

Mesa 3.

Facultad de dirección de la investigación



Temas

- *Relaciones con la Policía. Problemas actuales en la relación Ministerios Públicos/Policía.*
- *Policía, órgano autónomo o al interior de la Fiscalía.*
- *Diferentes modelos.*

Palabras y conceptos clave

Policía investigadora, Ministerio Público, Coordinación, Flagrancia, Investigación criminal, Uso estratégico de la información, Prevención, Disuasión, Política de gestión de la conflictividad, Plan de Priorización, Captura del Estado, Comisiones externas de combate a la impunidad y a la corrupción.

Reflexiones destacadas

- Muchas veces los problemas operativos son la consecuencia de problemas a nivel de política pública, como es el conflicto entre la política de seguridad y la política criminal.
- Un desafío para los fiscales es salir de los casos de la flagrancia. Esto implica ordenar la Fiscalía de tal manera que los casos por flagrancia se gestionen adecuadamente, pero evitando que marquen la agenda.
- Lo que un fiscal necesita es una policía de investigación capacitada para atender los casos complejos profesional, de carrera, multidisciplinaria y permanente.
- Las Fuerzas Armadas no deben intervenir en la investigación criminal, porque los militares no están capacitados para armar un caso de cara a un juicio, para recabar pruebas y presentarlas ante un juez con el fin de lograr una sentencia. Las Fuerzas Armadas están entrenadas para una guerra, para enfrentarse a un enemigo.

La labor de investigación de la Policía en México

(Héctor Pérez)

En México no hay un modelo de Policía como tal, sino varios; no es una entidad que funcione en bloque. Por ello, es pertinente concentrarse sólo en un tipo de Policía para hacer un diagnóstico.

Todos los cambios funcionales y estructurales que ha tenido la Policía Ministerial Federal se han ido sumando, acumulando. El principal resultado de esta acumulación sin dirección es una entidad sumamente compleja.

Si bien en el origen de esta agencia policial investigadora se intentó crear una Policía científica encargada de la investigación de los delitos, en realidad su vinculación con los órganos de procuración de justicia, propiamente el Ministerio Público, ha sido difícil y delicada.

Originalmente la Policía investigadora apareció como un auxiliar de la labor ministerial (trabajo de campo y labor investigadora del Ministerio Público), pero esta relación se volvió de absoluta subordinación. La policía no hace más allá de lo que el agente del Ministerio Público le pide expresamente; o bien, pretende desempeñar o controlar funciones exclusivas del Ministerio Público lo que se traduce en competencia y desconfianza.

Esta relación compleja y delicada, muchas veces de recelo y suspicacia, tiene impacto directo en la calidad de las investigaciones.

El reto es cómo establecer una relación sana entre ambas instituciones, cuando desde hace mucho tiempo trabajan de manera separada y en desconfianza.

Por otro lado, la Policía Ministerial en México está subutilizada. En lugar de tener una policía científica, dedicada a la investigación e inteligencia, tenemos policías que realizan labores administrativas, o incluso de escolta. Sólo entre un 30 o 40 por ciento del total de elementos de la Policía Ministerial está dedicado a la investigación.

Elementos importantes en la reflexión de la labor de la Policía en la investigación

(Gonzalo Rúa)

■ Modelo flexible de coordinación

Hay que salir del modelo tradicional de discusión que lleva a centrarnos en: 1) qué se entiende por esa coordinación, 2) debemos o no desdoblarse las funciones de prevención y seguridad de las funciones de investigación, 3) la Policía de investigación debe depender de qué instancia de procuración de justicia.

Lo principal, sin embargo, es la coordinación y hallar un modelo flexible de coordinación. Hay que abandonar viejas fórmulas y empezar a pensar en problemas muy concretos.

En términos generales, todos los códigos y leyes orgánicas latinoamericanas se centran en una lógica de subordinación: la Policía es auxiliar del Ministerio Público. Esto no está puesto en tela de juicio. Sin embargo, ¿llegamos a algún lugar con este modelo? La respuesta es no. Creer que la relación entre policías y fiscales cambiaría por el simple hecho de establecer en la norma que aquéllos son auxiliares de éstos ha conducido al fracaso.

Cuando un Fiscal piensa en la investigación y en la relación con la Policía Ministerial, debe centrarse en dos grandes ejes:

1. **Control de las libertades públicas.** En México, aún cuesta mucho salir de la declaración bajo tormentos: el 97 por ciento de los casos siguen siendo por flagrancia. Entonces, la Fiscalía debe tener una preocupación de si realmente la Policía le envía todos los casos que ocurren en la calle, si hay una falta de control, etcétera.

2. **Visión estratégica.** La Policía es la primera en decidir lo que se llama la criminalización secundaria, es decir, decide cuáles casos van a prosperar.

En suma, no sólo es cómo la Policía controla las calles, sino también cómo logra una mayor eficacia del sistema penal.

■ *Modelos de Policías investigadoras*

En Costa Rica la Policía depende de la Corte, pero es un modelo que, bajo las lógicas burocráticas de los sistemas judiciales, se empantará porque comienza a entrar en la lógica de los expedientes.

Chile tiene dos Policías, una de prevención y otra de investigación, pero, al final de cuentas, sus funciones comienzan a confundirse en el día a día.

Hay modelos de una única Policía con funciones de prevención e investigación, como sucede en El Salvador y en Guatemala. Este modelo de doble función tiene el problema de que la Fiscalía no logra coordinar, ni complementar, ni verificar cómo va funcionando.

Todos estos modelos tienen ciertos problemas, porque son muy rígidos. Además, la discusión central no pasa por los tipos de modelos, sino por hallar cuáles son los problemas en la vinculación entre Policía y Fiscalía, y esto cambia según los casos que se trabajan.

■ *Escenarios de vinculación entre Policía y Ministerio Público*

1. **Flagrancia.** En un modelo donde prevalece la flagrancia, la vinculación entre Policía y Fiscalía pasa por el diseño de protocolos descentralizados entre las distintas fiscalías que trabajan flagrancias, para tener un control genuino.
2. **Investigación de la escena del crimen.** En la escena del crimen, en la mayor parte de los casos, las fiscalías dependen de las Policías y propiamente de las capacidades de éstas. Esto no nos

lleva a pensar automáticamente en una Policía de investigación, sino, más bien, en tener fiscales descentralizados con protocolos de actuación muy claros, medios técnicos para evitar que se demoren las pericias, y laboratorios regionales para obtener, procesar y resguardar propia y rápidamente toda la información.

3. **Comprensión de fenómenos criminales.** La necesidad de dirección de análisis criminal que se ha aplicado en Guatemala, también se trabaja ahora en las fiscalías de Chile, y en Argentina a través de direcciones de análisis criminales. Aquí lo crucial no es contar con una Policía de investigación —es decir la relación entre policías y fiscalías no pasa en primera instancia por esa necesidad— sino con otros tipos de experticia como sociólogos, historiadores, etcétera, para poder avanzar en investigaciones más complejas.
4. **Delitos de mercado violentos.** En este plano ya no es tan clara la división tajante entre prevención e investigación. Lo que se necesita son protocolos muy claros de trabajo en mercados violentos como el tráfico ilícito de drogas.
5. **Delitos de criminalidad compleja.** Delitos económicos, aduaneros, ambientales, de corrupción. Aquí se requiere un área de investigación especial, más que una gran estructura de Policía de investigación.

Desde mi perspectiva, lo más adecuado es desarrollar un modelo que mire estos cinco escenarios; un modelo en el que el Ministerio Público o fiscal tenga una estructura clara (equipos de investigación, equipo de investigadores y cuerpos de peritos) que le permita, sobre todo en los hechos complejos y sensibles, tener la fuerza suficiente.

Preguntas y Respuestas

- ¿Cómo llegaron a las fiscalías y qué encontraron, especialmente en cuanto a la investigación de la criminalidad compleja?
- ¿Qué tensiones encontraron entre Fiscalía y Policías, y cómo las resolvieron (práctica, protocolos, estructura organizativa)?
- ¿Qué implicaciones tiene que las Fuerzas Armadas realicen funciones de investigación, de Ministerio Público?

Leonel González

Cuando se aborda la relación entre policías y fiscales en un contexto de reforma de justicia penal, la primera pregunta que surge es: ¿la reforma a la justicia penal es o no la fuente principal de la reforma policial? Considero que no es la fuente principal. En cambio, lo que sí genera una reforma al sistema de justicia penal es un nuevo escenario de trabajo entre fiscales y policías.

1. **Uso estratégico de la información.** El primer paso es reconocer las fortalezas que tienen tanto fiscalías como policías. Desde el punto de vista de las policías debemos reconocer que son quienes tienen más y mejor información sobre la criminalidad. Entonces, ¿qué hacemos con esa información valiosa en manos de ellas?
Lo que uno esperaría de la relación entre fiscales y policías es que existan diez o quince planes de política criminal para atacar diferentes estructuras criminales o mercados delictivos violentos. Es decir, que las fiscalías y policías presenten un plan para investigar el narcotráfico, otro para investigar la trata de personas, uno más para medicamentos adulterados, etcétera.
2. **Prevención y disuasión.** Un fiscal, en un proceso de cambio de sistema de justicia penal, se enfrenta a una visión de fiscal muy tradicional, en la que su función es básicamente de reacción.

Esto es, investigar un caso a partir de la recepción de una denuncia.

Entonces, el camino de trabajo es hacia visualizar la relación del Ministerio Público y la Policía desde lo que denominamos una “política de gestión de la conflictividad”. Esto significa que para resolver un conflicto un fiscal no solamente debe reaccionar a esa denuncia que ingresa, sino que hay otros dos elementos previos: uno es la prevención y otro, la disuasión. En estos dos elementos, la Policía tiene un rol destacado, aunque también otras instancias públicas sobre todo cuando se trata de desactivar las condiciones de ciertos tipos de criminalidad y/o violencia.

Gina Cabarcas

Colombia

En Colombia, desde hace más de 30 años, hay dos cuerpos de Policía judicial de investigación, uno al interior de la Fiscalía (civil), y otro al interior de la Policía Nacional. Adicionalmente, hay grupos de policías que tienen funciones de Policía judicial de investigación transitoria y que, en algunos momentos, han sido miembros de las Fuerzas Armadas. La función de investigar judicialmente está puesta en varias instancias estatales, lo que ha generado problemas operativos y de política pública. Éstos son básicamente problemas de coordinación, porque tenemos policías judiciales de la Policía Nacional con políticas y evaluaciones de desempeño muy propias, y policías judiciales de la Fiscalía con instrucciones completamente distintas. Asimismo, hay problemas de competencias de los casos, esto ha llevado a que cada fiscal tenga a más de un policía judicial tratando de “venderle” el caso. Y, finalmente, problemas de especialidad, ya que la gran mayoría se concentra en los casos más fáciles de resolver.

Estos problemas operativos provienen de problemas de política pública. Señalo uno que es fundamental: **conflicto entre la política de seguridad y la política criminal**. Precisamente por el conflicto armado colombiano durante los últimos 30 años, quienes han dictado la política criminal han sido las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional; es decir, la política de seguridad. Esto implica que se ha trasladado a la Fiscalía General la política del “enemigo interno”; o sea, toda la política contra los grupos guerrilleros se trasladó a la política de investigación crimi-

nal. Asimismo, hoy en día, cuando las guerrillas ya no son el principal problema del país, la política de seguridad respecto de los grupos armados ilegales se trabaja sola y exclusivamente desde el punto de vista de política de seguridad y no desde la perspectiva de la política de investigación criminal.

Lo anterior genera dificultades en términos de garantías procesales que debe asegurar la Fiscalía, pero también en términos de los objetivos que se puede trazar esta institución como ente acusador e investigador del Estado.

En los últimos cuatro años, la tendencia de que la política de seguridad dicta la política de investigación criminal ha cambiado. Entre otras razones, por la determinación de la Fiscalía de emprender la iniciativa y tomar decisiones de estrategia en términos de persecución criminal. Dos ejemplos:

- **Primero.** En Colombia, las seccionales de la Fiscalía dependen directamente del Fiscal General, pero se les dio una herramienta muy útil: **Planes de Priorización** para sus respectivas seccionales. Entonces, los directores seccionales arman anualmente un Plan de Priorización que es discutido con la policía local, las alcaldías, las secretarías de educación de los respectivos municipios. Esto ha propiciado que la Fiscalía tome la iniciativa de cómo va a perseguir los delitos, y también que la relación entre Fiscalía y Policías sea mucho más coordinada.
- **Segundo.** A nivel nacional se ha planteado, también, una priorización en términos de investigación criminal y no en términos de seguridad.

Julio Contardo

En Chile tenemos dos Policías, la de control y la de investigación. Ambas dependen del Ministerio de Justicia, no del Ejecutivo. Hay bajos niveles de corrupción dentro de las Policías. Cada una tiene estamentos para investigar a sus propios pares, lo cual ha dado buenos resultados.

En términos de **flagrancia** lo que necesitamos los fiscales son protocolos de actuación, pero también la presencia del fiscal en la escena de los hechos, una presencia inmediata.

En la investigación hay que distinguir entre aquellas más complejas (el 20 por ciento), donde se requieren policías especializadas en ciertos ilícitos. Pero esto tiene su paralelo: se precisa de fiscales especializados que se vinculen con ese tipo de policías. En Chile, recientemente se creó una brigada de investigación de delitos de corrupción especializada y multidisciplinaria.

Relación con unidades de análisis criminales focos investigativos. Este es, efectivamente, un escenario nuevo. Aquí el fiscal ha tomado la dirección de la investigación —una cuestión que en Chile echábamos de menos—, porque la generación de las causas, el levantamiento de la información criminal emana del Ministerio Público (MP); por lo tanto, los hechos los maneja sólo el MP, de modo que el trabajo de la policía necesaria y únicamente puede obedecer a las instrucciones precisas del fiscal, es decir diligencias de investigación.

Desafíos del Ministerio Público en Chile: 1) Fortalecimiento de las especialidades, 2) Medios materiales y tecnológicos, y 3) La fijación de metas acordes y congruentes con el MP. Sobre este último desafío, lo que se espera es que la meta de la Policía sea también la obtención de la condena.

Marco Fandiño

Nudos en la relación entre Policía y Ministerio Público en el sistema penal acusatorio

1. ¿Qué sucede con los casos en flagrancia en los cuales solemos tener un plazo de puesta a disposición judicial, y además en muchos de estos casos es necesario entrar en comunicación con la Fiscalía? Para ello hay que pensar en unidades de fiscales disponibles con las que la policía se pueda comunicar de forma urgente.
2. Estos policías tendrán que ir a declarar a las audiencias de juicio oral que probablemente se produzcan varios meses después de ocurridos los hechos. Esto es importante porque va a suponer

una carga de trabajo para los policías y, también, abre otro espacio de trabajo que es: cómo el fiscal se coordina con el policía para preparar la declaración en la audiencia.

Gonzalo Rúa

Hay algunos escenarios o planos de relación entre policías y fiscales que requieren un equipo técnico de investigación, lo que no significa, necesariamente, una enorme estructura de Policía de investigación. Los casos que entran en este plano son los de violencia institucional, y otros casos complejos de investigación.

En otros planos sólo hace falta cierta protocolización. Esto es evidente, pero en América Latina abundan los ejemplos de audiencias de casos en flagrancia donde la evidencia no llega, se declara nulidad, etcétera.

Víctor Cubas

Perú

En el Perú hemos tenido problemas de relaciones entre Ministerio Público y Policía. Sostengo que ha habido tres grandes momentos:

1. Cuando la Policía practicaba investigaciones de manera autónoma, enmarcadas en el Código de 1940, de carácter netamente inquisitivo. Los policías podían detener a personas con fines de investigación.
2. A partir de 1980, la Constitución establece que el Ministerio Público es un órgano extra-poder, que tiene como misión la persecución del delito. La Ley Orgánica establece que el Ministerio Público es titular del ejercicio de la acción penal, por lo tanto, le da facultades para vigilar la actuación policial. Estas disposiciones no desaparecen la investigación policial; ésta continúa con

respaldo constitucional, pero practicada bajo la súper-vigilancia del fiscal.

3. Como Fujimori dio un golpe de Estado e impulsó una nueva Constitución, en ésta —que entró en vigencia en enero de 1994— se modifica el artículo correspondiente al Ministerio Público (MP), y se establece que el MP es un órgano extra-poder, cuya misión es la persecución del delito. El MP conduce la investigación del delito y, con tal fin, la Policía Nacional le presta apoyo al fiscal. Esto desapareció la investigación policial.

Sostenemos que la intervención de la policía en la investigación es importante, que no se puede dejar de lado la experiencia que tiene en la investigación del delito, y que le corresponde actuar en la investigación, pero bajo supervisión del fiscal.

Por otro lado, en Perú no está permitido que las Fuerzas Armadas practiquen investigaciones.

Jan-Michael Simon

Honduras

1. Honduras tiene una estructura muy particular de gobernanza. El Gobierno ha creado una forma de gobernar, enmarcada en la Constitución, bajo un Consejo de Seguridad y Defensa. En ese Consejo participa el Presidente de la República, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General, el Ministro de Defensa y el Secretario de Seguridad. Todas las decisiones que se toman en cuanto a la seguridad pública y en materia de persecución penal se toman en este Consejo.

Si una investigación criminal de un delito complejo depende de la inteligencia policial, y la policía está involucrada en determinadas transacciones criminales, es fácil imaginar el rumbo que tomará la investigación. Cambiar una situación así está en las manos del Consejo de Seguridad y Defensa del Estado, pero, por su configuración, esto no tendrá arreglo.

2. Otro tema son las Fusinas (Fuerza Nacional de Seguridad Interinstitucional), entidad de investigación integrada por militares,

policías y el Ministerio Público, en la que se designa un fiscal especial. Se utilizan, sobre todo, en casos de narcotráfico. Quien lleva el mando no es el fiscal, sino el Ejército.

3. Los marinos implementan los operativos policiales en contra del crimen organizado y el fiscal, si es que participa, normalmente llega después de los operativos.

Claudia Paz y Paz

Un desafío para los fiscales es salir de los casos de la flagrancia. Esto implica ordenar la Fiscalía de tal manera que los casos por flagrancia se gestionen adecuadamente, pero evitando que marquen la agenda de la Fiscalía en general, porque en caso contrario es básicamente la Policía la que decide qué casos llegarán a los jueces.

Como fiscal, yo querría una Policía de investigación de casos complejos profesional, de carrera (pasando los mismos filtros que los fiscales para ingresar), multidisciplinaria y permanente (que sea parte de investigaciones de largo aliento, no de investigaciones reactivas). También una Policía de investigación capaz de formar equipo con las unidades especializadas de la Fiscalía para resolver casos complejos e investigarlos en su contexto.

Por otro lado, cuando se vulneran derechos individuales tiene que mediar una autorización judicial: intervención de comunicaciones, por ejemplo.

En México existe un peligro muy grande, porque hay muchos actores con roles nada definidos. En el caso Ayotzinapa intervinieron la Policía Federal, la Policía estatal, la Policía municipal, la Policía Estatal ministerial, la Policía Federal ministerial, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, y todos consignaban en flagrancia por diferentes delitos y los detenidos "espontáneamente" confesaban su participación en la desaparición de los 43 estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa.

Por último, las Fuerzas Armadas no deben intervenir en la investigación criminal. Los militares no están capacitados para armar un caso de cara a un juicio, para recabar pruebas y presentarlas ante un juez con el fin de lograr una sentencia. Las Fuerzas Armadas están entrenadas para una guerra, para enfrentarse a un enemigo.

- ¿Qué se puede hacer en un contexto en el que el crimen organizado se ha infiltrado en las mismas instituciones?
- En delitos de macro-criminalidad, de crímenes muy complejos, ¿quién debe tener la facultad de investigar?
- ¿Cómo se genera coordinación entre fiscalías regionales?
- ¿Cuáles son los mecanismos reales de rendición de cuentas para los fiscales?

Jan-Michael Simon

Las instancias federales sólo deben intervenir cuando la complejidad del caso es tan alta que la integración de la información no puede cruzar fácilmente fronteras jurídicas y operacionales. Aquí se necesita de un órgano central al mando de la investigación.

Por otro lado, hay casos que tienen no solamente una complejidad tan alta que exige una eficiente integración de información dispersa, sino que también ponen en riesgos mayores a los actores procesales que requieren de protección a nivel central. Esto podría también ser un motivo para centralizar operaciones procesales en una entidad federal, en el caso de México.

Claudia Paz y Paz

Un modelo para investigar en un contexto donde el crimen organizado se ha infiltrado en instituciones del Estado es el establecimiento de una comisión externa, como la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG); es decir, una Fiscalía internacional muy poderosa, cuyo fin era justamente identificar y desarticular esas redes de infiltración capaces de procurar impunidad.

Otra posibilidad es crear estas comisiones contra la impunidad al interior de la propia Fiscalía. Esto implica voluntad política del titular de la institución y ubicar fiscales honestos, valientes, investigadores y crear

equipos herméticos para la investigación interna de estas estructuras que se garantizan la impunidad.

Layda Negrete

A manera de conclusiones de esta mesa se puede decir: (i) En México no hay Planes de Política Criminal o de Persecución Penal públicos; (ii) Entre más complejo es el delito, hay mayor control del Ministerio Público, mayor especialización y mayor necesidad de funcionarios de carrera. Entre más flagrancia, mayor dependencia y necesidad de relación con la Policía; (iii) En todos los escenarios de relación entre policías y fiscalías, debe haber un análisis criminal y de contexto; (iv) Las Fuerzas Armadas no deben intervenir en la investigación criminal.



Fotografía: Úrsula Indacochea de Due Process of Law Foundation.