

Mesa 6.

Investigación de criminalidad compleja

TEMAS



- *Problemas actuales. Fragmentación, conexidad, competencia (ámbito federal y ámbito estatal).*
- *Diseño de investigaciones complejas.*
- *Unidades de análisis.*
- *Facultades de atracción.*

Palabras y conceptos clave

Criminalidad compleja, Delincuencia organizada, Violaciones graves de derechos humanos, Estrategia de priorización de casos, Análisis en contexto, Investigación multidisciplinaria, Especialización, Investigación de la criminalidad compleja, Inteligencia, Ciclo de investigación, Ley de Delincuencia Organizada.

Reflexiones destacadas

- La estrategia para reducir los índices de impunidad no es igual a la estrategia para investigar la criminalidad compleja.
- Un caso de criminalidad compleja requiere de fiscales que puedan construir casos sólidos y que sean muy buenos en derecho penal. Los fiscales de criminalidad compleja deben aplicar teorías de autoría y participación novedosas para llegar hasta los autores intelectuales.
- Si tenemos un país como México con un problema de delincuencia bastante organizada, una posible solución sería establecer una Fiscalía para crímenes ordinarios y otra para delitos complejos de delincuencia organizada.

El reto de investigaciones de graves violaciones que implican participación de la delincuencia organizada y el Estado

(Santiago Aguirre)

En México, el abordaje institucional contra la delincuencia organizada empezó con una unidad especializada que pronto creció en tamaño y peso específico, hasta convertirse en la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO). Esto derivó, en la práctica, en una excepcionalidad. La Constitución mexicana es la única en el mundo que tipifica la delincuencia organizada. Ese régimen de excepcionalidad colapsó en 2008.

Retos de diseño institucional:

1. La investigación de delincuencia organizada la conduce una instancia autárquica (SEIDO).
2. Hoy, la SEIDO está formada por unidades especializadas por delitos federales. Esto genera competencia y no colaboración.
3. Repensar el tema de la investigación de los dineros relacionados con la delincuencia organizada. En México hay fragmentación: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la SEIDO y la Unidad de Análisis Financiero adscrita a la oficina del titular de la Procuraduría General de la República (PGR).
4. Problema de rendición de cuentas.

5. Interacción de las instancias de delincuencia organizada con otras: SEIDO, Agencia de Investigación Criminal de la PGR (AIC), Secretaría de Marina y Secretaría de la Defensa Nacional.
6. Cooperación internacional. La SEIDO ha sido una de las instancias más beneficiadas de las capacitaciones en el extranjero. Habría que pedir una rendición de cuentas de estas capacitaciones.

Retos en México para la investigación criminal compleja:

Primero, la complejidad en la atención prioritaria a las redes de delincuencia organizada. En México no hay capacidades de investigación sobre la delincuencia organizada y tampoco para crímenes complejos como las violaciones graves a derechos humanos.

Segundo, la cooptación de partes del Estado a manos del crimen organizado.

Tercero, falta de perspectiva de investigación transnacional.

La investigación de estructuras macrocriminales

(Gina Cabarcas)

Investigar la criminalidad compleja es un reto, independientemente del procedimiento penal aplicado. Para la investigación de este tipo de criminalidad es importante la discusión del diseño institucional, y en un contexto como el mexicano, donde hay una transición hacia una nueva estructura institucional, esto se complica aún más.

En Colombia ha sucedido algo muy similar. La Fiscalía en Colombia tiene 25 años y ha aplicado cuatro distintos procedimientos penales: tres en el marco de jurisdicción ordinaria y uno en el marco de justicia transicional. Y cada uno de estos procedimientos fue acompañado por diseños institucionales distintos.

El objetivo de todas estas modificaciones ha sido el mismo: fortalecer al ente investigador y acusador del Estado para reducir los altos índices de impunidad y afrontar la criminalidad más compleja.

Entre los resultados tenemos una tasa de condenas que está aún en el 6 por ciento. Hace diez años estaba en el 3 por ciento. No obstante, la tasa de evacuación de casos ha aumentado mucho. En 2008, cuando se implementó por completo el procedimiento penal acusatorio, la tasa de evacuación era del 47 por ciento (precluidas, archivadas, terminadas por alguna otra razón, o con sentencias condenatorias); en 2015, es del 80 por ciento.

Las estrategias para investigar criminalidad compleja y para disminuir los índices de impunidad no siempre son las mismas.

Definir la criminalidad compleja con base en ejemplos concretos de Colombia:

1. **Casos emblemáticos de masacres entre 1986 y 2001.** Estos casos me mostraron que aquellos fiscales (llamados entonces jueces de instrucción criminal) en 1986 ya hacían análisis en contexto. También, que esos fiscales que establecían que las masacres eran perpetradas por grupos paramilitares pero ayudados por narcotraficantes y agentes del Estado, eran asesinados.
2. **Casos de graves violaciones a derechos humanos en las décadas de los ochentas y noventas y principios de los años 2000.** En la Unidad de análisis y contexto de la Fiscalía, creada en 2012, observé que lo que tenían en común esos casos era que los responsables no eran sólo grupos u organizaciones criminales, sino que tenían alianzas con grupos del Estado e incluso con grupos empresariales.
3. **Casos de desplazamiento forzado entre 2013 y 2014 atribuibles a organizaciones criminales en alianza con agentes estatales y empresarios en la costa pacífica colombiana,** que son básicamente casos emblemáticos de corrupción. Esto se da en el contexto de la implementación de una aproximación más analítica de la criminalidad en todos los niveles de la Fiscalía. Por esta razón, esos casos de corrupción y desplazamiento forzado están siendo investigados por fiscales locales.

■ Lecciones

1. **En todos los casos, la participación de las víctimas fue fundamental en el proceso penal.** Hubo movilización de las víctimas que ayudó a la priorización de los casos. Como Fiscalía se debe garantizar la efectividad de la participación de las víctimas en los casos de criminalidad compleja y en los casos de corrupción.
2. **La estrategia para reducir los índices de impunidad no es igual a la estrategia para investigar la criminalidad compleja.** Es decir, se puede crear una Fiscalía altamente efectiva en términos de evacuación de causas recibidas, pero poco para el combate de la criminalidad compleja.

Esto es así porque uno de los riesgos del procedimiento penal acusatorio es que la Fiscalía se concentre en los casos “fáciles”, de flagrancia, sin importar la gravedad y complejidad de los casos. Por ello, hay que plantear una estrategia de priorización para atacar el problema de la criminalidad compleja: adopción de criterios públicos y objetivos que tengan en cuenta el impacto de los casos (gravedad e importancia), y la dificultad para investigarlos con éxito. Priorizar no significa que sólo se van a investigar unos casos, olvidando los otros; sino que la Fiscalía está obligada a dar una respuesta adecuada a los diferentes tipos de casos. A la criminalidad compleja se le deben dedicar más recursos, y recursos especializados.

En Colombia, construimos esos criterios de priorización a través de mesas de trabajo con organizaciones de la sociedad civil, jueces, expertos, fiscales y una encuesta nacional.

La estrategia de priorización es fundamental porque es la única forma de enfrentar la criminalidad compleja.

Una enseñanza es que dentro de la estrategia es conveniente iniciar con casos difíciles, pero no tan difíciles, para empezar a dar resultados, victorias tempranas para que la ciudadanía sepa que está funcionando la estrategia de priorización.

- 3. Reforzar las capacidades analíticas y las especialidades de la Fiscalía, para comprender los hechos y su contexto, pero también para identificar la red de responsables** que hay en los hechos de criminalidad compleja. Esto implica que se amplíe el foco de investigación; es decir, ya no tendremos un caso por hecho, sino casos muchos más complejos con varios hechos, y que contaremos con una diversidad de fuentes de prueba, no solamente testimonios o peritajes, sino también pruebas documentales que en Colombia han dado muy buenos resultados para encontrar a los autores intelectuales de ciertos hechos. Asimismo, es indispensable integrar muchas más disciplinas. En Colombia ha tenido buenos resultados incorporar a las Ciencias Sociales.

Aunque es recomendable tener unidades de análisis, la capacidad de análisis se requiere en todos los niveles de la entidad, porque se pueden tener casos de criminalidad compleja en todos los niveles de la Fiscalía. No sólo hay que fortalecer con más analistas, sino adicionalmente que fiscales e investigadores

amplíen su perspectiva y sean más creativos para construir la acción penal, la investigación.

Las investigaciones integrales —que implican contexto y redes de responsables— deben permitir la focalización, porque el objetivo de la investigación penal no es crear contextos, sino identificar responsabilidades individuales penales.

En Colombia, en la unidad de derechos humanos un fiscal tiene en promedio 100 casos, y en las unidades seccionales los fiscales tienen en promedio 400. Sin embargo, en casos de criminalidad compleja hemos recurrido a la concentración de la carga, a la concentración de casos para que los trabaje un mismo grupo de fiscales y los investiguen en contexto. Esto implica que casos de distintos procedimientos penales sean investigados por un mismo grupo.

La especialización debe ser analítica y el criterio de especialidad muy bien pensado. En Colombia decidimos hacer las especializaciones por tipos penales, y no funcionó por una razón: las redes de criminalidad compleja no distinguen entre delitos, sino que su capacidad y fortaleza está en cometer varios al mismo tiempo. Para resolver en la práctica ese problema de diseño, recurrimos a mesas de trabajo articuladas entre fiscales de diferentes direcciones.

Ahora bien, la fiscalía de extinción de dominio sí vale la pena que se mantenga como una fiscalía especializada aparte, porque es una acción completamente distinta a la investigación penal.

4. **Fortalecer la investigación básica.** Las capacitaciones de criminalidad compleja se concentran en exceso en técnicas especializadas de análisis, pero también deberían enfocarse en cuestiones básicas: cómo recoger evidencia en la escena del homicidio, técnicas de entrevista, etcétera.

Un fiscal involucrado en el caso es un fiscal que logrará imputaciones. Si bien el fiscal no recaba evidencias, sí puede ir a la escena del crimen.

5. **Un caso de criminalidad compleja requiere de fiscales que puedan construir casos sólidos y que sean muy buenos en derecho penal.** Los fiscales de criminalidad compleja deben aplicar teorías de autoría y participación novedosas para llegar hasta los autores intelectuales. Esto ayudará a que puedan armar casos sólidos.

Retos en la investigación de la criminalidad compleja

(Jan-Michael Simon)

■ Criminalidad compleja

- Entendemos la criminalidad compleja cuando las variables escapan de nuestros esquemas ordinarios, lineales, para explicar la incidencia y prevalencia de determinados delitos.
- Ahí, el fenómeno criminal está compuesto por un alto número de variables poco homogéneas y la composición de cada una de ellas depende a su vez de las demás.
- La naturaleza de los hechos investigados requiere practicar investigaciones de naturaleza muy diversa en términos de su objeto, del espacio y del tiempo, y recabar una gran cantidad de información.

■ Competencia, fragmentación, conexidad

Problema

- ✗ Los marcos normativos unificados y/o suficientemente armonizados dependen, en cuanto a su implementación eficiente en una investigación compleja, de la capacidad de integración de la información.
- ✗ Cuando la facultad de atracción (competencia) se ejerce demasiado tarde en casos de investigación compleja, por su propia naturaleza se genera información fragmentada, lo que conlleva

a una deficiente investigación con pruebas no practicadas y/o ya imposibles de ser practicadas, o no debidamente integradas.

Solución

- ✓ Invertir la lógica actual, de manera que automáticamente se establezca la jurisdicción federal cuando hay concurso de delitos, hasta que el órgano federal competente determine si hay o no los elementos necesarios para ejercer la jurisdicción.
- ✓ Se consideran conexos todos los delitos que se imputen a un procesado, al fincársele causa por cualquiera de ellos, si, a juicio del respectivo órgano jurisdiccional, tuvieren relación entre sí por constituir un devenir natural y lógico que produzca una cadena de delitos.
- ✓ Concentrar jurisdicción en procesos por hechos delictivos que presenten mayor riesgo para la seguridad personal de jueces, magistrados, fiscales y auxiliares de justicia, imputados, testigos y demás sujetos procesales, con prerrogativa jurisdiccional de la Fiscalía General de la Nación.

■ *Diseño de investigaciones de criminalidad compleja*

Tipologías de integraciones criminales complejas:

1. Jerarquía estándar: un solo líder a la cabeza y fuertes sistemas de disciplina interna.
2. Jerarquía regional: un solo líder a la cabeza, pero con una línea de comando con grados de autonomía a nivel regional.
3. Agrupación jerárquica: cierto número de grupos criminales con autonomía considerable respecto de una agrupación principal, en la cual tienen representación.
4. Agrupación central: un grupo central fuertemente disciplinado rodeado por un número flexible de individuos, ya no organizaciones.

5. Red criminal: los nodos de la red son definidos por las diferentes actividades de algunos individuos clave y cuyas conexiones permanecen mientras se llevan a cabo proyectos criminales.

Tipos de células dentro de una organización criminal:

1. Ejecutoras.
2. Financieras.
3. Operativas.
4. De infiltración-negociación.

Cinco claves de la investigación de la criminalidad compleja:

1. El fiscal debe determinar las actividades primarias en las interacciones criminales para poder establecer cuáles son las áreas de operación.
2. Establecer qué tipos de células investigadas y calcular el número de integrantes de las interacciones criminales.
3. Investigar los roles de cada actor y las actividades logísticas en las que están involucradas.
4. Establecer interacciones criminales de los actores con otros grupos de actores, distintos de la red de interacción objeto de análisis.
5. Investigar los contactos con entidades del Estado que buscan neutralizar su capacidad e investigación, y el enjuiciamiento.

Inteligencia

La inteligencia hace referencia a alguien que sabe elegir. Esto implica encontrar la mejor solución entre alternativas para solucionar un problema. Conlleva los siguientes procesos:

1. Producción de información suficientemente elaborada para reducir la complejidad del objeto de investigación.
2. Métodos especiales de investigación encubierta.
3. Dos reglas básicas: a) no se puede hacer inteligencia criminal sin informantes, sin escuchas, sin control de cuentas bancarias, sin poder seguir la ruta del dinero; b) no se puede confiar en inteligencia criminal sin un cuerpo de investigadores confiables.

Etapas del ciclo de investigación

- ✓ Sistematización.
- ✓ Evaluación.
- ✓ Hipótesis. La etapa de hipótesis debe incluir seis elementos, aunque sólo me concentro en el primero: A) Sección de contextualización, que explique las circunstancias relevantes para entender la lógica de la investigación; es decir, aspectos sociales, jurídicos y políticos.
- ✓ Recolección.
- ✓ Análisis concreto. Tiene la finalidad de medir y evaluar cómo la información se relaciona con la hipótesis criminal y las otras informaciones que tenemos. Hay que distinguir entre dos tipos de análisis: la Unidad de análisis de inteligencia criminal y la Unidad de análisis que racionaliza y pone bajo prueba la evidencia hallada en el terreno y la hipótesis vinculada a ésta.
- ✓ El análisis concreto opera sobre cuatro ejes: A) Procesar la información y sistematizarla para que sea usada fácilmente en la investigación y el juicio. B) Acompañar y apoyar en cada fase del ciclo de investigación. C) Evaluar la información recolectada periódicamente, analizando su credibilidad y fiabilidad. D) Facilitar información de elementos de contexto aplicados al caso para comprobar la hipótesis.
- ✓ Divulgación.
- ✓ Re-evaluación.

Componentes de la investigación de un caso de criminalidad muy compleja

- ✓ **Jefe de investigaciones**, quien gestiona las operaciones en el terreno, monitorea el progreso de la investigación de manera directa y diaria, asegura el flujo de información entre las diferentes unidades estratégicas y tácticas. Es el jefe de las unidades que llevan a cabo las investigaciones y establece contacto con otras instituciones estatales que podrían tener información relacionada con el caso, aunque no sea una relación directa.

- ✓ Componente de análisis estratégico.
- ✓ Componente de implementación táctica de la información analizada.
- ✓ Asesoría legal, que controla la recolección de evidencias y vigila que esa evidencia no se “caiga” en el proceso penal.
- ✓ Comité de dirección, instancia que realmente guía y dirige la investigación, monitorea, hace la revisión de cada paso del ciclo de investigación, verifica y resuelve cada asunto que puede obstaculizar la investigación, y realiza capacitaciones muy puntuales y especializadas.

Si tenemos un país como México con un problema de delincuencia bastante organizada, una posible solución sería establecer una fiscalía para crímenes ordinarios y otra para delitos complejos de delincuencia organizada.

Por último, no creo en capacitaciones generalizadas; sino en puntuales y especializadas, dirigidas a grupos muy pequeños.

Preguntas y Respuestas

- ¿De cara a la creación de la nueva Fiscalía General, cómo resolver la tensión entre la necesidad de priorizar la investigación de la criminalidad compleja en México y el rechazo de las autoridades a aceptar el grave problema de crimen organizado?
- Ampliar la idea de separar la delincuencia común de la delincuencia organizada en dos fiscalías, en un contexto de Federación como lo es México.
- Cómo hallar un equilibrio entre especialización y la posibilidad de que la especialización sesgue las miradas y merme los esfuerzos multidisciplinarios.
- ¿La especialización de la delincuencia organizada debería ser transversal a varias instancias de la nueva Fiscalía?
- ¿Cómo tendría que ser la investigación de la desaparición forzada?
- ¿La división de las unidades de la Fiscalía debería estar en la ley o permitir que el fiscal lo haga?

Jan-Michael Simon

El diseño de la Procuraduría General de la República contra la delincuencia organizada tendrá como plan normativo la Ley de Delincuencia Organizada, que habrá que adaptar a las nuevas necesidades de investigación de criminalidad compleja. Este sería el primer paso: tener una ley que establezca con claridad cuándo un hecho delictivo se trata de delincuencia organizada. Por la complejidad de estos delitos, es recomendable tener un código separado y una entidad encargada exclusivamente de esto.

Sobre el equilibrio entre especialización y gestión de casos, se resuelve con equipos interdisciplinarios con un jefe o una jefa que tenga una visión amplia y sepa manejar muy bien todo el ciclo de investigación.

Por último, la integración de la información. Si no se tiene una única base de datos es muy difícil trabajar. Esta es la columna vertebral de la investigación de casos complejos. Lamentablemente esto tiene muchos obstáculos legislativos y de atribuciones, en especial en México.

Gina Cabarcas

En Colombia, en estos momentos hay varias denuncias de homicidios a defensores de derechos humanos, y en esas investigaciones nos hemos dado cuenta de que no es claro que esos homicidios se correspondan con planes criminales complejos y que los responsables sean grandes organizaciones criminales.

Esto que sucede ahora se parece a unos casos ocurridos en la década de los ochentas que ahora llamamos “exterminio a un partido político completo”, pero que en aquellos años no se veía como tal, porque durante las investigaciones era un caso confuso.

La experiencia de Colombia en crear dependencias específicas para investigar al crimen organizado no ha funcionado. Dos ejemplos:

1. **Dirección Nacional contra el Crimen Organizado.** Esta Dirección recibió una cantidad considerable de recursos, analistas e investigadores, pero como el foco era la organización criminal y no los hechos, se dedicó a meter a la cárcel a los miembros de esas organizaciones por pertenecer al grupo y no por los hechos criminales cometidos como tal. Entre 2011 y hoy se han encarcelado 11 mil personas pertenecientes a grupos criminales, pero no hemos logrado dismantelar a esas organizaciones. Esto se debe al diseño institucional, porque los crímenes ocurren en el territorio y quien contesta esos hechos no son las dependencias especiales que se crean. Hoy en día, para resolver esta situación, capacitamos a las oficinas regionales, las que están en el terreno, para que respondan adecuadamente a los delitos complejos; y creamos grupos especializados de trabajo temáticos con mucha flexibilidad.
2. **El análisis es necesario tanto para criminalidad compleja como para criminalidad ordinaria.** En ese sentido, en Colombia hay Unidades de análisis para criminalidad ordinaria, y la Unidad de

análisis y contexto enfocada en casos concretos de delincuencia compleja.

Un análisis de contexto —además de los aspectos sociales, políticos y económicos— incluye el análisis más operativo que se necesita para avanzar en la construcción de casos sólidos.

Por último, en Colombia hicimos una caja de herramientas de priorización, que incluye una cartilla de herramientas de análisis para la investigación penal.¹⁹

19 Para referencia, véase Hoja No. 1 de la Directiva No. 0002 “por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación” <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/0002-002.pdf>

Centro Internacional para la Justicia Transicional. Manual de análisis contextual para la investigación penal en la Dirección de Análisis y Contextos (DINAC) de la Fiscalía General de la Nación. Colombia, junio 2014. <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Manual-DINAC-2014.pdf>



Fotografía: De derecha a izquierda Leonel González, Gonzalo Rúa, Gina Cabarcas, Marco Fandiño y Julio Contardo.