

Problemas de la investigación penal de delitos de cierta complejidad en Brasil

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro (UFMG)

Introducción

Este documento tiene como propósito presentar las principales normas involucradas en el procedimiento de investigación penal en Brasil, así como, las principales conclusiones de los estudios que han evaluado su desempeño en casos de delitos complejos, a partir de las actividades realizadas por la Policía Civil en algunos estados brasileños. Su objetivo es mostrar en detalle el procedimiento de investigación penal, con el fin de comprender las dificultades que existen en la investigación de delitos complejos. Es necesario aclarar que en Brasil el Ministerio Público no tiene funciones directas de investigación penal. Realiza la supervisión de la actividad policial y la acusación de los indiciados identificados durante la investigación policial. También, solicita realizar investigaciones penales más completas o que la Policía añada otras pruebas. Debido a lo anterior, este texto se concentra en las actividades que realiza la Policía en materia de investigación penal.

I. La organización administrativa de la justicia penal brasileña

La investigación penal en Brasil hace parte de la fase pre procesal en materia penal. La realiza la Policía Civil, quien efectúa la investigación preliminar y la recolección de todas las pruebas para establecer quién cometió el hecho delictivo y como lo hizo. La investigación realizada se coloca en un informe documental jurídico denominado “Inquérito Policial”¹.

El caso brasileño se distingue de otros países de América Latina porque no es el Ministerio Público el responsable de la investigación penal. El Ministerio Público inicia su actuación después de la fase policial o de la realización del “Inquérito Policial”, y cuando solicita a la policía iniciar una investigación en casos en que la denuncia le fue presentada directamente. En ambas circunstancias, una vez concluye la investigación policial empieza la fase de denuncia del MP y procesal o procesal de instrucción criminal. Las fases del procedimiento penal brasileño se describen en el Cuadro 01.

Cuadro 01

Fases del procedimiento penal brasileño, según la institución que realiza la actuación

Institución	Actividad que realiza
Policía Militar	Es una de las primeras instituciones que tiene contacto con el hecho delictivo. Sin embargo, como su función es de policía ostensiva, no tiene atribuciones investigativas y, por esto, cuando verifica la ocurrencia del hecho delictivo, debe llamar a la policía civil aunque realice el registro ² , para que se haga un nuevo registro y se realice la investigación.

¹ En este documento, el término “inquérito policial” se utiliza como sinónimo de investigación penal, esto es, el procedimiento que realiza la policía para recolectar pruebas que permiten identificar la autoría y materialidad de un delito (complejo o no).

² Respecto de cómo los hechos sociales se transforman en delitos y cómo ocurre el doble registro del delito porque existen dos Policías que hacen una parte del trabajo, véase, Miranda y Pita (2011).

Policía Civil	Institución estatal responsable de hacer el Registro de Ocurrencias (RO). Este registro tiene la información que brinda la víctima cuando va a la comisaría, o aquella otorgada por la Policía Militar que presencié o supo del delito. Después del RO comienza el “Inquérito Policial”, es decir, el procedimiento administrativo que pretende averiguar las circunstancias del hecho e identificar al presunto responsable.
Ministerio Público	Encargado de realizar la acusación formal a través de la denuncia, es decir, el documento con el que inicia el procedimiento penal. También es responsable de supervisar el trabajo policial aunque no realice la investigación de manera directa.
Defensoría Pública	Institución estatal que brinda asistencia judicial a los ciudadanos que no pueden financiar un abogado particular.
Poder Judicial (Judiciario)	Institución encargada de realizar el procedimiento de juicio a través de juzgados penales (“varas criminais”) y tribunales de jurados (exclusivos para el juzgamiento de delitos dolosos contra la vida).
Sistema de cárceles	Organización encargada de la ejecución material de la pena privativa de la libertad en los distintos establecimientos carcelarios.

Las funciones de investigación penal de las policías son esenciales para determinar la responsabilidad penal de los delitos. Las agencias policiales tienen el primer contacto con las víctimas, los testigos, los presuntos sospechosos, y las instituciones del sistema de justicia penal. Por esto, cada Registro de Ocurrencias debe generar una investigación penal, en los términos establecidos por la ley (Adorno e Pasinato, 2010, p. 56)³.

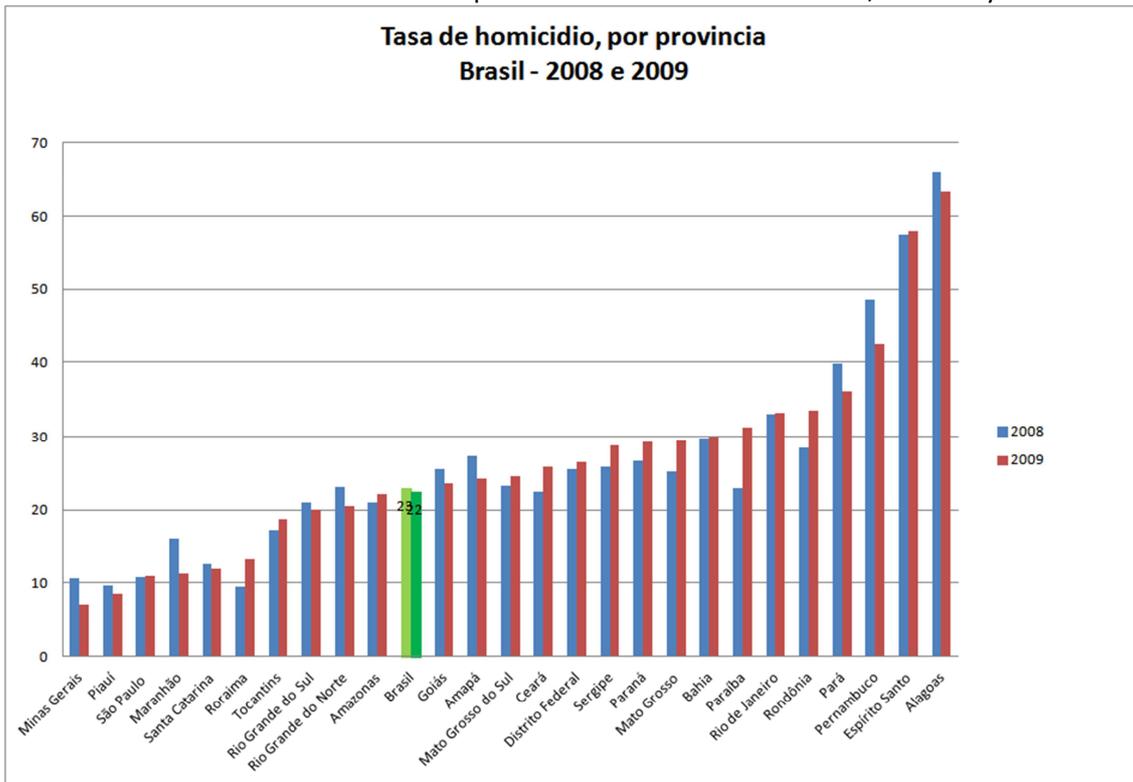
Aunque el marco normativo del procedimiento penal es de carácter federal (Constitución Federal de 1988 (CF/88), Código del Procedimiento Penal (CPP) y algunas leyes federales), los procedimientos son realizados por instituciones estatales/provinciales. Esto significa, que aunque todas las instituciones siguen las mismas reglas, cada uno de los 26 estados brasileños y el distrito federal tienen una Policía Militar, una Policía Civil, un Ministerio Público, una Defensoría Pública, un Poder Judicial (Judiciario) y un sistema de cárceles.

Además, cada provincia tiene distintas demandas de seguridad pública relacionadas, por ejemplo, con el homicidio. El Gráfico 01 muestra distintas realidades, y pone de relieve las diferencias que se pueden presentar en la investigación y procesamiento judicial del homicidio doloso. Por ejemplo, en lugares como Alagoas la tasa de homicidio es superior a 60 cada 100.000 personas, mientras que en Minas Gerais es menor a 10.

³ Sin embargo, Adorno y Pasinato (2010, p. 57) indican que esto no sucede pues la policía presta debida atención solo a los delitos más graves, como el homicidio.

Gráfico 01

Tasa de homicidio cada 100.000 personas en los estados de Brasil, en 2009 y 2010



Fuente: Anuario estadístico criminal del Fórum Brasileño de Seguridad Pública

Por otra parte, la justicia federal también reproduce las mismas instituciones⁴ para realizar la investigación penal y el procesamiento de delitos federales, tales como, tráfico internacional de drogas y corrupción en el servicio público federal, entre otros. Debido a lo anterior, se debe determinar la autoridad competente para investigar penalmente, de acuerdo con el tipo de delito y el territorio del que se trate. Por ejemplo, el homicidio lo investiga la Policía Civil en los estados, pero el tráfico internacional de drogas lo investiga la Policía Federal.

Es necesario decir, que el artículo 129, inciso V de la Constitución Federal de 1988 establece que el Ministerio Público (federal y estadual) ejerce el control externo de la actividad policial. Sin embargo, la Constitución advierte que dicha función debe realizarse de acuerdo con la ley complementaria que aún no ha sido promulgada. En la práctica, la policía federal y las policías civiles trabajan sin supervisión del Ministerio Público.

II. Marco normativo de la investigación penal

En términos normativos, la investigación penal se encuentra regulada en los artículos 4 a 23 del título II del Código de Procedimiento Penal (CPP). Es importante decir que este marco normativo entró en vigencia en 1941 y, por esto, están vigentes aspectos relacionados con la

⁴ En Brasil hay una policía federal, un Ministerio Público Federal, una Justicia Federal y un sistema federal de cárceles, que se suman a la existencia de estas instituciones en el nivel estadual.

escritura en la investigación penal –con máquina de escribir-, aunque en la práctica los documentos del “Inquérito Policial” se realicen en computador.

El art. 4º del CPP establece que ejercen funciones de policía judicial las autoridades policiales de las respectivas circunscripciones. La policía judicial debe aclarar el hecho delictivo y la presunta autoría del mismo. El art. 5º instituye que en los delitos de acción privada (aquellos de menor complejidad), la investigación policial comienza si el ofendido o el Ministerio Público lo solicitan. Así, solo en los delitos de cierta complejidad la investigación policial inicia de oficio.

A partir del art. 6º el CPP describe las actividades que deben realizarse en la investigación penal. El artículo 6º establece que cuando la autoridad policial tiene conocimiento de la ocurrencia del delito, debe:

- I. Dirigirse a la residencia y velar por que no se altere el estado de conservación de las cosas, hasta que lleguen las personas encargadas de recolectar la evidencia;
- II. Aprender los objetos que tengan relación con el hecho después de que sean liberados por parte de los peritos;
- III. Recoger todas las pruebas que sirvan para esclarecer el hecho delictivo y sus circunstancias;
- IV. Oír a la víctima;
- V. Oír al indiciado y velar porque la transcripción del testimonio sea leído y firmado por otros dos testigos⁵;
- VI. Proceder al reconocimiento de personas y cosas, y también a la confrontación de las personas (es decir, colocar al sospechoso delante de la víctima);
- VII. Determinar la procedencia del examen del cuerpo del delito y otras pruebas periciales requeridas;
- VIII. Ordenar la identificación del indiciado a través de la toma de huellas dactilares y, si es posible, adjuntar la hoja de antecedentes penales;
- IX. Comprobar la situación individual, familiar, social y económica del indiciado, así como, su actitud y estado de ánimo, antes, después y durante el hecho delictivo. También, verificar los demás elementos que contribuyan a la apreciación del temperamento y carácter de la persona indiciada.

El art. 7º del CPP menciona que se puede reproducir de manera simulada la ocurrencia del hecho delictivo; el art. 8º, establece que la realización de pericias y otros actos de investigación penal tienen prioridad en los casos de prisión en flagrancia; el art.9º, menciona la importancia de que todos los actos de investigación penal sean escritos (“reducidos a termo”), para que puedan ser utilizados por el Ministerio Público en la formulación de la acusación.

El art. 10º establece un tiempo de 10 días para realizar la investigación policial si hay un indiciado preso en flagrancia o preventivamente, y 30 días en los demás casos. Establece también la posibilidad que tiene la autoridad policial de solicitar al juez penal la extensión del

⁵ Es importante decir, que los testimonios no son transcritos literalmente, sino que son una interpretación de lo que le dijo al policía la persona interrogada. Además, el policía es quien le dice al registrador lo que debe transcribirse. Por esto, es importante que el deponente lea al final lo que quedó registrado en el testimonio, pues puede que el policía haya interpretado un hecho de una forma que no le gusta. Para un análisis de cómo esto es herencia de la tradición inquisitiva ibérica, véase Kant de Lima (1989).

plazo de la investigación policial. Se puede realizar en los casos de elevada complejidad; pero como el código no define este concepto, los estudios realizados (Misse, 2010) indican que en casi todos los casos se solicita extensión para la realización del “Inquérito Policial”⁶.

El art. 11º menciona que los objetos que hacen parte de la prueba deben adjuntarse al documento final, como por ejemplo las armas de fuego, que se colocan en sobres pegados al “inquérito policial”. El art. 12º destaca la importancia de que la investigación policial acompañe la denuncia del Ministerio Público cuando la investigación la menciona.

El art. 13º establece que la autoridad policial debe proporcionar a las autoridades judiciales las informaciones necesarias para la instrucción y juzgamiento; realizar las diligencias requeridas por el juez o el Ministerio Público; cumplir las solicitudes de prisión expedidas por las autoridades judiciales y pronunciarse acerca de la prisión preventiva. En caso de que el indiciado considere importante que se realice alguna diligencia, debe pedirle al juez que la policía la lleve a cabo, de acuerdo con los términos establecidos en el art. 14º.

El art. 15º establece que el juez debe nombrar un “curador” para aquellos indiciados que tienen menos de 18 años de edad. El art. 16º prevé que una vez el Ministerio Público recibe la investigación penal no puede solicitar su regreso a la policía; aunque excepcionalmente puede hacerlo cuando es necesario realizar nuevas diligencias que son imprescindibles para el caso⁷.

Los siguientes artículos del CPP establecen los procedimientos que deben realizarse cuando la investigación policial ha acabado. La autoridad policial no puede archivar directamente las investigaciones que concluyeron sin sospechoso (art. 17º), o que no tuvieron pruebas suficientes para obtener una condena aunque haya un sospechoso (art. 18º).

Los artículos finales del título II mencionan la obligación de la policía de asegurar sigilo para esclarecer el hecho (art. 20º), y la incomunicabilidad del sospechoso con los testigos del hecho (art. 21º). También, establecen la obligación de comunicar el desarrollo de la investigación a otras unidades policiales con información o interés en ella (art.22º). Y mencionan la importancia de informar al Instituto de Identificación y Estadística la sospecha de quién es la persona identificada como sujeto activo del delito, así como, quién es el juez encargado de su procesamiento (art. 23º).

De manera general, se puede decir que el marco normativo establecido para regular la investigación penal en Brasil no diferencia entre los procedimientos aplicables a delitos comunes y a delitos de cierta complejidad. Además, se puede concluir la falta de preocupación en que se efectúe una investigación penal más técnica, ya que las pericias pueden ser realizadas, o no serlo, según el criterio de la autoridad policial. Así, por ejemplo, en casos de corrupción el sospechoso puede pagarle a la autoridad policial para que no solicite las pericias y el delito no pueda ser comprobado.

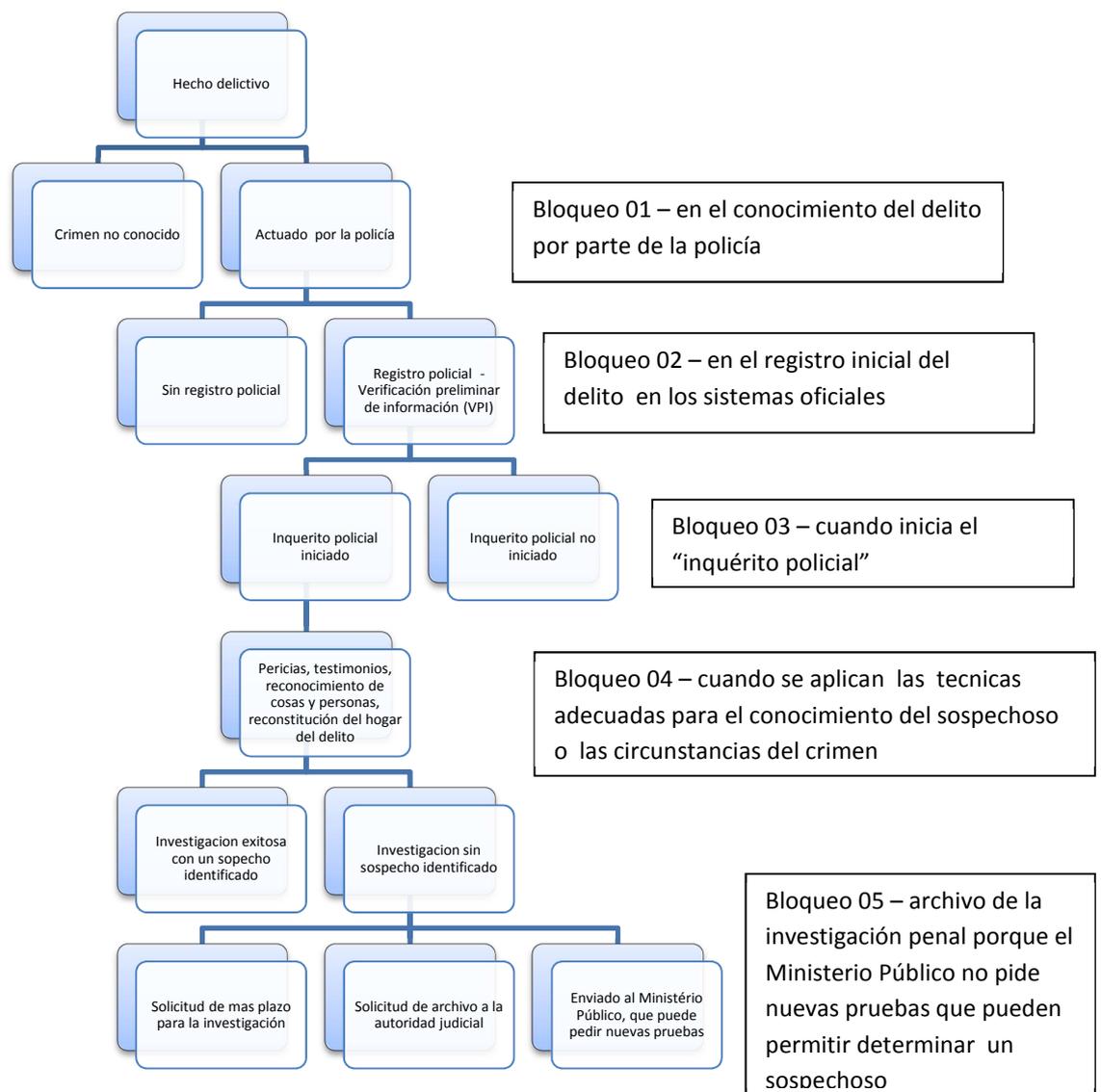
⁶ Este tema se abordará en detalle en la siguiente sección sobre la evaluación de la investigación penal en delitos de mayor complejidad.

⁷ De acuerdo con Misse (2010, p. 11), por esta disposición ocurre “el llamado ping-pong o el va y viene” del “inquérito policial”, entre la comisaría y el Ministerio Público. Esto, es una forma en la que el “inquérito” no queda en un sitio definido y después de algunos meses o años es archivado.

Otro punto importante, es el excesivo énfasis del CPP en analizar la personalidad del sospechoso, su vida anterior, y su comportamiento después de la ocurrencia del delito. Parecería que para el procedimiento penal brasileño es más importante saber qué siente el sospechoso antes que recoger pruebas en estricto sentido (pericias, por ejemplo), como mecanismo para probar su participación en el delito.

La Figura 01 presenta los principales puntos de bloqueos en las fases de la investigación penal, porque se presenta mayor probabilidad de corrupción policial y existe un gran número de investigaciones que termina.

Figura 01
Presentación de las principales fases de la investigación penal
y de los principales puntos de bloqueo



Los “bloqueos” presentados son informales, pues legalmente todos los delitos de conocimiento de la policía deben resultar en un “inquerito policial”. Sin embargo, ya sea por ausencia de pruebas que permitan continuar la investigación penal o por que exista corrupción, lo cierto es que muchas investigaciones no inician y/o no concluyen.

La Figura 01 presenta las actividades desarrolladas a partir de la noticia criminal para esclarecer la autoría y las circunstancias en las que se cometió el hecho delictivo, con el fin de justificar la procedencia del proceso judicial. Lo anterior, se debe a que la finalidad de la investigación penal (o del “Inquerito Policial”) es convencer al Ministerio Público sobre la pertinencia de la acusación de una persona⁸ y, por ello, el “Inquerito Policial” termina con la identificación de un sospechoso.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en otros países del mundo en los que la policía hace la investigación y el juez de instrucción hace la acusación con base en las pruebas recolectadas por la policía, en Brasil estas dos actividades están en manos de la Policía Civil, lo que es distinto a otros lugares del mundo (Misse, 2010, p. 10).

Por otro lado, dado que la investigación policial es un procedimiento administrativo (y por esto pre judicial), para que la actividad policial produzca efectos en la fase procesal se debe (re) producir las pruebas (Kant de Lima, 2008)⁹. Así, en los artículos 155 a 250 del título VII del Código de Procedimiento Penal se establecen las reglas que deben seguir los jueces para que las pruebas producidas en la investigación policial sean validadas en la instrucción criminal. Es importante decir, que esta sección del CPP fue modificada por la ley 11.690 publicada en 2008. El propósito, fue establecer reglas que permitieran garantizar la observancia de los principios del contradictorio en la (re) producción de la prueba¹⁰, y la incorporación de nuevos métodos de prueba, como por ejemplo la video conferencia para la producción de testimonios en regiones lejanas.

Todo lo anterior permite inferir que la investigación penal brasileña es arcaica, pues su ineficiencia es patente. Los jueces reclaman la demora en la investigación penal y la poca confiabilidad del material producido por la policía, especialmente cuando la prueba no puede ser corroborada en el ámbito judicial, y en casos complejos en que la investigación tiende a ser incompleta y genera que el juez pida otras pruebas. Los fiscales, a su vez, atribuyen los problemas a la falta de coordinación entre la investigación realizada por la policía y las necesidades del Ministerio Público como titular de la acción penal (Costa, 2011, p. 129).

⁸ Por otro lado, de acuerdo con el art. 27 del CPP, el “inquerito policial” no es indispensable. Cualquier persona puede solicitar la actuación del Ministerio Público informando por escrito el hecho, la autoría, el tiempo, la residencia y los medios de convicción del delito (Minayo e Souza, 2003, p. 21). Sin embargo, esta es una situación que casi nunca se verifica, ya que los fiscales hacen cualquier tipo de acusación después de que la Policía Civil les presenta la investigación penal.

⁹ Para una discusión más académica sobre la forma en la que esto históricamente se realiza en Brasil, véase Kant de Lima (1989).

¹⁰ La nueva redacción del art. 155 establece que “el juez formará su convicción por la libre apreciación de prueba producida en el contradictorio judicial, no pudiendo fundamentar su decisión exclusivamente en los elementos informativos cosechados en la investigación, excepto en las pruebas cautelares que no puedan ser repetidas o anticipadas”.

III. Evaluación de desempeño de la investigación penal

Son pocos los documentos oficiales que evalúan el desempeño de la investigación penal en Brasil. Según los expertos, pareciera que la policía evalúa su desempeño pero dicha información no es pública. La información pública acerca de cómo funciona la policía judicial se encuentra disponible en los estudios realizados por los académicos. Dichos estudios pueden ser clasificados en tres categorías.

La primera categoría, es de tipo normativo. Los estudios pretenden establecer que el marco legal de la investigación penal de 1940 no es compatible con los principios constitucionales de 1988. Éstos, por ejemplo, sirvieron de base para la promulgación de la ley 11.690/08, que modificó la normativa de la “producción de prueba” del CPP. El problema de esto, es que los comisarios de Policía realizan lobby en contra de cualquier propuesta de modificación normativa, pues consideran que la alteración del “Inquérito Policial” puede generar la pérdida de poder de la Policía Civil (Azevedo e Vasconcellos, 2011).

La segunda categoría, es de tipo teórico. Estos estudios analizan que el sistema de investigación penal posee características inquisitivas aunque pretende ser acusatorio, lo que genera que la fase de investigación sea ineficiente e incapaz de garantizar los principios democráticos y los derechos fundamentales de los acusados. El principal eje de análisis es que la investigación policial es secreta y, por esto, a veces ni el propio individuo que es indiciado sabe que está siendo investigado. Estos estudios pretenden comprender los orígenes del sistema y las funcionalidades actuales de su intacta estructura (Costa, 2011).

Y la tercera categoría, es de tipo sociológico. Estos estudios evalúan la investigación penal no solo a partir de las reglas que debe observar la Policía Civil, sino también, a través de la forma en la que se realiza la investigación, se priorizan delitos y se emplean las herramientas requeridas (Kant de Lima, 2004). El estudio más amplio en esta categoría lo coordinó el profesor Michel Misse, y está en el libro “El “Inquérito Policial” en Brasil: una investigación empírica”. Éste, analizó el funcionamiento del “Inquérito Policial” a través de la observación directa de la rutina de las comisarías de Policía. Utilizó las siguientes metodologías: etnografía, grupos focales con policías, fiscales y defensores; entrevistas con autoridades y juristas; y análisis de datos cualitativos y cuantitativos de las Policías de cinco capitales (Recife en Pernambuco, Porto Alegre en Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro en Rio de Janeiro, Belo Horizonte en Minas Gerais y Brasilia en el Distrito Federal). Fue realizado entre agosto de 2008 y septiembre de 2009, y en él se constató que:

- El volumen de “ocurrencias” es muy elevado respecto del total de policías disponibles para atenderlas. Por ello, solo los delitos más graves, como el homicidio, son investigados. Debido a que no hay recursos para investigar todos los delitos, la policía debe priorizar.
- El éxito de la Policía Civil en identificar a un sospechoso y concluir la investigación penal se relaciona directamente con el trabajo de la Policía Militar, que aunque no tiene atribuciones investigativas llega primero al lugar de los hechos. Incluso los delitos complejos (como el homicidio) tienen esta dinámica; y se investiga si la Policía Militar o algún testigo describe lo pertinente o se preserva el lugar.
- La investigación de delitos, en especial aquellos de mayor complejidad, tiene más posibilidad de éxito cuando la investigación inicia con flagrancia. Si la investigación

inicia como consecuencia de una comunicación posterior a la ocurrencia del hecho (“inquérito instaurado por portaría”), ésta se completa en pocos casos.

- En un pequeño número de casos, y solo en delitos complejos como el homicidio y el robo, se realizan actividades periciales. En la mayoría de casos esas actividades no se realizan, y la investigación penal se basa en testimonios de personas que vieron el hecho o escucharon de él.
- La redacción de testimonios y comunicaciones de otras agencias estatales (incluso de agencias periciales), requieren exigencias notariales, como por ejemplo escribirse en papel con “timbre” oficial. Esto genera una inversión considerable de tiempo a los investigadores y, por esto, la investigación penal no se realiza como debería hacerse.

La principal conclusión a la que llegó el estudio coordinado por Misse (2010), es que los siguientes factores contribuyen al éxito de la investigación policial: (1) flagrancia del delito, ya que las pruebas se reúnen de manera inmediata y no se requieren esfuerzos adicionales para producirlas; (2) capacidad de la Policía Militar de registrar los datos de contacto de los testigos en el momento de la ocurrencia del hecho delictivo, para que sean llamados a las comisarías a testificar. Así, el éxito de la investigación policial no depende de la capacidad de generar pruebas ni mucho menos de la capacidad de identificar a las personas involucradas en el hecho, sino en la capacidad de recolectar elementos que permitan identificar a un sospechoso cuando ocurre el delito.

Lo anterior es interesante si se tiene en cuenta que una investigación nacional de 2003 indagó lo que piensan y hacen los jefes de comisarías de policía. Los entrevistados dijeron que las características indispensables para el buen ejercicio de la función policial son: (1) la capacidad de preparar investigaciones bien fundamentadas; (2) el conocimiento jurídico; (3) la competencia técnica para realizar el trabajo de investigación; y, (4) el trabajo en equipo. Aunque reconocieron que estas son las dimensiones más importantes del trabajo policial, en la práctica están más preocupados por la realización de las actividades notariales del “Inquérito Policial” (como la orden de colocar timbres y sellos), antes que en producir el “Inquerito” involucrando pruebas periciales, por ejemplo (Sadek, 2003, p. 15).

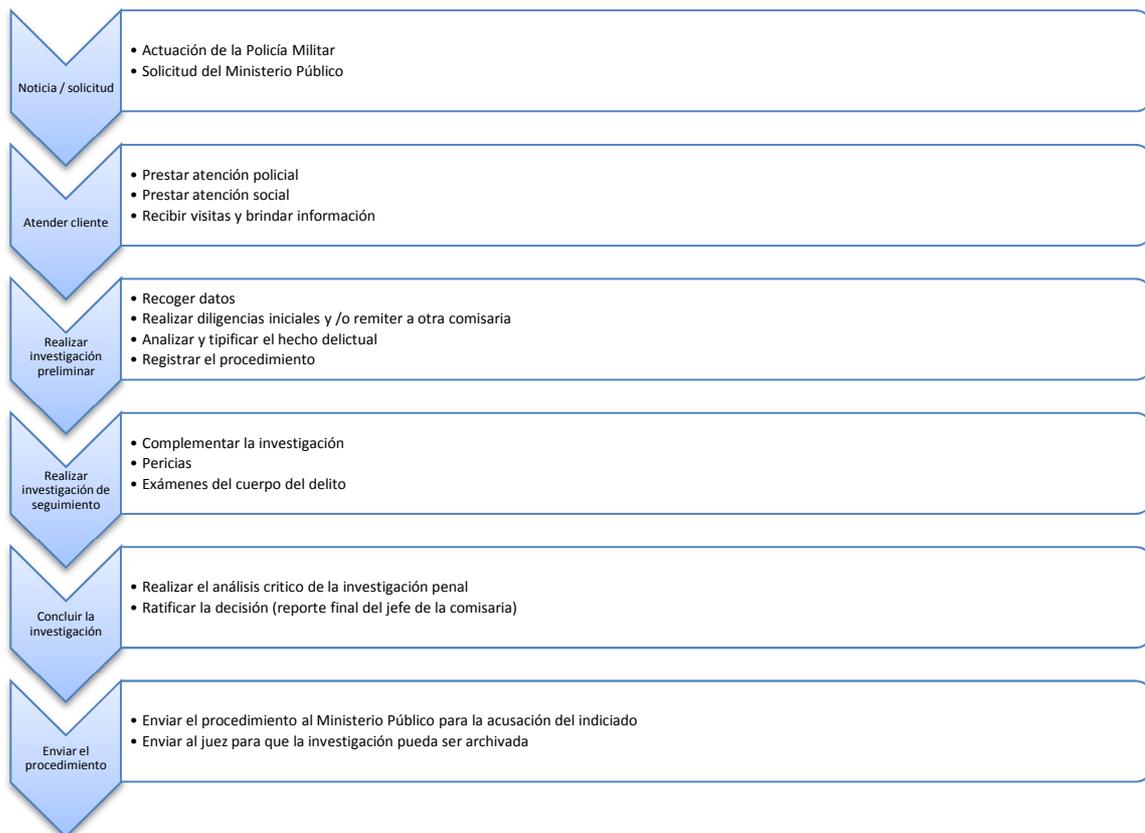
El hecho de que el “Inquérito Policial” sea un procedimiento escrito, secreto, obligatorio e indisponible (una vez iniciado, la policía no puede archivarlo), hace que sea poco eficiente para el propósito en *stricto sensu* de la investigación. Pone énfasis en las formalidades legales de los documentos tramitados antes que en la producción de la prueba pericial o técnica (Minayo y Souza, 2003: 21). Esto explica porque el promedio de investigaciones de delitos de cierta complejidad en las que se identifica a un sospechoso (como el homicidio doloso), es del 10% del total de casos registrados en una comisaría al año.

Adicionalmente, otra investigación realizada por Minayo y Souza (2003) analiza los funcionarios y condiciones de trabajo de la Policía Civil. Los policías entrevistados afirmaron que las dificultades para realizar la investigación penal se relacionan con: (1) rigidez de la estructura policial; (2) normas internas poco susceptibles de ser aplicadas en la práctica; (3) uso arbitrario de poder; (4) predominio de medidas cautelares sin las exigencias técnicas requeridas; (5) poca valoración de los profesionales que trabajan en la comisaría; y (6) privilegio a los jefes de equipo antes que a los investigadores (ibídem, p. 24).

IV. Procedimiento de investigación penal

El CPP no define la rutina de investigación penal, pero establece los métodos de los policías para hacerla. Debe cumplir las formalidades legales para apuntar a un sospechoso y establecer como ocurrió el delito. Pero, los puntos centrales de lo que debe realizarse *necesariamente* para cumplir estos dos objetivos no está regulado normativamente. La propia institución policial debe organizar su estructura y funcionamiento, y efectuar las gestiones necesarias para cumplir las tareas de investigación y realización del “Inquérito Policial” (Minayo e Souza, 2003, p. 24). Los procedimientos realizados por algunas Policías Civiles en la investigación penal se presentan en la Figura 02.

Figura 02 – Procedimientos empleados para producir el “Inquérito Policial”



Fuente: Minayo y Souza (2003, p. 28)

Es importante destacar algunos aspectos de la figura para comprender cómo la Policía Civil conduce la investigación. Primero, según las etnografías realizadas en las comisarías, los casos prioritarios están relacionados con los delitos más graves, como por ejemplo: homicidio doloso, robo, robo seguido de muerte (latrocinio), malversación - especialmente los fraudes que involucran grandes cantidades de dinero y tráfico de drogas- (Vargas, 2000; Sadek, 2003; Minayo e Souza, 2003, Misse, 2010; Adorno e Pasinato, 2010). Otro criterio es la flagrancia. Ésta, permite obtener fácil e inmediatamente las pruebas en lugar de iniciar una investigación posterior. También, un criterio empleado es que exista una persona detenida por el hecho, ya que el CPP establece un plazo más corto para la investigación (Vargas, 2000; Sadek, 2003; Minayo e Souza, 2003; Misse, 2010; Adorno e Pasinato, 2010). En estos últimos, los equipos de

la Policía intentan aprovechar el turno de 24 horas para terminar la investigación sin que se extienda a otros turnos, pues la información requerida puede deteriorarse¹¹.

Adicionalmente, tal y como ha sido mencionado por Adorno y Pasinato (2010), la posibilidad de conocer de forma inmediata o futura al autor del delito (se tiene al menos un testigo) es un criterio que influye para investigar. Así, si no tienen conocimiento de quién pudo haber realizado la conducta delictiva y/o no poseen testimonios que contribuyan a aclarar el hecho, es difícil que la investigación sea exitosa por que los métodos de investigación tradicionalmente empleados parten del sospechoso hacia el delito, y no del delito hacia el sospechoso (Paixão, 1982).

Otro criterio utilizado para decidir investigar se relaciona con que el caso pueda ser enviado a una comisaría distinta o a una especializada. Así, si: (1) el delito ocurrió fuera de la circunscripción de la comisaría donde el Registro de Ocurrencias fue efectuado; o, (2) la propia víctima solicitó enviar el registro a otra comisaría (común en casos de delitos sexuales, por especialización de la comisaría); o, (3) los policías consideran que la competencia es de una comisaría especializada, como por ejemplo los casos de homicidio o narcotráfico, donde el Registro de Ocurrencias no se cambia en el “Inquérito Policial” de la primera comisaría, pero puede cambiarse en la comisaría especializada (Adorno e Pasinato, 2010, p. 67).

En la etapa policial se analiza si se deben realizar pruebas periciales y exámenes médico legales. Con excepción del Distrito Federal, en los demás estados la Policía Civil tiene a su cargo la prueba pericial y al Instituto Médico Legal (que hace los exámenes del cuerpo del delito). Esto significa que las solicitudes de estas pruebas requieren el cumplimiento de los principios notariales propios de los actos de la comisaría. Según los expertos, ello explica en parte el retardo de la investigación penal, pues todas las respuestas a las solicitudes deben realizarse por escrito, con sellos y demás formalidades necesarias. Cualquier investigación que requiera un examen médico legal o una prueba pericial más sofisticada, tarda en promedio 45 días más que aquella que no la necesita (Batitucci et al, 2006).

Además, no hay una metodología estable para la comunicación entre la Policía Civil y el Ministerio Público –destinatario de la investigación y responsable de solicitar diligencias o exámenes que ayuden a la formulación de la acusación– (Costa, 2011); ni para la comunicación entre la Policía Civil y el Poder Judicial -responsable de decidir las solicitudes de archivo y de extender el plazo cuando las investigaciones son complejas- (Sinhoretto, 2011). Esto significa que no hay control sobre cuántas investigaciones inician, cuántas concluyen con éxito, cuántas son enviadas al Ministerio Público y retornan a la Policía Civil, y cuántas archiva el juez (Ribeiro e Silva, 2010). En algunas provincias (como Rio de Janeiro y Minas Gerais), se crearon las “Centrais de Inquérito” para aumentar la comunicación entre la Policía Civil y el Ministerio Público. Éstas, quedan en el foro de justicia del Ministerio Público y su misión es supervisar la investigación policial. Así, si el fiscal verifica que hace falta algún documento lo requiere inmediatamente, sin que deba haber recibido el “Inquérito Policial” definitivo. Sin embargo,

¹¹ Es importante destacar en general, que los equipos no pasan a otros la investigación iniciada el día anterior. Por esto, para que pueda ser completada, el equipo debe retornar a un turno y hacer actividades complementarias. Dado que usualmente los policías trabajan 24 horas directamente y luego descansan 72, si las pruebas no se recolectan de manera inmediata, es difícil que se haga posteriormente.

esta estructura no está prevista en la ley, y cómo no incluye a jueces o asistentes judiciales, varios jefes de comisaría consideran que no debería existir (Misse, 2010).

Otros factores que dificultan realizar la investigación penal son:

- 1) Los cargos del jefe de la Policía Civil y del jefe de la comisaría, son políticos y no técnicos. Por esto, cuando cambia el director cambia toda la estructura de la comisaría, y usualmente el nuevo jefe trae su equipo. Esto genera que las comisarías se cataloguen como pequeños feudos (Paixão, 1982; Vargas e Rodrigues, 2011). Las investigaciones penales iniciadas se suspenden, y las retoman después otros equipos con menor información y posibilidad de hacer una buena investigación.
- 2) La sección de asuntos internos responsable de investigar y sancionar las conductas policivas desviadas está en la Policía Civil, y no en una institución independiente como el Ministerio Público. Así, no se sancionan a los policías y/o a las comisarías corruptas o que investigan delitos cuando reciben algún “pago”. Esto, para algunos expertos, incentiva que la investigación solo se lleve a cabo cuando se paga dinero aunque ello sea ilegal (Arantes e Cunha, 2003).
- 3) La ausencia de un órgano que monitoree la cantidad de registros policiales que se cambian de comisarías y el número de investigaciones iniciadas y concluidas, hace que no se sancione a las comisarías que no investigan. Por esto, los malos policías continúan en la institución sin hacer su trabajo, y sin que se pueda contratar nuevos policías pues los puestos están ocupados.
- 4) La precaria formación de los Policías genera una disputa cotidiana de poder en las comisarías, ya que la educación básica es el requisito para postular al cargo de investigador y “*vis-à-vis*” los jefes de comisaría deben ser abogados y no requieren formación en investigación (Vargas e Rodrigues, 2011; Ratton et al, 2011). Los investigadores conocen tácitamente el trabajo de investigación, poseen menos años de estudio, y no ascenderán directamente a la jefatura ya que deben postular a otro concurso y ser abogados. Y, el jefe de la comisaría hace el “Inquérito Policial” para el Ministerio Público pero no conoce las actividades de investigación penal, por lo cual, “la decisión final” y la identificación del sospechoso depende de lo que hagan los otros policías aunque reciban menos sueldo y sean menos valorados. Según los expertos, una forma de mejorar la calidad de la investigación penal es cambiar los criterios de ingreso a la carrera policial y tener un solo concurso de acceso con el requisito de ser abogado, además de hacer más capacitación (Arantes e Cunha, 2003, p. 14).

V. Datos generales sobre la investigación penal

En Brasil no existe un sistema nacional de estadísticas penales. Los datos disponibles son aquellos reunidos por expertos que estudian el flujo de personas y casos. De manera general, éstos procuran medir la tasa de esclarecimiento del hecho y la tasa de condena. La primera, se genera a partir de la relación (“ratio”) entre el número de “inquéritos policiales” terminados y el número de “inquéritos policiales” iniciados en el año. Y la segunda, a partir de la relación (“ratio”) entre el número de procedimientos criminales iniciados y concluidos en el año.

Para realizar el cálculo los investigadores adoptaron dos metodologías: 1) transversal, es decir, trabajar con datos oficiales de las organizaciones del sistema de justicia penal y asumir que los

casos existentes en un año iniciaron ese mismo año¹²; 2) longitudinal, esto es, acompañar una muestra de casos iniciados en una comisaría durante el año hasta su solución en los tribunales de justicia¹³.

El cálculo de las tasas de esclarecimiento y condena se realiza a través del análisis de un delito específico, porque los criterios de priorización difieren en las comisarías entre los distintos delitos, e independientemente de la metodología elegida, ello genera diferencias en el tiempo de investigación. Usualmente se analiza el delito de homicidio doloso, considerado grave y complejo, que tiene mayor posibilidad de registros policiales y judiciales confiables. El Cuadro 02 presenta un resumen de las principales conclusiones de las investigaciones realizadas.

Cuadro 02
Estudios acerca del flujo del sistema de justicia penal realizados en Brasil, según la metodología empleada, el delito estudiado, el lugar de análisis, el período de la investigación, la tasa de esclarecimiento y la tasa de condena

Estudio	Metodología empleada	Naturaleza del delito	Alcance del análisis	Período cubierto	Tasa de esclarecimiento	Tasa de condena
Coelho (1986)	Transversal	Crimen contra el patrimonio	Ciudad de Rio de Janeiro	1967	La investigación no presenta esta información	17%
Adorno (1994)	Transversal	Todos los delitos	Estado de São Paulo	1970	La investigación no presenta esta información	27%
Adorno (1994)	Transversal	Todos los delitos	Estado de São Paulo	1982	La investigación no presenta esta información	22%
Castro (1996)	Longitudinal	Homicidio contra los niños y adolescentes	Ciudad de São Paulo	1991-1994	La investigación no presenta esta información	8%
Soares et al (1996)	Longitudinal	Homicidio	Ciudad de Rio de Janeiro	1992	8,1%	La investigación no presenta esta información
Vargas (2004)	Longitudinal	Violación	Ciudad de Campinas	1988-2000	29%	9%
Tavares et al (2004)	Longitudinal	Homicidio doloso	Ciudad de Marabá	1999-2004	45%	La investigación no presenta esta información
Rifiotis (2006)	Longitudinal	Homicidio doloso	Ciudad de Florianópolis	2000-2006	36%	La investigación no presenta esta información
Ratton et al (2007)	Longitudinal	Homicidio doloso	Ciudad de Recife	2003-2005	45%	1%
Cano (2006)	Transversal	Homicidio	Ciudad del Rio de Janeiro	2004	La investigación no presenta esta información	10%
Misse e Vargas (2007)	Transversal	Homicidio doloso	Estado do Rio de Janeiro	2000-2005	14%	La investigación no presenta esta información

¹² Como mencionan Cano y Duarte (2010), este supuesto no siempre se verifica, ya que las organizaciones pueden, por ejemplo, realizar acciones para que una cantidad importante de casos sean concluidos inmediatamente sin ser examinados y, así, la metodología no los puede captar. Sin embargo, considerando que las rutinas de trabajo tienden a ser las mismas a lo largo del tiempo, es adecuado suponer que los datos son razonablemente constantes de un año al otro.

¹³ Como mencionan Cano y Duarte (2010), esta metodología posee limitaciones pues trabaja con una muestra de casos y no con el universo, lo que no permite generalizar las conclusiones.

Sapori (2007)	Transversal	Homicidio	Belo Horizonte	2000-2005	18%	La investigación no presenta esta información
Cano e Duarte (2009)	Transversal	Homicidio doloso	Estado do Rio de Janeiro	2000-2007	La investigación no presenta esta información	8%
Adorno e Pasinato (2010)	Longitudinal	Todos los delitos	Registros de las comisarías de la 3ª. Seccional de Policía	1991-1997	Todos los delitos violentos: 8,1% Violación: 22,3% Homicidio: 60,1% Robo: 4,9% Robo con homicidio de la víctima: 67,2% Tráfico de narcóticos: 92,7%	La investigación no presenta esta información
Ribeiro (2010)	Longitudinal	Homicidio doloso	Estado de São Paulo	1991-1998	22%	8%
Trindade, Spagna e Maciel (2010)	Transversal	Homicidio doloso	Distrito Federal	2003-2007	89%	La investigación no presenta esta información
Azevedo et al (2010)	Transversal	Homicidio consumado	Comisaría especializada en homicidios y personas desaparecidas	2007-2008	26%	La investigación no presenta esta información
Azevedo e Vasconcellos (2010)	Transversal	Robo consumado	Comisaría especializada en la represión a los robos	2007-2008	27%	La investigación no presenta esta información

Según los datos mencionados en la tabla, son pocos los casos en los que se constata una tasa de esclarecimiento mayor al 31%. Esto significa que en Brasil, menos de 1/3 del total de casos registrados en la policía termina con: la identificación de un sospechoso, pruebas que permitan realizar una acusación, y un procedimiento penal eficiente que llegue a la etapa final de juicio. Esta baja tasa de esclarecimiento puede derivarse de los criterios de priorización de casos empleados por la policía. Además, debido a que se privilegian las flagrancias y los delitos con autor conocido, la mayoría de estos casos se resuelven y son los otros los que quedan sin solución. Esto ocurre en parte porque se privilegia la confesión del sospechoso, indispensable para determinar la culpa. Por ello, para garantizar el éxito del “Inquérito Policial” se emplea la tortura u otros medios fraudulentos (Vargas e Rodrigues, 2011).

VI. Recursos con que cuenta la investigación penal

La cantidad de personas que trabajan en las comisarías y en otras agencias de la Policía Civil involucradas en la investigación penal (encargados de la prueba pericial) varía. A continuación se presenta la estructura del personal de las comisarías de Rio de Janeiro, que permite una idea global de los recursos humanos involucrados en el “Inquérito Policial”¹⁴. Una comisaría en Rio de Janeiro tiene en promedio 29 personas, que desempeñan las funciones mencionadas en el Cuadro 03.

¹⁴ Esta sección fue escrita teniendo como fundamento el trabajo de Misse et al (2010).

Cuadro 03

Cantidad de policías que trabajan en una comisaría en la ciudad del Rio de Janeiro

Función	Número
Jefes de la comisaría	4
Grupo de Investigación	5
Grupo de Investigación Complementaria	9
Sector de Soporte Operacional	6
Sector de Inteligencia Policial	4
Agente de Núcleo	1
Total	29

Fuente: Misse et al (2010, p. 34)

De acuerdo con lo mencionado en el documento, el jefe de la Policía Civil del estado designa al jefe de la comisaría, y por ello, cuando cambia la administración del gobierno del estado cambia la comisaría. El problema, es que con cada cambio de jefe cambia el grupo de policías. Así, aunque cada unidad tenga un número fijo de policías, la jefatura define quienes ocupan los cargos.

El grupo de investigación penal lo componen personas que trabajan turnos de 24 horas y descansan 72. Estos policías realizan el registro de ocurrencias, y se encargan de: (1) los casos de delitos pequeños que van a juicio, y (2) la verificación de la procedencia de la información. En algunas unidades, el grupo tiene personas que solo se dedican a los “inqueritos policiales”, seleccionados y asignados por el jefe de la comisaría para dar celeridad a los procedimientos, y por interés en casos específicos. Tienen la responsabilidad de coordinar con el Ministerio Público y trabajan en horario común y no en un esquema de turno. Además, componen el grupo de investigación complementaria policías asignados a actividades de investigación externa, que atienden “inqueritos policiales” importantes para el jefe de la comisaría.

El Sector de Soporte Operacional incluye todo el personal dedicado a la organización y circulación de los documentos que provienen o se dirigen al Ministerio Público, a los Institutos de Policía Técnica (responsables de las pericias), al Juzgado de pequeños delitos y a los órganos judiciales. Y, el Sector de Inteligencia Policial brinda los antecedentes penales de las personas consideradas sospechosas. Utiliza como fuentes de información a los registros: policiales, de Institutos de la Policía Técnica, y aquellos que contienen información específica sobre la vida de la persona antes de la comisión del delito.

VII. Buenas Prácticas en las estrategias de investigación

Según trabajos previos (Ribeiro y Lemgruber, 2011/2012), una práctica que ha facilitado las labores de investigación penal de delitos de cierta complejidad, es la creación de comisarías especializadas. Éstas, poseen más investigadores con mayor entrenamiento brindado por la academia de la policía, incluyendo posibles cursos en el extranjero. También, tienen comunicación directa y fácil con los órganos encargados de las pruebas periciales. Por esto, algunos expertos afirman que la creación de comisarías especializadas en delitos como el homicidio ayuda a incrementar la tasa de esclarecimiento, en especial, cuando no hay flagrancia ni autor conocido.

Referencias

1. Adorno, S. (1994) "Cidadania e administração da Justiça criminal". Diniz, E.; Leite Lopes, S. E Prandi, R. (orgs). O Brasil no rastro da crise. Anuário de Antropologia, Política e Sociologia. São Paulo: Anpocs/IPEA, Hucitec, p. 304-327.
2. Adorno, S., e Pasinato, W. (2010) "Violência e impunidade penal: Da criminalidade detectada à criminalidade investigada". Dilemas, vol. 3, nº 7, p. 51-84.
3. Arantes, R. B. e Cunha, Luc. G. S. (2003), "Polícia Civil e Segurança Pública: Problemas de Funcionamento e Perspectivas de Reforma", in M. T. Sadek (org.), Delegados de Polícia. São Paulo, Sumaré, pp. 96-139.
4. Azevedo, R. G. et al (2010) "O "Inquérito Policial" na Cidade de Porto Alegre" in Michel Misse, O "Inquérito Policial" no Brasil: Uma pesquisa empírica. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ, Booklink.
5. Batitucci, E.C.; Cruz, M.V.G.; Silva, B.I. (2006). "Fluxo do crime de homicídio no sistema de justiça criminal de Minas Gerais". Encontro Anual da ANPOCS, 30., Artigo apresentado no Seminário Temático 1, 24 a 28 de out. 2006. Caxambu, MG. Disponível em: <www.anpocs.org.br>.
6. Cano, I. (2006) "Mensurando a Impunidade no Sistema de Justiça Criminal do Rio de Janeiro". 3er. Congresso Latino-Americano de Ciência Política: Democracia e Desigualdades, 2006, UNICAMP. 3er. Congresso Latino-Americano de Ciência Política: Democracia e Desigualdades.
7. Cano, I., Duarte, T. L. (2010) "A mensuração da impunidade no sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro". Segurança Justiça e Cidadania, ano 2, n. 4, SENASP, Ministério da Justiça, p.10 – p. 45.
8. Cano, I.; Duarte, T. (2009) "Mensurando a impunidade no Sistema de Justiça Criminal do Rio de Janeiro". Trabalho apresentado no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia. Rio de Janeiro: UFRJ.
9. Coelho, E. C. (1986) "A administração da justiça criminal no Rio de Janeiro: 1942-1967". Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, IUPERJ, vol. 29, n.1, pp.61-81.
10. Costa, C. O. (2011) "A investigação criminal no Brasil e em Portugal: reflexões sobre a figura do promotor investigador". Revista Jurídica, vol. 11, no. 26, p. 99-147.
11. Kant de Lima, R. (1989) "Cultura Jurídica e Práticas Policiais: a tradição inquisitorial". Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.10, n.4, p.65-84.
12. Kant de Lima, R. (2008) Ensaio de Antropologia e de Direito. Acesso à Justiça e Processos Institucionais de Administração de Conflitos e Produção da Verdade Jurídica em uma Perspectiva Comparada. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris.
13. Minayo, M. C. S.; Souza E. R. (orgs.) 2003. Missão investigar: entre o ideal e a realidade de ser policial civil. Rio de Janeiro: Garamond.
14. Miranda, A. P. M., Pita, M. V. (2011) "Rotinas burocráticas e linguagens do estado: políticas de registros estatísticos criminais sobre mortes violentas no Rio de Janeiro e em Buenos Aires". Revista de Sociologia e Política [online]. Vol.19, n.40 [cited 2012-01-12], pp. 59-81. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000300006&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0104-4478. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782011000300006>.
15. Misse, M. (org.) (2010) O "Inquérito Policial" no Brasil: uma pesquisa empírica. Rio de Janeiro: Booklink/Fenapef.

16. Misse, M.; Vargas, J. D. (2007) "O fluxo do processo de incriminação no Rio de Janeiro na década de 50 e no período 1998-2002". XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, 2007, Recife. Desigualdade, Diferença e Reconhecimento. Recife, PE: UFPE.
17. Misse, M. et al (2010) "O "Inquérito Policial" no Rio de Janeiro: Mudanças recentes, alcances, tradições e especificações" in Michel Misse, O "Inquérito Policial" no Brasil: Uma pesquisa empírica. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ, Booklink.
18. Paixão, A.L. (1982) "A organização policial numa área metropolitana". Dados. Rio de Janeiro, v.25, n.1.
19. Ratton, J. L. & Cireno, F. (2007) "Violência endêmica - Homicídios na Cidade do Recife: dinâmica e fluxo no Sistema de Justiça Criminal". Revista do Ministério Público do Estado de Pernambuco, edição especial, vol. VI, Recife.
20. Ratton, J. L.; Torres, V., Bastos, C. (2011) ""Inquérito Policial", sistema de justiça criminal e políticas públicas de segurança: dilemas e limites da governança". Sociedade e Estado. [online]. vol.26, n.1 [cited 2012-01-12], pp. 29-58 . Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922011000100003&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0102-6992. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922011000100003>.
21. Ribeiro, L. (2010) "A Produção Decisória do Sistema de Justiça Criminal para o Crime de Homicídio: Análise dos Dados do Estado de São Paulo entre 1991 e 1998". DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 53, no 1, pp. 159 a 193.
22. Ribeiro, L.; Silva, K. A. (2010) "Fluxo do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro: Um balanço da literatura". Cadernos de Segurança Pública, Ano 2, Número 1. pp. 01 a 14.
23. Ribeiro, L.; Lemgruber, J. (2011) IV Semana de Visitas a Delegacias de Polícia: institucionalizando mecanismos de accountability policial comunitária. Rio de Janeiro, UCAM.
24. Ribeiro, L.; Lemgruber, J. (2012) V Semana de Visitas a Delegacias de Polícia: o papel da confiança na polícia. Rio de Janeiro, UCAM.
25. Sadek, M. T. (org.). (2003) Delegados de Polícia. São Paulo: Sumaré.
26. Saporì, L. F. (2007) Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV.
27. Sinhoretto, J. (2011) A justiça perto do povo: reforma e gestão de conflitos. São Paulo: Alameda.
28. Soares, L. E. (org.) (1996) Violência e Política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Relume Dumará / ISER.
29. Tavares, V.; Santos, R. dos; Ferreira, I. (2003) "Impunidade: uma realidade permanente. Fórum da Amazônia Oriental (org.). Observatório da Cidadania – Pará - Políticas Públicas e Controle Popular. Número 2.
30. Trindade, A.; Spagna, L. & Maciel, W. C. (2010) "A Discricionariedade no Sistema de Justiça Criminal: Uma Análise do "Inquérito Policial" no Distrito Federal" in Michel Misse (org.), O "Inquérito Policial" no Brasil - Uma Pesquisa Empírica. Rio de Janeiro: Booklink/FENAPEF/NECVU.
31. Vargas, J. (2000). Crimes sexuais e sistema de justiça. São Paulo: IBCrim.
32. Vargas, J. D. (2004) Estupro: que justiça? Rio de Janeiro: IUPERJ (Tese de doutorado).
33. Vargas, J. D., Rodrigues, J. N. L. (2011) "Controle e cerimônia: o "Inquérito Policial" em um sistema de justiça criminal frouxamente ajustado". Sociedade e Estado. [online]. vol.26, n.1 [cited 2012-01-12], pp. 77-96 . Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922011000100005&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0102-6992. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922011000100005>.