

Documento de Trabajo CEJA®

Persecución penal efectiva y estado de derecho: desafíos y líneas de acción para América Latina

Autores:

Rafael Blanco
Jaime Arellano
Alejandra Alliaud
Joanna Heskia
Jaime Retamal
Ángel Valencia

Editora:

Laura Cora

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO: Desafíos y Líneas de Acción para América Latina

Autores

- Rafael Blanco
- Jaime Arellano
- Alejandra Alliuad
- Joanna Heskia
- Jaime Retamal
- Ángel Valencia

Editora

Laura Cora

Contenido

Escenarios Actuales de la Región y Nuevos Desafíos.....	3
Aumento de la Violencia en la Región	3
Nuevas Formas de Criminalidad	4
Insistencia en Aproximaciones Reduccionistas. Más Cárceles, Más Policías, Aumentos de Penas como Respuestas Clásicas de Política Pública	6
<i>La Política Punitiva de “Mano Dura” y sus Consecuencias Negativas</i>	6
<i>La Política de “Mano Dura” y sus Resultados Altamente Insatisfactorios.</i>	8
<i>Los Costos de La Violencia, la Delincuencia y la “Mano Dura” Criminal Como Política Criminal y de Persecución Penal Privilegiada por los Países de la Región.</i>	13
Reforma Judicial y la Persecución Penal Estratégica	15
Cambios en los Sistemas de Persecución y Enjuiciamiento Criminal en América Latina en los Últimos Años	19
Avances de las Reformas a los Modelos de Persecución y Enjuiciamiento Criminal.....	19
Desafíos Pendientes.....	20
<i>Control sobre Eficiencia y Eficacia de los Sistemas de Persecución (Medición, Controles de Gestión). Bajo Nivel de Consolidación de las Necesidades de Profesionalización de la Investigación Criminal Policial</i>	20
<i>Problemas de Rendición de Cuentas de los Órganos de Persecución Criminal al Sistema de Justicia y a la Comunidad</i>	21
<i>Legitimación Social de la Justicia Penal</i>	22
<i>Problemas de Corrupción en Algunos Actores del Sistema de Justicia Criminal</i>	23
<i>Escaso Avance de Trabajos Interinstitucionales para Abordar Problemas Relacionados con los Mecanismos de Persecución del Delito (Capacitaciones Conjuntas entre Fiscales y Policías, Revisión Crítica de Procesos de Trabajo Conjuntos, Entre Otros)</i>	24
<i>Mal Uso o Uso Político Oportunista de los Problemas y Datos de la Justicia Criminal por Parte de los Actores Políticos</i>	26
<i>Capacitación y Preparación Asimétrica de los Operadores del Sistema de Justicia Penal</i>	27
Ejes Críticos de los Avances Institucionales de la Persecución Criminal.....	29
Mejoras del Ministerio Público para Enfrentar la Persecución Criminal.....	29

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

<i>Avanzar o Consolidar la Independencia Orgánica y Funcional de los Ministerios Públicos con Adecuados Sistemas de Control y Rendición de Cuentas</i>	29
<i>Mejoras en los Usos y Procesamientos de Información de Causas Criminales</i>	34
<i>Uso del Análisis Criminal e Instalación de la Persecución Penal Estratégica (Inteligente) y Especializada de las Fiscalías como Política y Práctica</i>	36
<i>Desafíos de la Capacitación de los Fiscales del Ministerio Público</i>	42
Mejoras Policiales para Enfrentar la Persecución Criminal	44
<i>Ideas Iniciales</i>	44
<i>Revisión de Sistemas de Reclutamiento y Selección</i>	46
<i>Particularidades de la Policía Preventiva y de Orden Público</i>	47
<i>Revisión y Mejoras en los Sistemas de Entrenamiento y Capacitación</i>	47
<i>Revisión y Mejoras en los Sistemas de Formación y Trabajo en Investigación Criminal</i>	48
<i>Mejoras en los Sistemas de Trabajo con la Fiscalía</i>	50
<i>Relaciones Policía-Comunidad</i>	52
<i>Revisión de los Sistemas de Control y Rendición de Cuentas</i>	54
<i>Trabajo Policial y Derechos Humanos.</i>	55
<i>Uso de Sistemas Alternativos de Resolución de Conflictos como instrumentos para visibilizar a las víctimas y simultáneamente interrumpir carreras criminales, y fortalecer la reinserción temprana.</i>	56
Conclusiones	66
Referencias.....	68

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO: Desafíos y Líneas de Acción para América Latina

Escenarios Actuales de la Región y Nuevos Desafíos

Aumento de la Violencia en la Región

De acuerdo al *Índice de Paz Global* (2020 Global Peace Index – GPI-) del Institute for Economics and Peace, durante los últimos diez años se ha producido un progresivo y continuo deterioro de los niveles de paz y seguridad en la región de América Latina, tanto en los países de América del Sur, Central y el Caribe. En dicho índice se condensan tres variables de medición: garantías y seguridad, conflictos en curso y militarización.

Entre las variables que se utilizan para medir lo concerniente a la categoría de garantías y seguridad (*safety and security*) se encuentran: el impacto del terrorismo, la tasa de homicidios cada 100.000 habitantes, las cantidades de muertes por terrorismo, las migraciones internas, el número de refugiados, la percepción de inseguridad de la población, el funcionamiento del sistema de justicia penal, la cantidad de personas detenidas cada 100.000 habitantes, y la cantidad de integrantes de fuerzas de seguridad cada 100.000 habitantes.

En lo atinente a los conflictos en curso, se arriba al índice midiendo: la cantidad de muertes como consecuencia de peleas violentas entre grupos, el número de conflictos (protestas, disturbios) y el

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

promedio del indicador de intensidad de esos conflictos. Finalmente, la variable relativa a la *militarización* proviene del análisis de los conflictos armados, así como del presupuesto previsto para la defensa interna.

Del análisis del informe Global Peace (GPI, 2020) se extrae que ninguno de los países de la región latinoamericana -sobre un total de 163 países-, se encuentra entre los treinta primeros con mejores índices de paz. El mejor ubicado es Costa Rica apostado en orden 32°, Uruguay ocupa el puesto 35°, le sigue Chile ubicado en el 45°, Panamá se encuentra en el lugar 56°, Argentina en el 74°, Brasil ocupa el 126°, Colombia se encuentra en el orden 140° y Venezuela en el 149° (pp. 8).

Asimismo, se constata que América del Sur (GPI, 2020, pp. 2 y 17) ha experimentado el más largo deterioro de sus promedios, siendo la única de las nueve regiones estudiadas que posee un récord de aumento en los tres niveles de violencia que se miden (*Safety and Security, Militarization and Ongoing Conflict*).

Estas mediciones que nos comparan con el mundo, encuentran corroboración con las que se hacen también en nuestro continente (Latinobarómetro, 2018) que permiten afirmar que “no se observa disminución de la percepción de violencia” (pp. 57). En la misma línea, un estudio de Banco Interamericano de Desarrollo (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999), expone que la violencia ha ido en aumento desde la década de los 90’s.

Nuevas Formas de Criminalidad

La globalización y conectividad entre personas, países y organizaciones ha generado lógicas de mercado cada vez más complejas y diversificadas, lo que se ha traducido en nuevas formas de relacionamiento y productividad. Ello ha traído aparejado como es natural el surgimiento de nuevas formas de criminalidad coligadas con esas nuevas realidades, surgiendo mecanismos de criminalidad

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

organizada transfronteriza, delitos informáticos, redes y cadenas de grupos criminales asociados para maximizar oportunidades, entre otros. Asimismo, las plataformas informáticas y nuevas tecnologías facilitan la comisión de delitos¹ y al mismo tiempo son el medio a través del cual se desarrollan concertaciones y acuerdos entre grupos criminales situados en diversas partes del mundo. A lo anterior hay que sumar nuevos delitos en el ámbito económico y financiero y un extenso problema de delitos vinculados a casos de corrupción que utilizan el ámbito público y político como plataformas, medios y mecanismos para garantizar impunidad, tornando complejo las investigaciones y el acceso a información para acreditar tales ilícitos. En determinadas regiones y países de América Latina, los delitos de narcotráfico y lavado de activos vinculados con organizaciones criminales de alto poder y relaciones con el sector público y privado, generan serias dificultades para intervenir, desarticular y llevar a sede penal estos ilícitos, junto a las pruebas para lograr condenas efectivas. A su turno, la migración y desplazamientos de personas originadas en problemas de persecución política, violencia estatal, amenazas, violencia y persecución de organizaciones criminales y narco-delincuentes, sumadas a dificultades económicas y búsqueda de mejores oportunidades, han generado redes de tráfico de personas, y extensión de los circuitos de organizaciones criminales en varias zonas de América Latina. Un último aspecto que debe ser mencionado en los problemas de persecución criminal, dice relación con las redes de trata, explotación sexual y violencia de género, lo que requiere enormes esfuerzos por parte de la policía y la fiscalía para desarticular las organizaciones y acompañar, proteger y derivar a las víctimas de estos delitos.

¹Grooming, el ciberstalking, cyberbullying, cryptoware, phishing, entre otros.

Insistencia en Aproximaciones Reduccionistas. Más Cárceles, Más Policías, Aumentos de Penas como Respuestas Clásicas de Política Pública

La Política Punitiva de “Mano Dura” y sus Consecuencias Negativas

En forma variada, a lo largo de la región se realizaron reformas normativas en los códigos penales, tendientes a aumentar las escalas punitivas o establecer penas mínimas, especialmente en los relacionados con drogas (UNODC, 2014, pp. 31). Esas mismas reformas se efectuaron también respecto de leyes de procedimiento a fin de reducir los supuestos excarcelatorios. En algunos casos implicó, además, reformas tendientes a aumentar las facultades policiales para detener personas.

La “mano dura”, llevó a una estrategia de persecución penal y policial que -a juicio de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y Delito (UNODC)-, resulta contradictoria con la estrategia global adoptada por medio de la “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Sustancias Psicotrópicas” de 1988. Esta Convención apunta a los delitos más serios: organización, manejo y financiación del tráfico de drogas y lavado de activos (UNODC, 2014, pp.35), fundamentalmente. En contraste,

los delincuentes por drogas que se encuentran presos tienden a ser aquellos que son más fáciles de arrestar -consumidores, vendedores callejeros, “mulitas”, incluyendo personas que posteriormente se declaran inocentes, situación que a veces se ve exacerbada por la adopción de cuotas de arresto (UNODC, 2014, pp.35).

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

Esa misma oleada de ideas, presión social y reformas impulsó -en los países que contaron con los recursos- la construcción de nuevos recintos carcelarios y la ampliación o modificación de las existentes, para alojar a personas sirviendo penas o condenas, detenciones o prisiones preventivas.

Todo ello, a su turno, contribuyó de manera muy relevante a un aumento sostenido de la población penal (cantidad de encarcelados en general) y de encarcelados no condenados en la región (Vilalta y Fondevilla, 2019).

La población encarcelada en Las Américas, desde el año 2000 aproximadamente, creció un 41% - con un aumento particularmente alto en América del Sur (175%) -, mientras que la población carcelaria mundial aumentó un 24%, (mismo porcentaje del aumento estimado de la población general mundial). La tasa de población encarcelada a nivel mundial es de 145 por 100.000 habitantes. En las Américas, la tasa media de los países sudamericanos es de 233, mientras que en los países centroamericanos ha llegado a 316 (WPB, 2018, pp. 2).

La población encarcelada no condenada en Las Américas, creció exponencialmente desde aproximadamente el año 2000, en un 70,5%, mientras el crecimiento mundial fue de 30,4% (WPB, 2020, P.16). Ninguno de esos crecimientos se explica por el comportamiento de la población general, que en Las Américas creció un 21,6% y a nivel mundial creció un 25,6% (WPB, 2020, P.16). Así, la población encarcelada no condenada en Las Américas, pasó de 656.461 a 1.119.576 personas, un 37% del total de la población encarcelada. El crecimiento no es uniforme en la región: las cifras se triplican en los últimos veinte años en Brasil, Paraguay y Venezuela; y se duplican en Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Perú y algunos países más pequeños (WPB, 2020, pp. 2).

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

La población encarcelada sin condena en Las Américas representa una tasa de 97 personas cada 100.000 habitantes, mientras que el promedio mundial es de 38 personas encarceladas sin condena cada 100.000 (WPB, 2020, pp. 16).

La Política de “Mano Dura” y sus Resultados Altamente Insatisfactorios.

Las pocas estadísticas existentes en nuestra región, no reflejaron lo que el discurso prometía como resultado, en tanto no hubo una merma ni en la cantidad de delitos ni en los niveles de violencia.

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC, 2019, pp.11) revela que -en 2017- en Las Américas se registró un 37 % del total mundial de muertes causadas por homicidios intencionales, reconociéndola como la región de mayor proporción en comparación con las demás. Como correlato, señala que el número de víctimas de homicidio, a nivel mundial, asciende -en promedio-, a 6,1 cada 100.000 habitantes. De ello, se sigue que cada 100.000 habitantes, América Central (25,9) y Sur (24,2), se presentan como las subregiones con la mayor tasa promedio de homicidios registrados en dicho año. Luego, le sigue el Caribe (15,1).

Por su parte, el estudio *Global Burden of Disease (2017) citado en Our World in Data: Homicides (2019)*, afirma que el año 2017 poco más de 405.000 personas murieron víctimas de un homicidio. Esto quiere decir que, a nivel mundial, el 0,7% de las muertes en aquel año fueron resultado de homicidios. En la mayor parte de Europa occidental, por ejemplo, menos del 0,1% de las muertes fueron resultado de homicidios. En gran parte de Europa del Este, África del Norte, Asia y Oceanía, fue menos del 0,5%. En Estados Unidos fue del 0,7%. Sin embargo, nuevamente podemos ver porcentajes especialmente altos en algunos países de América Latina. Más del 9% de las muertes en Honduras fueron por homicidio, más del 8% en Venezuela, 7% en Guatemala, y 6% en México (Roser y Ritchie, 2013, revisado en 2019).

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

Dentro de la región latinoamericana, a su vez, hay diferencias muy marcadas por país en las tasas de homicidio: las tasas son altas en América Latina, pero lo son particularmente en El Salvador, Venezuela, Honduras, Guatemala y México. Las tasas aquí son a menudo superiores a 30 muertes por 100.000; en El Salvador, la tasa fue más de 50 por 100.000. Esto contrasta con las tasas de muerte por homicidio en Europa Occidental, Japón o Medio Oriente: los homicidios fueron inferiores a 1 por cada 100.000. Esa es una diferencia de 50 veces con América Latina (Roser y Ritchie, 2019).

Estas tasas llevaron al Wall Street Journal, en septiembre de 2018, a titular: “América Latina es la capital mundial del asesinato”.

En materia de delitos contra la propiedad, entre los que aparece el robo, también se produjo un aumento en la región. Conforme el estudio del Banco Interamericano de Desarrollo “6 de cada 10 son violentos” (BID, 2017, p.1). Sin embargo, el nivel de ingresos y desigualdad de la región en comparación al resto del mundo, parecen no explicar la inusualmente alta inseguridad en la región (BID, 2017, p.1).

Una explicación posible para ello -siguiendo a Jaitman y Keefer-, es “que los sistemas de justicia penal no están cumpliendo con medidas estándar de efectividad” (BID, 2017, p.1). Una línea de análisis posible es estudiar la respuesta del sistema de justicia penal a los homicidios (delito violento por definición) y el uso de la privación de libertad como medida cautelar y como sanción.

Varios indicadores dan información acerca del desempeño del sistema de justicia penal. La sucesión de actividades y resultados que se debe obtener en cada caso de homicidio mediante la identificación del/la sospechoso/a, arresto, enjuiciamiento y condena del/la responsable/s, es uno de los variados indicadores de desempeño que se puede considerar (UNODC, 2019, pp. 76), y cada etapa del proceso -autorización/orden, arresto/detención, acusación/enjuiciamiento y condena- tiene una tasa asociada que permite medir el desempeño de cada sector u operador del sistema. Por ejemplo, si

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

analizamos el “porcentaje de homicidios esclarecidos por la policía”, por región en 2016 (que significa identificar al menos a un sospechoso), a nivel mundial, “la policía pudo, en promedio, identificar al menos a un sospechoso en el 63% de todos los homicidios de que tomaron conocimiento, con gran variación regional”. Europa alcanzó el 92%, Oceanía llegó al 74%, Asia al 72%, África 52% y América 43% (UNODC, 2019, pp. 77).

En esa misma línea:

En la mayoría de los países de África y Oceanía, los datos sobre impunidad son escasos y el agregado regional se basa en pocos países. En Europa, la impunidad en la primera etapa de la respuesta de la justicia penal fue baja, con un 92% de los homicidios aclarados por la policía. En América, la impunidad es mucho mayor, sin que la policía identificara a ningún sospechoso en más de la mitad de los homicidios. (UNODC, 2019, pp. 77)

Si bien estas cifras se consideran a nivel agregado y se ven afectadas por diferentes prácticas de registro, coinciden en -términos generales- con las cifras de impunidad de otros estudios han publicado, como el índice Global de Impunidad 2020 (IGI-2020).

Retomando el Estudio Global sobre Homicidios (UNODC, 2019):

A nivel mundial, el número de personas condenadas por homicidio fue menos de la mitad (47%)² del número de personas sospechosas (pp. 77 y 78). Dado que no todos los sospechosos de homicidio son condenados por homicidio, las tasas de sospechosos fueron más altas que las tasas de condenas en todas las regiones. En las Américas, la tasa de homicidios fue más alta que la tasa

² Para mayor ilustración consultar la Figura 31 donde se grafican las estadísticas de homicidio de UNODC del Global Study on Homicides 2019 referenciado.

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

de sospechosos puestos en contacto formal por homicidio (16,1 frente a 6,8). (UNODC, 2019, pp. 78).

Las “pérdidas” del sistema de justicia penal se expresan en una tasa a nivel mundial de 53 personas condenadas por homicidio por cada 100 víctimas de homicidio registradas. En los 14 países de las Américas para los que se disponía de datos recientes, solo 35 personas fueron condenadas por homicidio por cada 100 víctimas de homicidio registradas. Esta tasa es marcadamente más baja que lo que se detecta en 10 países de Asia y Oceanía, en que 61 personas fueron condenadas por homicidio por cada 100 homicidios registrados, y en 21 países de Europa, en que 66 personas fueron condenadas por homicidio por cada 100 víctimas de homicidio registradas. En tasas ahora -por población- por cada 100.000 habitantes, por región las cifras son las siguientes:

- Global: víctimas de homicidio 4.2, personas traídas a presencia del sistema de justicia 4.7, personas condenadas 2.2;
- Europa: víctimas de homicidio 1.5, personas traídas a presencia del sistema de justicia 1.4, personas condenadas 1.0;
- Asia y Oceanía: víctimas de homicidio 3.3, personas traídas a presencia del sistema de justicia 5.0, personas condenadas 2.0; y,
- América: víctimas de homicidio 16.1, personas traídas a presencia del sistema de justicia 6.8, personas condenadas 5.6. (UNODC, 2019, pp. 78).

Revisar las tendencias del citado estudio de UNODC analizado en profundidad es muy relevante, porque muestra el desempeño de la justicia penal en un período de tiempo:

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

Esta tendencia es medida como el número de condenas por cada 100 víctimas de homicidio (*tasa de condenas*), en el período 2007-2016. Hubo cambios bastante importantes en el período señalado, en particular una disminución general de la eficiencia. De hecho, en los 43 países (Global) de los que se dispone de datos, el número de personas condenadas por cada 100 homicidios disminuyó durante ese período, de 47 a 39. La tasa de condenas en Europa disminuyó de alrededor de 58 por cada 100 víctimas en 2007 a 49 en 2015, seguido de un aumento a 53 por 100 víctimas en 2016. En Asia, después de una disminución de 2010 a 2014, hubo un aumento de 43 a 47 condenas por 100 víctimas de homicidio en 2016. En las Américas, la tasa de condenas por 100 víctimas de homicidio fue la más baja de todas las regiones y mostró una nueva disminución de 27 a 19 de 2007 a 2012, seguida de un aumento moderado a 24 en 2016. La escasez de datos, impidió calcular las tasas de condenas para África y Oceanía. (UNODC, 2019, pp. 79)

Finalmente, las diferencias en la eficiencia del sistema de justicia penal, como sugieren las “tasas de esclarecimiento” de las investigaciones policiales y las condenas, que varían ampliamente, también se pueden deducir de las “tasas de detención preventiva”. La prisión preventiva en relación con la población carcelaria en general es considerada un indicador de desempeño y se utiliza para monitorear el estado de derecho en todo el mundo. Una alta proporción de detenidos sin sentencia o sujetos a prisión preventiva (en espera de juicio) señala problemas para llevar el caso a la justicia dentro de un período de tiempo razonable. Este es uno de los indicadores utilizados para medir el avance hacia la meta 16.3 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 y, como todos los demás indicadores del estado de derecho, muestra diferencias regionales. Algunos países todavía tienen una proporción muy alta de presos sin sentencia (África y Asia),

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

mientras que otros tienen una proporción de presos sin sentencia por debajo del promedio, pero en aumento (América y Oceanía). (UNODC, 2019, pp. 80)³. (La traducción es propia).

Como se puede deducir de los indicadores revisados, el desempeño de los sistemas de justicia penal de la región es en promedio bajo, especialmente cuando se comparan con los costos asociados, como se desarrolla en la siguiente sección.

Los Costos de La Violencia, la Delincuencia y la “Mano Dura” Criminal Como Política Criminal y de Persecución Penal Privilegiada por los Países de la Región.

Entre 2004 y 2014, de acuerdo al análisis del Banco Interamericano de Desarrollo, el crimen aumentó, siendo la “región más violenta del planeta” (BID, 2017, p.1).

A pesar de la gravedad de la delincuencia y la violencia, los costos que estas imponen a la región no han sido objeto de atención. Los altos índices de criminalidad que sufre la región, además de sus efectos directos en muerte, daño a la salud, inseguridad, etc., generan costos que pueden ser considerables. Como ejemplifica el estudio del BID “[] las personas cambian su comportamiento para evitar (o participar) en la actividad criminal, los hogares gastan para protegerse de la delincuencia, las empresas reducen su inversión e incurrir en pérdidas de productividad y los gobiernos cambian la asignación de recursos” (BID, 2017, pp. XI).

Para estimar los costos del crimen, el estudio (pp. 22) plantea que se debe considerar: los costos sociales (victimización letal y no letal, y pérdida de ingresos de la población carcelaria), el gasto privado en seguridad de las empresas y de los hogares, y el gasto público (incluidos los costos del sistema de justicia, el gasto en servicios policiales y el gasto en administración penitenciaria).

³ Para mayor ilustración consultar Figura N° 33 donde se grafican las estadísticas de homicidio de UNODC del Global Study on Homicides 2019 referenciado.

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

Las estimaciones del BID (2017) indican que el delito le cuesta en promedio a los países de América Latina y el Caribe, un 3% del producto interno bruto (PIB). Esto representa un costo para la región de US\$165.000 millones, aproximadamente US\$300 per cápita (p. XII).

En promedio, los países de América Latina y el Caribe utilizan un 1,45% de su PIB en gasto público relacionado con el crimen (similar a Estados Unidos y el Reino Unido). De este 1,45%, 1,08% es gasto en servicios policiales y sólo el restante 0,20% se destina a gasto en justicia penal y administración carcelaria, todo en promedio. Es decir, un impresionante 74,5% del gasto público relacionado con crimen se destina a servicios policiales, mientras apenas un 25,5% se destina a justicia penal y administración carcelaria en conjunto. La paridad del gasto público relacionado con crimen entre América Latina y el Caribe y países desarrollados como Estados Unidos y el Reino Unido, sin embargo, se distancia al analizar el gasto relacionado con crimen, ahora como proporción del gasto público total. En este caso, América Latina y el Caribe (5%) duplican el promedio de los países desarrollados. Y, sin embargo, el costo del crimen en América Latina y el Caribe representa el doble del costo promedio de los países desarrollados y muestra mayores costos sociales y duplica el gasto privado en seguridad, como proporción del PIB (BID, 2017, p. XI).

A lo anterior, finalmente debe agregarse que, a juicio de los y las especialistas del estudio referido, la eficiencia del gasto relacionado con crimen es cuestionable porque -a diferencia del gasto en educación y salud, que aparecen correlacionados positivamente con mejores resultados en esos sectores-, el gasto en seguridad ciudadana no se ha asociado con resultados en términos de mejoras en seguridad y tasas delictivas más bajas. Está acreditado que países con similares niveles de gasto enfrentar tasas de homicidio completamente diferentes. Esto sugiere la presencia de “ineficiencias potenciales en el gasto público” (BID, 2017, p. XII).

Reforma Judicial y la Persecución Penal Estratégica

Uno de los temas centrales de atención y reforma en los últimos años en América Latina ha estado referido a la persecución penal y enjuiciamiento del delito, y los procedimientos y operadores institucionales.

Uno de los ejes de tales reformas ha sido la modificación de los procedimientos de persecución penal desde los modelos inquisitivos heredados desde la Europa Continental, pasando por los modelos mixtos o inquisitivos reformados, para arribar finalmente a modelos acusatorios de corte más o menos adversarial. Estas reformas tuvieron su foco principal en la necesidad de ir realizando mejoras incrementales en la protección de derechos y garantías de los ciudadanos frente al Estado y en particular frente a los órganos de persecución penal, incorporando mejoras en ámbitos como la publicidad de los sistemas, los plazos de duración de los procesos, los estándares de defensa adecuados, la generación de procedimientos comprensibles que se ajustaran a los criterios y exigencias del debido proceso.

Las reformas que empujaron el tránsito desde modelos mixtos a sistemas acusatorios tuvieron, a su vez, un eje estructurante en la eliminación del modelo de expedientes y su reemplazo por el sistema de audiencias y el reemplazo de las lógicas escritas por sistemas orales.

Estos ajustes tenían como propósito central la efectiva vigencia de principios como los de inmediación, concentración, contradicción, publicidad, oralidad entre otros.

Los avances en materia de derechos y garantías, y la instalación de sistemas de audiencias orales, han sido un eje central y fuerte de las reformas a los procesos penales, exhibiéndose en la actualidad, sin embargo, resultados dispares entre los países de la región y constatándose que este foco sigue siendo una tarea pendiente en muchos de sus ángulos y contenidos (Fuchs, Fandiño y González, 2018).

A la par de las reformas en materia de procedimientos para ajustarlos a las demandas de las garantías del debido proceso, aparecieron otras aristas de los procesos de reforma que se vinculaban con la generación de mecanismos o instrumentos destinados a dotar de mayor racionalidad a la persecución

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

penal, incorporándose por esta vía sistemas de selectividad penal orientados a generar criterios y reglas en la distribución de los recursos destinados a la persecución de los delitos. De esta forma se aprobaron reformas que incorporaron lógicas de oportunidad, facultades de archivo de casos, reglas de no inicio de investigaciones, destinados a evitar el uso de la maquinaria de persecución del Estado en casos donde la más elemental de las racionalidades indicaba que la vieja aplicación mecánica de los principios de legalidad formal, ocasionaban dilaciones, pérdidas de recursos materiales y humanos difíciles de justificar. Por otra parte, no es menos cierto, que estos sistemas de selectividad ya estaban instalados en los procesos policiales de manera informal y sin sujeción a controles, reglas y criterios transparentes. De esta forma su reglamentación formal vino a dotar de mayor publicidad y evaluación técnica su aplicación de facto precedente.

Las reformas incorporaron, asimismo, nuevas instituciones para dar cauce y solución a los conflictos penales, instalándose nuevas herramientas y lógicas culturales en varios sistemas y códigos de la región, como la suspensión condicional del procedimiento, los acuerdos reparatorios o mecanismos de mediación penal, orientados en parte a evitar un uso extendido e injustificado del *ius puniendi* estatal a todos los ilícitos por igual, dotando de una mayor racionalidad la respuesta penal y acomodándola a los perfiles de los infractores y sus posibilidades de reinserción. Sin perjuicio de las virtudes conceptuales de estos instrumentos, no es menos cierto que muchos de ellos han acabado justificándose por su virtud para descongestionar los escritorios de fiscales y evitar una presión inmanejable de juicios para el sistema de justicia, más que por sus virtudes político-criminales. (González y Rúa, 2017)

Como es posible evidenciar, un punto que merece especial atención en los procesos de reforma en América Latina dice relación con la generación de códigos, reglas, nomenclaturas comunes o semejantes en muchos casos⁴, a lo que se agregan experiencias de instalación y evaluación de resultados

⁴La mayoría de los códigos poseen tipos de audiencia similares, mecanismos alternativos al juicio como la suspensión condicional del procedimiento y los acuerdos reparatorios con reglas semejantes, sistemas de selectividad con

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

muy dinámicos y relevantes. Esto último ha implicado un sinnúmero de iniciativas de revisión y monitoreo de los procesos penales, de enorme utilidad para evaluar resultados, introducir mejoras e intercambiar experiencias comparadas. Esto no puede ser despreciado pues ha representado una especial oportunidad para realizar *benchmark* de políticas públicas y compartir experiencias exitosas, buenas prácticas, sistematizar los errores o dificultades e incorporar correcciones de diseño en lógicas diacrónicas.

No puede desconocerse que las nuevas reglas y procedimientos vinieron acompañadas de esfuerzos de capacitación de los operadores institucionales del sistema penal que permitieron mejorar la calidad y desarrollo profesional de fiscales, defensores y jueces, generando condiciones para debatir asuntos penales y procesal penales que estaban desterrados o eran inexistentes en los procesos inquisitivos o mixtos. En algunos países este conjunto de esfuerzos de capacitación supuso asimismo la capacidad de extender la persecución penal hacia delitos de mayor complejidad⁵ que antes presentaban altos niveles de impunidad.

Merecen ser destacadas las mejoras organizacionales y de gestión de los distintos operadores que incidieron en cambios en los procesos de trabajo, en la organización de las instituciones y sus despachos y en no pocos casos en la incorporación de desarrollos informáticos de tales instituciones. Esta ha sido una de las aristas valiosas presentes en varios países y que ha permitido enfrentar y abandonar progresivamente esa visión unidimensional de los procesos de reforma como desafío puramente normativo.

Otro aspecto que merece atención en los procesos de reforma a los sistemas de persecución y enjuiciamiento criminal dice relación con el creciente protagonismo que ha tenido la figura de la víctima

archivos, principios de oportunidad parecidos y reglas de admisibilidad y regulación de la fase de juicio equivalentes o iguales.

⁵ En países como Panamá y Guatemala, se ha observado una fuerte capacitación brindada por expertos, especialmente, en criminalidad organizada. Para mayor información, puede consultarse Revista Sistemas Judiciales Nº 23, referenciada al final de este texto.

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

en el proceso penal, visualizándose como un interviniente con atribuciones procesales, y una incidencia para la aplicación de sistemas alternativos de resolución de conflictos, a la vez que se constituye un actor que concentra mayor relevancia en términos de cuidado y protección por parte de la fiscalía. Ello ha supuesto la generación de unidades de protección de la víctima en los Ministerios Públicos, procedimientos de derivación, protección e información inexistentes en muchos de los sistemas mixtos latinoamericanos. Estos aciertos sin embargo poseen marcadas limitaciones como lo expondremos en los acápite posteriores, requiriendo mejoras en varias dimensiones.

Este conjunto de avances tiene su inicio más tangible en los años noventa, incrementándose su intensidad y desarrollo en los años 2000 a 2010, logrando coexistir con una sociedad que veía con buenos ojos las mejoras en derechos y garantías, sin embargo -y en forma coetánea- se instalaron discursos que demandaban mayores niveles de eficacia a los organismos e instituciones de persecución criminal, acusando zonas o áreas de impunidad y serias deficiencias para investigar, aclarar y sancionar en forma oportuna a los responsables. Estos reproches acompañaron la instalación de las reformas y se hicieron crecientes en los años siguientes.

Las demandas por mejoras en los sistemas de seguridad y persecución criminal, están fuertemente arraigadas en los distintos países de la región, y exigen que las reformas de nueva generación se hagan cargo de las demandas de mayor celeridad y oportunidad de las sanciones, mayores niveles de protección de víctimas de delitos, mejores procedimientos e instrumentos para atacar la criminalidad organizada, tradicionalmente más impune frente a las persecuciones criminales de América Latina, y una respuesta policial que sea capaz de lidiar con las exigencias de eficacia y altos estándares de probidad, derechos humanos y confianza ciudadana.

Cambios en los Sistemas de Persecución y Enjuiciamiento Criminal en América Latina en los Últimos Años

Avances de las Reformas a los Modelos de Persecución y Enjuiciamiento Criminal

Si nos detenemos por un momento y hacemos foco en los aspectos ligados exclusivamente a la persecución criminal como un eje relevante de las reformas en América Latina, podemos observar que el tránsito, desde los sistemas mixtos a los sistemas acusatorios adversariales, ha ido aparejado de mejoras crecientes, aunque ciertamente insuficientes.

En efecto, el tránsito desde el juez instructor al fiscal con mayores atribuciones, el paso desde la instrucción altamente formalizada hacia la investigación desformalizada y menos burocrática, han representado avances que -en algunos países- han redundado en disminución de tiempos de respuesta de las investigaciones penales, mejoras en los procesos de búsqueda, levantamiento y custodia de antecedentes y pruebas, y un trabajo de coordinación y protección de víctimas de mejor calidad que en los procesos mixtos.

Los avances en materia de procedimiento criminal en los últimos años lograron instalar asimismo la relevancia de los Ministerios Públicos en la región, sumado a importantes esfuerzos de entrenamiento y capacitación de sus funcionarios. Al mismo tiempo se incorporaron mecanismos de selección de casos que lograron administrar de modo más razonable las cargas de trabajo. Ello puede ser explicado por la incorporación de mecanismos de gestión y administración más complejas y eficientes⁶.

Tales adelantos estuvieron aparejados con las mejoras propiamente procedimentales que lograron, en muchos países de la región, disminuir los tiempos de respuesta del sistema y la resolución de casos.

⁶En este tema el Ministerio Público de Chile evidencia sistemas de manejo de casos y bajas tasas de congestión que resultan destacables.

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

Una de las variables que aparecen en varios países que han instalado sus procesos de reforma procesal penal es la fuerte demanda por mayor control de la criminalidad y respuestas más efectivas y eficaces. Ello resulta lógico atendida la mayor exposición del tema y la subsecuente promesa de mejorar la respuesta estatal frente al delito. Probablemente el aumento de denuncias en algunos países luego de la instalación de las reformas, pueda ser explicado por la razonable expectativa que la ventaja de la reforma genera en la ciudadanía y la explicable justificación y promoción por parte de las autoridades políticas. Sin perjuicio de estas aseveraciones, las demandas por mayor control de la criminalidad se explican por las razones anotadas en el acápite introductorio del presente texto y resultan coherentes y evidentes atendido los altos niveles de violencia que la región ha experimentado en las últimas décadas

Desafíos Pendientes

El conjunto de mejoras y avances no ha estado exento de problemas pues parte de las expectativas que las reformas generaron no lograron ser satisfechas, otros objetivos asociados no se lograron cumplir a cabalidad y el paso del tiempo ha significado un deterioro de prácticas y estándares que contrastan con las energías, convicciones y compromisos que los operadores evidenciaban al inicio de los procesos.

Sin embargo, el foco del presente trabajo se centra en las variables relacionadas con la persecución penal, y al pasar revista a algunos de los aspectos de las reformas y temáticas más íntimamente relacionados con este tópico y que suponen revisiones críticas, nuevos abordajes o derechamente mejoras sustantivas, aparecen las siguientes:

Control sobre Eficiencia y Eficacia de los Sistemas de Persecución (Medición, Controles de Gestión). Bajo Nivel de Consolidación de las Necesidades de Profesionalización de la Investigación Criminal Policial

Un primer aspecto general que debe resaltarse es la necesidad de efectuar mediciones sobre el impacto real y consecuencias asociadas a las investigaciones criminales desarrolladas por la policía y la

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

fiscalía, de modo de cuantificar si las mismas producen resultados concretos asociados a condenas efectivas, interrupción de carreras criminales, protección de víctimas, desarticulación de redes de narcotráfico, de trata, de lavado de activos, entre muchas otras. Tal como indicamos en los párrafos introductorios y como volveremos a señalar más adelante, resulta fundamental generar indicadores que permitan medir la eficiencia y eficacia de las labores de persecución criminal y al mismo tiempo las rendiciones de cuenta de las acciones desarrolladas por los entes policiales y de la fiscalía. Un punto de partida interesante consiste en desarrollar métodos e indicadores diferenciados para la actividad de la policía y la fiscalía, de modo de delimitar y especificar las responsabilidades funcionales e institucionales de modo más exhaustivo y profesional, evitando de este modo que el traspaso de información de mala calidad⁷ desde la policía a la fiscalía.

Problemas de Rendición de Cuentas de los Órganos de Persecución Criminal al Sistema de Justicia y a la Comunidad

Un segundo problema que abordaremos con más detalle en los apartados siguientes dice relación con la ausencia o insuficiente desarrollo de mecanismos para efectuar rendiciones de cuenta por parte de la policía y la fiscalía a la ciudadanía y a los distintos poderes del Estado. Ello supone instancias públicas y privadas de entrega de resultados, uso de recursos, mediciones de impacto de sus acciones de forma de asegurar información de calidad para acometer reformas, reasignar recursos, desplegar los mecanismos para hacer valer la responsabilidad de cada uno de los entes responsables de la persecución entre otras variables.

⁷Los problemas de déficit o mala calidad de la información policial, o los problemas de ilicitud de la misma, concluyen en declaraciones de ilegalidad de detenciones o posteriores exclusiones probatorias.

Legitimación Social de la Justicia Penal

Este resulta ser un punto especialmente complejo en las comunidades de la región, pues las aproximaciones reduccionistas ligadas a la idea clásica de fórmulas altamente represivas con aumentos de pena, construcción de cárceles y reformas para ampliar la prisión preventiva y el aumento de las dotaciones policiales como ejes críticos de las reformas suele tener buena prensa y presentación y bajos avances y mejoras reales tal como quedó en evidencia en los párrafos introductorios del presente texto.

Estas aproximaciones suelen traer aparejadas otras problemáticas ligadas a los niveles de conformidad que traen las reformas puramente legales que logran estos incrementos formales, generándose la idea de avanzar por el mero acuerdo de legislar y realizar reformas normativas.

Por otra parte, resulta evidente que los bajos niveles de desarrollo de las disciplinas de educación cívica suelen ser un obstáculo a la hora de intentar persuadir sobre la necesidad de políticas de largo plazo que trasciendan una administración política de turno, las ventajas de interrumpir carreras criminales de forma temprana haciendo usos de instrumentos sociales, o la extensión de sistemas alternativos a la cárcel como mecanismos de reinserción temprana para evitar contactos criminógenos suelen despertar sospechas y rechazo en varios sectores de la comunidad. A ello puede agregarse aún el rechazo que suelen producir la instalación de residencias intermedias para el cumplimiento de penas en libertad en las distintas comunidades.

En el otro extremo es posible observar lo complicado que resulta, en sectores de sensibilidad más progresista, justificar la necesidad de mejorar las competencias y atribuciones policiales para hacer frente al delito o privilegiar incrementos presupuestarios para inteligencia criminal.

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

Este último aspecto resulta más complejo a la luz de los problemas de desconfianza ciudadana en los cuerpos policiales de algunos países de la región⁸.

Resulta fundamental en este punto revisar la estructura de los cuerpos policiales, su reforma, modernización, y aumento de legitimidad ciudadana, pues es importante generar altos niveles de confianza de la policía para recibir información, denuncias y colaboración de las comunidades para la persecución del delito⁹. Resulta difícil imaginar la efectividad de la acción policial en el territorio sin la adecuada colaboración y respaldo de los propios/as ciudadano/as.

Problemas de Corrupción en Algunos Actores del Sistema de Justicia Criminal

Un problema que recorre buena parte de la región dice relación con problemas asociados a conductas, denuncias o percepciones de corrupción en algunos operadores de los sistemas de persecución criminal¹⁰. Ello es particularmente grave en las instituciones que tiene precisamente como fin el perseguir e investigar los delitos que se cometen en los distintos países. Este problema genera múltiples interrogantes que es necesario identificar para construir modelos de trabajo y desarrollo que logren hacer frente al problema.

Entre los temas o problemas que pueden explicar en parte las denuncias, casos o percepciones de corrupción, están las siguientes:

- 1.- Inadecuados niveles de control y selección del personal policial que ingresa a las filas institucionales.
- 2.- Bajos niveles de remuneraciones o incentivos del personal policial.

⁸ Los países que tienen menos confianza en la policía son México 19%, Nicaragua 21% y El Salvador con 22%. Los países que tienen más confianza en la policía son Uruguay con 59%, Costa Rica con 51% y Chile con 48% (Latinobarómetro, 2018, pp. 50)

⁹Cabe citar como ejemplo, el Pilar 4: Policía comunitaria y reducción de crimen. A través de ella, se resalta el trabajo con la ciudadanía para fomentar la seguridad pública. Así, las agencias policiales, junto con los residentes de una comunidad, identifican problemas y colaboran en la implementación de soluciones (President's task force on 21st. century policing, 2015)

¹⁰ El 45% de los latinoamericanos creen que "todos o casi todos" los policías están envueltos en actos de corrupción. Mientras que el 43% de los latinoamericanos perciben que "todos o casi todos" los jueces y magistrados, están involucrados en actos de corrupción (Latinobarómetro, 2018, pp. 66).

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

3.- Insuficientes o deficientes mecanismos de entrenamiento y capacitación en tópicos ligados a los estándares de probidad y buen servicio en los que deben ser formados los funcionarios de todos los niveles de las policías.

4.- Insuficientes niveles de controles administrativos internos y externos en materia de gasto y financiamiento.

5.- Necesidad de generar o fortalecer unidades internas de control de conductas y buen servicio.

6.- Inadecuados mecanismos que aseguren mecanismos de rotación o traslados del personal policial en el territorio.

7.- Escaso interés del mundo académico o político por empujar esfuerzos de análisis y estudio de la labor policial como eje crítico de la tarea de persecución criminal.

8.- Niveles de frustración del personal policial por el escaso valor social asignado a las tareas policiales y de represión en las sociedades modernas.

Escaso Avance de Trabajos Interinstitucionales para Abordar Problemas Relacionados con los Mecanismos de Persecución del Delito (Capacitaciones Conjuntas entre Fiscales y Policías, Revisión Crítica de Procesos de Trabajo Conjuntos, Entre Otros)

Un aspecto que parece fundamental a la hora de mejorar la calidad y oportunidad del trabajo de los organismos de persecución penal, dice relación con la necesidad de establecer sistemas de trabajo interinstitucional que permitan o faciliten la efectividad del trabajo de persecución penal.

En efecto, una de las críticas que era posible hacer a los viejos sistemas inquisitivos o mixtos era, o bien la inexistencia de órganos de persecución penal especializados, o bien una separación radical entre las funciones policiales y las tareas de direccionamiento de la investigación y el sostenimiento de la pretensión penal en sede de juicio. Estos problemas generaban una tensión e indiferencia entre la labor de los jueces instructores o los fiscales y las tareas de pesquisa policial. En otras palabras, eran escritorios

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

de trabajo separados y estancos, que no tenían vasos comunicantes. Por el contrario, se producían desconfianzas e incomprensiones institucionales y de rol que no eran procesadas adecuadamente.

La instalación de los sistemas acusatorios y la generación de Ministerios Públicos profesionales, autónomos de la función policial y con mayores dosis de especialización, permitieron -o al menos- abrieron el camino para mejorar las tareas de persecución penal.

Pese a lo anterior, las reformas a los procesos penales y sus tareas de persecución penal, tendieron en muchos casos a perpetuar esta separación radical entre la función policial y la función del fiscal o instructor.

Entre los espacios de interacción interinstitucional que es posible y deseable desarrollar, se encuentran los siguientes:

- 1.- Intercambio periódico de información sobre los desafíos y problemas de la persecución del delito o por categoría de delitos.
- 2.- Intercambio de información sobre mejoras institucionales y de procedimientos de trabajo que es posible realizar para mejorar el trabajo conjunto o individual de las instituciones.
- 3.- Generación de mesas de trabajo conjuntas periódicas para evaluar problemas en casos específicos de persecución en los que se requiere identificar problemas, responsabilidades y áreas de mejora.
- 4.- Generación de programas de capacitación interinstitucional para fortalecer las dinámicas o destrezas del trabajo de persecución criminal.
- 5.- Generación de mesas de trabajo para analizar los procesos de trabajo relacionados con traspasos de información, seguridad de los traspasos, uso de sistemas informáticos, entre otros aspectos.

Mal Uso o Uso Político Oportunista de los Problemas y Datos de la Justicia Criminal por Parte de los Actores Políticos

Un aspecto relevante de los desafíos que enfrenta la necesidad de mejoras de los procesos de persecución criminal es el uso de la información sobre las acciones policiales o de los Ministerios Públicos.

En efecto, las mediciones acerca del trabajo de ambas instituciones resultan críticas como base de cualquier evaluación de calidad de las tareas encomendadas a dichas organizaciones.

Sin embargo, tal encomienda no resulta sencilla y enfrenta entre otros los siguientes escollos técnicos:

- 1.- Problemas de tratamiento legal de las informaciones y bases de datos que generan dificultades para su uso e intercambio adecuado
- 2.- Altos niveles de desconfianza en los traspasos de información entre instituciones de persecución criminal.
- 3.- Modificación en los criterios o estándares de medición de los datos entregados por las policías y Ministerios Públicos
- 4.- Dificultades para entender, conciliar o usar de modo complementarios los datos y estadísticas entregadas por cada institución
- 5.- Ausencia de controles suficientes para evaluar la exactitud o exhaustividad de los datos proporcionados por las instituciones¹¹.
- 6.- Escaso valor científico de determinadas informaciones para medir las variaciones reales en la ocurrencia y aumento o disminución de determinada categoría de delitos.
- 7.- Falta de entrelazamiento e intercambio de información con otras agencias estatales relevantes como el servicio de impuestos internos, servicio de aduanas, o con las agencias de inteligencia financiera.

¹¹ A modo de ejemplo: número de denuncias sobre determinados delitos en las distintas zonas de un país y mecanismos usados para su contabilización.

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

Además de los escollos técnicos, la tarea de generar y proporcionar información de calidad se enfrenta, asimismo, con dificultades políticas, que dicen relación con los esfuerzos de cada administración de turno para justificar o exhibir éxitos en las tareas de persecución criminal, lo que se expresa a su vez en los siguientes problemas:

- 1.- Uso inadecuado, inexacto o descontextualizado de información sobre resultados de la persecución y sanción del delito.
- 2.- Modificaciones en el modo de presentar información para dar falsas impresiones de mejoras en los resultados de las pesquisas.
- 3.- Uso de indicadores meramente cuantitativos para justificar éxitos en la persecución criminal¹².
- 4.- Ausencia de criterios compartidos o mediciones más exhaustivos para determinar las responsabilidades institucionales exactas en la consecución de resultados medibles¹³.

Capacitación y Preparación Asimétrica de los Operadores del Sistema de Justicia Penal

Uno de los temas más relevantes a la hora de enfrentar cambios en las normativas, destrezas, competencias y conocimiento para perseguir de modo eficiente y profesional el delito dice relación con las necesidades de capacitación. En el contexto de instalación de los procesos de reforma a los procesos penales, la capacitación ha sido un eje crítico, aportando tanto los gobiernos como las agencias de cooperación una relevante cantidad de recursos para estos efectos.

Tales recursos, implementados por instituciones de formación, universidades, o unidades de recursos humanos, han tendido a centrarse en jueces, fiscales y defensores en detrimento de aquellos destinados a los órganos policiales.

¹² Uso de indicadores cuantitativos como el caso del decomiso de drogas o armas.

¹³ Un ejemplo de ello dice relación con la necesidad de definir responsabilidades entre la policía y la fiscalía en casos terminados sin prueba suficiente o prueba de mala calidad.

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

Ello resulta especialmente contraproducente cuando se constata una y otra vez que el actor institucional que primero llega a la escena del crimen suele ser la policía y aún más específicamente el policía de menor rango y muchas veces menor entrenamiento relativo.

Las acciones que la policía no especializada o de orden público y prevención, suele desplegar en el territorio con ocasión de la comisión de un delito son variadas entre las que aparecen destacadamente las siguientes:

- 1.- Recibir denuncias.
- 2.- Proteger víctimas.
- 3.- Recibir informaciones de los ciudadanos.
- 4.- Detener en contextos de flagrancia.
- 5.- Resguardar el sitio del suceso.
- 6.- Realizar registros de personas o lugares por razones de seguridad.
- 7.- Realizar registros preventivos que pueden derivar en hipótesis de flagrancia.
- 8.- Custodiar objetos para evitar el extravío de pruebas.
- 9.- Efectuar controles de identidad en los casos procedentes.
- 10.- Definir el uso de fuerza en los procesos de detención o negociar y mediar coetáneamente a las detenciones.
- 11.- Definir el uso proporcional de armas de fuego en casos justificados y necesarios.
- 12.- Traslados de detenidos y su adecuado resguardo e integridad en estos procedimientos.
- 13.- Registrar debidamente la información de estos procedimientos descritos.

Como es posible observar, la cantidad y complejidad de las labores, aún de la policía preventiva de calle, supone una importante capacitación y entrenamiento tanto por exigencias de protección de derechos como de adecuado resguardo de información y eficacia de los procesos de detención. Sin entrenamiento y actualización de conocimientos se corre el riesgo de cometer errores y extraviar pruebas

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

o antecedentes relevantes, afectar derechos y garantías de modo injustificado y acarrear problemas de legalidad de tales actuaciones.

De estas observaciones puede desprenderse asimismo la necesidad de focalizar adecuadamente la instrucción y entrenamiento de la policía que debe ser especialmente concreta, práctica, operativa, fácil de internalizar y aplicar, entre otras variables. Ello deriva en una revisión crítica de la estructura, objetivos y programas de formación policial que se abordarán en los capítulos siguientes.

Ejes Críticos de los Avances Institucionales de la Persecución Criminal

Mejoras del Ministerio Público para Enfrentar la Persecución Criminal

Avanzar o Consolidar la Independencia Orgánica y Funcional de los Ministerios Públicos con Adecuados Sistemas de Control y Rendición de Cuentas

Falta de Información Empírica de Calidad. El sistema de control y de rendición de cuentas de una institución compleja por sus funciones como el Ministerio Público, debe contemplar una adecuada producción de información empírica de su funcionamiento, que mida la realidad del trabajo de fiscales y equipos de trabajo de apoyo, y que sea fácil de obtener y analizar desde las correspondientes bases de datos (Duce, 2015).

Sin embargo, la información empírica del trabajo de las Fiscalías que se proporciona a la opinión pública y que se expresa en sus reportes suele ser información estadística muy gruesa, centrada en el ingreso de casos y en los términos judiciales o facultativos, existiendo lugares comunes como cantidad de casos ingresados por familia delictiva, denotando aumentos o disminuciones numéricas o porcentuales de año a año, sin producirse o entregarse información más fina, como detalles por áreas geográficas,

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

variaciones mensuales, o si la violencia categorizada consiste en el uso de golpes o armas de fuego. Como se sabe, algunos fenómenos delictivos, migran territorialmente en días, semanas o meses, y la violencia propia de los delitos puede ser física o involucrar armas de diverso poder de fuego, de tal forma que cifras extremadamente gruesas no ayudan a comprender o diagnosticar fenómenos delictuales, a vincularlos con territorio, evidenciar desplazamientos, o mucho menos identificar su agravamiento. Vgr. Cifras gruesas sobre número de homicidios no permite describir con claridad un fenómeno gravísimo como el sicariato, y mucho menos fijar metas respecto de la persecución de esos grupos delictuales.

Falta de Información Empírica del Trabajo Persecutorio. Similar situación se expresa en los datos estadísticos del trabajo propiamente del Ministerio Público, exhibiéndose cifras gruesas o porcentuales en materias de términos, consistentes en archivos, acuerdos reparatorios, suspensiones condicionales, procedimientos abreviados o cantidad de juicios realizados y sus resultados de condena o absolución, sin posibilidades de seguimiento sobre la cantidad y mucho menos la calidad de trabajo realizada por fiscales y sus equipos de trabajo, o si existe una decisión estratégica de privilegiar alguna salida alternativa o el enjuiciamiento de precisos fenómenos delictivos. Concordamos con Duce en esta materia, quien sostiene como hipótesis explicativa de lo anterior, en privilegiar una aproximación teórica o dogmática a los problemas del sistema de justicia criminal, por sobre una visión destinada a solucionar problemas concretos y específicos (Duce, 2015), posiblemente derivado de la visión general de la comunidad legal de este tipo de cuestiones.

La Necesaria Recomprensión de la Medición del Trabajo del Ministerio Público. Sin perjuicio de la corrección de la referida hipótesis, sostenemos que la vía de solución radica en una adecuada recomprensión del problema de la medición del trabajo de la Fiscalía, como información crítica del funcionamiento y no como un reporte formal de funcionamiento. Lo anterior conlleva un cambio radical de visión y un fuerte liderazgo desde la cúpula de la institución y desde las jefaturas medias, en el cual se

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

privilegie identificar cantidad y calidad de trabajo, por equipo de trabajo, área geográfica, y fenómeno delictual, a fin de identificar eficiencia e ineficiencia, y producir mejoramiento continuo. Desafortunadamente la cultura legal latinoamericana parece ser reacia a rendimientos de cuentas que transparenten información de calidad, sea por visiones formales del trabajo estadístico, sea porque intuitivamente se percibe como una posible fuente de crítica de su accionar, al poder evidenciarse con mayor claridad áreas o grupos de trabajo que exhiben deficiencia o baja productividad.

Históricamente se han presentado como indicadores estadísticos "de desempeño", datos que sólo reflejan variaciones de la carga de trabajo de las fiscalías, pero que no miden –genuinamente– la eficacia de la persecución penal. Indicadores sobre "causas terminadas" que no consideren o se hagan cargo del impacto que esas acciones han tenido en fenómenos delictivos determinados, pueden reflejar una aproximación a la "tramitación de causas" como si ésta fuera un fin en sí mismo, no responsabilizándose del impacto de la labor del Ministerio Público en la realización del derecho de la ciudadanía a vivir en un medio seguro.

Asimismo, las estadísticas que midan metas o resultados del Ministerio Público, que se originan en información propia y sin control externo, y que además son elegidas por los miembros de la propia institución para autoevaluarse, conllevan necesariamente un riesgo de autocomplacencia y de presiones de grupos internos para que éstas sean cumplibles sin mayor exigencia, especialmente si su logro lleva asociado un incentivo económico. Lamentablemente, no ha sido posible construir sistemas de evaluación del trabajo institucional que comprendan la necesaria percepción de seguridad, transparencia, confiabilidad y el "buen servicio" a la ciudadanía como, asimismo, mediciones serias, construidas con métodos científicamente afianzados, que reflejen el impacto de la labor del Ministerio Público en la contención del fenómeno delictual.

Autopercepción del Trabajo del Fiscal. En relación con la rendición de cuentas, habría dos ejes fundamentales, que se imbrican entre sí, creando una especie de cultura institucional reacia a esta labor. El primero de ellos reside en la autopercepción del trabajo de los fiscales; en palabras de Duce (2015) “los fiscales se perciben como operadores estrictamente jurídicos y no como agentes que cumplen una función social relevante respecto de la cual exista la necesidad de satisfacer expectativas concretas de la comunidad” (pp. 13), lo que se vincula con la cultura y formación legal de nuestros abogados, centrados en lo normativo o lo procesal, y sin conciencia clara del impacto social de su labor. Si este fenómeno lo trasladamos al abogado que desempeña la labor de fiscal, el resultado es claro, un profesional centrado exclusivamente en soluciones jurídicas o procedimentales, sin vínculo alguno con el conflicto social y menos consciente del relevante rol derivado de su función. Si a lo anterior agregamos una cúpula o jefaturas medias del Ministerio Público que comprenden el referido rol de la misma forma, tenemos como producto una cultura institucional que reafirma esta autocomprensión limitada del rol, confirmándolo y profundizando que no existe una expectativa social que satisfacer.

Autonomía como Inmunidad Absoluta a la Crítica. El segundo eje fundamental de la rendición de cuentas se imbrica -en algunos países de Latinoamérica- con la independencia orgánica y funcional, y lo que es su expresión, la autonomía del Ministerio Público. En efecto, si se comprende dicha autonomía como una simple inmunidad frente al control y la crítica, esta característica valiosa produce el referido efecto indeseado. Sobre el particular, nuevamente volvemos a la autocomprensión del Ministerio Público, esta vez, en relación a los fines de su independencia o autonomía. Concordamos con Duce, en que la independencia orgánica, por lo que se optó en gran parte de Latinoamérica, constituyendo al Ministerio Público como un órgano extrapoder, separado del Ejecutivo y del Judicial, tuvo por finalidad evitar el abuso de la persecución penal como arma política contra los opositores, fortalecer el combate de la corrupción en el gobierno y los distintos organismos del Estado en general, y soslayar la identificación del

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

nuevo órgano con la actividad jurisdiccional (Duce, 2015). Desafortunadamente, la autonomía se ha comprendido como independencia similar a la independencia judicial, ha generado una suerte de aislamiento institucional (Duce, 2015) que ha servido como expediente fácil para soslayar críticas fundadas e infundadas, evitar el legítimo control de otros poderes del Estado y de la ciudadanía al esperable correcto actuar de la agencia pública de persecución penal. Ha contribuido también a este fenómeno, la ausencia de un debate profundo acerca de los objetivos de la autonomía institucional, y qué grado de autonomía es deseable (Duce, 2015); la carencia de esta reflexión permite, entonces, comprender autonomía como inmunidad a la crítica, sobre todo a la que parece poseer un ámbito ganancial para el que la profiere. El Ministerio Público debe estar sujeto a control y rendición de cuentas con mecanismos apropiados destinados a la medición de su desempeño y no mediante la mera adjetivación por disconformidad personal con las decisiones que se tomen.

Por otra parte, los Ministerios Públicos autónomos parecen reacios al intercambio de información y la colaboración con las autoridades de los gobiernos provinciales y/o municipales; pareciera estimar que ello podría resultar contraproducente pues alguna de esas mismas autoridades puede ser objeto de investigación penal en el futuro. No se advierte que los Ministerios Públicos y las autoridades locales mencionadas hayan encontrado (o estén en búsqueda) una forma de colaboración que enfrente apropiadamente ese riesgo (lamentablemente, real) pese a la necesidad genuina de que ella exista y, especialmente, el beneficio evidente que aquello representaría para la comunidad.

En síntesis, la realización de mejoras en el trabajo de la Fiscalía supone un cambio radical en la producción de información específica y de calidad de su labor con miras a orientar estratégicamente su trabajo, identificar y mejorar prácticas eficientes y realizar una mejora continua en las actividades deficitarias. A su turno, el mejoramiento del sistema de control y rendición de cuentas requiere también un giro sustancial en la autocomprensión por el Ministerio Público de su rol social y de la finalidad de su

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

autonomía como una característica para fortalecer su labor, y no como inmunidad o excepción a la crítica y el control. Es un imperativo de los otros actores institucionales o sociales: Gobierno, Poder Legislativo, Universidades y opinión pública, el generar estos cambios en la comprensión de las tareas de la agencia de persecución penal mediante el debate público constructivo y la crítica rigurosa con base científica.

Mejoras en los Usos y Procesamientos de Información de Causas Criminales

El Ministerio Público es un órgano que, sobre la base de los principios de independencia funcional, responsabilidad, y objetividad, representa a la comunidad en la persecución del delito. Ello delimita sus características y, al mismo tiempo, enfatiza su rol público como organismo estatal encargado de ejecutar las políticas de persecución penal. Sin perjuicio de ello, es un ente que recopila, sistematiza, analiza y utiliza información sobre el fenómeno de la criminalidad. Este punto es muy relevante pues los roles de prevención y persecución de la criminalidad requieren información oportuna y de calidad que permita mejorar normas, políticas públicas, protocolos de trabajo, organización y gestión de los organismos encargados de la persecución criminal.

Ministerio Público y Selectividad Penal. El Ministerio Público posee múltiples formas a través de las cuales recopila información sobre el fenómeno criminal, siendo pertinente y muy importante poder sacar el mayor provecho posible a tales datos.

En este sentido parece necesario partir por hacer un primer énfasis en el uso que se da a los antecedentes, datos o informaciones que son recopilados a través de los mecanismos de selectividad penal. En efecto, la cantidad de casos que los Ministerios Públicos de la región llevan y la proporción de ellos que culmina en un archivo de la causa, en una facultad de no iniciar investigación o en la aplicación de un principio de oportunidad es enorme. Las estadísticas evidencian que fácilmente un 50%¹⁴ o más del

¹⁴ Conforme informe CEJA (2006) Bolivia (40%), Costa Rica (64%) y Chile (75%) hacen uso de salidas alternativas y facultades discrecionales del Ministerio Público (pp.51). Por su parte, otro informe CEJA (2012), Chile, en 2008, en la Fiscalía Regional Metropolitana Centro Norte, un 72,8 % de casos fueron desestimados (pp.11). En el caso de

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

total de causas que ingresan al Ministerio Público concluyen en una causal de selectividad, y sin perjuicio de las obligaciones fundamentales de respetar las exigencias legales sobre el uso de tales datos, una buena cantidad de ellos puede perfectamente ser analizados, cruzados y compartidos para mejorar la información y las estrategias tanto de prevención como de persecución del delito.

Para poder resaltar la relevancia de los aspectos estadísticos de los datos que provienen del uso de facultades de selección de casos realizaremos un breve listado de tópicos para mejorar la prevención y persecución criminal que pueden ser alimentados o complementados con información que queda estancada o diluida en archivos:

- a.- Hora de ocurrencia del hecho.
- b.- Lugar de ocurrencia del hecho (georeferenciación de los ilícitos).
- c.- Datos sobre sitio del suceso y sus características.
- d.- Datos sobre perfil de la víctima (sin requerir de su identificación específica).
- e.- Datos sobre modus operandi utilizado.
- f.- Uso de armas de fuego en los hechos.
- g.- Tiempo de respuesta y llegada de personal policial.
- h.- Otros.

Este conjunto de antecedentes resulta útil para poder planificar acciones preventivas como las siguientes:

- Distribución de personal policial en el territorio.
- Definición de tipos de despliegue territorial y frecuencias de personal policial por zonas.
- Análisis sobre el comportamiento y desplazamientos de delitos en las comunidades y territorios.

Perú, el uso de principios de oportunidad representa un 73,23% (Fuchs, Fandiño y González –Dir.-, 2018, pp. 477). La provincia del Neuquén, Argentina, informa que la desestimación o archivo in limine representa un 75% de las denuncias receptadas (pp. 42). En Chile, un 11,6% del total de causas han concluido por salidas alternativas, en el año 2015 (pp.78).

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

-Analizar comportamientos de víctimas de tales delitos y extraer datos útiles para campañas de educación y prevención delictual.

Este acumulado de datos representa un material muy valioso para mejorar las políticas de persecución criminal por parte de la propia fiscalía, entre las que pueden mencionar:

-Recopilar y analizar problemas ocurridos con el procedimiento policial.

-Analizar procedimientos y aciertos y problemas con el trabajo en el sitio del suceso.

-Analizar información recopilada por la víctima y policías para posteriormente cruzar dichos antecedentes con otros casos con modus operandi semejante.

-Recopilación y sistematización de la información con miras a una posible reapertura de los mismos casos, si surge información posterior de mayor utilidad.

-Levantar información relacionada con la víctima para mejorar estándares y procedimientos de las unidades de protección de víctimas.

Este conjunto de constataciones supone una especial preocupación para poder desarrollar acciones y procedimientos en la fiscalía de modo de evitar la pérdida o mero almacenamiento burocrático de esta información, empleando para estos efectos sistemas informáticos que agreguen valor a estos datos, permitiendo cruzar los mismos, extraer conclusiones y mejorar la calidad de las políticas preventivas y de persecución del delito en casos futuros.

Uso del Análisis Criminal e Instalación de la Persecución Penal Estratégica (Inteligente) y Especializada de las Fiscalías como Política y Práctica

Mejoras en los Sistemas de Análisis Criminal. Generación o Consolidación de Unidades de Análisis Criminal. Constituye un deber del órgano encargado de la persecución penal pública el estudio de individuos, grupos, conductas, incidentes y hechos criminales que pueden constituir delito, con el fin de identificar patrones, infractores, víctimas, tendencias y la estructura de oportunidades para la comisión

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

de delitos, incluyendo factores que inciden en los problemas de inseguridad. Sin embargo, históricamente esta constatación no ha resultado tan evidente, y representaría -en los hechos- un cambio relevante de paradigma. Resulta indiscutible que la concepción que el Ministerio Público tenga (no sólo expresada en sus declaraciones públicas, sino especialmente en su praxis) respecto de su rol o tarea principal -ya sea como un mero tramitador de causas o como un agente que incide en la seguridad pública- determina su disposición a incorporar y desarrollar sistemas de análisis criminal en su actividad.

Si se concibe el rol del Ministerio Público como el de un ente que debe ser capaz de absorber y procesar casos con rangos mínimos de eficacia en la persecución, pero al cual debe evaluarse, principalmente, por los tiempos de tramitación de esas causas y su cantidad para mantener un stock de ellas que no afecte negativamente esa tardanza (es decir, por su eficiencia en el empleo de los recursos públicos que le son asignados), la necesidad de análisis criminal parecería marginal. Sin embargo, si se entiende a la Fiscalía como un actor que debe incidir de manera relevante en la contención del fenómeno delictual y con algún grado de responsabilidad en la seguridad ciudadana, el análisis criminal es, entonces, imperativo y de gran relevancia.

Lamentablemente, el peso de la tradición de nuestros sistemas inquisitivos y la reproducción de organismos de persecución penal que -de cierto modo- han emulado su estructura y funciones, han hecho proclives a nuestros Ministerios Públicos a adoptar modelos de procesamiento de casos que se han desentendido de los efectos de su trabajo en los fenómenos delictuales que supuestamente persiguen, y se han focalizado casi exclusivamente en la construcción de información que resulta útil para la gestión de recursos económicos y, especialmente, humanos (la “carga de trabajo” de los fiscales) o que la propia institución estima necesario proporcionar al público en general.

Sin embargo, las necesidades de mayor eficacia frente al crimen organizado y grupos delictuales determinados, parecen haber sido el detonante de la incorporación de sistemas de análisis criminal a

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

distintos Ministerios Públicos. Como tantas veces, la “necesidad ha hecho al órgano”, más que la convicción.

No obstante lo anterior, la generación de unidades de análisis criminal ha sido favorablemente acogida en gran parte de Latinoamérica. Éstos se han volcado, fundamentalmente, a identificar fenómenos criminales existentes en cada país, para luego planificar su intervención y monitorear resultados; visualizando, de este modo, que muchas formas de criminalidad presentan estructura de mercado, otorgando hipótesis investigativas y superando la lógica del expediente o del “caso a caso”.

Sin embargo, el desarrollo de los modelos de análisis criminal en Latinoamérica es disímil en aspectos de mayor detalle, lo cual se entronca no sólo con las realidades particulares de cada país, sino con la definición misma de estos sistemas como una herramienta meramente auxiliar, o como un proyecto de mayor centralidad.

¿Centralidad o Accesoriedad? Admitida la generación de unidades de análisis criminal, y verificado que constituyen un aporte fundamental a la labor investigativa, resta por zanjar su nivel de profundidad en el trabajo diario de las Fiscalías. Es decir, los Ministerios Públicos deben resolver si, conjuntamente con la existencia de un área de trabajo destinada a procesar la flagrancia o casos espontáneos, otra gran parte del trabajo de persecución penal debe radicar en el análisis investigativo, evitando que este último tenga una importancia más bien marginal en el diario quehacer de la persecución penal. Las unidades de análisis criminal parecen concebirse, en ocasiones, más como una actividad meramente complementaria o accesorio del trabajo “caso a caso” del fiscal, focalizado en cada expediente o carpeta de investigación por separado, y que sería -conforme esta visión equivocada- la actividad principal del Ministerio Público.

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

Una consolidación de rol principal y preponderante de los sistemas de análisis criminal incidirá positivamente en la generación de más y mejor investigación proactiva, más eficaz en la persecución de agrupaciones delictuales y fenómenos criminales asociados a mercados ilícitos, impactando también en otras áreas investigativas. En esta materia es posible proponer que las Unidades de Análisis Criminal identifiquen los fenómenos delictuales actualmente asociados a mercados ilícitos, y que emplee la información que se genera en las detenciones por flagrancia para un análisis efectivo del fenómeno delictual que se está presentando.

Alerta Temprana. Conforme plantea García Yomha (2020), existen varios objetivos a definir a nivel regional en materia de sistemas de análisis criminal. Uno de ellos, que significaría una vía a consolidar el sistema, dice relación con establecer sistemas de alerta temprana ante la aparición de nuevos fenómenos criminales nuevos o su mutación. Como se sabe, los fenómenos delictuales tienen dinamismo, más aún los relativos a mercados ilícitos, de tal forma que identificar tempranamente la aparición de nuevos fenómenos criminales o la mutación de los antiguos no solo tiene interés criminológico, sino que permite una reacción adecuada a nivel de seguridad pública, y también en lo investigativo. Un ejemplo claro de aquello se puede apreciar en el aumento de robos violentos en la vía pública mediante uso de armas y vehículos, y un explosivo aumento de estafas mediante el uso de medios tecnológicos, como mecanismos adaptativos previsibles, originados en el confinamiento, el cierre del comercio y el uso de internet para todo tipo de transacciones debido a la pandemia global que nos afecta. De esta forma consideramos relevante que los sistemas de análisis criminal posean como meta de su gestión el monitoreo en fuentes abiertas de fenómenos delictuales nuevos o desconocidos, como una forma de anticiparse a la instalación o desarrollo de nuevas formas de criminalidad.

Fuentes de Información. Un segundo aspecto a definir en los modelos de análisis criminal reside en las fuentes a utilizarse para la obtención de información. Sobre el particular, resulta interesante el caso

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

de Colombia (Terroba Borodovsky, 2020), por su multiplicidad de fuentes, de diversa calidad, esto es, la fuente humana o informante; la línea telefónica; la observación directa, los anónimos o documentos que llegan a la entidad y los medios abiertos, es decir, todo aquello que se recibe a través de medios de comunicación. Naturalmente, un sistema de análisis criminal debe proveerse de la mayor cantidad de información posible y de la mejor calidad. En ese contexto, una definición importante en esta materia radicaría no tan solo en el fortalecimiento de herramientas informáticas, y los desarrollos de software propios para el análisis de datos de sistemas tradicionales de información (bases de datos policiales, bases de datos del Ministerio Público, registros públicos), sino incorporar otras fuentes complementarias, ponderando su fiabilidad en el análisis.

Compartir Información. Un tercer punto mirando el desarrollo y la consolidación de los sistemas de análisis criminal, se dirige a salir del localismo propio de cada país y producir la transmisión de experiencias y compartir información. En efecto, al margen de las concretas realidades locales, la mayor o menor violencia que se verifica en los delitos por nación, o el desarrollo de un fenómeno delictual u otros conforme las latitudes, los grupos delictuales vinculados a mercados ilícitos tienden a tener dinámicas de acción similares y más aún, tienen contacto entre sí ya sea como grupos delictuales transnacionales, o debido a las migraciones producidas por necesidades de diverso tipo.

Desde este punto de vista, la transmisión de experiencia en la forma de realizar el análisis delictual y el compartir información de grupos similares o relacionados resulta vital en fenómenos delictuales como el tráfico de sustancias psicoactivas y/o de precursores químicos, la génesis de laboratorios de drogas, el tráfico de migrantes, la trata de personas con fines de explotación sexual o laboral o el –tradicional- contrabando. De esta forma, se postula la necesidad de que las unidades de análisis criminal de los Ministerios Públicos latinoamericanos compartan información básica o reportes de mercados ilícitos y

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

fenómenos delictuales bajo análisis en términos generales y se retroalimenten entre sí en materia de experiencias exitosas de investigación analítica.

Método Científico e Inteligencia Artificial. En cuanto a la utilización de sistemas de inteligencia artificial, su popularización actual en países como Estados Unidos o Inglaterra es tal -tanto para la prevención policial como para la investigación penal- que parece difícil pensar que -en un futuro muy cercano- los mismos no estén implantados al análisis criminal que realizan los Ministerios Públicos. En general, tratar de detectar patrones específicos de crimen y comportamientos criminales, ha sido y es una tarea extremadamente desafiante que exige dos cosas: el almacenamiento masivo de datos y un adecuado análisis para la extracción de inteligencia que oriente su correcta utilización (Miró Linares, 2018).

Al día de hoy somos testigos del incremento exponencial de fuentes digitalizadas de información relacionada con la actividad delictiva: estadísticas oficiales de delincuencia, datos obtenidos de las cámaras de control de tránsito, grabaciones desde las cámaras corporales policiales, fotografías y vídeos recogidos por drones o satélites, datos extraídos mediante aplicaciones móviles -entre otros sistemas de vigilancia-, datos de cientos de millones de mensajes publicados en Internet relacionados con actos delictivos, ya sea en foros, chats, redes sociales, webs de compraventa u otros espacios digitales. Esto explica que los organismos e instituciones dedicados a la seguridad y a la gestión de las estadísticas de criminalidad estén invirtiendo una cantidad considerable de recursos en almacenar cada vez más información.

La incorporación de información sobre patrones de comportamiento de ciertos individuos en los algoritmos predictivos permite estimar quién es más probable que cometa o haya cometido un delito, y priorizar un sujeto de una larga lista de sospechosos. Así, por ejemplo, se han planteado hoy en día

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

algoritmos cuya formulación permite estimar el área geográfica donde, con mayor probabilidad, reside un presunto agresor serial en función de la ubicación de los delitos que previamente se le atribuyen.

La incorporación de esta tecnología en el análisis criminal de los Ministerios Públicos será necesaria e inevitable.

Desafíos de la Capacitación de los Fiscales del Ministerio Público

La adecuada y especializada capacitación de los fiscales está vinculada a un aspecto estructural, consistente en la garantía del ejercicio autónomo e independiente de sus funciones. Tanto es así que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2013) ha declarado lo siguiente:

la mayor capacitación y formación profesional hace menos influenciables a las y los operadores de justicia a presiones o injerencias, y garantiza, además, que sus decisiones respondan efectiva y correctamente a los requerimientos del derecho. La Corte Interamericana en varias de sus sentencias ha identificado que las violaciones imputables al Estado fueron perpetradas por funcionarios estatales y que dichas violaciones fueron agravadas por la existencia de un contexto generalizado de impunidad. En tales casos, la Corte ha dictado como medida de reparación que los Estados desarrollen capacitación para las y los operadores de justicia y, entre las características señaladas por la Corte, se encuentra que tales programas deben ser permanentes y hacer especial mención a los instrumentos internacionales de derechos humanos (pp. 61)

En este mismo sentido, las “Directrices sobre la función de los fiscales”, de Naciones Unidas, establecen que los Estados adoptarán las medidas necesarias de tal forma que:

2.b) Los fiscales tendrán una formación y capacitación adecuadas, y serán conscientes de los ideales y obligaciones éticas correspondientes a su cargo, de la protección que la Constitución y las leyes brindan a los derechos del sospechoso y de la víctima, y de los derechos humanos y

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

libertades fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico nacional e internacional (ONU, 1990, pp. 189).

Sin embargo, el panorama general en entrenamiento y capacitación de los Ministerios Públicos resulta disímil en lo referido a la existencia de programas de transmisión de contenidos, actualización de información o desarrollo de destrezas. Tampoco es homogénea a nivel latinoamericano la relevancia que, en los hechos, los Ministerios Públicos asignan a este objetivo institucional.

Resulta bastante evidente que la formación universitaria exigida para obtener el título profesional de abogado resulta insuficiente para un ejercicio idóneo de la actividad especializada de Fiscal del Ministerio Público. En efecto, además de la profundización de los conocimientos en materia de Derecho Penal y Derechos Humanos, se requiere capacitación en materia de criminalística, de técnicas de investigación para delitos complejos y cibercriminalidad, entre otras especialidades; y la adquisición de conocimientos y destrezas para la negociación, el trabajo en equipo, habilidades comunicativas con medios de comunicación social, conocimientos básicos de victimología e, ineludiblemente, reforzar las técnicas de litigación en procedimientos orales, entre otros.

Asimismo, la capacitación debe ser especialmente efectiva en materia de derechos humanos, para que todos los Fiscales puedan aplicar de una manera adecuada las normas legales e internacionales vigentes y estén conscientes de los complejos sistemas nacionales e internacionales de protección en derechos humanos. De igual modo, debe priorizarse la ejecución de planes de capacitación especializados para fiscales, en materia de los derechos de quienes -por sus particularidades- requieren de un tratamiento especializado, como lo son las mujeres víctimas de violencia de género, los pueblos originarios y los niños, niñas y adolescentes.

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

Habida consideración del interés público comprometido, la capacitación específica para la función persecutoria debe ser financiada con fondos provenientes del erario fiscal, y debe ser permanente en el tiempo, sin dirigirse sólo a los fiscales que inician funciones en un nuevo procedimiento o que se vienen incorporando a la institución, sino considerar planes de actualización y perfeccionamiento periódico conforme las necesidades o los desafíos investigativos que se van presentando progresivamente. La constante evolución de la legislación penal y procesal, de la ciencia y la técnica aplicables a la obtención de evidencia, de los modos de comisión de delitos por asociaciones criminales y el perfeccionamiento de las habilidades de litigación que se poseen para poder enfrentar desafíos más complejos, imponen la necesidad de un esfuerzo ininterrumpido.

Junto a lo anterior, la capacitación debe ser accesible a todas y todos los fiscales, lo que implica adoptar medidas que faciliten y permitan, por ejemplo, a las fiscales madres y a los fiscales cabezas de hogar de estar presentes en las capacitaciones (CIDH, 2013).

Las prioridades de la adquisición de conocimientos o desarrollo de destrezas de los fiscales, deben estar firmemente unidas a las definiciones de política criminal particularmente contingentes, de modo que exista armonía entre las exigencias actuales de la persecución penal y los contenidos desarrollados en la docencia o enseñanza, de forma tal que constituyan un reforzamiento y apoyo a su labor cotidiana.

Mejoras Policiales para Enfrentar la Persecución Criminal

Ideas Iniciales

La Policía representa una de las instituciones críticas a la hora de diseñar y ejecutar políticas de persecución penal. Su presencia en el territorio, el uso y asignación por ley de mecanismos coercitivos para su acción y su contacto directo con los ciudadanos y ciudadanas representan ventajas operativas de

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

altísimo valor estratégico que deben ser puestas al servicio de políticas y procedimientos eficientes y eficaces para hacer frente al delito.

Pese a estas ventajas e instrumentos, la policía exhibe bajos niveles de confianza ciudadana en la mayoría de los países de América Latina (Latinobarómetro, 2018)¹⁵, lo que resulta grave para la legitimidad de las instituciones del sistema democrático y al mismo tiempo un grave problema para hacer frente al delito en sus diversas dimensiones.

Los problemas de confianza ciudadana suelen estar asociadas a dos problemas de enorme gravedad que deben ser encarados de forma prioritaria por los distintos países: los problemas de corrupción¹⁶ y de vulneración de derechos y garantías de las personas. Estos problemas difieren en intensidad y frecuencia según cada país, siendo en algunos casos problemas ocasionales y en otros de carácter sistémico o sistemático.

No cabe la menor duda que las tareas asignadas a las fuerzas policiales -tanto en su dimensión preventiva, como de persecución criminal- las expone a situaciones de tensión y uso de la fuerza. Sin embargo, el monopolio que ejercen en el uso de armas de fuego, facultades de detención, registro, conducción forzada, operacionalización de medidas intrusivas, investigaciones criminales, entre otras, eleva el estándar de exigencia y la vara con la que deben ser medidas, evaluadas y controladas. Este suele ser un problema complejo y muchas veces de escasa comprensión, pero no cabe duda que las exigencias a las que deben ser sometidas en democracia a las instituciones que poseen el monopolio de la fuerza es mayor que otras instituciones públicas y, por ende, deben prepararse y capacitarse de un modo más intenso, riguroso y exigente para desempeñar tales tareas de prevención y persecución.

¹⁵ La confianza en la policía latinoamericana, al igual que en el año 2017, se mantiene en un 35%.

¹⁶ Para Colombia, Perú, Brasil, México, Paraguay, República Dominicana y Bolivia, la corrupción es uno de los problemas principales (Latinobarómetro, 2018).

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

Vale la pena destacar en este último punto que resulta preocupante evidenciar que los Estados no siempre diseñan, ejecutan o financian adecuadamente las tareas de preparación, entrenamiento y dotación adecuada a las policías, para hacer frente a las complejas funciones de prevención y persecución, siendo esto un foco de primera prioridad.

En efecto, y tal como lo hemos enfatizado en los apartados precedentes, la estructura de los cuerpos policiales y su despliegue territorial y de personal, hacen de esta institución un instrumento crítico y probablemente insustituible para encarar las funciones de prevención y persecución penal.

Sin perjuicio de ello, es posible evidenciar que los mecanismos de reclutamiento, los incentivos y remuneraciones, los sistemas de capacitación y entrenamiento y los mecanismos para controlar y evaluar las tareas asignadas, presentan evidentes problemas de diseño y ejecución de los que intentaremos hacernos cargo en este documento.

Revisión de Sistemas de Reclutamiento y Selección

Uno de los aspectos centrales para desarrollar cuerpos policiales de calidad es un adecuado sistema de selección de personas. Ello pasa por los siguientes ejes críticos:

- a. Construcción de perfiles adecuados a las tareas que efectivamente van a desempeñar, sea de investigación y persecución criminal o de prevención.
- b. Adecuados sistemas de remuneraciones e incentivos para ampliar la búsqueda y potenciales candidatos.
- c. Adecuados sistemas de entrevistas y selección de personal con rigurosos mecanismos de revisión de antecedentes y formación, entrevistas y evaluaciones psicológicas, y análisis de referencias previas.

Este conjunto de procesos y estadios previos resultan fundamentales para contar con un grupo de personas motivadas y con potencialidades para el complejo trabajo de prevención y persecución criminal.

Particularidades de la Policía Preventiva y de Orden Público

Vale la pena resaltar un aspecto que suele generar debate entre los expertos y que dice relación con la necesidad de avanzar a un modelo de reclutamiento que valore y premie de forma equivalente las funciones policiales de calle (patrullaje, control preventivo en el territorio, relaciones de trabajo con las comunidades) como aquellas de carácter administrativo-directivas o de investigación criminal. Lo anterior supone interrogar críticamente en -algunos países- la separación entre estamentos de oficiales y suboficiales o de jerarquías o bien la errónea preponderancia entre funciones preventivas e investigativas, como si una de ellas mereciera mayor atención o fuese más relevante. En este sentido, el trabajo policial de patrullaje y control situacional en el territorio requiere de personal de alta calificación, pues están expuestos a eventos de riesgo, manejo de situaciones críticas, prevención y diálogo con las comunidades, uso de la fuerza o manejo de contención y negociación, entre otras, que requieren de un alto nivel de preparación.

Estos desafíos suponen la revisión de los perfiles, incentivos y formación del personal policial que cumplirá roles preferentemente en la calle y en relación directa con el territorio.

Revisión y Mejoras en los Sistemas de Entrenamiento y Capacitación

Otro aspecto que merece un tratamiento preferencial es el que dice relación con los sistemas de formación, capacitación y entrenamiento de las fuerzas policiales.

En este punto resulta fundamental diferenciar las funciones policiales de prevención y contención de orden público, de las funciones investigativas pues ello supone sistemas de formación, entrenamiento y capacitación distintos.

En efecto, tratándose de las tareas de prevención y orden público, los procesos de formación debieran orientarse entre otras materias críticas, a las siguientes:

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

- a. Manejo de las normas Constitucionales, legales y reglamentarias centrales a la función preventiva y de orden público.¹⁷
- b. Manejo y conocimiento adecuado de la normativa penal y procesal penal pertinente¹⁸.
- c. Manejo de destrezas en el control de situaciones de crisis.
- d. Capacitación y manejo de técnicas de mediación y negociación¹⁹.
- e. Capacitación en capacidades de planificación y gestión del trabajo territorial.
- f. Capacitación en uso de armas y técnicas de defensa personal.
- g. Formación en aspectos de derechos humanos y garantías ciudadanas²⁰.
- h. Formación ética²¹.
- i. Formación en manejo de sistemas informáticos²² y uso de datos para el análisis criminal.

Revisión y Mejoras en los Sistemas de Formación y Trabajo en Investigación Criminal

Otra de las funciones o áreas críticas del trabajo policial está referido a la labor de investigación criminal, cuyo foco supone procesos formativos y perfiles distintos a los de orden público y prevención,

¹⁷Este tema supone un foco muy preciso en los principios y reglas de mayor relevancia y uso en la función policial

¹⁸En esta materia el foco para la policía preventiva debe estar puesto en las normas reguladoras de las funciones autónomas de las policías, las normas sobre citación y detención, controles de identidad, facultades de registro de personas, lugares, objetos y vehículos, facultades de allanamiento, incautación, resguardo del sitio del suceso, y en las nociones más relevantes de Derecho Penal parte general y especial, entre otras.

¹⁹Esta es una materia crítica para la formación de destrezas de la policía pues buena parte de las intervenciones de la policía en las comunidades y territorios supone acciones tales como conversar, persuadir, disuadir, argumentar, negociar, mediar en los distintos conflictos e hipótesis de intervención.

²⁰Esta es una materia fundamental para desarrollar en la policía nociones, exigencias y estándares para su actuar y procedimientos, de modo de evitar la afectación injustificada de derechos y garantías y al mismo tiempo evitar la contaminación o destrucción de material probatorio relevante para las causas penales.

²¹Esta es una materia fundamental que tiene por objeto desarrollar sólidas convicciones éticas en la formación y actuación posterior de la policía en sus funciones cotidianas que supone asimismo soportes prácticos que permitan que el entrenamiento no se reduzca a aproximaciones valóricas abstractas, sino que se transformen en guías y estándares comprensibles, asimilables y aplicables a casos concretos. En otras palabras, de lo que se trata es de generar una formación práctica que resulte operacionalizable por los cuerpos policiales, resaltando en estas materias asimismo buenas prácticas y criterios para resolver situaciones concretas y prácticas.

²²Elemento clave para comunicarse, planificar su trabajo en las comunidades, usar y cruzar información en los procesos desarrollados en el territorio y acceder a información que le permita ejercer los controles de identidad cuando ellos están permitidos en las legislaciones o verificar órdenes de detención pendientes.

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

constituyendo un error -a nuestro juicio- confundir o entrelazar ambos roles en los mismos grupos de trabajo o fuerzas policiales. En esta materia se requiere especialización²³ y diferenciación que, asimismo, permita un uso racional y eficiente de los recursos para ambos tipos de tareas.

La existencia de una policía de investigaciones supone un proceso formativo de alta especialización en temas como los siguientes:

- a. Técnicas de investigación y planificación criminal.
- b. Planificación estratégica y Teoría del Caso.
- c. Criminología.
- d. Criminalística.
- e. Sistema jurídico con foco en las áreas de derecho penal y procesal penal.
- f. Manejo de destrezas en el control de situaciones de crisis.
- g. Capacitación y manejo de técnicas de mediación y negociación.
- h. Capacitación en uso de armas y técnicas de defensa personal.
- i. Formación en aspectos de derechos humanos y garantías ciudadanas.
- j. Formación ética.
- k. Formación en manejo de sistemas contables, financieros e informáticos²⁴.
- l. Manejo y capacitación en análisis criminal y trabajo multidisciplinario.

Además de los estándares y reglas para el adecuado desarrollo de procesos de reclutamiento y selección del personal de la policía encargada de la investigación criminal y la existencia de incentivos y remuneraciones acordes con la relevancia de sus funciones en sus distintos roles, se requiere contar con

²³ Más allá de las necesarias coordinaciones y relaciones de trabajo que deben existir entre ambos tipos o funciones policiales y que se expresan entre otras cosas en tareas de trasposos de información, manejo de temas comunes como el sitio del suceso (en su tarea de resguardo y posterior análisis), información relacionada con detenciones de personas, entre otras.

²⁴ La investigación de delitos vinculados a corrupción pública y privada, delincuencia económica, lavado de activos, crimen organizado, supone el manejo de reglas financieras, contables, y el uso avanzado de sistemas informáticos.

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

equipos de trabajo de alta especialización y formación, por lo que se requiere la contratación de profesionales de varias disciplinas que aporten conocimiento y habilidades en áreas tan fundamentales como estadística, contabilidad y finanzas, sociología, psiquiatría y sicología forense, derecho penal y procesal penal, genética, informática y criminología, entre otras.

Policías de Investigación y Análisis Criminal. La Policía encargada de Investigación Criminal de los distintos países requiere consolidar un proceso que observamos de forma insistente en los últimos años y que dice relación con el desafío del análisis criminal²⁵, el cual supone generación, procesamiento y análisis de datos, gestión de la información y uso de la misma para resolver causas criminales. Un análisis criminal bien concebido es capaz de fortalecer simultáneamente las acciones operativas de la policía y mejorar las decisiones organizacionales y estratégicas de los cuerpos policiales.

En otras palabras, no resulta posible imaginar el trabajo de las policías y en la misma medida de las fiscalías²⁶, sin la existencia de unidades de análisis criminal, que permitan tareas tan críticas como identificar patrones²⁷ de conducta criminal, elaboración de perfiles para auxiliar las investigaciones, establecer o identificar nuevos focos o fenómenos criminales, entre otros aspectos.

Mejoras en los Sistemas de Trabajo con la Fiscalía

Más allá de las mejoras e innovaciones que se pueden incorporar a los procesos de selección y capacitación de los cuerpos policiales de prevención e investigación, se requiere abordar las relaciones de trabajo entre la policía y el Ministerio Público.

²⁵Según Tudela Poblete (2015): “El análisis criminal se refiere al estudio de individuos, grupos, conductas, incidentes y hechos criminales o que pueden constituir delito, con el fin de identificar patrones, infractores, víctimas, tendencias y la estructura de oportunidades para la comisión de delitos, incluyendo factores que inciden en los problemas de inseguridad (objetiva y subjetiva)” (pp.141).

²⁶“Así, la transición hacia formatos de trabajo proactivos para la definición de políticas de persecución, con fiscales involucrados en la elaboración de casos estratégicos, necesita del fortalecimiento de aquellos insumos necesarios para el diseño de planes de persecución penal, incorporando prácticas hasta hoy ajenas a este tipo de organismos” (Terroba Borodorsky, 2020, pp.94).

²⁷Que permite por tanto realizar análisis prospectivo sobre los fenómenos delictuales en un país, zona o barrio.

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

En efecto, uno de los problemas que era posible advertir en los sistemas de persecución penal de los modelos inquisitivos y mixtos, era la inadecuada relación de trabajo que se generaba entre el/la juez/a instructor y los órganos policiales, la que usualmente consistía en meros traspasos de información y, en unos pocos casos, algún grado mayor de interacción.

Ello intentó mejorarse con la incorporación de los Ministerios Públicos como órganos especializados en persecución penal, sin embargo la falta de una adecuada comprensión sobre el rol de los fiscales o la excesiva focalización de los mismos en el trabajo de audiencias en los modelos adversariales, y la creciente delegación de tareas de investigación en funcionarios de la institución, ha desdibujado las tareas de coordinación entre policías y fiscalías, impidiendo la interacción, preparación y diseño de estrategias de investigación necesarias para encarar la persecución criminal. Ello se advierte especialmente en las investigaciones de casos complejos, donde las pesquisas criminales suponen un alto grado de información recíproca, altos niveles de coordinación y revisión de escenarios, cambios o ajustes permanentes que necesitan entrelazar las posibilidades fácticas y los requerimientos jurídicos de cada caso.

Las constataciones precedentes debieran llevar al diseño de mecanismos de entrenamiento, y trabajo conjunto de fiscales y policías de forma de favorecer mecanismos colaborativos y oportunos de trabajo.

Para estos efectos, nos permitimos proponer las siguientes ideas de mejora:

- a. Estructurar modelos de entrenamiento y capacitación interinstitucional de fiscales y policías para identificar los roles y funciones críticas que se espera de cada uno en una investigación criminal.
- b. Diseñar y ejecutar sesiones de trabajo conjuntas para evaluar los problemas y dificultades que han experimentado los policías²⁸ y fiscales en las labores de investigación conjuntas que han

²⁸ Tanto las policías preventivas en labores de calle, como las policías especializadas en investigaciones.

desarrollado con el propósito de identificar los errores que han ocasionado la declaración de ilegalidades de las detenciones o bien las exclusiones de prueba por actuaciones ilícitas o los errores en el manejo del sitio del suceso, asuntos que en general estarán referidos a las acciones de las policías preventivas. Asimismo, revisar los problemas relacionados con el direccionamiento estratégico de las investigaciones y la calidad de las evidencias recolectadas y los problemas que se han producido en materia de acceso o intercambio de información.

- c. Realizar encuentros periódicos para relevar e intentar replicar mejores prácticas de trabajo conjunto que han favorecido los resultados positivos de investigaciones.
- d. Establecer mecanismos de coordinación periódicos para identificar problemas de administración, gestión, traspasos de información u otros problemas operativos en la interacción de ambas instituciones.

Este conjunto de actuaciones tiene por objeto mejorar los procesos de trabajo de cada institución, y -al mismo tiempo- focalizar y mejorar los problemas en las interacciones o relaciones interinstitucionales. Es evidente que resulta complejo habituar a las instituciones estatales a establecer trabajos coordinados entre distintas reparticiones, las lógicas burocráticas y la costumbre de trabajo poco colaborativo hacen de este desafío un punto de inflexión.

Relaciones Policía-Comunidad

Un aspecto que merece ser mencionado en este capítulo, aunque no será objeto de un desarrollo extendido, dice relación con la organización, estructura, mecanismos y formas de relacionamiento de la policía con las distintas comunidades y territorios donde desarrolla sus funciones.

En efecto, la gravitación e incidencia del despliegue policial en las distintas zonas de una ciudad resulta clave a la hora de generar planes de lógica preventiva o de persecución criminal. Sin embargo, es posible observar, particularmente en lo que refiere a la policía preventiva, que sus planificaciones y

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

estrategias responden -en muchas ocasiones- a miradas o visiones nacionales o de un carácter muy general y poco focalizado. Este modo de mirar los problemas y encontrar soluciones prescinde muchas veces de la información, percepciones o problemas específicos de los territorios o comunidades, lo que genera desconexión, lejanía y falta de relaciones entre los órganos policiales y los ciudadanos y ciudadanas de esas localidades.

De lo que se trata entonces es de generar sistemas de medición y evaluación de la problemática delictiva de cada zona y comunidad, levantando información de los vecinos y vecinas que sea el soporte y fundamento de los planes de intervención, patrullaje, colaboración e investigaciones criminales que permitan desbaratar bandas, proteger a las personas, interrumpir carreras criminales de modo temprano, generar información útil para las fiscalías, entre otros múltiples elementos. Lo anterior exige de parte de los cuerpos policiales una adecuada combinación entre policías estables en los territorios para ganar confianza y experiencia de esa comunidad con la necesaria evaluación y rotación del personal policial de forma de evitar redes de intereses y apoyos fuera de los márgenes aconsejables o legales entre la policía y personas o grupos de esa misma zona.

La Policía de proximidad o los mecanismos de policía comunitaria buscan hacer frente a lógicas institucionales desconectadas de la realidad y de las problemáticas locales, siendo al mismo tiempo sistemas para fortalecer la confianza entre vecinos y vecinas y sus cuerpos de seguridad.

Un último aspecto que merece ser mencionado en este acápite dice relación con la necesidad de adecuar no sólo estructuras policiales sino las metodologías de trabajo, planificación e intervención en las comunidades. De lo que se trata es de generar planes con objetivos realistas y relacionados con las problemáticas locales, asumiendo que muchas de las tareas de prevención y persecución criminal corresponden a funciones y roles que requieren de sistemas de trabajo integrados entre las autoridades locales, organizaciones de base de los territorios, los vecinos y vecinas y los cuerpos policiales. Esta forma

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

de diseñar tareas colegiadas y coordinadas permiten delinear, evaluar y adecuar de modo más intenso y exhaustivo para aporte de la policía en sus dimensiones de prevención y persecución penal.

Revisión de los Sistemas de Control y Rendición de Cuentas

La labor policial suele estar rodeada de aspectos técnicos y de recursos humanos muy complejos que hacen difícil el control y rendición de cuentas. Entre los aspectos complejos aparecen los temas de personal²⁹, tecnologías³⁰, costos relacionados con el uso de armamento, costos de formación y entrenamiento, entre tantos otros. Estos temas colocan de relieve la importancia que posee un buen sistema de control de las actividades de los cuerpos policiales, que entrelacen mecanismos de control interno y externo y aseguren que los presupuestos destinados a la institución se usen de conformidad con criterios técnicos de eficiencia y probidad pública.

Un aspecto ligado al anterior y que torna especialmente difícil la labor de control de la función policial es la ausencia de contrapartes técnicas del mundo no uniformado o especializado que puedan comprender y fiscalizar adecuadamente las solicitudes de presupuesto, el uso y justificación del mismo y las rendiciones de cuenta que se efectúan.

Lo anterior requiere que el poder político y la administración del Estado desarrollen capacidades técnicas de alto nivel que eviten por una parte el uso político de la institución policial, permitan el desarrollo de planes de largo plazo para procesos de modernización de la institución y generen los incentivos para un uso eficiente y eficaz de los recursos asignados.

Como complemento de lo señalado puede agregarse que las otras instituciones que presentan déficit a la hora de miradas de desarrollo y aporte a las funciones policiales en democracia suelen ser las

²⁹ Dado su dimensión y extensión en los territorios, como también en su rol y funciones.

³⁰ La Policía es una institución que suele emplear sistemas informáticos y tecnológicos para desempeñar sus funciones de prevención e investigación que elevan los costos de operación de la institución y la tornan un flanco vulnerable a problemas derivados de licitaciones de los insumos de tales equipamientos.

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

universidades e institutos de estudio de la sociedad civil. En efecto, es visible y notorio la falta de preocupación, inversión y desarrollo en el estudio de la policía como objeto de análisis desde las Ciencias Sociales o Ciencias Básicas en general, lo que genera un vacío a la hora de la formación de expertos en materias policiales o la capacidad de generar aportes para las mejoras de la función policial.

Un último aspecto necesario de añadir a este acápite dice relación con la necesidad de extender los procesos de rendición de cuentas de los cuerpos policiales frente a las comunidades y territorios donde operan de modo de generar lazos de confianza, mayor comprensión ciudadana de las funciones policiales y una mejor asimilación de las policías sobre las percepciones, temores y problemas de las comunidades y territorios donde operan las policías.

Trabajo Policial y Derechos Humanos.

Lo complejo y sensible del trabajo policial y su proximidad con la ciudadanía, agregado al uso de armas y monopolio de la fuerza, tornan el trabajo policial especialmente sensible y expuesto a problemas de afectación de derechos y garantías y en no pocas ocasiones a la vulneración de reglas, criterios o estándares en materia de Derechos Humanos.

Lo anterior ha generado legítimas y múltiples demandas de la ciudadanía en pos de investigar y sancionar las transgresiones a los derechos de las personas. La reacción de los cuerpos policiales suele ser muy diversa dependiendo de la realidad institucional y nivel de desarrollo democrático de las naciones de América Latina. Sin embargo, debiera existir coincidencia sobre la relevancia de este tema, y mecanismos estables y serios para hacer frente a los problemas de vulneración de derechos desde la actividad policial.

Entre las áreas y focos fundamentales para abordar este tema, se mencionan los siguientes:

- a. Reforzar la capacitación y enseñanza policial en materia de Derechos Humanos.
- b. Establecer análisis y revisión permanente de los prácticas, protocolos y procedimientos policiales, con especial atención en aquellos que suponen el uso de la fuerza en labores de prevención y

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

persecución criminal para hacerlos compatibles con las normas procesales, constitucionales y convencionales sobre la materia.

- c. Generar mecanismos oportunos y efectivos, tanto internos como externos para conocer, y sancionar las prácticas y actuaciones violatorias de derechos humanos por parte de las agencias policiales.
- d. Propender a la generación o actualización de los cuerpos legales que regulan la actividad policial de modo de incorporar en las mismas, reglas y criterios que entrelacen correctamente la función policial eficiente y al mismo tiempo la efectiva protección de los derechos y garantías de las personas.

Uso de Sistemas Alternativos de Resolución de Conflictos como instrumentos para visibilizar a las víctimas y simultáneamente interrumpir carreras criminales, y fortalecer la reinserción temprana.

Si se observan las legislaciones procesales penales en América Latina, se podrá apreciar que, entre otras cosas, las reformas incluyeron un conjunto amplio de derechos de la víctima, como diversas normas que regulan su intervención o participación en el sistema, otorgándole voz y una posición de mayor relevancia.

Esto ha venido sucediendo a consecuencia de movimientos políticos y sociales, más que jurídicos (Duce, et al., 2014), y en ese sentido, si queremos diseñar una política de persecución penal más eficiente y legítima, es indispensable abordar la temática del rol de la víctima en el proceso penal.

Así, la necesidad de considerar el rol del ofendido (Duce, et al., 2014) deviene de -al menos- tres razones distintas; por un lado, la expectativa colectiva de que sus derechos sean considerados, en segundo lugar, porque un sistema procesal penal eficaz requiere de la participación y cooperación de la víctima, sobre todo para la producción de prueba. Por último, por razones de pacificación social, la cual se fortalece

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

con la idea de entender que, más allá de buscar una sanción, el sistema debiese intentar abordar y solucionar el conflicto que hay detrás de la conducta delictiva.

No obstante las consideraciones anteriores, con el transcurso del tiempo y la estandarización de los procesos de las reformas, se ha ido produciendo una suerte de desapego por parte de los intervinientes hacia estos derechos y participación de la víctima. Esto, porque tanto los órganos de persecución penal como los propios tribunales, “inclusive por razones de eficiencia, tienden a burocratizarse, a dar, mediante rutinas, respuestas genéricas racionales, en el mejor de los casos, pero sin atender los intereses individuales o del caso concreto.” (Maier, 1992, como se citó en Duce, et al., 2014, pp. 472)

Esta situación, en definitiva, ha implicado un costo importante a la legitimidad social del sistema, dadas las genuinas expectativas de satisfacción en este ámbito.

Para revertir tal escenario, han existido voces que llaman a dotar de mayor participación procesal a la víctima, con intervenciones incluso en contra de las decisiones de persecución penal del Ministerio Público³¹ o bien convirtiendo la persecución penal pública en una privada. Sin embargo, el camino no parece ser ese, no sólo porque efectivamente podría incorporar elementos que desvirtúen el sistema y finalmente lo hagan ineficiente, sino porque tampoco resolvería el problema real que es otorgar mayor legitimidad a las respuestas del sistema de administración de justicia al ofendido.

La solución, creemos, pasa más bien por el reforzamiento -de manera seria- de los llamados derechos blandos de la víctima: el ser oído, informado, protegido y tratado de una manera digna.

Como se ha dicho, todos los sistemas se van masificando y estandarizando, hasta llegar a perder la respuesta concreta e individual que las víctimas reclaman, por lo que este reforzamiento debiese pasar

³¹ Por ejemplo, con posibilidades de obligar a formalizar.

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

por una necesaria diversificación y especialización en la respuesta. Es insoslayable diferenciar a las víctimas entre sí, entendiendo que existe disparidad tanto en la intensidad del daño como en determinadas condiciones individuales inherentes, que las hacen más vulnerables, siendo necesario diferenciar también, la magnitud de la respuesta que esperan.

Asimismo, es importante dejar de pensar en el ofendido exclusivamente como aquella persona que sufre directamente la acción delictiva, porque también lo son los grupos de acción ante determinadas actividades delictivas que afectan a intereses colectivos, tales como la salud pública o el medioambiente o bien los familiares de aquellos fallecidos como consecuencia del delito³².

Tal diferenciación implica que -en esos casos- se debe recoger evidencia, brindar asesoramiento legal y contención emocional de manera diversa a lo que ocurre cuando estamos frente a víctimas de delitos violentos que requieren de contención y acompañamiento, de información entregada con calma, y de un trato digno y respetuoso con la crisis de vida que están viviendo, hasta el desarrollo de programas que le permitan resguardar su identidad y les brinden, en ocasiones, una nueva condición de vida.

Algo de esto se desarrolla incipientemente en relación a víctimas menores de edad, a víctimas de violencia intrafamiliar, y muy recientemente, a víctimas de violencia de género. Sin embargo, falta mucho para lograr respuestas dotadas de verdadera legitimidad.

Así, comprendiendo que se trata de un nuevo fenómeno, puesto que no sólo la víctima aparece ahora como un protagonista que ha dejado de ver detrás del mostrador cómo se gestiona su caso, sino que tiene intereses diversos que ameritan abordajes diferenciados, resulta necesario dotar de mayores

³² Nótese que en algunos casos se trata de víctimas indirectas, como los familiares en los casos de femicidio y/o feminicidios. De ahí la importancia de pautas de actuación como las elaboradas con el apoyo de ONU MUJERES a través del “Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)”.

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

recursos específicos a esta área, resultando imprescindible avanzar en la capacitación de los intervinientes del sistema desde el cuerpo policial, pasando por fiscales, jueces hasta el aparataje administrativo del sistema.

Para estos efectos, es importante reforzar el rol que hasta el momento tienen las Unidades de Atención a Víctimas y Testigos de los Ministerios Públicos, con el objeto de diseñar políticas que vayan en este sentido e incorporando estrategias que permitan abordar de manera correcta a las distintas víctimas, entendiendo su problemática y diferenciando la respuesta. Dentro de sus objetivos debe considerarse el rol educador a los agentes que tienen directa relación con el ofendido; desde entender y abordar el conflicto con y desde la perspectiva de infancia, de género o vulnerabilidad, hasta comprender el fenómeno de la revictimización para poder evitar su perpetuación.

En el mismo sentido, parece relevante la creación de manuales o protocolos especiales, diferenciados, por tipos de víctimas, en los cuáles se plasmen recomendaciones y prácticas desde la primera aproximación (probablemente por personal policial)³³, pasando por el personal de administración, quienes deben procurar entregar contención y acompañamiento, y llegando hasta los intervinientes en audiencias, con el objeto de que se plasmen tácticas de aproximación al caso y a la litigación que expongan lo menos posible al ofendido.

Como modelo de atención policial a las víctimas de delitos y que atraviesa todo el proceso penal puede verse la línea de tiempo que propone ONUMJERES (s.f., pp. 8) indicando que debe atenderse sus necesidades a lo largo la prevención, el contacto inicial, la investigación, el proceso, prejudicial, el proceso

³³ Por caso, el Protocolo de actuación para el tratamiento de víctimas del delito de trata de personas que rige a algunos Ministerios Públicos de la región (Resolución PGN N° 94, 2009)

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

judicial, la rendición de cuentas, el proceso post-judicial, brindándose en ese continuo: seguridad y protección, apoyo y asistencia, comunicación e información y coordinación del sector judicial.

De la misma forma resulta una mejora indiscutible contar con canales de atención temprana que integralmente den curso a las necesidades de quienes aparecen como ofendidos por el delito y le eviten ese deambular por distintos organismos para recolectar la evidencia necesaria que podría aun conservar en su cuerpo y al mismo tiempo brindar la contención emocional y el asesoramiento legal necesario³⁴.

Sistema de Salidas Tempranas y de Salidas Alternativas, Abordaje desde la Perspectiva de la Víctima. Con el advenimiento de los sistemas adversariales en la Región, por primera vez se incorpora una lógica de resolución alternativa de conflictos en materia penal, básicamente a través de los llamados Acuerdos Reparatorios y, en menor medida, a través de la Suspensión Condicional del Procedimiento.

De igual forma, se incorporan mecanismos de selectividad penal como son el Principio de Oportunidad, la Decisión de no Iniciar Investigación y el Archivo.

Es precisamente en estos escenarios, los cuáles son ampliamente mayoritarios frente a aquellos casos que terminan en juicio oral, en los que se ha desaprovechado una gran oportunidad para reforzar y canalizar debidamente los derechos del ofendido.

Binder (s.f.) sostiene que:

³⁴ Un buen ejemplo de ello es la llamada OVD (Oficina de Violencia Doméstica) dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (CSJN), que atiende casos de violencia doméstica, trata de personas con fines de explotación sexual o explotación de la prostitución, donde en un mismo ámbito -todo el año a toda hora-: se le recibe la denuncia, se le realizan las pericias médicas preliminares (reconocimiento médico legal, tomas de muestras, se realizan fotografías de su cuerpo cuando esto implica evidencia, se le da asistencia a través de psicólogos, se practica en relación a la misma un informe de riesgo, y se hace la derivación a refugios o programas de asistencia habitacional de corresponder), todo lo que mejora la recolección de evidencias y al mismo tiempo permite dar una respuesta más acabada a quien aparece como protagonista del conflicto.

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

El concepto de eficacia no violenta (sin cárcel) es el que nos permite construir un conjunto de respuestas del sistema penal, de alta calidad, con mayor capacidad de lograr finalidades político criminales y sin el costo (global) del uso de la cárcel (pp. 12).

Estas salidas tempranas, bien utilizadas, podría servir para canalizar de buena forma el rol de la víctima en el proceso, puesto que su satisfacción debe ser primordial de cara al fin de la política criminal de un Estado.

Nada impide la búsqueda de acuerdos frente a delitos de baja intensidad en etapas tempranas del proceso, sin que sea necesario gastar recursos valiosos en investigaciones que pueden ser largas, complejas y caras como son aquellas causas por delitos culposos, por ejemplo.

Sin embargo, esto casi no ha ocurrido, desperdiciándose oportunidades valiosas de terminar de manera temprana y satisfactoria con causas que a la postre terminan igual en acuerdos reparatorios o suspensiones condicionales, pero dada la oportunidad en que se producen, provocan un desgaste que se podría evitar. Nuestros sistemas deben desarrollar estrategias que obliguen a los operadores a adoptar las salidas tempranas prontamente, para evitar que soluciones de buena calidad pierdan eficacia en la respuesta al ofendido del delito por su demora o tardanza.

Por su parte, los Acuerdos Reparatorios³⁵ que consisten en el acuerdo entre el imputado y la víctima para intentar reparar el daño causado, establece una interesante opción hacia soluciones alternativas, no punitivas-retributivas, en que el ofendido goza de un protagonismo y control muy relevantes.

³⁵Caso entre otros, de los Códigos Procesales Penales de algunas Provincias Argentinas, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, R. Dominicana, Uruguay y Venezuela.

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

Hasta el momento, los Acuerdos Reparatorios han sido un término colaborativo altamente satisfactorio para los usuarios del sistema, sin embargo, no sólo han sido sub-utilizados³⁶, sino que tampoco se han logrado establecer -de manera permanente- procesos que ayuden a enriquecer esta salida a través del empoderamiento de víctima/s e imputado/s, como son -por ejemplo- la conciliación o la mediación o mecanismos restaurativos.

Procesos como la mediación, que podría potenciarse con la participación de personas de la comunidad y del entorno de la víctima e imputado, ayudarían a acercar el sistema a la ciudadanía y a dotarlo de legitimidad, pero como se ha dicho, ha sido muy poco utilizada en la región y sólo respecto a delitos de baja gravedad.

Esta paradoja se encuentra probablemente influida por el concepto legalista y autoritario que prima en Latinoamérica, concepto al que le cuesta asumir que el delito no sólo es la infracción a una norma, sino que antes que eso, es una conducta que genera un daño en una persona o a un grupo en particular.

González y Rúa (2017) advierten que:

Y a partir de ésta asunción, se abre un escenario muy distinto para el trabajo judicial, pues los incentivos (desde la praxis y lo organizativo) estarán colocados en pacificar ese conflicto, intentando dar una respuesta satisfactoria a la víctima y tratar la situación del imputado (pp. 101).

Mirada de esta forma, el sistema permite que la víctima, y -en menor medida- el imputado, vea resultados concretos, pacíficos y eficientes por parte del sistema de justicia.

³⁶En Chile por ejemplo, al año 2012, según cifras de la Fiscalía Nacional, alcanzaron a sólo 1,95% del total de términos judicializados.

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

Sin embargo, en vez de mirar a las salidas alternativas de esta manera, estas han sido más bien utilizadas para privilegiar la descongestión del sistema antes que obtener una respuesta de calidad para las partes, y en particular, la víctima.

Algunas maneras de solucionar esto, sería permitiendo el uso de los acuerdos reparatorios de manera más amplia, de manera que su no procedencia sea una excepción más que la regla general y sólo cuando existan razones de un interés público prevalente que no los haga aconsejable. Pero además, se debiese permitir que estos acuerdos puedan constituir salidas tempranas, incluso anteriores a la formulación de cargos, existiendo una derivación pronta a programas de conciliación o mediación. Sólo de esta manera se cumple de manera verdadera un derecho de participar y ser oído, distinto a una audiencia de minutos, burocratizada y estandarizada, ayudando además, de manera secundaria, a una descongestión del sistema.

Los años de experiencia con procesos restaurativos, como son las mediaciones, han demostrado que permiten canalizar y procesar el conflicto penal de manera eficiente y participativa, concretizando e individualizando no sólo el daño causado, sino que además, permiten abordar los factores criminógenos detrás de la conducta del imputado, satisfaciendo de esta manera los intereses de las partes, y mejorando notoriamente la percepción del sistema (Díaz Gude, 2020).

En este sentido, resulta muy interesante lo sucedido en Chile con los Programas de Tribunales de Tratamiento de Drogas, que partieron en el año 2004, como programa piloto y que debido a sus buenos resultados (González y Rúa, 2017) se consolida el año 2012 como política pública en base a un acuerdo interinstitucional entre el Poder Judicial, la Fiscalía, la Defensoría Penal Pública, el Ministerio del Interior

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

y el Ministerio de Justicia. Su funcionamiento está basado en la idea de la Justicia Terapéutica³⁷ que ha sido utilizada ampliamente en países como Estados Unidos y Canadá.

El modelo chileno se basa en utilizar la suspensión condicional del procedimiento con los imputados que presenten un consumo problemático de alcohol o drogas, con el objeto de que dentro de las condiciones pactadas, se acojan voluntariamente a un tratamiento para su adicción, siendo derivados a Centros especializados y a equipos biopsicosociales. Todo el proceso es supervisado y controlado de cerca, permitiendo hacer un seguimiento cercano e individualizado de cada caso.

Los resultados han sido prometedores (Fundación Paz Ciudadana, 2014)³⁸ tanto por la posibilidad de reinserción de quienes están comenzando su carrera delictiva³⁹, como también debido la percepción de la propia comunidad en relación a un sistema que está interesado en abordar la raíz y causa del comportamiento delictivo.

A través de iniciativas de este tipo, se logran enriquecer las salidas alternas, poniendo el foco en el abordaje del conflicto primario, entregando una respuesta satisfactoria e incentivando la reinserción de los imputados en la sociedad y a que la víctima vea resultados concretos, pacíficos y eficientes por parte del sistema de justicia (González y Rúa, 2017).

Dado el ejemplo anterior, parece recomendable re-mirar la institución de la Suspensión Condicional para dotarla de mayor contenido, utilizando las intervenciones y condiciones no estandarizadas,

³⁷ Corriente que busca que los legisladores, jueces y operadores de los sistemas de justicia, estructuren y administren los procesos de manera de maximizar su potencial terapéutico, buscando en la ley penal mecanismos que permitan estrategias que debiliten los factores criminógenos y se ponga énfasis en aquellos mecanismos de protección del riesgo de reincidencia.

³⁸A pesar de que siguen siendo números bajos, aproximadamente 300 casos al año a nivel nacional.

³⁹ Se debe recordar que en la mayoría de los casos, se trata de imputados sin antecedentes penales.

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

sino creativas y pensadas para el caso concreto, abordando de alguna forma el conflicto primario y escuchando la opinión de la víctima.

A esos fines, en algunos países de la región, ha comenzado a trabajarse en institucionalizar las OMAS (Oficinas de Medidas Alternativas al Juicio), que -a diferencia de los servicios de antelación al juicio-, se ocupan de supervisar las decisiones que implican una salida alternativa al proceso penal tales como la suspensión de juicio a prueba, el control de los acuerdos de mediación, de conciliación, de las reparaciones integrales o de cualquier condición que forme parte de esa salida alternativa.

Parte de la ineficiencia de las suspensiones del proceso a prueba van de la mano de la inexistencia o la baja efectividad de los organismos de control para verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas. Otra de las causas de su falta de efectividad que se registra por la imposición de un conjunto de condiciones en forma burocrática (por ejemplo, cumplimiento de tareas comunitarias) que -en muchos casos- no tiene relación con el accionar delictual investigado, ni con las necesidades del imputado y, mucho menos, con los requerimientos de quien aparece como presunta víctima en esos casos.

Como fuere citado por Ahumada, et al, (s.f.):

El informe elaborado por INECIP “El estado de la prisión preventiva en la Argentina”, da cuenta de esta realidad. En aquella investigación se pudo comprobar que los ex Patronatos de Liberados que revestían entre sus funciones la supervisión de las suspensiones del juicio a prueba, no ejercían el control de estas medidas en forma adecuada, debido a que también se encargaban de supervisar el cumplimiento de las reglas de conducta impuestas a las personas liberadas luego de cumplir parte de su condena en prisión (Libertad Condicional, Libertad Asistida) o las condenas de ejecución condicional (pp. 70).

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

Se trata así de herramientas que han sido proyectadas normativamente para atender a necesidades de los protagonistas que son subempleadas por los operadores judiciales o empleadas sin prestar atención a las necesidades reales de los protagonistas

Conclusiones

Las ideas y análisis que hemos compartido en el presente trabajo intentan representar un aporte al debate en torno a la persecución penal y las exigencias de una aproximación eficiente, eficaz y plenamente compatible con las exigencias derivadas de un Estado de Derecho. Intentamos, asimismo, superar las visiones binarias o inclinadas a lógicas tradicionalmente cuantitativas de “más penas, más cárceles y más policías”, que se han intentado con muy malos resultados por décadas en América Latina.

Las propuestas, constataciones e ideas que plasmamos en el presente texto intentan complejizar el tema, abrirlo a aproximaciones organizacionales, interinstitucionales, de mediciones y rendiciones de cuenta más concretas y rigurosas, a exigencias en materia de capacitación y trabajo coordinado entre las instituciones críticas para una persecución del delito efectiva y democrática, entre otras.

No escapa a nuestras perspectivas la urgencia de incorporar otros análisis complementarios y fundamentales de los que no nos hacemos cargo en este texto, como las miradas en torno a la necesidad de interrumpir carreras criminales, potenciar los mecanismos e instituciones relacionadas a la reinserción y rehabilitación temprana de imputados con el uso de sistemas alternativos de resolución de controversias en el ámbito procesal penal, entre muchas otras.

Nuestro foco central está puesto en el trabajo de la Policía y el Ministerio Público. Ambas son instituciones claves para abordar las demandas de una persecución penal efectiva. Se requiere que a las nuevas Direcciones de Análisis Criminal (DAC), que se han ido creando dentro de los Ministerios Públicos, se les dé jerarquía dentro de la organización, se incrementen sus recursos y se potencie su trabajo. Asimismo, es relevante elevar el nivel del trabajo, incidencia y efectividad de las DAC en la operación del

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

Ministerio Público. Para ello resulta vital mejorar la recolección, procesamiento y análisis de datos que provienen tanto del trabajo policial, como del propio Ministerio Público y de otras agencias del Estado, evitando la pérdida de información relevante y, al mismo tiempo, desarrollando un trabajo de evaluación, cruce y procesamiento eficiente de la información.

También se requiere mejorar la organización, perfiles, reclutamiento y selección del personal policial, tanto preventivo como investigativo. En efecto, la persecución del delito requiere una cadena de intervención desde las fases temprana de detención, protección del sitio del suceso, cadena de custodia, detección de testigos con información y posteriormente una investigación criminal policial de alta calidad técnica, de modo de permitir que la evidencia que se proporcione al Ministerio Público cumpla con los estándares a los que será sujeta bajo el control judicial en sede de legalidad y admisibilidad. Junto a ello, deben reestructurarse las relaciones de trabajo entre el Ministerio Público y las Policías, de modo de propender a un trabajo interinstitucional más estrecho y coordinado y sistemas de capacitación conjunto para potenciar el rol y funciones de cada una, en un marco de entendimiento y cooperación recíproco, que lleve a una persecución penal más eficaz, siempre dentro de los cánones del estado de derecho.

No resulta ajeno al análisis que hemos realizado en estas páginas, la necesidad de legitimar el trabajo de persecución penal en las comunidades y territorios. Esto supone interrogar y mejorar los mecanismos de relacionamiento de la policía y el Ministerio Público con la comunidad. Este enfoque requiere de cambios y ajustes en la organización y tareas de ambas instituciones, tanto en lo que dice relación con la planificación y operación, como el sistema de rendición de cuentas.

Lo señalado en el párrafo precedente conlleva, asimismo, cambios en los procesos de formación, de modo de proporcionar capacitación y herramientas para enfrentar las demandas de un trabajo de base territorial y más estrecho con las organizaciones locales, autoridades y vecinos.

La idea de este documento de trabajo es generar líneas de debate, muchas de las cuales estimamos son de general interés entre los países de América Latina. Estamos conscientes, sin embargo,

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

que la especificidad de las demandas y problemas de la persecución penal, en algunos países, exigirán énfasis o instrumentos distintos o complementarios. De modo que nuestra pretensión radica más bien en interrogar, sugerir y proponer ideas que resulten útiles, según los contextos de cada uno.

La urgencia de proporcionar estos enfoques o miradas está fuertemente influida por la necesidad de avanzar en una agenda regional de fortalecimiento de la persecución penal. Se trata de lograr lidiar, simultáneamente, con las demandas de eficiencia y eficacia, y el fortalecimiento de las democracias de nuestros países, sin que estos enfoques resulten incompatibles entre sí. Lo anterior supone esfuerzos políticos, institucionales y ciudadanos, que permitan que las agendas de política pública en materia de persecución del delito dejen de estar teñidas de lugares comunes, discursos oportunistas y estrategias técnicamente deficientes.

Aspiramos a la generación de comunidades de pensamiento, de trabajo académico, de política pública, que trasciendan una administración de gobierno y generen líneas de continuidad para abordar las legítimas e intensas demandas ciudadanas por una persecución penal eficiente y democrática.

Referencias

Ahumada C., Almeida, V y Podestá, T (s.f) *Oficina de medidas alternativas y sustitutivas (OMAS). Prácticas y Estrategias*. INECIP. https://inecip.org/wp-content/uploads/OMAS-Publicaci%C3%B3n_020616-01.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo (2017) *Los Costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Jaitman, L (ed.) <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-Nueva-evidencia-y-hallazgos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

Binder, A. (s.f) Prólogo. En Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales –INECIP.

Oficina de medidas alternativas y sustitutivas (OMAS). Prácticas y Estrategias. (pp. 12-13). INECIP.

https://inecip.org/wp-content/uploads/OMAS-Publicaci%C3%B3n_020616-01.pdf

Buvinic, M., Morrison, A. y Shifter. M. (Febrero de 1999). *La Violencia en América Latina y el Caribe: Un*

Marco de Referencia para la Acción. Banco Interamericano de Desarrollo.

<https://publications.iadb.org/es/publicacion/15120/la-violencia-en-america-latina-y-el-caribe->

[un-marco-de-referencia-para-la-accion](https://publications.iadb.org/es/publicacion/15120/la-violencia-en-america-latina-y-el-caribe-un-marco-de-referencia-para-la-accion)

Centro de Estudio de Justicia de las Américas (2006) *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América*

Latina. <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/1754>

Centro de Estudio de Justicia de las Américas (2012) *Gestión de Fiscalías. Consideraciones sobre los*

modelos y herramientas de gestión de las fiscalías.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013) *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en*

las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/13.

<http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2013) *Garantías para la independencia de las y*

los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho

en las Américas. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44,

<https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>

Corporación Latinobarómetro (2018). Informe 2018 [Archivo PDF]

<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Díaz Gude, A. (2020) La experiencia de la mediación penal en Chile. *Revista de Política Criminal* 5(9), 1-67.

Duce, M. (2015) ¿Qué significa un Ministerio Público autónomo?: problemas y perspectivas en el caso

chileno. Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

<https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4782/duce-autonomia-mp.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Duce, M. (2015) El Ministerio Público en la Reforma Procesal Penal en América Latina: visión general acerca del estado de los Cambios. Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

<https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4966/ceja-duce-reforma-mp.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Duce, M., Moreno, L., Ortiz de Urbina Gimeno, I., Maldonado, F., Carnevali, R., Matus, J., Jimenez, M., Niera, M., Salinero, E. y Ramírez, C. (2014) La Víctima en el sistema de justicia penal. Una perspectiva jurídica y criminológica. *Política Criminal*9(18) 739-815.

<http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/137073/Matus-La-victima-en-el-sistema-de-justicia-penal.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Fuchs, M., Fandiño, M. y González, L. (Dir.) (2018) *La Justicia Penal adversarial en América Latina: hacia la gestión del conflicto y la fortaleza de la ley*. CEJA-KAS.

<https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5621>

Fundación Paz Ciudadana (2014) *Tribunales de Tratamiento de Drogas. Compendio Estadístico. 2010, 2011, 2012*.

García Yohma, D. (2020) Agenda de trabajo para el análisis criminal en América Latina. *Revista Sistemas judiciales: Análisis Criminal*. CEJA e INECIP. N° 23. Año 19, 101 – 103.

<https://sistemasjudiciales.org/wp-content/uploads/2020/05/Sistemas23-final.pdf>

González, L y Fandiño, M. (2018) Balance y propuestas para la consolidación de la justicia penal adversarial en América Latina. En *La justicia penal adversarial en América Latina: hacia la gestión del conflicto y la fortaleza de la ley* (pp. 577-644). CEJA-KAS.

<https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5621>

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

González, L y Rua, G. (2017) Las salidas alternativas al proceso penal en América Latina. Una visión sobre su regulación normativa y propuestas de cambio. *Revista Sistemas Judiciales*, CEJA e INECIP. N°20. Año 16,99-124. <https://sistemasjudiciales.org/wp-content/uploads/2018/02/Sistemas-20-web-14-marzo-2017.pdf>

Institute for Crime & Justice Policy Research, World Prison Brief –WPB- (2020) *World Pre-trial/Remand Imprisonment List*.
https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_pre-trial_list_4th_edn_final.pdf

Institute for Crime & Justice Policy Research, World Prison Brief –WPB- (2018) *World Prison Population List*. https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wppi_12.pdf

Institute for Economics & Peace (2020) *Global Peace Index 2020: Measuring Peace in a Complex World*,
http://visionofhumanity.org/app/uploads/2020/06/GPI_2020_web.pdf

Le Clercq Ortega, J. y Rodríguez Sánchez Lara, G. (2020) *Índice Global de Impunidad 2020 (IGI-2020). Escalas de impunidad en el mundo*. Universidad de las Américas Puebla.
<https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf>

Luhnow, D. (20 de septiembre de 2018). América Latina es la capital mundial del asesinato. *The Wall Street Journal*. <https://www.wsj.com/articles/400-murders-a-day-the-crisis-of-latin-america-1537455390>

Miró Linares, F. (2018) Inteligencia artificial y justicia penal: más allá de causados por robots. *Revista de Derecho Penal y Criminología*,3(20) pp. 87-130.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen [UNODC] (2019) *Global Study on Homicide. Homicide trends, patterns and criminal justice response*. Vienna, Austria: United Nations.
<https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet2.pdf>

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2013) *Estudio mundial sobre el homicidio.*

Resumen

Ejecutivo.

https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf

Versión en inglés: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC- (2014) Manual sobre estrategias para reducir el hacinamiento en las prisiones. Naciones Unidas.

https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HBonOvercrowding/UNODC_HB_on_Overcrowding_ESP_web.pdf

Oficina de Violencia Domestica [OVD] Argentina. <http://www.ovd.gov.ar/ovd/institucional.do>

Organización de las Naciones Unidas -ONU- (s.f) *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*. Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) con el apoyo de la Oficina Regional para las Américas y el Caribe de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres). <https://observatorioviolencia.org/wp-content/uploads/Modelo-de-Protocolo-latinoamericano-de-investigaci%C3%B3n-de-las-muertes-violentas.pdf>

Organización de las Naciones Unidas –ONU MUJERES- (s.f) *Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia. Elementos centrales y directrices relativas a la calidad de la atención.* <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/essential-services-package-module-3-es.pdf?la=es&vs=5805>

Organización de las Naciones Unidas. (27 de agosto al 7 de septiembre de 1990). *Directrices sobre la función de los fiscales*. Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y

PERSECUCIÓN PENAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO

- tratamiento del delincuente, La Habana, Cuba. ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev. 1 p. 189, Directriz 2, b). <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx>
- President's Task Force on 21st Century Policing (2015) *Final Report of the President's Task Force on 21st Century Policing*. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services. https://cops.usdoj.gov/pdf/taskforce/taskforce_finalreport.pdf
- Resolución PGN Nº 94 de 2009. Procuración General de la Nación Argentina. Se aprueba el Protocolo de actuación para el tratamiento de las víctimas de Trata de Personas. 11 de agosto de 2009. <https://www.mpf.gob.ar/resoluciones/PGN/2009/PGN-0094-2009-001.pdf>
- Revista Sistemas Judiciales (2020) Análisis Criminal. Nº 23. Año 19. <https://sistemasjudiciales.org/wp-content/uploads/2020/05/Sistemas23-final.pdf>
- Roser M. y Ritchie, H. (2013. Revisado en 2019) Homicidios. *One World In Data*. Oxford Martin School, University of Oxford. <https://ourworldindata.org/homicides#in-some-countries-homicide-is-one-of-the-leading-causes-of-death> basado en el Global Burden of Disease, Injuries, and Risk Factors Study 2017 (GBD-2017). *The Lancet* [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(18\)32279-7/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(18)32279-7/fulltext)
- Terroba Borodovsky, D. (2020) Unidades de análisis criminal y perspectiva político criminal para la persecución penal. *Revista Sistemas judiciales: Análisis Criminal*. CEJA e INECIP. Nº 23. Año 19, 92– 100. <https://sistemasjudiciales.org/wp-content/uploads/2020/05/Sistemas23-final.pdf>
- Tudela Poblete, P. (2015). Análisis criminal, proactividad y desarrollo de estrategias policiales basadas en la evidencia. *Revista Criminalidad*, 57(1), 137-152. https://www.academia.edu/25706592/An%C3%A1lisis_criminal_proactividad_y_desarrollo_de_estrategias_policiales_basadas_en_la_evidencia

Vilalta C. y Fondevila, G. (2019) Populismo penal en América Latina. Las dinámicas de crecimiento de la población carcelaria. Instituto IGARAPÉ. https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2019/04/2019-03-29-NE-32_Prision-Growth-ES.pdf