



**Experiencias de los países de América Latina en la  
investigación de delitos complejos**

Miguel Emilio La Rota  
Carolina Bernal

Bogotá, abril de 2012

## Contenido

Introducción .....	3
I. Estudios anteriores de Dejusticia y CEJA.....	6
1. Estudios de Dejusticia para Colombia .....	7
2. Libro de CEJA para la región.....	10
II. Resumen de los documentos de diferentes países.....	13
III. Hallazgos transversales.....	19
A. Buenas prácticas .....	20
1. Unidades de investigación especializadas .....	20
2. Unidades de aproximación analítica de fenómenos criminales.....	22
B. Problemas de la investigación de crímenes complejos.....	23
1. Los impulsos institucionales de los Ministerios Públicos.....	23
2. Selección y priorización de casos. ....	25
3. Información para la investigación .....	26
4. Incentivos a funcionarios - monitoreo y evaluación .....	29
5. Coordinación entre el Ministerio Público y otros organismos.....	30
6. Capacidad analítica al momento de la investigación.....	32
IV. Conclusiones .....	33
Referencias.....	35

## Introducción

En este documento describimos algunas de las experiencias en los países de la región acerca de la investigación de crímenes complejos. El mismo hace parte de un Proyecto en el que, con apoyo y acompañamiento del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)<sup>1</sup>, Dejusticia desarrolló una propuesta metodológica para el estudio de la investigación de crímenes complejos en los países de la región. Adicionalmente el proyecto mencionado tiene como objetivo analizar las estrategias de investigación desarrolladas por los Ministerios Públicos (Fiscalías) de los países de la región para perseguir delitos de cierta complejidad, a partir de la recolección y análisis de información relativa a los principales obstáculos en la investigación penal.

Los bajos resultados de la investigación penal de crímenes complejos disminuyen la credibilidad y legitimidad de los organismos policiales y de investigación y acusación penal y, a su vez, pone en riesgo la consolidación de las reformas procesales penales de la región. Aunque la investigación penal de estos delitos ha sido reconocida como un asunto primordial dentro la implementación de los sistemas acusatorios de la región, los pocos estudios acerca del tema han logrado hallazgos limitados. El esfuerzo de CEJA y Dejusticia se dirige a iniciar una caracterización más detallada de las falencias de los sistemas investigativos de la región, con el fin de detectar con mayor detalle cuáles son los fenómenos detrás de las falencias indicadas y proponer alternativas de política para superarlas.

En este escrito hacemos una aproximación inicial de los asuntos de importancia en el proceso de investigación penal de crímenes complejos, que pueden guiar el estudio de estas actividades de política criminal en el futuro. El mismo se alimenta de la literatura comparada acerca del tema y del aporte de varios expertos convocados para la realización de este proyecto, para describir brevemente aquello que ya se conoce acerca de la investigación penal de crímenes complejos, y analizar algunos temas recurrentes que probablemente necesitan más atención en estudios futuros.

### *Referencia conceptual acerca de crímenes complejos*

La definición de crímenes complejos depende de los contextos en los que se desarrolle la investigación penal, y en los que se estudien dichas actividades. Sin desconocer el amplio margen que en la materia tienen los organismos de investigación y los analistas, en la propuesta metodológica para el estudio de la investigación de crímenes complejos desarrollamos unos criterios para determinar la complejidad de un crimen. En resumen, dicha clasificación depende de dos ejes de criterios relativos a: (i) la gravedad del delito, a su turno relacionada con el impacto social o los costos monetarios y no monetarios causados por la conducta punible o el fenómeno criminal agregado, y (ii) la dificultad de la investigación, la cual depende de los recursos que es

---

<sup>1</sup> Agradecemos los valiosos comentarios que nos hicieron para distintas versiones de este documento Cristián Riego, Erick Ríos, Eduardo Alcaíno y Carolina Villadiego de CEJA.

necesario desplegar para recolección exitosa de evidencia. Criterios similares han sido propuestos en CEJA (2010).<sup>2</sup>

### *Insumos de este documento*

Este documento se construye con fundamento en dos tipos de insumos: en primer lugar, recogemos lo estudiado por CEJA y Dejusticia en el pasado. Nos referimos a varios estudios acerca de la materia, de los que es posible concluir hallazgos básicos iniciales.

Segundo, nuestro insumo principal son los escritos presentados por expertos acerca de la investigación penal de delitos complejos en seis países. Nos fundamentamos en los documentos de Javiera Blanco de Chile, Ana Laura Magaloni de México, Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro de Brasil, Diego Zalamea de Ecuador, Elvyn Díaz de Guatemala y Carolina Bernal y Miguel Emilio La Rota de Colombia.<sup>3</sup> Dichos documentos –que pueden ser consultados en la página de CEJA– fueron realizados a partir de una pauta común planteada por CEJA y Dejusticia, que a su turno buscaba recoger las experiencias de los expertos invitados en las buenas prácticas y las falencias detectados en los distintos países en la investigación penal de crímenes complejos. Dada la flexibilidad de estas pautas, los documentos aportados por los expertos difieren en su especificidad y materia tratada. Por ejemplo, unos hacen una descripción general de los esfuerzos de investigación de delitos complejos, mientras que otros se concentran en las experiencias de agencias de investigación específicas.<sup>4</sup>

Adicionalmente, durante dos días nos reunimos<sup>5</sup> con estos expertos para discutir acerca de las buenas prácticas y los retos de la política de investigación penal, de lo que también resultaron varias de las conclusiones expuestas en el presente documento.

### *Aportes del documento. Detección de problemas persistentes que han de ser más estudiados*

En este documento nos centramos en los problemas de tipo técnico institucional de la investigación penal, que se refieren a los procesos de diseño, implementación, ejecución, monitoreo y evaluación realizados para cumplir con las consagraciones legales y

---

<sup>2</sup> CEJA (2010, p. 14) señala que dicho estudio se concentra en “casos o delitos de connotación social” que, aunque varían de país en país, son aquellos que “causan mayor temor, impacto o daño social”, y “que en los hechos requieren de ... un grado relativamente alto de despliegue de esfuerzos de coordinación, profesionalismo o persistencia en el tiempo, para lograr su esclarecimiento y procesamiento.”

<sup>3</sup> En adelante las citas que hacemos a estos seis estudios señalarán únicamente el apellido del autor y página en que se encuentra la información, sin repetir el año.

<sup>4</sup> Así, mientras que los documentos de Ecuador y México se enfocan en las experiencias de la Unidad Especializada de Delitos Transnacionales de la Fiscalía y la Agencia Especializada en Homicidios del DF, respectivamente, los de Colombia, Chile, Guatemala y Brasil presentan un panorama más general del desempeño de sus Ministerios Públicos en la persecución penal en general, y de delitos complejos de forma particular.

<sup>5</sup> Además de los expertos autores de los documentos, en esta reunión estuvieron presentes Rodrigo Uprimny y Diana Guzmán (de Dejusticia), Cristián Riego y Carolina Villadiego (de CEJA), Mildred Hartmann, Mariana Martínez, Juan Valbuena, Guerthy Acevedo, Roberto Puentes, Iván Velásquez, Sandra Jeannette Castro y Germán Perea. A todos ellos agradecemos sus generosos aportes.

jurisprudenciales<sup>6</sup>, y que pueden ser resueltos a partir de la aplicación de herramientas gerenciales de los ministerios públicos y de gestión de los programas de investigación penal. Ello no desconoce problemas serios provenientes del contexto social, económico y político en el que funcionan algunas autoridades públicas, relacionadas a su turno con las situaciones de captura, corrupción o amedrentamiento de estas autoridades. Dichas situaciones son particularmente graves en países como Argentina<sup>7</sup>, México<sup>8</sup> y Colombia<sup>9</sup>.

Como describiremos en el primer apartado, Dejusticia y CEJA han analizado los problemas técnico-institucionales relativos a la investigación de delitos complejos. En resumen, estos documentos han identificado retos que se refieren principalmente a (i) la herencia y prevalencia de un proceso de investigación penal burocratizado y formalista; (ii) las carencias en la recolección y el manejo de información, tanto sobre las investigaciones penales en sí mismas, como respecto de la gestión de los ministerios públicos y las policías judiciales; (iii) la escasa aplicación de técnicas probatorias analíticas, que estudien la sistematicidad, las tendencias o los patrones de conjuntos de casos; (iv) la insuficiencia de incentivos institucionales respecto del trabajo de los funcionarios; (v) el escaso uso de las pruebas técnicas o científicas, en comparación con el uso de la confesión o los testimonios a la mano de los funcionarios judiciales; (vi) las dificultades para la coordinación entre los ministerios públicos<sup>10</sup> y la policía judicial; y de manera más general (vii) las carencias de la gestión de los ministerios públicos, que dificultan la implantación de sistemas de investigación penal eficientes.

Constataremos que las experiencias analizadas en la presente ocasión revelan que los problemas detectados por Dejusticia o CEJA hace unos años persisten de manera más o menos generalizada en los países analizados. Aquellos países no incluidos en el análisis de CEJA de 2010 –Ecuador, Guatemala y Brasil- muestran fenómenos bastante similares.

Adicionalmente, observamos que algunos sistemas penales han comenzado a tomar medidas para solucionar estos problemas. A partir de diagnósticos realizados a nivel nacional<sup>11</sup>, de análisis de la situación de países como el adelantado por CEJA, o del insumo de algunos de los mismos funcionarios de los organismos de investigación, los ministerios públicos han empezado a

---

<sup>6</sup> En diferentes oportunidades Dejusticia ha utilizado tres niveles de análisis para evaluar la política de judicialización colombiana: (i) normativo, que se refiere a todos aquellos fenómenos que se derivan del marco normativo vigente; (ii) técnico-organizacional, que se refiere al conjunto de procesos aplicados, y de recursos utilizados, para alcanzar los objetivos de la política criminal tal como están dispuestos en la ley; ello incluye la planeación logística, la dirección y la ejecución y evaluación de la política criminal; y (iii) político y social, que refiere al entorno institucional y socio-demográfico en el que se inscribe la operación de los funcionarios judiciales. Para un mayor desarrollo y aplicación de estos niveles, ver por ejemplo Guzmán, La Rota y Uprimny (2011).

<sup>7</sup> Ver Hazan (2010).

<sup>8</sup> Ver Magaloni (2010) pp. 305-309.

<sup>9</sup> Ver Guzmán, La Rota y Uprimny (2011).

<sup>10</sup> En este informe nos referiremos en general al Ministerio Público es el equivalente a la Fiscalía o la Procuraduría en otros países de la región que tiene a su cargo la investigación de los delitos y su imputación y acusación ante los jueces penales.

<sup>11</sup> Además de los estudios realizamos por Dejusticia, para Colombia ver las evaluaciones de Rivera S. y Barreto (2009), Hartmann (2010), y la Corporación Excelencia en la Justicia (2010).

confrontar los problemas mencionados. En este escrito mostramos que los ministerios públicos intentan hacer una apropiación priorizada de recursos a unidades especializadas que den trámite a grupos prioritarios de casos; para ello han realizado muchas capacitaciones acerca de las lógicas de los nuevos regímenes procesales, en algunos casos han tratado de implementar sofisticados sistemas de información<sup>12</sup> y, en ciertas situaciones, han intentado implantar esquemas de aproximación investigativa analítica. En otras palabras, muchos de los elementos de los diagnósticos son ya conocidos por las personas que conforman las cúpulas de los ministerios públicos.

No obstante, las experiencias analizadas sugieren que los problemas persisten. Aunque puede ser muy pronto para valorar los efectos de algunas de las iniciativas recientes (la mayoría no parece integrar mecanismos de evaluación de su impacto), este documento describe cómo los expertos consultados perciben la persistencia de los problemas constatados desde hace años. Es decir, lo sabido hasta hoy no ha tenido un impacto suficiente en las prácticas de investigación penal. Este es el problema principal que intenta superar este proyecto: la propuesta metodológica mencionada busca estimular el estudio más detallado del tema; y el presente documento construye sobre los hallazgos realizados hasta el momento por Dejusticia y CEJA, y plantea un conjunto de hipótesis a tener en cuenta al estudiar de manera más específica el funcionamiento de la investigación penal en el futuro. Nuestro propósito es que estas hipótesis sean analizadas con mayor profundidad, de tal forma que se puedan confirmar, modificar o desechar; pero sobre todo, que se obtenga una explicación a profundidad acerca de los mecanismos mediante los cuales suceden y las razones de ello.

#### *Orden del documento*

El documento tiene cuatro partes. Primero, describimos las investigaciones anteriores realizadas por Dejusticia y CEJA. Segundo, resumimos lo encontrado por los expertos participantes en este esfuerzo acerca de la investigación penal en Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y México. Tercero, hacemos un análisis transversal de estos hallazgos, construyendo sobre los resultados anteriores de Dejusticia y CEJA. Por último, concluimos con algunas reflexiones acerca de los asuntos prioritarios a estudiar respecto de la investigación de delitos complejos.

## **I. Estudios anteriores de Dejusticia y CEJA**

Los estudios realizados con anterioridad establecen parámetros a partir de los cuales es útil analizar los hallazgos que se presenten en los esfuerzos de indagación venideros. Aquí nos referimos a los estudios desarrollados por Dejusticia y CEJA, que muestran hallazgos iniciales acerca de las falencias de la investigación penal de crímenes complejos.

---

<sup>12</sup> Ver Blanco (2012) pp. 13 y 14.

## 1. Estudios de Dejusticia para Colombia

Entre 2009 y 2011 Dejusticia desarrolló tres evaluaciones acerca de la *judicialización*<sup>13</sup> de algunos fenómenos criminales graves y difíciles de investigar: los crímenes contra sindicalistas, el desplazamiento forzado y, de manera más general, las graves violaciones de derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto armado.

Los tres estudios tienen elementos en común. Todos se enfocan en el análisis de la judicialización de delitos, o de contextos delictivos, relativamente complejos. En el caso de los crímenes contra sindicalistas, los datos disponibles reflejan un fenómeno complejo y extendido<sup>14</sup>, dado que una parte importante de esta violencia fue el resultado de una estrategia abiertamente encaminada a agredir a personas sindicalizadas.<sup>15</sup> De manera similar, aunque tampoco se tiene certeza sobre el número preciso de los desplazamientos cometidos en Colombia, *“los datos disponibles revelan que ... para el año 2011, el número de personas desplazadas en Colombia se encuentra en un rango entre 3.5 millones de personas ... y 5.2 millones ... .”*<sup>16</sup> Por su parte, las graves violaciones de derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto armado incluyen crímenes de sistema y situaciones de violaciones masivas a los derechos humanos, que requieren para su realización de formas de división de trabajo entre planificadores y ejecutores, y una estructura organizativa que permita su realización.

Estas complejidades imponen dificultades particulares al sistema judicial en la medida en que éste debe remontar la cadena criminal con el fin de establecer la responsabilidad de altos mandos – cabecillas, jefes, capos o líderes-, así como individualizar y procesar a aquellos que tuvieron distintas formas de participación en las estructuras criminales –partícipes, testaferros, ejecutores, rasos-. Así mismo, los crímenes ocurridos en el marco del conflicto suelen ser cometidos por organizaciones que pueden tener relaciones con el poder institucional estatal, generando el riesgo de bloqueos para el avance de la persecución penal de los responsables.

Nuestras evaluaciones tienen en común las metodologías de evaluación aplicadas, que fueron compartidas y aprovechadas en las tres investigaciones. Muchas de las personas entrevistadas para uno de los estudios otorgaron información relevante para los otros dos. De esa manera, Dejusticia realizó un total de cerca de 200 entrevistas que le permitieron conocer con algún nivel de profundidad los obstáculos que enfrenta la judicialización de delitos de cierta complejidad.

Para el estudio sobre graves violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto armado, desarrollamos una tipología de factores generadores de impunidad que usamos en los tres estudios. Se trata de factores de tipo

---

<sup>13</sup> Para Colombia, Dejusticia entiende que la judicialización comprende los esfuerzos de investigación, acusación y juicio.

<sup>14</sup> Según la Escuela Nacional Sindical, entre 1986 y 2009 los trabajadores sindicalizados fueron víctimas de más de 10.000 violaciones de derechos humanos, incluyendo cerca de 3.000 homicidios, 4.500 amenazas, 1600 desplazamientos forzados, 600 detenciones y 170 secuestros. Banco de datos de Derechos Humanos SINDERH, Escuela Nacional Sindical. Acerca de la evolución de los crímenes contra trabajadores sindicalizados, ver el capítulo I de Dejusticia (2010).

<sup>15</sup> Por ejemplo, ver las versiones libres de miembros de grupos paramilitares descritas en el capítulo I de Dejusticia 2010.

<sup>16</sup> La Rota, Montoya, Páramo y Uprimny (2011 p. 4).

normativo<sup>17</sup>, técnico-organizacional<sup>18</sup>, político-institucional<sup>19</sup> y social<sup>20</sup>. En este estudio identificamos buenas y malas prácticas de lucha contra la impunidad que hacen referencia a cada uno de los grupos de factores mencionados, que de manera generalizada se repiten para las dos evaluaciones acerca de delitos específicos.

En la evaluación de la judicialización de los delitos contra trabajadores sindicalizados en Colombia, buscamos medir los resultados de estos esfuerzos, identificar sus principales logros y falencias, y realizar recomendaciones para lograr una judicialización exitosa. Para ello analizamos 295 sentencias<sup>21</sup> sobre crímenes cometidos contra trabajadores sindicalizados y entrevistamos a 146 personas conocedoras de los procesos judiciales por crímenes contra sindicalistas, en diferentes ciudades del país, incluyendo jueces, fiscales, investigadores, víctimas, abogados de víctimas, miembros de organizaciones sindicales y de derechos humanos, y funcionarios gubernamentales del nivel nacional y local.

Encontramos algunos aspectos positivos, dentro de los que se destaca el aumento de la eficacia de la judicialización en términos cuantitativos, dado un aumento de imputaciones, acusaciones y condenas para estos delitos. Igualmente, resaltamos que la Fiscalía colombiana ha logrado identificar mediante sentencia a autores intelectuales operativos de dichos crímenes, e igualmente ha logrado parcialmente dar cuenta de la existencia de una estructura de violencia contra los sindicalistas.

Identificamos una asociación de los resultados positivos con diferentes aspectos. Por un lado, el desarrollo en paralelo de los procesos de justicia transicional (de “Justicia y Paz”), en los que los cabecillas de grupos paramilitares han confesado la comisión de crímenes contra sindicalistas, configurándose así en una fuente primordial de pruebas. Por el otro lado, el impulso institucional

---

<sup>17</sup> Entre los factores normativos de impunidad los estudios mencionan: (i) la ausencia de una política criminal verdadera, pues la que existe es demasiado reactiva y coyuntural; (ii) la falta de tipificación o tipificación tardía de ciertas conductas; (iii) la falta de garantías normativas para la participación de las víctimas y testigos en los procesos con audiencia pública; y (iv) la adecuación típica equivocada de una conducta que genera retrasos en su investigación.

<sup>18</sup> Por ejemplo (i) los problemas derivados de la inadecuación y uso incorrecto de los sistemas de información; (ii) el bajo uso y difusión de metodologías de investigación y falencias en la práctica de pruebas técnicas; (iii) la poca claridad en los criterios de asignación de casos a la subunidad OIT; (iv) la existencia de estímulos perversos en el sistema de evaluación de los funcionarios del Ministerio público; y (v) dificultades en la coordinación intra e interinstitucional.

<sup>19</sup> Referidos a presiones internas –desde las cabezas del mismo Ministerio Público- y externas –provenientes de otras autoridades como por ejemplo del ejecutivo.

<sup>20</sup> Algunos ejemplos de este tipo de factor serían la falta de denuncia y movilización social, la presencia de actores armados poderosos, y la desconfianza de la sociedad frente al sistema de justicia, etc.

<sup>21</sup> A cada una de las 295 sentencias por delitos asociados a la violencia antisindical le fue aplicado un instrumento de levantamiento de datos que contaba con 107 variables acerca de, entre otros aspectos, los perfiles de los procesados y las víctimas, el trámite seguido durante el proceso, las características de la investigación judicial, las órdenes impartidas por el juez y la participación efectiva de las víctimas. Las providencias fueron examinadas principalmente en búsqueda de dos tipos de información: (i) los resultados de los procesos y la calidad de la resolución de los casos, y (ii) la calidad de la investigación judicial realizada para los casos que recibieron sentencia. Grupos de a dos investigadores de Dejusticia se encargaron de completar la matriz con la información proveniente de las sentencias, y posteriormente se agregó estadísticamente la información para proceder a hacer los cruces de variables que presentamos en la investigación. Para una explicación más detallada de esta metodología ver Dejusticia (2010 pp. 38-40)



que supuso la creación de la subunidad OIT<sup>22</sup> -que llevó a que se reactivaran muchos de los procesos judiciales de crímenes contra sindicalistas que habían sido archivados o suspendidos-, y la realización de esfuerzos para fortalecer los organismos que investigan graves violaciones a los DDHH, que supuso un aumento importante de los recursos humanos, materiales y logísticos. A su vez, esto ha aumentado el grado de aislamiento y protección necesarios para adelantar este trabajo investigativo.<sup>23</sup>

Entre los hallazgos negativos señalamos que las tasas de impunidad por los delitos contra trabajadores sindicalizados siguen siendo inaceptablemente altas, en todo caso superior al 90% de los crímenes. Además, la actividad probatoria de dichos delitos enfrenta diversas dificultades, incluyendo la poca profundidad de las pruebas sobre los móviles de los crímenes contra sindicalistas, las carencias para conseguir evidencia compleja en casos para los que no ha habido confesión de cabecillas, y la dificultad para individualizar autores intelectuales estratégicos.

Por último, la evaluación de la judicialización del delito de desplazamiento forzado en Colombia intentó identificar los resultados de la política de judicialización, midiendo el éxito de los esfuerzos públicos existentes e identificar las razones por las cuales se presentan dichos resultados.<sup>24</sup>

Además de aplicar las mismas metodologías del estudio respecto de crímenes contra sindicalistas<sup>25</sup>, analizamos dos casos de desplazamientos forzados considerados paradigmáticos.<sup>26</sup> Encontramos que, a pesar de que en los últimos años el delito de desplazamiento forzado ha recibido más atención de las autoridades estatales<sup>27</sup>, los resultados de su judicialización son bastante precarios. Menos del 1% de los casos que ingresan al Ministerio Público se profiere resolución de acusación.

La judicialización del desplazamiento forzado enfrenta problemas similares a los descritos anteriormente, por la dificultad para conseguir evidencia compleja cuando no se cuenta con la confesión de cabecillas, para identificar e individualizar a autores intelectuales estratégicos, y para

---

<sup>22</sup> En el año 2006 el Ministerio Público colombiano creó una subunidad especial OIT adscrita a la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (UDH-OIT) encargada de investigar los crímenes contra trabajadores sindicalizados.

<sup>23</sup> Estas unidades suelen operar en las capitales, y con cierto nivel de aislamiento y protección especiales. Además de ello, cuentan con asignaciones de casos más bajas que otras unidades de investigación del Ministerio Público.

<sup>24</sup> El estudio contó con múltiples obstáculos de acceso a la información pues la Fiscalía General de la Nación no nos permitió acceder a sus sistemas de información para calcular la efectividad de la política en cada una de las etapas procesales. Además, la respuesta a derechos de petición enviados a la Fiscalía y al Consejo Superior de la Judicatura obtuvimos resultados que no resultan confiables. Los resultados cuantitativos no son exhaustivos o confiables.

<sup>25</sup> Este análisis únicamente pudo realizarse respecto de 26 sentencias a las que pudimos acceder, pues la ausencia de información confiable acerca de las providencias que han sido proferidas, su ubicación, y la desorganización de algunos despachos judiciales impidieron estudiar el universo de sentencias, que seguramente supera las 40.

<sup>26</sup> Estudiamos los casos de desplazamiento forzado de de Ituango (Antioquia) y Mampuján (Bolívar).

<sup>27</sup> La mayor atención de las autoridades se evidencia en la incorporación del desplazamiento forzado como delito en el Código Penal colombiano (Ley 599 del año 2000), la ampliación del término de prescripción para un grupo de delitos que incluían el desplazamiento forzado, y la clasificación del mismo como una grave infracción al DIH. Así mismo, dicha atención creciente se evidencia en la creación de la Unidad de Fiscales contra el Desplazamiento Forzado y Desaparición Forzada en 2010. La Rota, Montoya, Páramo y Uprimny (2011 pp. 4 y 5)

conseguir que las víctimas participen satisfactoriamente en los procesos penales. Además, hallamos factores específicos de impunidad, como la tipificación tardía de la conducta de desplazamiento forzado, o la implementación apenas incipiente de la unidad especializada para la investigación del desplazamiento forzado,

Para cada uno de los tres estudios formulamos múltiples recomendaciones dirigidas a hacer frente a los factores de impunidad identificados. En algunos casos concluimos que programas públicos enteros deben ser modificados, mientras que en otros tuvimos en consideración instrumentos de política específicos que deben ser intervenidos.<sup>28</sup> Además, consideramos que las necesidades más urgentes se refieren al contenido organizacional de una política de investigación planificada y vigorosa, que debería tomar en consideración la naturaleza de cada tipo de delitos (en la mayoría de ocasiones, teniendo su contenido sistemático).

## 2. Libro de CEJA para la región

En el año 2010 el CEJA publicó el libro *“Persecución de Delitos Complejos - Capacidades de los Sistemas Penales en América Latina”* (CEJA, 2010) en el que realiza un “primer ejercicio exploratorio” en la materia, recogiendo los estudios realizados por expertos de varios países de la región. Su propósito era analizar la capacidad de respuesta del aparato de investigación penal de homicidios, secuestros, corrupción y crimen organizado, principalmente, que son de importancia para medir la eficiencia y calidad del trabajo sustantivo del Ministerio Público. El libro incluye la presentación de un análisis comparativo hecho por CEJA, que hace énfasis en los hallazgos encontrados en los estudios realizados en los países. Los reportes nacionales fueron elaborados por Luciano A. Hazan (Argentina<sup>29</sup>), Rodrigo de la Barra Cousiño (Chile<sup>30</sup>), Mildred Hartmann Arboleda (Colombia<sup>31</sup>), Ana Laura Magaloni (México<sup>32</sup>), Nataly Ponce (Perú<sup>33</sup>) y Carmen Alguíndigue (Venezuela<sup>34</sup>). La publicación identifica varios fenómenos que se presentan en la región a pesar de las especificidades para cada país.

En primer lugar, CEJA describe las reformas penales realizadas en los países analizados, que en la mayoría de ellos incluye la implementación de un sistema acusatorio, adversarial y oral que

---

<sup>28</sup> Recomendamos que sería necesario: (i) reformular y hacer públicos los criterios de asignación y priorización de casos a la subunidad OIT y a la unidad de desplazamiento; (ii) crear espacios de participación y diálogo con las víctimas y con las organizaciones sindicales; (iii) tomarse en serio el carácter sistémico de estos tipos de criminalidad; (iv) mejorar las técnicas de construcción de evidencia, lo cual incluye promover el uso de pruebas técnicas, difundir los protocolos de investigación entre fiscales e investigadores, y conformar equipos interdisciplinarios de investigación, entre otras; y (v) construir un sistema de incentivos que busque una mayor profundidad en las investigaciones, de tal forma que se logre identificar a los instigadores o determinadores que están por fuera de la estructura armada ilegal.

<sup>29</sup> pp. 49-157

<sup>30</sup> pp. 159-219

<sup>31</sup> pp. 221-276

<sup>32</sup> pp. 277-318

<sup>33</sup> pp. 319-390

<sup>34</sup> pp.391-458

reemplaza a los sistemas inquisitivos tradicionales.<sup>35</sup> Dichas reformas han estado acompañadas de profundos cambios respecto de la labor de los Ministerios Públicos en la investigación Penal. En términos institucionales, la transformación más importante se relaciona con el traspaso de las responsabilidades de dirección de la investigación y persecución penal, de los jueces de instrucción a los Ministerios Públicos.

Estas funciones estuvieron a su vez acompañadas de un aumento importante de los recursos materiales y humanos destinados a los Ministerios Públicos de la región. CEJA evidencia un aumento de los recursos de los Ministerios Públicos en América Latina: en Colombia, Perú y República Dominicana, por ejemplo, se observa una variación porcentual de sus presupuestos del 123.51%, 206.40% y 192.79% respectivamente entre 2002 y 2008. Respecto de los recursos humanos, la situación tampoco parece estar mal: todos los sistemas latinoamericanos (excepto Panamá), cuentan con tasas de fiscales por cada 100 mil habitantes similares a las de Inglaterra y Canadá.<sup>36</sup>

Desde el punto de vista procedimental, las reformas introducen mecanismos que incrementan el poder investigativo del Ministerio Público. De una parte, prevén la posibilidad legal de utilizar medios heterogéneos de conocimiento de los hechos, que van más allá de la flagrancia, la confesión del procesado y la colaboración de testigos. De otra, y probablemente de manera más importante, las reformas permiten que la investigación tenga mayor flexibilidad y sea más estratégica (en comparación de actuaciones ritualistas). Esto se manifiesta en la disponibilidad de herramientas legales para priorizar los esfuerzos en ciertos casos, y en un margen de maniobra amplio para que el Ministerio Público seleccione la mejor táctica investigativa para cada caso. Según el CEJA, las reformas aumentan la discrecionalidad de los Ministerios Públicos de archivar o desestimar casos y de aplicar el principio de oportunidad, además de ampliar la disponibilidad de salidas alternativas como la suspensión a prueba y los acuerdos reparatorios.<sup>37</sup>

En segundo lugar, la publicación de CEJA constata la existencia de diversos retos que se presentan de manera transversal en los países estudiados. El CEJA señala que la investigación penal sigue teniendo resultados pobres no obstante la presencia de altas variaciones dentro de la región.<sup>38</sup> Los resultados exitosos obtenidos en casos sencillos (normalmente resultantes de imputados conocidos, flagrancias o escenarios delictivos obvios) son desproporcionadamente superiores a los

---

<sup>35</sup> Como excepción a esta tendencia encontramos a Brasil, México y Panamá que todavía tenían sistemas procesales mixtos.

<sup>36</sup> CEJA (2010, pp. 33-35). Por supuesto un análisis de las tasas de litigiosidad de cada país podría revelar mayores necesidades de recurso humano en contextos específicos.

<sup>37</sup> Tabla 3 en CEJA (2010, p. 18)

<sup>38</sup> Si bien las tasas de homicidio por cada 100 mil habitantes son bastante disímiles en América Latina (Chile mantuvo una tasa promedio de homicidio de 1.9 entre 2000 y 2008; Costa Rica una 7.4, Brasil una de 25.8 y Honduras una de 49.4, solo por mostrar algunos ejemplos), en la mayoría de países de la región esta tasa es de más de dos dígitos, lo cual supone en sí mismo una diferencia muy grande con la situación de países como Canadá, Portugal o España, donde no es mayor de 3. Pero además de las altas tasas, resulta preocupante la escasa capacidad de los sistemas de justicia para enfrentar el fenómeno criminal. En Colombia, por ejemplo, únicamente el 2.7% de los casos iniciados en 2008 terminaron el año con una condena por el delito. CEJA (2010, pp. 37-39)

bajos resultados por casos complejos.<sup>39</sup> Los retos identificados pueden agruparse en cinco problemas<sup>40</sup>:

Primero, el arraigo de prácticas tradicionales incrustadas en las estructuras institucionales anteriores a la reforma. Ello se manifiesta en la prevalencia de un proceso de investigación penal formalista, cuyo objetivo central es la construcción de un expediente, antes que la demostración de la existencia de los elementos constitutivos del delito. Dentro de este problema, CEJA analiza el diferente, y a veces sorprendente, papel que pueden cumplir herramientas originalmente diseñadas para facilitar las actividades de investigación. Así, la generación de protocolos y prácticas estandarizadas de investigación pueden “restringir o parametrar innecesariamente” los esfuerzos de persecución penal. Mientras que algunos protocolos “orientadores y flexibles” puede proporcionar herramientas útiles para los funcionarios, sin necesidad de convertirse en elementos meramente formales.<sup>41</sup>

Segundo, CEJA constata una debilidad para ejecutar estrategias complejas de consecución de evidencia. Dicha debilidad envuelve falencias tales como (i) la baja capacidad de los fiscales para diseñar teorías del caso al inicio de las investigaciones y para concebir planes metodológicos para desarrollarlas, (ii) las carencias probatorias, relacionada a su vez con debilidades de los sistemas periciales, al poco uso de pruebas técnicas o científicas en comparación con la confesión o las pruebas testimoniales, y (iii) a la escasa aplicación de técnicas probatorias analíticas, que estudien la sistematicidad, las tendencias o los patrones de conjuntos de casos.

Tercero, las carencias en la recolección, el manejo y el flujo de información. Estos problemas se dividen en: (i) aquellos que se refieren en sí mismos a la investigación, lo cual incluye el poco análisis de comportamientos delictivos y la existencia de múltiples obstáculos para el flujo de información entre diferentes agencias y autoridades. (ii) El problema de información también se refiere a la capacidad de gestión de los ministerios públicos y las policías judiciales, que tienen poco control de la calidad y eficiencia de la investigación, y de manera más general, no utilizan datos empíricos para el monitoreo y el seguimientos de proyectos y programas.

Cuarto, la insuficiencia de incentivos institucionales respecto del trabajo de los funcionarios. Dentro de este problema se incluyen los pocos métodos de monitoreo y evaluación del desempeño de funcionarios, la ausencia de transparencia en su selección y promoción, y la poca utilización de estímulos para que los funcionarios judiciales le dediquen esfuerzos a los casos complejos.

---

<sup>39</sup> Aunque es de esperar que los casos sencillos tengan mejores niveles de éxito, un sistema penal eficaz es aquel que logra también niveles aceptables de eficacia respecto de casos de mayor complejidad.

<sup>40</sup> CEJA (2010, p. 44 y 45) también describe algunas experiencias exitosas, “o al menos prometedoras” en la persecución de crímenes complejos, que incluyen los buenos resultados en la lucha contra los secuestros extorsivos en Argentina – analizado como una reacción a un reclamo social masivo y políticamente contundente-, la judicialización exitosa de varios miembros de una red de corrupción en Perú durante la década de los noventa –a su vez, relacionado con una necesidad política de separarse del régimen anterior-, y los éxitos en la investigación de varios casos de lavados de activos en Chile –que al parece es el resultado de adecuados esfuerzos de planificación de la persecución penal-.

<sup>41</sup> CEJA (2010, p. 46)

## II. Resumen de los documentos de diferentes países

A continuación resumimos las experiencias descritas por los expertos invitados a participar en el marco del presente proyecto. Como mencionamos antes, los *papers* presentados por los expertos de Chile, México, Brasil, Ecuador, Guatemala y Colombia constituyen el principal insumo de este documento. Las versiones completas de los mismos se encuentran disponibles en la página web del CEJA; lo que presentamos a continuación es un resumen de los principales puntos desarrollados en cada uno de ellos.

### *Chile*

El documento elaborado en el caso de Chile, establece que, a diferencia de otros países de la región, los delitos de mayor dificultad investigativa en Chile no coinciden necesariamente con aquellos de mayor connotación social. Esto se debe al sobredimensionamiento de los delitos contra el patrimonio en las estadísticas<sup>42</sup> del Ministerio Público chileno. Ello ha llevado a que las estrategias de política criminal se concentren en buena medida, en responder a la criminalidad contra el patrimonio, en especial en aquella en la que media la violencia. Además, existen elementos externos que dificultan la investigación criminal, que incluyen (i) la presencia mediática, (ii) el nivel de influencia de los intervinientes en el proceso, (iii) la complejidad jurídica del delito, y (iv) la eventual repercusión política de los resultados.

Frente a las dificultades mencionadas, y con el objetivo de fortalecer la investigación de los delitos más complejos, el informe señala que el Ministerio Público chileno está trabajando desde 2008 en un plan de fortalecimiento institucional que incluye un aumento de recursos para tareas específicas de la investigación. Así mismo, este plan tiene en sus objetivos la creación de una fiscalía de alta complejidad, de carácter supraterritorial, para la investigación de corrupción, crimen organizado y lavado de activos. La implementación de este plan se sumaría a las acciones adelantadas desde 1997 para implementar sistemas que integraran la información producida por diferentes entidades estatales respecto de la actividad criminal.

Frente al tema de la gestión de la información, el reporte señala que el estado chileno ha tratado de construir sistemas de información más útiles a los actores de la investigación criminal y a los hacedores de política pública. Dichos esfuerzos incluyen el Sistema Unificado de Estadísticas Delictuales, SUED (1997), el Sistema Nacional de Información Criminal (SINICRIM 2007) y el Centro Estratégico de Análisis Delictivo y Banco Unificado de Datos (2010). De acuerdo con la autora, a pesar de que dichos esfuerzos no produjeron los resultados esperados, los mismos han sido útiles para identificar, por un lado, problemas derivados de la inexistencia de una fuente de información

---

<sup>42</sup> Entre los delitos de mayor connotación social en Chile se encuentran los hurtos, robos con violencia, robos con fuerza, robos por sorpresa, violación y homicidio. Salvo el homicidio y los delitos cometidos con violencia, se trata de delitos contra el patrimonio que, de acuerdo con el informe, difícilmente podrían ser entendidos como delitos de alta complejidad.

y análisis común para la investigación y persecución criminal, como por ejemplo la divergencia entre las calificaciones jurídicas que dan a un mismo hecho diferentes instituciones; por el otro, las potencialidades de la implementación y uso adecuado de estos sistemas.

### *México*

El documento elaborado en el caso de México establece que, debido al aumento considerable de la delincuencia en México en los últimos años<sup>43</sup> y a la menor centralidad del poder<sup>44</sup>, el sistema penal del país ha experimentado la necesidad de implementar reformas al procedimiento penal que permitan enfrentar los problemas de masificación de los casos y de baja calidad del recurso humano. Una de las estrategias implementadas es la creación de agencias especializadas para la investigación de delitos, lo cual es presentado por el reporte como una estrategia para la judicialización de los delitos de mayor complejidad.

El informe de México se concentra en la experiencia de la Agencia Especializada en Homicidios del DF (AEH), que fue una de las primeras en ser creadas. Para su entrada en funcionamiento en 1993 el FBI capacitó a fiscales en métodos de investigación profesional de homicidios. Así mismo, se reasignaron más puntualmente las competencias de los fiscales, se les asignaron buenos salarios, se implementaron criterios objetivos de priorización de casos y se reordenó la relación entre fiscales y policías, como una relación de dirección de la investigación.

A pesar de ello, en la práctica actual la AEH no aplica el marco normativo nuevo, sino que mantiene un sistema burocrático y formalizado de construcción del expediente por medio del cumplimiento de requisitos que no siempre son útiles en términos probatorios. Adicionalmente, hay dificultades para la integración de la averiguación previa originadas en falencias de coordinación entre la AEH y otros órganos (las agencias ordinarias y la policía judicial).

Por un lado, las dificultades entre la AEH y las agencias surgen por dos razones. Primero, la mayor cercanía geográfica, hace que las agencias sean las encargadas de las primeras diligencias que tienen lugar en la investigación de los homicidios, lo cual incluye la primera aproximación a la escena del crimen y el levantamiento del cadáver. Debido a que los fiscales de las agencias ordinarias no han sido capacitados para realizar adecuadamente estas tareas, los fiscales especializados se quejan de que contaminan la escena del crimen y no les comunican a tiempo de la ocurrencia de los hechos criminales. Segundo, los fiscales ordinarios deben cumplir con un lineamiento interno que prioriza el restablecimiento del cuerpo a la familia y del orden en el lugar del delito, sobre la práctica de pruebas periciales.

Por otro lado, los fiscales señalan que algunos agentes policiales corruptos esconden información, refunden pruebas e incluso extorsionan a testigos o sospechosos. Por último, el informe señala

---

<sup>43</sup> Distintos estudios han mostrado aumentos notorios en las tasas de comisión de delitos graves como el homicidio, el secuestro y la extorsión. Magaloni (pp.1-5).

<sup>44</sup> Magaloni (p.6).

que a pesar de que el gobierno actual ha hecho una importante inversión en recursos tecnológicos al servicio de la policía, estos sistemas no comparten el mismo lenguaje que los fiscales, quienes continúan en la lógica de un proceso burocrático y formalizado.

El balance de la situación es que aunque el DF tiene niveles menores de impunidad que el promedio nacional, la calidad de las investigaciones no es necesariamente buena.

Por último, el documento describe el éxito de las unidades especializadas de secuestro creadas en 2008.<sup>45</sup> En estas los buenos resultados se derivan de la implementación de un modelo que incluye: (i) el desarrollo y fortalecimiento de un modelo de policía especializada en la investigación de secuestros, (ii) la capacitación y profesionalización de fiscales y policías bien pagados, (iii) la certificación del recurso humano, (iv) la creación del servicio civil de carrera, (v) la creación de programas de atención a víctimas, (vi) el desarrollo e implementación de protocolos de actuación, (vii) la inversión en tecnología para realizar actividades de investigación inteligente como el análisis de voces y el rastreo de llamadas telefónicas, y (viii) la implementación de unidades de enlace para la investigación de delitos conexos, entre otros.

### *Brasil*

El documento elaborado en el caso de Brasil señala que, a diferencia de la mayoría de países de la región, este cuenta todavía con un sistema procesal penal mixto, en el que la investigación es un procedimiento administrativo a cargo únicamente de la policía (sin la participación de agentes del Ministerio Público). Por esa razón, este informe se concentra en los obstáculos con que se enfrenta la Policía Civil para la investigación de delitos de cierta complejidad.

El reporte profundiza en las dificultades originadas en: (i) La inexistencia de un marco normativo que prefiera la prueba técnica pericial sobre el testimonio y la confesión<sup>46</sup>, y que consagre criterios claros de priorización<sup>47</sup> en la investigación que eviten las arbitrariedades policiales y el relego de los casos complejos. Este problema se agudiza porque la formación en investigación que se le da a los policías es insuficiente.

(ii) La falta de coordinación y comunicación entre la policía civil y el Ministerio Público, por un lado, y entre la policía civil y el poder judicial (*judiciario*), por el otro. La primera desconexión

---

<sup>45</sup> Según datos del ICESI, la tasa de consignación para el delito de secuestro aumentó gradualmente de 2007 a 2010 (pasó del 9% al 55% en los años mencionados). Como lo indica Magaloni (pp. 20-22) aunque la tasa del 55% pueda no ser suficiente para destacar a México como un país exitoso en la investigación de secuestro, sí lo es para resaltar que la estrategia de establecer agencias especializadas y desarrollar metodologías de investigación específicas para delitos en concreto puede ser un camino adecuado para mejorar la capacidad investigativa de fiscales y policías.

<sup>46</sup> De acuerdo con Vargas y Rodrigues (2011) el uso extendido de la confesión del sospechoso como medio de prueba de la existencia de culpa en la comisión de los delitos, ha sido responsable en parte de que la policía emplee la tortura y otros medios ilegales para obtener los testimonios que espera Ribeiro (p. 16).

<sup>47</sup> Los criterios utilizados por la policía civil para priorizar la investigación son principalmente dos: la gravedad del delito y la facilidad probatoria (ya sea porque se trata de una flagrancia, o porque se tiene un sospechoso detenido o un testigo que pueda ayudar a esclarecer los hechos más fácilmente) Ribeiro (pp. 11 y 12).

genera dificultades pues a pesar de que el Ministerio Público es el titular de la acción penal, encuentra problemas para ejercerla debido a la demora y poca confiabilidad del material probatorio producido por la policía. La segunda, porque aunque el judiciary es el encargado de decidir sobre las peticiones de archivo y extensión de plazos (que podrían ser necesarias en investigaciones más complejas), no tiene suficiente conocimiento de los detalles de las investigaciones y por lo tanto toma las decisiones sin fundamento.

(iii) La excesiva formalidad que gobierna todo el proceso investigativo y que genera retrasos mayores en la producción de las pruebas.<sup>48</sup>

(iv) La falta de concentración sobre los procesos porque ciertos cargos de jefe en la policía se usan como cuotas políticas, lo cual hace que se cambie el equipo de investigación cada vez que se cambia el jefe. De acuerdo con el informe, los cargos de Jefe de Policía Civil y de Jefe de Comisaría son puestos políticos y no técnicos. Por esa razón los cambios de estos cargos, y consecuentemente de sus equipos de trabajo, llevan a que se detengan las investigaciones en curso para que luego sean retomadas por un equipo nuevo. Debido a que este último cuenta con menos información sobre el caso que el equipo que había iniciado la investigación, es menos probable que sea exitoso en la identificación del sospechoso de la comisión del crimen y de las condiciones materiales del mismo.

(v) La inexistencia de mecanismos efectivos de control sobre la actividad policial que se evidencia en dos aspectos. Por un lado, en la inexistencia de un órgano independiente de la misma Policía encargado de sancionar las desviaciones de poder de los agentes policiales, lo cual da lugar a que un órgano reconocido por la población por sus altos niveles de corrupción únicamente adelante aquellas investigaciones para las cuales cuenta con incentivos económicos. Por el otro, en la inexistencia de un mecanismo de monitoreo de la evolución de los casos que llegan a conocimiento de la policía, pues ello permite que esta no enfrente ninguna consecuencia en los casos de falta de diligencia en su trabajo.

Los factores mencionados explican por qué evaluaciones sobre la investigación criminal en Brasil han señalado que la tasa de esclarecimiento<sup>49</sup> de delitos complejos no supera un tercio de la totalidad de casos registrados.

Adicionalmente, el estudio presenta dos casos de buenas prácticas en la investigación criminal: las "Centrales de Investigación" (*Centrais de Inquérito*) y las comisarías especializadas. Las primeras son oficinas creadas en algunas provincias para aumentar la comunicación entre la policía y el Ministerio Público. Las segundas son delegaciones de la policía creadas especialmente para la investigación de determinados delitos. Sus buenos resultados en el esclarecimiento de delitos

---

<sup>48</sup> Por ejemplo, existe un requisito de acuerdo con el cual todas las respuestas de los institutos de análisis técnico pericial debe ser tramitadas por escrito, son sellos oficiales y formalidades de otros tipos. Ribeiro (p. 12).

<sup>49</sup> La tasa de esclarecimiento es el resultado de la razón entre el número de investigaciones policiales terminados e iniciados cada año. Ribeiro (p. 14).



como el homicidio son atribuidos a que cuentan con más investigadores, quienes a su vez están mejor capacitados que los de las comisarías ordinarias, y se relacionan de forma más directa y fluida con los órganos periciales.

### *Ecuador*

El documento de Ecuador se concentra en la experiencia de la Unidad Especializada de Delitos Transnacionales de la Fiscalía (UEDT), ya que esta es la única unidad cuyo diseño ha pretendido responder explícitamente a criminalidad de mayor complejidad. El estudio realiza una comparación entre dos aspectos de la UEDT y los grupos élite de la policía, esos aspectos son: (i) cómo se distribuye el trabajo, seleccionan y priorizan los casos y (ii) cómo es el flujo de la información en cada una de las entidades y entre ellas.

En relación con (i) señala que, mientras que la distribución del trabajo en la UEDT responde a un criterio legal que define la competencia de la unidad (por el cual a la UEDT llegan todos los casos por delitos relacionados con trata, hidrocarburos, drogas, criminalidad organizada y asociaciones ilícitas), el criterio de la policía responde a la dificultad del caso. Esto último resulta más conveniente, pues lo contrario constituye un incentivo para investigar solo los casos más fáciles. Frente a (ii), mientras que los flujos de información en la Fiscalía no cuentan con un diseño que los guíe y son formalistas en exceso, los de las unidades especiales de la policía se basan en técnicas más sofisticadas de manejo y producción de la información que parecen más eficientes. Por ello, las unidades de policía restringen el flujo de casos a la Fiscalía a lo estrictamente necesario. En la práctica entonces, la policía decide en qué punto amerita enviar una investigación a la fiscalía.

Adicionalmente, el estudio presenta cuatro tipos de factores que dificultan la investigación: (i) normativos, como la ausencia de ciertas herramientas de investigación en la Ley ecuatoriana (p.ej. los agentes encubiertos, la delación compensada y la entrega vigilada); (ii) técnico organizacionales, como la dificultad originada en la forma en que se hace el reparto de casos en la UEDT, que lleva a que en muchos casos la unidad se ocupe de casos relativamente fáciles como los de *mulas* detenidas en flagrancia. El autor indica que a los funcionarios de la Unidad les resulta “mal negocio” dedicarse a investigar casos más complejos como los de lavado de activos que comparativamente requieren de un esfuerzo mayor. Adicionalmente, este sistema de reparto lleva a que los fiscales de la UEDT, que son los especializados en causas específicas, tengan cargas de trabajo mucho mayores que los demás fiscales.

Además, el hecho de que estos fiscales tengan competencia nacional los obliga a desplazarse por distintos sitios del país, lo cual puede ser muy difícil en ocasiones en las que tienen que atender asuntos urgentes; (iii) políticos, como la presión que ejercen las redes criminales por medio de chantajes y sobornos; y (iv) sociales, como la debilidad estatal en algunas zonas del país. El caso paradigmático es el de la frontera con Colombia, que se caracteriza por la presencia de grupos armados al margen de la ley.

## *Guatemala*

El documento de Guatemala presenta algunos de los obstáculos y buenas prácticas que caracterizan la labor de investigación que desarrollan la Policía Nacional Civil (PNC) y el Ministerio Público (MP). Para el caso de la policía, el reporte señala que se enfrenta a cuatro obstáculos: (i) Escases de recursos financieros, materiales y humanos, como resultado de que el presupuesto para labores de investigación es muy bajo. De acuerdo con el informe, únicamente un 0.21% del presupuesto destinado a inversión en la PNC se usa para tareas de investigación criminal. Por esa razón no se cuenta con los recursos materiales ni tecnológicos básicos para realizar las investigaciones, y la cantidad de personas de la PNC dedicada a las labores de investigación resulta insuficiente. (ii) Débil formación profesional, pues la capacitación de los investigadores dura menos de tres meses, y no existe una carrera profesional de investigación. (iii) Infiltración del crimen organizado en la PNC, que de acuerdo con el informe ha sido ampliamente demostrada por los medios de comunicación y por organizaciones de la sociedad civil. Y (iv) ausencia de coordinación entre la PNC y el Ministerio Público que no se ha podido corregir a pesar de los esfuerzos, convenios, manuales y diversas iniciativas adelantadas para tal fin.

En el caso del Ministerio Público, el estudio indica que dicha autoridad enfrenta dificultades en la investigación debido a que: (i) hace falta aclarar los criterios de acceso a la carrera fiscal, ajustar el funcionamiento del régimen disciplinario (que no cuenta con un sistema de clasificación de las faltas y se caracteriza por el burocratismo en la toma de decisiones) e institucionalizar la evaluación del desempeño que se empezó a hacer desde 2009 con cooperación internacional; (ii) a pesar de que se han hecho reformas a la organización funcional del MP, como la creación de unidades de atención permanente, de instancias especializadas para solucionar casos de bajo impacto social, de fiscalías especializadas por tipo de delito, víctima y acusados, entre otros, los fiscales continúan organizando la carga de trabajo bajo la lógica del sistema inquisitivo, que impide el análisis sistemático de casos; (iii) subsisten dificultades para el uso de la prueba técnica y para el manejo adecuado de la escena del crimen; (iv) la investigación criminal es demasiado formalizada y no responde a las exigencias de la investigación estratégica, como por ejemplo el establecimiento de criterios de selección y priorización de casos y la existencia de sistemas de análisis de casos relacionados, entre otros.

Adicionalmente, el informe presenta algunas buenas prácticas. Por ejemplo, señala que la implementación de un nuevo modelo de gestión fiscal por unidades de trabajo<sup>50</sup> en algunas fiscalías del país ha contribuido a generar cambios en el método de trabajo y a incrementar la tasa de efectividad de las fiscalías. Así mismo, la creación de la Unidad de Análisis en 2009 ha sido útil para que la persecución penal se oriente estratégicamente a casos concretos. Igualmente, puede considerarse como una experiencia positiva la creación de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), creada para enfrentar Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos

---

<sup>50</sup> En las unidades de trabajo del nuevo modelo de gestión se incluyen las siguientes: Unidad de Atención integral, Unidad de decisión temprana, Unidad de Flagrancias, Unidad de Investigación, Unidad de Litigación y Unidad de Enlace. Díaz (p. 9)

de Seguridad (CIACS), pues la misma ha desarrollado un método de investigación más estratégico, dirigido no solamente a la imputación de responsabilidades individuales, sino también al desmantelamiento de las CIACS y a la elaboración de políticas públicas para su erradicación.

### *Colombia*

En un primer momento el informe de Colombia hace una caracterización general del sistema acusatorio colombiano, de su funcionamiento y de los resultados obtenidos hasta ahora por el mismo. Posteriormente, presenta tres tipos de obstáculos a los que se enfrenta la investigación de delitos complejos en el país, estos son obstáculos de tipo (i) normativo, (ii) técnico-organizacional, y (iii) político-institucional o social.

En los primeros (i), que se derivan del arreglo normativo vigente, el informe incluye tanto deficiencias en la política criminal y en la definición típica de determinadas conductas, como interpretaciones equivocadas del marco legal en las que incurren los actores del sistema acusatorio<sup>51</sup>. En (ii) expone las dificultades para la investigación penal derivadas de la gestión misma de los casos al interior de las entidades encargadas. En particular, el informe desarrolla hipótesis acerca de la manera como los rezagos del sistema procesal mixto, las dificultades para el uso de la prueba técnica, el excesivo protagonismo de la prueba testimonial y las falencias en la coordinación intra e inter institucional y en recursos materiales y humanos, impiden que la gestión del sistema acusatorio sea eficiente y eficaz respecto de la investigación de delitos de cierta complejidad. Por último, el estudio presenta algunas condiciones del contexto político o social en el que opera el aparato de justicia penal, que pueden obstaculizar su desempeño. Entre estas condiciones se encuentran las violaciones a la independencia de fiscales e investigadores judiciales provenientes de presiones ejercidas por actores del mismo sistema de justicia que defienden intereses ilegítimos, o de organizaciones armadas al margen de la ley.

El informe concluye señalando que las dificultades técnico organizacionales son las que afectan de manera más directa la etapa de investigación, pues los obstáculos en la gestión convierten a esta etapa en un cuello de botella que es más estrecho a medida que aumenta la dificultad investigativa del delito. Por ello, el informe señala que lo más conveniente para mejorar las capacidades investigativas del sistema acusatorio colombiano es concentrarse en las dificultades técnico-organizacionales.

## **III. Hallazgos transversales**

Tras la descripción de las experiencias analizadas en cada país, pasamos a exponer los aspectos transversales que consideramos más relevantes al momento de estudiar en detalle la capacidad de persecución de crímenes complejos. El análisis de esta sección se construye sobre los resultados de los estudios anteriores de Dejusticia y CEJA, y analiza las experiencias expuestas por los

---

<sup>51</sup> El informe presenta el caso de la “teoría del fiscal-testigo”, que resulta de una confusión acerca de cuáles son las funciones que puede realizar el fiscal en su labor de director de la investigación. Bernal y La Rota (p. 6).

expertos convocados para el presente proyecto. También extrae hallazgos valiosos de la reunión realizada en Bogotá con los expertos mencionados, en la que se discutieron diversas características de la investigación penal en los distintos países.

Estos insumos nos permiten identificar algunas particularidades de los sistemas investigativos, que se presentan de manera más o menos transversal en los sistemas analizados en la presente ocasión, y que han mostrado una persistencia en el tiempo. Dicha persistencia las hace especialmente interesantes como objeto de estudio.

Nos referimos en primer lugar a las buenas prácticas identificadas y, subsiguientemente, a los problemas para la investigación de crímenes complejos.

## **A. Buenas prácticas**

En primer lugar, observamos algunos hallazgos positivos identificados últimamente, que responden sobre todo a la necesidad de la política criminal de priorizar la asignación de recursos a casos complejos. Las buenas prácticas de mayor relevancia se refieren a la creación y el funcionamiento de espacios encargados de forma especializada de la investigación de fenómenos criminales que en cada país merecen mayor atención. Sin embargo, veremos que a pesar de las ventajas que ofrecen estos modelos, los mismos también pueden plantear dilemas difíciles de resolver al momento de pensar en extender el funcionamiento adecuado de las actividades de persecución a todo el ministerio público.

### **1. Unidades de investigación especializadas**

Los países de la región han creado cuerpos de policía, fiscales o jueces que se encargan de la reacción a, o la investigación, juicio y sanción de fenómenos criminales que se consideran como de mayor prioridad. Normalmente estos grupos tienen algunas características dirigidas a responder al fenómeno criminal más eficazmente que las unidades que hacen parte de la estructura ordinaria de las agencias del sistema penal.

En comparación de las unidades ordinarias, dichas características usualmente incluyen: (i) una mayor selectividad en la escogencia de funcionarios, (ii) una capacitación especial de estos funcionarios, en ocasiones realizada por agencias u organismos internacionales<sup>52</sup>, (iii) a veces, una mejor remuneración de los operadores, (iv) más recursos de trabajo, incluyendo acceso a transporte y mejor infraestructuras de oficina, (v) un mayor acceso a recursos investigativos, tales como servicios periciales y de prueba técnica o disponibilidad de tiempo de investigadores judiciales, (vi) una menor carga relativa de trabajo<sup>53</sup>, (vii) un mayor nivel de protección personal, y

---

<sup>52</sup> EL FBI entrenó a los fiscales de la Unidad especializada de homicidios del DF en México. Magaloni (p. 8)

<sup>53</sup> Por ejemplo, los fiscales de la Unidad de homicidios del DF tienen una carga de alrededor de 25 ó 30 expedientes. Los fiscales de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía colombiana tenían al inicio de 2011 alrededor de 50 procesos, en comparación de un promedio en Colombia de más de 250.

(viii) un mayor aislamiento territorial, en casos en los que los funcionarios corren riesgos por fuera de las ciudades grandes.

Podemos constatar múltiples ejemplos de este tipo de cuerpos. Las Unidades de homicidio en el Distrito Federal de México, de secuestro al nivel federal mexicano, la Unidad Especializada de Delitos Transnacionales de Ecuador,<sup>54</sup> la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de Colombia, las Comisarias especializadas por tipos de crímenes en Brasil<sup>55</sup>, las unidades de delitos sexuales u otros “delitos de mayor connotación social” en Chile<sup>56</sup>, o la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala -CICIG.<sup>57</sup>

Dependiendo de las necesidades de investigación penal de cada país, estas iniciativas pueden tomar diferentes formas y tener distintos mandatos. En ocasiones, se trata de esfuerzos de fortalecimiento institucional focalizados específicamente adentro de organismos tales como el Ministerio Público –como se prevé en Chile- o interadministrativos, involucrando funcionarios de policía judicial, fiscales y jueces. En Colombia, la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario cuenta con un importante apoyo de la Policía Nacional, y además acusa ante unos juzgados especializados en delitos de especial gravedad.<sup>58</sup> En México, la Unidad antisequestro incluye un cuerpo de policía táctica que realiza las operaciones de rescate y captura de los sospechosos.<sup>59</sup> Y en Guatemala, la CICIG es una Comisión especializada de la ONU que presta apoyo técnico y humano a los esfuerzos de los organismos nacionales, en la persecución penal de las acciones cometidas por los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS).

A su vez, observamos que algunas de las unidades especializadas referidas han logrado aumentos en su efectividad. Por ejemplo, en México la vinculación penal (consignación) por el delito de secuestro ha ido aumentando de manera importante desde la formación de la unidad especializada correspondiente.<sup>60</sup> Así mismo, la Unidad de Derechos Humanos de Colombia ha logrado aumentar las condenas por delitos en contra de personas sindicalizadas desde su formación.<sup>61, 62</sup>

---

<sup>54</sup> Zalamea (p. 9)

<sup>55</sup> Ribeiro (p. 17)

<sup>56</sup> Blanco (pp. 5-7)

<sup>57</sup> Díaz (p.4). Este último ejercicio, que ha tenido un éxito moderado para superar los problemas estructurales del ministerio público guatemalteco, tiene características tan particulares que puede tener limitados niveles de reproducción en otros contextos. En particular, por obvias razones dudamos de la voluntad de muchos gobiernos de la región de voluntariamente acceder a que un organismo internacional cumpla labores domésticas que en la práctica duplican las de las autoridades locales.

<sup>58</sup> Ver Rojas y Marín (2010 p.3) y La Rota, Montoya, Páramo y Uprimny (2011 pp.96-99)

<sup>59</sup> Magaloni 2012. Aportes en la reunión celebrada por Dejusticia y CEJA los días 26 y 27 de enero sobre investigación de delitos complejos.

<sup>60</sup> De 9% en 2007 a 55% en 2010. Magaloni (p. 21) con datos de ICESI.

<sup>61</sup> Dejusticia (2010).

<sup>62</sup> En Argentina, la Unidad Especial Fiscal Móvil para la Investigación de Secuestros Extorsivos (UFASE) ha desarrollado tácticas investigativas eficaces como la creación de convenios de colaboración con entidades públicas y privadas para acceder a bases de datos que pueden ser consultadas en línea y cuyos datos pueden ser cruzados entre sí, o la elaboración de un instructivo para detectar las huellas que se dejan al hacer llamadas telefónicas. Hazan (2010. p. 152).

## 2. Unidades de aproximación analítica de fenómenos criminales

De forma similar a las unidades especializadas por características de los delitos, en algunos casos se han formado cuerpos de investigación penal concentrados en una labor analítica. Estos cuerpos cuentan con funcionarios concentrados en el estudio de datos que normalmente van más allá de los procesos individuales y que usualmente dependen de la aplicación de tecnologías para la identificación de patrones. Sus labores incluyen el análisis de tendencias criminales, el cruce de datos provenientes de diversos casos en trámite, y la identificación de las estructuras de las organizaciones criminales y de las dinámicas y mercados de bienes y servicios ilegales.<sup>63</sup> Estos cuerpos pueden ser parte de unidades encargadas de la solución de delitos específicos, o tener una ubicación institucional más general, al analizar datos de diversos delitos.

Observamos unidades de este tipo en Ecuador, en donde la Unidad Especializada de Delitos Transnacionales cuenta con grupos de inteligencia acerca de los fenómenos criminales que le corresponde investigar.<sup>64</sup> También en Colombia la Unidad de Justicia y Paz encargada de los procesos de justicia transicional en contra de las cabecillas de los grupos paramilitares cuenta con un grupo de analistas que estudia el comportamiento del paramilitarismo por región. En Guatemala, las Unidades de análisis criminal realizan labores de apoyo general al Ministerio Público, y de acompañamiento en casos específicos. Por último, un buen ejemplo de una unidad de investigación criminal de alto nivel en la región es la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), que es un órgano independiente de Naciones Unidas que presta apoyo técnico a las autoridades de investigación de este país.

Observamos entonces que las unidades especializadas por delitos o por labores de análisis buscan contrarrestar problemas de algunas de las agencias de investigación, relativos a los bajos recursos invertidos en una labor probatoria compleja, las carencias de priorización en la atención recibida por algunos delitos, y las actividades probatorias burocráticas y poco analíticas o estratégicas. En este sentido, estas unidades ilustran la existencia de buenas prácticas encaminadas a superar falencias identificadas en el pasado. Son una alternativa pragmática que no espera el cambio de la totalidad de una institución, sino que intenta focalizar los esfuerzos en un grupo limitado de funcionarios.

Sin embargo, como exponemos en el apartado a continuación, muchos de los problemas identificados persisten en el presente, a pesar de los eventuales esfuerzos realizados por las cúpulas de la política criminal.

---

<sup>63</sup> Díaz (p. 10)

<sup>64</sup> Zalamea (p. 6)

## **B. Problemas de la investigación de crímenes complejos**

Seleccionamos seis categorías de problemas que merecen una atención especial al momento de estudiar la investigación penal de crímenes complejos. Estos problemas reflejan lo que a nuestro entender es el núcleo principal de las dificultades técnico-organizativas de la política criminal. Aunque nos referimos a diferentes retos de la persecución penal de manera separada, no ignoramos la relación que en realidad existe entre varios de estos problemas, que a veces se alimentan entre sí, o que en ocasiones son parte de un mismo fenómeno. Estas complejidades de la realidad han de ser tenidas en cuenta por el lector de este documento, y en mayor medida, por quien decida estudiar la investigación de crímenes complejos.

### **1. Los impulsos institucionales de los Ministerios Públicos**

Desde antes han sido identificados algunos obstáculos para la evolución de los aparatos investigativos hacia formas de organización más estratégicas y menos atadas a las formalidades judiciales, tales como las ritualidades características de procesos judiciales en los que las actuaciones de trámite son primordiales.<sup>65</sup> Según el CEJA<sup>66</sup>, uno de los retos a superar en la implementación del sistema acusatorio en la región ha sido el legado judicial de los ministerios públicos, el cual puede calcificar a estos organismos por el uso de prácticas formales. Por el contrario, la investigación de delitos complejos necesita de un desempeño estratégico de los MP, que actúen de manera más flexible y con fundamento en estándares modernos de gestión. Igualmente, las investigaciones de Dejusticia concluyen que unos de los factores de fracaso de las investigaciones es la usanza de los fiscales colombianos de pretender solucionar procesos a partir de actuaciones automatizadas y poco analíticas.

Los países de la región han realizado múltiples esfuerzos en esta dirección. Han invertido millones de dólares en la capacitación de funcionarios, publicado múltiples protocolos para moldear el comportamiento y, desde hace años, insertado elementos de política pública a los esfuerzos de investigación criminal –por ejemplo, al desarrollar planes estratégicos de los organismos y al publicar informes de gestión.

Sin embargo estos esfuerzos parecen no tener resultados sustanciales en el comportamiento cotidiano de los funcionarios. Constatamos dos buenos ejemplos de ello. En primer lugar, la Procuraduría de México no ha podido superar un legado histórico de haber sido por décadas el aparato coactivo de un régimen político arbitrario. La poca necesidad de pruebas convincentes para procesar y sancionar a individuos en el pasado, se traduce en el presente en una baja capacidad de los fiscales para resolver los casos por sí solos, contando con elementos probatorios propios y serios.<sup>67</sup> En el presente, los expertos invitados a la reunión de Bogotá consideran que una proporción amplia de las personas procesadas y condenadas lo son con fundamento en

---

<sup>65</sup> CEJA (2010 p. 46)

<sup>66</sup> CEJA (2010 p. 45)

<sup>67</sup> Magaloni (p. 6)

evidencia débil o conseguida de manera ilegal.<sup>68</sup> El legado histórico en México se traduce en un riesgo para la protección de las garantías procesales de los procesados.

Un segundo ejemplo se refiere a las destrezas de los investigadores. Una queja generalizable a todos los países de la región estudiados es el exceso de formalidad e inflexibilidad de la actuación de los funcionarios del Ministerio Público, que usualmente están a cargo de la investigación penal.<sup>69</sup> A pesar de que muchas de las agencias de investigación han cambiado de estructura y organización interior, las actuaciones de los funcionarios se caracterizan normalmente por: (i) la persistencia de trámites burocráticos en la etapa de investigación, tendientes a cumplir unos pasos formales y no a solucionar un problema estratégico, (ii) la escasa utilización de técnicas o análisis interdisciplinario, y (iii) la prevalente repartición y trámite de casos individuales de manera independiente a su relación con otros fenómenos criminales. Esto sucede incluso en muchas de las unidades especializadas que cuentan con mejores niveles de selección y capacitación de funcionarios.

Concluimos que, en términos generales, los esfuerzos de modernización y flexibilización de los Ministerios Públicos y organismos con funciones relacionadas con la investigación penal han sido superficiales, no han tenido el calado suficiente para romper con los impulsos que desde antes traen estos organismos. Esto hace que las intervenciones realizadas hasta hoy no tengan un efecto estructural o duradero.<sup>70</sup>

El cambio institucional ha sido poco profundo, al menos en los siguientes dos aspectos: primero las técnicas de política pública y de gestión se limitan normalmente a desarrollar y publicar documentos para su lectura desde el exterior de la identidad, sin que tengan relevancia para el trabajo cotidiano de los funcionarios. Cuando los hay, la realización de diagnósticos, la formulación de planes, o de alternativas de política, los objetivos y los indicadores insertados en publicaciones de la Fiscalía o el Consejo Superior tienen un alto componente retórico y una baja incidencia en el comportamiento de los funcionarios. Así, las estrategias de los Ministerios Públicos o de las policías judiciales no están configuradas de tal forma que de ellas se desprendan obligaciones, actividades, y rutinas para los funcionarios, ni estándares de seguimiento a sus labores.

---

<sup>68</sup> Magaloni, por ejemplo, señala que *"Parecería que el DF, a pesar de todos los problemas antes descritos, tiene mayor capacidad que la mayoría de las entidades federativas para investigar homicidios. Mientras que el promedio nacional de impunidad de homicidios en 2010 fue 80%, en el DF fue 44.7%. No obstante, mi experiencia de campo me indica que la calidad de esas investigaciones aún deja mucho que desear. ¿Cómo evaluar la solidez de la acusación en un sistema en donde los jueces ejercen muy poco control sobre la actividad del MP? ¿Cuántas de esas condenas no serían posibles si hubiese juicios más competitivos y con jueces con mayor capacidad para desempeñar su rol?"* Magaloni (p. 16).

<sup>69</sup> De acuerdo con CEJA *"Varios informes dan cuenta que una de las dificultades más importantes para la sanción de los delitos de connotación social está asociada a la inexistencia de un método eficaz para su investigación. Por el contrario, varios informes dan cuenta que se sigue utilizando con mucha frecuencia un método bastante burocratizado y ritualista de investigación que pasa por la confección de órdenes o protocolos de investigación generales y estandarizados que emite el Ministerio Público a la policía"*. CEJA (2010 p. 46)

<sup>70</sup> Lo cual parece haber sucedido en el caso de las capacitaciones de funcionarios de la unidad de investigación de homicidios del DF. Magaloni (pp. 8 y 9)



Segundo, las técnicas de política pública no informan de manera integral las decisiones de gestión tomadas al interior de los organismos. Por ejemplo, de las experiencias analizadas constatamos una ausencia de ajuste sistemático de programas como resultado de la retroalimentación acerca de su avance y sus resultados. Tercero, similar al problema anterior, las discusiones de gestión al interior de los Ministerios Públicos se siguen desarrollando de acuerdo con debates jurídicos, que aunque son relevantes no proveen herramientas para hacer frente a múltiples problemas de política pública. En este sentido, el trabajo interdisciplinario no solo es necesario al nivel de las investigaciones penales mismas, sino también al nivel de la gestión de los ministerios públicos. Por último, las intervenciones hasta hoy adelantadas no han podido hacer frente a las reglas informales e incentivos ocultos que subsisten en los organismos investigativos. Como veremos en el apartado III.B.4., las capacitaciones y sistemas de incentivos laborales no consultan las maneras como los funcionarios entienden sus trabajos y cuáles son las lógicas de los mismos.

## **2. Selección y priorización de casos.**

Uno de los aspectos en los que se evidencia de manera clara la poca profundidad de los esfuerzos realizados hasta el momento es la selección y priorización de procesos penales. Como indicamos, las reformas implementadas a lo largo de la mayoría de países de la región permiten una mayor flexibilidad al escoger en qué procesos se invierte una mayor proporción de recursos. El objetivo es destinar más recursos a la investigación o sanción de casos graves, que tienen mayor impacto social y que es viable judicializar apropiadamente. Como vimos, la creación de unidades especializadas se dirige en parte a este objetivo de concordar los recursos asignados con los objetivos de la política criminal.

Esta capacidad de selección y priorización implica mínimo dos actuaciones del Ministerio Público y la Policía Judicial: primero, estas autoridades deben considerar diferentes variables, dentro de los dos ejes descritos anteriormente acerca de la complejidad de los delitos, relativos a su turno a la gravedad y la dificultad de los casos. Para este ejercicio, es necesario que al interior de los Ministerios Públicos se realice una labor de ponderación entre dichos ejes, de tal forma que a lo largo del proceso investigativo sea seleccionado y priorizado aquello que produce más impacto. El sistema debe invertir más recursos en solucionar los fenómenos criminales más graves, siempre que esta mayor inversión sea proporcional a las dificultades de la investigación. Los funcionarios deben tener suficiente guía, flexibilidad y criterio para decidir en qué casos vale la pena apostar recursos investigativos suficientes para una labor probatoria difícil, lo que a su vez implica considerar la viabilidad de la investigación. Al mismo tiempo, ello comporta la posibilidad de que el Ministerio Público minimice los esfuerzos utilizados para casos cuya investigación individual es inviable, y que pueden ser enfrentados de manera más efectiva por campañas de prevención y actuaciones policiales.

Segundo, el Ministerio Público y las autoridades de investigación judicial deben utilizar de manera efectiva las salidas alternativas ofrecidas por las normas procesales de la región, para finalizar aquellos procesos que no deben ser seleccionados o priorizados.

A pesar de lo anterior, las experiencias observadas permiten concluir que la selección y priorización de casos tiene serios problemas. En primer lugar, varios de los sistemas penales analizados no cuentan con criterios o estándares consistentes y transparentes acerca de los casos que deben ser tramitados por las unidades especializadas. Esto se constata en situaciones en las que casos del mismo tipo pueden ser atendidos tanto por las unidades ordinarias como por las especializadas. Los expertos indican que la selección de casos depende de las jerarquías del Ministerio Público, que en ocasiones es percibido como favorecedor de criterios políticos. Para la Unidad Especializada de Delitos Transnacionales de Ecuador constatamos que se otorga igual importancia, tanto en selección como en priorización de los recursos investigativos, a casos sencillos o complejos, lo que resulta en incentivos perversos para que los fiscales resuelvan las causas fáciles e ignoren las difíciles.<sup>71</sup> Por otra parte, los fiscales de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía colombiana no conocen las razones o los criterios por las que les son asignados algunos casos, y especulan que en ocasiones dichas asignaciones son la consecuencia de presiones políticas. A su vez, es relativamente común encontrar varios casos relativos a hechos similares, dentro de la misma época y región, pero que unos han sido asignados a la Unidad de Derechos Humanos y otros a Fiscalías ordinarias. Los fiscales desconocen las razones de esto.

Segundo, en algunas oportunidades el buen desempeño de las unidades especializadas lleva a presiones para que se les asignen más casos de los que pueden manejar exitosamente, lo que embiste contra la propia idea de que las unidades especializadas manejen menos casos pero de mejor manera. Esto sucede, por ejemplo, con la unidad especializada de homicidios del DF en México, que en años recientes ha recibido muchos más casos de los que manejaba con mayores niveles de dedicación, lo que a su turno ha contribuido a la disminución de su eficiencia.<sup>72</sup>

Tercero, no es clara la manera como se otorga prevalencia a unos casos sobre otros al interior de las unidades especializadas. En tanto muchas de ellas tienen una carga de trabajo no despreciable, los fiscales deciden de manera arbitraria en cuáles casos concentrarse y cuáles dejar relegados.<sup>73</sup> A su vez, la ausencia de parámetros provoca que los funcionarios prefieran concentrarse en los casos más sencillos (que bien pueden no ser los más graves). Aunque es conveniente que los fiscales tengan la flexibilidad y autonomía suficiente para definir en qué casos destinan mayores esfuerzos, es necesario que existan criterios para ello y una dirección estratégica que se implemente de acuerdo a los objetivos de la política criminal de cada país. De no existir estos elementos, se corre el riesgo de que la actuación de los fiscales sea arbitraria e inconsistente con el objetivo de concentrar esfuerzos en los casos complejos.

### **3. Información para la investigación**

Los problemas de generación, manejo y flujo de la información son tal vez los más recurrentes en la literatura acerca de los problemas de los servicios judiciales en la región. Las investigaciones de

---

<sup>71</sup> Zalamea (pp. 3 y 7)

<sup>72</sup> Magaloni (p. 11)

<sup>73</sup> Magaloni (p. 11)

CEJA y de Dejusticia confirman que los ministerios públicos tienen múltiples dificultades para hacer seguimiento a sus actividades, para tomar decisiones con base en datos empíricos, y para nutrir de manera suficiente las investigaciones penales.

En primer lugar, los sistemas de información de la región dejan mucho que desear al momento de llevar cuentas válidas, consistentes y útiles,<sup>74</sup> lo cual juega de la mano de las carencias de las técnicas de política pública de estos organismos. Constatamos que los ministerios públicos, los organismos de policía judicial y los consejos administrativos de la Rama Judicial, carecen de sistemas de información suficientemente exhaustivos, desagregados y consistentes para obtener información detallada y válida acerca del funcionamiento del sistema de justicia penal. En la mayoría de situaciones la información proviene de bases de datos que entregan información agregada, y que no permiten hacer análisis de flujo.

Así mismo, la mayoría de proyectos y programas de política criminal son implementados sin contar con estrategias de monitoreo y evaluación. Las autoridades no conocen bien la manera como se han implementado los procesos, si los programas o proyectos han tenido los resultados previstos, y si han generado el impacto esperado, lo cual genera estímulos perversos para el desempeño de los funcionarios (ver apartado siguiente). Todo ello resulta en que la evaluación de los funcionarios y las decisiones de política criminal se tomen mayormente con fundamentos en información parcial o anecdótica.

En segundo lugar, de las experiencias analizadas constatamos otra cara de la moneda del manejo de la información, relativa a aquella que sirve de insumo para la investigación penal. No se trata aquí de datos concernientes a la medición de los flujos, el inventario y el desempeño de las entidades o los funcionarios, sino más bien de la materia prima más importante de la investigación penal, es decir, los datos que permitan guiar o culminar pesquisas realizadas por los fiscales.

Todos los países incluidos en el presente trabajo muestran serios obstáculos para que las agencias compartan información relevante para la solución y manejo de los procesos penales. De esta manera, Ecuador y México no cuentan con sistemas de mensajería o transmisión de información que permitan un flujo de datos de manera relativamente eficiente. Como sucede en otros países de la región, esta información fluye a través de un servicio de mensajería *ad hoc* operado por la policía judicial.<sup>75</sup> En Ecuador, la información entre la Policía y la Fiscalía fluye primariamente a través de constancias escritas en físico.

Estos problemas también incluyen el acceso a datos que están contenidos en otras bases de datos o sistemas de información de organismos administrativos, policiales, judiciales, del mismo

---

<sup>74</sup> Por ejemplo, en Río de Janeiro suelen utilizar estándares de contabilización de homicidios que excluyen de estas cuentas casos que de manera evidente son asesinatos, incluyendo las de cuerpos abandonados que suelen clasificar como “muerte sospechosa”. Ribeiro 2012 Aportes en la reunión celebrada por Dejusticia y CEJA los días 26 y 27 de enero sobre investigación de delitos complejos.

<sup>75</sup> Magaloni (p. 14)

Ministerio Público o incluso privados. Esto se refiere a la baja interoperabilidad entre las bases de datos o los sistemas de información de distintas autoridades que contienen datos relevantes acerca de las investigaciones. En Colombia, los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación no tienen acceso a datos manejados por la agencia penitenciaria INPEC o por el Consejo Superior de la Judicatura<sup>76</sup>. Mucho menos pueden acceder a información manejada por autoridades administrativas. Por ejemplo, los fiscales de la unidad especializada del delito de desplazamiento forzado no pueden acceder al registro de personas desplazadas manejada por el Gobierno Nacional, que es sin lugar a dudas la mejor fuente de información acerca de las circunstancias en las que las víctimas fueron expulsadas de sus lugares de residencia.

En ocasiones los problemas no se originan en asuntos de coordinación o interoperabilidad de tecnologías. En Chile, a pesar de que los funcionarios –sobre todo de las unidades especializadas– tienen acceso a innumerables bases de datos públicas, no las utilizan suficientemente.<sup>77</sup> Ello demuestra que el problema tiene, más allá del componente obvio de acceso a la información, un aspecto clave de capacidad e incentivos para utilizar la información disponible. Se trata de saber utilizar la tecnología y de tener la capacidad de darse cuenta de la relevancia de esta información en casos concretos, saliendo así de los métodos tradicionales de pesquisa. Como sucede en los países de la región analizados, estos problemas provienen de la visión formal y poco estratégica de la utilidad de la información, como si de ella se beneficiara solo quien la produce, desconociendo así las externalidades positivas que la sistematización de información en una agencia puede generar en el esfuerzo conjunto de persecución penal.

Las dificultades expuestas plantean el debate, que no es sencillo de resolver, acerca de la manera de hacer compatible la información entre diferentes agencias y funcionarios, respetando diversas restricciones relativas a los límites impuestos, por un lado, por los derechos a la intimidad, el buen nombre, el *habeas data* y la seguridad de las personas que están bajo investigación, y por el otro, por las limitaciones técnicas referentes a la imposibilidad de que todas las agencias trabajen con tecnologías y plataformas iguales. Los límites a la compatibilidad técnica de los sistemas de información no deben ser obstáculo para que los datos guardados en un lugar no sean útiles para su utilización en otro.<sup>78</sup> Ello es posible si se hacen acuerdos interinstitucionales acerca ciertas unidades básicas de análisis que podrían ser utilizadas en todas ellas.

---

<sup>76</sup> Para los agentes del Ministerio Público es útil contar con la posibilidad de consultar los datos del INPEC y del Consejo Superior de la Judicatura, pues en muchos casos requieren saber cómo ha evolucionado el proceso penal adelantado en contra de alguna persona y el cumplimiento de la pena impuesta. Esto ocurre, por ejemplo, en los casos de delitos cometidos por organizaciones o redes criminales, en los cuales el conocimiento de la evolución de los procesos de otros miembros de la organización o red puede ofrecer pistas claves para otros casos investigados en ese momento.

<sup>77</sup> Blanco (p. 8)

<sup>78</sup> Las múltiples conexiones entre la generación y necesidad de información de distintas agencias es ilustrada por Tudela (2011), tal como lo expone Blanco (p. 15).

#### **4. Incentivos a funcionarios - monitoreo y evaluación**

Otro de los asuntos de primordial importancia es el de los incentivos que tienen los funcionarios para realizar investigaciones de calidad de crímenes complejos. Tanto Ceja como Dejusticia en sus investigaciones anteriores, como los expertos convenidos en la presente ocasión, concuerdan en que existen múltiples desestímulos para que las autoridades investigativas destinen esfuerzos a resolver los casos complejos. Como observamos a continuación, estos problemas corresponden en buena parte a las carencias de información descritas en el apartado anterior.

Uno de los aspectos en los que se hace más notoria la ausencia de parámetros de gestión en los Ministerios Públicos es en la poca importancia que tiene el seguimiento de la política de investigación o del desempeño de los funcionarios. Constatamos para todos los países diversas falencias en el monitoreo o evaluación de las actividades de investigación penal, lo cual estimula el bajo nivel de las investigaciones.

Con excepción de algunos indicadores obvios para algunos delitos –tasa de condena por homicidios por ejemplo- los sistemas no tienen claridad acerca de cuáles deben ser los indicadores de resultado que miden el trabajo del sistema penal. A medida que se especifica el objeto de la evaluación, las carencias son más evidentes. Primero, dentro de la formulación de proyectos o programas usualmente no se plasman parámetros, criterios y mecanismos de evaluación. Esto sucede en todos los niveles: desde macro-proyectos del nivel de las reformas procesales relativas al sistema acusatorio realizado en diferentes países de la región, hasta programas específicos como los esfuerzos de capacitación de los funcionarios, la creación de unidades especializadas, o la implementación de instrumentos de investigación. Lo mismo ocurre tanto con la evaluación de las operaciones –qué tan cumplida ha sido la implementación, o cuán precisa ha sido la ejecución-, como con la evaluación de los productos o resultados, o del impacto. De esta manera, es difícil saber con precisión cuantitativa qué tan exitosas son las iniciativas implementadas y de qué manera deben ajustarse.

Estas carencias, a su vez, inciden en el comportamiento de los funcionarios. Es de esperar que el desempeño de los funcionarios (relativo por ejemplo, a qué tanto esfuerzo están dispuestos a hacer en sus labores) dependa en parte de la evaluación que se haga de su desempeño. La mala información acerca de los procesos, los resultados y el impacto de los programas y proyectos permite que el mal desempeño no sea detectado y, por ende, que aumente la probabilidad de que éste se presente.

Segundo, lo anterior también sucede de manera individual. Observamos múltiples carencias en los sistemas de monitoreo del desempeño de los funcionarios. Incluso en unidades especializadas, los funcionarios no tienen claros cuáles son los parámetros mediante los cuales se evalúan sus labores. Muchos de los funcionarios de los Ministerios Públicos o la Policía se quejan de los esquemas de evaluación que son impuestos en ciertos momentos por funcionarios proactivos, que comúnmente se fundamentan en indicadores cuantitativos simples acerca de la productividad de

cada despacho. Además, de los estímulos perversos generados por una escueta utilización de este tipo de indicadores<sup>79</sup>, observamos que estas iniciativas son fruto de esfuerzos de jefes de unidad que cambian de un momento a otro, y no de políticas organizadas de largo aliento<sup>80</sup>, mediante las cuales se piense de manera seria en un esquema de indicadores que combine: (i) aspectos cuantitativos y cualitativos, y (ii) componentes de productividad y calidad, que a la vez se acomoden al contexto laboral de las diferentes unidades.

Normalmente tampoco son claras las consecuencias de las evaluaciones a funcionarios, sobre todo respecto del futuro profesional de estos. Por lo anterior, los funcionarios no tienen una información estable y suficiente acerca de lo que el sistema espera de ellos, la forma como esto se mide, y lo que dicha medición significa para ellos, para de esa manera adaptar su comportamiento a los objetivos institucionales.

Entre otras consecuencias, lo anterior debilita los esquemas de incentivos del comportamiento de los funcionarios a través de los sistemas de evaluación. Primero, el funcionario no es incentivado (incluso, no le es permitido) ajustar su desempeño al sistema de evaluación y de promoción de su trabajo. Y segundo, el escueto sistema de indicadores simples, que no tiene en cuenta la complejidad de las labores, estimula perversamente que los funcionarios intenten evacuar los casos fáciles e ignorar los difíciles.

## **5. Coordinación entre el Ministerio Público y otros organismos**

Desde antes de las reformas de los sistemas procesales penales de América Latina, han sido claros los problemas de coordinación entre diferentes autoridades penales, tanto administrativas como judiciales.<sup>81</sup> Durante la implantación de los sistemas acusatorios, resultó evidente el papel central que cumplirían los ministerios públicos en las labores de investigación y acusación y, por ende, fueron realizados múltiples esfuerzos para mejorar la coordinación de estas autoridades con otras. A lo largo de los países de la región se han presentado diversas iniciativas para mejorar la coordinación de los fiscales con la policía, los juzgados, los establecimientos carcelarios, y las demás entidades gubernamentales. Pero las dificultades de coordinación persisten, a pesar de la existencia de “esfuerzos, convenios institucionales, manuales, y diversas iniciativas”.<sup>82</sup>

Estos problemas de coordinación pueden ser de diferente tipo. En algunos casos, simplemente no está claro quién tiene unas funciones particulares, como es el caso de México, en donde existe incertidumbre acerca de cuáles son las autoridades que deben adelantar las primeras diligencias en los casos de homicidios, y la manera como se acoplan las actividades de las agencias

---

<sup>79</sup> Ver por ejemplo Zalamea (2012 pp. 2 y 3)

<sup>80</sup> Por ejemplo, el Ministerio Público de ha intentado implementar un sistema de evaluación de funcionarios, que incluye una gama amplia y completa de indicadores, pero que no ha sido institucionalizado en las unidades, y por ende que no guía el desempeño de los fiscales (Díaz p. 7).

<sup>81</sup> Riego y Gutiérrez (2011. pp.242 y 243)

<sup>82</sup> Tal es el caso para la relación entre el Ministerio Público y la Policía guatemaltecos. Díaz (p. 6)

investigativas ordinarias y especializadas.<sup>83</sup> En otros casos, el problema se refiere a los protocolos mediante los cuales ha de fluir la información entre agencias, sobre todo entre la policía y el ministerio público.<sup>84</sup> Los espacios de interacción entre estas autoridades no logran hacer que se comparta información de manera útil y eficiente.

Por su parte, los problemas de coordinación con el Ministerio Público pueden corresponder a diferentes agencias que trabajan con dicha autoridad. Por ejemplo, en los estudios acerca de la persecución penal de crímenes graves en Colombia, Dejusticia ha constatado múltiples deficiencias de organización administrativa entre la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal, que es el encargado de realizar la mayoría de pruebas periciales. Dichos problemas incluyen (i) aspectos logísticos tales como el desorden en la comunicación entre fiscales y peritos, la demora en el decreto y la realización de pruebas y el retraso o inasistencia de peritos a audiencias judiciales; (ii) aspectos de estrategia de investigación, de acuerdo a los cuales existe una desconexión entre la práctica de pruebas de Medicina Legal y la maniobra investigativa que debería ser decidida desde la Fiscalía. Algo curioso es que en Colombia el Instituto de Medicina Legal es parte orgánica de la Fiscalía General de la Nación. Por lo que es posible que los países en los que dichas autoridades son independientes los problemas de coordinación sean peores.

Otro ejemplo, constatado en las experiencias de todos los países analizados en esta ocasión, es la descoordinación entre el Ministerio Público y las agencias de investigación judicial. Ello puede suceder a causa de la existencia de diferentes agencias policíacas autorizadas para la investigación judicial que, como en México, no tienen bien definidas sus competencias funcionales y territoriales y pueden culminar sobreponiendo esfuerzos o excluyéndose mutuamente en la investigación de crímenes particulares. También puede suceder cuando las autoridades de policía tienen objetivos institucionales y maneras de operación diferentes a las del Ministerio Público, lo cual limita el compromiso de los investigadores de policía judicial e impide una relación coherente con el Fiscal, quien es responsable de la investigación, pero no tiene una relación jerárquica con los agentes.

Dada la persistencia de estos problemas de coordinación, queda por saber cuáles son realmente las razones por las cuales, a pesar de que se han hecho esfuerzos considerables, no existen todavía buenos niveles de coordinación entre agencias encargadas del funcionamiento del sistema penal. Además de respuestas obvias, tales como la necesidad de definir concretamente los roles del Ministerio Público y las demás autoridades, surgen preguntas más complejas tales como: ¿Es esta una característica inevitable de los esquemas complejos de funciones públicas? ¿Existen

---

<sup>83</sup> En México, Magaloni (pp. 13 y 14). En Brasil, la Policía Militar, que no tiene facultades de investigación judicial, es la que muchas veces llega de primera al lugar del crimen. Ribeiro (p. 9)

<sup>84</sup> Esto sucede en Chile en donde no hay espacios comunes concertados para compartir información (Blanco, p. 7). A su vez, en Ecuador, el flujo de información entre la Policía y el Ministerio Público depende de formalidades tales como las constancias escritas, lo que hace de que la circulación de información sea lenta y escasa. En Brasil, hay también problemas de comunicación entre la Policía Civil, que es quien adelanta la investigación en el sistema procesal penal brasilero, y el Ministerio Público, que como destinatario de la investigación es quien debe solicitar las diligencias o exámenes periciales necesarios para la imputación. Ribeiro (p.12)

mecanismos efectivos para superar las diferencias institucionales que impiden la colaboración fluida entre funcionarios? De manera más general, ¿cuál debe ser el modelo organizacional de las autoridades, que a la vez permita una concentración e independencia adecuada de los funcionarios y asegure la colaboración entre personas que adelantan funciones distintas?

Estas preguntas pueden ser respondidas, al menos parcialmente, por los estudios de los sistemas de investigación de delitos complejos.

## 6. Capacidad analítica al momento de la investigación

Las evaluaciones de los sistemas de lucha contra la criminalidad han hecho ya énfasis en las carencias analíticas de los aparatos investigativos, en lo que concierne a la capacidad de identificar y procesar información de diferentes casos, encaminada a la detección de relaciones y patrones de fenómenos criminales u organizaciones delictivas.<sup>85</sup>

En este trabajo nos referimos a las técnicas de análisis relativos a la investigación penal, que aunque pueden utilizar herramientas similares, tienen un objetivo distinto a la investigación encaminada a la prevención policial del crimen, por ejemplo, a partir de la ubicación estratégica de personal policial. El tipo de análisis que nos ocupa se refiere a la capacidad de las autoridades de persecución penal de recopilar evidencia con el fin de comprender fenómenos criminales, lo que a su turno incluye conocer los autores de los delitos, sus móviles, el *modus operandi*, las estructuras de las organizaciones criminales y sus relaciones internas y externas. Aunque existen algunas excepciones, la mayor parte de las experiencias de la región muestran tres problemas:

Primero, como lo indican CEJA y Dejusticia, las investigaciones penales dependen desproporcionadamente de material probatorio sencillo que no requiere de grandes esfuerzos del aparato de persecución penal. La mayoría de procesos se fundamentan en confesiones de los responsables, testimonios identificados en la escena del crimen, y capturas en flagrancia. A pesar de las diferencias entre sistemas de la región<sup>86</sup>, la mayoría de funcionarios de todos los lugares examinados no tienen suficiente claridad acerca de lo que significa un esfuerzo investigativo analítico. En particular, constatamos una baja capacidad para: (i) utilizar técnicas de estudio más allá del derecho, incluyendo herramientas estadísticas, de ciencias sociales e ingeniería para la caracterización de fenómenos sociales; (ii) procesar información externa a los procesos individuales, relativos a otros casos por los mismos delitos, otros crímenes que se relacionan con un mismo fenómeno criminal, o a elementos de juicio relativos al contexto social, económico y político en el que se presentan los comportamientos criminales.

---

<sup>85</sup> Ver por ejemplo, para el caso de Colombia, Bernal y La Rota (2012 pp. 8 y 9); para Chile, Blanco (pp.12 y 13); para Guatemala, Días (p. 10); en México la experiencia de *Plataforma México* evidencia un esfuerzo por superar las carencia analíticas. Magaloni (p. 20)

<sup>86</sup> Por ejemplo, las técnicas de análisis sugeridas en Chile (Blanco, pp. 18 y 19) o utilizadas por la CICIG en Guatemala (Díaz p. 4) tienen mayores niveles de sofisticación que las consideradas por las unidades especializadas de la Fiscalía colombiana.



Segundo, relacionado con el problema anterior, la mayoría de procesos penales, así se trate de fenómenos delincuenciales complejos, se tramitan de manera individual, si acaso teniendo en cuenta los resultados de otros procesos. Sólo en muy pocas ocasiones –descritas por ejemplo en las buenas prácticas expuestas en el apartado III.A.- se realizan investigaciones sistemáticas en las que simultáneamente son investigados diferentes delitos que hacen parte de un mismo fenómeno criminal.

Tercero, CEJA y Dejusticia muestran que los ministerios públicos tienen serios problemas para desarrollar habilidades estratégicas en el manejo de las investigaciones. Muchos funcionarios parecen carecer de las destrezas administrativas y analíticas para aprovechar la flexibilidad que les otorga el sistema procesal acusatorio y adversarial, y tomar decisiones estratégicas en los procesos a su cargo. Dichas decisiones, que consisten en desarrollar una teoría del caso, formular un plan metodológico de la investigación, y si es del caso, decidir indagar por una serie de pruebas, son parte fundamental de la capacidad de investigar delitos complejos que no son solucionables a partir de actuaciones automáticas y rutinarias.

## **IV. Conclusiones**

A partir de la literatura desarrollada por CEJA y Dejusticia, además de las experiencias de algunos países de la región, concluimos que existe un fenómeno de persistencia de muchas de las falencias de la investigación de crímenes complejos. Estas falencias se han mantenido a pesar de que las dificultades son visibles desde hace un tiempo, y a que los ministerios públicos y las agencias de policía judicial han intentado adoptar medidas para contrarrestarlas.

Un buen ejemplo de prácticas encaminadas a sobrepasar los obstáculos identificados desde las reformas procesales realizadas en buena parte de los países de la región es la creación de múltiples unidades especializadas, o de análisis criminal, mediante las cuales se intenta asignar recursos a la investigación de fenómenos criminales cuyo tratamiento es considerado como prioritario, para los cuales se intenta aplicar técnicas de investigación y judicialización más sofisticadas y completas. De igual manera, varios países de la región han intentado impulsar la utilización de herramientas de investigación flexibles y analíticas a partir de unidades de análisis criminal.

Sin embargo, estas buenas prácticas, en adición a la utilización de algunas técnicas de política pública tales como la publicación de planes estratégicos, modelos e informes de gestión, no han logrado afrontar exitosamente el desafío de aumentar la capacidad de investigación de delitos complejos.

Los esfuerzos realizados hasta el presente han fracasado, entre otros asuntos, en: (i) superar los impulsos de cultura organizacional de los regímenes procesales anteriores, los cuales son más

formales y menos estratégicos, (ii) aplicar mecanismos razonables, consistentes y transparentes de selección y priorización de casos, (iii) crear espacios para la recolección eficiente de información, de una parte, y el flujo y utilización de ésta entre funcionarios y agencias encargados de distintos aspectos de la investigación penal, de la otra, (iv) lograr niveles adecuados de coordinación entre distintas autoridades, sobre todo entre el Ministerio Público y la Policía, (v) establecer incentivos consistentes con los objetivos de investigación de delitos complejos, sobretodo al carecer de sistemas de monitoreo y evaluación, relativamente completos, pertinentes y consistentes, tanto de los programas y proyectos implementados, como del desempeño de los funcionarios, y (vi) aumentar y fortalecer los elementos analíticos de las actividades de investigación.

Nuestra hipótesis es que los resultados insatisfactorios en la materia están relacionados con la superficialidad y parcialidad con las que se aplican técnicas de política pública en los organismos de política criminal de los países de la región. Mientras estas técnicas no tengan un calado en la cotidianidad de las actividades de la mayoría de funcionarios, seguirán predominando esquemas de trabajo que se alejan de los objetivos estratégicos de la política criminal.

Estos son los aspectos a tener en cuenta al momento de estudiar la investigación de la política criminal en el futuro. El analista debe intentar penetrar en los mecanismos por los que persisten estas dificultades y muchas otras. Por ejemplo, uno de los asuntos primordiales a estudiar es el diseño institucional del sistema de investigación, que incluye la ubicación de los organismos, y los esquemas de incentivos, formales e informales, de los funcionarios.

Así, el analista ha de intentar analizar los papeles de las unidades especializadas, que aunque han representado una solución alternativa a las carencias estructurales de los Ministerios Públicos y las agencias policíacas, pueden resultar en organizaciones paralelas que duplican funciones y crean mayores distorsiones e ineficiencias. Las unidades especializadas pueden ser respuestas de corto plazo, que a la larga no solucionan los problemas estructurales de las agencias investigativas. Pero de otra parte, pueden ser parte de una solución de largo aliento, al insertarse de manera coherente dentro del entramado policial y judicial. De esta manera, estas unidades hacen parte de un esfuerzo concertado de acuerdo al cual, dentro del curso normal del funcionamiento de la policía y el Ministerio Público, determinados fenómenos criminales considerados prioritarios pasan a ser tramitados por grupos de trabajo más idóneos para resolver este tipo de retos. La diferencia entre una y otra alternativa depende de la manera como se defina la arquitectura institucional de los grupos especializados, incluyendo el adecuado encadenamiento de funciones y flujo directo de información, y la claridad con la que circulen los procesos hacia estas unidades.

## Referencias

**Alguíndigue** Carmen; 2010; “La capacidad del sistema judicial colombiano para dar resultados en delitos de connotación social. Estudio exploratorio”; en *Persecución de delitos complejos. Capacidades de los Sistema Penales en América Latina*; CEJA – JSCA; pp. 391-458.

**Barreto** Luis Hernando **Rivera** Sneider; 2010; Una mirada a la impunidad en el marco del Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia; Ministerio del Interior y de Justicia. Editorial Milla Ltda.

**CEJA**; 2010; Persecución de delitos complejos. Capacidades de los Sistema Penales en América Latina. Santiago de Chile, Chile.

**Corporación Excelencia en la Justicia**; 2010; Balance de los primeros cinco años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia. Bogotá: Editorial Kimpres Ltda.

**De la Barra Cousiño** Rodrigo; 2010; “La capacidad del sistema judicial colombiano para dar resultados en delitos de connotación social. Estudio exploratorio”; en *Persecución de delitos complejos. Capacidades de los Sistema Penales en América Latina*; CEJA – JSCA; pp. 159-219.

**Dejusticia**; 2010; “Evaluación de la judicialización contra trabajadores sindicalizados”. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Proyecto sobre violencia contra sindicalistas y trabajadores sindicalizados. Diciembre de 2010.

**Guzmán** Diana, **La Rota** Miguel y **Uprimny** Rodrigo; 2011; Factores de impunidad frente a violaciones graves de los derechos humanos ocurridas en el contexto del conflicto armado colombiano.

**Hartmann**, Mildred; 2010; “La capacidad del sistema judicial colombiano para dar resultados en delitos de connotación social. Estudio exploratorio”; en *Persecución de delitos complejos. Capacidades de los Sistema Penales en América Latina*; CEJA – JSCA; pp. 221-276.

**Hazan** Luciano; 2010; “La capacidad del sistema judicial colombiano para dar resultados en delitos de connotación social. Estudio exploratorio”; en *Persecución de delitos complejos. Capacidades de los Sistema Penales en América Latina*; CEJA – JSCA; pp. 49-147.

**La Rota** Miguel, **Montoya** Valentina, **Páramo** Andrés, y **Uprimny** Rodrigo; 2011; *Evaluación de la judicialización del desplazamiento forzado*. Documento de trabajo realizado para el Consejo Noruego para Refugiados.

**Magaloni** Ana Laura; 2010; “La procuración de justicia en México: métodos de trabajo y resultados en las agencias del MP”; en *Persecución de delitos complejos. Capacidades de los Sistema Penales en América Latina*; CEJA – JSCA; pp. 277-318.

**Ponce** Nataly; 2010; “Estudio de las capacidades del sistema de justicia peruano para investigar y perseguir penalmente los delitos de connotación social”; en *Persecución de delitos complejos. Capacidades de los Sistema Penales en América Latina*; CEJA – JSCA; pp. 319-390.

**Riego** Cristián y **Gutiérrez** Alberto; 2011; Capacidades del sistema de justicia penal en América Latina para asumir los delitos complejos. En: Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Bogotá: Programa de Cooperación en Seguridad Regional-FES.

**Rojas Danilo y Marín Iris; 2010; La investigación de violaciones graves a los derechos humanos en Colombia. Documento interno de trabajo Dejusticia.**