

¿Se ha consolidado en el Perú el binomio policía – fiscal?

Por: Enrique Hugo Müller Solón¹ mullerabogados@hotmail.com

Sumario: 1. Introducción. 2. Concepto ideal del binomio policía - fiscal. 3. El fiscal como conductor jurídico de la investigación del delito. 4. Acciones institucionales conjuntas para consolidar el trabajo en equipo del binomio policía-fiscal. 5. Intentos legislativos de modificar el Código Procesal Penal. 6. Especialidad Funcional de Investigación Criminal en la Policía Nacional del Perú 7. Situación Actual.

1. Introducción

La finalidad que persigue el presente ensayo, no es principalmente persuadir al lector, sino establecer en base a una tesis debidamente fundamentada, un lugar para la reflexión, a partir de la observación de algo cotidiano que interesa no solo a los letrados, o estudiantes de derecho, también a los ciudadanos en general, porque todos sin distinción ponemos especial atención a la intervención y comportamiento de policías y fiscales frente a un hecho criminal y esperamos expectantes, que los resultados de sus investigaciones sean satisfactorios, de allí que se habla del binomio policía-fiscal. Por ese motivo el presente ensayo indaga y expone de manera detallada, información específica respecto a la conformación del binomio policía – fiscal en la investigación del delito, para poder llegar a determinar si este binomio a la fecha se encuentra debidamente consolidado.

Fue el maestro Florencio Mixàn Mass², precursor de la Reforma Procesal en el Perú, quien al señalar la conveniencia de que el fiscal como director de la investigación escuche al policía, sus sugerencias, sus experiencias, cuando sea necesario deliberar con él para decidir el diseño de la estrategia a aplicar en cada caso, argumentó: “El fiscal y el policía deben trabajar como un equipo, como binomio, sólidamente unidos por los fines de la investigación pero preservando la identidad de sus roles”. De allí la denominación de binomio policía – fiscal.

¹ Enrique Hugo Muller Solón. Abogado por la Universidad San Martín de Porres, Coronel @ PNP. Ha laborado en el Ministerio Público y Fuero Penal Militar Policial. Capacitador acreditado del MINJUS en función de investigación de la Policía con el NCPP.

² Mass Mixán. “Fiscal y Policía: Un binomio de la Reforma Procesal Penal” en Muller, Enrique (dir). Consolidación de la reforma procesal penal en la relación policía-fiscal frente a la investigación del delito. Once años después de su aplicación progresiva en el Perú. 2017. Disponible en: <https://pderecho.pe/consolidacion-reforma-procesal-penal-relacion-policia-fiscal-frente-investigacion-delito-once-anos-despues-aplicacion-progresiva-peru/> (Consultado el 24 de mayo 2020)

Luego de la aprobación del Nuevo Código Procesal Penal³ y habiéndose iniciado su aplicación en el Distrito Judicial de Huaura el año 2006, surgieron las primeras voces del interior de la misma Policía Nacional del Perú, que denotaban cierta incomodidad por la presencia de fiscales en las comisarías o en las diligencias de investigación en las que los policías participaban hasta entonces, con total autonomía, porque ese era el modelo del sistema inquisitivo vigente hasta ese momento en concordancia con el Código de Procedimientos Penales de 1940. El cambio de un sistema inquisitivo hacia uno de tipo acusatorio con el Nuevo Código Procesal Penal, generó una esperada pero no menos complicada etapa de transición, que se inicia con los denominados “nudos críticos” de la relación policía – fiscal⁴.

La falta de preparación para asumir el necesario cambio de mentalidad, ausencia de adecuación de la organización policial a las nuevas exigencias del modelo acusatorio y la escasa capacitación que en esas circunstancias debieron recibir los integrantes de la Policía Nacional para asumir de la mejor manera el nuevo sistema que regulaba una nueva forma de investigar los delitos en el cual deberían participar de manera conjunta policías y fiscales, no permitió en su momento a los integrantes de la institución policial internalizar la dinámica del nuevo modelo de investigación bajo las reglas del sistema acusatorio, ni lograr enfrentar la etapa de transición iniciada a partir de su aplicación en el Distrito Judicial de Huaura de manera adecuada, preparada y coordinada, menos poder conformar el necesario binomio policía – fiscal para la investigación del delito.

Luego de más de 60 años de utilizar una minuciosa técnica metodológica para la investigación – en el caso de los policías - y de haber adquirido un nivel expectante en el ámbito judicial en donde el atestado policial y demás actuados policiales que acompañaban dicho documento, eran en la práctica, elementos de prueba contundentes al momento de sustentar una Resolución Judicial cuando se acreditaba la intervención del Ministerio Público, conforme lo señalaba el art. 62 del Código de Procedimientos Penales⁵; era relevante igualmente, la confesión del entonces denominado inculpado, pues corroborada con la prueba presentada,

³ Aprobado mediante Decreto Legislativo 957, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 29 de Julio del 2004.

⁴ Hugo Muller Solón. Nudos críticos: Verdadero - Falso de los supuestos derivados de la relación funcional entre el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú en el nuevo modelo procesal penal.

<http://biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/3713/verdadero-falsodelasrelacionesfuncionalesnetrePNPyMP.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Consultado el 24 de mayo 2020)

⁵ Código de Procedimientos Penales. artículo 62.- VALOR PROBATORIO DEL ATESTADO POLICIAL La investigación policial previa que se hubiera llevado a cabo con intervención del Ministerio Público, constituye elemento probatorio que deberá ser apreciado en su oportunidad, por los Jueces y Tribunales, conforme a lo dispuesto en el artículo 283 del Código.

relevaba al juez de practicar las diligencias que no fueran indispensables, pudiendo incluso dar por concluida la investigación del delito en el ámbito judicial⁶.

En estas circunstancias se produce el cambio al sistema acusatorio, desaparece el atestado policial y los policías que realizaban función de investigación del delito, dejan de tener la autonomía y nivel de protagonismo profesional hasta entonces alcanzado en el ámbito de la investigación, para dar pase al fiscal como director y conductor de la misma, lamentablemente no se comprendió que en el nuevo sistema acusatorio, los policías seguirían siendo responsables de la investigación material del delito y el fiscal el conductor jurídico de los actos de investigación que realizaran y que su participación sería mucho más trascendente y relevante que antes, porque ahora el trabajo profesional del policía debería alcanzar mejores y mayores niveles técnicos y científicos para poder obtener medios de prueba que antes se amparaban casi exclusivamente en la confesión del imputado. En el nuevo modelo, la confesión del imputado dejó de ser el objeto principal de la investigación, ahora el objeto de investigación era la exigencia de obtener medios probatorios para construir la prueba idónea necesaria, para sustentar una acusación y lograr una sentencia condenatoria, la misma que debería ser obtenida mediante el trabajo conjunto del binomio policía - fiscal.

La preparación, adecuación y capacitación que en esos inicios debieron recibir los integrantes de la Policía Nacional para internalizar y asumir de la mejor manera el nuevo proceso fue insuficiente, situación que no les permitió reconocer la dinámica del modelo de investigación que conforme a las reglas del sistema acusatorio tenía que ser diferente, ni lograr el necesario cambio de mentalidad para enfrentar profesionalmente la etapa de transición iniciada a partir de su aplicación en el Distrito Judicial de Huaura, mucho menos conformar adecuada y coordinadamente lo que ha venido a denominarse el binomio policía – fiscal para la investigación del delito⁷.

Es cierto también, que los fiscales en los primeros tiempos (2006), no lograban obtener una comunicación fluida ni adaptable al sistema policial, no tenían la experiencia de un trato directo o de trabajo conjunto con policías con jerarquías, grados y formación militar, quienes a su vez eran y siguen siendo dependientes de una Institución con estructura y organización tipo vertical; los policías a su vez no

⁶ Art. 136 Código de Procedimientos Penales

⁷ El autor del presente Ensayo se desempeñó como Coordinador Policial ante la Comisión encargada de implementar el nuevo Código Procesal Penal en el Distrito Judicial de La Libertad año 2007, por lo que puede dar fe que no hubo un solo módulo de capacitación proveniente del MINJUS o MIMINTER dirigido al personal de la entonces III DIRTEPOL – La Libertad con anterioridad a la implementación del Código Procesal Penal. Tampoco partida presupuestal o apoyo logístico de ninguna naturaleza.

estaban acostumbrados a compartir funciones de coordinación o de investigación con los fiscales, menos a recibir orientaciones o disposiciones que para ellos eran ordenes de carácter inaceptables, por venir de parte de un funcionario civil a quien no reconocían como su aliado en las tareas de investigación que realizaban, mucho menos como responsable de la dirección y conducción de la investigación del delito. Se producen entonces, los primeros roces funcionales, aparecen los nudos críticos del trabajo conjunto y se hace sentir cierta resistencia al cambio. Es así y bajo este marco de tensión y carencia de adecuación, que el necesario binomio policía – fiscal para la investigación criminal, se inició y empezó a desarrollarse muy precariamente, a partir del primero de julio del 2006 en el Distrito Judicial de Huaura.⁸ Situación que como veremos más adelante, no ha cambiado mucho a la fecha.

2. Concepto Ideal del “binomio policía – fiscal”

Conforme lo detalló el maestro Florencio Mixàn Mass “El fiscal y el policía deben trabajar como un equipo, como binomio, sólidamente unidos por los fines de la investigación pero preservando la identidad de sus roles”, por lo que señalaremos una propuesta ideal de concebir la conformación de este binomio. El ideal de policía para este fin, es que sea parte integrante de una Policía Nacional moderna técnica, científica, especializada, actualizada, dinámica, equipada y convenientemente capacitada que se adecúe totalmente a los nuevos retos y desafíos que le demanda la reforma penal en el ejercicio de su función de investigación; que no sea utilizada con fines de protagonismo mediático en desmedro de su eficiencia y eficacia, que no sea objeto de manipulaciones de quienes pretendan incentivarla al desconocimiento del mandato legal de reconocimiento del fiscal como director y conductor de la investigación del delito, afectando precisamente la consolidación de la relación funcional del binomio policía – fiscal.

Se requiere de una policía que contribuya profesional, técnica y científicamente con el Ministerio Público en materia de investigación material del delito, mediante una relación coordinada y conjunta para el esclarecimiento de los hechos y la construcción de la verdad procesal, aportando de la mejor manera con los medios probatorios obtenidos en su intervención como primer respondiente frente a la noticia criminal; y, posteriormente continuar en esa misma línea en su función de investigación, bajo la conducción jurídica del fiscal. Una policía que trabaje y aporte de tal manera, que le permita al fiscal como director de la investigación,

⁸ El Distrito Judicial de Huaura, fue el primer lugar donde se dio el inicio progresivo de la aplicación del Nuevo Código Procesal Penal.

comprobar si el razonamiento hipotético (teoría del caso)⁹ sobre el cual se ha iniciado la investigación es o no el correcto o el adecuado y que de no ser así, puedan seguir conjugando esfuerzos conjuntamente hasta alcanzar el éxito deseado.

Por su parte, el aporte ideal del fiscal al “binomio policía – fiscal” en la práctica, solo será posible en tanto y en cuanto el Ministerio Público asuma su responsabilidad de decidir la estrategia de investigación adecuada al caso coordinando y tomando en cuenta las recomendaciones que al respecto le sean planteadas por la policía; para luego dirigir, conducir y controlar jurídicamente sus actos de investigación cooperando y actuando de forma conjunta y coordinada, debiendo incluso diseñar protocolos de actuación para que sean ejecutados por la policía de manera directa, confiando que de esa forma, que desempeñarán sus labores de manera competitiva, leal y correcta, es decir, realizando una tarea eficiente, eficaz, coordinada, oportuna y sin vulneración del contenido esencial de los derechos fundamentales de las personas.

Se requiere de un fiscal que al integrar el binomio policía – fiscal, tenga en cuenta la organización administrativa y funcional de la Policía Nacional de conformidad con sus leyes y reglamentos¹⁰, con la finalidad de neutralizar todas aquellas situaciones en las cuales se pueda dejar entrever o percibir que los representantes del Ministerio Público están adoptando un comportamiento de mando sobre los integrantes de la Policía Nacional, debiendo recurrir a sus superiores en línea de comando, cuando requieran un apoyo adicional, formular una queja o cualquier otro tipo de coordinación.

Lo ideal en todo caso para tener el máximo de eficacia del binomio policía – fiscal, sería que la organización policial, disponga de manera coordinada con la Fiscalía de la Nación que los policías encargados de realizar funciones de Investigación Criminal, dependan funcionalmente del Ministerio Público y administrativamente de sus respectivos comandos, que sería lo más adecuado, sin perjuicio de disponer la creación de un pool de policías de investigación criminal y peritos adscritos a cada Distrito Fiscal, a disposición de los fiscales que se encuentran de turno .

⁹ Teoría del Caso: Conjunto de hechos que el fiscal y el defensor han reconstruido en la actividad probatoria y han subsumido dentro de la norma penal aplicable, de un modo que pueda ser probado Planteamiento que hacen la acusación y la defensa sobre los hechos penalmente relevantes, los elementos de conocimiento que los sustentan y su fundamento jurídico.

http://www.mpfj.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/127_teor%C3%ADa_caso_general.pdf Consultado el 20 de marzo 2020)

¹⁰ Art. IV inciso 4 del Título Preliminar del Código Procesal Penal

El ideal del “binomio policía – fiscal” requiere también que, con la finalidad de garantizar por parte de ambos, la mayor eficacia en la lucha contra el delito, cooperen y actúen de forma coordinada, debiendo diseñar de ser el caso, protocolos de actuación conjunta para la investigación del delito en casos específicos. Del mismo modo, si bien es cierto, es al fiscal a quien le corresponde decidir la estrategia de investigación adecuada, debe permitir a la Policía Nacional brindarle y tomar en cuenta, sus recomendaciones a tal efecto, permitiéndoles hagan conocer su propia teoría del caso y su perspectiva o hipótesis de investigación que le parece la más adecuada; pero además, el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú, en la investigación del delito, deben observar en todo momento el principio de legalidad, pudiendo incluso para ello, establecer programas de capacitación conjunta que permitan elevar la calidad de sus servicios¹¹.

Lo ideal y siempre que el caso lo amerite o el curso de la investigación lo requiera, el efectivo policial encargado de la Investigación al elaborar su informe policial elevando sus actas de investigación al fiscal encargado del caso, debe dejar constancia por escrito, sus sugerencias de actos de investigación y todo aquello que considere a su criterio indispensable realizar, para el mejor esclarecimiento de la imputación.

Otro concepto ideal del “binomio policía – fiscal” podríamos finalmente ejemplarizarlo operativamente, cuando ante la inminente perpetración de un delito, durante su comisión o para su esclarecimiento, veamos al fiscal en coordinación con la policía, realizando un operativo conjunto con la finalidad de identificar y, de ser el caso, detener a sus autores, conforme a las circunstancias del caso¹². Es lo que se denomina un operativo de revelación del delito, que pone de manifiesto que los esfuerzos de ambas Instituciones, se encuentren dirigidos en un solo sentido y que existe confianza corporativa entre policías y fiscales, para prever y realizar juntos, mecanismos operativos de persecución especializada y focalizada en la lucha contra la criminalidad.

3. El Fiscal como Conductor Jurídico de la Investigación del Delito.

Es frecuente escuchar, leer y afirmar que fiscal no debe efectuar la investigación material del delito porque no están preparados para hacerlo y que la policía es la que se encuentra capacitada para efectuar dicho trabajo en tanto el fiscal debe limitarse al control jurídico de la función de investigación de la PNP. Al respecto

¹¹ Art. 65 del Código Procesal Penal, Arts.1, 4 y 5.

¹² Art. 68-A del Código Procesal Penal

me resulta incomprensible dichas afirmaciones. La Constitución Política del Perú, señala claramente en su art. 159.4 que el fiscal es quien conduce la Investigación del delito. Por su parte el art. IV.2 del título preliminar del Código Procesal Penal, señala que el fiscal indaga los hechos constitutivos del delito y que con esta finalidad conduce y controla jurídicamente los actos de investigación que realiza la Policía Nacional.

Es decir, es al fiscal a quien le corresponde como director y conductor de la Investigación, indagar sobre los hechos constitutivos del delito de manera conjunta con la policía; por tanto, decidir la estrategia de investigación adecuada al tipo de delito, precisando su objeto y de ser el caso las formalidades específicas que deberán reunir los actos de investigación que deberá realizar la Policía Nacional, esta estrategia la desarrollará con las recomendaciones que para tal efecto brinde la propia Policía Nacional, porque así lo ha establecido la ley¹³; pero la Ley no señala que sea el fiscal quien realice la investigación material o le diga a la policía como debe hacerlo.

Es precisamente en este aspecto, en donde se enmarcan aún a la fecha, infundadas críticas al sistema acusatorio – por parte lógicamente de personas que no han logrado comprender, menos internalizar la dinámica del nuevo proceso penal en su fase de investigación del delito - que incluso se refieren a la existencia de un “fiscal – investigador” o “fiscal policía”¹⁴, tratando de dar a entender que el fiscal usurpa a la policía su función de investigación material del delito – lo cual es totalmente infundado. El fiscal es quien decide la estrategia a seguir desde el inicio de la investigación, y lo hace partiendo de los componentes básicos de la estructura jurídica de la conducta punible que es materia de investigación, generalmente partiendo del más sencillo esquema de preguntas por resolver: ¿Qué quiero demostrar? ¿Cómo voy a lograrlo? ¿Con qué recursos cuento para lograrlo?. El fiscal no decide la táctica para desarrollar la estrategia de como voy a lograrlo, ese trabajo es de la policía. La estrategia está orientada a alcanzar un objetivo de investigación siguiendo una pauta de actuación adecuada al orden jurídico que debe ser ejecutada por parte de la Policía Nacional, que es la encargada de desarrollar la táctica o investigación material del delito. Por eso el fiscal es el conductor jurídico de la investigación del delito.

Para el fiscal, asumir la conducción de la investigación aprobando la estrategia a seguir y realizando el control jurídico de los actos de investigación que realiza la

¹³ Art. 65.4 – Código Procesal Penal

¹⁴ Proyecto de Ley N° 5026-2020-CR presentado a la mesa de partes del Congreso el 16 de abril 2020 que propone modificar diversos artículos del Código Procesal Penal https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2020/04/PL-05026-2020.LP_.pdf (Consultado el 20 de marzo 2020).

Policía Nacional, es una importante y necesaria atribución que le compete¹⁵ como responsable de la carga de la prueba¹⁶ lo cual no es otra cosa que el control de legalidad de los actos de investigación que ha de realizar la policía y que implica no sólo el cumplimiento de las normas penales, sino también el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos; ello tomando en cuenta, que carecen de efecto legal las pruebas obtenidas, directa o indirectamente, con violación del contenido esencial de los derechos fundamentales de las personas¹⁷.

No es lo mismo ser fiscal o ser policía, no existe el “fiscal policía” ni el “fiscal – investigador”, lo que existe y debe consolidarse, es el “binomio policía – fiscal” para obtener resultados positivos en la investigación. El fiscal es profesional del Derecho, el conoce sobre la descripción precisa de las acciones u omisiones que deben existir para que una conducta sea considerada como delito en sus tipos genérico y específico; conoce sobre tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad, que son elementos que convierten una acción en delito, conoce en general de los elementos objetivos y subjetivos de los delitos en particular; por eso es la persona encargada de determinar qué actos de investigación deben efectuarse en el caso concreto de acuerdo a su estrategia jurídica y de orientar a la policía sobre los que le sean de mayor ayuda para promover la acción penal. Por ese motivo la ley ha establecido que le corresponde al fiscal diseñar la estrategia de investigación aceptando, valorando y evaluando las recomendaciones que para tal efecto le pueda proporcionar el personal de la PNP que lo apoya¹⁸, lo cual no significa de ninguna manera que el fiscal pretenda o intente realizar actos de investigación de carácter material que de hecho le corresponden realizar a la policía, su interés es de naturaleza jurídica.

El fiscal no realiza actos materiales de investigación y por eso requiere el apoyo de la Policía Nacional, su función es muy compleja, tiene que estar en una serie de diligencias que demandan su presencia en sede judicial participando en audiencias como por ejemplo de prisión preventiva, prolongación de prisión preventiva, cese de prisión preventiva, cambio de comparecencia por prisión preventiva, impedimento de salida, queja de derecho, control de acusación, juicio oral, etc., tiene que asistir a diligencias en el exterior o en su mismo Despacho, tiene que estar disponiendo, redactando o revisando actos personalísimos tales como actas, disposiciones, providencias, requerimientos, acusaciones,

¹⁵ Establecido en el Art. IV, inciso 2 infine del Título Preliminar - Código Procesal Penal

¹⁶ Establecido en el Art. IV, inciso 1 del Título Preliminar – Código Procesal Penal

¹⁷ Establecido en el Art. VIII, inciso 2 del Título Preliminar - Código Procesal Penal

¹⁸ Código Procesal Penal. Art. 65, inciso 4 infine.

sobreseimientos, duplicando sus actividades cuando se encuentra de Turno. Incluso el mismo Ministerio Público en su documento denominado “Guía de Actuación Fiscal en el Código Procesal Penal”¹⁹; señala lo siguiente:

“Le corresponde al fiscal: dirección de la investigación (...) Le corresponde a la policía: realizar la investigación operativa”.

4. Acciones institucionales conjuntas para consolidar el trabajo en equipo del “binomio policía-fiscal”

Considero que esta parte del ensayo es muy importante, para comprender que es lo que realmente está pasando en la práctica y por qué razón existen injustificables comentarios y opiniones desfavorables al desempeño del fiscal como si este tratara de acaparar el ámbito de la investigación en desmedro del trabajo policial. Como lo detallo a continuación, el epicentro del problema no está en el Ministerio Público. La Policía Nacional como institución persiste con su inacción frente al cambio, en mantener a sus integrantes alejados del nuevo modelo de investigación, generando que sus aportes sean mínimos en unos casos y sin embargo exitosos en donde se observa un trabajo conjunto y coordinado con los fiscales. El Ministerio Público como responsable de la investigación, en todo caso debe desarrollar sus mayores esfuerzos para asumir el pasivo en los procedimientos donde se denota falta de apoyo, siendo evidente la ausencia de colaboración y coordinación. La Policía Nacional podría revertir la situación actual.

Precisamente, el art. 333 del Código Procesal Penal, le da la oportunidad y encomienda a la Policía Nacional instituir un órgano especializado encargado de coordinar las funciones de investigación de dicha institución con el Ministerio Público, establecer mecanismos de comunicación con los órganos de gobierno del Ministerio Público y con las fiscalías, centralizar la información sobre la criminalidad violenta y organizada, aportar su experiencia en la elaboración de los programas y acciones para la adecuada persecución del delito, y desarrollar programas de protección y seguridad. Este organismo debería funcionar activamente y a nivel nacional en cada Distrito Fiscal.

Qué importante sería que tanto la Policía Nacional como el Ministerio Público por intermedio de sus respectivos coordinadores pudieran centralizar, documentar y analizar en forma periódica y conjunta, sus respectivas problemáticas institucionales a fin de garantizar atención y solución oportuna en cada uno de sus niveles. Se podría ver por ejemplo, la problemática que genera el tema de las

¹⁹ Guía de Actuación Fiscal en el Código Procesal Penal.
https://www.mpf.n.gob.pe/escuela/contenido/publicaciones/guia_actuacion_fiscal.pdf

demoras en la devolución de las carpetas fiscales y criterios de uniformidad en la elaboración de informes policiales; los procedimientos a seguir en casos tipo como por ejemplo, el de allanamiento o incautaciones con o sin fiscal para evitar cuestionamientos posteriores; se podrían consensuar criterios en el trabajo conjunto (Plan de Investigación, elaboración de Actas y procedimientos diversos).

También se podría definir en casos tipo, luego de comprobado el supuesto hecho delictivo, las diligencias urgentes que se realizarían por parte tanto del MP como de la PNP, las actas que se levantarían, las áreas periciales que serían requeridas, los objetos, indicios o evidencias más relevantes que se remitirían para análisis tanto a las oficinas de criminalística PNP como a las oficinas de criminalística y medicina legal del Ministerio Público; igualmente se podría lograr establecer mecanismos de comunicación y coordinación entre fiscal y policía mediante reuniones periódicas mensuales, bimensuales o trimestrales. Hasta se podría establecer una metodología de delegación de investigaciones de oficio del Ministerio Público a la policía al amparo de los artículos 67 y 68 del Código Procesal Penal, el cual no solamente permitiría compartir labores investigativas coordinadas garantizando mayor eficiencia y seguridad en el personal policial interviniente, sino evitar la congestión de casos en el despacho fiscal. La existencia de este importante organismo de coordinación permitiría finalmente, fortalecer el desarrollo y trabajo conjunto de la investigación del “binomio policía – fiscal”

Existen esfuerzos institucionales para comprometer el trabajo de la policía de manera conjunta con el Ministerio Público, los cuales en su mayoría han sido provenientes del Ministerio de Justicia o del Ministerio Público. El Ministerio Público, a través de la Resolución de la Fiscalía de la Nación 1517- 2011-MP-FN de fecha 10 de agosto de 2011, y con muy buen criterio, decidió suscribir un Convenio de Cooperación y Coordinación Interinstitucional entre el Ministerio Público y el Ministerio del Interior - Policía Nacional del Perú, con el fin de elaborar y aprobar mediante los mecanismos de trabajo y coordinación pertinentes, un instrumento técnico que constituyera una herramienta de orientación para ambas instituciones, destinada a unificar un método de investigación del delito acorde al nuevo Código Procesal Penal, el mismo que además serviría para promover y ejecutar programas para la implementación de las mejores prácticas de planeación de la investigación penal y programas de capacitación para fiscales y policías a nivel nacional, teniéndose en cuenta que la responsabilidad de la investigación criminal, recaía en ambas instituciones. Se trató en todo caso, de un intento de consolidar el “binomio policía – fiscal”.

En ese marco de coordinación y contando con la participación de destacados integrantes de la Policía Nacional del Perú²⁰ y del Ministerio Público, se logró elaborar un instrumento de trabajo denominado Manual para el Desarrollo del Plan de Investigación²¹, constituyéndose desde ese momento, en herramienta necesaria para fortalecer las relaciones y coordinaciones entre el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú (“binomio policía – fiscal”), con miras a la planificación y ejecución de una investigación del delito eficiente y respetuosa de los derechos fundamentales. Sin embargo, al año siguiente y por Resolución de la Fiscalía de la Nación 740-2012-MP-FN de fecha 22 de marzo de 2012, el citado manual fue objeto de una revisión integral luego de lo cual se convertiría en el instrumento de trabajo definitivo con las modificaciones que se pudieran incluir.

Es así que nuevamente se forma un equipo de trabajo de revisión y modificación del referido manual, destacándose la importancia del trabajo coordinado y cohesionado de policías y fiscales para trazar una estrategia de investigación conjunta. La herramienta definitiva fue elaborada por equipos técnicos conformados por fiscales y dos representantes de la Policía Nacional del Perú²². Finalmente en el 2013, se hizo posible la elaboración de un nuevo **"Manual para el Desarrollo del Plan de Investigación"**, como documento oficial debidamente actualizado y aprobado por las entonces autoridades del Ministerio Público – Dr. José Peláez Bardales, Ministerio del Interior – TG @ PNP Miguel Hidalgo Medina y Policía Nacional del Perú – General de Policía Raúl Becerra Velarde²³. (Foto)

Presentación del "Manual para el Desarrollo del Plan de Investigación"



²⁰ Participaron en este Equipo de Trabajo el entonces Crnl. PNP Cluber Fernando Aliaga Lodtmann, Crnl. PNP Luis Martín Mogrovejo Castillo, Cmdte. PNP Marco Antonio Lara Vergara, Mayor PNP Víctor Mandujano Santivañez y Mayor PNP Alberto Castro Alata.

²¹ Aprobado mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1590-2011-MP-FN de fecha 11 de agosto de 2011

²² Participaron en representación de la PNP el General PNP Cluber Fernando Aliaga Lodtmann y el Mayor PNP Víctor Mandujano Santivañez

²³ Aprobado mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1700-2013-MP-FN del 14 de Junio del 2013 publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 20 de junio de 2013.

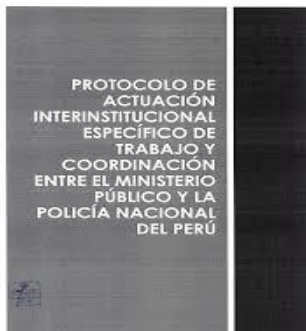
La planeación de la investigación, mediante el "**Manual para el Desarrollo del Plan de Investigación**" implicaba fijar metas concretas y específicas que aseguraran un resultado, permitía determinar estrategias y establecer directrices de la investigación con la participación conjunta de fiscales y policías, porque la investigación no se puede dejar al azar, sino que debe tener una dirección y un control, por lo que la idea en concreto era conformar un equipo de trabajo, con el ánimo de efectuar una investigación penal efectiva.

Por tanto, elaborar un plan de trabajo implicaba además no dejar al azar la investigación. Contrario sensu (en sentido contrario), la ausencia de un plan de investigación, significaba dejar al azar la misma. El mismo Plan de Investigación señala que "es una herramienta para el trabajo en equipo de fiscales y policías, que permite ejecutar y evaluar la investigación del delito según una programación preestablecida". La experiencia de la implementación del nuevo modelo procesal penal, exige relaciones horizontales entre fiscales y policías en función de la investigación del delito, evitando interpretaciones de superioridad de unos frente a otros, toda vez que ambas instituciones realizan funciones igualmente importantes y complementarias. Afianzar los valores como: la confianza, el compañerismo, el respeto por la labor del otro, la búsqueda del fin común; fortalecer el trabajo en equipo y permitir la eficacia y eficiencia en el resultado de la investigación del delito; máxime si conlleva a efectuar un trabajo coordinado, aplicando las técnicas adecuadas para un desenvolvimiento exitoso, son algunas características que el plan de investigación señala como objetivos de sus aplicación.

Desafortunadamente, esa falta de planeación conjunta entre fiscales y policías, se volvió una práctica común, quizás porque la costumbre a trabajar de manera individual, sin un plan específico y aun así obtener algunos buenos resultados, quizás porque nunca se superó la desconfianza y el recelo puesto de manifiesto en ambas partes desde el inicio de la aplicación del nuevo sistema penal acusatorio, quizás porque su aplicación resultaba dificultosa debido a la elevada carga procesal del despacho fiscal. De esa manera, un documento elaborado de manera conjunta por fiscales y policías, diseñado precisamente para que el fiscal cumpliera su labor de control jurídico de los actos de investigación a cargo de la Policía Nacional y la policía coordinara con el fiscal los actos de investigación material que debería realizar para fines de la investigación, tuvo un desarrollo insipiente, y finalmente terminó por dejarse de lado. Hasta la fecha sigue vigente pero se mantiene inactivo.

Pero eso no fue todo, al año siguiente (2014) el Ministerio de Justicia elabora un nuevo documento denominado "**Protocolo General de Trabajo y Coordinación**

Preparatoria entre Ministerio Público y Policía Nacional”²⁴ con la finalidad de incidir en las actividades preparatorias de coordinación entre Ministerio Público y Policía Nacional, a efecto que los niveles de coordinación y trabajo entre fiscales y policías se encuentren en constante fortalecimiento, así como la aplicación del Manual para el Desarrollo del Plan de Investigación. A partir de entonces, se iniciaron sendos trabajos de capacitación de fiscales y policías con la finalidad de difundir, explicar y procurar llevar a la práctica con la mayor eficiencia y eficacia los nuevos documentos de gestión elaborados y aprobados de manera conjunta, por policías y fiscales.



Posteriormente se aprobó un nuevo documento, denominado **“Protocolo de Actuación Interinstitucional específico de trabajo y coordinación entre el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú”²⁵**, elaborado para fortalecer y afianzar las relaciones de coordinación, articulación y trabajo conjunto entre el Ministerio Público y la Policía Nacional, a fin que las actividades de investigación fueran más eficaces.

A finales del año 2014, se publican los **“Protocolos de Trabajo Conjunto entre Ministerio Público y Policía”²⁶**, nombrándose un equipo técnico Interinstitucional responsable de la elaboración de los referidos protocolos,



en coordinación también con cuatro representantes de la Policía Nacional del Perú²⁷ que tuvieron activa participación en los debates. Estos protocolos tuvieron por finalidad, fortalecer y afianzar las relaciones de coordinación y trabajo conjunto entre el Ministerio Público y Policía Nacional, a fin de que las actividades investigativas y administrativas estén debidamente planificadas y organizadas.

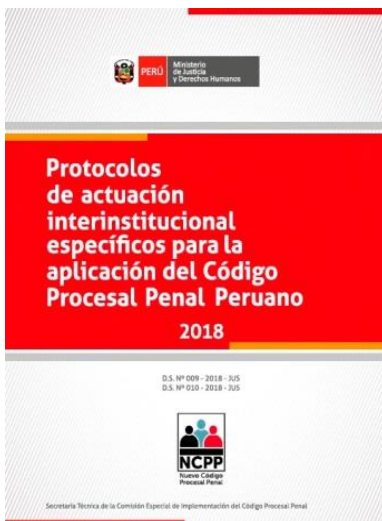
²⁴ Elaborado por el Ministerio de Justicia:

<https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/1e62248040999dba9dcedd1007ca24da/Protocolo+general+de+trabajo+MP+y+PNP.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1e62248040999dba9dcedd1007ca24da>

²⁵ Elaborado por el Ministerio de Justicia. https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2018/09/Protocolo-de-Trabajo-%E2%80%93y-Coordinaci%C3%B3n-Entre-El-Ministerio-P%C3%BAblico-y-la-Polic%C3%ADa-Nacional-del-Per%C3%BA-Legis.pe_.pdf.pdf

²⁶ Elaborado por el Ministerio de Justicia: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/3-Protocolos-de-Trabajo-Conjunto-entre-el-Ministerio-P%C3%BAblico-y-Polic%C3%ADa.pdf>

²⁷ Participaron en representación de la Policía Nacional del Perú: Gral. Cluber Aliaga Lodtmann, Crnl. PNP. Raúl Del Castillo Vidal, Cmdte. PNP. Holger Obando Cristóbal y Mayor PNP. Bladimir Blanco Angles.



Finalmente, mediante Decreto Supremo 010-2018-JUS²⁸, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de agosto de 2018, se aprobó un conjunto de nuevos protocolos (13) que reemplazaron a los aprobados en el año 2014 denominado “Protocolos de actuación interinstitucional de carácter sistémico y transversal para la aplicación del Código Procesal Penal”, entre ellos el “Protocolo Específico de Articulación, Trabajo y Coordinación entre el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú”²⁹. Como en los casos anteriores, estos protocolos se elaboraron con la participación de representantes del Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional del Perú, Ministerio del Interior y del

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de su viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, con la Dirección General de Defensa Pública, bajo la coordinación de la Secretaría Técnica de la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal; instalándose el 29 de setiembre de 2016 y reuniéndose durante veintisiete (27) sesiones, las que culminaron el 24 de marzo de 2017.

El Protocolo de Actuación Interinstitucional Específicos para la Aplicación del Código Procesal Penal, tuvo como objetivo fortalecer y afianzar las relaciones de coordinación, articulación y trabajo conjunto entre el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú, a fin que las actividades de investigación sean eficaces. El documento señala que estos protocolos están conformados por tres (03) ámbitos de intervención, nueve (09) subprocesos, treinta y un (31) actividades y tres (03) formatos anexos.

Lamentablemente y pese al esfuerzo desarrollado por las autoridades que hemos señalado, aún es visible la existencia de una barrera que no logra superarse y es que entre fiscales y policías, no existen las mejores relaciones de trabajo, subsisten los celos profesionales, desconfianzas y limitada comunicación; pero por otro lado se insiste en seguir alimentando la idea equivocada de que el Código Procesal Penal limita el trabajo policial razón por la cual se incrementa la inseguridad ciudadana y por último se intenta subestimar a los fiscales en su rol de conductor, director y coordinador de la Investigación del delito.

²⁸ <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/aprueban-protocolos-de-actuacion-interinstitucional-de-carac-decreto-supremo-n-010-2018-jus-1685044-2>

²⁹ <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/11/protocolos-de-actuaci%c3%93n-interinstitucional-versi%c3%93n-final.pdf>

Este tipo de conductas, alteran los valores que se deben mantener como personas y el trabajo profesional de ambas instituciones en donde debe primar básicamente el respeto, la confianza mutua y un adecuado canal de comunicación, sin comprometer la división de funciones que existe entre el fiscal en su rol de director, conductor y coordinador de la investigación; y, la del policía como encargado de la investigación material, operativa y técnica del delito.

Soy del parecer que la Policía Nacional y el Ministerio Público, deben dejar de persistir en seguir trabajando casi en solitario con el limitado apoyo entre unos y otros, para cambiar al modelo de trabajo coordinado y suficiente para el desenvolvimiento eficaz de una labor de investigación conjunta bajo la dirección y conducción del Ministerio Público, recuperando estrategias de trabajo como el Manual para el Desarrollo del Plan de Investigación, el cual incluso y de ser el caso, puede ser nuevamente revisado y actualizado para convertirlo en una herramienta mucho más simplificada y versátil de acuerdo a las circunstancias .

En conclusión, avanzar en el cumplimiento de protocolos y la elaboración del Plan Estratégico de Investigación implica culminar el esfuerzo de todos quienes se encuentran comprometidos en consolidar el “binomio policía – fiscal”, para lograr un trabajo en equipo, no un trabajo y esfuerzo individual; y, que fiscales y policías realicen una labor conjunta que oriente la estrategia de investigación desde el primer momento. La experiencia en enfrentar y combatir la delincuencia de los policías y el conocimiento profesional del delito en todas sus formas por parte de los fiscales, representan un valor agregado de vital importancia para la investigación. La Policía Nacional y el Ministerio Público tienen la responsabilidad de corregir lo que hasta la fecha se encuentra pendiente.

5. Intentos Legislativos de modificar el Código Procesal Penal.

Los antecedentes anteriores no son tomados en cuenta y se viene generando hasta la actualidad intentos de modificar el Código Procesal Penal, con el argumento de que los fiscales vienen realizando labor de investigación material del delito en sede fiscal, sin estar preparados profesional ni académicamente para ello, prescindiendo del apoyo policial. Percibo al respecto que no se tiene en consideración que la realidad es que policías y fiscales no están trabajando de manera conjunta porque el binomio policía – fiscal no se ha consolidado, empero los fiscales no pueden detenerse y tienen que hacer responsablemente su labor investigativa con o sin apoyo de la policía. Conocemos sin embargo, muchos casos donde si existe voluntad de coordinar y los trabajos de investigación que policías y fiscales vienen realizando tienen resultados totalmente exitosos. La

solución de la problemática existente, no es tan complicada y solo depende de la voluntad Institucional tanto de la Policía Nacional como del Ministerio Público, para retomar las coordinaciones y estructurar el proceso de investigación de los delitos de manera coordinada y conjunta, respetando el orden metodológico que en su oportunidad ya fue aprobado por ambas instituciones, lo cual permitirá garantizar un resultado favorable en la investigación, pero sobre todo revalorizar el aporte policial y recuperar plenamente su capacidad operativa mediante la investigación material del delito, que es lo que permanentemente se reclama. Sería un gran aporte para consolidar el binomio policía – fiscal.

Señalaremos dos casos de mayor significación respecto a los intentos de modificar el Código Procesal Penal, uno de ellos proveniente del Poder Ejecutivo – Ministerio del Interior y el segundo del propio Poder Legislativo. El primero fue el Proyecto de Ley 3205/2008 (ingresado el 24 de abril del 2009) de la congresista y Ministra del Interior de entonces, Mercedes Cabanillas, mediante el cual proponía una modificación sustancial del modelo, modificando diversos artículos del Nuevo Código Procesal Penal, relacionados con las funciones de la Policía Nacional del Perú en la investigación del delito, poniendo en tela de juicio que el personal del Ministerio Público si bien estaba meridianamente capacitado en los temas jurídicos no lo era en técnicas de investigación criminal, como sí lo estaba la Policía Nacional del Perú; entre las modificatorias propuestas mencionamos las siguientes: - Precisar que la investigación preliminar de los delitos es responsabilidad de la Policía Nacional, bajo la conducción jurídica del Ministerio Público, - Especificar que, en su función de investigación, la Policía Nacional tiene la obligación de apoyar al Ministerio Público en la investigación preparatoria propiamente dicha. - Que el fiscal no puede disponer sobre las funciones y atribuciones que la Constitución y las leyes han encargado en forma expresa a la Policía Nacional. - Permitir a la Policía Nacional poder realizar la tipificación preliminar de los delitos para fines de su investigación y las estadísticas oficiales, así como arribar a conclusiones sobre los hechos que investiga. - Evitar la duplicidad de funciones criminalísticas entre el Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público y el Laboratorio de Criminalística de la Policía Nacional. - Otorgar valor probatorio a la confesión vertida ante la autoridad policial, con las exigencias previstas en el Código Procesal Penal, entre otros. El Proyecto fue archivado.

El otro intento, es el Proyecto de Ley 5026/2020-CR – “Proyecto de Ley que modifica diversos artículos del Nuevo Código Procesal Penal” (ingresado el 16 de Abril del 2020) por el ex – Ministro del Interior y actual Congresista Daniel Urresti con un grupo de Congresistas de su bancada política; intenta ir más allá que el

Proyecto anterior proponiendo la modificatoria del Código Procesal Penal no solamente con el argumento de brindar mayor reconocimiento al trabajo de investigación que realiza la policía bajo la conducción jurídica del fiscal, sino que además otorgarle facultades que de alguna manera se asemejan a las atribuciones que tenía durante la vigencia del derogado Código de Procedimientos Penales de 1940.

La Propuesta plantea en primer lugar modificar el art. IV, inciso 1 del Título Preliminar del Código Procesal Penal en la parte que señala que el Ministerio Público asume la conducción de la investigación desde su inicio, pretendiendo desconocer el mandato constitucional establecido en el art. 159 de la Carta Magna, que precisamente establece como atribución del Ministerio Público: “Conducir desde su inicio la investigación del delito”. En su lugar propone que el citado artículo del título preliminar debe decir que el Ministerio Público: “Asume la conducción jurídica de la investigación del delito que realiza la Policía Nacional del Perú (PNP) desde su inicio”. Solicita la modificación del art. 61, inciso 2 del Código Procesal Penal, sobre atribuciones y obligaciones del Ministerio Público, agregando que el fiscal “Dispondrá en caso de delito flagrante o de existir detenido, el inicio de la investigación preliminar”, sin tomar en cuenta que el artículo 446 del Código Procesal Penal establece que el fiscal en caso de delito flagrante debe solicitar bajo responsabilidad la incoación del proceso inmediato.

También se solicita la modificatoria del artículo 68, y se solicita facultar a la policía a tomar declaración al investigado aún sin presencia del fiscal o de su abogado defensor, cuando este desea hacerlo voluntariamente. Establece como modificatoria del art.173, inciso 2, que en toda investigación los exámenes o pericias criminalísticas oficiales deber ser realizadas por la Dirección de Criminalística de la PNP o sus oficinas descentralizadas a nivel nacional. Respecto a la modificatoria del art. 205 sobre Control de Identidad Policial que consigna que la Policía Nacional del Perú no necesita orden del fiscal para realizarlo, agrega como modificatoria “ni previa comunicación al fiscal”. En la modificatoria del art. 330, inciso 1 propone que debe establecerse que la investigación preliminar del delito, está a cargo de la Policía Nacional. En el art. 332, inciso 2, solicita se faculte a la policía a realizar imputaciones jurídicas respecto a la presunta responsabilidad de los autores; en el inciso 3 señala que el juez de Investigación Preparatoria no aceptara la acusación fiscal si esta no está acompañada del informe policial. Siendo estas las principales modificaciones propuestas. Este Proyecto se encuentra en trámite.

6. Especialidad Funcional de Investigación Criminal en la Policía Nacional del Perú.

Existe la categoría de Especialidad Funcional de Investigación Criminal en la Policía Nacional del Perú y de conformidad al Decreto Legislativo 1149 – art. 3 – Ley de la Carrera y Situación del Personal Policial de la Policía Nacional del Perú, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 11 de diciembre del 2012 se entiende por especialidad funcional, *“la función policial que comprende un conjunto de actividades interrelacionadas para el cumplimiento de la finalidad fundamental de la Policía Nacional del Perú”*.

El art. 16 de la referida norma, establece que una de las especialidades funcionales que ejerce el personal de armas de la Policía Nacional del Perú, es la de investigación criminal, determina además, que el efectivo policial al egresar al servicio e incorporarse a la carrera policial se le garantizará el desarrollo profesional y técnico en sus respectivas especialidades funcionales. La cuarta disposición complementaria del referido Decreto Legislativo, dispone además la creación de una comisión sectorial con participación de la Policía Nacional del Perú, para que en un plazo de ciento (180) días hábiles, formule el plan de implementación y ejecución de las especialidades funcionales de los oficiales y suboficiales de armas de la Policía Nacional del Perú.

Por su parte el Decreto Supremo 016-2013-IN que aprobó el Reglamento del Decreto Legislativo 1149, establece que en caso de oficiales los cargos a los cuales son asignados será teniendo en cuenta su especialidad funcional; el art. 36 sobre el mismo caso y con respecto a suboficiales, no establece que su asignación al cargo tenga como criterio su especialidad funcional, simplemente refiere que en general, serán asignados a unidades operativas.

Si analizamos las currículas de estudios de las Escuelas de Formación de la Policía Nacional del Perú al año 2020, comprobamos que cadetes y alumnos PNP, reciben formación académica por especialidades funcionales y encontramos vigente la especialidad funcional de investigación criminal así como el listado de asignaturas afines en sus diferentes ciclos académicos.

Sin embargo, en la práctica operativa del servicio policial la especialidad funcional de investigación criminal no se aplica, solo es una ficción que solo queda en el papel, diplomas y títulos, puesto que oficiales y suboficiales que son formados desde su ingreso a la PNP en dicha especialización, al egresar increíblemente, son destinados a dependencias policiales que poco o nada tienen que ver con la

especialidad en la que han sido formados, como es el caso de la especialización funcional de investigación criminal.

7. Situación Actual.

Por las razones anteriormente expuestas, no se puede afirmar que a la fecha el binomio policía – fiscal se encuentre consolidado. No se puede afirmar tampoco que ya dejaron de existir intentos de contrarreforma porque como hemos comentado, se siguen presentando proyectos de ley que intentan lograr modificaciones del Código Procesal Penal sin tener en consideración que las observaciones planteadas pueden ser solucionadas consolidando el binomio policía – fiscal y llevando a la practica el "Manual para el Desarrollo del Plan de Investigación" elaborado y aprobado en su oportunidad por comisiones conjuntas de fiscales y policías; por lo que a manera de conclusión del presente Ensayo vamos a analizar respecto al tema tratado, un aspecto que me parece relevante; y, es el nivel de autonomía para investigar delitos que tiene tanto el Ministerio Público como la Policía Nacional; aspecto en donde encontramos existen marcadas diferencias entre Ministerio Público y Policía Nacional.

Recordemos que en los últimos años, el Ministerio Público se encuentra abocado a la investigación de diferentes casos emblemáticos, principalmente vinculados al escándalo de corrupción protagonizada por la empresa constructora brasileña Odebrecht, en donde se encuentran involucrados varios políticos, funcionarios y empresarios en la recepción de coimas para favorecer a dicha empresa en la licitación de obras públicas (Cohecho, Colusión, Negociación Incompatible, Asociación Ilícita, Tráfico de influencias, entre otros), así como en la entrega de dinero ilícito a favor de las campañas electorales de diversos candidatos presidenciales (Lavado de Activos y Organización Criminal). Lo cual ha ocasionado graves consecuencias en el ambiente político y empresarial en el Perú. Cuatro expresidentes de la República se hallan comprometidos en algunos de estos procesos de investigación. En todos estos casos, las investigaciones han estado exclusivamente a cargo del Ministerio Público con total autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones y funciones, con apoyo en algunas diligencias de personal de la Policía Nacional.

Sobre el particular, hay que advertir respecto a la idoneidad de la institución actualmente encargada de la investigación del delito, que por mandato constitucional es el Ministerio Público, es un organismo autónomo cuyos integrantes gozan de autonomía funcional por mandato expreso del art. 158 de la Constitución Política del Perú en el ejercicio de sus atribuciones, no obstante ser

un cuerpo jerárquicamente organizado sujeto a las instrucciones que pudieren impartirles sus superiores³⁰. El ingreso y el ascenso de un fiscal a un nivel superior no son otorgados ni evaluados por su Institución sino por un organismo totalmente autónomo como lo es la Junta Nacional de Justicia (anteriormente Consejo Nacional de la Magistratura); por tanto goza de independencia en el ejercicio de sus atribuciones³¹.

Por su parte la Policía Nacional no goza de la misma independencia funcional que el Ministerio Público, está subordinada en primer lugar al poder constitucional por mandato expreso del art. 169 de la Constitución Política del Perú, no es autónoma depende del Ministerio del Interior³², organismo político encargado de supervisar, evaluar su funcionamiento y conformar el ente rector de su sistema disciplinario policial³³. Respecto a los ascensos en la Policía Nacional son regulados y otorgados por la propia institución hasta el grado de coronel PNP y otorgados por el Presidente de la República en el grado de general PNP a propuesta del Ministro del Interior previa evaluación del Consejo de Evaluación de Oficiales Generales. Por otro lado, los integrantes de la Policía Nacional en el ámbito de la investigación del delito, a diferencia de los fiscales y por pertenecer a una organización con estructura vertical y jerarquizada tipo militar, no gozan de independencia ni albedrío funcional, siempre estarán sujetos a fiscalización, intervención y mandato de sus superiores dentro de su línea de comando, incluso de los órganos de inspectoría de la propia Institución o del Ministerio del Interior.

La organización policial conforme está diseñada actualmente, no garantiza alejar la posibilidad de que los funcionarios policiales encargados de la investigación, puedan oponerse a la injerencia de extraños pertenecientes a su propia institución cuando particularmente, estos pertenecen al alto mando, o a sus órganos de inspectoría; tampoco pueden garantizar oponerse al deber de dar cuenta por los medios más rápidos a todos los estamentos de su línea de comando (Nota Informativa y/o Teléfono) de todo hecho trascendente, que motive su intervención. Por su estructura funcional y organizativa, podemos decir respecto a la autonomía funcional de la Policía Nacional, que la independencia del ejercicio de la función de investigación del delito, aparece en la práctica como una categoría jurídica abstracta y restringida; sucede todo lo contrario en el caso del Ministerio Público cuyos fiscales si gozan de autonomía funcional en el ejercicio de sus funciones sin ningún tipo de injerencia establecida en la Ley, por tanto el trabajo del binomio

³⁰ Ley Orgánica del Ministerio Público art. 5

³¹ Ley Orgánica del Ministerio Público art. 5

³² Ley de la Policía Nacional del Peru. Art. II del Título Preliminar

³³ Decreto Legislativo N° 1266 – Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.

policía – fiscal se encuentra garantizado con la dirección y conducción de la investigación a cargo del fiscal.

En tal sentido, no basta con que se establezca en el Reglamento del Decreto Legislativo 1267 – Ley de la Policía Nacional del Perú, que la Policía Nacional del Perú es una institución “con autonomía operativa para el ejercicio de la función policial en todo el territorio nacional”³⁴, además de eso debiera existir un texto normativo que establezca que los efectivos policiales que prestan servicios en Unidades Policiales vinculadas a la investigación del delito, en el ejercicio de sus funciones en tanto y en cuanto se les asigne una determinada investigación y solo respecto de ella, son independientes y autónomos en el ejercicio de sus funciones, respecto al mando de sus Superiores, servicios no relacionados a su función, cambios de colocación, destakes, u otra disposición que los desvincule de la función de investigación que pudieran estar realizando. Normatividad que no existe.

Pero lo más importante, y con lo cual concluyo el presente Ensayo es aportar al presente análisis un listado de propuestas, que sirvan para despejar cualquier tipo de dudas sobre la importante necesidad de consolidar el binomio policía – fiscal en el Perú y repotenciar la investigación criminal como un trabajo confiable, conjunto y coordinado entre policías y fiscales. No comparto las iniciativas de estar proponiendo modificaciones innecesarias al Código Procesal Penal, porque lo que en esencia se reclama es que la policía pueda realizar la investigación material del delito lo cual es un reclamo inconsistente, porque si la policía no realiza esta función en todos los casos, es por causas ajenas a la norma procesal penal conforme lo hemos expuesto en líneas anteriores. Conclusión principal y en respuesta a la interrogante planteada en el encabezamiento del presente ensayo: **¿Se ha consolidado en el Perú el binomio policía – fiscal?** La respuesta es, que habiendo transcurrido 14 años de la aplicación progresiva del Código Procesal Penal en el Perú, a la fecha, el binomio policía – fiscal aún no se ha consolidado. Propuestas:

7.1 Subrayar la necesidad de que a la mayor brevedad la Policía Nacional del Perú debiera disponer que, los oficiales y suboficiales que han egresado de las escuelas de formación de la Policía Nacional del Perú, a partir de la vigencia del Decreto Legislativo 1149 (año 2012) con la especialización de investigación criminal, formados por docentes versados en ciencias criminalísticas, Abogados Penalistas, Jueces y Fiscales, así como expertos en Pesquisas y estrategias

³⁴ Decreto Supremo N° 026-2017-IN. Reglamento de la Ley de la Policía Nacional del Perú.

tácticas propias de la Investigación del Delito en concordancia con los lineamientos rectores del Código Procesal Penal, se incorporen a nivel nacional en todas las dependencias policiales avocadas a la investigación de delitos, para de esa manera contar con policías investigadores profesionales de carrera, trabajando y coordinando su función de investigación material del delito, decidida y conjuntamente con el Ministerio Público con el respaldo de la total autonomía funcional que goza la institución fiscal.

7.2 La Policía Nacional del Perú debiera crear a nivel nacional, el Organo Especializado encargado de coordinar sus funciones de investigación con el Ministerio Público, a nivel de cada uno de los Distritos Fiscales existentes, dando cumplimiento de esta manera al art. 333 del Código Procesal Penal.

7.3 La Policía Nacional y el Ministerio Público, debieran actualizar de ser el caso, y llevar a la practica el "Manual para el Desarrollo del Plan de Investigación" elaborado y aprobado de manera conjunta por ambas instituciones, el cual constituye un recurso imperativo para el diseño de estrategias y acciones que permitan fortalecer el binomio policía – fiscal para la investigación del delito, de esa manera disminuir la impunidad y subsiguientemente la criminalidad, permitiendo la obtención de los medios probatorios necesarios para llegar a demostrar tanto la existencia del delito como la responsabilidad de los implicados.

7.4 Policías y fiscales debieran internalizar, que en el nuevo Sistema Acusatorio, no es la policía ni el fiscal el inicio de un eje vertical de investigación como lo fue en el pasado la policía con el Sistema Inquisitivo. El nuevo reto requiere comprometerse dentro de una estructura horizontal donde el Ministerio Público como director, conductor y líder, los peritos y policías como sus aliados, sean sin distingo, la pieza clave del equipo de trabajo para el avance técnico-científico, rápido y coordinado de las investigaciones, consolidando el binomio policía - fiscal.

7.4 La Policía Nacional del Perú, debiera identificarse de la manera más urgente con el nuevo modelo procesal penal Acusatorio, por lo que teniendo en consideración que constitucional y orgánicamente la policía tiene una múltiple y compleja responsabilidad en otras áreas ajenas a la investigación del delito, sería necesario desarrollar una progresiva reingeniería policial que permita al Ministerio Público (fiscal de turno) contar con personal policial, peritos, equipo y vehículos disponible las veinticuatro horas del día en cada uno de los Distritos Fiscales a nivel nacional, a efecto de materializar de la mejor manera el trabajo conjunto que

les corresponde realizar. Asimismo, estudiar la posibilidad y de manera coordinada con la Fiscalía de la Nación, como ya lo hemos acotado anteriormente, que todos los policías encargados de realizar funciones de Investigación Criminal, dependan funcionalmente del Ministerio Público y administrativamente de sus respectivos comandos.

7.5 La Policía Nacional del Perú, debiera disponer que sus reparticiones policiales encargadas de investigación de delitos, cuenten con personal policial suficiente para realizar las diligencias de investigación por disposición fiscal o aquellas que realizan en apoyo del personal policial que se encuentra interviniendo y las que deban hacer por delegación bajo la dirección del fiscal en el momento mismo de su intervención, después de la constatación del hecho o en el momento que se les requiera, devolviendo los actuados, carpetas fiscales o elevando los informes policiales, en el tiempo estrictamente prudencial.

7.6 La Policía Nacional del Perú, debiera disponer que las actuales direcciones ejecutivas de investigación criminal y criminalística que hasta la fecha funcionan por separado y de manera autónoma una de otra, se fusionen, de tal manera que quien investiga el delito tenga al perito de su lado y que este comparta su información de manera inmediata y no de la manera burocrática como actualmente se viene haciendo (es decir, requerir pericias mediante oficio), y remitir resultados mediante oficio, con el secretismo conocido de por medio y nunca en el tiempo y oportunidad requerido.

7.7 La Policía Nacional del Perú, debiera intensificar la capacitación de todos sus efectivos policiales, pero no una capacitación entendida como asistencia a charlas o exposiciones, sino que debe diseñarse un plan estratégico que tenga como base un programa rector de capacitación policial a nivel nacional. De esa manera, podría dividirse la capacitación policial en etapas de formación básica, intermedia y avanzada, para luego continuar con cursos de actualización y especialización, tanto en el país como en el extranjero, de tal forma que se puedan desarrollar al máximo las competencias, capacidades y habilidades de todos los integrantes de la Policía Nacional del Perú sin excepción. Esto teniendo en cuenta que la función policial de investigación no implica solo el conocimiento del marco jurídico vigente y competencias policiales, sino de facultades legales operativas muy específicas, así como la ejecución y aplicación práctica de técnicas y protocolos de intervención, incluyendo el uso de la fuerza para la detención en flagrancia o para el uso de las armas.

7.8 Finalmente, corresponde a la Policía Nacional del Perú, garantizar que las policías tengan las competencias adecuadas para operar profesionalmente en cumplimiento a los nuevos retos que le impone el nuevo sistema penal acusatorio, cumpliendo sus funciones de investigación de manera eficiente y eficaz en coordinación con el Ministerio Público, para lo que se requeriría generar, actualizar y mejorar: (1) Cambio de mentalidad para entender y comprender el nuevo modelo de investigación bajo las reglas del sistema penal acusatorio, (2) Adecuación de infraestructura de locales policiales, (3) Adecuación organizacional acorde a los nuevos retos que plantea el cambio, (4) Adecuación a los nuevos procedimientos operativos de investigación del delito, (5) Actualización de la documentación policial vinculada a la investigación del delito en coordinación con el Ministerio Público, (6) Mejorar el conocimiento del marco jurídico que regula su intervención y competencias, (7) Mejorar su equipamiento para que sus intervenciones sean de carácter técnico y, (8) Repotenciar las oficinas de criminalística a nivel nacional para que trabajen de manera conjunta y bajo un solo comando con el personal policial de investigación criminal y con el Ministerio Público. EHMS @NCP17.