% se contó con información acerca del posible agresor. En el restante 55% de los casos no se obtuvo dicha información.

²⁰² En dicha categoría incluimos los casos cuyo agresor era parte de la delincuencia común, o simplemente desconocido por la víctima. En el 16% de casos, es incierto si la víctima conocía a su agresor (por ser éste miembro de pandillas, de servicios de inteligencia, de las Fuerzas Armadas, narcotraficantes, y otros miembros de grupos al margen de la ley). Y en un 10% de los casos la víctima sí lo conocía, pues el agresor era amigo, conocido del trabajo, custodio de prisión, encargado del menor, familiar, arrendador, arrendatario vecino, pareja o expareja.

²⁰³ Del total de homicidios conocidos por Medicina Legal en 2011, restamos aquellos en los que se registró que el posible agresor era “desconocido”, que representa el 33.8% de estos casos.

²⁰⁴ En esta categoría incluimos a actores legales e ilegales, tales como guardianes de prisión, delincuentes comunes, miembros de pandillas, de servicios de inteligencia, de las fuerzas armadas, de organizaciones de seguridad privada, narcotraficantes y de grupos al margen de la ley (como guerrillas, bandas criminales y otros que si bien se sabe que pertenecen a uno de estos grupos, no se sabe a cuál).

²⁰⁵ El 38% restante incluye amigos, conocidos del trabajo, encargados del menor, familiares, otros conocidos, parejas o exparejas.

²⁰⁶ Seguido por el impacto de armas corto-punzantes (14%), el empleo de armas corto-contundentes y de objetos contundentes (4%), la detonación de explosivo o minas antipersonales (2%), y otras que sumadas no representan el 3% de los casos.

²⁰⁷ Casi en el 84% de los casos de homicidios que conoció Medicina Legal en 2011 obtuvo información acerca del escenario en que ocurrieron los hechos.

sucedieron en vías públicas –principalmente urbanas²⁰⁸–, lo cual supone una dificultad adicional para la investigación, pues en este tipo de lugar la policía judicial debe actuar más rápidamente para evitar la pérdida de evidencia^{209 210}.

III. Evolución de la persecución de homicidios dolosos

En el gráfico 9 observamos tres proporciones acerca de la investigación y la sanción del homicidio²¹¹. Con fundamento en datos de la FGN para el sistema acusatorio en el periodo entre 2005 y 2011, exponemos la tasa de imputación –de nuevo, la comparación entre las noticias criminales y las imputaciones realizadas para cada periodo–, la tasa de condena por imputación –número de sentencias condenatorias de primera instancia en comparación con el número de formulaciones de imputación para cada periodo–, y la tasa de condena por noticia criminal –número de sentencias condenatorias de primera instancia en comparación con el número de ingresos por periodo²¹².

²⁰⁸ En la categoría de “vía pública urbana o rural” agrupamos los casos en los que el escenario del homicidio es: a. una calle, b. una carretera fuera de la ciudad, y c. vías públicas como andenes, puentes peatonales, paraderos, etc.

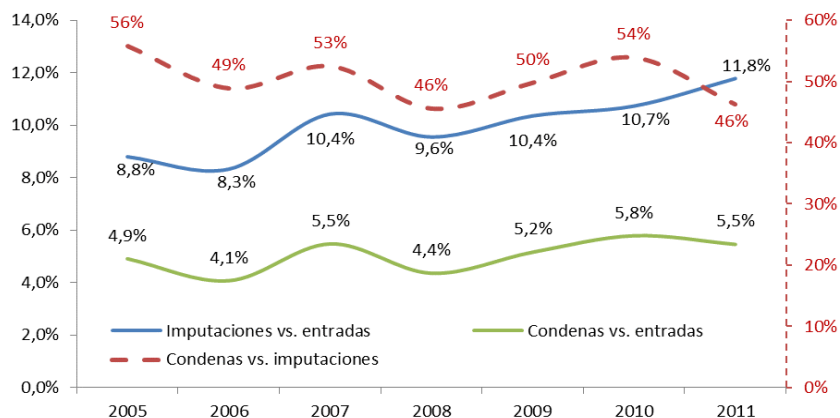
²⁰⁹ Los demás lugares incluyen el interior de una vivienda (11%), seguido de los espacios al aire libre/fincas/baldíos (11%), y otros lugares como establecimientos comerciales, tiendas, centros comerciales, lugares de esparcimiento con consumo de alcohol, vehículos de transporte público, en el 17% de casos restantes.

²¹⁰ Adicionalmente los homicidios pueden clasificarse según las características de sus víctimas. Para 2011, el perfil más común entre las víctimas de homicidio es que fueran hombres (91%), entre los 20 y 29 años (37%), que sólo contaran con educación básica primaria (45%) y que no tuvieran ocupación laboral (13%).

²¹¹ Los homicidios dolosos tenidos en cuenta en este análisis incluyen los homicidios en persona protegida y excluyen los homicidios culposos y preterintencionales. En el análisis anterior, realizado en el apartado A.I. separamos y comparamos los homicidios dolosos y aquellos en contra de persona protegida.

²¹² Como los datos a que tenemos acceso corresponden al inventario de actuaciones para cada año, es posible que existan desfases en las actuaciones que se comparan de periodo a periodo. Es decir, estas gráficas muestran la comparación entre actuaciones que suceden en un mismo año, que pueden no corresponder a los mismos casos. Por ejemplo, la noticia criminal para un caso puede darse en el año 1, la imputación para el mismo caso en el año 2, y la condena en el año 3. A pesar de que esto puede generar problemas al interpretar los datos (razón por la que excluimos el periodo que va hasta mayo de 2012), es valioso comparar la cantidad de actuaciones en cada año con el universo que existe para ese mismo año respecto del cual pueden presentarse dichas actuaciones. Idealmente, sin embargo, es necesario realizar un análisis de flujo. Es decir, medir caso por caso, el porcentaje de situaciones en las que se logran determinadas actuaciones. Para ello necesitaríamos acceso al sistema de información, y no sólo a una base de datos con los agregados de actuaciones por año.

Gráfico 9.
Investigación y condena de homicidios dolosos – Colombia.
SPOA (2005 - 2011)



Fuente: cálculos propios, a partir de base de datos de la FGN, que a su turno es alimentada por datos del SPOA.

La proporción entre las formulaciones de imputación y los ingresos de homicidios dolosos aumenta levemente a lo largo del periodo de funcionamiento del sistema acusatorio, al pasar de alrededor de 8% a más del 11% entre 2005 y 2011. Dicho crecimiento ha sido constante, con excepción del año 2008 en el que la proporción pasó de 10% a 9%. Por ello, a nivel nacional el resultado del desempeño de las autoridades de investigación ha mejorado levemente, aunque sigue siendo bastante bajo: de cada diez casos de homicidios dolosos, sólo uno pasa a la etapa de investigación.

En cambio, el comportamiento de las condenas no tiene una evolución tan estable. La proporción entre las sentencias condenatorias y las imputaciones exhibe un comportamiento errático, con disminuciones y aumentos importantes año a año, oscilando entre 55% y 45%. Para todo el periodo concluimos que las condenas corresponden a alrededor de la mitad de las imputaciones. La disminución en el nivel relativo de condenas, lleva a que los años de mayor proporción de imputación no

estén necesariamente acompañados por una disminución de la tasa de impunidad procesal. Por ejemplo, en 2011 observamos una tasa de imputación de casi 12%, que se contrarresta con una disminución de la tasa de condena frente a imputaciones de 54% a 46%. Para este año, la proporción de sentencias condenatorias frente a entradas no sufre un cambio importante, ya que continúa por debajo de 6%.

Para todo el periodo analizado, las sentencias condenatorias por homicidios dolosos corresponden a un veinteaño de las entradas por dicho delito. Una tasa relativamente baja, en comparación con otros países²¹³: Estados Unidos muestra tasas de “*esclarecimiento*” de alrededor de 66% en 2011²¹⁴; Canadá de 75% en 2010²¹⁵; de 50% en Holanda; 62% en el Reino Unido; y más del 90% en la mayoría de países de Europa Occidental²¹⁶; de 96% en Japón en 2005²¹⁷; de 18% en Sudáfrica en 2005; y parecido a Colombia, de 7% de los casos de homicidio en Guatemala que tenían un sospechoso conocido²¹⁸.

Ahora bien, estos resultados pueden diferir de ciudad a ciudad. En los gráficos 10, 11 y 12 comparamos cada uno de estos indicadores para Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga y Medellín.

²¹³ La comparación de estos datos asume que en el caso de homicidio los sub-registros son mínimos. Aunque en Colombia no puede descartarse cierto sub-registro –por ejemplo, en los eventos de asesinatos masivos en que dejan los cuerpos en fosas–, es razonable asumir que la enorme mayoría de asesinatos son reportados a las autoridades.

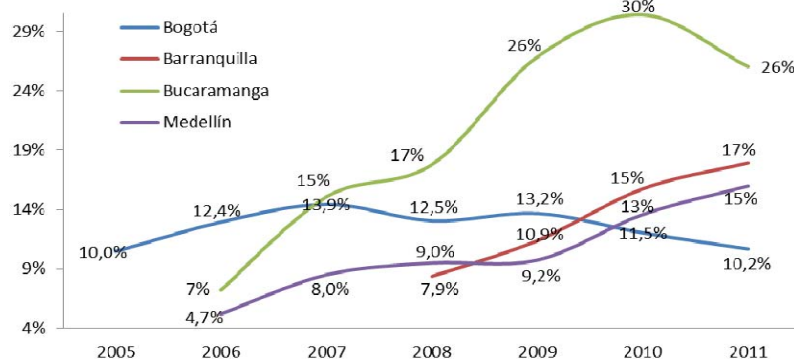
²¹⁴ Base de datos “Estadísticas del Crimen” recopilada por el FBI, Departamento de Justicia de los Estados Unidos. El “*Clearance rate*” se refiere a los casos de homicidio en los que “al menos una persona fue arrestada, imputada, y acusada ante una Corte para su juicio”. La proporción de homicidios esclarecidos ha bajado dramáticamente en las últimas décadas, de 90% en los años sesenta, a alrededor de 60% en los últimos años. Esto puede deberse al cambio en las características de muchos asesinatos, de crímenes de pasión a delitos relacionados con la criminalidad organizada. Es por esto que en Estados Unidos se observan diferencias importantes entre ciudades: en 2008, las tasas de esclarecimiento fueron de 35% en Chicago, 22% en New Orleans y 21% en Detroit, o de 59% en la Ciudad de Nueva York, 7% en Philadelphia, 92% en Denver, 94% en San Diego. Ver los reportajes <http://www.newsnet5.com/dpp/news/crime/unsolved-murder-rate-increasing>; http://lancasteronline.com/article/local/370110_Homicide-statistics.html. O el documento de Keel y Muirhead (2009 pp. 50-68).

²¹⁵ Ver los datos de la agencia de estadísticas de Canadá *Statistics Canada*, en <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2012001/article/11647-eng.htm>.

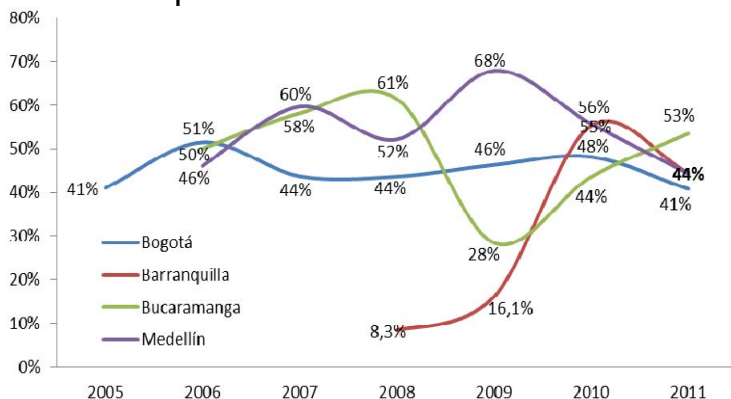
²¹⁶ Ver datos de CEPEJ, 2012; datos de 2010 y de UNODC en <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Chapter4-Global-Burden-of-Armed-Violence-report.pdf>.

²¹⁷ Ver datos del Ministerio de Justicia japonés en http://fpcj.jp/old/e/mres/publication/ff/pdf_07/24_crime.pdf.

²¹⁸ Ver reporte de UNODC <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Chapter4-Global-Burden-of-Armed-Violence-report.pdf>.

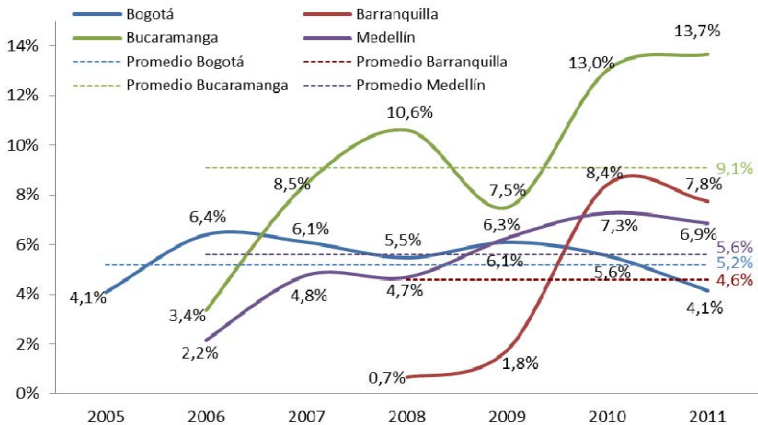
Gráfico 10.**Imputaciones vs. ingresos de homicidios dolosos**

Fuente: cálculos propios, a partir de base de datos de la FGN, que a su turno es alimentada por datos del SPOA.

Gráfico 11.**Condenas vs. imputaciones de homicidios dolosos**

Fuente: cálculos propios, a partir de base de datos de la FGN, que a su turno es alimentada por datos del SPOA.

Gráfico 12.
Condenas vs. ingresos de homicidios dolosos



Fuente: cálculos propios, a partir de base de datos de la FGN, que a su turno es alimentada por datos del SPOA.

En relación con las imputaciones, observamos que Bucaramanga ha mostrado durante varios años niveles de imputación muy superiores a los de Bogotá, Barranquilla y Medellín. A su vez, en Barranquilla y Medellín la proporción de imputaciones aumentó significativamente durante los últimos años, sobrepasando a Bogotá. Las diferencias observadas son notables, por lo que es necesario investigar con mayor detalle las distinciones entre ciudades, para intentar identificar aquello que permitió que en 2011 en Medellín, Barranquilla y Bucaramanga la proporción de imputaciones fuera superior a la de Bogotá en un 50%, 70% y 160% respectivamente.

Adicionalmente, los datos sugieren la existencia de una curva de aprendizaje en la investigación dentro del sistema acusatorio. Desde el inicio del sistema acusatorio, todas las ciudades muestran al menos tres años de crecimiento continuo del nivel de imputaciones. Sin embargo, otros factores pueden tener mayor prevalencia en la efectividad de la

investigación, pues Bogotá, que de las ciudades analizadas es la única que hizo parte de la primera fase de implementación del sistema acusatorio, es sobrepasada rápidamente por Bucaramanga y Medellín, y eventualmente, por Barranquilla.

Por su parte, la evolución de las sentencias condenatorias parece ser mucho más irregular, tanto entre las ciudades que analizamos, como a través del tiempo. Acerca de la tasa de condenas sobre imputaciones es más difícil detectar tendencias claras y más aun detectar patrones. Bogotá es la única de las cuatro ciudades que en este indicador se mantiene más o menos estable, con condenas que corresponden a cerca de 43% de las imputaciones a lo largo del periodo, oscilando entre 41% y 51%. Las otras ciudades presentan comportamientos más variables: Medellín tiene el más alto promedio de condenas, pero varía entre 44% y 68%. Las condenas en Bucaramanga corresponden al 46% de las imputaciones anuales, y oscilan entre 28% y 61%; y Barranquilla pasa de tasas muy bajas a buenas, entre 8% y 56%.

Esta irregularidad del nivel relativo de condenas en comparación con el de imputaciones, que observamos tanto a nivel nacional, como para las ciudades mencionadas, puede deberse a la mayor cantidad de factores que influyen en la capacidad del sistema para condenar al responsable de homicidios después de la imputación. Éstos incluyen la mayor incidencia del juez en el juicio y la sentencia, en comparación con una incidencia más moderada en la decisión de imputación.

También, y con excepción de Barranquilla, al nivel de condenas es difícil señalar que existe una curva de aprendizaje a medida que pasan los años de implementación del sistema acusatorio.

Por último, analizamos la tasa de condenas frente a ingresos de homicidios. Para todo el periodo, tres ciudades muestran promedios muy parecidos de condenas, de 4,6% para Barranquilla, 5,2% Bogotá, y 5,6% Medellín (todas cercanas al 5% de promedio nacional de condena de homicidios). Pero mientras que Bogotá se mantiene más o menos estable durante todo el periodo, empezando en 4,1%, subiendo a un poco a más de 6% y volviendo a bajar a 4,1%, en 2011, Barranquilla y Medellín tienen crecimientos importantes, pasando de 0,7% a 8% para Barranquilla, y de 2% a 7% para Medellín. Y

Bucaramanga pasa de 3,4% en 2006 a 13,7% en 2011, un aumento para este periodo de más del 300%.

Es necesario entonces profundizar en los eventuales factores que pueden haber incidido en los cambios que hemos señalado por ciudades.

C. LA INVESTIGACIÓN DEL HOMICIDIO

En la sección B expusimos las razones por las que consideramos que los homicidios dolosos en Colombia son graves y difíciles, y por lo tanto constituyen un fenómeno criminal complejo. Esta razón debería llevar, según lo desarrollamos en la sección A, a que las autoridades realicen un esfuerzo importante por perseguirlo. Pero la persecución del homicidio tiene resultados peores que muchos de los crímenes menos graves. ¿Cuáles pueden ser las razones por las que las autoridades fracasan en la investigación de una buena mayoría de estos delitos? En la sección A concluimos que los esfuerzos dedicados a su investigación y judicialización parecen ser, caso por caso, relativamente menores que los empleados para otros fenómenos criminales menos graves y probablemente más fáciles. Pero evidentemente existen más razones del fracaso de la investigación, tal como pasamos a desarrollar en esta sección.

En lo que queda del documento estudiamos la manera como se realiza la investigación penal del homicidio. Exponemos lo que hallamos en nuestro trabajo de campo y en la evidencia documental y cualitativa a la que tuvimos acceso. Centramos nuestra investigación en el trabajo de la Fiscalía General de la Nación²¹⁹, a quien le corresponde realizar la investigación penal y la acusación ante el juzgado, y debe dirigir y coordinar las actividades de la policía judicial. Dentro de la FGN, los fiscales delegados de las “unidades de

²¹⁹ Sólo abordamos marginalmente las policías judiciales de la Policía Nacional, SIJIN y DIJIN, casi únicamente en referencia a su relación con el CTI. Sin embargo, dicha evidencia es suficiente para que concluyamos acerca de la necesidad de una reestructuración de las labores de investigación, la cual también debe involucrar a la Policía Nacional. Como veremos, sólo el hecho de que existan distintos cuerpos, con diferentes formas de composición y características básicas, que desarrollan funciones iguales en las mismas ciudades, es una situación anacrónica que necesita de un cambio estructural.

vida” han de guiar y supervisar la investigación, mientras que el Cuerpo Técnico de Investigación –CTI– realiza las actividades de policía judicial través de servicios de investigación jurídica, técnicas forenses y técnicas científicas²²⁰. Adicionalmente, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses–INMLCF, o simplemente Medicina Legal– presta apoyo técnico y científico a la administración de justicia (más adelante hacemos una descripción detallada de las diferentes funciones de investigación).

Nos fundamentamos principalmente en el trabajo de campo realizado entre los meses de junio y agosto de 2012 en Bogotá, Bucaramanga, Medellín y Barranquilla. Entrevistamos a 31 funcionarios, incluyendo investigadores de policía judicial, técnicos de laboratorio del CTI, fiscales URI y radicados de las unidades de vida de las mencionadas ciudades, jueces de garantías y de conocimiento y funcionarios de Medicina Legal. Adicionalmente, durante nuestra labor de campo pudimos mantener una presencia prolongada en los lugares en los que las unidades de vida y el CTI adelantan sus funciones, y tuvimos la oportunidad de asistir con el CTI a cuatro levantamientos de cadáver.

Adicionalmente, nuestro análisis tiene en cuenta las normas o directivas procesales relevantes, que incluyen el Código de Procedimiento Penal –Ley N° 906 de 2004 (CPP)–, los Decretos N° 875 y N° 845 de 2012 –sobre las asignaciones salariales para los funcionarios de la FGN y del INMLCF, respectivamente–, la Resolución N° 3692 de 2008 –sobre el programa metodológico–, el Manual Único de Policía Judicial, el Manual de Criminalística de la FGN, el módulo de capacitación de la Escuela de Fiscalía sobre el Programa metodológico, y la Directiva N° 001 de 2012 de la FGN –sobre priorización de delitos o situaciones delictuales–.

Referencia acerca de la literatura comparada – lo que importa según la evidencia empírica

²²⁰ Mientras que los servicios forenses se concentran en las pruebas relativas a la causa de la muerte, y que por lo general se practican sobre el cadáver directamente, los servicios científicos comprenden una categoría más amplia en la que se incluyen también pruebas que no se restringen al análisis del cuerpo. Entre los laboratorios científicos con que cuenta el CTI se encuentran los de balística, dactiloscopia, lofoscopia, entre otros. Para una descripción detallada de los servicios del CTI ver el Portafolio CTI, de la Fiscalía General de la Nación.

A lo largo de esta sección traemos a colación la experiencia en la investigación del homicidio en otros países, a partir de la literatura comparada teórica y empírica, y la documentación de buenas prácticas de la investigación recogida por académicos y detectives practicantes. Dicha literatura, proveniente en su mayoría de la experiencia norteamericana que en la materia es la más prominente, nos proporciona estándares con los que podemos comparar nuestros hallazgos acerca de la situación de la investigación en nuestro país.

Desde ya, estas fuentes de experiencia comparada nos permiten exponer ciertos elementos básicos que nos sirven de punto de partida en el análisis de la investigación penal de crímenes complejos. Se trata de unas características primordiales que han de tener estas actividades de investigación con el fin de conseguir un impacto en la persecución del crimen²²¹. Tras varias décadas de estudios empíricos en diferentes lugares de los Estados Unidos, los analistas son relativamente escépticos acerca de las diferencias que en la realidad pueden producir los diferentes esfuerzos de pesquisa penal. Para que las actividades de investigación sí tengan un impacto en los resultados, éstas deben tener ciertas características, que incluyen (i) la focalización de los esfuerzos en fenómenos criminales específicos –tal como describimos en el apartado A acerca de la inevitabilidad y conveniencia de la priorización²²²–, (ii) la gestión estratégica de las tareas de recolección de investigación²²³, y (iii) el aprovechamiento de herramientas técnicas de recolección de evidencia, incluyendo las de tecnología forense, como el examen de ADN²²⁴, o el análisis de balística²²⁵.

²²¹ El análisis de la evidencia empírica de la efectividad de la investigación penal sigue a Braga et. al (2011, pp. 4-8).

²²² Ver Skogan y Frydl (2004) y Eck (1992).

²²³ Bloch y Weidman (1975) analizan las buenas prácticas de las unidades de detectives de seis departamentos de policía. Concluyen que la aplicación de principios y prácticas de gerencia estratégica pueden tener una incidencia positiva en las tasas de aclaración de delitos. Dichos principios y prácticas se refieren, entre otros aspectos, al presupuesto y la asignación de recursos, la coordinación entre las actividades de investigación y judicialización, una correcta distribución de funciones, la planeación e implementación de procesos de investigación racionales, y la investigación de fenómenos criminales más allá de los casos específicos.

²²⁴ Ver Ritter (2008), quien documenta un experimento en el que el grupo de tratamiento en el que se recoge y analiza evidencia de ADN en escenas de hurtos en inmuebles (“Burglaries”) tiene cinco veces más probabilidades de identificar a los responsables que el grupo de control, en el que sólo se aplicaron técnicas tradicionales de recolección de evidencia, excluyendo el análisis de ADN.

Estos resultados contrastan con el pesimismo de la evidencia acerca del impacto de las actividades “tradicionales” de investigación criminal. Varios trabajos de las décadas de los setenta y ochenta en Estados Unidos indican que las tareas de investigación que no involucran de manera intensiva la utilización de técnicas de evidencia física o forense son rutinarias, elementales y poco retadoras. En dichas circunstancias, los resultados de la investigación obedecen a la aleatoriedad de la disponibilidad de evidencia en cada caso²²⁶, al depender de información otorgada por eventuales testigos, y no de la iniciativa autónoma de los investigadores. En estos casos, si el sospechoso no ha sido identificado por algún testigo, las probabilidades de resolver el crimen caen a niveles bajos²²⁷. Los crímenes que son resueltos en este contexto, lo son en general por los agentes de policía que responden a los delitos, a través de la información proporcionada por las mismas víctimas²²⁸.

Vemos entonces lo que está en juego. Las labores de investigación penal en Colombia, sobre todo respecto de crímenes complejos para los que se espera que las tareas de pesquisa estén lejos de ser rutinas, han de poder aportar al mejoramiento de los bajos resultados observados en la sección B. Pero para ello, resultan necesarias la focalización transparente e imparcial de los esfuerzos —que como vimos en la sección A, hasta hace poco no existía—, una gerencia estratégica de las tareas y la aplicación de herramientas técnicas de recolección y análisis de pruebas. Como exponemos en lo que queda de este documento, ello dista de ser una realidad.

Describimos las falencias que identificamos en los procesos de investigación del homicidio y proponemos algunas alternativas de política para superarlas. Dividimos esta sección de acuerdo con los hallazgos que obtuvimos respecto de (i) la estructura de las funciones

²²⁵ Braga y Pierce (2004) evalúan el impacto de la utilización de sistemas automáticos de identificación de balística en el departamento de policía de Boston. Concluyen que la utilización de dicha tecnología está asociada en promedio con una multiplicación de seis veces del número de identificaciones de sospechosos que utilizaron armas de fuego.

²²⁶ Ver Goldstein (1977).

²²⁷ Ver el resumen de la literatura empírica acerca de la efectividad de la investigación penal de Bayley (1998).

²²⁸ Uno de los estudios empíricos clásicos acerca de este tema es el realizado para la Corporación RAND, en el que Greenwood y Petersilia (1975 y 1977) analizaron prácticas investigativas en 156 departamentos de policía en los Estados Unidos.

de investigación, (ii) las personas que realizan la investigación, (iii) las herramientas mediante las que se investiga, y (iv) la estrategia utilizada para la investigación.

I. Distribución de las actividades de investigación

El asunto en el que encontramos problemas más obvios y de nivel estructural, es la repartición de las funciones de investigación de homicidios. En este apartado exponemos la manera como funciona dicha asignación de tareas, estudiamos las falencias del esquema descrito y analizamos alternativas para una mejor distribución de las actividades de investigación.

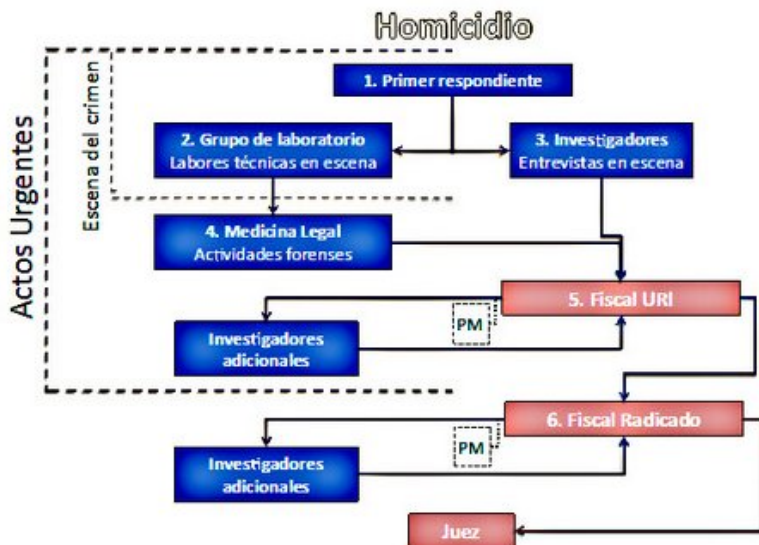
1. El esquema actual

Comenzamos describiendo cómo están repartidas las funciones de investigación del homicidio, de acuerdo con lo que observamos en nuestro trabajo de campo, y apoyados en las normas relevantes²²⁹. Mostramos el flujo de actividades de investigación en el gráfico 13.

²²⁹ Como dijimos, nos concentramos en las actuaciones del CTI cuando este cuerpo responde a una muerte violenta. Aunque en esencia son los mismos, los procedimientos pueden cambiar ligeramente cuando los actos urgentes son realizados enteramente por la Dijin o la Sijin.

Gráfico 13.

Estructura de asignación de funciones para la investigación de homicidio



Las actividades de investigación están explicadas a continuación en el orden de la numeración correspondiente.

1. El *primer respondiente* en el lugar del aparente homicidio²³⁰ es cualquier servidor público (policía, bomberos, fuerza civil, cruz roja, profesionales de la salud, etc.)²³¹ que se encuentre en el lugar de los hechos y se encargue de la protección de la escena criminal. Si el respondiente es parte de la Policía de vigilancia, debe intentar

230 Normalmente los ciudadanos llaman a los números de emergencia, o del Centro de Atención Inmediato CAI. Estas autoridades reportan el delito al Centro Automático de Despacho de la Policía CAD, quien a su vez transmite la información al *Call Center* del CTI de recepción de noticias de muerte violenta (que en Bogotá se llama *Marfil*), o al de la SIJIN o DIJIN, dependiendo de quién esté de turno (“en puertas”). En Bogotá, los turnos de muertes violentas se alternan por cada caso. En Medellín, Barranquilla y Bucaramanga “las puertas” cambian por días.

²³¹ El primer respondiente también puede ser un particular, cuando no hay ningún funcionario público. Ver: Alcaldía Mayor de Bogotá (2011, p. 4).

aprehender a la persona en flagrancia, acordonar el área y conservar la integridad de la escena del crimen. Además, puede realizar entrevistas y hacer averiguaciones preliminares mientras llega la policía judicial encargada del caso.²³² Posteriormente, debe diligenciar el Formato de Primer Respondiente en el que consigna las condiciones en las que tuvo conocimiento del hecho, las circunstancias que observó en la escena, y si ésta fue alterada de alguna manera²³³. Cuando la Policía Judicial llegue, el primer respondiente debe entregarle el formato de primer respondiente diligenciado.

2. Tras ser contactado por la Policía Nacional, el Call Center del CTI asigna la noticia criminal al *grupo de laboratorio*²³⁴ del CTI que esté de turno. Los técnicos de dicho grupo acuden al lugar de los hechos a realizar los *actos urgentes*, que son “[a]ctuaciones realizadas por la Policía Judicial por iniciativa propia en la indagación y que por su trascendencia y circunstancias especiales requieren la inmediata intervención de ésta”²³⁵ ²³⁶. El grupo de laboratorio debe realizar el levantamiento del cadáver²³⁷ y las demás actividades de reconocimiento y recuperación de la evidencia física y elementos materiales probatorios²³⁸. Con la información recopilada, el grupo de

²³² Tanto el primer respondiente particular como los primeros respondientes funcionarios, pueden posteriormente ser llamados como testigos en los procesos judiciales. Consejo Nacional de Policía Judicial. “Manual único de Policía Judicial” (p. 24).

²³³ En caso de captura, el primer respondiente debe diligenciar el Informe de la Policía de Vigilancia en casos de captura en flagrancia. Ver el formato en el anexo B.

²³⁴ En Bogotá, cada grupo de laboratorio está integrado por cuatro personas: un líder, un fotógrafo, un planimetrista y un custodio (quien asegura la evidencia). En caso de que se necesiten refuerzos, pueden asistir investigadores adicionales. En la ciudad hay quince laboratorios y cada día están de turno tres. Idealmente, cada una de las cuatro personas debe saber hacer lo que los otros tres. En Medellín, cada grupo está integrado por tres personas: dos técnicos y un investigador. En Bucaramanga cada grupo tiene dos técnicos y dos investigadores. Barranquilla, los grupos se dividen en una parte investigativa –tres grupos, cada uno de tres investigadores–; y en una técnica, que tiene dos grupos de tres y cuatro personas.

²³⁵ Manual Único de Policía Judicial. p. 31.

²³⁶ De acuerdo con el art. N° 205 del CPP los actos urgentes incluyen actividades como “*inspección en el lugar del hecho, inspección de cadáver, entrevistas e interrogatorios*”, entre otros.

²³⁷ La inspección técnica del cadáver tiene protocolos según los cuales se debe manipular lo menos posible el cuerpo para evitar la contaminación cruzada o transferencia de evidencia. El grupo de laboratorio debe supuestamente buscar una historia del cuerpo, que esté correlacionada con los testimonios de los testigos. Se debe limitar a hacer descripciones “objetivas” marcando en un mapa del cuerpo todo lo que observan.

²³⁸ Entre las actividades de reconocimiento y recuperación de la evidencia física y elementos materiales probatorios se encuentran la toma de fotografías, la recolección de muestras físicas y el acopio de huellas dactilares, entre otros. Para ello, el responsable del grupo de laboratorio debe

laboratorio debe elaborar el “Acta de Inspección Técnica a Cadáver”, para con ella poder llevar el cuerpo a Medicina Legal²³⁹. Debe, además, embalar las demás evidencias y enviarlas al laboratorio correspondiente.

3. Simultáneamente, los investigadores del CTI acuden a la escena del crimen y deben realizar las *labores de vecindario*, que consisten principalmente²⁴⁰ en la toma de entrevistas a posibles testigos y víctimas, y en la inspección del lugar del hecho. Cuando hace falta, los técnicos de los grupos de laboratorio también pueden tomar entrevistas.

De manera sorprendente, encontramos que en ocasiones las labores del grupo de laboratorio y de los investigadores pueden transcurrir de manera independiente, sin que siquiera haya contacto entre estos funcionarios. Esto sucedió en una de las ocasiones en las que asistimos al levantamiento de cadáver. Al parecer, esto sucede más en Bogotá, en donde el grupo de laboratorio pertenece a una unidad del CTI distinta de la de los investigadores.²⁴¹ En nuestro trabajo de campo constatamos que estas labores sí pueden hacerse de manera coordinada; de hecho, esto sucede en ocasiones por el liderazgo de jefes de unidad que estimulan la integración –por ejemplo, intentando unir a los técnicos y los investigadores²⁴²–, o simplemente porque algunos funcionarios muestran una iniciativa individual de conjugar

decidir cuál es el mejor método para hacer la recolección de muestras: “*búsqueda de punto a punto, por sector o cuadrante, de círculos concéntricos o espiral, por franjas o líneas y por cuadrícula o rejilla*” etc., de los establecidos en el procedimiento “Observación y análisis del lugar de los hechos”. Posteriormente deben señalar y enumerar cada uno de los elementos materiales probatorios y evidencia física encontrados. Ver Manual Único de Policía Judicial (p. 34).

²³⁹ Las pertenencias que no constituyen evidencia deben ser devueltas a los acudientes del difunto.

²⁴⁰ Además de las entrevistas, las labores de vecindario incluyen la realización de labores de índole no técnica como la búsqueda de grabaciones de video o de cualquier otro tipo que pueda servir como material probatorio.

²⁴¹ En Bogotá el sistema solía ser distinto. Antes, el jefe del laboratorio era el gerente del caso y estaba al mando de las actividades investigativas a realizar. Luego de los actos urgentes un investigador pasaba a ser el gerente. Desde hace pocos meses el investigador es gerente del caso desde la noticia criminal hasta que el caso va a juicio. En ocasiones, sin embargo, puede haber cambio del investigador por razones de distinta índole como por ejemplo (i) que el fiscal ordene un cambio de investigador, (ii) que las víctimas presionen por que se haga el cambio, (iii) porque se traslade al investigador a otra región, etc. Teóricamente, bajo este esquema un solo investigador continúa con el caso todo el tiempo. Pero esto no es lo que observamos siempre en nuestro trabajo de campo.

²⁴² Lo que sucede en Bucaramanga.

esfuerzos.²⁴³ La coordinación depende así de funcionarios excepcionales y no responde a políticas institucionales.

Adicionalmente, dentro de las 36 horas siguientes al inicio de la indagación, el investigador debe rendir un informe²⁴⁴ al fiscal URI en el que dé cuenta de los actos urgentes realizados y de sus resultados, incluyendo como anexos las entrevistas que realizó y el acta de levantamiento del cadáver hecha por los técnicos de laboratorio.

4. *Medicina legal* recibe el cadáver con su respectiva acta de levantamiento y sus médicos forenses realizan labores de peritaje que incluyen la necropsia y la búsqueda de evidencia fisiológica acerca de las causas y las circunstancias tiempo, modo y lugar de la muerte. Los hallazgos de sus pesquisas son presentados en un informe que es enviado posteriormente al Fiscal que tenga el caso (URI o radicado).

5. La noticia criminal es asignada al *fiscal URI*²⁴⁵ de turno. Dicho funcionario recibe el Informe Ejecutivo que le entrega el investigador, el cual contiene como anexos el Acta de Inspección Técnica a Cadáver que diligenciaron los técnicos de laboratorio y el informe de Medicina Legal con los resultados de la necropsia. Con ello el fiscal URI debe proceder a realizar el programa metodológico y la planeación de los esfuerzos investigativos que serán necesarios para esclarecer los hechos²⁴⁶. El Fiscal decide si es preciso realizar actos urgentes adicionales, y en dicho caso remite órdenes escritas a investigadores de policía judicial. A su vez, estos investigadores pueden o no ser los mismos que estuvieron en la escena del crimen. En ocasiones, dependiendo de la organización interna de la unidad de vida, y con la ayuda con la que cuente el Fiscal correspondiente.

Después de realizados los actos urgentes adicionales, o si el fiscal URI decide que no se necesitan estas diligencias, remite el caso a la oficina de reparto de la FGN, que a su turno lo asigna a un *fiscal*

²⁴³ Lo cual puede suceder más en Medellín o Barranquilla.

²⁴⁴ Nos referimos al Informe Ejecutivo.

²⁴⁵ En general, las URI están integradas por fiscales que no sólo se ocupan de casos de homicidio, sino que deben tramitar todo tipo de delitos.

²⁴⁶ El fiscal URI debe “asumir la dirección, coordinación y control de la investigación” y trazar el programa metodológico. Art. N° 205 del CPP y Manual Único de Policía Judicial (p. 77).

*radicado*²⁴⁷. El fiscal URI no debe mantener el caso por más de un mes²⁴⁸.

6. El *fiscal radicado*²⁴⁹ es el responsable de llevar el caso a juicio. Dado que el fiscal URI puede tardar hasta un mes en enviar el caso, y que la oficina de reparto y las unidades de vida pueden demorarse en la asignación del proceso a un fiscal específico, es posible que trascurra más de un mes y medio antes de que el *fiscal radicado* reciba el proceso. Esto es muy problemático, si se tiene en cuenta que este funcionario es el responsable de decidir la suerte del caso, y que de él depende la estrategia de investigación, imputación, acusación y judicialización.

Si el proceso ya venía con un programa metodológico hecho por el fiscal URI, el radicado puede completarlo o modificarlo. En caso negativo, debe elaborarlo, y con base en él solicitar evidencia adicional a su/s investigador/es²⁵⁰ –de CTI o de la Policía Nacional– para que éstos realicen las labores probatorias pertinentes. Si cuenta con evidencia suficiente, el funcionario procede a realizar las imputaciones o acusaciones del caso.

2. Falencias del esquema actual

No es difícil identificar los problemas que puede tener la repartición de labores descrita. Esta estructura está totalmente desarticulada, genera incentivos perversos que obstaculizan la recolección juiciosa y

²⁴⁷ En teoría el fiscal URI también podría precluir o archivar el caso si encontrara razones para hacerlo, pues el CPP no distingue entre fiscales URI y fiscales radicados.

²⁴⁸ De acuerdo con la información que nos dieron los fiscales entrevistados en las cuatro ciudades, este tiempo está fijado por normativas internas de la Fiscalía a las que no tuvimos acceso.

²⁴⁹ En Bogotá y Medellín los fiscales radicados son fiscales de la unidad de vida que conocen exclusivamente de homicidios dolosos (aunque en algunos casos también conocen de tentativas y de homicidios culposos). En Bucaramanga un solo fiscal se dedica a llevar casos de homicidio sin autor identificado, y cuando ha conseguido develar la identidad del responsable, remite los casos a otros fiscales seccionales o especializados, que tienen procesos por muchos delitos. En Bucaramanga, y al parecer también en Barranquilla, el coordinador de la Unidad conoce inicialmente todos los homicidios dolosos y delega la ejecución de la estrategia investigativa.

²⁵⁰ En Bogotá usualmente los fiscales radicados trabajan los casos con los mismos investigadores que realizaron los actos urgentes. En Medellín hay unos investigadores para actos urgentes y otros que trabajan con los fiscales radicados. Sin embargo, en ocasiones los fiscales radicados les piden a los investigadores de actos urgentes que continúen con ellos en la investigación. En Barranquilla se sigue el mismo modelo país. En Bucaramanga el fiscal de identificación de autores trabaja con los mismos investigadores que conocieron de los actos urgentes, y luego, al pasar los casos a los otros fiscales, éstos continúan trabajando el caso con los investigadores de actos urgentes.

exhaustiva de evidencia, y dificulta que los actos probatorios estén guiados por una estrategia investigativa pensada para el caso concreto.

i. En primer lugar, los múltiples funcionarios están desconectados entre ellos. Los investigadores de policía judicial que en un momento u otro intentan recolectar evidencia son distintos y, en numerosas ocasiones, no tienen una mínima comunicación entre ellos²⁵¹: el grupo de laboratorio no se habla con los investigadores, ni éstos con quienes cumplen órdenes del Fiscal URI. Ninguno de los anteriores se relaciona con los investigadores a órdenes de fiscales radicados. Aunque Medicina Legal recibe un informe del grupo de laboratorio, no tiene contacto con los demás investigadores que actúan a lo largo del proceso. El fiscal URI no se comunica directamente con el grupo de laboratorio. Y el fiscal radicado tampoco se habla con los funcionarios que cumplen actos urgentes.

Ésta es una disgregación evidente del flujo de información, que incrementa las posibilidades de pérdida o desaprovechamiento de datos, ya sea de funcionario a funcionario, o de etapa a etapa. Lo realizado por los diferentes funcionarios al nivel de los actos urgentes, no se beneficia por lo encontrado por personas que están actuando en ocasiones a metros de distancia. El flujo de información sólo tiene la posibilidad de articularse en el momento en el que el fiscal URI recibe el informe ejecutivo del investigador, y los resultados de las pruebas técnicas y biológicas (que incluyen la necropsia de Medicina Legal). Por el contrario, una buena práctica a nivel comparado es que los responsables de la investigación tengan un contacto directo con quienes realizan pruebas de medicina legal y de laboratorio²⁵²; pero esto casi nunca sucede en Colombia.

²⁵¹ En contrapartida, Swanson et. al. (2009, p. 75) insisten en que la investigación debe ser coordinada de manera centralizada, desde los actos urgentes. Refiriéndose al trabajo en grupo en la escena del crimen, señalan que “es de importancia primordial que el coordinador de la escena del crimen integre a todos los individuos que estarán, de acuerdo con varias funciones, procesando la escena, y comparta con ellos toda la información disponible concerniente al caso.” Continúan diciendo que “una de las responsabilidades más importantes de quien está a cargo de la escena es que integre los esfuerzos a quienes les han sido asignadas funciones técnicas o investigativas, asegurando, a la vez, el flujo oportuno de información pertinente”.

²⁵² Giacalone (2000; p. 145 y 146) indica que “un investigador debe presentarse en cada autopsia que involucra un homicidio, suicidio o muerte sospechosa, y ha de estar preparado para responder preguntas que el patólogo pueda tener”. El investigador “debe valorar la autopsia como una extensión de la escena del crimen”. Adicionalmente, “el investigador no es solamente un observador de la

Adicionalmente, la descoordinación de funciones lleva inevitablemente a la duplicación de actividades. Por ejemplo, en Bogotá los técnicos forenses no saben en ocasiones quién es el investigador designado como supuesto gerente del caso²⁵³; en ocasiones entrevistan dos veces al mismo testigo²⁵⁴. Lo mismo puede suceder con las funciones realizadas por los fiscales URI y los radicados, quienes deben analizar los informes de los investigadores, crear un plan metodológico y ordenar la realización de diligencias probatorias adicionales²⁵⁵.

Como dijimos, la mencionada desarticulación puede tener excepciones, según las políticas seguidas por unidades de lugares particulares. En algunos casos, la recolección de evidencia física y la realización de labores de vecindario pueden estar coordinadas²⁵⁶. En otros, los investigadores durante los actos urgentes pueden acompañar las tareas probatorias cuando los casos están siendo llevados por

autopsia. Debe participar, haciendo preguntas y tomando notas". Lo mismo indican Swanson et. al. (2009, p. 85).

²⁵³ En Barranquilla y Medellín la situación puede ser menos mala, pues los investigadores y los técnicos pertenecen a la misma unidad del CTI y pueden coordinarse para la realización de los actos urgentes. No sólo se transportan juntos a hacer los levantamientos de cadáver, sino que se informan con frecuencia acerca de los avances de la investigación. Esto disminuye la posibilidad de duplicidad y hace posible que más funcionarios tengan un panorama completo del caso. Pero no es una coordinación ideal, pues la necesidad de pensar colectivamente en un caso requiere de una labor concertada y coordinada entre todo el equipo, y no sólo de una comunicación dentro de él.

²⁵⁴ En principio, la realización de entrevistas es una tarea típica de los actos de vecindario que debe adelantar el investigador y no los técnicos forenses. Pero estos últimos prefieren realizar personalmente algunas entrevistas para poder responder adecuadamente a los interrogatorios que les hacen en juicio. Esto, pues por la desconexión con los investigadores la mayoría de las veces no conocen el reporte de las entrevistas realizadas por estos últimos. Además de ser ineficiente, ello cansa a las víctimas y testigos, quienes normalmente no quieren relatar el mismo hecho varias veces. Entendemos que en ocasiones es necesario entrevistar repetidamente a una persona, con el fin de profundizar en algunos detalles de lo sucedido o para detectar inconsistencias. Pero ésta debe ser una decisión táctica tomada por el equipo investigativo, y no lo que sucede hoy en día que es pura descoordinación.

²⁵⁵ Hay excepciones. En el caso de Bucaramanga, la división del trabajo entre, por un lado, un grupo de investigadores profesionales y un fiscal especializados en la realización de los actos urgentes y la identificación del autor del homicidio y, por el otro, varios grupos de investigadores y fiscales encargados de llevar los casos a juicio una vez que se ha identificado al autor del delito, parece funcionar bien. Sin embargo, estos resultados podrían deberse a condiciones particulares de Bucaramanga que no siempre serían fáciles de replicar en otras ciudades, como el limitado tamaño de la ciudad o las calificaciones excepcionales de los investigadores de actos urgentes. Haría falta un estudio más profundo sobre la situación particular de esta ciudad para poder sacar conclusiones al respecto.

²⁵⁶ Por ejemplo, como mencionamos antes, ello ocurre en el caso de Medellín.

fiscales URI o por los delegados²⁵⁷. Estas situaciones son los resultados de esfuerzos individuales que buscan una mayor articulación de las actividades de investigación; no son esfuerzos institucionales.

Adicionalmente, la desarticulación descrita también atenta en contra de la inmediatez de las actuaciones. Como hemos dicho antes en este texto, la rapidez con la que se recopilan las pruebas, o con la que se toman las decisiones investigativas, afecta profundamente las probabilidades de éxito de la persecución penal de la mayoría de homicidios. Los trámites burocráticos, desde investigadores a fiscales, y de fiscales URI a radicados, que pueden durar más de un mes, ralentizan las decisiones de quienes dirigen y ejecutan la investigación.

ii. El segundo problema se relaciona estrechamente con la desarticulación de las funciones de investigación. Constatamos una ausencia de un investigador que desde el inicio de las actuaciones se apodere y responsabilice del caso. Desde luego, esto dificulta que las labores de investigación se estructuren como fruto de un propósito concreto unificado o que guarden un mínimo de coordinación entre ellas.

Desde que se conoce el punible hasta que el fiscal URI recibe reportes, ningún funcionario asume en su integridad el caso. Cada uno de los funcionarios descritos se encarga de cumplir tareas específicas, sin que se haga responsable de que todo el ejercicio probatorio esté coordinado. De acuerdo con lo señalado por varios investigadores entrevistados, desde esta etapa el investigador es el encargado de gestionar las labores de investigación, pero esto prácticamente nunca sucede. Como dijimos, no tiene contacto con el grupo de laboratorio, y rara vez acude a Medicina Legal²⁵⁸. Aunque esta etapa puede ser corta (pueden pasar uno o dos días hasta que el Fiscal URI pueda unificar la información del caso), es la más crucial de la investigación.

A su vez, el fiscal URI, a pesar de jugar un papel cardinal en el funcionamiento de este esquema, no se especializa en el trámite de homicidios, y puede acabar procesando casos por múltiples delitos. Esto puede bajar la calidad de las diligencias realizadas por esta persona.

²⁵⁷ Esto ocurre en la ciudad de Barranquilla.

²⁵⁸ La descripción del esquema actual de investigación se encuentra en el apartado C.1.1.

Posteriormente, los investigadores que pueden perseguir pruebas adicionales para los fiscales URI y radicados, reciben usualmente órdenes de diligencias específicas, sin tener información integral del caso, lo que les impide asumir la responsabilidad por el éxito o fracaso del caso.

iii. El tercer problema de este esquema de repartición de funciones es que crea incentivos perversos para que los funcionarios ejerzan a conciencia las labores investigativas. Esto, pues no existe una relación suficientemente clara entre los resultados de la investigación –que en últimas corresponden al esclarecimiento de los hechos y la recopilación de suficiente evidencia para judicializar al responsable–, con las actividades que cotidianamente realizan los investigadores y algunos de los fiscales. En otras palabras, existe una desconexión entre el trabajo de campo de investigación, y lo que en últimas busca el proceso penal, que es llevar exitosamente a juicio al sospechoso.

Esto también se explica por la desarticulación de las funciones: mientras que los investigadores cambian a lo largo de los procedimientos, y se dedican a múltiples labores desconectadas entre sí, la mayoría no está al corriente del desenlace de los casos. Tampoco tienen retroalimentación, ni se les monitorea o se les evalúa, teniendo en cuenta el resultado de los procesos. De ello se deriva un estímulo de actuar sin considerar las necesidades de una labor exhaustiva que entregue información de calidad.

Algo parecido sucede con el fiscal URI, quien es el primero que puede tomar decisiones centralizadas, al contar con toda la información del caso. Dicho funcionario se encuentra en un punto umbroso, en el que ya no cuenta con información de primera mano –pues casi nunca asiste a la escena del crimen–, y a la vez sabe que estará a cargo del caso sólo por unos días, y probablemente desconoce cómo concluyen la mayoría de procesos que pasaron por sus manos. El incentivo aquí es tramitar rápido las noticias criminales y enviarlas al fiscal radicado, sin darle importancia a enriquecer el caso con un material probatorio vigoroso.

Quien sí tiene incentivos para judicializar exitosamente el caso es el fiscal radicado. Pero este funcionario puede recibir el caso pasado más de un mes del homicidio, o con una serie de informes y pruebas

desarticuladas, que probablemente no se dirigen a probar una hipótesis del caso. En este punto, el proceso ya no tiene aliento.

3. Alternativas al esquema actual

La formulación de una estructura de funciones mínimamente racional debe intentar superar las falencias de desarticulación, ausencia de responsabilidad unificada e incentivos perversos. En este apartado discutimos varias alternativas que pueden ayudar a este propósito.

En general, estas alternativas buscan eliminar (o disminuir) la excesiva especialización de las labores de investigación en diferentes investigadores, y posibilitar una dirección unificada de la investigación desde el momento de los hechos hasta la judicialización del sospechoso. La experiencia en la investigación de homicidios en la ciudad de Bucaramanga, que en este informe retomamos como una buena práctica, se caracteriza, al menos parcialmente, porque responde a la idea de que la investigación debe tener una dirección unificada. En Bucaramanga, un grupo de investigadores con vasta experiencia y experticia en homicidios se encargan de las labores de investigación desde que ocurre el hecho, hasta que logran identificar al autor del mismo. Esa primera etapa está bajo la dirección de un fiscal especializado exclusivamente en la identificación del autor, que es tal vez lo más retador de la investigación de este delito. Después de ello, el caso se traslada a otro fiscal que se encarga de llevar a juicio el proceso.

Para este análisis, proponemos varios ajustes específicos que ayudarían a racionalizar la distribución de funciones investigativas. Además, discutimos la posibilidad de realizar dos modificaciones estructurales que transformarían la manera como se cumplen las labores de investigación y judicialización.

a. Alternativas concretas. Unificación de las labores investigativas; reutilización de la URI

i. En primer lugar, toda la recolección de pruebas –técnicas, entrevistas, forenses y demás– debe ser realizada por personas que cumplen papeles complementarios y coordinados, como parte de una estrategia de investigación integrada del homicidio. Los funcionarios que investigan, desde la escena del crimen hasta las diligencias

complementarias, deben ser parte de un mismo equipo, bajo el liderazgo directo de una persona. Es entonces necesario eliminar la separación entre los grupos de laboratorio y los investigadores de CTI.

ii. En el mismo sentido, el liderazgo unificado y centralizado de la investigación de cada homicidio debe empezar desde los primeros actos investigativos y terminar cuando se cuenta con suficiente evidencia para traer al sospechoso ante las autoridades judiciales, y procesarlo exitosamente. Así, el líder de la investigación debe actuar como tal, dirigiendo toda la recolección de evidencia en la escena del crimen, acompañando las labores forenses en medicina legal, y dirigiendo o realizando las actividades investigativas posteriores a los actos urgentes. Bajo este esquema, una persona –o mejor aún, un pequeño equipo de personas– manejan la información del caso de principio a fin, y son responsables del éxito o fracaso de la investigación.

iii. Como observamos anteriormente, para los casos de los homicidios, el fiscal URI es un intermediario que demora y hace más ineficientes las actuaciones, y que rompe el flujo de información entre los investigadores y el fiscal.

Las funciones de unidades de reacción inmediata son relevantes para el adecuado funcionamiento de la FGN, respecto de la mayoría de noticias criminales, incluyendo por ejemplo las de hurtos o lesiones personales. Las URI cumplen una labor preliminar esencial, entre otras, al recibir denuncias y filtrar las causas. Pero dicha relevancia no es evidente para los homicidios, para los que la especialización del trabajo por etapas no tiene tanta lógica. La recepción de denuncias no es relevante para el caso de homicidios; el desarrollo de los actos urgentes debe ser gerenciado, dirigido y supervisado por el investigador líder y por el fiscal delegado, que bajo la lógica explicada anteriormente, deben continuar con el caso de principio a fin. Lo mismo sucede con el decreto de diligencias probatorias que limitan los derechos de los ciudadanos, como los registros y allanamientos. También, la realización de audiencias preliminares de legalización de la captura o imposición de medidas de aseguramiento puede ser

realizada por los fiscales radicados, que conocen la información del caso desde un inicio²⁵⁹.

Claro está, la eliminación de este peldaño en el trámite de homicidios tiene retos logísticos que no podemos desconocer. Uno es resolver qué sucede cuando los actos urgentes y las actuaciones investigativas o de audiencias han de hacerse impostergablemente en horario nocturno²⁶⁰. Las posibles soluciones no parecen difíciles: los fiscales radicados pueden tener horarios en los que están de turno, de la misma manera que los tienen los fiscales URI. O pueden existir protocolos para que, en situaciones urgentes y excepcionales, los investigadores de policía judicial acudan a fiscales URI, que en todo caso seguirán existiendo.

Otro reto es redefinir la carga de trabajo de los fiscales delegados, que bajo el esquema propuesto tendrían que cumplir muchas más funciones. Pero esto no significa que se necesiten más funcionarios. Se requiere, más bien, una reasignación de funciones desde las URI hasta el nivel de fiscales radicados. No parece irrazonable prever una nueva distribución de funcionarios, con base en factores como el número de horas-hombre que los fiscales URI le dedican al trámite de homicidios, que pasarían a ser cumplidos por fiscales radicados²⁶¹.

b. La unidad de investigación y judicialización de homicidios.

Recogiendo el conjunto de alternativas concretas presentadas en el apartado anterior, podemos concebir una nueva estructura de investigación más racional²⁶².

²⁵⁹ Las funciones de las URI son definidas por el Fiscal General. Ver por ejemplo las resoluciones N° 373 y N° 1755 de 2005.

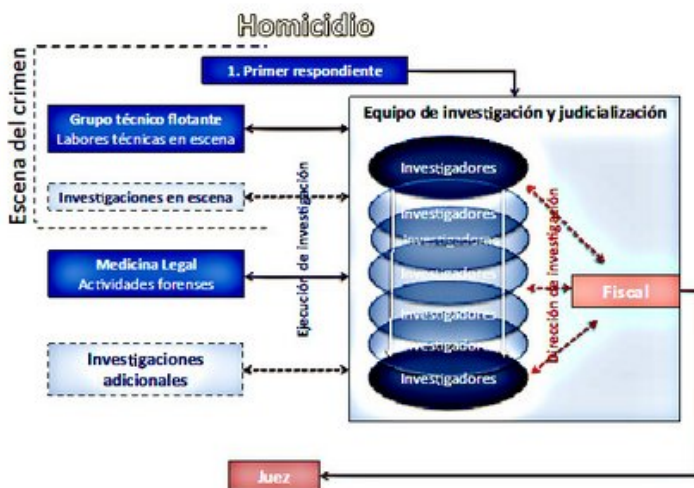
²⁶⁰ Las estadísticas del boletín de Medicina Legal *Forensis* muestran que la mayoría de homicidios se cometen los fines de semana en horas de la noche. Ver Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2012, p. 79).

²⁶¹ Alternativas como ésta ya han sido intentadas anteriormente. Por ejemplo, por medio de la Resolución N° 331 de 2006, el Fiscal General decidió que para los delitos conocidos por algunas de las unidades nacionales contra el terrorismo; el secuestro y la extorsión; para la extinción del Derecho de Dominio y el lavado de activos, antinarcóticos e interdicción marítima, los investigadores de policía judicial de las unidades de reacción inmediata debían coordinar directamente con los fiscales delegados de dichas unidades. En consecuencia, dichos fiscales delegados debían tener turnos de disponibilidad, para asumir la causa desde su inicio.

²⁶² Recalcamos que este texto, y dentro de él, esta propuesta de organización de unidad de vida excluye el estudio de *unidades de casos fríos*, que intentan retomar los casos que no han podido ser resueltos por las unidades iniciales. Dichos grupos de trabajo son importantes, pues impiden que los delitos irresueltos queden olvidados, y en la práctica permiten una aproximación fresca sobre la evidencia disponible (Giacalone; 2000; p. 132). Aunque varias unidades nacionales actúan sobre

En esta nueva estructura, los investigadores y fiscales radicados se acompañan en el transcurso de todo el caso, bajo una dirección y gerencia unificadas, en equipos preestablecidos que son responsables por el éxito de los procesos. En el gráfico 14 se expone nuestra propuesta.

Gráfico 14.
Propuesta de asignación de funciones



Una nueva unidad de homicidios puede tener equipos multidisciplinarios que reciban noticias criminales desde el momento en que los homicidios son reportados. Estos equipos de investigación y judicialización están dirigidos y supervisados por el fiscal radicado que

casos que sucedieron hace muchos años, como ocurre con la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario –ver el análisis de los casos de delitos contra sindicalistas, en Dejusticia (2010)–, en Colombia no hay unidades de casos fríos de homicidio. Para que ello tuviera sentido, sería necesario que los resultados de las unidades de vida mejoraran, pues no sería razonable que los grupos de casos fríos retomen nueve de cada diez procesos por homicidio. En todo caso, la posibilidad de que la investigación de casos sea reabierta por personas distintas en el futuro refuerza la necesidad de un registro y archivo sistemático y detallado de todo lo realizado durante los actos urgentes y las investigaciones adicionales después del homicidio.

es responsable por el rumbo del caso, y están compuestos por dos o tres investigadores de policía judicial responsables de las pesquisas a lo largo de los procedimientos. Por su parte, cada equipo tiene un investigador de policía judicial que es responsable de la ejecución de la estrategia de investigación. A su vez, la unidad cuenta con equipos de recolección de evidencia física, que a su turno están asignados a un número de equipos de investigación y judicialización, y que durante las diligencias están bajo el mando de los investigadores.

La unidad y los equipos descritos pueden estar compuestos de investigadores provenientes del CTI y de la DIJIN y SIJIN, lo que les permite contar con una diversidad de perfiles, experiencias y aportes profesionales. Estos funcionarios deben estar distribuidos en proporciones parecidas a lo largo de los equipos, intentando que sus diferentes aptitudes se complementen.

A su vez, todos los funcionarios deben estar bajo el mando de una jerarquía unificada y coherente, empezando por los líderes de la ejecución investigativa, siguiendo por los fiscales radicados que dirigen y supervisan los equipos, y acabando en el jefe de la unidad.

Este esquema permite un mayor nivel de trabajo en equipo, una jerarquía clara en la toma de decisiones, y una apropiación de parte de los funcionarios de los casos desde su inicio hasta su finalización. En este esquema, la información está congregada de tal manera que su flujo es mucho más eficiente. Y los equipos pueden teóricamente concentrarse en pocos casos a la vez, en vez de tener que lidiar simultáneamente con los trámites de múltiples casos desconectados.

Nuestra estructura, a la vez, parece ser una distribución más eficiente de los recursos humanos, dada la actual desconexión de esfuerzos y duplicación de labores. En el esquema presente, es posible que en un caso de homicidio estén involucrados alrededor de diez funcionarios —excluyendo las labores de medicina legal y de laboratorio—, contando a cuatro integrantes del grupo de laboratorio, dos investigadores, dos fiscales, y dos investigadores posteriores a los actos urgentes. Mientras que en el esquema propuesto están involucrados siete funcionarios, contando con tres recolectores de evidencia física, tres investigadores y un fiscal²⁶³.

²⁶³ Esto no cuenta, asistentes de fiscales, o recursos necesarios en la respuesta de apelaciones.

Ahora bien, el esquema propuesto asume que estos funcionarios trabajan más por caso, lo que hace necesario reubicar a funcionarios y reasignar funciones de fiscales. Como propusimos en las alternativas específicas, dicha reasignación de funciones debe compensar por las mayores cargas de trabajo que asumen menos funcionarios en el trabajo de caso por caso.

c. Razonabilidad presupuestal del esquema propuesto

Adicionalmente, nuestra propuesta es posible sin que se necesiten cantidades de recursos irrazonables en relación con los presupuestos actuales de la FGN, las ciudades o el Estado colombiano. Esto requiere, claro está, que la cantidad de homicidios dolosos esté alrededor de los niveles de hoy²⁶⁴.

Aquí hacemos un ejercicio aproximativo inicial del costo de una nueva unidad de persecución de homicidios para Bogotá (ver cuadro 4).

²⁶⁴ Las tasas de homicidios observadas en las décadas inmediatamente anteriores –y que se siguen dando en ciudades como Cali o Medellín– desbordan las capacidades de la mayoría de los sistemas penales. Tal como lo ha descrito Gaviria (2000), aquí puede existir una dinámica circular en la que el aumento de homicidios resulta en un desplome de la capacidad del sistema de justicia, lo que a su vez produce un aumento adicional de la criminalidad y los homicidios.

Cuadro 4.
Costos aproximados de Unidad de Homicidios para Bogotá

Número de homicidios diarios	5
Número de homicidios al año	1825
Número de días dedicados a cada homicidio	10
Número de integrantes por equipo	4
Grupos técnicos flotantes	5
Integrantes por grupo técnico flotante	4
Personal administrativo y de dirección	25
Costo por persona	\$ 10.000.000
Total de días de trabajo	18.250
Grupos de trabajo	50
Fiscales e investigadores de grupos de trabajo	200
Personal grupos flotantes	20
Total personal	245
Costo mensual	\$ 2.450.000.000
Costo anual	\$ 29.400.000.000
Presupuesto FGN	\$ 1.600.000.000.000
Presupuesto Bogotá	\$ 16.000.000.000.000
Costo anual vs presupuesto FGN	1,84%
Costo anual vs. presupuesto Bogotá	0,18%

Según nuestra conjetura presupuestal, una unidad puede estar compuesta por 50 equipos de investigación. Se asume que en Bogotá se presentan cinco homicidios diarios²⁶⁵, para los que prevemos que en promedio cada equipo de persecución penal necesitaría de diez días de investigación y judicialización (es decir, ocho días hábiles y un fin de semana)²⁶⁶. Cada grupo estaría compuesto por tres investigadores y un fiscal. A su vez, la unidad contaría con el apoyo de cinco grupos técnicos flotantes para la escena del crimen (el levantamiento de una escena diaria), y 30 personas adicionales,

²⁶⁵ Según la Policía Nacional, en 2011 Bogotá tuvo 1651 homicidios, lo que equivale a 4,5 diarios. Ver la sección B.

²⁶⁶ Éste es un cálculo arbitrario de parte nuestra, que puede ser modificado con datos acerca de lo que debe demorar un equipo investigador en manejar y analizar los pormenores de un delito complejo. Asume que los funcionarios cuentan con uno o máximo dos días para los actos urgentes, y ocho días para investigaciones adicionales. Mientras que algunos homicidios fáciles pueden ser resueltos en unos pocos días –por ejemplo, cuando el responsable es una persona cercana que confiesa haber cometido el hecho–, otros pueden ser muy complicados y tardar un tiempo importante. Los diez días son entonces un promedio con altos niveles de varianza. La unidad debe ser gestionada de tal manera que asigne la carga de trabajo teniendo en cuenta dicha varianza.

contando personal administrativo (incluyendo un asistente administrativo por cada dos fiscales), y cuatro funcionarios de supervisión y dirección²⁶⁷.

El costo mensual promedio de cada funcionario puede aproximarse a diez millones de pesos, incluyendo remuneraciones laborales, transporte, dotación y utilización de equipos, desagregados en cinco millones para cada funcionario administrativo, diez millones para cada investigador o experto técnico, y trece millones para cada fiscal.

Con estos supuestos, a nuestro parecer bastante razonables, el costo total anual de esta unidad equivaldría a alrededor de 30 mil millones de pesos, lo que corresponde a un poco menos del 2% del presupuesto de la FGN para 2011²⁶⁸ o del 0,2% del presupuesto de la ciudad de Bogotá para 2012²⁶⁹. Es decir, los costos de funcionamiento de una unidad con un músculo suficiente para la investigación de homicidios no es irrazonable presupuestalmente, teniendo en cuenta que varios de sus gastos deben ser compartidos entre la Fiscalía y el Distrito. Sobre todo, considerando que para ambas autoridades la persecución efectiva de homicidios dolosos debe ser un asunto de primera importancia²⁷⁰.

Desde luego, el ejemplo de Bogotá se refiere a las posibilidades presupuestales de este esquema, y no a que éste deba intentarse inicialmente en la capital. Idealmente, debería probarse un piloto en una ciudad de menor complicación, como lo es la misma Bucaramanga.

Ahora bien, no se trata de que para cada fenómeno de criminalidad para el que se considera que existe alguna prelación, se desarrolle una

²⁶⁷ De acuerdo con la Coordinadora de la actual unidad de vida de Bogotá, ésta tramita no sólo homicidios dolosos y cuenta con alrededor de 25 fiscales. Por lo que la unidad propuesta necesitaría de un crecimiento del número de fiscales encargados del tema de homicidios. No obstante, como anotamos anteriormente, esto no significa que es necesario vincular a nuevos funcionarios. Más bien, es necesario redistribuir las funciones entre fiscales, teniendo en cuenta que a los URI se les quitarán algunas de las funciones con que cuentan actualmente. Nuestra hipótesis es que en términos netos la nueva unidad puede ser más eficiente que la estructura actual, pues existen mayores economías de escala y hay menos funcionarios involucrados por caso. Pero esto dependerá de los tiempos en los que los funcionarios se demoren manejando los casos.

²⁶⁸ Informe de Gestión de la FGN para el año 2011, p. 125.

²⁶⁹ Presupuesto General para el Distrito Capital para el año 2012.

²⁷⁰ Aunque no lo mostramos acá, el mismo ejercicio puede ser realizado a nivel nacional. El gasto de funcionamiento de un esfuerzo equivalente respecto de todos los homicidios del país corresponde al 20% del Presupuesto de la FGN, y también, al 0,2% del Presupuesto General de la Nación.

unidad específica. La formulación de estas unidades debe derivarse de necesidades concernientes a la estrategia de investigación o de judicialización de fenómenos criminales, y no, como parece haber sucedido en ocasiones, a incentivos políticos para la cúpula de la FGN. Un ejemplo a evitar es el funcionamiento pasado de la unidad nacional de delitos contra la libertad personal, que tramitaba simultáneamente casos de delitos tan disímiles como el desplazamiento forzado y el secuestro simple y extorsivo. En este caso, la formalidad jurídica de que los delitos estuvieran en el mismo título del Código Penal, en combinación con la presión mediática o internacional de que dichos procesos fueran priorizados, repercutieron en una discutible estrategia de juntar delitos cuyos *modus operandi*, victimarios y estrategias de investigación eran totalmente diferentes.

No obstante, sí puede tener sentido que algunas unidades realicen labores conjuntas de investigación y judicialización de fenómenos criminales para las que el trabajo en equipo puede producir mejores resultados. Éste parece ser el caso de la recién creada unidad de contexto, que al parecer se ocupa de actividades particulares de análisis delictual, que pueden ser trasversales respecto de múltiples delitos. También puede suceder lo mismo al tratarse de unidades de delitos específicos, que tienen niveles altos de gravedad, y para las que pueden existir economías de escala respecto de las estrategias de investigación.

d. Liderazgo de la investigación. Gerencia de la policía judicial y dirección de la Fiscalía

La estructura de funciones de investigación y judicialización descrita toma una posición acerca de quiénes lideran la investigación. Una división adecuada de labores es que de una parte, un investigador de policía judicial, quien es el líder del equipo de investigadores, administra la ejecución de las actividades investigativas; mientras que el fiscal dirige y supervisa las mencionadas actividades. Esta asignación de funciones tiene sustento constitucional y legal, por un lado, así como de conveniencia, por el otro.

i. Los argumentos constitucionales y legales son los siguientes: el art. Nº 250 de la Constitución establece que la FGN, dentro de su obligación de “(...) adelantar el ejercicio de la acción penal (...)” debe “(...) realizar la investigación de los hechos que revisten las

características de un delito (...)", y a la vez, "dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional y los demás organismos que señale la Ley".

A su vez, el art. N° 200 del CPP dispone que a la FGN le "[c]orresponde (...) realizar la indagación e investigación de los hechos (...)", función desarrollada "por conducto del fiscal director de la investigación", a quien "corresponde la dirección, coordinación, control jurídico y verificación técnico-científica de las actividades que desarrolle la policía judicial (...)".

Así, el fiscal delegado, *realiza la investigación*, ejerciendo funciones de *dirección, coordinación, control jurídico y verificación técnico-científica* de las actividades investigativas, que a su turno son consumadas por la policía judicial. Así, la Fiscalía se ocupa de una labor más genérica de gobierno y supervisión, mientras que los investigadores de policía judicial son quienes concretamente ejecutan las diligencias investigativas.

En nuestro entendido, el contenido de las funciones de los fiscales incluyen (i) establecer objetivos, orientar, y guiar la actividad investigativa, (ii) asignar de manera abstracta la división del trabajo en las actividades investigativas, (iii) monitorear que las labores de investigación cumplan con los objetivos y estándares fijados, y (iv) comprobar que las actividades probatorias en los casos concretos se ajusten a la normatividad, resguarden las garantías procesales, y tengan las cualidades suficientes para ser válidamente utilizadas en juicio. Por su parte, los investigadores de policías judiciales deben ejecutar las actividades investigativas, dentro de los parámetros impuestos, y sujetos al control establecido por el fiscal correspondiente.

Ahora bien, esta asignación de funciones no proscribire dos situaciones, que aunque no están explícitamente mencionadas en la normatividad penal, se derivan de una interpretación razonable de los artículos citados. Primero, el fiscal delegado, en aplicación de sus obligaciones de *realizar la investigación de los hechos* y *dirigir* las actividades de investigación, puede participar directamente en las diligencias probatorias cuando así lo requieran algunos casos específicos. Las labores de dirección, coordinación y verificación abarcan la posibilidad de que en casos concretos se ejerzan actividades de acompañamiento de las propias labores investigativas.

Ya en otros documentos Dejusticia ha mostrado lo inadecuadas que resultan interpretaciones legales como las del fiscal-testigo que impiden que el Fiscal participe directamente de los esfuerzos de recolección de evidencia²⁷¹. Dichas prohibiciones no parecen tener sentido en un marco constitucional y legal en el que el fiscal gobierna la investigación, lo cual requiere que de vez en cuando se involucre directamente en las actividades que dirige, coordina y supervisa.

La segunda situación que no excluye la normatividad vigente es que las labores investigativas concretas sean gestionadas o administradas por investigadores. La asignación de las funciones de dirección, supervisión y control de la investigación en cabeza del fiscal, de ninguna manera impide que la ejecución de las diligencias de recolección de pruebas estén lideradas por una persona que haga parte del equipo de investigadores. Dicho liderazgo corresponde a la organización de los recursos humanos y materiales disponibles en el caso concreto, de acuerdo con las necesidades investigativas inmediatas requeridas, de nuevo, bajo la dirección ejercida por el fiscal. Concluir que sólo el fiscal lidera la investigación, sería dejar que las actividades investigativas ejercidas por la policía judicial concretas quedaran desarticuladas y al arbitrio de la aleatoriedad. Por el contrario, asumir que el fiscal debe también gerenciar las actividades concretas de investigación sería desconocer que dichas actividades son asignadas a la policía judicial. Ninguna de éstas puede ser una interpretación constitucional o legal adecuada²⁷².

ii. Nuestra asignación de funciones también es conveniente, pues asume la mejor alternativa en el manejo del personal investigativo y de judicialización. En primer lugar, el control sobre la investigación lo tiene la FGN y no la policía, lo que en principio disminuye las posibilidades de abusos. Dados los recientes escándalos acerca de la

²⁷¹ Ver Guzmán, La Rota y Uprimny (2010) y Bernal y La Rota (2012b).

²⁷² Es posible que en la implementación de nuestro esquema se presente una ligera desconexión entre las labores de judicialización de los casos –ejecutada por el fiscal– y su investigación –ejecutada por la policía judicial–. Pero esta diferencia, asumiendo una cantidad de tiempo suficiente por caso, no debe impedir que el fiscal de cada equipo ejerza una labor activa de dirección y supervisión de la investigación de los casos que van llegando.

utilización indebida de instrumentos de espionaje con fines políticos o delictivos, este tipo de controles es esencial²⁷³.

Pero a la vez, mantiene la aplicación de las técnicas probatorias en manos de los investigadores, quienes tienen mayor experticia en estos asuntos, asumiendo que el perfil de los fiscales no es propiamente el de un detective. El Fiscal debe ser primariamente experto en la judicialización de casos, y no es esperable que cumpla cabal y exhaustivamente dos papeles para los que se necesitan perfiles diferentes.

Así, el fiscal lidera la investigación en los casos concretos, por medio del plan metodológico que el equipo investigativo debe aplicar. Y ello no impide que el equipo de investigadores plantee hipótesis y ajuste la táctica investigativa en consecuencia. Por ejemplo, los investigadores deben formular hipótesis acerca de los hechos delictivos desde los primeros momentos en la escena del crimen, las cuales a su vez, deben ser el punto de partida para las labores de recolección de evidencia²⁷⁴. El que la hipótesis de lo sucedido deba surgir desde los primeros momentos de la investigación confirma la importancia de la labor que cumple la policía judicial.

Por lo anterior, esta asignación de labores es a la vez equilibrada y flexible, pues simultáneamente permite un control por parte de funcionarios judiciales sobre la investigación, y a la vez le otorga flexibilidad y posibilita la aplicación de experticia concreta en las actividades específicas de los detectives.

²⁷³ El sistema procesal colombiano se diferencia del de varios países desarrollados, en los que la investigación es realizada en su integridad por la policía, en coordinación con, pero autónomamente de la Fiscalía. El que la FGN sea responsable de la dirección y supervisión tiene sentido en contextos como el colombiano, con una historia de abuso de las entidades de policía y de inteligencia a cargo del gobierno. Aunque esto signifique ciertos costos en términos de eficiencia, éstos parecen enteramente razonables considerando la mayor protección de los asociados proveniente de una dirección, se puede decir cuasi-judicial, de la investigación. Lo importante para que la división de labores descrita no sea un obstáculo para la efectividad de la investigación es que haya una integración adecuada entre la dirección y la ejecución de las actividades probatorias, tal como lo proponemos en este texto.

²⁷⁴ Desde luego, los investigadores deben ser suficientemente exhaustivos y flexibles para ajustar o rehacer las hipótesis a medida que avanzan los ejercicios probatorios.

II. Problemas respecto de quienes investigan

Al nivel del recurso humano que adelanta la investigación del homicidio encontramos dificultades de cuatro tipos: 1. inidoneidad del personal e insuficiencia de la capacitación; 2. diferencias excesivas entre los perfiles de los investigadores; 3. insuficiencia en la cantidad de personas dedicadas a la realización de algunas tareas; y 4. problemas de coordinación entre diferentes funcionarios. A continuación describimos estas falencias.

1. Inidoneidad e insuficiencia de formación y capacitación de funcionarios

En este apartado exponemos las falencias detectadas al nivel del perfil, y la formación y capacitación de investigadores de policía judicial.

a. Perfil de los investigadores

En otros países, la investigación es realizada por funcionarios que cuentan con una aptitud personal, una experiencia y una formación profesional y capacitación excepcionales. Giacalone (2011, p. 1 y 2) afirma que hoy en día los investigadores judiciales han de ser “hábiles en informática, excelentes comunicadores, [y] tener una fuerte comprensión de la evidencia física (...)”. Continúa señalando que “durante años de (...) servicio, algunos oficiales desarrollan el potencial de volverse un buen investigador, por la calidad de su trabajo, [y] astucia en la calle” y han de ser “persistentes, determinados, orientados hacia los detalles, y preparados (...)”. En los casos en los que los investigadores son seleccionados del cuerpo policial, “sólo los mejores policías son seleccionados para eventualmente ser investigadores”.

Sin embargo, esto no ocurre con varios de los funcionarios que realizan la investigación judicial de homicidios en Colombia. Para los cargos de técnicos forenses, que son quienes se desplazan a la escena del crimen para recoger evidencia, no hay ningún requisito de formación profesional específica relacionada con las labores que desempeñan. No es extraño encontrar profesionales con antecedentes de oficios completamente distintos: en nuestro trabajo de campo, encontramos a un técnico en aviación y a una administradora de empresas realizando las tareas de levantamiento de planos y fijación

fotográfica de la escena criminal. Dichas personas no encontraban trabajo en aquello en lo que fueron originalmente entrenadas.

Para el caso de los investigadores del CTI, en las ciudades en las que hicimos el trabajo de campo muchos de ellos cuentan con una formación previa como abogados. Según nuestras entrevistas, muchos de los investigadores de policía judicial del CTI son abogados que quieren ser fiscales, y para el efecto utilizan al CTI como “trampolín”²⁷⁵. Si bien dicha formación puede asegurar competencias para entender aspectos del proceso penal, usualmente no incluye la capacitación para el desarrollo de habilidades prácticas de investigación. Un buen abogado no es necesariamente un buen investigador, ni viceversa.

Tal como mencionamos, Giacalone (2000) indica que un buen investigador para el caso de homicidios debe, además de saber los límites procesales de sus actuaciones y ser apto en la utilización de evidencia técnica, saber desempeñarse en la calle y poder interrelacionarse con todo tipo de personas. Pero esto no parece suceder con algunos de los investigadores del CTI, que se ven a sí mismos como en trámite de ser funcionarios judiciales. Algunos fiscales que entrevistamos consideran que los investigadores del CTI “creen que son muy elegantes” para las labores de campo²⁷⁶. Lo cual puede ser adverso para el trabajo de campo: la capacidad de ganarse la confianza de potenciales testigos, superando la desconfianza que muchas personas tienen del personal policial o judicial, requiere de múltiples sutilezas en el manejo de las relaciones interpersonales²⁷⁷. Pero según nos dicen varios entrevistados para una unidad distinta de delitos graves²⁷⁸, múltiples agentes del CTI parecen creer lo contrario,

²⁷⁵ Ésta es la percepción de las personas entrevistadas, además de nuestra experiencia en el trabajo de campo, al haber encontrado a múltiples investigadores del CTI que eran abogados o que estaban estudiando derecho. A nuestro saber, no existen datos que en abstracto caractericen el perfil de estas personas.

²⁷⁶ En otras investigaciones hemos señalado los problemas que existen en las diferencias de perfiles de los diferentes investigadores de policía judicial. Ver, Guzmán, La Rota y Uprimny (2011; pp 40-42).

²⁷⁷ Así Giacalone (2000, pp. 92-97) describe múltiples técnicas para ganarse la confianza de personas a quienes las autoridades entrevistan, que van desde la forma de vestir, los lugares donde realizar las entrevistas, y el orden y el contenido de las preguntas.

²⁷⁸ La poca empatía de los investigadores del CTI con las personas entrevistadas proviene de las entrevistas realizadas con fiscales de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional

por lo cual actúan de manera poco empática con las personas que se encuentran alrededor de una escena del crimen, en ocasiones confundiendo las características de una entrevista con las de un interrogatorio²⁷⁹.

Además de estos problemas inherentes al perfil de quien hace investigación criminal en Colombia, encontramos diferencias claras entre los perfiles de los investigadores del CTI, de un lado y los de la SIJIN y la DIJIN de la Policía Nacional, del otro. En varias investigaciones, hemos identificado dichas diferencias como un obstáculo para la investigación penal²⁸⁰.

La primera diferencia que identificamos se refiere a la proveniencia profesional de cada una de las policías judiciales. Mientras que un número importante de los investigadores del CTI son abogados, los investigadores de la SIJIN y la DIJIN tienen rangos de la Policía Nacional, y normalmente son bachilleres, con cursos básicos de policía nacional, y si acaso, algún curso adicional de investigación judicial. Los fiscales tienen entonces una disyuntiva entre investigadores poco capacitados, pero con experiencia práctica en la calle o con mayor capacidad de análisis, pero que en algunas ocasiones sienten que están por encima de muchas de las actividades características de la labor de un detective.

Una segunda diferencia se refiere a las distintas instituciones. En la SIJIN y DIJIN prevalece una jerarquía de tipo militar en la obediencia y la disciplina es protagónica. Los policías están normalmente dispuestos a seguir las órdenes de los fiscales sin cuestionarlas y a desenvolverse bien en la calle, pero no cuentan con las habilidades críticas y el criterio autónomo para afrontar decisiones relativas a la investigación penal. Por el contrario, el mayor perfil educativo de muchos investigadores del CTI les permite ser más críticos y participativos frente a las diligencias que reciben de los fiscales.

Humanitario. Si bien en el trabajo de campo para esta investigación no obtuvimos información que sugiriera que el problema de poca empatía de los investigadores del CTI también ocurre en las investigaciones de homicidio, tampoco tenemos razones para concluir que esto no aplica, al menos para algunos de los funcionarios del CTI que trabajan en las unidades de vida.

²⁷⁹ Acerca de las diferencias con que es necesario aproximarse a una entrevista en comparación de un interrogatorio, ver Swanson et. al. (2009, p. 147).

²⁸⁰ Bernal y La Rota (2012b).

En tercer lugar, al ser parte de la Policía Nacional, la SIJIN y la DIJIN cuentan con respaldo de seguridad en las zonas con problemas de orden público. El CTI no cuenta con dicho apoyo.

Finalmente, los objetivos institucionales de cada una de las entidades generan intereses distintos acerca de los resultados de la investigación. Mientras que los investigadores de la SIJIN y la DIJIN buscan presentar resultados que resalten sus avances en materia de seguridad –prefiriendo así las capturas fáciles–, mientras que los del CTI no tienen ninguna obligación de mostrar resultados en ese sentido.

Por último, de los dos literales anteriores obtenemos una conclusión un poco más dramática: ninguno de los dos perfiles se ajusta al de un verdadero cuerpo de detectives que pueda investigar adecuadamente crímenes complejos. Salvo excepciones, los integrantes de la DIJIN y la SIJIN son agentes de policía que no cuentan con suficiente criterio autónomo, y que están mejor ubicados si simplemente realizan trámites ordenados por los fiscales. Mientras que muchos investigadores del CTI son abogados que profesionalmente no parecen tener la expectativa de hacer labores de campo que impliquen el desenvolvimiento cotidiano en la calle.

De todo esto se deriva una recomendación de redefinir el perfil de los funcionarios de policía judicial de la FGN, y de manera consecuente, de rediseñar los sistemas de vinculación, formación y promoción adentro del CTI.

b. Formación y capacitación

En relación con la formación y la capacitación de los investigadores, lo ideal sería que hubiera un curso básico que fuera un requisito de formación inicial para cualquier persona que quisiera ingresar al cuerpo de investigadores del CTI; a medida que estas personas quisieran y pudieran avanzar en sus carreras, la escuela debería suministrarles cursos adicionales de actualización y de concentración en técnicas de investigación y delitos específicos. Pero esto no es así.

Las labores desempeñadas por los técnicos forenses e investigadores requieren de una formación básica que les permita tener algunos conocimientos y contar con ciertas habilidades. En la Fiscalía existe un *curso básico de policía judicial* que deben tomar los miembros del CTI,

independientemente de su formación profesional previa. Sin embargo, la utilidad de este curso es limitada por varias razones: primero, porque se trata de una capacitación de 1.220 horas²⁸¹ que, según reportaron algunos de los funcionarios de policía judicial entrevistados, no deja suficientemente afianzados en ellos algunos conocimientos de tipo práctico específicos de la investigación del delito de homicidio²⁸². Por su parte, la formación acerca de técnicas específicas de investigación para ciertos delitos se imparte de manera excepcional, dependiendo de la financiación de la cooperación internacional, por ejemplo, en asuntos de lavado de activos. Los funcionarios de la Escuela de la FGN no recuerdan que se haya presentado un curso específico acerca de técnicas de investigación del homicidio. Tampoco encontramos documentación de ello.

La segunda limitación es que la cobertura del *curso básico* es baja. Muchos de los investigadores del CTI nunca han tomado este curso, a pesar de llevar varios años desempeñando sus cargos²⁸³. El curso no es obligatorio y la Fiscalía no tiene suficiente capacidad para ofrecerlo a todos los funcionarios que ejercen funciones de policía judicial. Es común que investigadores de policía judicial y técnicos de laboratorio se encuentren actuando en casos de homicidio, sin haber nunca pasado por una formación o capacitación acerca de dichas labores.

²⁸¹ El curso básico de policía judicial está a cargo de la Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses de la misma Fiscalía General de la Nación.

²⁸² De acuerdo con el Planeamiento Curricular de la Escuela de la Fiscalía, el curso básico de policía judicial consta de cuatro módulos: (i) Básico: en el que se tratan temas de desarrollo humano (110 horas), ofimática (30 horas) y acondicionamiento físico (30 horas); (ii) Específico: en el cual se desarrollan los módulos de normas jurídicas (120 horas), investigación (165 horas), criminalística (320 horas), procedimientos operativos (80 horas) y procesamiento de la información (100 horas); (iii) Transversal: con el tema de atención al usuario (70 horas); y (iv) Institucional: con los temas de sistema de gestión de calidad (135 horas) y sistemas de información (60 horas).

²⁸³ El informe de Gestión 2011 y 2012 de la Escuela de la Fiscalía presenta únicamente las cifras de los números de funcionarios a los que se les ha impartido el “curso básico” en cada uno de esos años (747 para 2011 y 1084 hasta octubre de 2012). Si bien estas cifras muestran un aumento en el número de personas capacitadas de un año a otro, las mismas no discriminan cuántos de los cursos básicos son de policía judicial –que es lo que nos interesa en este punto– y cuántos para fiscales. En todo caso, las cifras que presentan no indican cuál es el porcentaje del personal de policía judicial cubierto por dicha capacitación. Por esas razones no es posible saber con certeza, al menos a partir de las estadísticas publicadas en los informes de gestión de la Escuela, cuál es la cantidad real de personas que han tomado el curso básico de policía judicial y cuántas ejercen funciones sin haberlo tomado. Sin embargo, lo que reportaron los agentes de policía judicial entrevistados de las cuatro ciudades es que es frecuente que haya investigadores y técnicos forenses que ejercen sus funciones sin haber tomado el curso.

Así, de acuerdo con jefes de las unidades de criminalística de varias de las ciudades del país, muchos investigadores y técnicos forenses de homicidios aprenden a través de la realización de sus funciones, y de la observación de lo que hacen sus compañeros de mayor experiencia. Aunque no dudamos de que la experiencia juegue un papel importante en la construcción de capacidades de cualquier investigador, ésta no debe ser la única herramienta de aprendizaje del cuerpo investigativo. Además, la exclusividad del aprendizaje a partir de la experiencia aumenta el riesgo de perpetuación de malas prácticas. Ésa es una de las razones por las que son importantes los espacios de formación y capacitación que aunque tienen apego a la práctica, tienen también contenidos de reflexión académica.

Así mismo, es posible que en algunos investigadores de homicidios concurren simultáneamente dos condiciones negativas: que no hayan pasado por ningún curso de formación y capacitación; y que no tengan mucha experiencia²⁸⁴. Ello nos sugiere que la asignación del personal no se preocupa por la concordancia entre las capacidades de los investigadores y las necesidades de los casos.

En cuarto lugar, los funcionarios de policía judicial son trasladados con frecuencia entre distintas unidades del CTI. Como resultado, deben iniciar de nuevo la formación experiencial que habrían acumulado tras su paso por la unidad en la que se encontraban. De acuerdo con el Director de la Unidad de criminalística de la ciudad de Bogotá, esos traslados son necesarios para reducir el riesgo de estrés laboral, pues permanecer demasiado tiempo investigando un mismo tipo de delito podría generar problemas psicológicos en algunas personas. Esta situación pone de manifiesto la necesidad de evaluar con alguna frecuencia las condiciones de las personas que trabajan en la investigación de delitos como el homicidio, pues si bien es ideal intentar acumular experiencia y conocimiento para la investigación del delito, también lo es minimizar el riesgo de que los funcionarios sufran en su salud física o mental.

²⁸⁴ En nuestro trabajo de campo observamos esta situación. En particular, en los casos en los que los investigadores contaban con formación previa en temas completamente distintos de los de investigación criminal (como por ejemplo el caso de los investigadores que tenían formación únicamente como administradores o auxiliares de vuelo).

2. Insuficiencia de personal y problemas en la vinculación de personal de calidad

La dificultad que los funcionarios expresaron con mayor frecuencia es la insuficiencia de personal en casi todos los cargos: investigadores, técnicos forenses, médicos forenses, fiscales y asistentes de fiscal. Sin embargo, como lo hemos mencionado en otros estudios²⁸⁵, en estos diagnósticos debemos ser cautos acerca de las afirmaciones de la insuficiencia de recursos materiales o de personal. Así la escasez de funcionarios puede provenir de su percepción –totalmente válida, dada su experiencia– que no necesariamente se debe a la falta agregada de personas vinculadas, sino que puede ser el resultado de un mal manejo de recursos y de una errada asignación y distribución de funciones. Tal como observábamos en la sección A, la insuficiencia de personal en las unidades de vida puede deberse a problemas con la focalización de esfuerzos de política criminal. La razón verdadera no es clara.

Asimismo, los fiscales radicados de las unidades de vida señalaron que tenían problemas por falta de personal, pues ellos mismos estaban encargados en muchos casos de más de 700 procesos, y para adelantarlos no contaban con más de uno o dos investigadores y un asistente. En algunos despachos, sin embargo, los fiscales no cuentan con asistente, e incluso conocimos la situación de una fiscal de la unidad de vida de la ciudad de Medellín a la que no se le había asignado un investigador en lo que iba del año 2012. A su vez, varias de las personas entrevistadas explican la escasez o inidoneidad del personal en varias de las instancias de investigación, gracias a la baja remuneración de los funcionarios del CTI, de la Fiscalía y de Medicina Legal. En especial si se tiene en cuenta que se trata de un trabajo que muchas veces debe realizarse en horario nocturno, y para el cual existe un nivel de riesgo mayor que para otras actividades. ¿Este diagnóstico es certero? Según pudimos establecer²⁸⁶, los investigadores de criminalística tienen asignaciones salariales mensuales de entre \$1.8 millones y \$2.6 millones (aprox. entre USD\$1.040 y \$1.480), dependiendo de su nivel en el escalafón. Las remuneraciones de los fiscales de las unidades de vida, se ubican entre \$5.7 millones y \$6.3

²⁸⁵ Ver Guzmán, La Rota y Uprimny (2011) y Bernal y La Rota (2012; p. 12).

²⁸⁶ Ver el Decreto N° 875 de abril de 2012.

millones de pesos (aprox. USD\$3.230 y \$3.595)²⁸⁷. Los salarios de los médicos de Medicina Legal encargados de realizar las necropsias están entre los \$2.4 millones y 4.9 millones de pesos (aprox. USD\$1.382-\$2.740), dependiendo de su nivel de estudios y experiencia²⁸⁸. Aunque los salarios mencionados corresponden a varias veces el salario mínimo –que además, según diversos cálculos es cercano a la mediana de la remuneración en el mercado laboral colombiano²⁸⁹– hace falta estudiar si son o no competitivos para el mercado laboral de las personas con los perfiles que se buscan.

Aunque no contamos con información para comparar los salarios de investigadores y técnicos con eventuales alternativas laborales, presentamos aquí el asunto debido a que fue uno de los argumentos elevados con más frecuencia como interpretación del bajo desempeño de algunos funcionarios. Un fiscal de homicidios de Bucaramanga señaló que *“el manejo de la escena no es adecuado porque el personal no está contento con lo que hace. Y si el personal no está contento con lo que hace, no acude allá a cumplir su labor de manera efectiva. Ese problema de origen es fatal. Entonces van a decir, ‘no, es que en la noche se nos presentan tres homicidios’, pero no, porque es que hay noches en las que sólo se presenta un homicidio, ¿y por qué no manejó bien la escena? Está bien el día que le salieron cinco homicidios, que le salieron tres, pero es que hay noches que sólo es uno, ¿por qué no lo manejó bien? porque él tiene ese germen de inconformidad. Entonces las entrevistas no se reciben bien, a pesar de que se les brinde preparación, el manejo técnico de la escena, de recolección de elementos materiales que a veces es deficiente (...)”*.

En el caso particular de los técnicos del CTI, encontramos una razón adicional que podría explicar varias de las falencias del personal. Según relataron los técnicos que conocimos, su labor es vista por muchos de los funcionarios del CTI –incluyendo en ocasiones a directivos de esta entidad– como la de meros “recoge-muertos”. A

²⁸⁷ La menor remuneración corresponde a los fiscales delegados ante los jueces del circuito, mientras que la mayor es la de los fiscales delegados ante jueces penales especializados.

²⁸⁸ Decreto N° 845 de abril de 2012. Por el cual se dictan normas en materia salarial para los servidores públicos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y se dictan otras disposiciones.

²⁸⁹ Ver por ejemplo Santamaría, García y Mujica (2009).

pesar de que su trabajo es crucial para la recolección de evidencia, los técnicos carecen del estatus profesional de un investigador; los que trabajan en unidades de vida se identifican –y se valoran a sí mismos– como quien tuvo la mala suerte de ser asignado a una unidad en donde deben trasnocharse “recogiendo muertos” por toda la ciudad. Ser asignado a la unidad de criminalística es tomado como una obligación para los técnicos nuevos o un castigo para los viejos. Y esto evidentemente puede producir que estos cargos se ejerzan con desinterés e insatisfacción.

3. Problemas con la coordinación entre CTI y Policía Nacional

Además de la desarticulación descrita en el apartado C.I, encontramos un problema de descoordinación específico, entre los miembros de las policías judiciales de la Fiscalía (CTI) y los de la Policía Nacional (SIJIN y DIJIN)²⁹⁰.

La descoordinación entre las dos policías judiciales es un problema común a todas las ciudades en las que hicimos trabajo de campo²⁹¹. La tensión entre la policía judicial del CTI y las de la SIJIN y DIJIN, se origina cuando se presentan homicidios de alta connotación social²⁹². De acuerdo con nuestras entrevistas, en muchas múltiples ocasiones la SIJIN o DIJIN intentan manipular el sistema para que los casos de impacto mediático les sea asignado a ellos.

Puesto que la Policía Nacional, a través de la línea 123²⁹³, sabe primero de la ocurrencia de los homicidios (ver apartado C.I), puede

²⁹⁰ En otros documentos (ver Guzmán, La Rota y Uprimny 2011, y Bernal y La Rota 2012) hemos descrito –de forma menos detallada– la descoordinación que existe entre las policías judiciales y entre fiscales e investigadores.

²⁹¹ Este problema parece ser una dificultad de carácter nacional, pues como lo demuestra esta noticia del diario El Espectador, se presentaron roces entre la FGN y la Policía por cuenta de tres casos de alta exposición mediática en los que funcionarios de cada una de estas entidades acusaron a la otra de haber cometido errores en la investigación. Ver la noticia: “Guerra fría entre la Fiscalía y la Policía”. Octubre 7 de 2012. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-379767-guerra-fria-entre-fiscalia-y-policia>.

²⁹² En esta categoría pueden incluirse los homicidios cuando i) la víctima es una figura pública, o una persona que genera excepcional atención (incluyendo a niños o a mujeres víctimas de sus cónyuges); o ii) los resultados de la investigación del homicidio son útiles para mostrar progresos en materia de seguridad, por ejemplo, cuando es predecible que se producirá alguna captura o incautación.

²⁹³ La línea 123 es un sistema unificado de seguridad y emergencias, a cargo de la Policía Nacional, al cual llegan las llamadas realizadas por los ciudadanos que reportan eventos relativos a la seguridad o emergencias de cualquier tipo. Aunque el reporte de las llamadas es local, se usa el mismo número en todo el país.

adelantarse al CTI identificando casos de connotación e intentando hacerse con ellos. Los fiscales e investigadores del CTI entrevistados aseguraron que con alguna frecuencia la DIJIN y la SIJIN aprovechan para adelantar algunas labores de investigación así no les toque el turno; o incluso trastocan los turnos de asignación para que el caso no le sea asignado²⁹⁴ al CTI²⁹⁵. Detrás de esta tensión está la necesidad de la Policía –que muestra una sagacidad en manejo de opinión pública, de mostrarse ante los medios como activa en las labores de preservación de la seguridad ciudadana–.

Estos problemas de descoordinación tienen dos consecuencias principalmente respecto de la recolección y preservación de la prueba: primero, el irrespeto de turnos en sí mismo perjudica la oportunidad de la respuesta al homicidio, pues la lógica de quién acaba acudiendo ya no es quién tiene mayor disponibilidad²⁹⁶. Segundo, en ocasiones el CTI en todo caso acaba acudiendo a la escena del crimen, después de que en ésta ya intervino la Policía. Además de la duplicación de labores, esto pone en peligro la adecuada recolección y preservación de evidencia, al pasar la labor probatoria por más manos de las necesarias. Peor aún, los investigadores del CTI indican que ha habido ocasiones en las que la DIJIN o SIJIN esconden información útil para adelantar capturas y presentarlas ante los medios como un logro de la Policía. En palabras de una funcionaria del CTI, los investigadores de la SIJIN están “hambrientos del positivo ajeno”.

²⁹⁴ En el apartado C.I.1 explicamos la labor de los primeros respondientes y cómo funciona el sistema “puertas” o reparto de casos de homicidio entre las dos policías judiciales.

²⁹⁵ La estrategia que conocimos es que los miembros de la Policía no informan inmediatamente a la central telefónica del CTI cuando encuentran un cadáver, sino que lo “esconden” por el tiempo necesario para que al CTI le sea asignado otro caso. En Bogotá, la aplicación de esta estrategia es mucho más fácil que en otras ciudades, pues el cambio de turno ocurre de un caso a otro, y por ello basta con esconder un caso por unas cuantas horas. En las otras tres ciudades el cambio de “puertas” es de un día a otro, por lo que la SIJIN y la DIJIN tienen menos oportunidades para aplicar esta estrategia.

²⁹⁶ Esto no significa que éste debe ser el único criterio de asignación de casos. Puede ser razonable que el reparto dependa también de la característica de los casos, cuando existen equipos especialistas en diferentes tipos de situaciones. Pero esto no es lo que sucede en el presente. El CTI puede incluso tener más herramientas y habilidades para la investigación que la Policía (siempre y cuando, como describimos en el apartado C.II.4.b), no se trate de zonas de riesgo, en las que la Policía puede garantizar más fácilmente la seguridad de sus agentes. En esta investigación no supimos de casos que fueren expresamente asignados a la Policía en aplicación de este último criterio.

4. Discusión de alternativas

Anteriormente propusimos una nueva estructura de la investigación penal de homicidios, que pretende superar algunos de los problemas de desarticulación descritos en los párrafos anteriores. Quedan entonces por analizar las alternativas que existen para enfrentar los problemas identificados en este apartado, relacionados con el perfil, la formación y la capacitación de quienes realizan investigación penal.

La superación de estos problemas requiere del ajuste del modelo actual de selección de funcionarios del CTI, del fortalecimiento de los sistemas de formación y capacitación de dichos funcionarios y, en últimas, de la profesionalización de las funciones de investigación penal.

i) El método de selección de los investigadores debe ajustarse para que las personas seleccionadas tengan los perfiles característicos de los técnicos e investigadores judiciales. Como dijimos anteriormente, el perfil del detective tiene características específicas, que se deben buscar mediante mecanismos de selección ajustados. Lo mismo sucede con los técnicos, quienes deben provenir de diferentes disciplinas, según las necesidades de expertos que haya en cada momento. En el mismo sentido, es necesario reevaluar la práctica de que los investigadores del CTI sean en gran parte abogados o estudiantes de derecho.

En últimas, la FGN y la Policía deben planear las habilidades de los funcionarios a vincular hacia el futuro, que pueden ser diferentes del perfil de varios de los actuales fiscales o investigadores de policía judicial. Ello, teniendo en cuenta que la necesidad de realizar actividades sofisticadas de pesquisa penal, requiere que las personas que las dirigen y ejecutan cuenten con altas capacidades analíticas, especialidad en manejo de tecnologías de la información y experticia forense, y habilidad en la realización de planeación estratégica²⁹⁷.

A su vez, la FGN debe estudiar cuál debe ser una remuneración atractiva, digna y adecuada para los perfiles necesarios, de acuerdo con el mercado laboral correspondiente. Aunque no necesariamente es así, puede que se llegue a la conclusión de que en el presente no se

²⁹⁷ Batts, Smoot, y Scrivner (2012, p. 15) afirman para los departamentos de policía en Estados Unidos que puede ser más fácil hallar dichas habilidades en “empleados contemporáneos” de generaciones recientes.

cuenta con recursos para cubrir una remuneración adecuada –teniendo en cuenta el Premium que ha de asignarse a ser parte de la carrera de la Fiscalía General–. Al menos este cálculo dará datos acerca de los recursos necesarios, y de aquellos grupos de funcionarios para los que es prioritario un aumento en el futuro.

ii) El curso básico de policía judicial debe ser obligatorio, y ha de entenderse como una etapa de formación inicial obligatoria, antes de la cual las personas no pueden entrar a ejercer funciones de investigación. Adicional a la formación por la que todos los funcionarios deben pasar, la Escuela de la FGN debe ofrecer capacitaciones posteriores que sean específicas en los temas propios de la investigación, tales como técnicas y herramientas de recolección de evidencia, y la estrategia de investigación de fenómenos criminales particulares, como el delito de homicidio²⁹⁸. Algunas de estas capacitaciones pueden prestarse por medio de terceros, ya sea a través de la cooperación de agencias gubernamentales extranjeras, o expertos o universidades internacionales o nacionales²⁹⁹.

iii) La *profesionalización* de la investigación en el CTI involucra el desarrollo de una trayectoria profesional de largo plazo, a través de la cual las personas puedan transitar por diferentes áreas técnicas y tener cada vez mayores responsabilidades investigativas. A lo largo de esta trayectoria, las personas transitarían por el cumplimiento de distintas tareas, y a medida en que adquirieran experiencia y su desempeño sea bien evaluado, pasarían a cumplir obligaciones respecto de fenómenos criminales más complejos.

El avance en esta trayectoria debe también ser acompañado por la recepción de capacitaciones inherentes a las labores que los

²⁹⁸ Un buen ejemplo es el sistema de estándares de desarrollo profesional para los detectives en el Reino Unido. De acuerdo con Braga et al (2011, pp. 15 y 26), dichos estándares fueron implementados al reformar un sistema en el que los detectives eran simplemente entrenados por funcionarios con más experiencia. Ahora, cada detective debe completar una formación inicial de investigación de crímenes serios. Al subir la jerarquía del cuerpo de investigación, los detectives han de demostrar el éxito en sus labores, y tomar cursos adicionales de capacitación acreditados.

²⁹⁹ Actualmente existen programas profesionales de universidades privadas en estos temas. Por ejemplo, la Institución Universitaria Tecnológica de Antioquia ofrece, entre otros, los programas de Criminalística y Tecnología en investigación judicial. La profesionalización de la investigación de la que hablamos supondría que todos los investigadores y técnicos forenses no cuenten simplemente con unos cursos, sino que sea requisito –al menos para cierto nivel de investigadores y técnicos– contar con un título profesional en las tareas de investigación.

funcionarios pasan a cumplir. Finalmente, los mejores profesionales deberían ocuparse de las labores investigativas que más retos plantean, en los delitos que más daño causan. La investigación del homicidio sería realizada por investigadores y técnicos bien calificados, con amplia experiencia y que recibirían una mejor remuneración. La dificultad para llegar a dichos niveles contribuiría a que sean espacios de trabajo apetecidos, que darían estatus profesional y producirían orgullo personal.

Finalmente, quienes tienen la experiencia y las habilidades para liderar las actividades de investigación, han de poder tomar cursos de liderazgo y gestión.

iv) La FGN debe estudiar el conjunto de herramientas de gestión a su disposición para monitorear y guiar adecuadamente el desempeño de fiscales e investigadores de policía judicial. Es imposible realizar los cambios de la magnitud que pretende este documento sin la aplicación de una batería de herramientas de gestión. En este sentido, es necesario revisar la literatura y la evidencia empírica disponible desde la gerencia pública, con el fin de establecer el papel que pueden cumplir herramientas tales como la capacitación provista, entre otras, por la Escuela de la FGN, los incentivos y las sanciones por la realización de comportamientos deseables o inconvenientes, y de manera importante, el tipo de liderazgo que deben tener las unidades correspondientes de la FGN y la retroalimentación con que deben contar los funcionarios. Dichas herramientas deben afinarse dependiendo de las características específicas de los funcionarios de que se trate³⁰⁰.

³⁰⁰ Acerca de diferentes técnicas para buscar cambios en el comportamiento de los funcionarios en organizaciones públicas, ver el trabajo de Kelman (2005). Según el autor, algunos de los mecanismos previstos tradicionalmente por la literatura son, de una parte, el “descongelamiento de actitudes” a través de la persuasión de parte de los líderes a los funcionarios –fundamentado más que todo en la psicología social–, las técnicas de choque, a través de la instauración de incentivos (premios o sanciones), o el cambio de personal. Sin embargo, Kelman señala que estas herramientas tradicionales parten del supuesto de que la innovación en organizaciones es inherentemente difícil. El autor señala que existen dinámicas pro-cambio en todas las organizaciones sociales que no son aprovechadas. Por ejemplo, menciona que muchas personas dentro de las burocracias pueden estar descontentas con la situación actual, y que por lo tanto pueden apoyar una agenda de innovación. El autor describe la literatura empírica al respecto, e indica que debe ejercerse cautela en las herramientas utilizadas, pues éstas pueden tener efectos diferentes –incluso contradictorios– dependiendo del contexto, la situación y las creencias de los funcionarios.

Antes de realizar los cambios estructurales descritos anteriormente, es necesario además implementar ajustes a la manera de repartir los casos. Esto, con el fin de disminuir los problemas de coordinación encontrados en el trabajo de campo.

i) Primero, es necesario cambiar el reparto de investigaciones caso a caso entre las dos policías judiciales –sistema que funciona en Bogotá–, por una forma que disminuya las posibilidades de enfrentamientos entre policías judiciales. Una vía sencilla es seguir el ejemplo de las otras ciudades, en donde el cambio de puertas es por días y no por casos.

ii) Segundo, la discusión de alternativas al problema de insuficiencia de personas para el cumplimiento de funciones de investigación en el delito de homicidio requiere contar con cierta información cuantitativa a la que no tuvimos acceso. Éste es un tema sobre el que haría falta profundizar. Sin embargo, debido a que la insuficiencia de personas –junto con la de recursos materiales que explicamos en el apartado C.III.4– constituye el principal reclamo de la mayoría de funcionarios que participan en la investigación del homicidio, en todo caso la carga de trabajo por funcionario podría reducirse si se implementan las otras alternativas que presentamos para hacer más eficiente la investigación.

III. Herramientas con las que se investiga

Cualquier investigación penal busca revelar información acerca de tres aspectos: (i) la ocurrencia del hecho punible, (ii) el o los autores y partícipes del mismo, y (iii) las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se cometió el delito³⁰¹. Para el delito de homicidio, el primero de

³⁰¹ Si bien el CPP actual (Ley N° 906 de 2004) no define cuáles son los objetivos de la investigación, los dos códigos anteriores lo hacían utilizando la misma fórmula en los artículos N° 334 (Decreto N° 2700 de 1991) y N° 331 (Ley N° 600 de 2000), para referirse al objeto de la investigación y a la finalidad de la instrucción, respectivamente. En ambos casos el objetivo era determinar: “1. Si se ha infringido la ley penal. 2. Quién o quiénes son los autores o partícipes de la conducta punible. 3. Los motivos determinantes y demás factores que influyeron en la violación de la ley penal. 4. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se realizó la conducta. 5. Las condiciones sociales, familiares o individuales que caracterizan la personalidad del procesado, su conducta anterior, sus antecedentes judiciales, de policía y sus condiciones de vida. 6. Los daños y perjuicios de orden moral y material que causó la conducta punible”. Aquí nos concentramos en los numerales 1, 2, y 4, por ser condiciones necesarias para presentar la acusación.

estos tres aspectos suele ser el más fácil de probar, pues en una mayoría de casos las características del cadáver son suficientes para determinar que se trató de un homicidio³⁰². Por ello, los retos de la investigación de este delito se refieren principalmente a los puntos (ii) y (iii).

El CPP permite el uso de múltiples técnicas de investigación para ser utilizadas por la policía judicial. Éstas incluyen, entre otras, la realización de entrevistas, inspección al lugar de los hechos y al cadáver, registros, allanamientos, retención de correspondencia, interceptación de comunicaciones, infiltración en organizaciones criminales, búsquedas selectivas en bases de datos, exámenes de ADN, examen de muestras físicas o biológicas que involucren a la víctima o al imputado, aplicación de métodos de identificación, recolección de elementos materiales probatorios y evidencia física de diversos tipos que pueden ser sometidos a identificación técnico-científica y la realización de interrogatorios³⁰³.

A pesar de la amplitud de herramientas disponibles, la policía judicial utiliza muy pocas. En nuestro trabajo de campo constatamos una insuficiente utilización de bases de datos, o de otros medios técnicos de prueba. Como hemos indicado en otros documentos, esto resulta en una dependencia en la prueba testimonial. A continuación describimos estos problemas.

³⁰² Excepciones pueden ser los supuestos suicidios que resultan ser homicidios, los eventos violentos en los que no se encuentra el cadáver, y las desapariciones que finalmente se refieren a otro fenómeno delictivo, con exigencias investigativas distintas –y en ocasiones, más complejas– que las del homicidio.

³⁰³ Entendemos que la utilización cotidiana de ciertos métodos investigativos puede implicar la utilización de tecnologías por fuera de las posibilidades de las autoridades colombianas. Sin embargo, algunas herramientas vienen siendo utilizadas en el mundo desde hace mucho tiempo, y las tecnologías necesarias para ello son ahora bastante menos complejas. Por ejemplo, el análisis de ADN para la investigación penal se hace desde el final de la década del ochenta en el Reino Unido y en los Estados Unidos. La utilización del láser para la identificación de huellas latentes data de los años setenta en los Estados Unidos. La identificación balística se realiza desde mitades del siglo XIX en Francia. Ver Swanson et. al. (2009, pp. 16 y 17). Y el análisis de los dientes de sospechosos en comparación de marcas en las víctimas data del siglo XVIII en Francia (p. 117).

1. Medios electrónicos. Poco uso de información en red, bases de datos y sistemas de información³⁰⁴

Un aspecto primordial en la investigación penal hoy en día es la búsqueda y el análisis de información proveniente de fuentes informáticas, internet, bases de datos y sistemas de información. Ello incluye, entre otras, (i) la construcción y utilización de bases de datos automatizadas para la investigación penal, entre otras, de ADN, huellas dactilares o información balística, (ii) el análisis de información proveniente de fuentes abiertas como páginas sociales, (iii) la información de autoridades públicas, que no está inicialmente dispuesta para la investigación penal pero que puede ser valiosa para ésta, y (iv) información de organizaciones privadas, como empresas de servicios públicos (sobre ciertas de estas fuentes pueden operar restricciones que protegen las libertades personales, por lo que el acceso a ellas dependerá de la correspondiente autorización judicial).

La investigación penal en otros países depende de manera importante de este tipo de fuentes, de las que los investigadores obtienen datos acerca de la víctima, su familia, el lugar de los hechos y eventuales sospechosos³⁰⁵. Además, la investigación sistémica, en la que analistas intentan estudiar los patrones que existen entre diferentes delitos o fenómenos criminales (ver apartado C.IV) necesita de técnicas de análisis sofisticadas, incluyendo metodologías de procesamiento de información a gran escala, tales como la minería de datos o de textos³⁰⁶.

³⁰⁴ Por “bases de datos” nos referimos a fuentes sistematizadas de información. Éstas pueden contener información pública, privada o confidencial, y pertenecer a entidades públicas o privadas. Para el acceso a distintos tipos de base de datos el CPP dispone que en algunos casos –en especial cuando se pretende acceder a bases de datos pertenecientes a entidades privadas, y que contienen información confidencial–, la búsqueda selectiva en éstas puede suponer una limitación injustificada al derecho a la privacidad. Con base en esto, el CPP diferencia entre el simple cotejo de información de acceso público y la búsqueda selectiva en bases de datos. Mientras que la primera instancia puede ser realizada por la policía judicial sin autorización del fiscal, la segunda necesita tanto la autorización de un fiscal, como el posterior control de garantías de un juez (art. N° 244 del CPP).

³⁰⁵ Es sorprendente, por ejemplo, que en algunos países los sistemas de información ayudan a los investigadores a formarse hipótesis *antes* de llegar a la escena del crimen. Según Giacalone (2000, p. 39) “muchos casos se resuelven antes de que el detective salga de la estación”. Por ejemplo, antes de acudir a la escena, los investigadores revisan si desde dicha locación se han realizado llamadas al servicio de emergencia 911, lo que les permite verificar si ha habido incidentes de violencia intrafamiliar, peleas de pandillas, o que involucren armas de fuego.

³⁰⁶ La minería de datos o textos es la utilización de programas informáticos para detectar patrones en grandes cantidades de información. Lo novedoso de estas técnicas es que no necesitan que el analista

Considerando que una de las quejas más frecuentes de los investigadores y fiscales es que no cuentan con suficiente personal para adelantar todo el trabajo que tienen pendiente, el recurso a los medios electrónicos constituye una enorme oportunidad. Pero de nuestro trabajo de campo, observamos que muy pocos investigadores o fiscales que entrevistamos utilizan estas fuentes de información.

La poca utilización de estas fuentes se explica, en primer lugar, por una posible deficiencia en términos de cultura de uso de las herramientas electrónicas. Un ejemplo de ello es la persistencia en los fiscales de la costumbre de pedir información por medio de oficios, incluso en aquellos casos en los que pueden consultar la información que requieren directamente a través del internet –como en la verificación de los antecedentes penales de una persona³⁰⁷–.

Una segunda explicación es que en ocasiones los investigadores o fiscales ni siquiera tienen acceso a internet desde los computadores de sus despachos. En relación con este punto, una de las fiscales entrevistadas en la unidad de vida de Bogotá se preguntaba, *“cómo es posible que en este momento con este auge de las TIC –y la preocupación que le asiste al Estado por dotar a las familias o a los lugares más recónditos del país de medios tecnológicos, de internet–, la FGN no tiene internet. Nosotros no tenemos internet. [Acá] nadie tiene internet. Porque no, no, nos facilitan el internet. Entonces el que tiene internet tiene que comprarlo de su bolsillo. Entonces si yo necesito una sentencia en este momento, si yo te digo ‘mándame una jurisprudencia’, tengo que irme a hacer fila en la coordinación, si es que la coordinadora no está en el computador, para decirle que me deje abrir mi correo electrónico”*.

Tercero, la Fiscalía no cuenta con ningún acceso a la información confidencial de entidades públicas y privadas, distinto del que tendrá cualquier persona común. Es decir, únicamente tienen acceso a la información pública que las entidades estatales y privadas publican en

sepa qué está buscando desde el inicio del estudio. Estos programas descubren patrones que pueden ser nuevos e inesperados. Ver la descripción de McCue (2003).

³⁰⁷ La verificación de antecedentes puede hacerla cualquier persona a través de la página web de la Policía Nacional.

sus páginas web³⁰⁸. Aunque no despreciamos la gran cantidad de información que puede conseguirse en fuentes abiertas, que en todo caso parece ser desaprovechada por una cultura en la FGN ajena a este tipo de búsquedas³⁰⁹, los fiscales e investigadores deberían contar con facilidades logísticas, para que, cumplidas la formalidades legales y judiciales, puedan acceder rápidamente a la información restringida de autoridades públicas o privadas.

Estas últimas dificultades revelan una ausencia de cooperación entre las instituciones del Estado, y de las que hemos sido testigos en distintos estudios³¹⁰. Cada entidad del Estado tiene un sistema de información incompatible e inconexo con los de otras autoridades. Ello demora la consulta por parte de los investigadores y fiscales, lo que en sí mismo es un desincentivo para la utilización de estas herramientas.

Algunos ejemplos de esta desconexión son los siguientes: por una parte, para realizar la identificación de personas, los investigadores del CTI deben hacer filas demoradas –como cualquier persona las haría– en la Registraduría del Estado Civil. Esta autoridad aduce que no cuenta con suficiente personal para la entrega de huellas decadactilares, desconociendo que podrían habilitarse puertos electrónicos en las sedes de la policía judicial. La SIJIN y la DIJIN, sin embargo, sí cuentan con un puerto propio de consulta de la información de la Registraduría. Por otra parte, el CTI no cuenta con acceso directo a los registros de armas con salvoconducto. Deben presentar solicitudes ante la V Brigada del Ejército Nacional para obtener dicha información. De acuerdo con las experiencias de los entrevistados, la respuesta a esa solicitud puede tardar entre 15 días y

³⁰⁸ Contando con el número de identificación personal de quien investigan, los funcionarios pueden acceder en línea a información como antecedentes penales y disciplinarios, registros de imposición de comparendos de tránsito, registros de afiliación al sistema de seguridad social en salud (únicamente a la información de si la persona está o no afiliada, no a cuál sistema ni bajo qué condiciones), entre otras.

³⁰⁹ Por estas razones, las estructuras de inteligencia de otros países están creando unidades de analistas específicamente dedicadas a recoger información de fuentes abiertas. Ver Peterson (2005, p. 3).

³¹⁰ El problema de ausencia de cooperación entre entidades lo evidenciamos en un estudio que hicimos para evaluar el funcionamiento de las sanciones del Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescentes. En éste encontramos que las instituciones encargadas del cumplimiento de las sanciones debían seguir los mismos pasos que cualquier persona –por ej. hacer fila por horas– para, por ejemplo, lograr la expedición de las cédulas de ciudadanía de los adolescentes que cumplieran la mayoría de edad cumpliendo una sanción. Ver La Rota y Bernal (2011 b publicación pendiente).

un mes. En cambio, la SIJIN y la DIJIN pueden conocer esta información simplemente haciendo una llamada. Con la base de datos de antecedentes penales sucede algo similar, pues como ésta es administrada por la Policía Nacional, la DIJIN y la SIJIN tienen un acceso más rápido, y a información más completa, que el CTI.

Adicionalmente, el problema se extiende a las consultas a las entidades privadas. En muchas ocasiones éstas tienen demoras excesivas en proveer información simple. Uno de los retrasos más frecuentes se presenta en la solicitud de los registros de llamadas realizadas desde o hacia un número telefónico³¹¹. A pesar de que dicha información es muy sencilla de recolectar y transferir, los investigadores aseguran que recibirla tarda en ocasiones hasta un mes.

Por último, a nuestro saber no existen sistemas de información propios del CTI que a su vez se sirvan de programas computacionales para encontrar relaciones en grandes cantidades de información, los cuales pueden ser muy útiles para la solución de casos.

2. Carencias en utilización de otros medios técnicos de prueba

Desde hace muchas décadas, y en aplicación del *Principio de Intercambio de Locard*³¹², las autoridades han utilizado herramientas físicas y biológicas como evidencia penal, sobre todo en los hechos delictivos en los que sucedió una interacción violenta. Sin embargo, ello todavía se hace de manera excepcional en la investigación del homicidio en Colombia. Esta escasez se relaciona principalmente con tres dificultades.

Un primer problema se deriva de que la recolección de insumos probatorios científicos depende de la labor que realicen los técnicos forenses en la escena del crimen. Una adecuada recolección probatoria es totalmente sensible a que los técnicos estén o no exentos de dificultades para realizar sus trabajo (por ejemplo, estando escasos de personal, carentes de los instrumentos para realizar su trabajo, o simplemente no lo realizan con minuciosidad). Como ejemplo, no

³¹¹ De acuerdo con el art. N° 244 CPP, para que el investigador obtenga esta información debe mediar autorización previa del fiscal, y control de la legalidad por el juez de control de garantías dentro de las 36 horas siguientes a la recepción de esta información.

³¹² El francés Edmond Locard fue quien construyó el primer laboratorio de criminalística en Francia en 1912. Ver Swanson et. al. (2009, p. 11).

podría realizarse una prueba de identificación genética –por más que el CTI cuente con los laboratorios y medios para hacerla– si los técnicos forenses durante los actos urgentes no hubieran recogido los tejidos o muestras corporales.

En segundo lugar, los investigadores y fiscales entrevistados señalaron que no cuentan con herramientas que podrían agilizar su trabajo. Por ejemplo, dicen necesitar un programa de identificación de testigos que les permita introducir características de éstos y ubicar a las personas con apariencia similar (en vez de tener que hacer ese ejercicio mentalmente, o únicamente con ayuda de libros de fotos). En otras ocasiones señalaron que, aunque formalmente cuentan con las herramientas técnicas que requieren y saben utilizar, las mismas no se encuentran en buen estado. Éste es el caso del sistema de análisis balístico –Ibis–, que a pesar de contar con toda la tecnología para identificar los proyectiles que fueron disparados desde un arma, no se ha actualizado desde hace tiempo, por lo que los registros de armas están desactualizados. A su vez, sólo existe un laboratorio que puede realizar estudios de ADN, razón por la que este análisis se realiza poco y es demorado.

Por último, encontramos que en ocasiones los fiscales e investigadores desaprovechan el potencial de las pruebas técnicas que tienen a su alcance. Esto no se limita a aquellas herramientas de menor uso o que requieren de un conocimiento científico especializado, sino que se extiende a una de las pruebas reinas en materia de homicidio: el dictamen pericial que resulta de la necropsia al cadáver.

De acuerdo con los médicos forenses de Medicina Legal, la falta de entendimiento³¹³ y desconocimiento de la potencialidad del informe de necropsia se ve en que, por ejemplo, los fiscales rara vez sepan qué preguntarle a los médicos cuando los llevan a juicio. De hecho, los fiscales parecen no tener tiempo suficiente para reunirse al menos unos minutos antes para que el médico forense los guíe acerca de qué

³¹³ En una audiencia de presentación de pruebas por un caso de ejecución extrajudicial a la que asistimos, evidenciamos la incomodidad y falta de fluidez del fiscal con las pruebas técnicas. Luego de que el médico forense leyera el informe de necropsia, el fiscal le preguntó cuál de las aperturas de bala de las que presentaba el cuerpo era de mayor longitud: si la que medía 0.5 mm o la que medía 0.7 mm (...). Luego de que el médico forense le respondiera la pregunta con claro asombro, el fiscal afirmó que no tenía más preguntas para el médico, y lo dejó retirarse de la audiencia. Momentos antes, el abogado de la defensa había interrogado al perito por cerca de media hora.

deben preguntarles, y terminan aceptando los informes sin siquiera pedirle al médico que interprete los resultados. Los mismos forenses de Medicina Legal aseguran que si los fiscales e investigadores entendieran mejor para qué sirven las necropsias y qué tipo de cosas pueden ser probadas por éstas, le sacarían un mayor provecho a estas herramientas de prueba técnica.

3. Dependencia y límites de la prueba testimonial

Las debilidades explicadas acerca del uso de pruebas técnicas hacen que la investigación del homicidio dependa en buena medida de la prueba testimonial. Esto es expresado por un fiscal de Bucaramanga, quien afirma: *“[a]quí trabajamos con entrevistas más que todo. Los medios de conocimiento que se usan aquí son el testimonio, y la complementaria que son los reconocimientos fotográficos o en filas de personas. Ésa es la esencia, ¿sí?, y la prueba documental cuando los homicidios se realizan con arma porque nos remiten la certificación que expide la sección de control y comercio de armas (...). Todas esas cosas en esencia. Pero sí es necesario que en delitos como éste de gran envergadura, el Estado utilice más recursos humanos, más recurso técnico (...)”*.

En otros estudios hemos descrito la dependencia excesiva en la prueba testimonial, lo cual está asociado a que esta evidencia está disponible más fácilmente, y a que los funcionarios tienen la falsa idea de que su utilización no requiere de conocimientos especializados³¹⁴. Sin embargo, esta prueba cuenta también con límites y riesgos³¹⁵ a ser considerados por los funcionarios judiciales³¹⁶, que incluso podrían llegar a poner en peligro el futuro del caso³¹⁷.

³¹⁴ Esta idea es falsa pues una entrevista realizada sin técnicas ni estrategia puede resultar en información poco provechosa para la investigación.

³¹⁵ Como lo afirma Bedoya Sierra (2008) en el Manual para la Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses de la Fiscalía General de la Nación, *“(...) a pesar de su importancia, la prueba testimonial presenta dificultades en lo que se refiere a su confiabilidad o poder persuasorio, pues el conocimiento que transmite el testigo puede estar viciado por prejuicios, intereses, problemas de percepción, problemas de rememoración o problemas de interpretación, entre otros; inclusive el uso incorrecto del lenguaje puede dar lugar a que el conocimiento del testigo no sea transmitido en forma adecuada”*.

³¹⁶ En particular, el uso de las entrevistas e interrogatorios como medio de prueba en los juicios enfrenta dos limitaciones importantes: (i) depende de la capacidad de recordar del testigo, quien en ocasiones puede olvidar detalles o tergiversar los hechos –especialmente por tratarse de una situación

Por otra parte, la prueba testimonial tiene el problema de que su recolección depende de la colaboración de la ciudadanía, algo que no siempre se consigue, dada la desconfianza en las autoridades, y la idea del riesgo al que las personas creen que quedarían expuestas³¹⁸. En relación con este temor, un fiscal de la unidad de vida de la ciudad de Barranquilla expresa: *“es muy poca la colaboración por el temor que tiene la sociedad a que los homicidas los maten... Mira, si hay un homicidio hoy y tú pides que ese testigo te lo protejan porque vio el homicidio, lo más seguro es que cuando sicarios sepan que él vio el homicidio y va a declarar en un juicio, enseguida te lo matan. Y tú mandas el oficio hoy y pasan dos meses y todavía esa persona no [recibe protección]. Y yo tengo un caso donde a mí me han matado testigos, ya habiéndole enviado [la solicitud de protección hace] unos meses. Eso es un trámite que tiene que ir a Bogotá... ¡Que mejor dicho! entonces para poder aceptar al testigo tiene que haber orden de captura, tiene que haber una cantidad de vainas”*.

traumática-; y (ii) se trata de un medio de prueba fácilmente manipulable. En Colombia se han presentado controversias a raíz de los cambios de versión de los testigos de algunos casos de exposición mediática. Hasta el punto de que el mismo Fiscal General ha afirmado que en la Fiscalía existe un “*carrusel de testigos*” que dan falsos testimonios con el fin de obtener beneficios en sus propios procesos judiciales o en los de otras personas. Un reportaje acerca de este “carrusel” está disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-367626-carrusel-de-testigos-fiscalia>. El Espectador. “¿Carrusel de testigos en la Fiscalía?”. Agosto 15 de 2012.

³¹⁷ Por ejemplo, después de una reciente sentencia de la Corte de Apelaciones del Estado de Nueva York que elimina la posibilidad de que la identificación del responsable repose en un solo testigo, varios estados de los Estados Unidos requieren de pruebas técnicas para el efecto. Ver *People vs. LeGrand**NY3d 449 (2007). Disponible en http://www.courts.state.ny.us/reporter/3dseries/2007/2007_02588.htm. Desde hace años múltiples experimentos psicológicos acerca del comportamiento de las personas en momentos de estrés han mostrado cómo los testimonios de personas pueden no ser de fiar. Ver por ejemplo Cutler y Penrod (1995).

³¹⁸ Un ejemplo de la importancia de la prueba testimonial es que muchos funcionarios consideran – así nos lo hicieron entender de manera consistente en las entrevistas– que un obstáculo para la consecución de evidencia son las carencias del programa de protección de testigos. Aunque esta protección puede ser importante para la resolución de algunos casos de criminalidad organizada – como lo describimos en nuestra investigación acerca de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH– no es una herramienta que pueda en la práctica aplicarse para la mayoría de homicidios que ha de resolver la FGN. No es plausible que un sistema de persecución de homicidios dependa de otorgarle protección a quienes pueden colaborar, siquiera en una proporción importante de los casos.

4. Insuficiencia de recursos básicos

En nuestro trabajo de campo evidenciamos que la insuficiencia de recursos físicos básicos es una dificultad que viven día a día los funcionarios de investigación penal. Aunque la gravedad de estas falencias varía entre ciudades, en todas las unidades de investigación de homicidio del CTI que visitamos encontramos cuatro tipos de carencias materiales:

a. Herramientas para la recolección de elementos materiales probatorios y evidencia física

Tanto en las sedes del CTI de cuatro ciudades, como en los levantamientos de cadáver, constatamos que los técnicos forenses no cuentan con toda la dotación para mantener su seguridad y evitar la contaminación de la evidencia. Por ejemplo, encontramos que no siempre tenían suficientes guantes de látex, overoles desechables, tapabocas y gorros para entrar a la escena del crimen. Como lo expresa una técnica forense del CTI de Medellín, *“los guantes son contaitos, los hisopos... en estos días porque chillé y chillé por allá que no teníamos hisopos nos dieron un puñaño, no tenemos kits de fenoltaleína (...) pero es importante tener estos kits. Una de las cosas que me dijeron es que no, que hay que trabajar así que porque no hay recursos (...)”*.

Asimismo, encontramos que a los técnicos forenses les faltan implementos para recoger evidencia, como cámaras, grabadoras o portátiles³¹⁹. Aunque esto ha mejorado en los últimos meses: según los investigadores y técnicos, la FGN entregó (o lo hará próximamente) a cada grupo de laboratorio un “maletín inteligente”, que contiene un computador portátil, una filmadora, una linterna de largo alcance, un medidor láser de distancia, entre otros elementos.

b. Transporte de los investigadores

Los investigadores y técnicos del CTI no cuentan con suficientes vehículos para movilizarse a la escena del crimen y a los demás lugares en donde deban adelantar indagaciones. Adicionalmente, según nos indicaron los investigadores, algunos de los vehículos no

³¹⁹ El uso de computadores en la escena sirve para (i) sistematizar la información de forma inmediata, evitando así que los investigadores tengan que transcribir la información que consiguen en la escena del crimen; (ii) enviar información inmediata –por ejemplo a la Policía cuando es necesario perseguir a un sospechoso–; y (iii) consultar de forma rápida bases de datos que puedan darles pistas acerca de quién era la víctima, entre otras.

están siendo usados pues están dañados o no tienen gasolina. En Medellín hacen falta vehículos para el transporte de cadáveres (*necromóviles*). Y los que hay, necesitan de un mejor mantenimiento: presenciamos que en ocasiones no se usa el sistema de refrigeración de estos vehículos, lo cual puede resultar en la rápida descomposición de los cuerpos³²⁰.

c. Instalaciones

Según observamos en las instalaciones del CTI visitadas en las cuatro ciudades, se atiende en un mismo espacio a víctimas, testigos, posibles testigos o peritos y victimarios confesos o en indagatoria. Además de las incomodidades que implica, la falta de espacio dificulta el resguardo de la privacidad de colaboradores y víctimas, lo que aumenta el riesgo de re-victimización y genera desconfianza en el proceso.

5. Alternativas

Para superar las condiciones descritas, proponemos ciertas alternativas de reformas profundas y a la vez, algunos ajustes puntuales en el funcionamiento de la investigación.

En primer lugar, es necesario que la FGN tenga un fácil acceso a información de otras entidades públicas, como la Registraduría Nacional, la Policía y el Ejército³²¹. Puede crearse un acceso directo a esta información, con terminales de los sistemas de información de las entidades correspondientes en la FGN. El control del uso de la información puede hacerse requiriendo la identificación electrónica de los usuarios de las terminales, y el registro de la información obtenida y de las noticias criminales respecto de las cuales se necesita la información. Además, los programas pueden ser configurados de tal forma que la información a consultar no pueda modificarse desde la FGN.

En cuanto a información para la que existe una expectativa de privacidad, y para la que la Ley exige el cumplimiento de estándares y/o la superación de formalidades –como el control judicial–, es

³²⁰ Swanson et.al. (2009); p. 282.

³²¹ Un ejemplo de que este tipo de conexiones entre entidades estatales puede funcionar adecuadamente es el del Ministerio Público (Fiscalía) chileno, que está conectado directamente con el registro civil.

posible perfeccionar acuerdos interinstitucionales mediante los que las entidades –o incluso las sociedades privadas– se comprometan al cumplimiento de protocolos para la rápida tramitación de solicitudes, de acuerdo con solicitudes estandarizadas de parte de la FGN.

En segundo lugar, la FGN y la Policía Nacional deben formular un plan a mediano plazo para crear, o hacer útiles y relevantes para la investigación cotidiana, uno o varios sistemas de información para la investigación penal, que posibiliten el acceso a datos primordiales de pesquisa. Estos sistemas de información pueden contener datos acerca del ADN, huellas dactilares, y balística³²², delitos, y perfiles de personas. A nivel internacional existen varios ejemplos exitosos de utilización cotidiana de sistemas integrados y centralizados de ADN, huellas dactilares, y de balística³²³.

Tercero, para aprovechar mejor las herramientas de recolección de elementos materiales probatorios y el análisis de evidencia física, la FGN debe analizar los problemas de suficiencia, asignación y ejecución de recursos, que impiden el adecuado mantenimiento de la tecnología con que cuenta (como por ejemplo, de los sistemas *ibis* y *afis* –para identificación de proyectiles de bala y huellas dactilares, respectivamente–). Ello también aplica para el mantenimiento de otros medios necesarios, como los vehículos asignados a investigadores y los necromóviles.

³²² Un modelo a analizar es el sistema de información “National Crime Information Center” (NCIC) desarrollado en 1967 por el FBI. Provee acceso a múltiples bases de datos integradas, divididas en 18 archivos. Contiene información acerca de delitos cometidos, propiedad robada, sospechosos y condenados en todos los Estados Unidos, incluyendo fotografías de sospechosos en la policía, huellas digitales, descripciones de parte de investigadores, información de vehículos, entre muchos otros datos. Ver Swanson (2009, pp. 210-213).

³²³ Para Estados Unidos, ver sistema de Índice combinado de ADN –CODIS–, el Sistema Automático e Integrado de Identificación de Huellas Dactilares –IAFIS–, y el Sistema Integrado de Identificación Balística –IBIS–. Ver Giacalone (2011, p. 6). Como dijimos, estos sistemas pueden existir en Colombia, pero tienen múltiples problemas para ser relevantes en una investigación penal cotidiana. Otras bases de datos útiles pueden contener información de automotores (placas, dueños de vehículos y multas de tráfico), y registros de actuaciones de miembros de la policía, sobre todo respecto de comportamientos violentos, y hasta de suelas de zapato (Swanson et.al., 2009, p. 101).

IV. Estrategia con la que se investiga el homicidio

Encontramos también que la investigación de este delito enfrenta problemas de estrategia; en particular, relacionados con la forma en que se hacen los programas metodológicos y con la ausencia de una lógica de investigación sistémica.

1. Planeación estratégica de la investigación. El programa metodológico

Como lo mencionábamos en la sección A, una buena práctica internacional es que el despliegue de esfuerzos investigativos obedezca a una lógica racional, y tenga un contenido estratégico y no formal. Esto también aplica a los casos específicos. Las actividades de recolección de evidencia deben ser parte de un proceso en el que los investigadores y fiscales (i) indagan acerca del contexto del delito y los hechos iniciales encontrados, lo que les permite (ii) formular una tesis o hipótesis acerca de la ocurrencia del delito, sus circunstancias, móviles y la persona sospechosa, lo que a su vez les lleva a (iii) plasmar unos objetivos de la investigación, que incluyen las actividades probatorias que han de ser realizadas para probar la hipótesis, y a su turno, a medida que encuentran evidencia, (iv) a modificar, ajustar o reemplazar la hipótesis³²⁴.

Este proceso permite que las autoridades realicen las actividades probatorias de manera más provechosa, de una parte, buscando en donde no se indagaría si no se siguiera una hipótesis, y de otra, evitando realizar esfuerzos inútiles³²⁵.

No obstante, encontramos que el esfuerzo probatorio es disperso y no sigue una racionalidad interna. Los funcionarios actúan normalmente de forma automatizada, como si las labores probatorias fueran parte de un conjunto de trámites formales.

³²⁴ Ver Peterson (2005).

³²⁵ Swanson et. al (2009, p. 66) indican que la permanente “conceptualización” de los eventos, mediante la que los investigadores se forman ideas acerca de la manera como sucedieron los crímenes, es un ejercicio mental crucial en la práctica probatoria, entre otras razones, porque aumenta la posibilidad de aplicar tácticas probatorias que no serían utilizadas sin la existencia de estas hipótesis. Claro está, los autores indican que dichos supuestos deben estar en permanente cuestionamiento hasta que estén probados.

Este problema no es nuevo. Un objetivo crucial del sistema acusatorio era imprimirle un contenido más estratégico a la investigación penal realizada desde la FGN. Por ello la Ley N° 906 dispuso la obligación de que las investigaciones tuvieran que seguir una lógica planeada: el programa metodológico está consagrado en el art. N° 207 CPP³²⁶ como una actividad a realizar por el fiscal, con la participación de los investigadores de policía judicial. Consiste en un plan de trabajo de las actividades de investigación, que pretende que ésta siga un orden coherente y una lógica racional, en el que las actividades probatorias estén focalizadas, respondiendo a metas y expectativas previstas con antelación.

A su vez, previendo problemas en la implementación de esta forma de desarrollar la investigación, la FGN junto con la Oficina para la Lucha contra las Drogas y el Delito UNODC y el Programa de Asistencia Legal para América Latina y el Caribe, diseñaron un formato de programa metodológico de la investigación³²⁷. La inclusión de dicho formato en la plataforma virtual de la Fiscalía y la obligatoriedad de utilizarlo para la investigación de todos los delitos fueron consagrados en la Resolución de la Fiscalía N° 3692 de 2008.

A pesar de este esfuerzo –ver el formato del programa metodológico en el Anexo B–, los funcionarios entrevistados indican que la herramienta es percibida como una formalidad que no se utiliza de

³²⁶ Art. N° 207 CPP. Programa metodológico: “Recibido el informe de que trata el art. N° 205, el fiscal encargado de coordinar la investigación dispondrá, si fuere el caso, la ratificación de los actos de investigación y la realización de reunión de trabajo con los miembros de la policía judicial. Si la complejidad del asunto lo amerita, el fiscal dispondrá, previa autorización del jefe de la unidad a que se encuentre adscrito, la ampliación del equipo investigativo. Durante la sesión de trabajo, 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 el desarrollo del programa metodológico de la investigación, el fiscal ordenará la realización de todas las actividades que no impliquen restricción de 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. Los actos de investigación de campo y de estudio y análisis de laboratorio serán ejercidos directamente por la policía judicial”.

³²⁷ En el anexo B incluimos el formato de programa metodológico para fiscales e investigadores.

manera sustantiva, pues en su opinión no aporta a la investigación del homicidio y les quita tiempo de trabajo.

Principalmente por el tiempo necesario para que los fiscales e investigadores se reúnan, la realización del programa metodológico es vista como imposible de cumplir. Un fiscal de la unidad de vida de Bogotá señaló que *“[l]a realización del programa metodológico en conjunto excepcionalmente funciona, porque o bien los investigadores no tienen el suficiente tiempo, o bien el fiscal no tiene el suficiente tiempo (...)”*.

Adicionalmente, los funcionarios indican que algunas de las variables incluidas en el formato, como la narración de los hechos, están incluidas también en otros elementos de la carpeta de investigación. Ello aumenta la percepción de que la elaboración del programa quita, en vez de generar valor.

A su vez, los fiscales consideran que en casos sencillos, o en los que no se tiene una mínima perspectiva de éxito, no vale la pena hacer un plan metodológico. Algunos consideran que su elaboración debería limitarse exclusivamente a la investigación de los homicidios de mayor complejidad, que son aquellos en los que hay pluralidad de víctimas y/o de indiciados.

El escaso uso efectivo del programa metodológico, así como los cuestionamientos a su utilidad en ciertos casos fueron descritos por un jefe de unidad de vida en los siguientes términos: *“es un problema muy berraco, sinceramente no se cumple la norma legal como debía ser el programa metodológico. Precisamente por eso, [porque] no hay el investigador ahí, al pie del fiscal para hacer el programa metodológico como debería ser. ¿Qué se hace ahí? Y Bogotá, que impone elaborar el PM a todo, y (...) a todos los casos, eso es un error grandísimo, dígame usted elaborar el PM de un sujeto que viene allanado. (...) Con una muerte accidental, o un suicidio, nos ponen a hacer el programa metodológico (...)”*.

Por lo anterior, en muchos de los casos en los que se hace un programa metodológico, se hace simplemente por cumplir con el requisito, sin que aporte a la sustancia de la investigación. Incluso, algunos fiscales admiten que no lo hacen ellos mismos, sino que delegan esa labor en sus asistentes. Otro de los fiscales entrevistados señaló: *“eso del PM debe ser discrecional de cada fiscal para orientar*

la investigación... Además, si se elabora no se elabora con toda la técnica, ¿por qué?, porque debería estar el investigador, sentarse, hacer mejor dicho un grupo de trabajo ahí que no existe. O sea que aquí celebraron el programa formalmente. Se llena un formato y se mete al sistema. (...) Porque aquí el que tiene la carga investigativa como policía judicial en su mayor parte son los asistentes. Los asistentes aquí son los que más le jalan a eso. Reciben entrevistas, copian elementos de prueba. Prácticamente el desarrollo de los programas metodológicos lo hacen los asistentes”.

Así, el cumplimiento formal del requisito de elaborar el programa metodológico no está relacionado con la lógica práctica de la investigación. Para esta última, los fiscales siguen elaborando órdenes de trabajo individuales que le entregan al investigador que tenga disponibilidad para cumplirla, de manera independiente del programa metodológico.

Las razones por las que los fiscales no le encuentran valor al programa metodológico resaltan un problema más estructural de la manera como se ha implementado el sistema acusatorio, relativo a la obligación de dejar constancias escritas de las actuaciones. Según un fiscal entrevistado: “[el problema consiste en que] (...) *de un sistema de escritura, mal llamado inquisitivo, nos montaron en un sistema ‘sobreescritural’ llamado oral acusatorio. Aquí todo tiene que ser por escrito, todo es lleno de formatos. Vea los escritos, de todo hay que dejar constancia, de todo hay que dejar evidencias (...)*”. En este sentido, una fiscal radicada de Barranquilla critica la exigencia de formalidades, sugiriendo lo siguiente para un programa metodológico razonable: “[u]n formatico con los cuatro o cinco o diez puntos a evacuar, rapidito. Pero es que... ¿a usted para qué lo ponen en un programa metodológico a narrar los hechos si usted tiene la carpeta en sus manos? Volver a repetir eso. Eso es repita y repita y repita. ¡No! A eso hay que darle agilidad”.

En consecuencia, constatamos que el programa metodológico acaba cumpliendo una función que en neto es negativa. Implica mayores costos de transacción y contribuye al exceso de formalidades escritas, y no parece racionalizar y aumentar la investigación penal estratégica. Al fin de cuentas, lo importante es que la investigación obedezca a una planeación, que a su vez resulta de la formulación de

hipótesis acerca de lo sucedido, concatenada con el planteamiento de objetivos concretos de recolección de evidencia. Como hemos visto en este documento, esto no sucede a pesar de que los funcionarios sí incurren en los costos de la formulación del programa. Aquí, de nuevo, la lógica de lo formal acaba venciendo a la de lo sustancial.

2. La ausencia de una lógica de investigación sistémica

En múltiples documentos anteriores hemos mostrado la carencia de una investigación sistémica que aproveche y analice la existencia de patrones respecto de los sospechosos de delitos, organizaciones criminales, *modus operandi*, regiones, tipos de víctimas o lapsos de tiempo. Constatamos una tendencia a gestionar los casos de manera individual, incidente por incidente, incluso cuando se trata de fenómenos delictivos que normalmente son realizados de forma repetida o en contextos de violencia sistemática. Hemos señalado esta falencia al estudiar la persecución penal de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH³²⁸, delitos cometidos en contra de sindicalistas³²⁹ y los delitos de desplazamiento forzado³³⁰. Para estos estudios encontramos una desconexión entre procesos, incluso cuando evidentemente se trataba de fenómenos delictivos relacionados, por ejemplo, al haber sido presuntamente perpetrados por la misma organización criminal³³¹.

Lo mismo encontramos respecto de la investigación del homicidio. Aunque buena parte de estos casos debe ser tramitada de manera individual, de nuestras entrevistas concluimos que hasta hace unos meses no existían esfuerzos institucionales para detectar y aprovechar patrones de asesinatos. Incluso cuando se trata de conjuntos de casos con hechos, actores o modalidades similares, los espacios en los que

³²⁸ Ver Guzmán, La Rota y Uprimny (2011).

³²⁹ Dejusticia (2010).

³³⁰ La Rota, Montoya, Páramo y Uprimny (2011); los tres documentos que acabamos de citar fueron realizados en una misma época, en parte con fundamento en un trabajo de campo que permitió sacar conclusiones similares respecto de la persecución de todos los delitos. Los hallazgos cualitativos plasmados en estos textos son muy parecidos.

³³¹ Encontramos como excepción el trabajo realizado en la Unidad de Justicia y Paz. Más allá de la posterior insuficiencia de resultados, dicha Unidad llevó a cabo un análisis de la violencia paramilitar por regiones y subgrupos, lo cual posteriormente alimentó varios casos individuales.

los fiscales o investigadores descubren y analizan estas relaciones suelen ser informales, y muchas veces iniciados por casualidad.

Como mencionamos anteriormente en la sección A, la evidencia en otros países indica, de manera consistente, que las estrategias policiales, de prevención o respuesta al crimen, que utilizan técnicas de análisis para priorizar los esfuerzos en asuntos más amplios que los incidentes individuales, como áreas geográficas, sospechosos, momentos, o *modus operandi*, son mucho más efectivas que métodos tradicionales que no focalizan sus esfuerzos³³². Como es claro, la investigación sistémica necesita de la aplicación intensiva de técnicas de análisis sofisticadas, tales como las descritas en el apartado C.III acerca de la utilización de bases de datos y sistemas de información.

La Fiscalía General ha hecho algunos esfuerzos por crear espacios institucionales de análisis transversal de casos. Un ejemplo es la existencia de la Sección de Análisis Criminal –SAC– del CTI, que se encarga de alimentar un software que sirve para encontrar relaciones entre casos. Sin embargo, de las entrevistas con los funcionarios concluimos que los resultados de esta sección parecen ser demorados y no tienen eficacia.

De manera importante, en los últimos meses la FGN ha creado una Unidad de análisis de contexto, en la que se espera estudiar las características transversales de múltiples casos y utilizar dicha información para formular acciones concretas de persecución penal. Por entrevistas con diferentes funcionarios allegados a dicho proyecto, sabemos que la unidad está siendo generosamente financiada y conformada por un grupo grande e idóneo de personas de múltiples profesiones, quienes tuvieron acceso a una capacitación de especialistas internacionales con experiencia en este tipo de análisis. El embrión inicial de la Unidad parece entonces vigoroso. Aunque por ahora no es claro cuál será el plan de acción de la unidad, sus objetivos concretos y las metas sobre las cuales se evaluará su desempeño. En unos meses será posible contar con más información acerca de si logra estar a la par de lo que promete³³³.

³³² Ver Skogan y Frydl (2004).

³³³ Un asunto que parece positivo desde ya, es que la Unidad mencionada busca que los resultados de su análisis sirvan tanto para las labores de investigación penal al crimen, como para las policiales

A pesar de lo anterior, un asunto que es necesario plantear desde ya es que el análisis de patrones de delitos no es relevante sin que de él se derive una clara respuesta institucional. Prever las tareas específicas que deben resultar de la detección de patrones es quizá igual de importante que la capacidad misma de identificar dichos patrones. Por ello, debe existir una orden de conducta que claramente establezca las actividades policiales y judiciales que deben seguir a la identificación de los patrones de criminalidad, incluyendo las metas que éstas deben perseguir, y los funcionarios responsables de ello³³⁴. Falta entonces saber si la FGN está formulando dichos planes.

Además, la ausencia de investigación sistemática no es sólo de la Fiscalía. El INMLCF está en una situación similar. De acuerdo con la directora de la Regional Bogotá de Medicina Legal, a pesar de que el Instituto produce una gran cantidad de información estadística por todos los casos de homicidios que atiende, no cuenta con la capacidad para procesar y analizar toda esta información. Por lo que no cuentan con la capacidad de, por ejemplo, identificar factores de riesgo y posibles medios de mitigación de los mismos.

La misma funcionaria señala que con la información que recoge el INMLCF se construyen las estadísticas publicadas en la revista *Forensis*, pero que Medicina Legal no cuenta con el personal ni con la cultura institucional para hacer análisis más amplios. Según la funcionaria, hoy en día el descubrimiento de patrones y condiciones de riesgo en esta entidad se logra gracias a algunos funcionarios excepcionales con buen olfato forense y muy buena memoria, que a veces logran establecer conexiones entre casos.

3. Discusión de alternativas

Hemos visto que en Colombia la investigación de homicidios es un proceso, casi exclusivamente, reactivo al momento. La poca

de prevención del delito. De acuerdo con Braga et. al. (2011), las habilidades y la información de la investigación penal pueden ser valiosas para alimentar las tareas policiales preventivas.

³³⁴ Por ejemplo, la Estrategia de Respuesta Sistemática a Patrones sugerida por el FBI en Estados Unidos contiene directivas acerca de lo que hay que hacer después de que los analistas detectan patrones de criminalidad. Esto incluye formas de divulgación de los hallazgos, tareas asignadas a distintos funcionarios policiales y de investigación, espacios de coordinación de dichas tareas, y de manera esencial, mecanismos de seguimiento y evaluación acerca de la ejecución de estas tareas y sus consecuencias respecto de los patrones de criminalidad. Ver Santos (2011).

racionalidad de este proceso se manifiesta (i) al nivel de política pública, en las carencias de planeación y focalización previas; (ii) al nivel de la operación de múltiples investigaciones, en la ausencia – hasta hace unos meses– de estrategias analíticas de tipo transversal y sistémico; y (iii) dentro de los casos concretos, en lo difusa y desarticulada que es la ejecución de investigaciones, por ejemplo por el poco uso sustancial del programa metodológico, o el desorden y automatismo en que se expiden las órdenes de policía judicial.

Proponemos alternativas en relación con cada uno de los problemas detectados en esta sección. En primer lugar, en relación con la ausencia de una lógica de investigación sistémica, recomendamos que la nueva unidad de contexto tenga claros unos planes de acción, objetivos concretos y metas medibles, para poder supervisar adecuadamente su desempeño y aplicar los ajustes que sean necesarios en este periodo de implementación inicial. Además, si no los tiene, la Unidad de contexto debe contar con indicadores que se apliquen desde antes de que empiece a operar, con el fin de evaluar su resultado y su impacto en la persecución penal.

A la vez, la FGN ha de prever la manera como ha de reaccionar a la identificación de patrones realizada por la Unidad de contexto, describiendo de forma concreta las actividades específicas, las metas a seguir, y los mecanismos de supervisión y evaluación correspondientes.

En segundo lugar, respecto de la falta de uso, o la ejecución puramente formal del programa metodológico, pueden considerarse dos alternativas de política:

a. Hacer una revisión de todos los sistemas de reporte de información, con el fin de evitar duplicidades en los reportes que deben hacer los fiscales de su actividad investigativa. Con esto no sólo se busca hacer más eficiente el reporte de información, sino también, que la inclusión de información en el programa metodológico cumpla una función sustancial de que las labores de investigación sigan una planeación ordenada y eficiente.

b. Evaluar la utilidad, costos y beneficios de la obligatoriedad del programa metodológico y de la necesidad de plasmarlo por escrito en un formato. En algunos casos podría resultar más práctico y eficiente hacer énfasis sobre la necesidad de planear la investigación en grupos

de trabajo integrados por el fiscal y los investigadores, antes que en el uso automatizado de un formato. En todo caso, debería permitirse mayor flexibilidad en el formato del programa metodológico.

c. Asegurarse de formar y capacitar a investigadores y fiscales sobre la utilidad de la investigación estratégica que sigue una lógica racional, y del papel que cumple el programa metodológico en dicho esfuerzo.

D. COMENTARIOS DE CONCLUSIÓN - RESUMEN DE ALTERNATIVAS DE POLÍTICA

Las múltiples y diversas falencias encontradas durante esta investigación –desde generales, como la formulación de la política criminal, hasta específicas, como las herramientas aplicadas cotidianamente al recoger pruebas– permiten concluir que, más que ajustes, es necesario repensar la investigación penal de crímenes graves y difíciles como el homicidio doloso.

Esto es urgente. Hemos observado que, a pesar de haber disminuido, las tasas de homicidios en Colombia son inaceptablemente altas³³⁵. Pero los resultados de la persecución penal de estos crímenes son deficientes –al proferirse condenas en aproximadamente cinco de cada cien casos que ingresan al sistema acusatorio–, en muy buena medida, debido a las carencias de la etapa investigativa –alrededor de diez de cada cien casos que ingresan superan esta etapa–.

³³⁵ Desde luego, no pretendemos que las tasas de homicidio sean enteramente dependientes de la eficacia de la investigación penal. Pero como mencionamos en este texto, existe cierta evidencia de que dichas tasas están parcialmente asociadas a la capacidad de persecución del sistema penal –no de la intensidad de las penas–, que hemos observado, depende del desempeño del cuerpo investigativo. Esto no descarta la necesidad de múltiples intervenciones adicionales que pueden ser indispensables para prevenir la violencia homicida, incluyendo desde luego múltiples iniciativas policiales (como los esfuerzos de desarticulación de organizaciones criminales, o el enfoque de esfuerzos en lugares urbanos problemáticos), medidas administrativas dirigidas a confrontar factores de riesgo (como las restricciones al porte de armas o al consumo de alcohol), intervenciones de tipo cultural (como las campañas relativas al valor de la vida) e iniciativas dirigidas a disminuir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social, o los obstáculos a la movilidad social. Dependiendo de la evidencia empírica correspondiente, varias de estas alternativas pueden resultar necesarias para disminuir el nivel de homicidios.

Al estudiar el funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación y de su cuerpo de investigación de policía judicial CTI, hemos encontrado serias falencias respecto de (i) la baja capacidad de priorizar transparente y pertinentemente los esfuerzos del aparato de persecución penal, (ii) la desarticulación en la repartición de funciones de investigación, (iii) la inadecuación de perfiles, y la poca capacitación de funcionarios responsables de las actividades de investigación, así como la insuficiente coordinación entre ellos, (iv) la escasa utilización de herramientas probatorias técnicas y la consecuente dependencia excesiva en la evidencia testimonial, y (v) el ejercicio de una actividad investigativa que no sigue la racionalidad de un plan metodológico, y cuyo nivel de análisis se limita a incidentes individuales y no al de conjuntos de casos.

De estos hallazgos observamos que un conjunto característico de carencias prevalece sobre todo el sistema y permea de manera transversal casi todos los niveles y ámbitos de la política pública analizada: *los esfuerzos públicos de persecución penal, y en particular de investigación de crímenes complejos, carecen de elementos de racionalidad de gestión.*

A un nivel general, la política de persecución penal carece de una voluntad explícita de gestión estratégica para focalizar los esfuerzos en aquello que más impacto puede tener, y a su vez para realizar un esfuerzo analítico alimentado de múltiples casos. Por ello en las secciones correspondientes (apartados A y C.IV), proponemos alternativas para el filtro y la priorización de casos, aplicando criterios relativos a, entre otros, la gravedad de los fenómenos criminales, y para la previsión del esfuerzo institucional necesario para reaccionar exitosamente a distintas situaciones delictivas, dependiendo de la dificultad investigativa que las caracteriza. Dado que la FGN ya ha dado pasos prometedores en este sentido, nuestras recomendaciones se dirigen a consolidar la implementación, ejecución y monitoreo de estas intervenciones, en particular, detallar la estructura organizacional y el plan de acción necesarios para la priorización de casos, y a la vez, la formulación de un esquema institucional concreto para la reacción a la identificación de patrones entre procesos.

Por su parte, al nivel de la gerencia, la investigación penal carece de herramientas de dirección para el manejo lógico de los recursos. La

repartición difusa y desarticulada de las tareas de investigación produce, dentro de cada caso, una desconexión entre las distintas actividades realizadas para resolverlo, una ausencia de dirección, supervisión y ejecución unificadas, y la generación de estímulos perversos que promueven que las personas encargadas de los actos urgentes ignoren el objetivo último de la judicialización exitosa del homicidio (apartado C.I). Por lo anterior, planteamos alternativas dirigidas a agilizar los procesos y flujos de información. Siguiendo parcialmente el esquema de investigación que encontramos en la ciudad de Bucaramanga, proponemos la restructuración del esquema de funciones para la investigación penal, la cual incluye la supresión de la etapa de reacción inmediata en los actos urgentes, la dirección unificada a lo largo de toda la investigación, y en el mismo sentido, la ejecución mancomunada de las actividades de indagación a lo largo de toda la investigación. Mostramos cómo una unidad nueva de investigación y judicialización de homicidios dolosos, que pueda realizar las tareas de forma coordinada y unificada, no es inviable en relación con los presupuestos de la FGN y de diferentes entidades territoriales.

Tampoco parece existir un diagnóstico, y menos aún, la formulación de una política de profesionalización de las funciones de investigación. Constatamos que las personas encargadas de distintas tareas de investigación carecen de las características profesionales, las habilidades y la experiencia necesarias para la realización de dichas actividades. Asimismo, constatamos falencias importantes de las iniciativas de formación y capacitación de los funcionarios. Por esto, en el futuro próximo es necesario reforzar el papel de la Escuela de la FGN como herramienta de la política criminal, como mecanismo para la aplicación de programas de la FGN, como guía en el desempeño del sistema investigativo, y en el transcurso de la carrera de los funcionarios, desde su inicio y a lo largo de su paso por diferentes niveles y actividades (apartado C.II).

En consecuencia, sugerimos diseñar una trayectoria en la profesión de investigación penal, con base en un diagnóstico acerca de los perfiles necesarios para ésta, y que ha de estar acompañada por un esfuerzo de crecimiento profesional a través de la formación y la

capacitación de funcionarias, cuando entran y a medida que avanzan en la carrera.

A su vez, muchas herramientas que facilitarían la recolección y análisis de pruebas técnicas son ignoradas. Se desaprovechan tecnologías que ya existen y son enteramente accesibles para la búsqueda pronta y regular en bases de datos y sistemas de información, la pesquisa en fuentes abiertas, y la aplicación de herramientas de identificación y relacionamiento de fotos, ADN, información balística, huellas dactilares, materiales y fibras, entre mucha información que puede ser útil y está disponible (apartado CIII). La FGN debe proveer de herramientas para la utilización de pruebas técnicas, incluyendo la creación, la modificación o la reparación de sistemas de información y bases de datos de información criminalística que ya existen pero que resultan irrelevantes para la investigación cotidiana de homicidios.

En un tercer nivel, las actividades de investigación carecen de un contenido de planificación y administración estratégica. Encontramos que la mayoría de procesos son tramitados de manera automatizada y formalista, sin la existencia de una conceptualización previa y una planificación organizativa que guíen la realización de las diferentes actividades probatorias (apartado C.IV.). Esto se complementa con la desconexión entre las funciones de investigación, que como describimos, impide el direccionamiento unificado de los procesos (apartado C.I). Así, junto con la propuesta de un nuevo esquema de asignación de funciones, sugerimos reevaluar las reglas existentes para que las actividades de investigación sigan un ejercicio de conceptualización y planeación de las tareas de recolección y análisis de evidencia, por ejemplo flexibilizando las formalidades que existen para realizar los programas metodológicos, y a la vez, imprimiéndole un mayor contenido analítico a la gestión de cada investigación. En concreto, a los funcionarios encargados de dirigir y ejecutar la investigación penal, se les debe escoger, evaluar y promover, dependiendo de su éxito en el despliegue de *estrategias* de investigación.

Con estas recomendaciones damos unos primeros pasos para alimentar las modificaciones que han de tener los procesos de investigación penal de crímenes complejos. Sin embargo, dichas

decisiones, dentro de muchas en la política de persecución penal de delitos graves, necesitan de más evidencia con el fin de que estén fundamentadas en evidencia empírica. Por ejemplo, la implementación de alternativas como las sugeridas ha de estar acompañada, desde su formulación, por sistemas de evaluación de su impacto. Esto requiere probablemente de la implementación de pruebas piloto que puedan válidamente ser comparadas con unidades de control a las que no se han aplicado las mismas intervenciones.

En últimas, los cambios en la política de persecución penal necesitarán de profundas modificaciones en el desempeño de la Fiscalía General de la Nación. Aunque llevar a cabo estos cambios puede ser difícil, no es imposible. Muchos funcionarios de la Fiscalía tienen una clara voluntad de hacer bien su labor y se encuentran insatisfechos con la situación actual. Ésta es una oportunidad de cambio que las autoridades pueden aprovechar³³⁶, buscando dar contenido y conseguir apoyo para la consolidación de un sistema acusatorio garantista y eficaz.

³³⁶ Para esto, es necesario guiarse en lo relevante en la teoría y la evidencia empírica disponibles desde la gerencia pública. Acerca de la posibilidad de generar cambios profundos en organizaciones públicas grandes, aprovechando el descontento en las filas de las mismas burocracias, ver Kelman (2005).

Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá. *Manual del primer respondiente*. Secretaría de Salud de Bogotá D.C. Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud Centro Regulador de Urgencias (CRU). Bogotá, (2011).

Ambos Kai Coord. *Selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales. Un estudio comparado*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Proyecto “Apoyo al Proceso de Paz en Colombia en el contexto de la Ley de Justicia y Paz –un ejemplo de justicia transicional–, ProFis”, 2011.

Batts Amthony, Smoot Sean Michael y Scrivner Ellen. “Police Leadership Challenges in a Changing World”. En *New Perspectives in Policing Bulletin*. Washington DC: US Department of Justice, National Institute of Justice. Cambridge: Harvard Kennedy School, Program in Criminal Justice Policy and Management. Julio de 2012.

Bedoya Luis Fernando. *La prueba en el proceso penal colombiano*. Fiscalía General de la Nación. Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses, 2008.

Bergsmo Morten. “The Theme of Selection and Prioritization Criteria and Why it Is Relevant.” En **Bergsmo Morte** (ed.), *Criteria for Prioritizing and Selecting Core International Crimes Cases*. Second Edition. FICHL Publication Series. Oslo: Torkel Opshal Academic Publisher, 2010. pp 7-14.

Bernal Carolina y La Rota Miguel. *El delito de inasistencia alimentaria. Diagnóstico acerca de su conveniencia*. Bogotá, 2012 a. Con el apoyo de USAID. Disponible en:

http://www.dejusticia.org/admin/file.php?table=documentos_publicacion&field=archivo&id=260

Bernal Carolina y La Rota Miguel. *Investigación de delitos complejos en Colombia*. Documento para discusión. Bogotá, 2012 b. CEJA y Dejusticia. Disponible en: http://cejamericas.org/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_download/6384-investigacion-de-delitos-complejos-en-colombia.

Bloch Peter y Weidman Donald. *Managing Criminal Investigations: Prescriptive Package*. Departamento de Justicia de los Estados Unidos. National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice. Washington DC: US Government Printing Office, 1975.

Braga Anthony y Pierce Glenn. “Linking Crime Guns: The Impact of Ballistics Imaging Technology on the Productivity of the Boston Police Department’s Ballistics Unit”. En *Journal of Forensic Sciences*, Vol. 49, No. 4. Julio 2004. Disponible en

http://library-resources.cqu.edu.au/JFS/PDF/vol_49/iss_4/JFS2003205.pdf.

Braga Anthony, Flynn Edward, Kelling George, y Cole Christine. "Moving the Work of Criminal Investigators Towards Crime Control". En *New Perspectives in Policing Bulletin*. Washington DC: US Department of Justice, National Institute of Justice. Cambridge: Harvard Kennedy School, Program in Criminal Justice Policy and Management. Marzo de 2011.

Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA. Persecución de Delitos Complejos. Capacidades de los Sistemas Penales en América Latina. Santiago de Chile, Chile, 2010.

Chisum Jerry y Turvey Brent. "Evidencia Dynamics: Locard's Exchange principle and crime reconstruction." En *Journal of Behavioral Profiling*. Vol. 1. No 1. Enero 2000. Disponible en

http://www.profiling.org/journal/vol1_no1/jbp_ed_january2000_1-1.html

Corporación Excelencia en la Justicia. *Balance de los primeros cinco años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia*. Bogotá, Ed. Kimpres, 2011.

Comisión Asesora de Política Criminal. *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá. Ministerio de Justicia, 2012.

Dejusticia. *Evaluación de la judicialización de delitos contra trabajadores sindicalizados*. 2010.

Cutler Brian y Penrod Steven. *Mistaken Identification: the Eyewitness, Psychology and the Law*. New York: Cambridge University Press, 1995.

Durlauf Steven y Nagin Daniel. "The Deterrent Effect of Imprisonment", en Philip Cook, Jens Ludwig & Justin McCrary, 2011, Controlling Crime: Strategies and Tradeoffs, NBER Books, National Bureau of Economic Research.

Eck John. "Criminal Investigation". En **Cordner Gary y Hale Donna** (eds.), *What Works in Policing? Operations and Administration Examined*. Cincinnati, OH: Anderson Publishing, 1992.

Einar Fife Rolf. "Criteria for Prosecution of International Crimes: the Importance for States and the International Community of the Quality of the Criminal Justice Process of Atrocities, in Particular, for the Exercise of Fundamental Discretion by Key Justice Actors." En **Bergsmo Morte** (ed.) *Criteria for Prioritizing and Selecting Core International Crimes Cases*. Second Edition. FICHL Publication Series. Oslo: Torkel Opshal Academic Publisher, 2010, pp 15-24.

Fiscalía General de la Nación. Portafolio CTI. Bogotá. (s.f.).

Gaviria Alejandro. "Increasing returns and the evolution of violent crime: the Case of Colombia"; en *Journal of Development Economics*; Vol. 61, 2000, pp. 1-25.

Giacalone Joseph L. *The Criminal Investigative Function. A Guide for New Investigators*. Looseleaf Law Publications, 2011.

Goldstein Herman. *Policing a Free Society*. Harper Collins Publishers, 1977.

Greenwood Peter y **Petersilia** Joan. *The Criminal Investigation Process – Vol. I: Summary and Policy Implications*. Santa Mónica CA: Rand Corporation, 1975.

Guzmán Diana, **Revelo** Javier, y **Uprimny** Rodrigo. *Diagnóstico general del Sistema Penal Acusatorio*. Proyecto: Observatorio del Sistema Penal Acusatorio. Bogotá, Dejusticia, 2008.

Guzmán Diana, **La Rota** Miguel Emilio, y **Uprimny** Rodrigo. *Factores de impunidad frente a violaciones graves de los derechos humanos ocurridas en el contexto del conflicto armado colombiano*. Bogotá, Dejusticia, Documento de trabajo de trabajo realizado con el apoyo de la Embajada del Reino Unido, 2011.

Hartmann Mildred. *La Capacidad del sistema judicial colombiano para dar resultados en delitos de connotación social*; en “¿Funciona la Investigación Criminal en la Región?”; Sistemas Judiciales, No. 15. Santiago de Chile, Centro de Estudios de Justicia de las Américas CEJA e Instituto de estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, 2010.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Forensis. Datos para la vida*, 2011. Disponible en:

<http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/estadisticas/forensis/193-forensis-2011>

Keel Jarvis y **Muirhead**. “An Exploratory Analysis of Factors Affecting Homicide Investigations Examining the Dynamics of Murder Clearance Rates”, en *Homicide Studies*, Febrero de 2009, Vol. 13, No. 1, pp. 50-68. Sage Journals.

Kelman Steven. *Unleashing Change; a Study of Organizational Renewal in Government*. Washington DC: Brookings Institution, 2005.

Kreß Clauss y **Grover** Leena. “International Criminal Law Restraints in Peace Talks to end Armed Conflicts of an Non-International Character”. En **Bergsmo** Morten y **Kalmanovitz** Pablo (Eds.), *Law in Peace Negotiations*. Second Edition. FICHL Publication Series. Oslo: Torkel Opshal Academic Publisher, 2010, pp. 41-84

La Rota Miguel. *Desigualdad y crimen en Colombia; Discusión acerca de la literatura empírica*. Dejusticia, 2012. Documento de trabajo, por publicar.

La Rota Miguel, **Montoya** Valentina, **Páramo** Andrés, y **Uprimny** Rodrigo. *Evaluación de la judicialización del desplazamiento forzado*. Bogotá, 2011. Documento de trabajo realizado para el Consejo Noruego para Refugiados.

La Rota Miguel y **Bernal** Carolina. *Políticas de Seguridad y Desigualdad, Diagnóstico Inicial*. Bogotá, Dejusticia, 2011a. Documento de política para discusión. Con el apoyo de la Open Society Foundation.

La Rota Miguel y **Bernal** Carolina. *Sanciones a los adolescentes en el distrito judicial de Medellín*. Prueba Piloto. Consejo Superior de la Judicatura, 2011b. Publicación pendiente.

La Rota Miguel y **Bernal** Carolina. *Experiencias de los países de América Latina en la investigación de delitos complejos*. CEJA y Dejusticia. Bogotá, 2012a. Disponible en: http://cejamericas.org/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_download/6387-experiencias-de-los-paises-de-america-latina-en-la-investigacion-de-delitos-complejos.

La Rota Miguel y **Bernal** Carolina. *Estudios de la investigación de delitos de cierta complejidad. Propuesta metodológica*. Documento de trabajo elaborado por DEJUSTICIA en el marco de un proyecto con CEJA. Bogotá, 2012b. Por publicar.

La Rota Miguel y **Bernal** Carolina. *Independencia judicial y prisión preventiva en Colombia*. Bogotá. Fundación del Debido Proceso Legal –DPLF-, 2013. En proceso de publicación.

La Rota Miguel, **Bernal** Carolina, **Santa** Sandra y **Uprimny** Rodrigo. *Autonomía presupuestal responsable y transparente. Propuesta para reformar el presupuesto del Sistema Judicial*. Bogotá, 2012. Dejusticia. Disponible en línea en:

http://www.dejusticia.org/admin/file.php?table=documentos_publicacion&field=archivo&id=263

Lee David S. y **McCrary** Justin. *The Deterrence Effect of Prison: Dynamic Theory and Evidence*. CEPS Working Paper No. 189, July 2009.

McCue Colleen. "Connecting the dots; Data Mining and Predictive Analytics in Law Enforcement and Intelligence Analysis". En *The Police Chief*; Vol. 70; No 10. Octubre 2003. Alexandria, VA: International Association of Chiefs of Police. Disponible en

http://www.policchiefmagazine.org/magazine/index.cfm?fuseaction=display_arch&article_id=121&issue_id=102003

Nagin Daniel, **Cullen** Francis T., y **Jonson** Cheryl L. "Imprisonment and Reoffending", En *Crime and Justice: A Review of Research*, Vol. 38, 2009, editado por Michael Tonry, University of Chicago Press.

Orentlicher Diane. "Settling Accounts; The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime". En *The Yale Law Journal*. Vol. 100, No 8, Junio 1991, pp. 2537-2615

Peterson Marilyn. "An Analytic Approach to Investigations". En *The Police Chief*. Vol. 72. No 12. Diciembre 2005. Alexandria, VA: International Association of Chiefs of Police.

Ritter Nancy. "DNA Solves Property Crimes (But Are We Ready for That?). En *NIJ Journal*, Issue 261. National Institute Of Justice, Departamento de

Justicia de los Estados Unidos, Washington DC, 2008. Disponible en <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/224084.pdf>.

Saffon María Paula. "Problematic Selection and Lack of Clear Prioritization: The Colombian Experience". En **Bergsmo** Morte (ed.), *Criteria for Prioritizing and Selecting Core International Crimes Cases*. Second Edition. FICHL Publication Series. Oslo: Torkel Opshal Academic Publisher, 2010, pp 127-142.

Sánchez Fabio y **Núñez** Jairo. *Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: el caso de Colombia*. Documento CEDE 2001-02; Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, 2001.

Santamaría Mauricio, **García** Fabián y **Mujica** Ana Virginia. Los costos no laborales y el mercado laboral. Impacto de la reforma de salud en Colombia. Fedesarrollo, 2009. Disponible en: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/WP-No.-43-Los-costos-no-salariales-y-el-mercado-laboral.pdf>.

Santos Roberto. "Systematic Pattern Response Strategy; Protecting the Beehive." En *FBI Law Enforcement Bulletin*. Febrero 2011.

Skogan Wesley y **Frydl** Kathleen. *Fairness and Effectiveness in Policing; The Evidence*. National Research Council, Committee on Law and Justice, Division on Behavioral and Social Sciences and Education. Washington DC: National Academy of Sciences, The National Academies Press, 2004.

Swanson Charles, **Chamelin** Neil, **Territo** Leonard, **Taylor** Robert. *Criminal Investigation*. New York: McGraw Hill, 2009.

ANEXO A.

Descripción de ejercicios empíricos

En este anexo describimos las características del análisis descriptivo que hicimos en los apartados A.II y A.III del texto. Describimos las características y limitaciones de la base de datos de la FGN, la depuración que realizamos para seleccionar 152 delitos, el contenido que escogimos para varios de los delitos seleccionados, y la construcción de las variables de gravedad y dificultad.

La base de datos de la Fiscalía. La base de datos suministrada por la FGN contiene las actuaciones realizadas por dicha autoridad, dentro de la Ley Nº 906 de 2004, entre 2005 y final de mayo de 2012. Contiene listas numéricas de, entre otras actuaciones, noticias criminales (ingresos de casos), formulaciones de imputación, archivos, formulaciones de acusación³³⁷ y sentencias. Los archivos pueden desagregarse de acuerdo con los fundamentos de esta decisión³³⁸; las sentencias se desagregan en condenatorias y absolutorias, y a su vez, en aceptación de cargos, acuerdos con la FGN y “acusación directa”, que se refiere a la confrontación entre defensa y fiscal en juicio. Por su parte, la base de datos de estas actuaciones puede filtrarse de acuerdo con el año de la actuación con y el delito por el que se tramita el caso.

A pesar de la utilidad de la base de datos, ésta tiene varios problemas que es necesario exponer, para una mejor comprensión del ejercicio que hemos realizado, y para tener en cuenta al interpretar nuestros resultados y sus limitaciones. Estos problemas son, en resumen:

1. La base de datos necesita de cierto trabajo para que resulte ser información útil. Las actuaciones descritas están expuestas en listas numéricas, que tras aplicar los filtros que se estimen convenientes, se tienen que sumar para conseguir el número de actuaciones con las

³³⁷ En el análisis realizado en la sección A del documento no incluimos las acusaciones. Esto, pues el número de acusaciones es menor al de imputaciones, lo cual se explica por las múltiples situaciones en las que el imputado acepta cargos o perfecciona acuerdos con la FGN, y suprime así la necesidad de una formulación de acusación. En consecuencia, las acusaciones no son una buena medida del flujo de casos entre la imputación y la sentencia.

³³⁸ En aplicación del art. Nº 79 del CPP y del Auto de 5 de julio de 2007 de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

características requeridas. Así, el trabajo en esta base de datos involucra una labor de carpintería cuasi-manual, mediante la que se suman los dígitos resultantes de las órdenes introducidas. Como esto implica un riesgo mayor de errores de digitación, todos los cálculos fueron realizados doblemente.

2. Como indicamos en el texto original, la base de datos ofrece un agregado de actuaciones con ciertas características. Pero no constituye un sistema de información que exponga las actuaciones de cada caso. Es decir, no sigue un flujo de observaciones. Por lo tanto, las actuaciones en algún año pueden corresponder a casos por las que se surtieron otras actuaciones en años diferentes.

Esto es importante al comparar agregados de actuaciones, por ejemplo de imputaciones vs. ingresos. Aunque dicha comparación puede dar una idea de la labor de las autoridades respecto de un universo de casos para los que podrían realizarse dichas labores, no es completamente exacto al relacionar las distintas actuaciones que se dan para cada caso específico. Para dicho análisis de flujo, se requieren cálculos más sofisticados, y sería necesario acceder al sistema de información SPOA de la Fiscalía.

3. La clasificación del detalle de los delitos en la base de datos no es totalmente sistemática. Al parecer, diferentes funcionarios escogen distintas maneras de alimentar la base de datos. Un mismo delito, por ejemplo el homicidio, puede estar incluido en referencias delictivas genéricas como “homicidio simple”, títulos del Código Penal como “delitos contra la vida y la integridad personal”, o referencias específicas, como “homicidio agravado”.

Razonablemente podemos indicar que no existen traslapes de un mismo caso clasificado en diferentes categorías delictivas; la base de datos no está contando un mismo caso dos veces. Pero no podemos asegurar la exhaustividad de cada categoría; es decir que no haya homicidios agravados clasificados como homicidios simples. Los casos incluidos dentro de títulos del Código Penal son excepcionales, y al ignorar a cuál delito específico corresponden, decidimos descartarlos. Pero para evitar excluir información valiosa nos abstuvimos de desagregar manifestaciones específicas de delitos, por ejemplo el homicidio simple o agravado. En algunos casos, las diferencias entre delitos parecen suficientemente claras, como puede suceder entre

homicidios culposos, dolosos y en persona protegida, o entre secuestro simple y agravado –que corresponden a comportamientos punibles muy distintos– (no se incluye una categoría de “secuestro”, lo cual hubiere sido problemático).

4. No pudimos saber bien cuáles son los criterios para clasificar los casos en los que la Fiscalía identifica un concurso de diferentes delitos. Las personas en la FGN a las que intentamos indagar no tenían claridad en el asunto. Asumimos que el funcionario respectivo toma la decisión dependiendo de la importancia –gravedad quizás– del delito; pero desconocemos los criterios tenidos en cuenta para ello.

5. Advertimos algunos problemas de digitación, por ejemplo, con casos para los que se reportan actuaciones para años anteriores a 2005, momento en el que todavía no regía el sistema acusatorio. Dichos casos excepcionales quedaron excluidos del análisis, dependiendo de la relevancia del error respecto de la información que buscábamos. Por ejemplo, al hacer análisis año por año, una entrada que refleja una actuación anterior a 2005 queda descartada. Pero dicha entrada puede quedar incluida si se trata de un análisis de la totalidad del periodo sobre el que la base de datos tiene información (de 2005 a 2012) y para la que resulta irrelevante el año en el que se realizó la actuación.

Depuración de delitos para esquema de priorización en apartado

A.III. Obtuvimos una selección de 152 delitos, a partir de 962 entradas delictuales que contiene la base de datos. Descartamos delitos que (i) equivalían a menos del 0,01% de las entradas³³⁹, y (ii) aquellos que exclusivamente establecen sanciones de multa³⁴⁰.

Contenido de delitos. En nuestros ejercicios agrupamos algunos delitos en la base de datos de la siguiente manera:

i. *Homicidios.* Agrupamos homicidio “simple” y agravado, como dolosos. Los distinguimos de homicidios culposos. Excluimos homicidios por piedad, y preterintencionales. En los análisis en los apartados A.II y A.III., separamos homicidios dolosos de homicidios en persona protegida. En el análisis en la sección B, juntamos estos dos fenómenos, que aunque

³³⁹ Exceptuamos algunos delitos que son excepcionalmente graves o paradigmáticos, tales como los delitos en contra del derecho internacional humanitario.

³⁴⁰ Al pasar de la lista amplia de delitos, a una lista reducida de 152, los promedios de gravedad y dificultad variaron casi cero. Esto significa que nuestro filtro no parece haber sesgado el grupo de delitos que a nuestro entender son más o menos graves, o más o menos difíciles.

reconocemos como hechos punibles distintos, los tratamos como un mismo fenómeno de violencia homicida intencional.

ii. *Lesiones*. En el análisis del apartado A.II juntamos todas las lesiones dolosas (por diferentes daños causados por ejemplo). Para el apartado A.III. separamos dependiendo del daño causado, para así distinguir entre diferentes niveles de gravedad. En ambos análisis excluimos lesiones al feto.

iii. *Delitos de “estupefacientes”*. Incluimos todos los comportamientos descritos en el art. N° 376 del Código Penal, como tráfico, fabricación, o porte de estupefacientes. Del análisis en el apartado A.II. excluimos otras manifestaciones delictuales tales como tráfico de sustancias para la producción o destinación ilícita de muebles e inmuebles.

iv. *Armas*. Incluimos todos los casos de “fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones” de acuerdo con el art. N° 365 del Código Penal. Del análisis en el apartado A.II. excluimos otras manifestaciones, relacionadas por ejemplo con armas químicas, o delitos de disparo de arma.

v. *Agrupamiento de algunos delitos*. Para el análisis en el apartado A.II, expusimos algunos resultados de grupos de delitos, como los delitos contra el derecho internacional humanitario, contra la libertad individual, contra el patrimonio, contra el orden económico, contra la administración pública, o contra el régimen constitucional. Estos grupos excluyen todos los delitos que explícitamente están diferenciados en el texto, e incluyen todos los demás que están incluidos en el título del Código Penal correspondiente. Por ejemplo, en relación con los delitos contra la administración pública, excluimos de dicho grupo el cohecho, el peculado y la violencia contra servidor público –cuyos resultados se muestran individualmente, y que son diferentes de los del resto del grupo–; e incluimos concusión, cohecho, celebración indebida de contratos, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, prevaricato, abusos de autoridad, usurpación y abuso de funciones públicas, delitos contra servidores públicos, e utilización indebida de información.

En el análisis del apartado A.III, nos abstenemos de hacer estas agrupaciones, y desagregamos todos los delitos que pueden estar incluidos en los grupos mencionados, que pueden tener diferentes

niveles de gravedad. Esto, siempre y cuando cumplan los requisitos señalados para la depuración de delitos.

Construcción de mediciones de gravedad y dificultad (apartado A.III.). Calculamos índices de gravedad y dificultad que van de uno a cuatro. En una parte, el índice de gravedad está dividido en tres subíndices que se refieren a (i) la mediana entre el mínimo y el máximo de la pena establecida en el Código Penal –que clasificamos entre uno y cuatro–, (ii) el daño individual causado, específicamente la vulneración de los derechos de las víctimas, y (iii) el costo social del fenómeno delictivo –en el que puede incidir que un delito que individualmente causa poco daño, puede ser parte de un fenómeno delictivo que produce altos costos sociales–.

Por otra parte, la dificultad está calculada a partir de dos subíndices que miden los recursos necesarios para concluir (i) si se presentó o no un hecho delictivo –lo cual puede ser complejo en delitos de tipo financiero por ejemplo–, y (ii) quién es el responsable –lo que para algunos delitos puede ser sencillo una vez se conoce la existencia del hecho punible–.

Con excepción de las penas dispuestas por el legislador, todos los subíndices se construyeron en un ejercicio subjetivo. Dichas mediciones fueron construidas por tres investigadores de Dejusticia y un ex Fiscal y litigante. Realizamos un ejercicio para discutir acerca de los índices asignados en cada delito en los casos en los que hubiere desacuerdo después del ejercicio individual inicial. No aplicamos un promedio de las valoraciones de los calificadores.

Los principales resultados para los 152 delitos son los siguientes:

	Gravedad						Dificultad	
	Pena	Índice pena	Daño individual	Daño social	Índice sin pena	Índice de gravedad	Identificación del delito	Índice de dificultad
Promedio	126	1,43	2,25	2,68	2,47	2,12	2,37	2,55
Mediana	96	1,43	2,00	2,75	2,25	1,99	2,50	2,50
Mínimo	18	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Máximo	600	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	3,75
25%	67	1,00	1,50	2,00	2,00	1,67	2,00	2,00
75%	141	1,43	3,00	3,00	2,75	2,45	3,00	3,00
90%	240	2,29	4,00	4,00	3,75	3,14	3,50	3,25

ANEXO B.

Formatos.

1-Formato único de noticia criminal (FPJ2)

USO EXCLUSIVO POLICÍA JUDICIAL									
N° CASO									
No. Expediente CAD					Dpto. Mpio. Ent. U. Receptora Año Consecutivo				
FORMATO ÚNICO DE NOTICIA CRIMINAL –FPJ-2–									
Este formato será diligenciado por los servidores con funciones de Policía Judicial en aquellos eventos en que la actuación no inició de manera oficiosa									
Fecha:		D		M		A		Hora:	
Departamento									
Municipio									
I. TIPO DE NOTICIA									
Marque con X, según corresponda:									
Denuncia		¿El usuario es remitido por una entidad? ☐ SÍ ☐ NO				Fecha D M A			
Querella		¿Cuál? _____							
Petición Especial		Nombre de quien remite _____							
Reproducción de registros (Compulsa de copias)		Cargo _____							
II. DELITO									
1. _____									
2. _____									
3. _____									
4. _____									
5. _____									
III. DATOS SOBRE LOS HECHOS									
<i>Se hace constar que el denunciante ha sido informado sobre la obligación legal que tiene toda persona mayor de 18 años de denunciar cualquier hecho de que tenga conocimiento y que las autoridades deban investigar de oficio, de la exoneración del deber de denunciar contra sí mismo, contra su cónyuge o compañero permanente, parientes en 4º grado de consanguinidad, de afinidad o civil, o hechos que haya conocido en el ejercicio de una actividad amparada por el secreto profesional; que la presente denuncia se realiza bajo la gravedad de juramento y acerca de las sanciones penales impuestas a quien incurra en falsa denuncia. (Artículos 67, 68, 69 del C.P.P., y 435 y 436 C.P.).</i>									
Fecha de comisión de los hechos		D		M		A		Hora	
(Para delitos de ejecución continuada diligencie el siguiente espacio:)									
Fecha inicial de comisión de los hechos		D		M		A		Hora	
Diligencie únicamente si es posible determinar esta fecha:									
Fecha final de comisión de los hechos		D		M		A		Hora	
Lugar de comisión de los hechos:									
Departamento				Municipio					
Localidad o Zona						Barrio			
Versión 18/11/05									
Hoja No. ____ de ____									

Dirección _____

Sitio específico _____

¿Uso de armas? No _____ Sí _____

De fuego ☐ Blanca ☐ Contundente ☐ No sabe ☐ Otra ☐ Cuál _____

¿Uso de sustancias tóxicas? No _____ Sí _____

Relato de los hechos (describir circunstancias de tiempo, modo y lugar de los acontecimientos):

(En caso de requerir más espacio, diligenciar hoja en blanco anexa relacionando el número de Noticia Criminal).

IV. DATOS DEL DENUNCIANTE O QUERELLANTE

Versión 18/11/05 Hoja No. ____ de ____

(Cuando sea más de un denunciante diligencie el anexo 1)

Primer nombre _____ Segundo nombre _____

Primer apellido _____ Segundo apellido _____

Documento de Identidad C.C. ☐ Otra _____ No. _____ de _____

Edad: años. Género: M ☐ F ☐ Fecha de nacimiento: D M A

Lugar de nacimiento País _____ Departamento _____ Municipio _____

Profesión _____ Oficio _____

Estado civil _____ Nivel educativo _____

Dirección residencia _____ Barrio _____ Teléfono _____

País _____ Departamento _____ Municipio _____ Teléfono oficina _____

Dirección notificación _____ Barrio _____ Teléfono _____

Relación con el indiciado _____

Estimación de los daños y perjuicios (en delitos contra el patrimonio): \$ _____

V. DATOS DE LA VÍCTIMA

(Cuando no es el mismo denunciante. Si hay más de una víctima diligencie el anexo 2).

Se informa a la víctima el contenido de los artículos 11, 136 y 137 del Código de Procedimiento Penal, en cuanto a la información que debe conocer en su calidad de víctima y el derecho a intervenir en todas las fases de la actuación penal, de conformidad con las reglas señaladas en la norma procesal penal.

Primer nombre _____ Segundo nombre _____

Primer apellido _____ Segundo apellido _____

Documento de Identidad C.C. ☐ Otra _____ No. _____ de _____

Edad: años. Género: M ☐ F ☐ Fecha de nacimiento: D M A

Lugar de nacimiento País _____ Departamento _____ Municipio _____

Profesión _____ Oficio _____

Estado civil _____ Nivel educativo _____

Dirección residencia _____ Barrio _____ Teléfono _____

País _____ Departamento _____ Municipio _____ Teléfono oficina _____

Dirección notificación _____ Barrio _____ Teléfono _____

Relación con el denunciante _____

Versión 18/11/05

Hoja No. ____ de ____

Características morfofotográficas

Datos relacionados con padres y familiares de la víctima

Nombres	Apellidos	Parentesco	Dirección	Teléfono

VI. DATOS DEL INDICIADO

(Cuando sea más de un indiciado diligencie el anexo 3).

En averiguación

Sí

No

Primer NombreSegundo Nombre

Primer ApellidoSegundo Apellido

Documento de Identidad

C.C.

☐

otra

No.de

Edad:años. Género:

M

☐

F

☐

 Fecha de nacimiento:

D

M

A

Lugar de nacimiento País Departamento Municipio

Profesión Oficio Nivel educativo

Dirección residencia Barrio Teléfono

País Departamento Municipio

Entidad donde labora Cargo Dirección Teléfono

Dirección notificación Barrio Teléfono

Relación con el denunciante

Alias

Estado civil Nombre del cónyuge o compañero permanente

Datos relacionados con padres y familiares

Nombres	Apellidos	Parentesco	Dirección	Teléfono

Características morfofotográficas

VII. DATOS RELACIONADOS CON BIENES DEL INDICIADO

Tipo de bien	Identificación del bien	Dirección

Entidad Financiera	Tipo de Cuenta	Número de cuenta	Sede de la cuenta

VIII. DATOS DE LOS TESTIGOS

(Cuando sea más de un testigo diligencie el anexo 4).

Primer nombre _____ Segundo nombre _____

Primer apellido _____ Segundo apellido _____

Documento de Identidad C.C. ☐ Otra _____ No. _____ de _____Edad: años. Género: M ☐ F ☐ Fecha de nacimiento: D M A

Lugar de nacimiento País _____ Departamento _____ Municipio _____

Profesión _____ Oficio _____

Estado civil _____ Nivel educativo _____

Dirección residencia _____ Barrio _____ Teléfono _____

Dirección sitio de trabajo _____ Barrio _____ Teléfono _____

Dirección notificación _____ Barrio _____ Teléfono _____

Relación con el indiciado _____

IX. VEHÍCULOS

(Registre esta información si el hecho involucra vehículos).

El vehículo fue hurtado

Sí	No
----	----

Marca _____ Placa _____ Modelo _____

Clase _____ Servicio _____ Color _____

No. Motor _____ No. Chasis _____

No. Serie _____ Asegurado

Sí	No
----	----

Compañía _____ No. Póliza _____

Existen otros bienes involucrados No ☐ Sí ☐ Detallarlos en el relato de los hechos

Lugar en donde se encuentra _____

Versión 18/11/05

Hoja No. ____ de ____

Firmas

Denunciante

Autoridad receptora

Autoridad a la cual se remitirá esta denuncia:

Entidad		Especialidad		Código Fiscal			
Nombre y apellido del fiscal:							

X. INFORMACIÓN RELACIONADA CON EL CENTRO DE CONCILIACIÓN O CONCILIADOR

(Únicamente para querellas).

Departamento	
Municipio	

Conciliador o Centro de Conciliación:

Fecha de recibo D M A Hora Fecha de envío D M A Hora

Dirección:

USO EXCLUSIVO POLICÍA JUDICIAL
N° CASO

Versión 18/11/05

Hoja No. ____ de ____

[illegible]

USO EXCLUSIVO POLICÍA JUDICIAL									
N° CASO									
No. Expediente CAD		Dpto.		Mplo.	Ent.	U. Receptora	Año	Consecutivo	

ANEXO No. 2.

■ DATOS DE LA VÍCTIMA
(Cuando no es el mismo denunciante)

Se informa a la víctima el contenido de los artículos 136 y 137 del Código de Procedimiento Penal, en cuanto a la información que debe conocer en su calidad de víctima y el derecho a intervenir en todas las fases de la actuación penal de conformidad con las reglas señaladas en la norma procesal penal.

Primer nombre _____ Segundo nombre _____

Primer apellido _____ Segundo apellido _____

Documento de Identidad C.C. ☐ Otra ☐ No. _____ de _____

Edad: años. Género: M ☐ F ☐ Fecha de nacimiento: D M A

Lugar de nacimiento País _____ Departamento _____ Municipio _____

Profesión _____ Oficio _____

Estado civil _____ Nivel educativo _____

Dirección residencia _____ Barrio _____ Teléfono _____

País _____ Departamento _____ Municipio _____

Entidad donde labora _____ Dirección _____ Teléfono _____

Dirección notificación _____ Barrio _____ Teléfono _____

Relación con el denunciante _____

Ociso ☐ SÍ ☐ NO Situación _____

Características morfofotográficas _____

Datos relacionados con padres y familiares de la víctima

Nombres	Apellidos	Parentesco	Dirección	Teléfono

Versión 18/11/05 Hoja No. ____ de ____

USO EXCLUSIVO POLICÍA JUDICIAL	
Nº CASO	
No. Expediente CAD	Dpto. Mpio. Ent. U. Receptora Año Consecutivo

ANEXO No. 3.

[DATOS DEL INDIADO]

En averiguación Sí No

Primer nombre Segundo nombre

Primer apellido Segundo apellido

Documento de Identidad C.C. ☐ otra No. de

Edad: [] años. Género: M F Fecha de nacimiento: D [] M [] A [][][][][]

Lugar de nacimiento País Departamento Municipio

Profesión Oficio Nivel educativo

Dirección residencia Barrio Teléfono

País Departamento Municipio

Entidad donde labora Cargo Dirección Teléfono

Dirección notificación Barrio Teléfono

Relación con el denunciante

Alias

Estado civil Nombre del cónyuge o compañero permanente

Datos relacionados con padres y familiares

Nombres	Apellidos	Parentesco	Dirección	Teléfono

Características morfofotográficas

DATOS RELACIONADOS CON BIENES DEL INDIADO

Tipo de bien	Identificación del bien	Dirección

Entidad financiera	Tipo de cuenta	Número de cuenta	Sede de la cuenta

USO EXCLUSIVO POLICÍA JUDICIAL									
N° CASO									
No. Expediente CAD	Dpto.	Mpio.	Ent.	U. Receptora	Año	Consecutivo			

ANEXO No. 4.

DATOS DE LOS TESTIGOS

Primer nombre _____ Segundo nombre _____

Primer apellido _____ Segundo Apellido _____

Documento de Identidad C.C. ☐ Otra ☐ No. _____ de _____

Edad: años. Género: M ☐ F ☐ Fecha de nacimiento: D M A

Lugar de nacimiento País _____ Departamento _____ Municipio _____

Profesión _____ Oficio _____

Estado civil _____ Nivel educativo _____

Dirección residencia _____ Barrio _____ Teléfono _____

Entidad donde labora _____ Dirección _____ Teléfono _____

Dirección notificación _____ Barrio _____ Teléfono _____

Relación con el denunciante _____

Versión 18/11/05 Hoja No. ____ de ____

2. Informe ejecutivo (FPJ3)

										USO EXCLUSIVO POLICÍA JUDICIAL									
										Nº CASO									
No. Expediente CAD										Dpto. Mpio. Ent. U. Receptora Año Consecutivo									

INFORME EJECUTIVO –FPJ-3–											
Este formato será diligenciado por servidores en ejercicio de funciones de Policía Judicial para reportar actos urgentes y otros actos posteriores de investigación relevantes											

Departamento		Municipio		Fecha		Hora				
--------------	--	-----------	--	-------	--	------	--	--	--	--

1. DESTINO DEL INFORME

2. INFORMACIÓN DEL REPORTE DE INICIACIÓN

Fecha D M A Hora Servidor contactado _____

Ministerio público enterado _____

3. DELITO

1.
2.
3.
4.

4. LUGAR DE LOS HECHOS

Dirección _____ Zona _____

Barrio _____ Localidad _____ Vereda _____

Características _____

5. NARRACIÓN DE LOS HECHOS (en forma cronológica y concreta)

Fecha de los hechos _____

(En caso de requerir más espacio para diligenciar esta casilla, utilizar hoja en blanco anexa relacionando el número de Noticia Criminal).

6. IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL INDICIADO/IMPUTADO (Cuando sea más de un indiciado diligencie anexo)

Versión 18/11/05

[illegible]

10. DESCRIPCIÓN DE EMP Y EF RECOLECTADOS (indique sitio de remisión bajo Cadena de Custodia)

11. VEHÍCULOS (diligencie informe técnico sólo si es útil)

Marca	Clase	Color	Propietario	Placas

12. DATOS RELACIONADOS CON BIENES DEL INDICIADO

Tipo de bien	Identificación del bien	Dirección

Entidad Financiera	Tipo de cuenta	Número de cuenta	Sede de la cuenta

13. ANEXOS

14. SERVIDOR DE POLICÍA JUDICIAL

Entidad	Código	Grupo de PJ	Servidor

Firma,

Versión 18/11/05

3. Actuación del primer respondiente (FPJ4)

										USO EXCLUSIVO POLICÍA JUDICIAL									
										Nº CASO									
No. Expediente CAD		Dpto.		Mpio.		Ent.		U. Receptora		Año		Consecutivo							

ACTUACIÓN DEL PRIMER RESPONDIENTE –FPJ-4–															
Departamento				Municipio				Fecha				Hora			

1. LUGAR DE LOS HECHOS

DIRECCIÓN: _____

UBICACIÓN EXACTA:

BARRIO _____ ZONA _____

LOCALIDAD _____ VEREDA _____

CARACTERÍSTICAS:

HORA PROBABLE DE OCURRENCIA DE LOS HECHOS _____

2. PROTECCIÓN AL LUGAR DE LOS HECHOS

ACORDONAMIENTO SI ☐ NO ☐

3. OBSERVACIONES DEL LUGAR DE LOS HECHOS

¿HUBO ALTERACIÓN DEL LUGAR DE LOS HECHOS? SI ☐ NO ☐

¿POR QUÉ?

INTERVINIENTES _____

OBSERVACIONES _____

4. INFORMACIÓN OBTENIDA SOBRE LOS HECHOS (Breve descripción)

5. VÍCTIMAS

HERIDAS ☐ ¿CUÁNTAS? _____

NOMBRES Y APELLIDOS	IDENTIFICACIÓN	LUGAR DE REMISIÓN

MUERTAS ☐ ¿CUÁNTAS? _____

Versión 09/06/05

NOMBRES Y APELLIDOS	IDENTIFICACIÓN	LUGAR DE REMISIÓN

Versión 09/06/95

6. VEHÍCULOS IMPLICADOS

SINO

MARCA	CLASE	COLOR	TIPO	PLACAS

7. PERSONAS CAPTURADAS

NOMBRES Y APELLIDOS	IDENTIFICACIÓN	DIRECCIÓN Y TELÉFONO

8. ARMAS INCAUTADAS A LAS PERSONAS CAPTURADAS (Descripción)

9. TESTIGOS DE LOS HECHOS

NOMBRES Y APELLIDOS	IDENTIFICACIÓN	DIRECCIÓN Y TELÉFONO

10. PRIMER RESPONDIENTE

NOMBRES Y APELLIDOS	ENTIDAD	IDENTIFICACIÓN	DIRECCIÓN Y TELÉFONO

¿FUE RELEVADO?

SINO

FECHA DE RELEVO

D

M

A

HORA DE RELEVO

FIRMA

11. SERVIDOR QUE REALIZA EL RELEVO

NOMBRES Y APELLIDOS	ENTIDAD	IDENTIFICACIÓN	DIRECCIÓN Y TELÉFONO

FIRMA

12. CONSTANCIA DE RECIBO DEL LUGAR DE LOS HECHOS

NOMBRES Y APELLIDOS	ENTIDAD	IDENTIFICACIÓN	DIRECCIÓN Y TELÉFONO

FECHA

D

M

A

HORA DE RECIBO

FIRMA

Versión 09/06/05

4. Inspección técnica a cadáver (FPJ10)

USO EXCLUSIVO POLICÍA JUDICIAL										
Nº CASO										
No. Expediente CAD					Dpto.	Mpio.	Ent.	U. Receptora	Año	Consecutivo

INSPECCIÓN TÉCNICA A CADÁVER –FPJ-10–									
Este formato será diligenciado por Policía Judicial									
Departamento		Municipio		Fecha		Hora			

I. DESTINO DEL INFORME:

Grupo/turno _____

En _____, siendo las _____ horas del día _____ () del mes de _____, de dos mil _____ (), de conformidad con el contenido de los artículos 213 y 214 del Código de Procedimiento Penal, los suscritos servidores de Policía Judicial _____

bajo la coordinación de _____ cargo _____

identificado como aparece al pie de su firma, se trasladaron al lugar ubicado en _____

con el fin de efectuar inspección técnica al lugar de los hechos y al cadáver.

II. INFORMACIÓN GENERAL

1. Zona donde ocurrieron los hechos: _____ barrio _____

Dirección _____ otros _____

Fecha de los hechos _____

Sitio de los hechos: Residencia _____ Sitio de Recreación _____ Vía pública _____ Sitio de trabajo _____

Vehículo _____ Despoblado _____ Desconocido _____ Otros _____ ¿Cuál? _____

2. Lugar de diligencia: _____

Dirección _____ Otros _____

Vía pública _____ Recinto cerrado _____ Objeto movable _____ Campo abierto _____ Residencia _____ Sitio de recreación _____ Vía pública _____ Sitio de trabajo _____ Vehículo _____ Despoblado _____

Otro _____

3. Nombre del occiso _____

Sexo: F _____ M _____ Edad _____ Identificación _____ Ocupación _____

Profesión _____ Estado civil _____

Nombre de los padres _____

Lugar y fecha de nacimiento _____

Residencia _____

4. Hubo otros muertos: SÍ _____ NO _____ ¿Cuántos? _____

Relación de otras Actas de Inspección de Cadáver _____

5. ¿Hubo heridos en el mismo hecho?: SÍ _____ NO _____ ¿Cuántos? _____

Versión 18/11/05

[illegible]

IV. EXAMEN EXTERNO DEL CUERPO

1. Posición:

Natural _____ Artificial _____ Orientación: Cabeza _____ Pies _____
Cuerpo decúbito: Dorsal _____ Abdominal _____ Lateral: Derecho _____ Izquierdo _____
Fetal _____ Genupectoral _____ Sedente _____ Semisedente _____
Suspendido: Totalmente _____ Parcialmente _____
Sumergido: Totalmente _____ Parcialmente _____
Describa otros aspectos que observe respecto a la posición como: superficie de soporte, elemento utilizado para la suspensión, medio de inmersión, etc. _____

Cabeza

MSD	_____	Mano	_____
MSI	_____	Mano	_____
MID	_____	Pie	_____
MII	_____	Pie	_____

Prendas: Desnudo _____ Semidesnudo _____ Vestido _____

2. Descripción

Detalle las prendas de vestir incluyendo las interiores, si es posible; calzado, color, talla y textura y escriba las condiciones en que se encuentran incluyendo daños, manchas, adherencias como residuos de pólvora, biológicos, fibras y otras características que puedan ser útiles para la investigación.

En caso de ser necesario realizar modificaciones y procedimientos a las prendas, deje las constancias respectivas.

En caso de ser hospitalizado debe solicitar formato de inventario de pertenencias, EMP Y EF con el registro de Cadena de Custodia.

3. Pertenencias

3.1. Descripción de joyas:

3.2. Descripción documentos:

3.3 Descripción de títulos valores y/o dinero

3.4 Otros

Nombres y apellidos de la persona a quien se le entregan las pertenencias

Parentesco _____ C.C. _____ Firma _____

Nota: En el evento de que no se encuentre familiar en la escena o se trate de NN, las pertenencias serán enviadas al INML como EMP con fines de identificación y serán entregadas una vez el familiar se acerque a reclamar el cuerpo.

V. CRONOTANATOLOGÍA EN LA ESCENA

Signos *post mortem*:

Tempranos: _____

Tardíos: _____

Posible fecha y hora de muerte: _____

¿Cómo la determina? _____

Hipótesis de manera de muerte _____

Hipótesis de causa de la muerte _____

VI. DESCRIPCIÓN MORFOLÓGICA DEL CADÁVER

Color de piel: Blanca _____ Negra _____ Trigueña _____ Albina _____ Estatura: Baja _____ Media _____ Alta _____

Contextura: Obesa _____ Robusta _____ Atlético _____ Mediana _____ Delgada _____

Aspecto: Cuidado _____ Descuidado _____

Observaciones: _____

Señales particulares: _____

Signos de violencia

Solo en el caso en que las partes estén descubiertas, describa las lesiones en su apariencia externa e indique la región corporal donde se encuentran.

Versión 18/11/05

VII. ACTIVIDAD EN EL LUGAR DE LOS HECHOS**1. LOFOSCOPISTA / DACTILOSCOPISTA**

¿Se realiza exploración lofoscópica dentro de la diligencia? Sí _____ NO _____

¿Anexa formato de exploración dactiloscópica? Sí _____ NO _____

¿Se practicaron registros decadactilares de descarte? Sí _____ NO _____

Si se realizaron registros decadactilares de descarte relacione las personas registradas con su documento de identidad y lugar de residencia.

Nombres y apellidos	No. documento de identidad	Lugar de residencia

¿Se utilizaron luces forenses? Sí _____ NO _____

¿Se recuperó documento de identidad del occiso dentro de la diligencia? Sí _____ NO _____

Cuáles y número _____

¿Cómo se obtuvo? _____

¿Se envía el documento de identidad a Medicina Legal? Sí _____ NO _____

Elabore y anexe los registros de cadena de custodia correspondientes a su actividad.

2. FOTÓGRAFO / CAMARÓGRAFO

Se documenta el lugar de los hechos mediante fotografía: Convencional _____ Digital _____ Se realiza

filmación en la escena Sí _____ NO _____

Diligencie la ficha técnica correspondiente:

Nombre y apellidos del servidor _____

C.C. _____ Firma _____

3. PLANIMETRISTA / TOPÓGRAFO

¿Se fija el lugar de los hechos mediante la elaboración de plano? Sí _____ NO _____

Anexe formato de plano preliminar (bosquejo) _____

Nombre y apellidos del servidor _____

C.C. _____ Firma _____

4. SE REALIZA TOMA DE MUESTRA PARA PRUEBA DE RESIDUOS DE DISPARO:

Nombre del indiciado _____ C.C. No. _____

Kit No. _____

Nombre del indiciado _____ C.C. No. _____

Kit No. _____

Nombre del indiciado _____ C.C. No. _____

Kit No. _____

Nombres y apellidos del servidor que toma la muestra _____
 C.C. N° _____ Firma _____

Elabore los registros de cadena de custodia correspondientes.

Fecha _____ Hora _____ Número oficio petitorio _____

¿Participaron otros peritos? SI _____ NO _____ Especialidad _____

Nombre y apellidos completos _____

C.C. No _____ Entidad _____

5. SE ENVÍAN LOS ELEMENTOS MATERIALES PROBATORIOS Y EVIDENCIA FÍSICA A:

Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses SI _____ NO _____ ¿Cuántas? _____

Laboratorio Policía Judicial ¿Cuál? SI _____ NO _____ ¿Cuántas? _____

Otro laboratorio ¿Cuál? SI _____ NO _____ ¿Cuántas? _____

Bodega general de evidencias: SI _____ NO _____ ¿Cuántas? _____

6. SE SOLICITA AL INML REALIZAR AL CADÁVER LOS SIGUIENTES EXÁMENES

7. OBSERVACIONES

Notas

1. Cuando la inspección del cadáver se realice en centro hospitalario deberá consignarse en la presente acta la información que obre en el libro de población, para establecer el Lugar de los Hechos y si es posible realizar inspección al mismo.
2. En inspección de cadáver por homicidio culposo (accidente de tránsito) deberá realizarse inspección judicial al (a los) vehículo (s), apoyándose en lo posible en el personal experto requerido (fotógrafo, automotores, etc.).

8. INFORMACIÓN DERECHOS DE LA VÍCTIMA

Se da a conocer el contenido de los artículos 11,136 y 137 del Código de Procedimiento Penal, en cuanto al derecho de intervenir en todas las fases de la actuación penal de conformidad con las reglas señaladas en la norma, en su calidad de víctima.

Nombre y cédula de la persona a quien se informa _____

Firma _____

9. ANEXOS:

Jefe de Grupo _____

5. Investigador de campo
(FPJ11)

USO EXCLUSIVO POLICÍA JUDICIAL									
Nº CASO									
No. Expediente CAD					Dpto. Mpio. Ent. U. Receptora Año Consecutivo				

INVESTIGADOR DE CAMPO –FPJ-11–									
Este informe será rendido por la Policía Judicial para aquellas tareas puntuales que no sean objeto de informe ejecutivo									
Departamento		Municipio		Fecha		Hora			

1. Destino del informe:

Conforme a lo establecido en los artículos 209, 255, 257, 261 y 275 del C.P.P. me permito rendir el siguiente informe.

2. Objetivo de la diligencia

3. Dirección en donde se realiza la actuación

4. Actuaciones realizadas

5. Toma de muestras

No. de EMP y EF	Sitio de recolección	Descripción de EMP y EF

Nota: En el evento en que se recolecten EMP o EF, inicie los registros de cadena de custodia.

6. Descripción clara y precisa de la forma, técnica e instrumentos utilizados

Versión 18/11/05

7. Resultados de la actividad investigativa (descripción clara y precisa de los resultados)

Nota: En este punto indique el destino de los EMP y EF si los hubiere

8. Anexos:

9. Servidor de Policía Judicial:

Entidad	Código	Grupo de PJ	Servidor	Identificación

Firma,

Nota: En caso de requerir más espacio para diligenciar alguna de estas casillas, utilice hoja en blanco anexa, relacionando el número de Noticia Criminal.

6. Informe investigador de laboratorio (FPJ13)

USO EXCLUSIVO POLICÍA JUDICIAL									
N° CASO									
No. Expediente CAD			Dpto.	Mpio.	Ent.	U. Receptora	Año	Consecutivo	
INFORME INVESTIGADOR DE LABORATORIO –FPJ-13–									
Este formato será diligenciado por Policía Judicial cuando se hayan solicitado procedimientos técnico-científicos									
Departamento	Municipio			Fecha		Hora			
De conformidad con lo estipulado en los artículos 210, 255, 257, 261, 275 y 406 del C.P.P. me permito rendir el siguiente informe, bajo la gravedad del juramento. 1. DESTINO DEL INFORME: Nota: Si la solicitud no indica el Fiscal de conocimiento o lugar de remisión del resultado, este se puede encontrar con el Número de Noticia Criminal a través del SPOA o enviar a la Unidad de Fiscalías correspondiente. 2. OBJETIVO DE LA DILIGENCIA _____ 3. DESCRIPCIÓN CLARA Y PRECISA DE LOS ELEMENTOS MATERIALES PROBATORIOS Y EVIDENCIA FÍSICA EXAMINADOS _____ _____ _____ _____ _____ _____ 4. DESCRIPCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS TÉCNICOS EMPLEADOS _____ _____ _____ _____ _____ _____ 5. INFORME SOBRE EL GRADO DE ACEPTACIÓN POR LA COMUNIDAD TÉCNICO-CIENTÍFICA DE LOS PROCEDIMIENTOS EMPLEADOS _____ _____ _____									

Versión 18/11/05

Hoja No. ____ de ____

6. INSTRUMENTOS EMPLEADOS Y ESTADO DE ESTOS AL MOMENTO DEL EXAMEN

7. EXPLICACIÓN DEL PRINCIPIO O PRINCIPIOS TÉCNICO-CIENTÍFICOS APLICADOS (INFORME SOBRE EL GRADO DE ACEPTACIÓN POR LA COMUNIDAD CIENTÍFICA)

8. DESCRIPCIÓN CLARA Y PRECISA DE LOS PROCEDIMIENTOS UTILIZADOS DURANTE SU ACTIVIDAD TÉCNICO-CIENTÍFICA

9. INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

10. ANEXOS:

Nota: En este punto, además, indique el destino de los EMP y EF

11. SERVIDOR DE POLICÍA JUDICIAL:

Entidad	Código	Grupo de PJ	Servidor	Identificación

Firma,

Nota: En caso de requerir más espacio para diligenciar alguna de estas casillas, utilice hoja en blanco anexa, relacionando el número de Noticia Criminal.

Versión 18/11/05

Hoja No. ____ de ____

7. Entrevista (FPJ 14)

USO EXCLUSIVO POLICÍA JUDICIAL										
N° CASO										
No. Expediente CAD					Dpto	Mpio	Ent	U. Receptora	Año	Consecutivo
ENTREVISTA –FPJ-14– Este formato será utilizado por Policía Judicial										
Fecha: D M A Hora: Lugar: _____										
Conforme a lo establecido en el artículo 206 del C.P.P., se da inicio a la presente diligencia.										
I. DATOS DEL ENTREVISTADO										
Primer Nombre _____ Segundo Nombre _____										
Primer Apellido _____ Segundo Apellido _____										
Documento de Identidad C.C. ☐ Otra ☐ No. _____ de _____										
Alias _____										
Edad: años. Género: M ☐ F ☐ Fecha de nacimiento: D M A										
Lugar de nacimiento: País _____ Departamento: _____ Municipio: _____										
Profesión: _____ Oficio: _____										
Estado civil: _____ Nivel educativo: _____										
Dirección residencia: _____ Teléfono: _____										
Dirección sitio de trabajo: _____ Teléfono: _____										
Dirección notificación: _____ Teléfono: _____										
País: _____ Departamento: _____ Municipio: _____										
Relación con la víctima: _____										
Relación con el victimario: _____										
Usa anteojos: SI ☐ NO ☐ Usa audifonos SI ☐ NO ☐										
II. RELATO										
Al establecer comunicación con la persona referenciada, manifiesta lo siguiente con relación a la presente investigación:										

Versión 18/11/05										
Hoja No. ____ de ____										

(En caso de requerir más espacio, diligenciar hoja en blanco anexa, relacionando el número de Noticia Criminal).	
¿Utilizó medios técnicos para el registro de la entrevista? Sí ☐ NO ☐ ¿Cuál? _____	
Firmas:	
Firma entrevistado: _____	Firma Policía Judicial: _____
Nombre: _____	Nombre: _____
Cédula de ciudadanía : _____	Cargo : _____
Indice derecho del entrevistado	Entidad: _____

8. Programa metodológico



PROGRAMA METODOLÓGICO

Departamento Municipio Fecha Hora:

--	--	--	--

1. Código único de la investigación:

Dpto.	Municipio	Entidad	Unidad Receptora	Año	Consecutivo
-------	-----------	---------	------------------	-----	-------------

3. Integrantes del equipo:

[illegible]

2. Hipótesis delictiva, según descripción fáctica de los hechos:

[illegible]



PROGRAMA METODOLÓGICO

3. Objetivos:

No.	Descripción
1.	
2.	
3.	

4. Actividades:

Código	Fecha	Actividad	Responsable

5. Fechas de control y evaluación al resultado de las actividades:

Código	Fecha de control	Evaluación del resultado



PROGRAMA METODOLÓGICO

6. Recomendaciones por actividad:

Código	Recomendación

7. Actividades derivadas de la evaluación:

Código	Fecha	Actividad	Responsable

9. Informe de la Policía de Vigilancia en casos de captura en flagrancia(FPJ5)

USO EXCLUSIVO POLICÍA JUDICIAL													
N° CASO													
No. Expediente CAD		Dpto.		Mpio.		Ent.		U. Receptora		Año		Consecutivo	
INFORME DE LA POLICÍA DE VIGILANCIA EN CASOS DE CAPTURA EN FLAGRANCIA –FPJ-5–													
Este formato será diligenciado por la Policía Nacional en aquellos eventos en que no actúa como Policía Judicial.													
Departamento		Municipio		Fecha		Hora:							
1. DESTINO DEL INFORME													
2. DELITO													
1.													
2.													
3.													
4.													
3. LUGAR DE LOS HECHOS													
Dirección													
Barrio													
Zona													
Localidad													
Vereda													
Características													
4. INFORMACIÓN DEL CAPTURADO:													
Primer Nombre:													
Segundo Nombre:													
Primer Apellido:													
Segundo Apellido:													
Alias:													
Documento de Identidad C.C. ☐ Otra ☐ No. de													
Edad: años. Género: M ☐ F ☐ Fecha de nacimiento: D M A													
Características morfofotográficas:													
5. VÍCTIMAS: (Indique en la narración de los hechos el lugar al cual fueron remitidas las víctimas)													
Nombres y apellidos				Identificación				Dirección y teléfono					

6. TESTIGOS DE LOS HECHOS				
Nombres y apellidos		Identificación		Dirección y teléfono

7. DESCRIPCIÓN DE EMP Y EF RECOLECTADAS (Indique el sitio de remisión bajo Cadena de Custodia)

8. VEHÍCULOS IMPLICADOS

Marca	Clase	Color	Propietario	Placas

9. NARRACIÓN DE LOS HECHOS: (En forma cronológica y concreta)

Fecha de los hechos: _____

Fecha de la captura: D M A Hora:

Fecha en que es puesto a disposición del Fiscal: D M A Hora:

10. SERVIDOR QUE REALIZÓ LA CAPTURA

Nombres y apellidos	Entidad	Dirección y teléfono

Firma, _____



ORDENES A LA POLICÍA JUDICIAL

4. Funcionario que emite la orden:

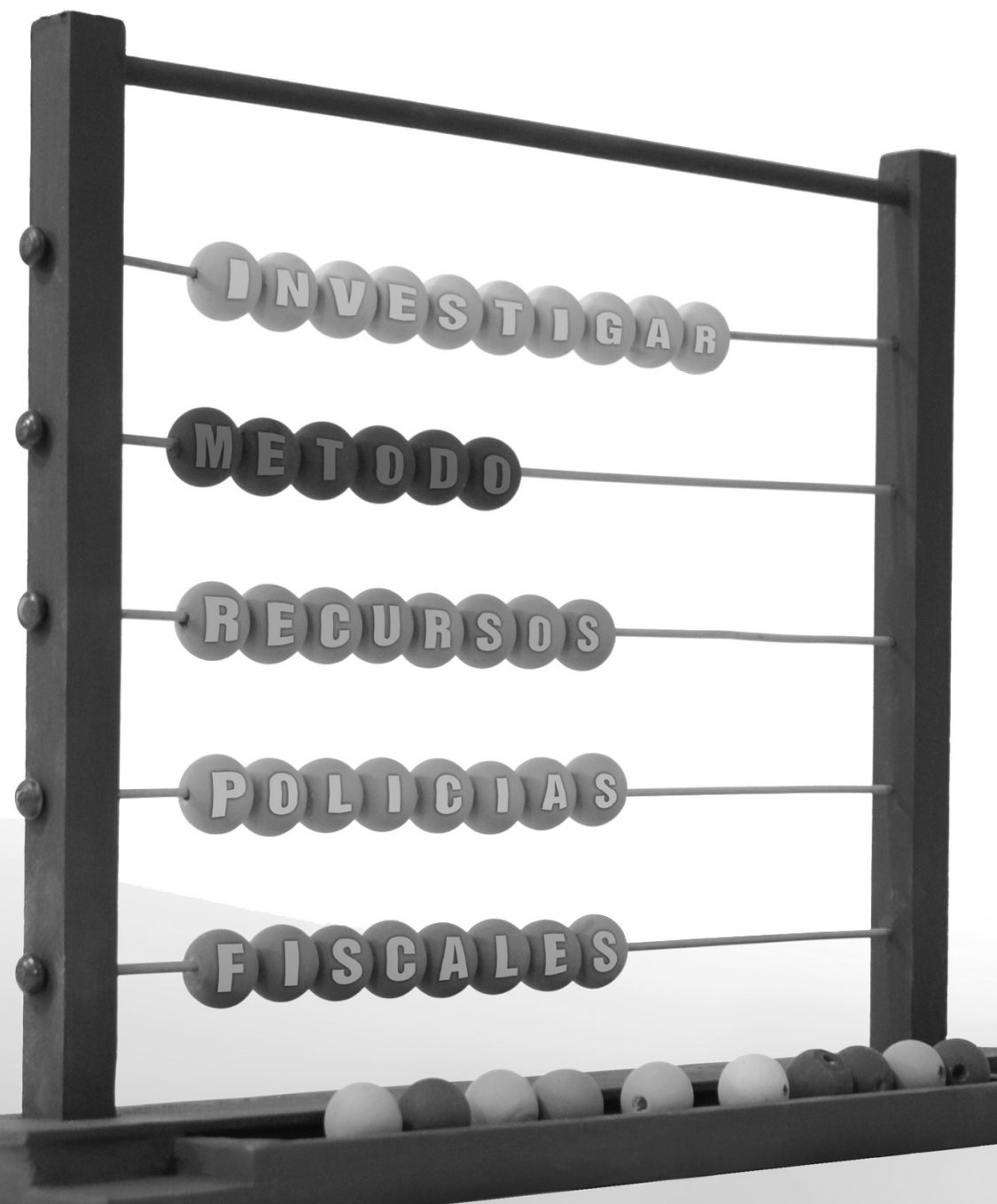
Unidad		Especialidad						Código Fiscal				
Nombre y apellido del Fiscal:												
Dirección:										Oficina:		
Departamento:							Municipio:					
Teléfono:					Correo electrónico:							

Firma,

5. Servidor de policía Judicial responsable de la orden:

Entidad		Código	
Grupo de PJ		Código	
Servidor:		Identificación	

Firma,



PERSECUCIÓN DE DELITOS COMPLEJOS, EXPERIENCIA EN LA INVESTIGACIÓN CRIMINAL
está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-
SinObraDerivada 3.0 Unported