



# Relación entre la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil en el marco de la Investigación Criminal



**Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho**

**-FESPAD-**

**Centro de Estudios Penales de El Salvador –CEPES-**

**Informe de investigación:**

**Relación entre la Fiscalía General  
de la República  
y la Policía Nacional Civil  
en el marco de la investigación criminal**

1a Edición  
consta de 450 ejemplares  
Impreso en los talleres de  
Impresos Quijano, S.A. de C.V.

Octubre de 2005

**Edgardo Alberto Amaya Cobar**

**Oswaldo Ernesto Feusier Ayala**

San Salvador, Septiembre 2005

**RELACIÓN ENTRE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA POLICÍA NACIONAL CIVIL EN EL MARCO DE LA INVESTIGACIÓN CRIMINAL**

Esta publicación ha sido auspiciada por la Embajada del Reino de los Países Bajos, con sede en San José, Costa Rica La producción y edición del documento han estado a cargo de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), a través de su Centro de Estudios Penales de El Salvador - (CEPES)

**Junta Directiva de FESPAD  
2001 - 2005**

**Dr. Ignacio Paniagua**  
Presidente

**Dra. Clara Venus Nuila de Villalobos**  
Vicepresidente

**Dr. José Humberto Velásquez**  
Secretario

**Lic. María Silvia Guillén**  
Directora Ejecutiva

Autores:

**Edgardo Alberto Amaya Cobar**  
**Oswaldo Ernesto Feusier Ayala**

Revisión:

**Jaime Martínez Ventura**

FESPAD.

25 C. Pte., #1332, Col. Layco, San Salvador, El Salvador, C. A. Apdo. Postal 2806. Teléfonos (503) 2236-1800; 2236-1888.

Fax: 2236-1833

<http://www.fespad.org.sv>

E-mail: [fespad@vip.telesal.net](mailto:fespad@vip.telesal.net)

Este documento es de exclusiva responsabilidad de FESPAD.

No expresa el pensamiento de la entidad auspiciante.

343  
F981r Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD)  
Relación entre la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil en el marco de la investigación criminal / Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), Edgardo Amaya Cobar, Oswaldo Ernesto Feusier Ayala ; il. Gracia de Ocón . -- 1a. ed. -- San Salvador, El Salv. : FESPAD Ediciones, 2005. 450 p. ; 24 cm.

ISBN 99923-45-24-1

343  
F981r 1. Derecho. 2. Seguridad ciudadana. 3. Derecho penal. I. Amaya Cobar, Edgardo. II. Feusier Ayala, Oswaldo Ernesto, coaut. III. Título.

BINA/jmh

**ÍNDICE**

Siglas y abreviaturas utilizadas .....	v
Introducción .....	vii
<b>1. Planteamiento del problema y justificación del estudio .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Marco de referencia .....</b>	<b>5</b>
2.1. Investigación criminal y proceso penal .....	5
2.1.1. La dirección funcional de la investigación criminal .....	8
2.1.2. Principios y límites a la investigación criminal .....	9
2.2. Políticas de persecución penal y de investigación criminal .....	10
2.3. La investigación criminal y la seguridad pública .....	13
<b>3. Antecedentes .....</b>	<b>15</b>
3.1. La investigación criminal en el proceso penal de 1974 .....	15
3.2. Los cuerpos de investigación criminal pre-acuerdos de paz .....	16
3.3. Acuerdos de Paz, investigación criminal y reforma judicial .....	16
3.3.1. Investigación criminal y gestión policial .....	20
3.3.2. Las transformaciones normativas en la investigación criminal .....	23
3.3.3. La nueva normativa procesal penal y la contrarreforma .....	25
3.4. La administración Flores y la transformación de la PNC .....	26
3.4.1. La ley orgánica de la PNC de 2001 .....	26
3.4.2. Creación de nuevas instancias .....	29
3.5. El combate del crimen organizado .....	29
<b>4. El diseño institucional del sistema de investigación criminal .....</b>	<b>31</b>
4.1. Fiscalía General de la República .....	31
4.2. Policía Nacional Civil .....	32
4.2.1. La policía de investigaciones .....	32
4.3. Instituto de Medicina Legal .....	33
4.4. Control judicial .....	34
<b>5. Estado de la investigación criminal .....</b>	<b>37</b>
5.1. Distribución de recursos humanos .....	37
5.2. Relación interinstitucional en la investigación criminal .....	41
5.3. Recursos materiales y apoyos técnicos .....	45
5.3.1. Gestión de la carga laboral .....	51
5.3.2. Distribución de casos .....	52
5.3.3. Apoyo técnico científico .....	53

5.3.4. Capacitación .....	59
5.3.5. Cobertura de costos de las investigaciones .....	61
5.3.6. Condiciones laborales de los operadores .....	62
5.4. El estado de la investigación criminal en el ámbito procesal penal .....	64
5.4.1. La política de persecución penal y la investigación criminal .....	64
a. Facultades discrecionales de la FGR (archivo y oportunidad) y gestión de casos .....	64
b. Debilidad institucional y su impacto en la litigación .....	66
5.4.2. Política de seguridad/Política de persecución penal .....	67
5.5. La efectividad de la investigación criminal .....	68
5.5.1. La efectividad en cifras .....	70
<b>6. Conclusiones .....</b>	<b>73</b>
<b>7. Propuesta para el mejoramiento del sistema de investigación criminal en El Salvador .....</b>	<b>75</b>
7.1. Dimensión Político-Institucional .....	75
7.1.1. Fortalecimiento institucional de la persecución penal del Estado .....	75
a. Mejora de los mecanismos de elección y nombramiento del Fiscal General de la República .....	75
b. Reforma institucional de la FGR .....	76
c. Descentralización de la investigación criminal .....	76
7.1.2. Desarrollo de una política de persecución penal .....	76
a. Establecimiento de una unidad de análisis estratégico y formulación de políticas .....	76
7.1.3. Fortalecimiento de las capacidades de investigación criminal de la PNC .....	77
a. Especialización de la carrera policial .....	77
7.2. Reforma y mejora de las prácticas en la investigación criminal .....	78
7.2.1. Relaciones entre la FGR y la PNC en el marco de la investigación criminal .....	78
Bibliografía y materiales utilizados .....	81

## Siglas y abreviaturas utilizadas

ANSP:	Academia Nacional de Seguridad Pública
CEFGR:	Comisión especial para una evaluación integral de la Fiscalía General de la República
CEJA:	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
CEPES:	Centro de Estudios Penales de El Salvador
Cn.:	Constitución de la República de El Salvador
CNSP:	Consejo Nacional de Seguridad Pública
CIHD:	Comisión Investigadora de Hechos Delictivos
CORELESAL:	Comisión Revisora de la Legislación Salvadoreña
CPP:	Código Procesal Penal
DAN:	División Antinarco tráfico
DIC:	División de Investigación Criminal
DECO:	División elite contra el Crimen Organizado
FESPAD:	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho
FGR:	Fiscalía General de la República
IML:	Instituto de Medicina Legal
OIE:	Organismo de Inteligencia del Estado
PNC:	Policía Nacional Civil
UDIN:	Unidades Departamentales de Investigación
UEA:	Unidad Especial Antinarco tráfico
UNICCO:	Unidad Central Crimen Organizado

## **Introducción**

El estudio *Estado de la relación entre la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil en el marco de la investigación criminal*, es en parte, resultado de un proceso de investigación realizado por el CEPES en el segundo semestre de 2003 y que comprendió la realización de recopilación de información documental y realización de entrevistas a investigadores policiales y fiscales de las principales oficinas de la PNC y la FGR en San Salvador.

Lamentablemente, la investigación no pudo ser publicada en aquel entonces. No obstante, los contenidos y hallazgos del primer estudio, no perdieron vigencia, por el contrario, la necesidad de su difusión y discusión pública se volvía más urgente y evidente. Gracias al proyecto “Participación ciudadana en las políticas de seguridad pública y justicia penal a diez años de los Acuerdos de Paz” auspiciado por la Embajada del Reino de los Países Bajos en San José, Costa Rica, fue posible retomar la investigación, actualizarla y publicarla.

El objetivo del estudio, era poder conocer, desde las opiniones y experiencias de los operadores del sector investigación criminal, tanto policiales como fiscales, las prácticas y condiciones en las que se desarrolla dicha actividad. Este objetivo se derivaba de una hipótesis generada en el marco más amplio del proceso de reforma judicial. La hipótesis planteada era que los resultados o efectividad de la investigación criminal en El Salvador estaban directamente relacionados con el desarrollo de procesos institucionales y no necesariamente con dificultades de tipo normativo-procesal.

Se optó por la realización de una investigación más cualitativa, basada en entrevistas a profundidad con operadores de la investigación criminal, principalmente investigadores policiales y fiscales, aunque también se incluyó a jueces de paz, de instrucción y de sentencia. Para evitar desfares informativos o impropiedades sobre las circunstancias planteadas en la investigación de campo, el documento fue sometido a la revisión de comentaristas vinculados a los temas que acá se tratan.

También la investigación incluyó la elaboración de un marco de referencia que sirviera para la comprensión de la investigación criminal y sus demandas en un contexto reformado de justicia penal y por otro lado, también se creyó fundamental para la comprensión de la problemática, la elaboración de una sección de antecedentes históricos que diera cuenta de la evolución y desarrollo de la investigación criminal en el marco de la reforma policial generada por los Acuerdos de Paz y en el de la reforma de la justicia penal iniciado desde mediados de los ochenta del siglo pasado y reimpulsado por el proceso de paz

Finalmente, dados los resultados y problemáticas detectadas en la investigación, se consideró oportuna la producción de una propuesta que contribuyera a abordar y generar soluciones a algunos de éstos tópicos, la cual se ubica al final de este fascículo.

Queremos agradecer a todas las personas que de manera directa o indirecta contribuyeron a

la producción de esta investigación especialmente a las autoridades de la PNC, jefatura e investigadores de la División Regional Metropolitana de Investigaciones y a los fiscales de la oficina central de la Fiscalía General de la República y a sus titulares, también se agradece en particular a la licenciada Ingrid López Funes, Juez de Paz de Guadalupe, San Vicente por los oportunos y valiosos comentarios hechos a este documento y a las demás personas que contribuyeron con sus observaciones a depurar y mejorar el contenido. El presente estudio se les devuelve con la esperanza que sea útil para el fortalecimiento de la institucionalidad en El Salvador.

San Salvador, septiembre 2005.

## 1. Planteamiento del problema y justificación del estudio

El funcionamiento del sistema de justicia penal tiene como uno de sus fines explícitos la aplicación de sanciones penales, de acuerdo con ciertos procedimientos y pautas normativas que sirven para establecer, de manera empírica y argumentable, un tipo de verdad que constituye la premisa necesaria para la resolución jurídica de un caso concreto definido como una infracción a la ley penal. Esta función, se adhiere a la que en general y teóricamente tiene todo sistema de justicia: proveer un mecanismo institucional de gestión de conflictos para reducir la presencia de éstos en la sociedad, así como para volver previsible el cumplimiento de determinadas pautas de comportamiento social mediante la sanción de los hechos desviados de éstas.

En la justicia penal, por el grado y calidad de los conflictos que ella enfrenta, como por su capacidad de afectación de importantes derechos, una necesidad básica y fundamental es la de contar con mecanismos rigurosos de averiguación que logren establecer de manera fidedigna una *versión* clara sobre la ocurrencia de los supuestos hechos infractores, como requisito previo para la aplicación de una respuesta jurídica. Lo anterior se basa en dos importantes razones: la de evitar la aplicación de sanciones innecesarias o equívocas y, en segundo lugar, la de dar respuesta efectiva a los conflictos que en ella se presentan, como un medio de legitimación de la resolución institucional de conflictos y la reafirmación del monopolio estatal de la violencia y cumplir en alguna medida el tutelaje de la víctima.

Al mecanismo de averiguación al que hemos hecho referencia es el proceso penal, el cual constituye un conjunto de actos reglados que responden a un modelo gnoseológico o epistemológico<sup>1</sup> determinado de averiguación, que en teoría, pretendería la reconstrucción o hallazgo de la verdad sobre un hecho sucedido en el pasado<sup>2</sup> y que se reputa delictivo. En esta lógica, si esta es una condición previa para la aplicación de sanciones, es en este mecanismo en que descansa una parte significativa de la capacidad del Estado de gestionar la conflictividad, por lo menos, en el plano simbólico, mediante el envío de mensajes a la sociedad sobre la efectividad de la aplicación de la ley.

El proceso penal, para el logro de sus fines, cuenta con instituciones, mecanismos y metodologías propias para la búsqueda de responsables y establecimiento de una versión de los hechos delictivos, algunos de estos procedimientos y pautas se agrupan bajo la denominación de *investigación criminal* o *investigación del delito*.

El resultado final de un proceso penal depende, en buena medida, de la calidad y consistencia de la investigación de los hechos y en la capacidad de articular de manera empírica, lógica y verificable una *verdad* sobre los hechos. Si lo anterior no es posible o no se realiza de manera eficiente, probablemente el resultado de los procesos penales también sea deficitario. De esta manera podemos concluir que la investigación criminal es un pilar para el desarrollo de los procesos penales y en general, para la aplicación de la justicia penal.

1. Cfr. Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del Garantismo Penal*, 1ª Ed. En español, traducción de Perfecto Andrés Ibáñez et Al., Trotta, Madrid, 1995, Pág. También Bovino, Alberto, "Ingeniería de la verdad" en Problemas actuales de derecho procesal penal, 1ª Ed. Del Puerto Editores, Buenos Aires, 1999, Pág. 211 y Sgts.

2. Esta constatación, según Alberto Binder, nos lleva a hablar de una verdad forense y no de una verdad real. Cfr. Binder, Alberto. Introducción al Derecho Procesal Penal, 1ª Ed., Ad-Hoc, Buenos Aires, 1993.

No obstante, lo planteado debe ser sometido a ciertas matizaciones sobre esta descripción teórica. En primer lugar, un dato básico aportado por la criminología es que solamente una pequeña proporción del universo de delitos cometidos en una sociedad llega a conocerse oficialmente, quedando el resto agrupado en una inmensurable *cifra negra*<sup>3</sup>.

Luego, de los delitos conocidos, solo una proporción de ellos llega a ser investigados y llevados a proceso y solamente una pequeña parte de ellos llega hasta una condena efectiva<sup>4</sup>, en este intervalo, en muchos casos, personas responsables de cometer delitos son declaradas no culpables o no perseguibles por los hechos que se les atribuyen, ya sea por debilidad de la investigación o por la aplicación de mecanismos de resolución alternativa de conflictos penales. De la misma manera, también hay personas inocentes sometidas a proceso y, en el peor de los casos, condenadas por un hecho que no cometieron.

Pese a esta constatación, el sistema de justicia penal debería funcionar como un elemento simbólico que contribuye a mantener un nivel socialmente aceptable de efectividad o dicho a la inversa, un nivel *tolerable* de impunidad. De esta manera, la investigación criminal juega un papel principal en la credibilidad social de la justicia y la seguridad en tanto el público perciba un trabajo competente por parte de las acciones de persecución del delito.

El presente estudio se basa en el interés por conocer el desarrollo de la investigación criminal de El Salvador y su estado actual en uno de sus aspectos básicos: la relación entre la Fiscalía General de la República (FGR) y el cuerpo de investigaciones de la Policía Nacional Civil (PNC), en su trabajo cotidiano y las condiciones que enfrentan para la realización de éste. En esta lógica, el presente estudio más que una investigación sobre el proceso penal en clave normativa, presenta una panorámica del trabajo entre las instituciones designadas por mandato constitucional a realizar la función de investigación criminal.

Este interés surge de la preocupación que la situación de criminalidad y violencia ocasiona en nuestra sociedad, la cual, cada día parece volverse más inmanejable por las instituciones encargadas de su gestión y control, y frente a la cual las respuestas implementadas pasan por el endurecimiento o reforma de la legislación penal y la práctica de despliegues territoriales de la policía para la realización de capturas masivas de sospechosos, sin embargo, estos esfuerzos han sido infructuosos para afectar el clima de criminalidad de manera sensible. Por el contrario, han generado desgaste en las instituciones, diluyendo su capacidad de respuesta ante los hechos más graves. Estas medidas, de tipo reactivo, sin un sentido de estrategia concreto para abordar la problemática, han mostrado sus fracasos en el incremento de la

mortalidad criminal desde el año 2003<sup>5</sup> Muchos antecedentes sobre el proceso de desarrollo de la PNC indicaban, recurrentemente, varios aspectos como el desordenado crecimiento institucional, la falta de planeación institucional y la debilidad o falta de desarrollo de la investigación criminal<sup>6</sup>. Según un estudio del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), la capacidad de la PNC para capturar a un presunto responsable de homicidio, en el año 1997 apenas superaba el 7% del total de casos registrados<sup>7</sup>, en esta cifra no se establecía cuántos de estos llegaban a juicio y cuántos eran condenados. Este dato, ya mostraba un importante déficit de efectividad, a lo que debe sumarse el hecho que el índice de homicidios de El Salvador, le ha valido su posicionamiento entre los países más violentos de América Latina.

El cambio de legislación penal en 1998, supuso también una recomposición institucional en el sector justicia. Un aspecto trascendental de esta transformación en el ámbito procesal, fue el traslado de las tareas de investigación preparatoria de los delitos a la FGR con el apoyo de la PNC, constituyendo éste binomio, el eje del sistema de investigación criminal actual en el país, en consecuencia, los mayormente responsables del éxito o fracaso de éste.

Aunque ha pasado el tiempo y el desarrollo de la investigación criminal ha logrado tener mejoras, ello, al parecer, no ha sido lo suficiente. Algunos de los factores que parecen estar detrás del déficit de eficacia tienen que ver con la ausencia de visión de la investigación criminal como política pública, como un ejercicio estratégico, esto es, con un establecimiento de objetivos claros, prioridades y criterios de eficiencia orientados a la búsqueda del mejor resultados posible, y por otro lado, tampoco se visualiza la comprensión de la investigación criminal como una actividad interagencial<sup>8</sup>, lo que consecuentemente implica la toma de acuerdos básicos y coordinación permanente, es decir, el involucramiento de dos instituciones en una lógica común y no en lógicas separadas.

Uno de los factores más mencionados, particularmente en declaraciones de funcionarios de seguridad y justicia es que la debilidad de la investigación criminal se debe a la ausencia o escasez de recursos para el desarrollo eficiente de ésta. Sin negar la verdad de esta afirmación, ella no puede quedar expresada en términos genéricos o abstractos. La ausencia de una visión estratégica e interagencial, mencionada en el párrafo anterior, no permite diagnosticar y dar datos concretos sobre cuales son los recursos necesarios o las inversiones que deberían hacerse de acuerdo con las necesidades prioritarias de la investigación criminal.

En este momento de la reflexión es necesario pasar a hacer una breve revista a las condiciones locales en las que ha evolucionado la investigación criminal por lo que en el apartado que sigue se brindan algunos antecedentes del tema en nuestro país.

3. Encuestas de victimización realizadas en El Salvador indican que de las personas que se declaran víctimas de un delito, un 63% no lo declara ante las autoridades. Del total de personas víctimas que no denunciaron los hechos, un 35.9% justificó su decisión opinando que es por gusto (inútil) hacerlo, un 25.9% manifestó no haber denunciado por no contar con pruebas y un 17.2% expresó que hacerlo podría ser peligroso. Véase: Cruz, José Miguel y María Santacruz Giral, *Encuesta de victimización y percepción de la seguridad en El Salvador en el 2004*, Ministerio de Gobernación/IUDOP/CNSP/Proyecto hacia una sociedad sin violencia, San Salvador, 2004. Págs. 108-111.

4. Según datos de la FGR, en el período de enero a noviembre 2003, se contabilizaron 94,912 denuncias o casos. Se judicializaron 39,178 casos y se realizaron 1,729 juicios, lo que equivale a una proporción del 1.82% respecto del total de denuncias o casos recibidos por la FGR. Véase: FESPAD/CEPES, *Estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador. Julio 2002- diciembre 2003*. FESPAD ediciones, San Salvador, 2004, Pág. 79.

5. Véase: FESPAD/CEPES, *Estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador. Julio 2002- diciembre 2003*. FESPAD ediciones, San Salvador, 2004, Págs. 15-16. También: FESPAD/CEPES, *Estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador. El Salvador 2004*, FESPAD ediciones, San Salvador, 2005, Págs. 10-12.

6. Consejo Nacional de Seguridad Pública, *Diagnóstico de las instituciones del ramo seguridad pública*, sin datos editoriales, San Salvador, 1998. Pág. 3.

7. Consejo Nacional de Seguridad Pública, *Proyecto para el fortalecimiento y desarrollo de la función de investigación criminal*, sin datos editoriales, San Salvador, 1997. Págs. 3-4.

8. Por actuación interagencial se entiende aquella en que dos o más agencias establecen una lógica de trabajo donde cada cual cumple una tarea complementaria en la búsqueda de un objetivo común.

## 2. Marco de referencia

Es necesario dar un marco de referencia básico sobre las categorías que son utilizadas en este documento como herramientas de análisis y visión sobre la investigación criminal de acuerdo a principios legales y constitucionales.

Para comenzar, podemos definir la investigación del delito como una sucesión de actos, que estructurados conforme a ciertos métodos y técnicas y limitado por derechos y garantías que goza el imputado, están encaminados a la construcción de una *versión* probable de hechos supuestamente delictivos y conexos, a través de elementos concordantes que en su conjunto arrojen, con un importante nivel de verificabilidad, datos sobre las circunstancias y participes del hecho, actividad orientada al inicio de un proceso, a la fundamentación de la acusación fiscal en la vista pública o para cualquier otra decisión que ponga fin al proceso de forma provisional o definitiva.

En la definición se encuentran implícitas dos supuestas tensiones de la investigación del delito en constante conflicto y complementación, la primera de naturaleza político-social, donde prima dar respuesta efectiva a las necesidades de seguridad y orden público que genera la comisión del delito. La segunda de tipo garantista, que demanda que las libertades y derechos del imputado que se presume inocente no sean menoscabadas injustificadamente o de manera arbitraria en la búsqueda de esta seguridad. Muchos de los principales problemas teóricos que enfrenta la investigación del delito nacen de la difícil apreciación de los linderos que separan una dimensión de la otra.

Sin embargo, esta tensión no es tal en un contexto de un Estado de Derecho, en donde la infracción de la ley, aún a pesar de la búsqueda de efectividad, se convierte en una posible causa de invalidación de los actos procesales. Es decir, no se puede ser efectivo en detrimento del diseño constitucional de protección de los ciudadanos y ciudadanas.

### 2.1. Investigación criminal y proceso penal

Una de las características que la investigación criminal adquiere en la actual legislación procesal penal es que los actos de investigación adquieren un valor *preparatorio*<sup>9</sup>, a diferencia de lo que sucedía en modelo de investigación inquisitivo donde el acto de investigación consignado en el expediente tenía un valor intrínseco.

En el actual CPP las diligencias de investigación comienzan, se desarrollan y terminan dentro de los márgenes de la etapa de instrucción. Este cúmulo de información es la que las partes reproducen, de acuerdo a sus pretensiones, en el juicio que es el lugar donde adquieren valor probatorio.

En segundo lugar, el acto de investigación se vuelve menos formalizado, de antemano diremos que en un Estado Democrático de Derecho difícilmente puede pensarse en un acto estatal en el que se haga uso del poder punitivo sin un mínimo de formalidad, los actos de investigación, proclives por su propia naturaleza a la vulneración de derechos individuales están lejos de ser

---

9. Duce, Mauricio y Cristián Riego, *Introducción al nuevo sistema procesal penal*. Volumen 1. Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2002. Pág. 117.



la excepción. Cuando decimos que en el actual proceso penal la investigación del delito se ha flexibilizado no nos referimos a su absoluta carencia de formalidades, sino más bien a la sustancial disminución de estas en comparación a las utilizadas en el sistema inquisitivo<sup>10</sup>, sin duda un cambio generado por el nuevo carácter instrumental del acto de investigación.

En el marco del proceso penal, la investigación criminal se desarrolla en dos etapas: la *prejudicial* y la *judicial o instructoria*. La primera de ellas es previa a la formalización de la investigación, que inicia desde la introducción del hecho delictivo en el sistema penal hasta la presentación de los actos iniciales de investigación a un juez de paz mediante un requerimiento fiscal.

La duración de esta etapa variará según las circunstancias del caso, no podrá exceder de 72 horas si el imputado se encuentra detenido y en caso contrario, la duración de esta etapa prejudicial puede extenderse de forma indeterminada hasta la obtención de los elementos necesarios para probar la existencia del hecho o la participación del imputado, lo que puede durar varios meses<sup>11</sup>. No obstante lo anterior, la excesiva prolongación de investigaciones sin la presentación de un requerimiento fiscal ha sido sometido a revisión de la Sala de lo Constitucional a través de acciones de hábeas corpus. La resolución de HC5-2003 de la Sala de lo Constitucional estableció que:

“(…) la representación fiscal está en la obligación de cumplir con la pronta justicia, para que el plazo de la investigación no sea excesivamente dilatado que se vuelva irrazonable y como consecuencia genere infracción a la Constitución, pues el plazo para la interposición del requerimiento fiscal ha sido determinado como "en el menor tiempo posible", el cual debe ser proporcional y cumplir con la función crítica en la determinación de la situación del imputado.

Aunado a lo anterior, es importante señalar, que la persecución penal contra las personas imputadas en una acción ilícita no debe durar permanentemente, lo contrario violentaría la protección inherente a un Estado de Derecho. El grado de incertidumbre que genera tal persecución debe ser proporcional a las condiciones objetivas que fundamenten la misma, es decir, a las condiciones que el Estado tiene en la incriminación y persecución penal del acusado. Esto tiene íntima vinculación con el principio constitucional de seguridad jurídica, la cual también implica que la persona acusada de una acción ilícita debe definírsele su situación jurídica lo más pronto posible, para evitar así ese grado de incertidumbre.

La investigación inicial realizada por la representación fiscal, no trata de una amplia y extensa averiguación que comprenda ilimitadamente todos los aspectos del conflicto penal y su definición; por el contrario, es el primer soporte investigativo del fiscal que fundamenta cualquiera de las pretensiones de su requerimiento fiscal. Esta fase de investigación, por lógica, no debe tener un plazo mucho mayor que el de la fase de instrucción en un proceso penal, pues en ésta el fiscal debe continuar la averiguación de los hechos de acuerdo a la estrategia que

inicialmente elaboró; evidentemente se trata de una estrategia flexible, la cual podrá modificar conforme las circunstancias así lo determinen.”

Generalmente esta etapa se desarrollará en forma secreta y reservada, no debido a un impedimento constitucional o legal, pues en un sistema democrático de derecho los actos procesales de la administración de justicia están llamados a ser públicos, sino más bien por razones de orden práctico, pues durante el desarrollo de esta etapa inicial lo normal es que el imputado no esté al tanto de la investigación que se sigue en su contra.<sup>12</sup> En nuestro sistema procesal penal solo el juez puede autorizar la realización de actos de investigación que vulneren los derechos individuales del imputado (intimidad, morada, por ejemplo), no así el investigador o el mismo director de la investigación, el fiscal, quienes tienen limitada esta facultad a muy contadas excepciones, al ser estos dos últimos operadores quienes normalmente conducen esta etapa sin presencia judicial, el universo de posibles actuaciones que puedan realizar se limitaría exclusivamente a aquellas que no vulneren los derechos individuales del imputado.

En esta etapa se puede dar el ejercicio de una facultad muy importante otorgada por el CPP a la FGR, la cual es el *archivo*, regulado en el artículo 246, según el cual, cuando un hecho investigado no puede probarse como delito o no logra individualizarse al posible o posibles autores, es ordenado su archivo en sede administrativa sin necesidad de revisión judicial.

Esta herramienta fue creada como una forma de evitar la acumulación de casos sin resolver que generaba la aplicación absoluta del principio de legalidad procesal. No obstante sus finalidades, no se puede perder de vista que dicha herramienta puede ser utilizada como un instrumento de impunidad mediante la omisión de investigaciones. Para evitarlo, la ley ha previsto la posibilidad de impugnación de esta resolución, sin embargo, ella se realiza ante el fiscal superior, es decir, no escapa de la órbita institucional, lo que cuestiona la imparcialidad del procedimiento.

A la etapa prejudicial le sigue la de formalización de la investigación, *judicial o instructoria*, que inicia desde el momento en que el fiscal comunica al juez de paz la existencia de una investigación en contra del imputado y la necesidad de someterle a un proceso penal (requerimiento) y llega hasta la presentación de la acusación fiscal ante el juez de instrucción en la audiencia preliminar.

Si en la etapa prejudicial las dudas sobre la adecuación penal del hecho o la participación del imputado impedian el total y efectivo despliegue de la actividad penal, en esta etapa el poder punitivo estatal formalmente ha comenzado la persecución de un ciudadano. El relativo marco de discrecionalidad e indefensión de la etapa anterior es ahora intolerable, no solo existe la obligación que el imputado conozca los cargos en su contra, sino también que este cuente en todo momento con un defensor técnico que proteja y apoye sus intereses, aparecen en escena los jueces de paz e instrucción, encargados de controlar que la actividad desarrollada por el fiscal y el investigador se ciña al marco de la legalidad, para luego sopesar si la misma posee

10. Ibid.

11. Todo esto según el artículo 235 CPP reformado, que vino a sustituir a su versión original que limitaba la presentación del requerimiento a 10 días cuando el imputado no hubiese sido detenido, plazo que sería insuficiente en gran parte de los casos, como la investigación de complejos delitos de crimen organizado. Sin embargo, esta reforma también ha sido causal de una gran acumulación de casos activos en sede fiscal, como se verá más adelante.

12. Lo anterior parece estar plasmado en el artículo 236 del CPP, donde se regula que quien tuviera conocimiento de que se sigue una investigación en su contra podrá presentarse ante la FGR debiendo ser escuchado y a que se le informe de la denuncia o de la querrela. Aparentemente el mismo artículo se abre a la posibilidad que el imputado desconozca el estado de la investigación que se sigue en su contra.

la suficiencia para acceder a un debate oral y público. En esta etapa, la actividad investigadora es sometida a un plazo determinado del que no es posible sobrepasarse, salvo excepciones.

### 2.1.1. La dirección funcional de la investigación criminal

Una de las principales innovaciones en la actual legislación procesal fue el traspaso de la dirección de la investigación a manos del fiscal<sup>13</sup>, operador que hasta ese entonces había jugado un papel secundario en la investigación del delito. La también denominada *dirección funcional de la investigación* sigue siendo un concepto difícil de precisar.

Por dirección funcional de la investigación se entiende la facultad que posee el fiscal para controlar y dirigir la investigación hacia la búsqueda de la verdad de los hechos, con el auxilio de la PNC y dentro de determinados márgenes de legalidad.

Si tuviésemos que descomponer la anterior definición hasta llegar a sus elementos constitutivos, tendríamos que quedarnos con dos funciones indispensables: la de dirigir en contenido y forma la investigación y la de controlar, junto con el juez, la legalidad de ésta. Las supuestas razones que justifican esta doble asignación de funciones en manos fiscales se basan en los siguientes supuestos teóricos:

En primer lugar, se supone que el fiscal es quien organiza la forma en que habrá de desarrollarse la investigación y los contenidos que esta deberá cumplimentar, es precisamente porque el fiscal es quien mejor conoce los extremos o variables normativas que deben ser probadas de cara a una petición de persecución o de otra índole ante un tribunal, además es el fiscal quien debe defender dicha acreditación, lo justo es entonces, que sea el fiscal quien decida qué extremos delictivos deben ser probados y la forma de investigarlos.

En alguna medida, este supuesto puede llevar a una concepción errónea en la cual, la asistencia policial solamente es un instrumento pasivo a la orden del fiscal. Sin embargo, la práctica demuestra que una parte de la iniciativa de investigación corre por cuenta de los investigadores policiales, de hecho, gran parte de las investigaciones inician directamente en sede policial. La investigación técnica policial requiere y demanda determinadas experticias y conocimientos que pueden escapar de la formación de los fiscales. En este sentido, esta concepción, que es una visión excesivamente protagónica de la labor fiscal, no debe absolutizarse, pero debe reconocerse el papel fundamental del fiscal en determinar las necesidades de investigación en términos probatorios y como el *traductor* o sintetizador de un cúmulo de información obtenida por las investigaciones en un argumento racional y verificable para fundamentar una petición normativa y la continuación o no del caso.

Por otro lado, el control fiscal sobre la legalidad de la investigación se justifica por la naturaleza de la misma. Los actos de investigación son una manifestación de la maquinaria punitiva estatal contra el ciudadano que se presume inocente, la acentuada desproporción en la relación exige un sistema de vigilancia y control tan rígido y consistente como sea posible, el control

fiscal sobre la legalidad de la investigación es tan solo una parte de este sistema, complementada con el control judicial.

Es necesario aclarar que la facultad directora de la investigación se limita estrictamente a la función de investigar, fuera de ésta, el fiscal no puede tomar ningún tipo de decisión sobre la organización o estructura administrativa de la policía de investigaciones o sus recursos y humanos, cuestión que sin duda se debe a la diferente ubicación institucional a la que responde la PNC, adscrita al Órgano Ejecutivo, frente a la FGR, un órgano independiente.

A pesar de lo anterior, no siempre es fácil realizar la delimitación entre decisiones estrictamente organizativas o administrativas con las relativas a la investigación, la decisión sobre qué investigador debe estar en cada caso es un ejemplo de ello, que a pesar de parecer una función administrativa o relativa a la organización del personal, y por tanto asignada al Órgano Ejecutivo, afecta directamente la investigación.

Las matizaciones que se han dado sobre la denominada *dirección funcional*, relativas al mito del absoluto control fiscal de ésta, tanto operativo como institucional, han llevado actualmente a relativizar esta denominación y buscar nuevas formas de conceptualización y forma de estructuración de las tareas de investigación criminal, reconociendo los diferentes perfiles institucionales a la vez de enfatizar el carácter interagencial de su actividad.

### 2.1.2. Principios y límites a la investigación criminal

El primer límite que regula la investigación criminal es el principio de objetividad en la investigación fiscal<sup>14</sup>, que obliga al acusador a extender su actividad de dirección a la búsqueda tanto de elementos probatorios de cargo como aquellos que sean de descargo; el principio de objetividad fiscal no es más que una extensión del fin mismo al que se debe este operador, que lejos de representar las pretensiones de particulares, representa la del Estado mismo consistente en conocer la verdad objetiva de los hechos. Si el fiscal se debe al desinteresado fin de alcanzar una versión objetiva, lo mínimo exigible parece ser que su labor se desenvuelva de la forma más objetiva posible.

Uno de los puntos más álgidos de este principio es la delimitación de los contornos que posee esta obligación, para algunos basta que el acusador remita tan pronto como sea posible la evidencia de descargo a manos de la defensa, para otros a lo anterior se adiciona la obligación fiscal de presentar los elementos de descargo en la audiencia oral correspondiente junto al curso procesal más congruente con dichas indagaciones.

Si bien es cierto, el fiscal tiene la obligación oficiosa de investigar la evidencia que pueda surgir de descargo, por razones de orden práctico esta búsqueda no puede extenderse a “todos” los elementos exculpatorios que aparezcan en el curso de la investigación (piénsese en el incontable número de hipótesis que pueden surgir a favor del imputado en un proceso cualquiera, esto sin contar las que de mala fe podría proponer el defensor o imputado con el objeto de

13. Según el artículo 193 numeral tercero de la Constitución, al Fiscal General de la República le corresponde “(...) dirigir la investigación del delito con la colaboración de la Policía Nacional Civil en la forma que determine la ley”, según el artículo 83 del CPP “Corresponderá a la Fiscalía General de la República dirigir la investigación de los delitos y promover la acción penal ante los jueces y tribunales.”

14. El principio de objetividad está plasmado en el Art. 238 CPP, y literalmente dice: “El fiscal extenderá la investigación no solo a las actuaciones de cargo sino también a las de descargo del imputado”, de igual forma se fundamenta en el artículo 84 CPP, que permite ampliar la investigación en procura de los elementos que permitan fundamentar la acusación o pedir el sobreseimiento.

dilatar el proceso), los recursos con los que cuenta la parte acusadora sencillamente son insuficientes para responder satisfactoriamente a todas estas suposiciones; el deber de objetividad fiscal solo debería extenderse a aquellas diligencias de investigación que favorezcan al imputado y que surjan directamente del curso mismo de la investigación fiscal.

De lo anterior surge como mínimo para la parte acusadora, un forzoso deber de lealtad y colaboración con la defensa, que como mínimo exige la remisión de prueba de descargo del fiscal a la defensa, si el fiscal por razones de orden práctico no puede cubrir todas las líneas de investigación favorables al imputado (mismas que teóricamente debe abordar), lo menos que puede hacer es auxiliar a que otros de buena fe, como la defensa técnica, lo hagan.

El segundo límite impuesto a la actividad fiscal lo constituye el principio de transparencia y legalidad, según el primero el fiscal está obligado a actuar conforme a pautas y procedimientos claros y conocidos que eviten la arbitrariedad de sus integrantes, el segundo obliga al fiscal a sujetarse al mandato de la ley en todo momento, una de las principales manifestaciones de este principio consiste en la obligación, dentro de las labores de investigación, a ceñirse a la realización de aquellas diligencias que no vulneran derechos fundamentales del imputado, salvo las excepciones casos en que el juez así lo haya dispuesto.

## 2.2. Políticas de persecución penal y de investigación criminal

Las funciones estatales como la persecución penal y, dentro de ella, la investigación criminal, no pueden ser ejercidas sin un mínimo de planificación global, pues lo limitado de los recursos y lo amplio de las demandas que atienden, obligan a la adopción de criterios de racionalidad para el logro de objetivos y metas. Esta planificación abarca el plano de los recursos y el de las decisiones a tomar para el logro de los objetivos explícitos de las instituciones.

Un manejo reactivo, no planificado de la gestión institucional redundará en menor eficacia y eficiencia, así como en la débil capacidad de cumplimiento de los mandatos establecidos, perdiendo a su vez, credibilidad social y legitimidad.

La organización y ejecución de funciones estatales a través de procesos de planificación basados en objetivos es lo que se denomina *política pública*. Las políticas públicas tratan la gestión de grandes áreas de problemas o demandas, mediante metodologías racionales de inversión de recursos, planificación y establecimiento de prioridades, objetivos y metas. Esto, que resulta casi obvio, no siempre ha sido así e inclusive, aún muchas áreas de trabajo en diversos ámbitos funcionan más o menos de manera reactiva, generando instituciones débiles. Esta debilidad tendría como indicadores principales, por ejemplo, la falta de mecanismos de producción y análisis de información y planificación, la poca sensibilidad de las acciones institucionales respecto de las demandas sociales y la ausencia de evaluación sistemática de resultados<sup>15</sup>.

Según Lahera, las políticas públicas son:

“(…) cursos de información, relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la

15. Amaya Cobar, Edgardo y Gustavo Palmieri, “Debilidad institucional, impunidad y violencia” en PNUD, *Violencia en una sociedad en transición, Volumen II. Ensayos*. PNUD, San Salvador, 2000. Pág. 80.

comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.<sup>16</sup>

Según la definición citada, la producción y análisis de información constituyen el eje fundamental para la generación de políticas públicas, además de señalar la participación de agentes extra institucionales en la elaboración, diseño o evaluación de estas políticas. Estos elementos son aplicables en el marco de las políticas que ejecutan los ministerios públicos, o en nuestro caso, la FGR, de cara a sus fines explícitos más conocidos como la persecución penal y la investigación criminal.

Sin embargo, en nuestro contexto, la debilidad de las instituciones de justicia frente a los procesos de reforma procesal penal, se ha mostrado en la medida que no han logrado suficientemente articular metodologías adecuadas de trabajo acordes con los nuevos desafíos y roles asignados con la reforma y las crecientes demandas sociales de servicio.

Un estudio que evaluaba el desarrollo de la reforma procesal penal en el año 2002 concluía:

“La ausencia de análisis y evaluación sobre la reforma (...) ha generado una débil visión sobre la racionalización de la persecución penal y aplicación de la justicia, manteniendo en buena medida una gestión reactiva y sin claros procesos de gestión de los ingresos (...).

En este punto de necesidad de apoyo técnico también juega un papel importante la elaboración de pautas de racionalización de labores principalmente por parte de la Fiscalía General de la República en el sentido que existe una fuerte demanda de trabajo que es necesario manejar, en ese sentido tienen que explotarse al máximo las salidas existentes para evitar llevar casos a otras etapas.

El fortalecimiento y mejora de los sistemas de trabajo, coordinación y comunicación en materia de investigación criminal sigue siendo una deuda pendiente de cumplir por la reforma judicial, la ausencia de análisis e investigación sobre las implicaciones e incidencia de la investigación criminal en el marco del proceso penal han sido desplazadas (...)<sup>17</sup>

Tal como ha sido expuesto por diferentes evaluaciones de los procesos de reforma en América Latina, una de las características principales de los nuevos procesos penales de inspiración acusatoria se basaron en el traslado de las facultades de acción penal y persecución que el juez tenía en el marco del sistema inquisitivo, a manos de los Ministerios Públicos, en el caso salvadoreño, a la Fiscalía General de la República. Sin embargo, lo que la evidencia empírica ha mostrado es que en la mayoría de casos de reformas judiciales, este traslado, también lo fue de los métodos y rutinas judiciales, ahora, transplantadas hacia otra sede<sup>18</sup>.

El esquema del sistema judicial previo a la reforma, imponía un principio de legalidad procesal, por el cual, toda noticia criminal debía ser objeto de acción penal, lo cual establecía,

16. Lahera, Ignacio, *Introducción a las políticas públicas*, Fondo de la Cultura Económica, México, 2002. Pág. 13.”

17. Amaya Cobar, Edgardo, “Informe de seguimiento de la reforma procesal penal en El Salvador”, Centro de Estudios de Justicia de las Américas/Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, publicada en la Revista Centroamericana Justicia Penal y Sociedad, N° 19, julio-diciembre 2003. Págs. 395-396.

18. Riego, Cristián, “Informe comparativo. Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina” en Revista Sistemas Judiciales, Año 4, N° 8. Pág. 11.

obligatoriamente una metodología de administración del trabajo de tipo reactivo y acumulativo. A lo anterior se debe sumar la inexistencia de vías normativas de descongestión inmediata, por lo que, en su mayor parte, la carga de trabajo recibida era objeto de algún tratamiento, diluyendo las energías institucionales. Esta lógica de trabajo fue la que, en alguna medida, los Ministerios Públicos adoptaron al momento de la reforma<sup>19</sup>.

Sin embargo, la visión de la reforma, en términos generales, ha estado más basada en la idea de estrategia, de racionalidad, y en coherencia con lo anterior, se ha partido del supuesto que materialmente es imposible dar igual tratamiento a todos los casos, y que es necesario concentrar de mejor manera las energías institucionales para los casos más graves o de mayor interés social.

Por ejemplo, se concede a la Fiscalía facultades de gran discrecionalidad: el archivo de causas investigadas, su desestimación o la aplicación de criterios de oportunidad<sup>20</sup>. Estas medidas, entre otras, introducidas como herramientas de descongestión de la administración de justicia y de aplicación racional del derecho penal.

Este sentido de estrategia que contenía el proceso de reforma de la justicia penal es la clave para entender a la persecución penal y a la investigación criminal como necesarios objetos de políticas públicas, en el sentido que ésta debe conjugar los elementos que hemos enunciado antes: facultades y mandatos legales, demandas sociales, prioridades, recursos institucionales y gestión.

Algunos de los criterios rectores de esta política, deben ser la racionalidad y la eficiencia: cómo invertir los recursos y energías institucionales en los casos de mayor importancia social y con la mejor respuesta posible a las demandas procesadas.

Esto supone múltiples tensiones. En el caso de adopción de medidas discrecionales de la persecución penal una primera cuestión es si el caso conocido puede ser objeto de investigación y proceso penal o no, tanto desde el punto de vista material (posibilidad de que la investigación rinda como resultado básico un posible o posibles autores) como desde el punto de vista del interés del público, es decir, si el hecho denunciado y su impacto ameritan la inversión de recursos y energías institucionales en su investigación y procesamiento. Por ejemplo, ¿es viable y racional para la FGR invertir el tiempo de un fiscal, investigadores policiales, dactilógrafos, perimetristas, fotógrafos (y sus respectivos equipos e implementos) en la resolución de un caso de hurto de audio de un vehículo? De estas cuestiones básicas se deriva una primera decisión relativa a la de archivar un caso o mantenerlo activo e investigarlo.

En contextos donde se reconocen las facultades de criterios de oportunidad o desestimación, en los casos donde se ha identificado a un presunto responsable, nuevamente, dependiendo

19. Ibid. Véase también: Duce, Mauricio, "El Ministerio Público en la reforma procesal penal" en Revista Sistemas Judiciales, Año 4, N° 8, 2005. Publicación del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Págs. 65-82.

20. Es necesario destacar la diferencia entre medidas o facultades discrecionales y las salidas alternas, que suelen ser confundidas o usadas como categorías indistintas sin embargo, las primeras, como su nombre lo indican, operan en el ámbito de decisionabilidad del Estado de cara a la búsqueda de eficiencia y eficacia en la persecución penal. Por su lado, las salidas alternas tienen una orientación más ligada a la voluntad de las partes que a la del Estado (aun y cuando, también pueden ser útiles a sus intereses) En este caso, las salidas alternas no son, en principio, formas de mera descongestión, sino que pretenden también constituirse como una mejor respuesta al conflicto penal donde operan. Aquí solamente nos ocuparemos de las facultades discrecionales y su relación con la política de persecución penal.

de la intensidad e impacto de los hechos y la dañosidad de estos, la FGR también enfrenta una tensión similar a la anterior, aunque ahora complejizada por una multiplicidad de alternativas de tipo normativo, político-criminales y económicas.

En el plano normativo el ámbito de juego es más restringido. En el plano político-criminal, el fiscal debe valorar si la respuesta a adoptar es la mejor de acuerdo a los fines de la persecución penal en contraste con las expectativas sociales y de la víctima, en conjunción con esto, entran también las consideraciones económicas de costos-beneficios sobre la actuación fiscal, sobre sí la procesabilidad de determinado hecho de ínfimo impacto requiere una inversión de recursos mucho mayor al daño original y el resultado a obtener no es compensable con el esfuerzo producido.

La política de persecución penal, no es una simple configuración producto de un conjunto de decisiones espontáneas, por el contrario, tiene un carácter prescriptivo, es decir, un conjunto de principios, criterios y reglas de organización y aplicación genérica para los casos que ingresen.

La reforma de la justicia penal ha supuesto un importante desafío de transformación de la Fiscalía, no solo por sus funciones y alcances desde el punto de vista normativo, sino también por las necesidades de convertir el ejercicio de esas funciones en una práctica sistematizada y organizada bajo ciertos parámetros institucionales, normativos, económicos y político criminales acorde a la orientación de esa nueva forma de paradigmas generados por la reforma.

Necesariamente este esquema de organización institucional afecta el funcionamiento del sector investigación criminal, en tanto éste debería de encontrarse en función de las prioridades y objetivos de la política de persecución penal. De esta manera, la inversión de recursos, gestión de necesidades y esfuerzos estaría regida por la mencionada política. No obstante lo anterior, es necesario que existan acuerdos interinstitucionales en esta definición, para evitar contradicciones substanciales con la política de seguridad pública.

### 2.3. *La investigación criminal y la seguridad pública*

Existe una relación necesaria entre la gestión de la seguridad pública y la investigación criminal, aunque muchas veces se tiende a sobredimensionar los alcances de la investigación y su impacto sobre la cuestión de la inseguridad. Como ha sido dicho anteriormente, solo una parte de los delitos que ocurren en la realidad son denunciados a las instancias de justicia y de éstos, una proporción menor recibe respuesta efectiva. En este sentido, la capacidad del sector investigación criminal esta en función de estas condiciones estructurales.

Es necesario sentar como premisa que es materialmente imposible y económicamente inviable dedicar recursos de investigación criminal a todos los hechos ingresados a los sistemas de justicia penal. Tal como ha sido planteado, el sistema tiene mecanismos, expresos o tácitos, de selección de casos<sup>21</sup>, otorgando recursos de acuerdo a esos criterios.

21. En este sentido: Riego, Cristián, "Las reformas judiciales y la seguridad ciudadana", en Revista Perspectivas en política, economía y gestión, Vol. ., N° 1, año 1999, editada por la Universidad de Chile. Pág. 47.

No obstante lo anterior, el desarrollo de una investigación criminal con visión estratégica puede ser una herramienta útil para resolver demandas ciudadanas de gran impacto por su gravedad o por su afectación a la calidad de vida de las personas.

Tradicionalmente se hace una separación tajante de las tareas de prevención, represión y reinserción, que en la práctica están entrecruzadas, por ejemplo, la aplicación de una salida alterna a un imputado primerizo tiene fines de reinserción, pero es una decisión tomada en el ámbito de la represión de una infracción. De la misma manera, una intervención conjunta de la Fiscalía y la Policía, focalizada en una comunidad para atrapar a los distribuidores locales de droga, pues el consumo de ésta genera pleitos, enfrentamientos e intimida a los habitantes, es una respuesta represiva que tienen fines preventivos.

Algunas de las medidas en que la investigación criminal genera utilidades a la seguridad pública es a través de la producción de información que contribuya a la geo-referenciación del delito y la producción de inteligencia sobre el fenómeno criminal para la toma de decisiones. Esto supone el desarrollo de sistemas de información capaces de proveer de datos a los analistas.

Existen delitos cotidianos que vistos individualmente no pueden ser resueltos y eventualmente una denuncia sería archivada administrativamente. No obstante, una investigación de conjunto, relacionando casos, sospechosos y evidencias podría eventualmente conducir al descubrimiento de un mercado delictivo sobre el que es necesario intervenir, por ejemplo, mercados de cosas hurtadas.

Otra forma de articular las tareas de investigación criminal con las de seguridad pública es a través de lo que en otras experiencias se ha conocido como *intervenciones focalizadas*, las cuales han demostrado ser efectivas en espacios locales y sin efectos de traslado o movilización de delitos a otros lugares. Estas intervenciones, se aplican en un lugar determinado que presenta un problema de prácticas criminales que afecta la calidad de vida de sus habitantes. La intervención consiste en un acuerdo entre la policía y la fiscalía para investigar y someter a proceso a los sospechosos de participar en acciones delictivas en esa zona, asegurando su procesamiento efectivo.

Más allá de estas formas concretas de participación y colaboración de la Fiscalía en tareas de seguridad pública, ésta tiene sobre sus hombros una enorme responsabilidad de dar mensajes concretos de efectividad a la sociedad. La capacidad de responder a las expectativas más importantes de la agenda públicas sobre la aplicación de la justicia penal es el desafío permanente de los Ministerios Públicos.

En este sentido, aunque se reconoce que la investigación criminal tiene un impacto limitado en la totalidad de hechos delictivos que se suscitan en una sociedad, la credibilidad de ésta y de la persecución penal se basa en resultados muy concretos, es decir, éstas dan una respuesta de un fuerte componente simbólico, por el cual validan la vigencia de la normativa estatal<sup>22</sup> y la legitimidad de las instituciones como espacios de gestión de la conflictividad.

22. Véase: Riego, Cristián, Op. Cit., Pág. 54

### 3. Antecedentes

Durante la vigencia del Código Procesal Penal de 1974, precedente a la actual legislación procesal de 1998, la investigación del delito fue, a grandes rasgos, una actividad carente de técnica, ritualista, y sobre todo, irrespetuosa de los derechos del imputado, a lo que debe agregarse, su desarrollo en un ambiente de polarización y conflictividad político-social que tuvo importantes implicaciones en el papel de la justicia salvadoreña, la que fue calificada como pasiva ante importantes y sistemáticas violaciones a derechos humanos del contexto histórico<sup>23</sup>.

El abordaje que haremos de los antecedentes de la investigación que presentamos, se hará en esas dos perspectivas, una, la normativa-institucional, orientada a la explicación de las características y efectos de la legislación procesal penal y, por otra, una perspectiva histórica-institucional del diseño de investigación del delito antes de los Acuerdos de Paz y de la reforma de la legislación penal y procesal penal de 1998.

#### 3.1. La investigación criminal en el proceso penal de 1974

El modelo procesal vigente desde 1974 hasta el 20 de abril de 1998, respondía a un sistema mixto inquisitivo. Los procesos (a excepción del verbal) estaban divididos en dos etapas, la de instrucción y la de plenario (juicio) La fase de instrucción poco a poco dejó de ser una etapa preparatoria para afirmarse como la etapa principal del proceso, convirtiendo así al plenario, en un momento accesorio.

A esta inversión de valor de las etapas, dando centralidad a la instrucción, se sumaba la excesiva escrituralidad del proceso, que generalmente carecía de mediación entre las partes así como de falta de celeridad y de publicidad, consecuentemente, falta de mecanismos efectivos de control sobre la calidad de la información recolectada, como de su validez de acuerdo a estándares de protección básicos como las garantías procesales.

El juez en este sistema procesal era quien dirigía la investigación, la cual delegaba directamente en los cuerpos policiales de la época. Distintos autores han coincidido en señalar que la investigación criminal en el contexto latinoamericano fue siempre una “herramienta marginal”<sup>24</sup> situación en la que confluyeron dos circunstancias que también se repitieron en nuestro país y que ya hemos mencionado en este documento: la existencia de un sistema inquisitivo, secreto, que no permitía controlar efectivamente la calidad de la investigación ni el respeto de los derechos de los imputados por parte de los jueces, de tal manera que era una puerta abierta para los abusos y por otro lado, un clima de polarización o conflictividad política y social que basaba sus criterios de efectividad en términos ideológicos, orientado a la conflictividad política, y no en términos técnicos. Todo esto atrofió las capacidades de investigación de los cuerpos policiales de la región<sup>25</sup>.

23. Véase: Comisión de la Verdad. *De la locura a la esperanza. Informe de la Comisión de la verdad y reconciliación para El Salvador*, Consejo de Seguridad S/25500, Naciones Unidas, 1993. Pág. 189.

24. Palmieri, Gustavo, *Investigación Criminal*, Washington Office on Latin América, Washington D. C., 1998. Pág. 2.

25. Véase: Ibidem. Pág. 2-3. En el caso salvadoreño, un argumento casi idéntico es planteado por Costa, Gino, *La Policía Nacional de El Salvador (1990-1997)*, UCA editores, San Salvador, 1999. Págs. 57- 60.

### 3.2. *Los cuerpos de investigación criminal pre-acuerdos de paz*

El esquema de investigación criminal antes de los Acuerdos de Paz, se encontraba fraccionado en diferentes instituciones y organismos. La normativa procesal penal de 1974, reconocía como *órganos auxiliares de justicia* a la Guardia Nacional, a la Policía Nacional, a la Policía de Hacienda, a la Dirección General de Renta y Aduanas, a las Administraciones de Rentas y sus dependencias (Art. 11 CPP 1974) Es de hacer notar que los primeros tres cuerpos mencionados, estaban circunscritos a la Fuerza Armada, es decir, eran cuerpos militarizados.

Existía además, un Instituto de Policía Científica, que se encargaba de las pericias encargadas por el Órgano Judicial o la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos (CIHD)

La CIHD, era un cuerpo especializado de investigaciones, creada en 1985, como un organismo colegiado dirigido por el ministro de Justicia, el viceministro del Interior y un funcionario nombrado por el Presidente de la República. La CIHD estaba encargada de la investigación de hechos de *relevancia social*, básicamente, aquellos con vinculación política o similares, los cuales estaban sujetos al criterio de la Comisión. Contaba con una Unidad Ejecutiva, nombrada a propuesta de los titulares de la Comisión y ratificada por el entonces ministro de Defensa y Seguridad Pública. Ésta Unidad Ejecutiva, contaba con un cuerpo de asesoría jurídica, también nombrado por el ministro de Defensa y Seguridad Pública. El supuesto control civil de la CIHD se veía truncado debido a la incidencia fundamental que tenía el ministro de la defensa, lo cual implicaba una clara militarización de esta entidad.

El área de Investigaciones de la CIHD, estaba compuesta por 27 miembros de extracción militar, entrenados por el FBI, cuyo sostenimiento venía de los presupuestos de las fuerzas de seguridad existentes. En 1987, se puso en funcionamiento la Unidad Forense de la Comisión, como apoyo científico a las labores que ésta realizaba<sup>26</sup>.

### 3.3. *Acuerdos de Paz, investigación criminal y reforma judicial*

Con los Acuerdos de Paz de 1992 se rompió con el conflictivo ambiente político social que generó muchas de las motivaciones que dieron paso a la distorsión de la investigación criminal y se puso en evidencia la incapacidad de este esquema institucional para enfrentar los problemas de criminalidad de la posguerra.

El impulso recibido para el proceso de reforma judicial desde los acuerdos, fortaleció la iniciativa de un nuevo y moderno modelo de investigación donde fuera el fiscal el director de ésta, y no el juez, pero que también se presentara como una alternativa a los abusos y violaciones a derechos humanos que estas estructuras habían provocado en el pasado.

Las evaluaciones hechas sobre la efectividad del sistema de justicia penal en el marco de la legislación de 1974 (CORELESAL), destacaban, ya en 1990, la necesidad de mejorar la calidad de una débil investigación criminal mediante el desarrollo de métodos técnicos científicos y la creación de instancias especializadas de investigación criminal, diferentes e independientes de los entonces cuerpos de seguridad pública<sup>27</sup>.

26. Véase country book El Salvador, biblioteca del Congreso de los Estados Unidos: [http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+sv0136\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+sv0136))  
27. Cfr. Comisión Revisora de la Legislación Salvadoreña (CORELESAL), *Problemática de la Administración de Justicia en El Salvador*. Documento oficial, Sin datos editoriales, San Salvador, 1990. Págs. 96-99.

En concordancia con lo anterior, durante el proceso de negociación que originó los Acuerdos de Paz de 1992, en el acuerdo de México de 1990 se dio paso a un proceso de reforma constitucional que se convertiría en el andamiaje normativo e institucional de la transición. Dentro de los acuerdos de reforma adoptados por la Asamblea Legislativa, se encontraba una importante propuesta de transformación del sistema de investigaciones la cual se encontraba plasmada en la reforma del artículo 193 de la Constitución, relativo a las funciones del Fiscal General de la República, de la siguiente manera:

“3°. Dirigir la investigación del delito, y en particular de los hechos criminales que hayan de someterse a la jurisdicción penal. A tal fin, bajo la dirección de la Fiscalía General de la República funcionará un Organismo de Investigación del Delito, en los términos que defina la ley. Ello no limita la autonomía del Juez en la investigación de los hechos sometidos a su conocimiento. El Organismo de Investigación del Delito practicará con toda diligencia cualquier actuación que le fuere requerida por un Juez para los propósitos señalados.”

La reforma citada hacía una importante modificación al otorgar al Fiscal la dirección de la investigación del delito, dotando al diseño constitucional de la investigación criminal de una inspiración acusatoria, es decir, creando una instancia persecutora diferente a la judicial. Sin embargo, el mismo artículo aún mantenía las facultades de investigación de los jueces.

También la reforma citada hacía mención de un Organismo de Investigación del Delito bajo la dirección del Fiscal General, iniciativa en la que CORELESAL trabajó y se plasmó en un *Anteproyecto de Ley del Organismo de Investigación del Delito*<sup>28</sup>, de hecho, la Exposición de Motivos de dicho documento hacía referencia expresa al texto constitucional modificado<sup>29</sup> y se establecía una dependencia orgánica de dicho organismo a la FGR, es decir, se planteaba la necesidad de dotar a esta institución de un cuerpo propio de investigaciones y de respaldo técnico científico para tales fines.

Sin embargo, el proceso de reforma policial que dio paso a la creación de la Policía Nacional Civil de El Salvador, no siguió esta lógica. Los Acuerdos de Paz, en lo relativo a la institución policial, dentro de su diseño orgánico, la dotaron de una División de Investigaciones Criminales. Posteriormente, la ley que estableció a la PNC, también agregó la División Antinarcoóticos<sup>30</sup>. Al final se adoptó la decisión de entender que esa instancia de investigaciones a la que se refería la Constitución era el área de investigaciones de la PNC. Lo que significaba que el área de investigaciones policiales quedaría como una dependencia del Ejecutivo<sup>31</sup> y no de la FGR, como lo sugería la Constitución y cómo se orientaba el proyecto de ley sobre el organismo de investigación del delito.

28. Ministerio de Justicia, *Anteproyecto de Ley del Organismo de Investigación del Delito*. Versión mimeográfica, sin datos editoriales, San Salvador, 1990.

29. Ibid. Pág. 9.

30. Originalmente, según Gino Costa, el plan inicial trazado por la Misión Técnica para la Creación de la Policía Nacional Civil en El Salvador, había planteado que la División de investigaciones criminales tendría también competencia en las materias relativas a narcotráfico, la posterior aditación de la División Antinarcootráfico al diseño de la PNC tendría intenciones de mantener intacta la estructura previamente existente, denominada Unidad Ejecutiva Antinarcootráfico (UEA), bajo el mando de personal de extracción militar y con financiamiento y entrenamiento de la cooperación estadounidense. Cfr. Costa, Gino, Op. Cit., Págs. 262-265. Ver también, Rodés, Jesús, et Al. *Informe de la Misión Técnica para la creación de la Policía Nacional Civil en El Salvador*. Versión Mimeográfica, sin datos editoriales, 1991.

Por otro lado, la estrecha vinculación entre la impunidad y las violaciones a los derechos humanos de la población en los estadios previos y durante el conflicto armado salvadoreño, fue puesta de manifiesto tanto en el Informe de CORELESAL<sup>32</sup> como en el Informe de la Comisión de la Verdad creada por mandato de los Acuerdos de Paz, situación que recibió, en las conclusiones de este informe, una recomendación especial:

“[La Comisión] considera necesario poner énfasis en un tema que ha estado profundamente vinculado con la impunidad que ha acompañado a los graves hechos de violencia de los que da cuenta este informe, como lo es el de la investigación del delito. Se recomienda, en primer lugar, que se haga el mayor esfuerzo para poner en práctica cuanto antes el mecanismo de investigación del delito convenido en los acuerdos de paz y que supone la acción mancomunada de la Policía Nacional Civil y la Fiscalía General de la República. (...) En segundo término, la Comisión recomienda la disolución de la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos, cuya misión fue la cobertura de graves violaciones de derechos humanos durante el período investigado.<sup>33</sup>

No obstante esta recomendación, durante la creación de la PNC, ocurrieron hechos atentatorios para la constitución de la nueva institución. Las partes acordaron el traslado de personal de la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos (CIHD)<sup>34</sup> y de la UEA a la División de Investigaciones Criminales y a la División Antinarco tráfico de la nueva PNC respectivamente, lo cual no estaba contemplado en el Acuerdo de Paz, sino en un acuerdo posterior, en el que se aceptaba la entrada del personal pero no se habían establecido los términos en que esta se llevaría a cabo<sup>35</sup>. Esto tuvo un significado político importante, pues era reconocer las dificultades para impulsar un nuevo cuerpo policial desde cero, obviando la capacidad acumulada de los predecesores, pero también significó ceder ventaja a quienes, con dicho argumento pretendían cooptar la nueva institución y plegarla a sus intereses particulares y seguir gestionando las estructuras de seguridad e investigación como tradicionalmente se había hecho en el pasado.

ONUSAL señaló que ese traslado había sido irregular. Se otorgaron grados sin cumplir con los requisitos para su obtención, además, se distribuyeron cargos preferentemente entre personal proveniente de la PN o la CIHD, violentando el equilibrio de acuerdo a las proporciones pactadas y anulando las posibilidades de los graduados de la ANSP que no tuvieron participación en el conflicto. De hecho, en la División Antinarco tráfico no había participación de ninguno de estos<sup>36</sup>. Todas estas irregularidades habrían sido promovidas por el primer Subdirector General de Operaciones de la PNC, un militar en retiro, hombre protegido del GOES, y para algunos, apoyado por la Embajada de los Estados Unidos<sup>37</sup>, pero la acumulación de denuncias

y la presión de la ONUSAL sobre ellas produjeron la renuncia de éste y del Director General de la PNC en 1994<sup>38</sup>.

En este tema, se señala que el GOES tenía especial interés en que los militares logran hacerse con las posiciones más importantes y claves de la institución policial, lo que coincidía con el de la Embajada de los Estados Unidos por su particular interés de conservar los cuadros que ellos habían entrenado en la lucha contra el narcotráfico<sup>39</sup>. Este traslado de personal significó la introducción defectos y lastres del pasado en la PNC, lo cual afectó gravemente su desarrollo posterior, pese a los esfuerzos que se realizaron en ese momento para corregir las irregularidades ejecutadas.

En este período, uno de los aspectos que marcó el proceso de desarrollo de las instituciones de seguridad pública fue la manipulación desde el entonces Ministerio de Seguridad Pública (MSP)<sup>40</sup> en asuntos de despliegue, administración y operaciones de la PNC. Esto fue objeto de múltiples críticas, pues en ocasiones, alteraba la cadena de mandos interna. Por otro lado, también se señalaba la ausencia de una coordinación en Seguridad Pública y la incapacidad o ausencia de voluntad del MSP por impulsar una política de seguridad integrando las instituciones a su cargo<sup>41</sup>, por el contrario, evidenciaba una tendencia hacia el manejo de la institución de acuerdo a criterios políticos.

También en este período se dieron casos de unidades parapoliciales involucradas en investigaciones de casos de alguna relevancia actuando con el consentimiento del Estado. El precedente más importante es la *Unidad de Análisis* que había sido creada por el entonces Ministro de Seguridad Pública, la cual no aparecía en ningún organigrama institucional. La Unidad estaba conformada por personal de los antiguos cuerpos de investigación y no tenía controles de su actuación. Esta Unidad fue detectada por la Unidad de Control de la PNC. De ella también dio cuenta la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), la que develó su forma de actuación, denunciado su existencia como instrumento de encubrimiento en algunos casos importantes<sup>42</sup>. La *Unidad de Análisis* fue disuelta luego de una fuerte presión política interna y de la ONU.

Paralelo a esto, se dieron evidencias de manejos interesados de las capacidades de investigación criminal mediante el debilitamiento del Departamento de Investigación del Crimen Organizado (DICO) surgido de las recomendaciones del denominado Grupo Conjunto<sup>43</sup>. El trabajo del

38. Costa Gino, *La Policía...*, Cit. Pág. 258-261.

39. Samayoa, Op. Cit., Pág. 645.

40. Durante la administración del Presidente Armando Calderón Sol (1994-1999) éste creó el Ministerio de Seguridad Pública, el cual asumía las tareas que originalmente habían sido realizadas por el Viceministerio de Seguridad Pública del Ministerio del Interior. El Ministro de Seguridad Pública durante dicho período fue el Señor Hugo Barrera.

41. FESPAD/CEPES, *Informe seguridad pública y derechos humanos. El Salvador 1997*. FESPAD ediciones, San Salvador, 1998. Pág. 70.

42. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Resolución 00725-95. Caso García-Prieto.

43. Durante el transcurso del proceso de paz se dio un incremento de violencia política, especialmente en el segundo semestre de 1993, el cual dejó como saldo la muerte de algunos dirigentes del FMLN, atentados contra otros miembros de la ex guerrilla así como también a miembros del partido ARENA. Esta situación dio paso, por iniciativas de la ONU y el GOES, a la creación de un denominado Grupo Conjunto para la investigación de Grupos Armados ilegales con motivación política, una entidad ad hoc para la investigación de las actividades de los Escuadrones de la Muerte durante los inicios del proceso de paz. Este grupo fue establecido el 8 de diciembre de 1993. Véase ONU, “Establecimiento del grupo conjunto para la investigación de grupos armados con motivación política” en *Ejecución de los Acuerdos de Paz en El Salvador. Recalendarizaciones, acuerdos complementarios y otros documentos importantes*, ONU, San Salvador, 1997. Págs. 41-69.

31. Este cambio no resultó inocente, lo que se reflejó en los esfuerzos por parte del GOES por copar las instancias de investigación criminal con personal de su confianza, provenientes de las antiguas estructuras de investigación. Sin embargo, esta circunstancia escapa de los objetivos de este documento, para mejor y mayor información puede verse, por todos, Costa, Gino, Op. Cit.

32. CORELESAL, Op. Cit. Págs. 85 - 86.

33. Comisión de la Verdad para El Salvador, *De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador*. Naciones Unidas, New York, 1993. Pág. 195.”

34. El acuerdo que posibilitaba su traslado a la PNC fue previo a la publicación del Informe de la Comisión de la Verdad.

35. El FMLN había interpretado que el acuerdo solo daba la posibilidad de contratar este personal en calidad de asesores, pero sin escalafón policial. Costa, Gino, *La Policía ...*, Pág. 297.

36. ONU, “Informe sobre las irregularidades de la PNCe y el funcionamiento de la ANSP presentado por ONUSAL el 15 de julio de 1994 en cumplimiento del acuerdo complementario del 19 de mayo de 1994”, en ONU, *Ejecución de los Acuerdos de Paz en El Salvador. Recalendarizaciones, acuerdos complementarios y otros documentos importantes*, ONU, San Salvador, 1997. Págs. 71-74.

37. Samayoa, Salvador. El Salvador: la reforma pactada. UCA Editores, San Salvador, 2002. Pág. 646.

DICO fue socavado justo cuando empezaba a dar importantes resultados en hechos de gran relevancia, especialmente donde se veían involucrados miembros de la misma Policía en casos de posibles ejecuciones sumarias sistemáticas de pandilleros y delincuentes<sup>44</sup>.

Sin embargo, a pesar del negativo precedente de la *Unidad de Análisis*, la ocurrencia de sonados casos de secuestros que fueron, según fuentes oficiales, motivados políticamente<sup>45</sup>, sirvió como justificación para el Ministro de Seguridad Pública para disolver el DICO y crear el denominado *Grupo de apoyo*, dirigido por un oficial de la PNC, pero cuya composición y situación orgánica al interior de la PNC nunca fue clara ni conocida<sup>46</sup>. A este grupo se le encomendó la investigación de los casos de secuestros<sup>47</sup>.

Según Samayoa, existía desconfianza por parte de sectores gubernamentales hacia los elementos que no provenían de los antiguos CUSEP, a lo que se debe sumar que la jefatura del DICO llegó a ser ocupada por un oficial policial proveniente de las filas del FMLN. En este contexto debe tomarse en cuenta también la “animadversión ideológica” del Ministro que motivó la cooptación de toda la estructura de investigación criminal por personal elegido con criterios políticos y de confianza ideológica<sup>48</sup>.

### 3.3.1. Investigación criminal y gestión policial

Las injerencias políticas para cooptar el área de investigación criminal o por crear estructuras paralelas, debilitaron el desarrollo de este sector, lo que constituyó una grave afectación a la imagen y credibilidad de la PNC, dado que, para cualquier institución policial, la eficacia en la investigación criminal es uno de los aspectos que fortalecen su imagen social.

En este aspecto han sido muchas las críticas y conflictos generados con instituciones como la FGR y el Órgano Judicial en el ámbito del proceso penal y con la PDDH y la sociedad civil, en el respeto de los derechos y garantías de los habitantes.

El grupo fue creado luego del fracaso de las investigaciones realizadas por las instituciones locales, en ese entonces, aún en manos de los antiguos cuerpos de seguridad y parte en la PNC. El Grupo Conjunto recomendó, en lo relativo a la investigación de grupos organizados, la creación de una Unidad especial en la PNC dedicada a este fenómeno, la cual estaría conformada por personal especializado y trayectoria intachable, la cual recibiría apoyo técnico y financiero para el logro de sus objetivos. Es de esta recomendación de donde surgió el Departamento de Investigación del Crimen Organizado (DICO)

44. Véase: ONU, “Informe de evaluación sobre el sector seguridad pública presentado por ONUSAL el 28 de septiembre de 1995 a solicitud del Presidente de la República”, en *Ejecución de los Acuerdos de Paz en El Salvador...* Págs. 99-112. También, FESPAD/CEPES, *Informe seguridad pública y derechos humanos. El Salvador 1997...* Cit., Págs. 56-59.

45. Durante las negociaciones de paz y durante la ejecución de los Acuerdos de Paz se verificaron secuestros de importantes empresarios, algunos, miembros del partido ARENA. Las versiones policiales han indicado que dichos secuestros habrían sido realizados por grupos organizados vinculados al extinto Partido Comunista Salvadoreño (PCS), ahora integrado al FMLN. Los ex miembros del PCS han alegado la existencia de manipulación política de las investigaciones.

46. Véase: FESPAD/CEPES, *Informe seguridad pública y derechos humanos. El Salvador 1998*. FESPAD ediciones, San Salvador, 1999. Pág. 21. También, Samayoa, Salvador, Op. Cit., Pág. 648-649.

47. El diputado Schafik Handal, dirigente del FMLN, denunció la injerencia del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE) en las investigaciones de los secuestros en los que se ha involucrado a miembros y dirigentes del extinto Partido Comunista Salvadoreño, con la intención de afectar políticamente a los sectores o personas involucradas. Entrevista con el Diputado Schafik Handal, Entrevista al Día, 29 de enero de 1999, publicada por el periódico Co-latino, 9 de febrero de 1999, Págs. 19-21.

La prensa ha dado cuenta de la participación del OIE en la investigación de casos con tinte político, tal como el de secuestros, en el que, según las versiones publicadas, el expediente llegó desde el OIE a la FGR. Como resultado de esta investigación se capturó a quince personas supuestamente involucradas en los hechos. Véase:

48. Samayoa, Salvador, Op. Cit. Págs. 648-649.

La debilidad de la investigación criminal en la PNC ha sido un hecho conocido y reconocido oficialmente: la capacidad investigativa ha sido seriamente cuestionada<sup>49</sup>. De acuerdo con el documento *Proyecto para el fortalecimiento y desarrollo de la función de investigación criminal* elaborado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, la eficacia de la División de Investigaciones Criminales en los casos de homicidios tenía, como promedio en los años 1994, 1995 y 1996, el 7% de efectividad sobre la base del total de hechos reportados<sup>50</sup>. El mismo documento hace la salvedad de que esta cifra podría ser menor debido a la fragilidad de las estadísticas entonces existentes. Se tomó el ejemplo de los homicidios, pues las investigaciones comparadas en el nivel internacional revelan que regularmente es el área de homicidios donde se tiene menor cifra negra<sup>51</sup>.

Entre los factores condicionantes del efectivo desempeño de las labores de investigación criminal se encontraban básicamente la falta de planes estratégicos, la saturación de casos frente a la escasez de recurso humano destinado a esta área y la falta de infraestructura necesaria para la realización de investigación científica. Sin embargo, también debería considerarse la corrupción interna como un importante factor negativo para la efectiva acción policial en materia de investigación. Por su lado Salvador Samayoa sentencia que:

“La corrupción y la falta de eficacia de la policía no eran consecuencia de malos acuerdos políticos. Al contrario, la principal explicación de los problemas estaba en los perversos y prolongados intentos por desnaturalizar y escamotear el espíritu y la letra de los acuerdos<sup>52</sup>.”

De esta manera la debilidad de las instancias de investigación criminal de la PNC se enmarcaban en el contexto más amplio sobre la forma en cómo el proceso de reforma policial salvadoreño había evolucionado desde los Acuerdos de Paz. Diversos informes como los de la ONU, el CNSP y los de FESPAD señalaban que la institución había crecido desordenadamente con una preocupación basada en el logro de metas cuantitativas de personal, pero con un descuido del desarrollo de áreas estratégicas como la investigación criminal<sup>53</sup>, las que, como se ha mencionado, fueron objeto de cooptación y manipulación política y no beneficiarias de procesos de desarrollo estratégico de cara a la función que desempeñan.

En 1999, con el cambio de gobierno, se nombró una nueva dirección de la PNC, que recayó en Mauricio Sandoval, quien había sido director del Organismo de Inteligencia del Estado durante la administración previa. La llegada del nuevo Director implicó una rápida reestructuración de la PNC.

49. Véase: Consejo Nacional de Seguridad Pública. *Diagnóstico de las instituciones de seguridad pública*. Sin datos editoriales, San Salvador, 1998. Pág. 7.

50. Consejo Nacional de Seguridad Pública, *Proyecto para el fortalecimiento y desarrollo de la función de investigación criminal*, sin datos editoriales, San Salvador, 1997. Págs. 3-4.

51. Es importante recalcar que los datos citados por el estudio fluctuaban significativamente de unidad a unidad, la de secuestro por ejemplo, fue la que alcanzó los porcentajes más aceptables (54.66% para 1996 y 72.22% para 1997), sin embargo el propio proyecto aclara que todas estas cantidades son previsiblemente superiores a las reales, ya que toman como parámetro para su construcción, el número de delitos conocidos sobre el número de detenciones que han habido en estos, y no sobre el número de casos esclarecidos judicialmente como sería preferible, sin embargo, al no contar la policía con este, se tiene que recurrir al número de detenciones, cifra que tiende a ser mayor que los casos esclarecidos. Cfr. Ibid.

52. Samayoa, Op. Cit., Pág. 645.

53. Véase: CNSP, *Diagnóstico de las instituciones...*, Cit. Pág. 3



Uno de los aspectos destacables de este proceso, es que se dio origen a la Unidad de Planificación Institucional, que se encargaría, como su nombre lo indica, de los procesos de planificación de la Policía, así como de su evaluación. Lo cual, en su momento, fue valorado como un aspecto positivo, en tanto, se creó una entidad específica y permanente para dichos fines, y porque unas de las principales críticas a la administración previa era precisamente el manejo reactivo de la gestión policial, sin líneas y políticas de trabajo más o menos claras.

A la par de la instancia de planificación, se dio paso al establecimiento de una oficina centralizada de recolección de información estadística, que funciona de manera sistemática y que ha logrado generar las estadísticas delincuenciales más actualizadas y disponibles del medio, aún y cuando su calidad se encuentre cuestionada<sup>54</sup>. El uso que se da a dichas estadísticas en la PNC es para efectos de medición de efectividad del trabajo policial así como del rendimiento de los jefes territoriales y de divisiones a través de una instancia denominada EFICACIA<sup>55</sup>. Sin embargo, esta metodología de trabajo, rápidamente se reveló como un mecanismo de gestión administrativa de recurso humano bajo el esquema de una política de seguridad reactiva y efectista y no como un mecanismo de planificación estratégica y fortalecimiento institucional.

Dentro de las modificaciones introducidas por el nuevo director se crearon nuevas divisiones como las de Policía Científica, Bienestar Policial, Policía Comunitaria y la División de Derechos Humanos, además se agruparon algunas divisiones bajo una nueva instancia denominada *Coordinación*. Para el caso, todas las divisiones relacionadas con la investigación de los delitos (Finanzas, Medio Ambiente, Investigación Criminal, Antinarco tráfico), fueron agrupadas bajo la Coordinación de investigaciones.<sup>56</sup> Dichas coordinaciones no tenían una ubicación orgánica en el diseño legal de la PNC.

Este modelo de organización, según el Director de la PNC, emulaba experiencias de otros cuerpos de policía Latinoamericanos y de Estados Unidos. Pese a la aparente racionalidad del cambio, los antecedentes de la PNC en materia de investigación criminal, que ya han sido expuestos en este mismo artículo, crearon cierta desconfianza en sectores de derechos humanos por el hecho de que se concentró el poder de investigación criminal, a lo que debía sumarse la permanente sospecha de estos sectores sobre la posible intervención del OIE en esta materia, dada la vinculación de su director con esa oficina.

54. En este sentido: FESPAD/CEPES, *Estado actual de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador. Junio 1999-marzo 2000*. FESPAD ediciones, San Salvador, 2001. También Aguilar, Jeannette, *Metodologías de cuantificación del delito*, FESPAD ediciones, San Salvador, 2001 y FESPAD/CEPES, *Estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador 2001*, FESPAD ediciones, San Salvador, 2002.

55. EFICACIA es la sigla del programa que significa: Entrenamiento, Focalización, Iniciativa, Calidad, Actuación, Comunidad, Innovación y Acción. Debido a la función administrativa que se les asigna a las estadísticas es que se ha discutido la posibilidad de sesgos estadísticos, en tanto los jefes tiendan a alterar los datos para evitar ser retirados de su territorio o que su capacidad sea cuestionada ante los demás jefes. Véase: FESPAD/CEPES, *Estado actual de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador. Junio 1999-marzo 2000*. FESPAD ediciones, San Salvador, 2001.

56. En esta materia en particular, se han realizado importantes transformaciones, aparte de las mencionadas, tales como la creación en 2001 de la División Elite contra el Crimen Organizado (DECO) y del Grupo Especial Antinarco tráfico, estructuras que han cobrado gran importancia de acuerdo a los objetivos y planes de las autoridades de seguridad pública en el combate del secuestro y en el narcotráfico.

### 3.3.2. Las transformaciones normativas en la investigación criminal

El proceso de reforma judicial que dio paso a la instauración de la actual normativa penal y procesal penal establecía dentro de su agenda la necesidad de “(...) generar un sistema de investigaciones eficiente y respetuoso de la ley, que permita recolectar la prueba que, según nuestra Constitución es imprescindible y que según la experiencia de todos los países es imprescindible para que cualquier sistema procesal funcione correctamente.”<sup>57</sup>

Aunque el proceso de reforma de la justicia penal se concretizó hasta 1998, antes de esta fecha se dieron algunas reformas institucionales de importancia. Al cambio constitucional que dispuso la dirección de la Fiscalía en la investigación del delito, le siguió la promulgación del Reglamento de Dirección Funcional del Fiscal General sobre la Policía Nacional Civil en 1994<sup>58</sup>, sin embargo, dicho reglamento, dejó intacta la autonomía del juez en la investigación de los hechos sometidos a su conocimiento y aunado a lo anterior, la ley procesal penal siguió siendo prácticamente la misma.

Tabla 1. Evolución constitucional de las instancias de investigación criminal

Fecha de la reforma constitucional	PNC	FGR
Constitución de la República, 1983 (texto original)	No hay referencia	Art. 193, Ord. 3o.- Vigilar la investigación del delito e intervenir en la misma desde la etapa policial, y promover la acción penal de oficio o a petición de partes.
Reformas constitucionales generadas por los Acuerdos de Paz	Reforma del inciso final del Art. 159: “La Policía Nacional Civil tendrá a su cargo las funciones de policía urbana y policía rural que garanticen el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, con apego a la ley y estricto respeto a los Derechos Humanos”  D. L. N° 152 de fecha 30 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial N° 19, tomo 314. 1992.	Reforma del Art. 193, Ord. 3°: “Dirigir la investigación del delito, y en particular de los hechos criminales que han de someterse a la jurisdicción penal. A tal fin, bajo la dirección de la Fiscalía General de la República funcionará un Organismo de Investigación del Delito, en los términos que defina la ley. Ello no limita la autonomía del juez en la investigación de los hechos sometidos a su conocimiento.  El Organismo de Investigación del Delito practicará con toda diligencia cualquier actuación que le fuere requerida por un juez para los propósitos señalados.”  D. L. N° 64, del 31 de octubre de 1991, publicado en el Diario Oficial N° 217, tomo 313, del 20 de noviembre de 1991.
Reformas de junio de 1996	Reforma del inciso último del artículo 159: “La Policía Nacional Civil tendrá a su cargo las funciones de policía urbana y policía rural que garanticen el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, así como la colaboración en el procedimiento de investigación del delito, y todo ello con apego a la ley y estricto respeto a los derechos humanos.”  D. L. N° 746, del 27 de junio de 1996, publicado en el Diario Oficial N° 128, tomo 332 del 10 de julio de 1996.	Reforma del Art. 193, ordinal 3°: “Dirigir la investigación del delito con la colaboración de la Policía Nacional Civil”  D. L. N° 748, del 27 de junio de 1996, publicado en el Diario Oficial N° 128, tomo 332 del 10 de julio de 1996.

57. Ministerio de Justicia, *Fortalecimiento del Estado de Derecho. Un programa en marcha*. Ministerio de Justicia, San Salvador, 1993. Pág. 7

58. D. E. N° 33, del 21/04/94 publicado en el D. O. N° 85 Tomo 323 del 05/09/94.

La situación se mantuvo invariable hasta 1996, año en que una resolución de Hábeas Corpus emitida por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, dictaminó la liberación de un grupo de imputados de un caso que había recibido especial atención de los medios de comunicación, debido a la comprobación de que el proceso de investigación realizado, violentaba el diseño constitucional y el Reglamento de Dirección Funcional, en tanto, en el caso concreto, la PNC había actuado de manera autónoma, sin dirección de la FGR, lo cual daba visos de ilegalidad a la detención realizada. De esta manera, la resolución de la Sala destacaba la necesidad de someter al control de la FGR el trabajo de la PNC, tal como la Constitución lo ordenaba<sup>59</sup>.

Pocos meses después, de la resolución en comento, en junio de 1996, el artículo 193 ordinal tercero de la Constitución de la República fue reformado de nuevo, esta vez quitándole al juez las facultades de investigación. De la misma manera, también se reformó el artículo 159 de la Constitución, relativo a la PNC, para enfatizar el carácter de su relación con la Fiscalía (Ver Cuadro 1 arriba)

Pese a las transformaciones constitucionales y legales, los efectos del funcionamiento del sistema inquisitivo arrojaba resultados negativos en términos de eficiencia y de respeto a los derechos y garantías tanto de los imputados como de las víctimas no solo por la legislación misma, sino también por las lógicas internas que se habían generado en las instituciones.

El modelo de gestión de seguridad contrainsurgente se volvió obsoleto una vez firmados los Acuerdos de Paz y a partir de entonces, las prácticas en las que descansaba gran parte de la efectividad policial (confesión extrajudicial, testigos fantasmas) en el pasado fueron perdiendo espacio y enfrentaron a las instancias de investigación de los antiguos cuerpos de seguridad a nuevos desafíos que no estaban capacitadas para asumir, situación que se reproduciría en la PNC al trasladar a este personal al nuevo cuerpo policial.

No obstante lo anterior, el proceso penal seguía padeciendo de los vicios tradicionales del sistema, tales como la retardación de justicia y la incapacidad de tramitar eficientemente los procesos ingresados. Por ejemplo, el ritualismo y el carácter acentuadamente escrito de la investigación también contribuyeron a su progresiva falta de celeridad<sup>60</sup>.

Por otro lado, la falta de eficiencia se mostraba en las cifras de resultado de los procesos ingresados, para el caso en los años 1993 y 1995, el porcentaje de sobreseimientos en los procesos era de un 78.5% y un 87.3% respectivamente<sup>61</sup>, lo que indicaba varias circunstancias

59. Nos referimos es al denominado “Caso Alcaldes”, en el cual un grupo de Alcaldes fueron detenidos y sometidos a proceso por irregularidades detectadas en la emisión de Cédulas de Identidad Personal y Patidas de Nacimiento en las Alcaldías a su cargo. La resolución del caso es la 2-B-96 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 23 de Enero de 1996. Véase: Amaya Cobar, Edgardo. “Comentario a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador en lo referente al rol director de la investigación del Ministerio Público”, en Revista Pena y Estado, Año 2, N° 2, 1997. Págs. 321-325.

60. Para junio de 1996 el 50% de los procesos tenía una duración de 8 meses a más de 3 años, un 31% de los mismos tenía más de un año. En el periodo de agosto-octubre de 1993 los resultados eran más alarmantes: el 70% de los procesos oscilaban de un año a más de siete, el 50% de los procesos tenía de 2 a más de 7 años y en un 26% de los casos la duración oscilaba entre 3 a 7 años. En un periodo de tiempo tan extendido no era difícil que el juez investigador o la policía perdieran contacto con los testigos o la víctima o que importantes elementos probatorios se destruyeran o desnaturalizaran. Véase: Proyecto de Reforma Judicial II, *Las nuevas realidades. Estadísticas sobre la Administración de Justicia 1995/ Censo penitenciario 1996*, sin datos editoriales, San Salvador, 1997.

61. Ibidem.

tales como, la incapacidad del sistema de procesar y dar salidas alternativas o archivar los casos receptados y también, en muchos casos, a la debilidad de la investigación.

### 3.3.3. La nueva normativa procesal penal y la contrarreforma

Con la entrada en vigencia de las reformas de la normativa penal en abril de 1998, el proceso penal salvadoreño sufre profundas transformaciones. No solo trata de cumplirse con el diseño constitucional del proceso penal de inspiración acusatoria, sino también se busca dar vida a nuevas figuras e ideas procesales como las salidas alternas al proceso o el criterio de oportunidad, con las que se relativiza la pretensión de llevar el principio de legalidad a su máxima expresión.

La investigación del delito también sufrió transformaciones, terminó formalmente de asimilarse el modelo de investigación del delito que había tratado de implantarse desde los Acuerdos de Paz y el avance del proceso de reforma judicial, separándose las funciones de acusador, instructor y juzgador.

El fiscal se constituyó como el nuevo director de la investigación, la policía de investigaciones siguió, como formalmente lo fue en el sistema inquisitivo, un órgano auxiliar de quien dirige la investigación y la labor del juez fue limitada a la labor jurisdiccional. No obstante lo anterior, el Código Procesal Penal (CPP), mantuvo algunas facultades de investigación en manos de los jueces, quienes tienen la atribución de ordenar a los fiscales la realización de ciertas diligencias averiguativas.

No obstante lo anterior, la reforma no afectaba substancialmente las condiciones materiales con las que se ejecutaba la investigación criminal como la precariedad de herramientas técnico-científicas particularmente en la policía, lo que hacía descansar gran parte de las investigaciones en pruebas testimoniales sin un sustento pericial que coadyuvara al desarrollo eficiente de la investigación de los casos<sup>62</sup>.

El cambio normativo generó fuertes resistencias particularmente desde las esferas de seguridad pública, las que achacaban a la nueva normativa el alza de hechos delictivos, mostrando como indicador la disminución de capturas realizadas (en buena medida, por el desconocimiento de la nueva normativa) es decir, teniendo como criterio básico de efectividad, la captura<sup>63</sup>. Este discurso en contra de la normativa generó un proceso de *contrarreforma*, que como principal estrategia estatal frente al fenómeno de la criminalidad, apostaba por la reforma y abordaje normativo del problema (endurecimiento de penas, reformas al proceso penal) y no por el fortalecimiento institucional de la seguridad pública y la investigación criminal, la planificación y la evaluación de resultados.

Desde 1998 a 2004, los códigos Penal y Procesal Penal sufrieron cerca de 250 reformas en su articulado y tal como lo indica un estudio sobre el tema:

“La mayoría de estas contrarreformas se caracterizan por otorgar a la policía, mayor poder de vigilancia, control y captura de personas (...) y restringiendo el papel de los jueces como fiscalizadores (...)

62. FESPAD/CEPES, *Informe seguridad pública y derechos humanos. El Salvador 1998*, FESPAD ediciones, San Salvador, 1999. Pág. 22.

63. Ibidem. Pág. 63.

Se han pretendido justificar las contrarreformas, como instrumentos jurídicos necesarios para volver más eficaz a los órganos encargados de la investigación criminal (Fiscalía y Policía) (...)

(...) la regresión autoritaria y represiva de las contrarreformas penales, no ha servido para volver más eficiente al sistema penal (...) ha incrementado la carga de trabajo y la ineficiencia de otras entidades del sistema la Fiscalía General de la República, la Procuraduría General, los tribunales de justicia y las cárceles (...)<sup>64</sup>

### 3.4. La administración Flores y la transformación de la PNC

En el marco de la Alianza por la Seguridad, documento que trazaba las líneas de trabajo del gobierno del Presidente Francisco Flores en esta materia, el sector seguridad pública sufrió importantes transformaciones que incluyeron un proceso de fusiones ministeriales de Interior, Seguridad Pública y Justicia que dieron vida al actual Ministerio de Gobernación, así como también una profunda transformación del perfil y estructura orgánica de la PNC.

De acuerdo con informaciones de la PNC, la Alianza por la Seguridad y su componente de *eficacia policial*, fue aplicada en la planificación estratégica institucional 1999-2004, dentro de la cual, ya se contemplaban acciones tales como la creación de una nueva Ley Orgánica de la PNC, la reforma de su estructura organizativa, la creación de Secretarías y Subdirecciones, la creación de un centro de inteligencia policial y la creación de regiones territoriales para la investigación criminal<sup>65</sup>.

#### 3.4.1. La ley orgánica de la PNC de 2001

Uno de los aspectos de mayor importancia durante esta etapa de la PNC, por su peso político y simbólico, fue la derogatoria de su Ley Orgánica original, producto de los Acuerdos de Paz y su sustitución por una nueva.

Previo a la aprobación de esta ley, se había criticado que las reorganizaciones institucionales se ejecutaban sin un sustento legal que las respaldara, ya que se creaban instancias que no existían en el organigrama establecido originalmente por la Ley Orgánica de la PNC, en ese sentido la aprobación de la nueva normativa en Diciembre de 2001, dejó manos libres al Ejecutivo y al Director de la PNC para modificar y crear instancias al interior de la institución.

El proceso mediante el cual se elaboró el anteproyecto de la actual LOPNC, así como su discusión parlamentaria fue hermético e inconsulto, lo cual fue criticado por instituciones de la sociedad civil, ya que se trataba de una ley que tiene que ver con una institución con gran capacidad de afectación de los derechos de las personas, además, se señalaba que dicho proyecto de ley venía a legalizar una tendencia, demostrada en los hechos, de dotar de mayor poder a la Dirección de la PNC<sup>66</sup>. Pese a las críticas, la ley fue aprobada<sup>67</sup>, incluso con votos del

FMLN, que inicialmente se había opuesto, pero se mostró de acuerdo luego de agregar algunas modificaciones en el proyecto.

Como se indicó, esta nueva normativa vino a legalizar acciones que ya se daban en la práctica, por ejemplo, modificó la relación entre la PNC y el Ministerio al que se encuentra adscrita. Mientras que en la Ley original se establecía que, bajo la autoridad del Ministro de Seguridad Pública, el mando ordinario de la Policía lo ejercería el Director General, como máxima autoridad administrativa de la PNC. De manera diferente, la actual legislación, establece:

“(...) bajo la conducción del Presidente de la República, por intermedio del titular del Ministerio al que se le asigne las funciones de seguridad pública” (Art. 6 LOPNC)

De tal suerte que con esta disposición se asigna al Ministro una labor de intermediario entre el Presidente y el Director de la PNC, pero se le quitó su carácter de entidad política rectora inmediata de la PNC. Esto vino a confirmar, la tendencia a la concentración de poder en la figura del Director, algo que ya se había advertido en la práctica y que había sido petición expresa del Director de la PNC en el año 2000<sup>68</sup>.

Dentro de los aportes de la nueva legislación se rescata el hecho de haber retomado el mandato constitucional del Art. 159 que establece a la PNC como auxiliar en las tareas de investigación del delito, a partir de la reforma constitucional de 1996. No obstante lo anterior, ya la LOPNC de 1992 contemplaba tácitamente esto.

La actual ley eliminó de su texto el detalle de cada una de las dependencias policiales y sus funciones a la manera como lo hacía su predecesora. En el texto actual solo se definen las atribuciones del Director General, las del Inspector General, las del denominado Consejo de Ética y las del Tribunal de Apelaciones. Esta ley deja en manos del Director la facultad de crear dependencias policiales.

Uno de los argumentos para justificar este tipo de redacción era que la PNC necesitaba de una organización flexible que le permita adaptarse a las exigencias externas y al modelo de seguridad gubernamental. Sin embargo, en ningún momento se demostró, ni se mencionó, cómo y en qué medida el modelo detallado por la legislación anterior fue un obstáculo para el desarrollo de las actividades operativas y estratégicas de la PNC. Este esquema fue cuestionado en su constitucionalidad, pues esta forma de organización escapaba del principio de reserva de ley de las facultades de los funcionarios públicos, al crear cargos y áreas de competencia sin un respaldo legislativo.

En el ámbito de la investigación criminal, la actual ley eliminó la forma de nombramiento de la jefatura de investigaciones, la cual, en la legislación precedente era hecha en consulta con el presidente de la Corte Suprema de Justicia y del Fiscal General, como una forma de establecer un mayor estándar de calidad y apoyo institucional a este importante cargo.

64. Martínez, Jaime y Xochitl Marchelli, *Reforma penal y Acuerdos de Paz*, FESPAD ediciones, San Salvador, 2002. Págs. 62-63.

65. Véase: <http://www.pnc.gob.sv/laorganizacion/planificacionestrategica.shtml>

66. Ver: FESPAD/CEPES, *Estado actual de la seguridad pública y la justicia penal Julio 1999-marzo 2001*, FESPAD ediciones, San Salvador, 2001. Pág. 11.

67. Decreto Legislativo N° 653, del 6 de diciembre de 2001, Publicado en el Diario Oficial N° 240, Tomo 353 del 19 de diciembre de 2001.

68. En Marzo de 2000, el Director de la PNC presentó una solicitud de reformas constitucionales para establecer una dependencia directa entre el Presidente y el Director de la Policía. Véase. FESPAD/CEPES, *Estado actual de la seguridad pública y la justicia penal. Junio 1999-Marzo 2001*, FESPAD ediciones, San Salvador, 2001. Pág. 11.

**Tabla 2. Comparativo de la Ley Orgánica de la PNC 1992 y la ley de 2001**

Temas	Ley orgánica PNC 1992	Ley orgánica PNC 2001
Objeto de la PNC	Art. 1.- Créase la Policía Nacional Civil de El Salvador, que tendrá por objeto proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas; prevenir y combatir toda clase de delitos; mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos.	Art. 1. Inciso segundo: Tendrá por objeto proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir y combatir toda clase de delitos, así como la colaboración en el procedimiento para la investigación de delitos; mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos.
Funciones de la PNC		“Art. 4. Son funciones de la Policía Nacional Civil: (...)”  5. Colaborar en el procedimiento investigación del delito.”
Detalle de divisiones y nombramiento de jefatura de investigación criminal	Art. 11.- La Subdirección General Operativa, tiene las siguientes Divisiones operativas: Seguridad Pública; Investigación Criminal; Fronteras; Finanzas; Armas y Explosivos; Protección de Personalidades; Medio Ambiente, Antinarcóticos, Tránsito Terrestre y las demás que sean creadas por disposición del Presidente de la República. Los Jefes de División son nombrados por el Director General de la Policía, a propuesta del Subdirector General Operativo. <b>En el caso del Jefe de la División de Investigación Criminal se requerirá, además la previa consulta con el Presidente del Órgano Judicial y con el Fiscal General de la República.</b> En el caso del jefe de la división de finanzas se requerirá, además, la previa aprobación del Ministro de Hacienda. (Las negrillas son agregadas)	Art. 12.- Son órganos dependientes del Director General:  a. Las Subdirecciones ...  Bajo la autoridad de las Subdirecciones funcionarán Divisiones cuya organización y áreas de actuación será conforme a las necesidades administrativas, tanto de la institución como del Estado y a los hechos de mayor incidencia social.
Dependencia funcional	Art. 13.- Bajo la dirección funcional de la Fiscalía General de la República, la División de Investigación Criminal se encargará de investigar los hechos criminales y de reunir las pruebas que sirvan para identificar los responsables de cometerlos. También practicará las pesquisas u otras actuaciones de su competencia que le sean requeridas por el Procurador General de la República, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, el Tribunal Supremo Electoral y los Jueces.  Art. 19.- Bajo la dirección funcional de la Fiscalía General de la República, la división Antinarcóticos se encargará de prevenir y combatir el tráfico y tenencia de drogas y narcóticos.	Art. 5.- El Director, asignará el personal que sea necesario para cumplir atribuciones que por ley se deban realizar en conjunto y bajo la dirección funcional de otras Carteras de Estado.  Igual regulación se aplicará para la práctica y ejecución de diligencias debidamente proveídas, a petición de los funcionarios determinados por la ley.

Gastos discrecionales	Art. 50.- El Director de la Policía Nacional Civil podrá autorizar libremente la adquisición de bienes y servicios necesarios para el desarrollo de sus actividades hasta por 50.000.00 colones y sobre esta cantidad cuando el Ministro del Interior o el Viceministro de Seguridad declare de urgente necesidad. El Ministerio de Hacienda autorizará un Fondo circulante para la liquidación de los gastos referidos en el número anterior.  Los gastos que por servicios confidenciales o secretos que se efectúen serán liquidados por el responsable del gasto, a través del Subdirector correspondiente ante el Director. Estos gastos serán considerados confidenciales y no se incluirá el detalle de los mismos en la liquidación ante el Encargado del Fondo Circulante.	Art. 33.- La PNC por la índole de sus funciones contará con los recursos necesarios para cumplir con sus fines, los cuales deberán ser administrados de conformidad a la Ley SAFI.  Los gastos por servicios confidenciales que se efectúen serán liquidados por el responsable de la erogación a través del Subdirector correspondiente ante el Director. Estos gastos serán considerados confidenciales y no se incluirá el detalle de los mismos en la liquidación ante el encargado del Fondo Circulante.
-----------------------	---	---

### 3.4.2. Creación de nuevas instancias

La nueva LOPNC vino a legalizar algunos cambios que en la práctica ya se habían suscitado o iniciado, tal es el caso de la creación de subdirecciones especializadas, las cuales existían de hecho bajo el nombre de *coordinaciones* las cuales agrupaban las divisiones afines bajo un solo mando. Lo cual ya había sido previamente criticado debido a la creciente tendencia a la concentración de poder en un reducido grupo de decisión<sup>69</sup>.

Otra de las importantes transformaciones fue la creación de divisiones regionales de investigación criminal, las cuales quedaban bajo el mando de un jefe regional, quien a su vez, estaba supeditado a la subdirección de investigaciones. Esto generó un problema a la existencia de la División de investigación criminal (DIC), la cual perdía sentido, pues carecía de un territorio específico y de un mando. La DIC fue disuelta en julio de 2001 y su personal fue transferido a las regionales creadas.

Por otro lado, se reformó el sistema de inteligencia policial, con el establecimiento del Centro de Inteligencia Policial (CIP), que vino a sustituir el Sistema de información y documentación (SID), que había sido creado en 1996<sup>70</sup> y que a diferencia de éste, que contaba con una estructura más descentralizada, el CIP se encuentra centralizado.

### 3.5. El combate del crimen organizado

Desde el cambio de dirección en la PNC en 1999, se dio un fuerte impulso al denominado combate al crimen organizado, el cual puede resumirse en la lucha contra determinadas figuras

69. FESPAD/CEPES, *Estado actual de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador: Junio 1999-Marzo 2001*. FESPAD ediciones, San Salvador, 2001. Pág. 32.

70. Hernández, Juan José, “Implementación del sistema de inteligencia policial en la Policía Nacional de El Salvador”, en *Inteligencia policial*. Cuadernos de IEPADES. N° 1. Guatemala, 1999.

delictivas tales como el secuestro, la narcoactividad, robo y hurto de vehículos, robo a bancos y el contrabando. Esta delimitación conceptual del crimen organizado ha sido objeto de críticas en tanto excluye otras manifestaciones delictivas, particularmente los delitos de cuello blanco y aquellos que involucran a agentes del estado.

Este proceso llevó a la creación de estructuras ad hoc en el 2001 de la División Elite contra el Crimen Organizado (DECO) y el Grupo Especial Antinarcoactivo (GEA), así como la realización de importantes inversiones materiales en la dotación de equipo a estas divisiones. En el caso del narcotráfico cabe señalar el importante apoyo de la cooperación estadounidense en materia policial, la que se conjugó con la instalación de una base estadounidense de monitoreo del narcotráfico en el Aeropuerto Internacional de El Salvador.

Este combate contra el crimen organizado ha sido parte de un proceso más amplio que ha implicado múltiples e importantes reformas a la legislación penal, mediante las cuales se han ampliado las capacidades policiales para la realización de capturas (incluso, por sospecha), registros y allanamientos de morada, así como en el uso de agentes encubiertos y agentes provocadores para la realización de ciertas actividades de investigación. Estas medidas, justificadas como herramientas contra el crimen organizado, las cuales deberían ser de uso excepcional, son aplicadas de manera general.

Las reformas se llevaron a cabo por impulso oficial y público del Ejecutivo a través del Ministerio de Gobernación y la PNC, con el apoyo de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP)<sup>71</sup> y empresas de comunicación conservadoras.

La creación de entidades especializadas de investigación no fue un fenómeno exclusivo de la PNC, sino también la Fiscalía creó su propia Unidad contra el Crimen Organizado (UNICCO) que articuló su trabajo con la DECO principalmente en la lucha contra el secuestro de la misma manera en como la unidad antinarcoactivo de la FGR articula trabajo con la División antinarcoactivos (DAN) de la PNC. Tanto dentro de la PNC como de la FGR, estas unidades son consideradas como elites.

La reducción del número de secuestros ha sido uno de los éxitos más celebrados por la PNC, no obstante, el establecimiento por parte de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) de casos de torturas aplicadas por las unidades elites de la PNC en el marco de sus investigaciones.

71. La ANEP es una gremial con una fuerte influencia política, en consecuencia, también ejerce su influencia en el Ejecutivo y en la Asamblea Legislativa. Su interés en la reforma de las leyes viene dado por la afectación directa que sufren por el secuestro, el contrabando y el robo de la mercadería que muchos empresarios importan.

## 4. El diseño institucional del sistema de investigación criminal

Como ya ha sido expuesto en los antecedentes de este documento, el ejercicio de las tareas de investigación criminal en el ámbito procesal penal corresponden fundamentalmente a dos instituciones: la FGR, tal como dispone el artículo 193, 3° de la Cn., en tanto la coloca como directora de la investigación criminal y por otro lado, la segunda institución responsable es la PNC, como lo dispone el artículo 159 inciso final.

Además, las tareas de investigación criminal reciben el auxilio técnico-científico del Instituto de Medicina Legal “Dr. Roberto Masferrer” (IML) del Órgano Judicial, el que, como su nombre indica, aporta su experticia en la aplicación de las ciencias médicas para el establecimiento científico de determinadas circunstancias físicas o psíquicas relativas a la comisión de un hecho delictivo.

En el presente apartado haremos una descripción sobre las principales instituciones involucradas en la investigación criminal y en el siguiente apartado, la presentación de los hallazgos obtenidos de nuestra exploración *in situ* sobre el estado de estas agencias.

### 4.1. Fiscalía General de la República

La FGR, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de países latinoamericanos, no es el Ministerio Público, sino tan solo una parte del mismo junto con otras dos instituciones (la Procuraduría General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos), no obstante lo anterior, cada institución cuenta con autonomía funcional y presupuestaria, desenvolviéndose como entes independientes.

La FGR se rige por la Ley Orgánica del Ministerio Público que data de 1950. Orgánicamente la Fiscalía tiene como máxima autoridad al Fiscal General de la República, junto a él se encuentra el fiscal adjunto para los derechos humanos y el fiscal general adjunto, contando cada uno de estos con su respectiva unidad asesora y de apoyo.

Del Fiscal General de la República también dependen las unidades de planificación, asesoría legal, auditoría legal, informática, política criminal y la de auditoría externa. Un nivel más abajo encontramos las divisiones de defensa de los intereses de la sociedad, que agrupa al departamento del menor infractor y el departamento de delitos generales<sup>72</sup>, la Unidad de defensa de los intereses del estado, encargada del control de los bienes del estado y la gestión de cobros de deudas a favor del Estado, la Unidad de investigación financiera, encargada de las investigaciones complejas en casos de lavado de dinero, la Unidad financiera institucional encargada del presupuesto y los fondos de la institución, la Unidad de recursos humanos, encargada del manejo, registro, selección y contratación del personal, y finalmente la de administración general, encargada de los servicios de funcionamiento institucional.

72. Este último a su vez se divide en la Unidad de delitos contra la vida, contra la mujer y el niño, la de patrimonio privado, la de administración de justicia, la de medio ambiente y salud, la de robo y hurto de vehículos, la de propiedad intelectual, Antinarcoactivo, la de delitos especiales, la de fiscales adscritos y la de vigilancia penitenciaria.

## 4.2. *Policía Nacional Civil*

Orgánicamente la PNC está dirigida por la Dirección General, de ésta dependen el Centro Técnico, el Centro de Inteligencia Policial, los tribunales disciplinarios, la Inspectoría General y la Unidad de auditoría interna. Un nivel abajo de la Dirección General se encuentra la Subdirección General, encargada de coordinar a las Subdirecciones de Seguridad Pública, de Investigaciones, de Áreas especializadas, de Tránsito Terrestre y la de Administración y finanzas.

### 4.2.1. *La policía de investigaciones*

Las funciones policiales pueden ser de dos tipos, preventivas o represivas, las primeras operan antes de la comisión del hecho delictivo y buscan el aseguramiento del orden público, las segundas operan una vez cometido el hecho punible y tienen por objeto descubrir y someter los responsables a la justicia. La actuación policial en la investigación del delito es una función eminentemente represiva, cuyo contenido fundamental sigue siendo, como lo fue en la legislación pasada, auxiliar al director de la investigación<sup>73</sup>.

Actualmente, dentro de la estructura orgánica de la PNC las labores de investigación están adscritas a una subdirección de investigaciones, que agrupa las siguientes divisiones:

- Divisiones Regionales de Investigación Criminal (5): encargadas de investigar los hechos criminales y reunir las pruebas que sirvan para identificar a los responsables de cometerlos. A su vez éstas se componen por tres áreas: la de vida, encargada de la investigación de delitos contra la vida e integridad personal; el área de delitos generales y el área de patrimonio, encargada de conocer los delitos patrimoniales. En la División regional metropolitana hay un departamento denominado de Cuello Blanco cuya cobertura es para todas las regionales. El personal de las regionales se distribuye también, en determinadas circunstancias en las delegaciones territoriales de la PNC en los diferentes departamentos, en Unidades Departamentales de Investigación (UDIN) En el caso de la regional Metropolitana de Investigaciones, ésta divide funciones con la UDIN de la Delegación San Salvador Centro, los investigadores de ésta última se dedican a la investigación de delitos con imputados presentes, mientras que la regional asume aquellos en que no hay imputado presente o casos de relevancia que a criterio de las autoridades sea conveniente que sean tomados por ésta.
- La División elite contra el Crimen Organizado (DECO): es una entidad centralizada, encargada de las labores de investigación del crimen organizado, particularmente el secuestro y la extorsión.

- La División de Finanzas: su función consiste en prevenir y combatir en forma conjunta con el Ministerio de Hacienda las violaciones a legislación fiscal, es decir, evasiones fiscales en lo relativo a impuestos y contrabando de mercadería.
- La División de Fronteras: cuya finalidad es facilitar la administración de los recursos en la prevención y combate de los delitos contra la legislación migratoria del país en los diferentes puestos.
- La División Antinarco tráfico (DAN): Encargada de contrarrestar, combatir y prevenir las actividades de narcotráfico en todo el territorio nacional. Se encuentra distribuida en las tres principales regiones del país: centro, occidente y oriente. Existía una División de investigación de delitos financieros, creada en el 2000, pero fue absorbida como un departamento de la DAN, a partir de 2003<sup>74</sup>.
- La División de Protección al Transporte: a cargo de la investigación y represión de acciones delictivas en contra de medios de transporte privado (hurto y robo de vehículos, robo y hurto de vehículos de mercadería)

De forma paralela a estas unidades se encuentran otras dos divisiones, que si bien es cierto no tienen la precisa facultad de investigar, se dedican a auxiliar a las anteriores para que cumplan con dicha finalidad, estas son la División de INTERPOL, cuya finalidad es asegurar y desarrollar la ayuda recíproca entre autoridades de la policía criminal de diversos países, y la División de Policía Técnica-Científica, cuyo objetivo es apoyar la labor de las divisiones de investigación a través del análisis técnico y científico de evidencia, mediante peritajes de criminalística, asistencia en la escena del delito, etc.

Por último, solo resta mencionar el rol de las divisiones de seguridad pública en la investigación policial del delito, en términos muy generales. La función de estas unidades es mantener la tranquilidad y el orden público mediante la prevención del delito, es decir, ejercer funciones policiales de tipo preventivo, lo anterior implica el diseño y ejecución de amplios planes de patrullaje y vigilancia en el nivel nacional, de allí que sea inevitable que el agente de seguridad sea la primera autoridad que tenga contacto con el hecho delictivo.

A pesar de esta permanente intervención en la investigación del delito, los agentes de seguridad están limitados a realizar únicamente dos funciones, conservar y asegurar los elementos probatorios que resulten del hecho delictivo y evitar que el mismo produzca resultados ulteriores.

## 4.3. *Instituto de Medicina Legal*

El Instituto de Medicina Legal del Órgano Judicial, aunque no forma parte activa de la investigación del delito, proporciona un importante soporte a ésta mediante peritajes científicos que contribuyen al establecimiento de calificaciones legales y a la determinación de posibles responsables en determinados hechos.

Según el reglamento del Instituto de Medicina Legal<sup>75</sup>, en el artículo 6, literal “a” establece que en materia penal el IML esta a cargo de: “Practicar reconocimiento pericial de cadáveres,

73. Esta función se encuentra en el artículo 159 CPP le asigna a la policía la función de “colaboración en el procedimiento de investigación del delito”, por su parte el artículo 240 CPP ordena que “los oficiales, agentes y auxiliares de la policía cumplirán sus funciones en la de investigación del hecho punible bajo el control de los fiscales y ejecutarán las órdenes de estos y los jueces”

74. PNC, *Memoria de Labores. Junio 2002-mayo 2003*, PNC, San Salvador, 2003. Pág. 79. Accesible desde: <http://www.pnc.gob.sv/memoriadelabores/XV%20INVESTIGACIONES.pdf>

75. A.J. N° 339, del 24 de septiembre de 1990, publicado en el D.O. N° 246, Tomo 309, del 23 de octubre de 1990.

autopsias, exhumaciones seguidas de autopsias, reconocimiento de lesiones, aborto, delitos contra el pudor y la libertad sexual, y calificación de la capacidad mental del imputado, así como todos los demás dictámenes relacionados con otros delitos”

El instituto tiene un director nombrado por la Corte Suprema de Justicia, a su vez, el instituto se divide en cinco departamentos:

- Clínico
- Patología forense
- Laboratorio
- Administrativo
- Académico

El departamento clínico realiza los peritajes en casos de lesiones, atentados contra la libertad sexual, determinación de edad y paternidad. Según el reglamento, el departamento cuenta además con una sección de psiquiatría, encargada de determinar la salud mental de los imputados, asesorar sobre el tratamiento judicial de personas con enfermedades mentales y establecer la capacidad mental de las personas para efectos de responsabilidad civil

El departamento de patología forense se encarga de las actividades de peritaje sobre cadáveres o restos humanos, autopsias, exhumaciones y actividades relacionadas. El departamento de laboratorios cuenta con varios laboratorios especializados: el técnico en histología, químico-toxicológico, biológico, radiológico y fotografía.

El departamento Académico se encarga de la producción de estadísticas y análisis sobre los hechos conocidos por el Instituto, particularmente en materia de homicidios.

#### 4.4. Control judicial

Según el espíritu del proceso de inspiración acusatoria y de acuerdo con el diseño constitucional de la investigación criminal, los jueces no realizan tareas de investigación criminal, pero sí tienen como función el control de ésta. En el proceso penal salvadoreño, el control de la investigación la realizan fundamentalmente dos tipos de juzgadores: los jueces de paz y los de instrucción.

A pesar de las diferencias que puedan existir entre estos dos operadores, en lo que respecta a la investigación delictual, ambos cumplen básicamente las mismas funciones, en primer lugar una función de tipo estimativa, consistente en sopesar en audiencias contradictorias si la investigación del delito tiene los méritos necesarios para acceder a la siguiente etapa, en segundo lugar, una función contralora consistente en vigilar que la investigación realizada por fiscales y policías se desarrollen ceñidas al marco de la legalidad, y la tercera y última función consistente en autorizar la realización de aquellos actos de investigación que vulneren los derechos constitucionales del imputado. Es esta última función la que convierte al juez en el punto de equilibrio entre los intereses del imputado y los intereses de la sociedad expresados

en aquellos actos de investigación que lesionan los derechos de aquel, una función que ni el mismo director de la investigación posee.

En este punto consideramos necesario hacer mención de otras dos facultades concedidas al juez de instrucción, no tanto por el contenido de las mismas, sino más bien por su dudosa consistencia constitucional, en primer lugar la facultad contenida en el artículo 266 numeral tercero, que concede a este operador la posibilidad de encomendar al fiscal la realización de diligencias de investigación que estime necesario realizar, en segundo lugar, la consignada en el artículo 267, consistente en la facultad de “(...) coordinar la investigación del hecho contenido en el requerimiento, procurando la mayor participación posible entre la Fiscalía General de la República, la Policía, las partes y las autoridades judiciales”.

Si la primera disposición es de dudosa constitucionalidad, puesto que concentra en una sola figura labores de investigación (o por lo menos de delegación de la misma) con las de control y valoración de lo ordenado, colocando en una precaria situación a la imparcialidad judicial, la segunda disposición parece chocar frontalmente con lo establecido en la carta magna, si el juez es quien “coordina la investigación” tiene que ser el juez quien entre otras cosas determine la forma en que participa la policía o la misma fiscalía en la investigación del delito, lo que no solo vulnera la imparcialidad judicial por las razones apuntadas, sino que quita de manos del fiscal la dirección de la investigación que la misma Constitución le asigna en su artículo 193 ordinal tercero.

Siempre dentro de este último punto, para alguna parte de la doctrina el verbo *coordinar* expresado en el último artículo tiene que ser entendido como “asegurarse de que el fiscal investiga con el mayor grado de objetividad posible, sin dilaciones y de forma eficaz; también controlar la actividad de la defensa, evitando abusos y demoras injustificadas en el procedimiento; en último término, le corresponde verificar que la policía cumple eficazmente su función, acatando la dirección del fiscal en la investigación de los delitos”<sup>76</sup>, aun cuando fuese cierta esta aclaración, el “verificar” o “controlar” si un funcionario cumple determinada función parece más bien el desarrollo de la función de control que el juez de instrucción y paz ya poseen, y no de la función de coordinación a la que hace referencia el artículo 267 CPP y que parece implicar muchos más aspectos, además dicha interpretación se queda corta a la hora de precisar cuales son las facultades que tendría el juez ante el incumplimiento de obligaciones del fiscal, policía o defensa (¿podría, por ejemplo, suplirlas u ordenarlas de oficio?).

Sin duda ambos artículos son resabios de la legislación procesal penal previa, que chocan con la lógica acusatoria o de debido proceso, con la que difícilmente pueden ser congruentes. Si bien es cierto la mayoría de jueces justifican estas problemáticas disposiciones alegando la necesidad de contar con un mecanismo para “enderezar” las negligencias o vacíos en las actuaciones fiscales, sin embargo es necesario considerar si vale la pena poner en entredicho la garantía constitucional de imparcialidad judicial para contar con este mecanismo, que bien podría ser suplido por nuevos y mejores controles administrativos externos o internos.

76. Corte Suprema de Justicia. *Código Procesal Penal Comentado*, 1° edición, San Salvador, 2001.

## 5. Estado de la investigación criminal

En este apartado se agrupan los resultados obtenidos a partir de la recopilación directa de información a través de estadísticas, documentos institucionales y entrevistas con funcionarios de las áreas de investigación criminal de la PNC y de la FGR. Los resultados se presentan a partir de ciertos ejes temáticos agrupadores de diferentes variables analizadas, ellos son: relación interinstitucional en la investigación criminal; recursos materiales y técnicos y finalmente, el estado de la investigación criminal en el ámbito procesal penal.

### 5.1. Distribución de recursos humanos

En este apartado se hará una comparación de los recursos humanos asignados a las tareas de investigación criminal por las principales instituciones involucradas: PNC y FGR. Una primera forma es ver las cantidades totales de fiscales e investigadores con las que cuenta cada institución.

**Tabla 3. Número de fiscales e investigadores policiales 2005**

Personal	Cantidad a nivel nacional	Población 2005	Tasa por cada 100 mil hab.
Fiscalía General de la República	625	6,874,926	9.1
Subdirección de Investigaciones PNC	2,624	6,874,926	38.17

Fuente: Construcción propia con datos de la FGR, la PNC (Cuadro de fuerza Sept. 2004) y la Dirección General de Estadísticas y Censos. Para la construcción del dato de personal de la PNC se hizo una sumatoria del personal policial de todas las divisiones que componen la subdirección de investigaciones, con excepción de la División de Puertos y Aeropuertos que no realiza tareas de investigación propiamente dichas.

Un primer dato que se extrae de la tabla anterior es que la proporción de personal de investigaciones de la policía es, por mucho, superior a la de la Fiscalía. A este dato es necesario hacer varias matizaciones, entre ellas que dentro de las divisiones que componen la Subdirección de investigaciones de la PNC, no todo su personal realiza tareas de investigación. Por otro lado, es necesario distinguir entre aquellas divisiones policiales de investigación que se encargan de delitos comunes y cotidianos, de aquellas de delitos menos frecuentes o más complejos pero con menor demanda de servicio. El cuadro de fuerza de la PNC de septiembre de 2004 daba los siguientes números a la Subdirección de investigaciones:



**Tabla 4. Personal policial de la Subdirección de Investigaciones de la PNC\***

Instancia	Personal policial
Subdirección área de investigaciones	11
Div. Protección al transporte	142
Div. Elite contra el crimen organizado	116
Div. Regional occidental de investigación	222
Div. Regional central de investigación	135
Div. Regional metropolitana de investigación	305
Div. Regional paracentral de investigaciones	127
Div. Regional oriente de investigaciones	146
Div. De finanzas	844
Div. De fronteras	283
Div. Policía técnica y científica	264
Div. INTERPOL	29
<b>Total:</b>	<b>2,624</b>

Fuente: Policía Nacional Civil (Cuadro de fuerza Septiembre 2004)  
\* no se incluye la División de Puertos y Aeropuertos

Es importante notar que al ver el detalle de la divisiones de la Subdirección de investigaciones, algunas divisiones como Fronteras o Finanzas tienen cantidades de personal que superan las establecidas para algunas divisiones regionales, esto en alguna medida se explica por que no todo el personal se dedica realmente a la investigación, pues muchos están dedicados a tareas de control en sus respectivas áreas.

Una de las dificultades para la construcción de datos comparativos ha sido la diversidad de criterios de distribución territorial entre ambas instituciones, por otro lado, la información disponible no permitía hacer comparaciones más específicas en el plano territorial, de tal manera que se adoptó la decisión de tomar como base la distribución territorial de la PNC y adaptar la distribución de la FGR a aquella. Por efectos comparativos en la tabla que sigue, se han excluido para ambas instituciones las divisiones o unidades centralizadas<sup>77</sup>, dando prioridad a las instancias con presencia en los territorios.

77. En el caso de la PNC se han obviado la DECO, la División de Puertos y Aeropuertos, Finanzas, Fronteras, Interpol, Policía Técnico Científica y la División de protección al transporte. En el caso de la FGR se excluyeron las unidades penitenciaria, Propiedad Intelectual, Anticorrupción y delitos complejos, Antinarco tráfico, Crimen organizado y la División de investigación financiera.

**Tabla 5. Comparativo de distribución de recurso humano según territorio PNC - FGR**

PNC	Población cubierta	Investigadores	Tasa c/ 100 hab.	FGR	Fiscales	Tasa por cada 100 mil hab.
Div. Reg. Occ. (Sta. Ana, Sonsonate, Ahuchapán)	1,467,771	218	14.85	Oficina Regional Santa Ana, subregionales de Sonsonate y Ahuachapán	97	6.61
Div. Reg. Central (La Libertad, Chalatenango)	987,513	147	14.89	Subregionales de Santa Tecla, La Libertad y Chalatenango	68	6.89
Div. Reg. Metropolitana (San Salvador)	2,198,193	300	13.65	Oficina Central, subregionales de Apopa, Sn. Marcos, Soyapango y Mejicanos	237	10.78
Div. Reg. Paracentral (La Paz, Cabañas, Cuscatlán y San Vicente)	858,509	132	15.38	Oficina regional Sn. Vicente y Subregionales de Zacatecoluca, Cojutepeque, Sensuntepeque	71	8.27
Div. Reg. Oriental (Sn. Miguel, Usulután, Morazán y La Unión)	1,362,940	145	10.64	Oficina regional Sn. Miguel, subregionales de Usulután, Sn. Fco. Gotera y La Unión	82	6.02
<b>Totales Territoriales</b>	<b>6,874,926</b>	<b>942</b>	<b>13.70</b>		<b>555</b>	<b>8.09</b>

Fuentes: Construcción propia con datos de la PNC (cuadro de fuerza de septiembre 2004), FGR y Dirección General de Estadísticas y Censos.

Puede verse que casi en todos los casos, la proporción de investigadores policiales está muy por encima del número de fiscales, en los casos de las regiones occidental y central, la duplica y supera. En los demás casos, la tendencia es que las tasas de investigadores son superiores a la de los fiscales, pero no en diferencias tan marcadas como en los casos citados.

Un primer acercamiento a estos datos indicaría que existe una proporción de investigadores favorable a la fiscalía en el sentido que hay más investigadores que fiscales, lo cual supondría mayor recurso humano disponible para los fiscales y una mejor distribución de casos.

Sin embargo, una de las observaciones hechas por los investigadores y fiscales entrevistados fue que la sobrecarga de trabajo es un factor común que afecta a ambas instituciones en determinadas áreas. Sobre este tema, la prensa recogió las declaraciones del Subdirector General de la PNC en el sentido que la policía necesitaría para solventar la plantilla de investigadores un número de mil elementos entrenados<sup>78</sup>, cifra que podría variar debido a las deserciones de personal policial.

78. Véase: El Diario de Hoy, 24 de mayo 2004.

Por otro lado, se debe aclarar que la falta de especificidad de los datos obtenidos, no permite hacer comparaciones más precisas como el número de fiscales e investigadores en temas comunes, por ejemplo, delitos contra la vida.

No obstante lo anterior, a continuación se muestran dos tablas, de las cuales, en la primera, tomando las cifras de homicidios de la FGR en el año 2004, desagregadas territorialmente, se ha construido un *ranking* de los departamentos más violentos, tomando como indicador la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes.

En alguna medida, la presencia de mayores o menores niveles de violencia, suponemos, estaría acompañada de mayores niveles de conflictividad social e intersubjetiva, es decir, de mayores demandas para el sistema de justicia penal. La siguiente tabla compara, la distribución proporcional de recursos humanos de acuerdo a las regiones territoriales de la PNC, comparadas con el nivel de conflictividad de éstas, expresada en sus correspondientes tasas de homicidios por cada 100 mil habitantes.

**Tabla 6. Homicidios por departamento de la república en 2004 (orden proporcional descendente comparado con Fiscales de delitos contra la vida)**

	Departamento	Homicidios	Población	Tasa por c/100 mil hab.	Fiscales Unidad de vida	Tasa por c/100 mil hab.
1	Chalatenango	165	201,912	81.72	4	1.98
2	Sonsonate	387	494,678	78.23	13	2.63
3	La Paz	223	312,943	71.26	9	2.88
4	Santa Ana	395	595,212	66.36	16	2.69
5	San Salvador	1,362	2,159,793	63.06	51	2.36
6	La Libertad	477	764,349	62.41	23	3.01
7	San Vicente	87	168,953	51.49	8	4.74
8	Ahuachapan	171	347,357	49.23	7	2.02
9	Cuscatlan	94	210,596	44.64	4	1.90
10	La Unión	128	299,727	42.71	6	2.00
11	Cabañas	66	156,162	42.26	4	2.56
12	San Miguel	198	522,057	37.93	10	1.92
13	Usulután	99	345,901	28.62	6	1.73
14	Morazán	25	177,768	14.06	6	3.38
	<b>Total nacional</b>	<b>3,877</b>	<b>6,757,408</b>	<b>57.37</b>	<b>167</b>	<b>2.47</b>

Sin ánimo de ser concluyentes, es notoria alguna asimetría en los niveles de violencia en determinadas regiones y la distribución de recursos humanos de la FGR, como puede notarse, los valores de la tasa de fiscales no son coherentes con la tasa de homicidios de cada territorio, en el sentido que departamentos como Chalatenango, con mayor impacto de homicidios, muestra la tasa de fiscales dedicados a este rubro más baja del resto de departamentos. Paradójicamente, Morazán, con la tasa más baja de homicidios, cuenta con la segunda tasa mas alta de fiscales de delitos contra la vida del país.

Es necesario aclarar que los fiscales de las unidades de delitos contra la vida no se dedican exclusivamente al delito de homicidio, pero la tasa de homicidios de un departamento puede indicar el nivel de demanda que sobre este rubro se requiere. En ese sentido es necesario insistir en el argumento que una política pública debe basarse y organizarse de acuerdo a las demandas de la realidad y en ese sentido, las discordancias entre distribución de recursos humanos y demandas sociales, indican, en alguna medida, una debilidad de la gestión institucional en la elaboración y ejecución de políticas públicas.

Lamentablemente, no fue posible contar con números detallados sobre el número de investigadores policiales dedicados a los delitos contra la vida en cada territorio, lo que hubiese servido para enriquecer este enfoque.

### 5.2. Relación interinstitucional en la investigación criminal

Dado que la investigación criminal, según el diseño constitucional y legal recae fundamentalmente en la FGR y la PNC, uno de los aspectos de interés prioritario de esta investigación era determinar la forma de funcionamiento y coordinación interinstitucional entre estas dos agencias, que da vida al mandato constitucional y legal respecto de la investigación criminal.

Un primer dato que se obtuvo es que existe, en términos generales, una significativa distancia y falta de coordinación entre la Fiscalía y la Policía, o al menos, la ausencia de un mecanismo establecido, permanente y sistemático de comunicación y entendimientos para el establecimiento de objetivos, prioridades y apoyos mutuos en todos los niveles. No obstante, ésta primera afirmación tiene sus excepciones, pues algunas oficinas de la Fiscalía mantienen contacto con las regionales de investigación de la PNC, asimismo, las unidades especializadas en Crimen Organizado y narcotráfico de ambas instituciones, mantienen una lógica de trabajo y comunicación permanente, que contribuye en alguna medida, a la obtención de mejores resultados. Pero, en conclusión, estas excepciones muestran que no hay una pauta establecida sobre la necesidad de articular el trabajo de ambas instituciones.

En general, las relaciones existentes entre fiscales y policías siguen siendo distantes, los contactos entre ambos operadores siguen siendo esencialmente por escrito o vía telefónica. En ambos casos el contacto es incidental y sin periodicidad. El contacto personal entre los mismos es excepcional y para el solo efecto de actualizarse sobre el estado de la investigación o solventar cuestiones incidentales. Esto varía sustancialmente, como hemos dicho, en unidades especializadas donde el contacto fiscal-investigador es más cercano y permanente.

Los mecanismos de relación entre fiscales y policías pueden variar de una unidad a otra, por regla general, una vez el fiscal recibe de parte de la policía el legajo de diligencias iniciales

de investigación, fija individualmente su estrategia de acusación y formula el escrito de *dirección funcional de la investigación*, en donde asume la mencionada función y solicita por escrito al investigador que le ha sido asignado -que por lo general, no ha participado en los actos iniciales de investigación<sup>79</sup>, que realice las diligencias de investigación que el fiscal ordena y aquellas que estime convenientes practicar. Los subsiguientes contactos entre fiscal y policía se harán en su mayoría por vía telefónica u oficio, de manera incidental el contacto será personal, con la sola finalidad de ponerse al tanto del estado de las investigaciones:

“(…) se da más que todo (el contacto fiscal-policía) por teléfono (…) semanalmente (…) debe haber más acercamiento entre fiscal e investigador, hay fiscales que no se apersonan al investigador, no platican con él (…) el fiscal se debería acercar más al investigador para ver las diligencias que esta haciendo, qué está realizando, y si falta algo, hacer las observaciones para que el investigador las haga. Pero lo que pasa es que el investigador hace todas las diligencias y en veces el fiscal ni se da cuenta, le manda todo a uno. Cuando ya se ha hecho todo, quieren que se haga tal cosa, pero ellos no han dirigido la investigación (…) Hay veces en que uno les ha mandado las diligencias ya finalizadas, solo para hacer las órdenes de captura, ellos no toman el interés necesario (…) a veces uno tiene que hablar hasta cinco veces al día para ver si ya está la orden, cuesta que den la orden (…) en mi opinión personal, con los que yo he trabajado lo miran a uno como un compañero de trabajo, pero he visto varias experiencias de otros compañeros y la mayoría de fiscales los ven a ellos como ayudantes, como que fueran ayudantes de ellos, hay cosas que ellos pueden hacerlas y no las hacen sino que al investigador le dicen que haga tal cosa.”<sup>80</sup>

Como se puede inferir, la intervención de los investigadores en la formulación de la estrategia fiscal es muy poca, sino inexistente. La estrategia de investigación que elabora el fiscal tampoco consta en el escrito de dirección funcional que envía a su investigador, lo que quiere decir que en la generalidad de los casos, el investigador desarrollará su actividad sin tener idea de los extremos procesales o delictuales que el fiscal desea acreditar. Finalmente, la labor del investigador concluirá con la remisión de las actuaciones ordenadas y realizadas al fiscal, el contacto del investigador con su caso en las subsiguientes etapas es mínimo, salvo por las excepcionales situaciones en que el fiscal lo llame para declarar, lo que quiere decir que por regla general el investigador desconocerá los resultados que tuvieron sus actuaciones. Es esta falta de contacto fiscal-investigador el germen del que nacen prácticas divergentes entre ambos operadores.

En este sentido, se coincide con las conclusiones de los *Talleres de coordinación interinstitucional* realizados por la Unidad Técnica Ejecutiva (UTE), el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que dentro de sus resultados manifestaron:

“La Policía Nacional Civil mide la labor desempeñada por su personal en función del número de capturas y de órdenes administrativas de detención realizadas en un período de tiempo determinado, lo que genera detenciones ilegales además de saturar el sistema penal

79. Las diligencias de investigación de los casos que conocen los fiscales de la oficina central de la FGR son atendidos por dos dependencias policiales, la Delegación Centro, que realiza las diligencias iniciales de investigación y la División Regional Metropolitana de Investigaciones que realiza las restantes diligencias iniciales de investigación . -

80. Investigador de la División Regional Metropolitana de Investigación Criminal.

Las líneas de investigación que ordena el fiscal son muy generales, sin análisis del caso particular: el requerimiento es elaborado en un formato estándar.”<sup>81</sup>

En este contexto de distancias institucionales o falta de acuerdos fundamentales, una consecuencia que se deriva de ello es la existencia de criterios divergentes de actuación, con estándares de éxito o fracaso no compartidos.

No es extraño entonces, que en la División Regional Metropolitana de Investigaciones, el investigador promedio evalúe la efectividad de su labor sobre la base de criterios ajenos a la obtención de una sentencia condenatoria o una respuesta jurisdiccional de fondo. Lejos de lo anterior, el investigador mide el éxito de su labor basándose en criterios efectistas.

Al preguntar a investigadores de la zona metropolitana qué entendían por *caso resuelto* casi todos los entrevistados afirmaron que esto era cuando se había logrado una detención judicial o administrativa, y aún los que no afirmaron lo anterior, admiten que el número de detenciones es un parámetro que tienen en cuenta las jefaturas a la hora de evaluar el trabajo del investigador. Fiscal e investigador comienzan a formarse una idea muy distinta de aquello que debe dársele prioridad, según un Fiscal de la Unidad de Vida:

“(…) el problema de la policía es que a ellos les gusta que como resultado obtengan una [detención] administrativa, un caso que no ven una administrativa no le ponen el mismo empeño (…) a veces se molestan y me dicen ‘mire licenciada aquí le traigo las diligencias, gíreme la administrativa’, y eso es delicado, no la podemos girar solo porque la pide la policía”

Por su parte un funcionario policial de la División Regional Metropolitana de Investigaciones, manifestaba:

“El investigador se mide por los casos que va resolviendo, nosotros vamos mensualmente haciendo operativos, coordinando con la Fiscalía para que con el caso depurado nos puedan girar la orden administrativa. Oscilamos entre 20 y 25 y hemos llegado a realizar hasta 42 detenciones, aunque ahí incluimos judiciales y administrativas, aparte el investigador siempre hace sus detenciones administrativas (…) y ahí les vamos midiendo los casos, esa es una forma en que medimos el trabajo, por los casos que van resolviendo”

A pesar de las divergencias, según los fiscales y policías entrevistados, los acuerdos interinstitucionales o reuniones para armonizar estas asperezas no son periódicos y aún en caso de realizarse difícilmente hay un seguimiento o mecanismo para asegurarse del cumplimiento de lo acordado.

“Yo lo que tengo de estar en la policía, nunca he visto una circular de acuerdo [interinstitucional], no sé si yo no lo he podido ver. Yo sé que no hay, simplemente las buenas relaciones las tenemos que hacer nosotros, pero generalmente no hay”<sup>82</sup>

“Los acuerdos a los que se han llegado es sacar los casos más importantes, el jefe del departamento se pone de acuerdo con el jefe de área de la Fiscalía. Entre jefe de área y de

81. UTE/CNSP/PNUD, *Talleres de coordinación interinstitucional, resultados de los talleres en presentación electrónica*. Sin datos editoriales.

82. Entrevista con un investigador del departamento de Delitos de Cuello Blanco de la División Regional Metropolitana de Investigación Criminal.

departamento se llega a un acuerdo y así es como analizan la situación, pero no es en todos los casos sino que los casos de mayor relevancia”<sup>83</sup>

Otra consecuencia derivada de la falta de coordinación y de criterios comunes es que los estándares de calidad del trabajo no son compartidos, ni mucho menos la forma de gestión del personal que lo realiza, lo que conlleva a posibles focos de relaciones tensas entre las agencias.

“(…) nosotros aquí como subregional yo ya llevo tres años de estar aquí y le he enviado en repetidas ocasiones al jefe de la División regional metropolitana de investigaciones “paquetes” de oficios donde dicen que el investigador “x” o “y” no ha cumplido con las diligencias que se le encomendaron y eso es base para determinar si se archiva o se requiere (...) debería de bajar esa información (la que se genera en las reuniones interinstitucionales que se hacen) por parte de ellos (...) pero a la mañana siguiente todo esta igual, ¿qué me indica eso a mi?, que el jefe de la División, después que nosotros salimos, no se reúne ya con ellos, los jefes de área no se reúnen con los investigadores (...) comienzan a chocar otra vez con los investigadores porque los investigadores no manejan esa información, es decir, esa información no baja y eso ha sucedido con Medicina Legal”<sup>84</sup>

El contacto entre fiscales e investigadores de unidades especiales, en particular de investigadores de la División Elite contra el Crimen Organizado (DECO) y fiscales de la Unidad contra el Crimen Organizado de la Fiscalía tiene notorias diferencias con lo arriba descrito, en principio, el grado de especialización de la DECO impide que cualquier otro agente de investigación tenga contacto con un caso de crimen organizado o secuestro, lo que garantiza a cada investigador de la DECO un contacto con su caso desde las diligencias iniciales de investigación.

También desde este momento comienza a apreciarse un mayor contacto entre fiscal e investigador, en principio, el investigador o equipo de investigadores son partícipe en la formulación de la estrategia de investigación, y en general, de la mayoría de las principales decisiones que atañen a la investigación, las reuniones entre fiscal y el equipo de investigación, si bien es cierto no tienen una periodicidad definida se hacen con mucha más frecuencia que en el resto de dependencias de investigación, ya sea de manera personal o a través de los teléfonos celulares o los radios asignados que se encuentran en manos de cada fiscal e investigador, el oficio o cualquier otra forma escrita de comunicación es prácticamente inexistente.

“Cuando hay un caso de investigación desde un principio se reúne el equipo de investigaciones y los fiscales y se coordinan que se va a hacer en la investigación, si creen que se ha llegado a un punto en que el fiscal considere que debe reunirse nada más convoca y el equipo se reúne, si el jefe de investigación cree que es necesario reunirse convoca y llama al fiscal, en cualquier momento que se crea conveniente se reúnen, eso es por lo menos la forma en que lo hacemos nosotros, yo se que hay otras partes en la Fiscalía donde hay carencia de fiscales, medios y recursos, por ejemplo en los regionales de investigación, tal vez por eso es mínima la efectividad, necesitan recursos y no los tienen.”<sup>85</sup>

“La comunicación es vía telefónica o por radio, si hay que discutir algo nos reunimos en la fiscalía o nos reunimos allá en la DECO con ellos, allá tenemos nuestra oficina donde hay un

83. Entrevista con un investigador del departamento de Patrimonio de la División Regional Metropolitana de Investigación Criminal.

84. Entrevista con funcionario de la Oficina Subregional de la FGR en Mejicanos.

85. Entrevista con investigador de la DECO.

fiscal de enlace (...) El traspaso de información fiscal-policía es por todo medio electrónico conocido, tratando que siempre haya contacto personal... la información demora lo que tarda la llamada por teléfono”<sup>86</sup>

La excepcional relación que existe entre estas dependencias especiales parece deberse a varios factores, en principio todos estos fiscales y agentes de investigación cuentan con menos carga laboral, lo que les permite brindar más atención a cada uno de sus casos y por ende al proceso de investigación implícito en estos.

Finalmente la relación entre agentes de la DECO y fiscales de Crimen Organizado es enriquecida por reuniones periódicas entre las jefaturas de ambas instituciones:

“Los jueves y los viernes tenemos reuniones los jefes de grupos para ver los avances y las metas presupuestadas cada trimestre, las metas las compartimos el fiscal junto al investigador (...) el contacto es diario (...) los fiscales llegan donde nosotros (...) allá (en la sede de la Fiscalía) no mucho porque no hay mucha libertad, no reúnen las condiciones (físicas) adecuadas para podernos reunir, nosotros si tenemos una sala de conferencias grande en la DECO, con aire acondicionado y ahí nos reunimos con ellos, o cada fiscal con cada grupo (...) en la mayoría de casos ”<sup>87</sup>

Por todo lo anterior, no parece extraño que el problema de disparidad de criterios para medir la eficiencia ha sido relativamente solventado en la Unidad Antinarco tráfico:

“Hace mucho estaban capturando a todas las personas. Traté de explicarles que esa no era la mejor manera de combatir el narcotráfico en el sentido que capturaban a toda persona que veían consumiendo droga. Se les trató de explicar que ya había jurisprudencia de lo que es *posesión y tenencia* y fueron adoptando otras medidas”<sup>88</sup>

Este panorama permite percibir una mayor calidad del trabajo realizado por estas unidades especializadas, lo cual no solamente es expresado por los operadores de ellas sino también por actores externos como los jueces. En general según los jueces de paz, de instrucción y de sentencia entrevistados, los procesos de investigación que presentan mejor desarrollo son los relativos a delitos de crimen organizado, drogas o secuestros, en sentido contrario, según los mismos operadores, los procesos de investigación con deficitario desarrollo son aquellos relativos a delitos contra la vida, patrimonio, libertad sexual, etc.

### 5.3. Recursos materiales y apoyos técnicos<sup>89</sup>

Los recursos con los que cuenta una institución, además del personal o recurso humano, pueden ser de dos tipos, **materiales** cuando se trata de aquellas condiciones infraestructurales básicas para el desarrollo de determinada función, como el mobiliario o el transporte, o de **apoyo técnico**, cuando se trata de medios o instrumentos de trabajo que sirven para el desarrollo de

86. Entrevista con fiscal de la Unidad contra el Crimen Organizado.

87. Entrevista con investigador de la DECO.

88. Entrevista con fiscal de la Unidad Antinarco tráfico.

89. Es necesario aclarar que este apartado se limita a las condiciones materiales y técnicas de las unidades de observación seleccionadas para esta investigación, en consecuencia no son generalizables para el resto del territorio nacional. Esta observación se plantea debido a que operadores judiciales del interior del país manifiestan encontrarse en situaciones menos ventajosas que las de las oficinas centrales ubicadas en San Salvador.

las funciones asignadas al funcionario, como el acceso a sistemas de información, sistemas de capacitaciones, etc.

Sin duda alguna la falta de recursos, sean estos materiales u operativos, suele ser una de las causas que con más frecuencia se señala a la hora de tratar de explicar las múltiples deficiencias que aquejan al sistema penal salvadoreño, para la generalidad de fiscales e investigadores entrevistados la investigación del delito no es la excepción a esta regla.

En lo que respecta a **recursos materiales**, todos los fiscales entrevistados son consistentes en afirmar que el espacio físico en el que se desenvuelven es aceptable (la muestra de observación en sede fiscal fueron las unidades adscritas a la oficina central de la FGR y una sede subregional del área metropolitana), sucede lo mismo con el equipo mobiliario (como escritorios, archiveros, papelería, etc.), que según los mismos entrevistados alcanza para cubrir sus requerimientos, (talvez la única necesidad detectada en este punto es la falta de extensiones telefónicas, pero esta es una queja que mencionó solo uno de los fiscales entrevistados), sin embargo hay importantes necesidades, como la insuficiencia de medios de transporte para desplazarse al lugar donde se realicen las diversas audiencias programadas o donde se tenga que practicar una diligencia de investigación, y la ausencia de recurso informático o personal administrativo que se encargue de la transcripción de actas o escritos que deben ser realizados por los fiscales. Extrañamente el uso de Internet no apareció como una necesidad, lo que muestra, en buena medida, la débil adopción de tecnologías de la información.

“Desde que nos hemos pasado a este edificio (refiriéndose a las oficinas centrales de la FGR), estamos mejor, por lo menos ya tenemos nuestro cubículo, ya podemos trabajar más concentrado, hay secretarías (que de forma general se encargan de hacer los escritos) pero a veces es tanto el trabajo que las secretarías no dan abasto, nos toca presentar las cosas a mano, no es que no haya personal sino la cantidad (de trabajo) que tenemos. Con los vehículos a veces se nos dificulta, estos son para todas las unidades, si uno no pide vehículo temprano luego es difícil que se le pueda proporcionar porque toda la gente necesita ir a hacer diligencias (...) a veces tenemos que acudir al jefe para ver si nos pueden proporcionar vehículos o nos toca ir con otros compañeros en cosas que no nos competen a nosotros, nadie tiene computadoras, solo contamos con las secretarías que tenemos para trabajar (...) tenemos todo el mobiliario, un teléfono con extensión (...)”<sup>90</sup>

“Primero el personal, que es muy difícil (de solventar), creo que somos de las unidades que más personas tienen, hay días que hay muchas diligencias de investigación que ni haciendo magia se pueden cumplir, el segundo obstáculo es el referido a los vehículos, de cuatro vehículo que tenemos no estamos seguros que todos están siempre a disposición...”<sup>91</sup>

Sin embargo, existe un notorio cambio de perspectiva al consultar a un fiscal de una unidad *elite*, de la FGR:

“Problemas administrativos no hay. Recursos móviles (vehículos), eso sería el único punto, esta gente tiene todas las herramientas para desarrollar su trabajo (...) cada grupo tienen asignada

su computadora, además de la que posee la secretaria y el coordinador, hay cuatro computadoras con acceso a internet, se utiliza el correo electrónico como forma de información (...)”<sup>92</sup>

Como se puede apreciar, las necesidades a pesar de ser las mismas, varían sensiblemente de una unidad a otra, mientras que en unidades especiales como Antinarcostráfico o Crimen Organizado (25 fiscales en total, al momento de las entrevistas) la principal preocupación es obtener un cuarto o quinto vehículo para cada unidad, los fiscales de vida, del menor y la mujer o de patrimonio y propiedad intelectual (62 fiscales en total, al momento de las entrevistas) tienen que compartir los vehículos que les han sido asignados en forma conjunta.

En las unidades especiales tampoco hay problemas por la ausencia de equipo informático, en la Unidad Antinarcostráfico hay una computadora por cada dos agentes fiscales y en la Unidad contra el Crimen Organizado hay como mínimo una computadora por cada grupo fiscal<sup>93</sup>. Pero las unidades especiales poseen otras importantes ventajas, como acceso a internet, teléfonos celulares o radios asignados por la misma institución, herramientas que como veremos más adelante, juegan un papel importante a la hora de explicarnos el relativo éxito que han tenido estas unidades en su relación con la policía de investigaciones.

También es posible hacer una segunda observación, la distribución de recursos materiales en la FGR varía desde las unidades especiales de esta institución, ubicadas en la zona metropolitana, hacia afuera con el resto de unidades de la misma zona, hasta llegar en última instancia a regionales y subregionales capitalinas o departamentales, es en estas últimas donde los recursos son cada vez más escasos y donde con más frecuencia comienzan a escucharse quejas sobre la ausencia de un elemental espacio físico o equipo mobiliario básico, como máquinas de escribir o ventiladores, una realidad aparentemente aceptada por la propia institución en su memoria de labores del año 2001-2002:

“(...) la falta de recursos suficientes repercuten de forma negativa en la prestación de servicios y por lo tanto ocasionan un déficit de cobertura mayor, pues sin recurso financiero se vuelve muy difícil invertir en especializar al recurso humano mediante programas de capacitación que pretendan estratégicamente disponer de personal calificado y competitivo dadas las constantes reformas a las leyes e ir a la vanguardia mediante conocimientos actualizados en investigación y otros que de esta se derivan.

En cuanto al presupuesto asignado, a esta fecha ya se experimentó déficit en algunos casos, para el caso de los arrendamientos se tiene un déficit de \$ 6,802.58, en reparaciones de vehículos se tiene disponibilidad un promedio mensual de \$9,354.35 cuando el gasto real en reparación mensual es de \$13,510.16, para compra de llantas ya no se tiene disponibilidad y actualmente se está gestionado contratación de servicios de mantenimiento del equipo de computo, gasto que no está programado.

Es difícil también que un usuario, para quien su caso es más importante, logre comprender que debido a la escasez de recurso humano, un agente auxiliar tiene una carga promedio de 250 casos y que muchas veces se le hace difícil atender sus consultas en determinados momentos o que debido al choque de hasta cuatro audiencias programadas por los jueces en un mismo

90. Entrevista con fiscal de la Unidad de Vida, Oficinas Centrales FGR.

91. Entrevista con fiscal de la Unidad Antinarcostráfico.

92. Entrevista con fiscal de la UNICCO.

93. En esta unidad se trabaja en grupos de fiscales de 3 ó 4 elementos.

día, para cuatro casos diferentes que lleva un mismo agente, se hace más difícil lograr la efectividad deseada en cada caso...<sup>94</sup>”

En igual sentido se pronuncia el documento *Diagnostico Integral y Recomendaciones para el Fortalecimiento de la FGR*<sup>95</sup> del año 2001:

“En las oficinas regionales y subregionales existe una limitada cantidad de líneas telefónicas y otros sistemas de comunicación (radios, bípens), los cuales generalmente no se utilizan por falta de mantenimiento o problemas de cobertura (...)

La dotación de los bienes demuestra limitaciones muy homogéneas para todas las oficinas subregionales respecto a computadoras, líneas telefónicas, vehículos, medios de comunicación, equipo de oficina, entre otros (...)

Por su parte y siempre dentro del tema de los recursos materiales, la observación hecha en la Regional metropolitana de investigaciones de la PNC, parece encontrarse en condiciones menos favorables a las de la Fiscalía. Lo anterior, a pesar que esta es una de las divisiones policiales con las que principalmente se relacionan la mayoría de las unidades adscritas a la oficina central de la FGR, (dentro de estas, tres de las unidades fiscales tomadas en la muestra observada, estas son la Unidad de vida, del menor y la mujer y patrimonio de la FGR).

En principio, todas las necesidades arriba señaladas por los fiscales en cuanto a recursos móviles o equipo informático pueden ser similares en esta dependencia policial, las mismas sin embargo, poseen peores repercusiones en esta entidad policial, y es que a diferencia de lo que sucede con el fiscal promedio, que a lo sumo necesita desplazarse a la sala de audiencias o al lugar donde se realizan ciertos actos de investigación, la labor del investigador requiere en su mayoría desplazarse de un lugar a otro.

En el caso de los investigadores entrevistados, sobre todo para la realización de entrevistas a testigos o la víctima, la ausencia de recursos móviles significa que tengan que ser ellos quienes deban pagar con su dinero el gasto que produce el transporte colectivo, si bien es cierto que al final de cada mes lo gastado es reintegrado, no todos los investigadores se muestran dispuestos a gastar de su salario el coste que regularmente produce la movilización por medios propios.

A las anteriores necesidades materiales debe sumarse el reducido espacio laboral en el que a diario los investigadores desarrollan sus labores, y en el que tampoco se pueden realizar otras funciones propias de investigación, como recibir entrevistas de testigos o de la misma víctima, la ausencia de suficiente equipo mobiliario para cubrir las labores de oficina de los investigadores, como máquinas de escribir o computadoras para la realización de oficios, escritos o actas, teléfonos, papelería, faxes, etc.

“No hay lugares adecuados para poner denuncias en los delitos de violación. Se trata de situaciones intimas de las personas, y ¿cómo es posible que en todo el departamento no haya un área privada para tomar esa entrevista?, porque la persona tiene que expresar muchas cosas privadas de ella, y si aquí las están expresando, tal vez el compañero de la par las esta escuchando,

es ahí donde la persona talvez se abstiene a expresarse libremente por la pena o el temor (...). Estamos en una sola área todos los investigadores y ahí se citan a todas las personas. Los problemas operativos que tenemos es el medio de transporte, ese es el principal. No tenemos medios para transportarnos, para hacer las diligencias, somos 17 y un vehículo. Y de esos 17 talvez lo ocupan tres, tenemos que poner de nuestro dinero para el pasaje de los buses (...) no contamos con computadoras en el departamento (...) de lo que es equipo para trabajar hay máquinas (de escribir), son tres máquinas para 17 elementos, las máquinas son viejas y están en mal estado, a veces los escritos llevan defectos de forma porque no sirven algunas...”<sup>96</sup>

“(...) los medios son escasos, aquí por ejemplo no todas las áreas cuentan con un teléfono fijo, por lo menos en Vida, que hay más elementos, podrían haber más teléfonos fijos para estar recibiendo llamadas o haciendo llamadas. (...) cada área tiene tres o cuatro vehículos y son cientos de casos que tienen que investigar, no dan abastecimiento. Lo ideal seria un vehículo por pareja de trabajo, faxes son pocos y mal porque, (...) aquí cada área debería tener su propio fax en buen estado, su computadora por ejemplo, todas las áreas deberían tener su computadora para hacer el trabajo con más agilidad, tenemos máquinas manuales que hay que mandarlas a reparar, que unas están inservibles (...), carecemos, por ejemplo, del beneficio de dormir acá (en caso de turno) no hay donde, no hay colchones (...)”<sup>97</sup>

Las necesidades apuntadas, en particular la relativa al recurso de transporte, viene a materializarse en muchas desventajas para el proceso de investigación criminal, principalmente en lo que respecta al incumplimiento de los plazos procesales. Según los investigadores entrevistados no es posible cumplir con el número de diligencias de investigación pendientes valiéndose únicamente del transporte colectivo, o en el peor de los casos, citando a testigos por medio de telegramas, el trabajo que no se logra realizar sea porque no hubo tiempo de realizarlo o porque no se atendió el citatorio, representa acumulación de un trabajo que en muchas ocasiones el fiscal recibirá faltando poco tiempo para la audiencia preliminar, y que por ende no podrá estudiar con detenimiento ni solicitar más diligencias.

“(...) a veces la policía esta en peores condiciones que nosotros porque a veces cuando uno ordena las diligencias vienen ellos y dicen que citaron a la víctima pero no llegaron, y ponen la esquila del telegrama (por medio del cual se citaba al testigo) o ponen: "Este día nos presentamos en la casa tal con el fin de hacer inspección de los hechos pero encontramos la puerta cerrada y nadie nos dio mayores datos y por eso no pudimos efectuarla" ¿que va ha hacer usted con eso? No se hace nada, yo llamaba al investigador un día y le pregunte por qué pone los telegramas de los testigos o de las víctimas si eso no me sirve de nada, “licenciada - me dice- no tenemos vehículos que nos trasladen a los lugares, entonces tenemos que gastar nosotros de nuestro dinero, el bus y la víctima a veces vive en Apopa, Quezaltepeque, una finca o algo y nosotros tenemos que andar en bus”, me imagino yo que a veces ellos no tienen dinero y agotan ese dinero de hacerlo vía telegrama, no le consiguen las entrevistas a uno.”<sup>98</sup>

“La escasez de recursos es tan crítica que incluso repercute en el éxito de los casos, siendo que varias vistas públicas se han perdido porque el investigador no logró ubicar y trasladar al

94. Fiscalía General de la República. *Memoria de Labores junio 2001-mayo 2002*. FGR, San Salvador 2002.

95. Comisión Especial para una Evaluación Integral de la Fiscalía General de la República (CEFGR). *Diagnostico Integral y recomendaciones para el fortalecimiento de la Fiscalía General de la República*, San Salvador, 2001. Págs. 82, 83 y 84.

96. Entrevista con investigador del departamento de Delitos varios de la División Regional Metropolitana de Investigaciones.

97. Entrevista con investigador del departamento de Delitos de Cuello Blanco de la División Regional Metropolitana de Investigaciones.

98. Entrevista con fiscal de la Unidad del Menor y la Mujer.

testigo sometido a régimen de protección, y el fiscal cuenta con poco tiempo para ellos porque los tribunales de sentencia no aplazan la vista pública, sino solo suspenden por una cuantas horas cuando el testigo clave de la fiscalía no ha concurrido”<sup>99</sup>

La situación es completamente diferente en otra de las dependencias estudiadas, la División Especial contra el Crimen Organizado<sup>100</sup> (DECO) donde incluso existe una mejor dotación de recursos materiales en comparación con las unidades fiscales de la oficina central, los problemas operativos según los investigadores entrevistados de esta unidad, son mínimos, el espacio laboral es adecuado, se cuenta con suficiente equipo de oficina como faxes, teléfonos, una computadora como mínimo por grupo de investigadores<sup>101</sup>, un teléfono celular o radio asignado por la misma institución, grabadoras etc. Al ser interrogado un agente de la DECO sobre las necesidades materiales que poseen, estas fueron sus respuestas:

“En nuestro caso los problemas administrativos u operativos son mínimos, porque cada equipo de investigación tiene medios para transportarse, tienen equipos de cámara, grabadoras, cámaras de vídeo, cámaras de fotografía y todos los medios para poder investigar (...) también tenemos una buena dotación de combustible ya sea en vales o a granel, por eso es que nos desplazamos en cualquier momento y a cualquier lugar y si es necesario se nos da apoyo de equipo aéreo, o entramos en contacto con el GRP<sup>102</sup> u otros elementos de equipo operativo”<sup>103</sup>

De nuevo, la distribución de recursos en estas dependencias de investigación parece concentrarse en la zona central para luego esparcirse a lo paracentral, es de suponer que las unidades regionales de investigación no se encuentran en mejor situación, hipótesis que sin embargo no pudo ser comprobada en los alcances de la presente investigación.

Otro punto analizado dentro del rubro de los recursos materiales es el atinente al equipo técnico necesario para la labor investigativa, desde lo más simple, como grabadoras para dejar constancia de las entrevistas realizadas, hasta lo más complejo, como visores o radios para seguimiento de sospechosos, también en este punto hay importantes necesidades en la División Metropolitana de Investigaciones, los agentes de investigación, al no poseer vehículos, equipos de radio, o uniformes de otras instituciones para disfrazarse, no pueden ejercer actividades de investigación tan elementales como lo es un seguimiento de sospechosos. De nuevo, las condiciones apuntadas no son extensivas a la DECO como se puede deducir al contrastar las siguientes opiniones entre un investigador de la División Regional Metropolitana y la DECO:

“No tenemos medio para dar un seguimiento por ejemplo, no tenemos aparatos que nos puedan dar una frecuencia de donde va el objetivo, no tenemos cámaras de fibra óptica para poder dar una buena vigilancia en un determinado lugar, las cámaras de fibra óptica son las más idóneas para dar vigilancia al interior de una residencia o al exterior de una residencia, no contamos con uniformes de CAESS [Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador], de ANDA [Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados] o del MOP [Ministerio de Obras

Públicas] para hacer vigilancia, todo ese tipo de instrumentos son indispensables para hacer nuestras labores de encubierto”<sup>104</sup>

“Tenemos telescopios de 6 ó 7 kilómetros de alcance, cámaras de video por cada dos investigadores, grabadores digitales que pueden grabar hasta cinco horas sin necesidad de “tape”, y se pasa en un minuto y treinta segundos a la computadora. Por cada dos investigadores hay una computadora, vehículos, televisor, monitor para poder reproducir, sistemas de vigilancia, micrófonos (...)”<sup>105</sup>

Como se ha visto, existen substanciales diferencias en la dotación de recursos y equipamiento de las diferentes dependencias de investigación. Más adelante se verá que son muchas las ventajas que pueden venir aparejadas a la correcta dotación de recursos materiales, entre estas las atinentes al mejoramiento de las relaciones fiscal-policía.

### 5.3.1. Gestión de la carga laboral

La carga laboral es también frecuentemente invocada como factor que obstaculiza la pronta investigación del delito. No es difícil suponer la razón de ello. Un fiscal con más carga de trabajo es un fiscal con menos posibilidades de especializarse en cada uno de ellos. De forma similar un investigador con más carga laboral, es un investigador que por no dedicar tiempo a sus casos, retrasará la investigación que realiza el fiscal.

La opinión de los entrevistados en este punto fue casi unánime, todos los agentes de investigación y fiscales entrevistados, consideran tener una carga laboral excesiva:

“Antes de estar en pandillas, estuve en Vida (la Unidad de vida en la División metropolitana se ha dividido en dos unidades, vida y pandillas) y habían bastante, mensualmente 11 casos. Hoy que estoy en pandillas ha disminuido a 3 ó 4 casos por lo delicado de los casos (...) la carga de trabajo por el momento esta bien, la disminución de casos permite que uno los investigue mejor y así obtener mejores resultados (...) cuando estaba en Vida la saturación de casos además de todos los homicidios que habían le caían a uno otros delitos como amenazas, lesiones, por sacar otros casos uno tiene que apartar los homicidios. Para investigar un homicidio hay que dedicarle más tiempo que un caso común y corriente (...)”<sup>106</sup>

“Yo recibo de 18 a 23 ó 24 casos mensuales, al ser equitativa [la forma de distribución de los casos] los demás deben recibir lo mismo (...) la cantidad es excesiva, a veces es tanto el trabajo por la misma función que tiene el policía y las mismas capturas que hacen que a veces solo nos quedamos trabajando con los casos de reo presente (...) a veces son tantas las capturas que hace la policía que tengo reo el lunes, el miércoles lo presento [al juez competente] y ese mismo miércoles tengo otro reo, a veces tenemos cuatro reos a la semana y más de los casos en instrucción que se nos vencen algunas diligencias o ya para presentar acusación, hay momentos que estamos trabajando reos en acusación y dejamos de lado los de *sobre averiguar* o los individualizados porque no nos queda tiempo, les damos prioridad a los que tienen término, entonces la carga es bastante excesiva”<sup>107</sup>

99. Entrevista con fiscal de la Unidad de Vida

100. La División élite contra el Crimen Organizado es una División especial de la PNC que se encarga exclusivamente del combate del crimen organizado, entendiéndose por éste el delito que es realizado con un grado mayor de complejidad a la delincuencia común, como bandas de secuestradores o roba bancos y no el sentido que tradicionalmente le ha dado la doctrina.

101. En esta unidad se trabaja en grupos de investigadores.

102. Grupo de Reacción Policial. Unidad policial de intervención crítica.

103. Entrevista con investigador de la DECO.

104. Entrevista con investigador del departamento de Delitos de Cuello Blanco de la División Regional Metropolitana de Investigaciones.

105. Entrevista con investigador de la DECO.

106. Entrevista con Investigador del departamento de delitos contra la vida de la División Regional Metropolitana de Investigaciones.

107. Entrevista con Fiscal de la Unidad de Vida.

De lo mencionado hasta este punto, es posible formular dos factores que contribuyen decisivamente a la acumulación de carga laboral, lo más visible es lo relacionado al tema de los recursos materiales y operativos, no es lo mismo realizar 10 entrevistas con un vehículo plenamente disponible, que realizar estas 10 diligencias pendientes contando con el transporte público o en el peor de los casos haciendo citaciones a través de telegramas. La DECO y la Unidad de Crimen Organizado de la Fiscalía, en el año 2001 tuvieron una carga laboral cercana a la que poseen el resto de sus compañeros de la División Metropolitana de Investigaciones, mantenían niveles de efectividad tan altos como los que poseen actualmente<sup>108</sup>.

“Por ejemplo hace tres años habían casos cada 3 días, cada grupo podía tener montados activos, tres casos, para nosotros tener un caso activo significa utilización de casi toda la División para un caso, imagínese cada grupo tener tres casos activos (...) en el 2001 se mantuvo en el 2002 comenzó a bajar tremendamente (...) un caso cada dos meses... es buena [la forma en que se considera su carga de trabajo] antes era exceso (...)”<sup>109</sup>

Sin embargo la falta de medios no es el único problema que contribuye a esta acumulación de trabajo, la falta de políticas adecuadas y mecanismos para el tratamiento de casos tiene mucho que ver con la generación de este importante problema.

### 5.3.2. Distribución de casos

Una ilustración sobre estas debilidades de las políticas de gestión se refleja en el sistema de recepción y distribución de casos en las oficinas centrales de la FGR, la que puede adoptar dos formas básicas: las denuncias presentadas por los afectados o sus representantes, así como los avisos de comisión de un hecho delictivo que recibe la policía (forma más frecuente de inicio del proceso) pueden ser recibidos ya sea por una Unidad de recepción, una secretaría común especializada para cumplir con esta función o por un fiscal que se encuentre de turno.

Independientemente cual sea el caso, quien recibe la denuncia debe evaluar la competencia penal de la misma y en caso de tratarse de aviso policial, verificar que se cumplan las formalidades necesarias que deben precisar en el mismo, a continuación el número de causas recibidas, sean estas *sobre averiguar*, con imputado individualizado o con *reo presente*, es distribuida de forma equitativa entre el número de fiscales adscritos en la unidad. La excepción a esta regla general lo constituyen los casos que revisten mayor complejidad, en los que generalmente se asignan varios fiscales atendiendo a la capacidad personal de cada fiscal.

En la Unidad contra el Crimen Organizado la situación varía. En esta unidad, el fiscal no trabaja de manera individual, por el contrario, los casos son distribuidos a equipos de trabajo que constan de 3 ó 4 fiscales, un solo fiscal dirigirá la investigación, quedando el resto de compañeros de equipo en calidad de auxiliares, con cada nuevo caso el equipo se alterna la posición de director y las de auxiliares, por lo que a final de cuentas, todos los fiscales del equipo son directores o auxiliares de un determinado caso.

108. De acuerdo con la Memoria de labores de la FGR del período junio 2004-mayo 2005, la Unidad contra el Crimen Organizado, en los casos llevados a juicio por secuestro y crimen organizado habría tenido un porcentaje de condenas cercano al 90%, mientras que la Unidad Antinarcoóticos logró un porcentaje cercano al 100%. Muy por encima de la media global de la Fiscalía, que según el mismo informe, se estimaba en un 52%. Véase: FGR, *Memoria de labores junio 2004-mayo 2005*, accesible desde <http://www.fgr.gob.sv>

109. Entrevista con investigador de la DECO.

Como se puede apreciar, el procedimiento descrito, sea o no en dependencias especiales, se caracteriza por la inexistencia de criterios o políticas de tratamiento diferenciado de aquellos casos que por sus particulares características se les pueda aplicar una salida alterna frente a los que pueden catalogarse como ordinarios, un fiscal de la Unidad de vida puede perfectamente tramitar al mismo tiempo casos de homicidio agravado, que solo admiten de manera muy excepcional la aplicación de criterios de oportunidad, junto a casos de amenazas o lesiones simples, que por su levedad bien pueden admitir conciliaciones, procedimientos abreviados o suspensiones condicionales del procedimiento.

Existe un acuerdo emitido por el Fiscal General de la República, el cual dicta los parámetros a considerar para la aplicación de salidas alternas en el marco del proceso penal. Todas las salidas alternas a aplicar son autorizadas por el jefe de unidad por motivos de control de legalidad. La aplicación del criterio de oportunidad solamente es autorizado por el Fiscal General. En el caso de las salidas alternas, el hecho de ser previamente autorizadas por el jefe de unidad, esto le imprime a cada unidad un estilo propio, en tanto, a partir de rigidez o flexibilidad con que cada jefe asuma la persecución penal, los parámetros establecidos pueden verse afectados.

Algo que queda planteado en el mecanismo de distribución y asignación de casos en la FGR, excepto en las unidades especializadas, es que existe un criterio de gestión y manejo individual de casos. El caso como patrimonio de un fiscal que lo diligencia y toma las principales decisiones sobre la persecución penal. En buena medida, esta es una herencia de una forma de gestión vinculada a las prácticas procesales judiciales de la antigua legislación, donde el juez era el responsable único de los casos que recibía.

Según fiscales entrevistados, esta forma de distribución de casos tendría como objetivo un manejo efectivo del caso por el fiscal, quien lo conocería en detalle. No obstante, reconocen que este propósito perseguido por el sistema actual de distribución, en la práctica, les ha llevado a convertirse en operadores constantemente pendientes de los términos procesales, pues se estima que el 90% de los casos que ingresan a proceso penal lo hacen por vía de imputado presente, los cuales deben ser presentados ante el juez junto con el respectivo requerimiento.

El problema de este modelo de asignación y manejo de los casos es que no genera economías a escala más productivas. Es decir, la generación de trabajo colectivo (equipos) con una clara división de tareas y discusión sobre las decisiones a tomar en los casos, de tal manera que permita suplir las carencias propias del manejo individual: choque de actividades de procesos asignados o desplazamiento de las tareas de investigación por causa de la presión de los términos procesales o habilidades personales y profesionales para determinados casos.

### 5.3.3. Apoyo técnico científico

La situación parece agravarse en el tema de los **recursos de tipo técnico**, la mayoría de fiscales y policías entrevistados parecen coincidir en que las limitaciones de este rubro son mayores a las que existen en cuanto a los recursos materiales, según investigadores de delitos de cuello blanco, delitos varios, patrimonio y vida (todos ellos de la División regional metropolitana de investigaciones de la PNC) no existía acceso ágil o expedito a sistemas de inteligencia policial



que les indicaran antecedentes o patrones delincuenciales de la criminalidad local sobre el tipo de infracciones que respectivamente conocen. Lo más cercano a lo anterior parece ser una base de datos acerca de los perfiles de posibles miembros de pandillas juveniles, pero esto solo opera en el área de vida, y dentro de ésta, en el área delitos contra la vida causados por miembros pandillas. De nuevo, este sistema de inteligencia no se ajusta a las necesidades que posee esta Unidad.

“No tenemos ese análisis todavía [sistemas de inteligencia policial], hay una sección que se llama de estadísticas o de documentación, yo no sé si están formando una matriz relacional de sujetos con hechos, pero no sé si contamos con ese estudio, pero generalmente no lo tenemos, si acaso esta en proyecto. tal vez, pero nosotros no tenemos.”<sup>110</sup>

“Dentro de la policía no hay un sistema de datos a partir de huellas, lo que se hace es que se recolectan huellas (en la escena del delito) pero no hay un banco de datos para el estudio de las huellas”<sup>111</sup>

La anterior situación no es extensiva a la División especial contra el Crimen Organizado de la PNC, que cuenta con un departamento especialmente dedicado a la inteligencia policial. Esta es la *Unidad de análisis*, cuya labor es precisamente crear y acumular información relativa a antecedentes y patrones delincuenciales del tipo de criminalidad que ésta División conoce. De igual forma, la Unidad de análisis cuenta con una base de datos con huellas dactilares de personas que han sido capturadas por esta División de investigación. La Unidad de análisis ha sido permanentemente alimentada con la información que se ha ido recopilando durante los años de vida de la DECO, y es sin duda un factor explicativo de gran parte de los logros obtenidos por esta dependencia especial de la PNC:

“(…) tenemos un departamento de análisis que no baja de menos de 40 computadoras, además de las que nosotros tenemos, todo esto funciona con un sistema de computación que nos donó el FBI que se llama sistema Watson, que es un sistema inteligente, cuando hay un secuestro introduce las generales del mismo y él, de conformidad a la información que le han introducido, da hipótesis, recomendaciones y directrices, un sistema pensante que nos da líneas de información y a medida que usted le da más información lo hace más inteligente (…)”<sup>112</sup>

En las unidades de la División Regional Metropolitana de Investigaciones, existe acceso a redes de información como el registro de las personas naturales, registros de vehículos, de servicios telefónicos u otros servicios que presta el estado o particulares, pero el mismo no es utilizado por todas las unidades, y las que sí cuentan con ello, como la Unidad de cuello blanco, tienen que lidiar con las desavenencias que puedan provenir de compartir este acceso con el resto de unidades, desventaja que no comparten unidades especiales como la DECO o la División Antinarco tráfico<sup>113</sup> (de ahora en adelante DAN), que por estar centralizadas, cuentan con un acceso particular a estas redes de información. En el caso de la DECO, es la Unidad de análisis, a la que nos hemos referido, la que se encarga de manejar esta información, y más

110. Entrevista con investigador del departamento de Delitos de Cuello Blanco de la División Regional Metropolitana de Investigaciones.  
111. Entrevista con investigador del departamento de Delitos varios de la División Regional Metropolitana de Investigaciones.  
112. Entrevista con investigador de la DECO.  
113. La División Antinarco tráfico de la PNC es la unidad de investigación con que se relaciona la Unidad Antinarco tráfico de la FGR, su función consiste en prevenir y combatir el tráfico y tenencia de drogas y narcóticos.

allá de lo anterior, de actualizar y ampliar las redes de información que ya se poseen, además de diseñar e implementar nuevas fuentes de información<sup>114</sup>.

“Tenemos esos recursos [acceso a redes de información], por ejemplo nosotros tenemos instaladas acá, no actualizada, una base de datos de SERTRACEN<sup>115</sup>, de licencias de vehículos, de luz eléctrica, de ANDA, algunos datos de personas que han estado detenidas, antecedentes, bases de teléfonos, solo la de Telecom., y está desactualizada; estamos conectados a las redes de información de la subdirección pero están desactualizadas y yo pienso que todas las unidades deberíamos tenerlas actualizadas, con SERTRACEN, con el CNR<sup>116</sup>, con el Seguro Social, con el viceministerio de transporte, sin embargo nos hacen falta redes de información con instituciones telefónicas como Telefonica, Saltel, Telemóvil y es bien importante porque eso es parte de la investigación. Todo eso nos retrasa la investigación, porque carecemos de esos recursos.”<sup>117</sup>

“Nosotros no podemos acceder a esas redes informáticas, nosotros lo que podemos hacer es librar oficios a esas instituciones. Si un arma tiene reporte de robo lo solicitamos al ministerio de la defensa nacional o a la División de armas y explosivos, y si queremos información de una persona o foto, la pedimos al registro de la persona natural, libramos oficio, si deseamos saber de una persona propietaria de un vehículo o a quien pertenece o mediante numero de placa, de chasis o de VIN, lo solicitamos al departamento de registro de vehículos de SERTRACEN, pero que directamente vamos a tener un sistema de informática, de eso no tenemos”<sup>118</sup>

De nuevo, el incumplimiento de plazos procesales es la principal consecuencia negativa para aquellas unidades que no pudiendo acceder a estas redes información (servicios penitenciarios, clínicas, hospitales, alcaldías, ministerios, etc.) tienen que valerse de oficios y de manera muy excepcional del fax para obtener esta información.

Según la mayoría de fiscales entrevistados, el principal problema con esta forma de comunicación es la duración de la misma, que a pesar de hacerse en un periodo de tiempo relativamente corto (1 semana hasta 15 días) no es el suficiente en aquellos casos de “reo presente”, donde existe una persona detenida y el fiscal esta forzando a presentar su requerimiento en audiencia inicial en un periodo máximo de setenta y dos horas:

“Hay instituciones que no nos dan la información de forma inmediata, así yo solicito a institución bancaria, a Telemovil que me manden bitácora de llamadas de determinado teléfono celular, muchas veces no viene en su oportunidad, son extemporáneas o inoportunas”<sup>119</sup>

114. La información de la unidad de análisis es guardada celosamente y, según operadores externos entrevistados, no cuentan con acceso a ésta aún y cuando investiguen casos relacionados. Esta situación ha generado tensiones internas en el área de investigación criminal, hasta el punto que otras unidades de investigación no compartirían sus fuentes e informaciones con las unidades especializadas como una muestra de “reciprocidad” y para evitar que éstas se lleven el crédito con esfuerzos ajenos.  
115. Empresa concesionaria del Estado para el registro de vehículos automotores.  
116. Centro Nacional de Registros. Agrupa el Registro Nacional de Personas Naturales (RNPN), el Registro de la Propiedad Raíz e Hipoteca y el Registro de Comercio.  
117. Entrevista con investigador del departamento de Delitos de Cuello Blanco de la División Regional Metropolitana de Investigaciones.  
118. Entrevista con investigador del departamento de Delitos varios de la División Regional Metropolitana de Investigaciones.  
119. Entrevista con un fiscal de Patrimonio de la FGR, oficinas centrales.

Según un fiscal entrevistado, las peticiones de bitácoras tardan meses y eso a veces detiene algunos casos, lo cual, según la misma fuente, no ocurre en el trato con las unidades especializadas que suele tener mayor celeridad, obteniendo la información de manera rápida.

Por otro lado, los requisitos para acceder a este tipo de información varía de una institución a otra, mientras que unas instituciones no comparten la información solicitada a menos que el agente investigador anexe a su solicitud el oficio donde el fiscal ordena la diligencia de investigación, otras instituciones no exigirán este requisito, situación que bien podría ser solucionada a través de la implementación de acuerdos interinstitucionales con estas agencias:

“Llega un momento en que el sistema burocrático de una institución que a uno no le reciben el oficio si no por parte de la Fiscalía (...) le piden que la Fiscalía solicite o que le agregue la dirección funcional al oficio que está haciendo usted, lo cual es absurdo agregarlo porque recuerde que en la dirección funcional ahí van muchos datos que son confidenciales por motivos de seguridad del caso (...)”<sup>120</sup>

Cuando se trata el traspaso de información de instituciones privadas o gubernamentales a fiscales o investigadores, la referencia a la División de Policía Técnico Científica o el Instituto de Medicina Legal, las dos instituciones auxiliares más utilizadas por fiscales y policías, cobra especial relevancia.

Según la mayoría de fiscales e investigadores entrevistados, el incumplimiento de los plazos asignados para la realización de las pericias solicitadas es el principal problema que se tiene con la División de Policía Técnico Científica, en este punto se vuelve necesario hacer una distinción, mientras que en aquellos casos de reo presente las pericias solicitadas durante el plazo de las diligencias iniciales de investigación (72 horas) son generalmente entregadas en cuestión de días, las pericias solicitadas durante cualquier otro momento procesal en los restantes tipos de casos (es decir, de “imputado individualizado” o “sobre averiguar”) pueden durar incluso meses, no es difícil imaginar como este retraso viene a influir en la acumulación de casos en manos del fiscal

“Se tardan dependiendo del caso, si es un homicidio en escena (...) el álbum fotográfico, con el croquis que toman o el análisis de las diligencias que han recolectado sea armas de fuego o vainillas se tardan, generalmente para la audiencia inicial no tenemos los resultados, a veces alargamos las 72 horas para tratar de tener todas las diligencias y el juez pone a los dos días la audiencia inicial, estamos hablando a los cinco días o seis días y no tenemos los resultados, a veces pedimos los análisis físico químicos o en casos complicados pruebas de luminol, luz alterna o marcador genético, cuando pedimos que se haga rápido a veces nos logra salir en 72 horas, pero dejan de hacer otras cosas que los fiscales les están pidiendo que son urgentes (...) en casos de *sobre averiguar* se tardan hasta 8 meses, en casos individualizados que se necesita para tal fecha o para requerir, tratamos de tenerlo lo más rápido pero no siempre (...) por ejemplo los rastreos (de balas) a veces se pasan un año y el rastro no sale aunque sea de reo (presente)”<sup>121</sup>

120. Entrevista con investigador del departamento de Delitos varios de la División Regional Metropolitana de Investigaciones.

121. Entrevista con fiscal de la Unidad de Vida, FGR, oficinas centrales. La misma fuente recalzó que no en todos los casos que involucran armas se realiza esta experticia. Fuentes del Laboratorio Científico de la PNC confirmaron que mayoritariamente orientan sus esfuerzos a aquellos casos en donde existe un proyectil y una arma con la cual cotejar.

De igual forma, parece que también en los casos de secuestro o crimen organizado se hace una especial excepción, basada al parecer, en la extraordinaria naturaleza del ilícito en cuestión, según un agente de la DECO:

“No hay ninguna dificultad, lo estamos compartiendo con todo El Salvador (la División de Policía Técnico Científica), pero no sé por qué será, si es suerte que hemos tenido pero el laboratorio cuando le hemos hecho un requerimiento urgente, quizás por la relación que tenemos con ellos, los involucramos en nuestros operativos, son parte de nuestro equipo, jamás nos han fallado, nunca hemos sentido ninguna dificultad con el laboratorio”<sup>122</sup>

Lo mismo parece inferirse de lo dicho por un fiscal de la Unidad contra el Crimen Organizado:

“El contacto con la División Técnico Científico de la policía, por tratarse de un trabajo delicado, el jefe de la policía técnico científica ha asistido a reuniones de la DECO, basta con hacer una llamada por teléfono preguntado si se puede dejar algo para mañana o si no [se puede] que quede para tal día... yo entiendo que el resto de unidades de la fiscalía tiene problemas con la División técnica, pero yo no puedo decir eso, nosotros no tenemos problemas (...)”<sup>123</sup>

Sin embargo es necesario aclarar que en casos de extrema complejidad aun esta División sufre dificultades con respecto a la agilidad en la presentación de resultados.

Por su parte, el representante de la División de Policía Técnica-Científica entrevistado, reconoce el problema de la dilación en el cumplimiento de las diligencias de investigación, misma que parece atribuir a la excesiva carga laboral con la que cuenta esta institución, y es que a esta Unidad auxiliar le compete conocer todo el territorio nacional:

“En general recibimos 1,325 (diligencias a analizar) a recepción y control de evidencia, de los cuales 1,250 entran como evidencia, el resto no es evidencia, como ir a tomar muestras o firmas, diariamente se cuentan 75 solicitudes. Estas solicitudes no solo son de una evidencia, por ejemplo a mi me puede decir un juez que haga una inspección con siete evidencias, de las cuales más de una tendrá varios análisis, por ejemplo, un arma va a físico-químico, si tiene la serie de arma, si tiene huellas a dactiloscopia, si hay sangre a serología y finalmente a balística, ahí no solo se verifica que el arma este funcionante (sic) sino además, hacer un rastreo específico de ciertos hechos que se tiene que hacer manualmente. Imagínese si hay un ingreso de 150 armas en el mes (...) la delincuencia es una sobrecarga, ya es un exceso de violencia, todo lo que se refleja en violencia lo reflejamos en el trabajo, usted se imaginara cuanto trabajo tenemos con solo decirle la cantidad de evidencia que entra, llamarle sobrecarga es decirle que no puedo salir de ella, diría que tenemos más de lo que podríamos solicitar en el día, nos viene una cantidad bastante grande de trabajo, pero no un exceso”<sup>124</sup>

La visión de los fiscales de vida sobre la carga de trabajo es diferente a lo expresado por el representante del Laboratorio Científico. Según un fiscal de la Unidad de Vida, el exceso de demanda sobre el personal técnico del Laboratorio que procesa las escenas del crimen ha generado una baja de calidad del trabajo de éstos, la que se debería al cansancio o existencia de otros casos pendientes que atender.

122. Entrevista con investigador de la DECO.

123. Entrevista con fiscal de la Unidad contra el Crimen Organizado.

124. Entrevista con el jefe de la División de Policía Técnico-Científica.

Siempre sobre este aspecto, es interesante destacar la experiencia de la Unidad Antinarco tráfico de la Fiscalía General de la República, donde, al momento de esta investigación, este mismo problema no tenía las dimensiones que posee en el resto unidades. Al parecer, el que las diligencias periciales que requiere esta División, generalmente análisis químicos sobre drogas, sean realizadas por unidades de apoyo con un ámbito laboral especializado y propio (el laboratorio de la División Antinarco tóxicos, DAN), contribuye decididamente a sortear los inconvenientes que puedan surgir de depender únicamente de la División Técnico Científica de la Policía. Lo que bien puede hacernos concluir que muchos de los problemas relativos al incumplimiento de los plazos en las pericias podría solucionarse a través de la descentralización de esta importante División técnica, o por lo menos en aquellas dependencias o unidades que sea posible hacerlo, y es que la descentralización total de la División, parece ser en opinión de autoridades de la misma, una tarea difícil de realizar:

“Algunos análisis si los podemos hacer [en forma descentralizada] por ejemplo, la reconstrucción que muchas veces los fiscales y los jueces solicitan, y eso ya lo hemos tomado en cuenta en uno de nuestros proyectos a mediano plazo, no a corto porque se requiere una especialización previa para realizar reconstrucciones. El que hemos descentralizado es el de huellas digitales y su clasificación en el sentido que cada unidad puede hacer un análisis y clasificación de la huella de su delincuencia local, se ha gastado bien \$2,000,000 para descentralizar la zona metropolitana de investigaciones (...) Sobre los otros ámbitos, como lo es poder llevar serología, balística, grafotecnia de todas las diferentes especializaciones que hay aquí, difícilmente se puede. En primer lugar porque somos un país muy pequeño y yo creo que es más fácil mantener un vehículo solo para el traspaso de información de los objetos que dar un mantenimiento de laboratorios que cuesta por ejemplo, un precio aproximado de \$25,000 anuales (...) Descentralizar un aparato como el laboratorio, si usted entra al laboratorio se dará cuenta del instrumental que existe, lo delicado que es tener aparatos, por ejemplo en el área de balística, un microscopio de balística tiene que estar en un lugar donde haya poca vibración, que tenga una estabilidad eléctrica, un buen mantenimiento por parte de la industria que nos lo dio, imaginase el gasto que lleva eso, eso ya no digamos el técnico, si aquí se va la luz por ejemplo, no tenemos problemas porque tenemos unos UPS que pueden soportar hasta 12 horas sin energía eléctrica, con eso protegemos nosotros nuestros aparatos, un aparato de esos en San Miguel ¿cuanto nos durará? Yo le puedo asegurar que ni tres meses, se gasta en un material tan caro, tan delicado, hay que ser objetivo, somos un país pequeño, podemos atravesar nuestro territorio en cuatro horas ¿qué es más rentable? Es mejor tener un vehículo y transportar eso periódicamente a la parte central. Hay diferentes opiniones, eso es lo que yo sostengo.”<sup>125</sup>

Por su parte, el Instituto de Medicina Legal parece desarrollar un rol más aceptable a los ojos de los operadores entrevistados, según los mismos. el problema de los plazos de entrega en las experticias solicitadas siempre se da, pero en mucha menor medida, a lo que en parte ha contribuido el desarrollo de prácticas que la propia costumbre y necesidad ha venido desarrollando, como presentar en audiencias los reconocimientos manuscritos de los peritos para no perder el tiempo que estos puedan demorar transcribiéndolo en computadora o maquina de escribir.

125. Entrevista con el jefe de la División de Policía Técnico-Científica.

“Con el Instituto de Medicina Legal es mucho más rápido, con ellos hemos acordado que si no nos mandan el reconocimiento a máquina, nos lo pueden mandar por fax el transcrito que hacen y eso presentamos en el requerimiento”<sup>126</sup>

Sin embargo, subsisten otros problemas, dentro de los cuales destaca la falta de disponibilidad del personal médico en aquellos reconocimientos que tienen que realizarse con urgencia:

"Ellos hacen cambio de turno, si sale un reconocimiento a las 6:00 ellos ya no quieren ir porque quieren esperar a que de las 7:00 para que llegue el otro compañero y el que va entrando la vaya a hacer, a veces ya estamos todos y hemos terminado todo y el medico no llega.”<sup>127</sup>

#### 5.3.4. Capacitación

Otro aspecto analizado con relación a los recursos operativos es el de las capacitaciones. Como es sabido, a principios del año 2001 el Fiscal General de la República suspendió el convenio de cooperación con la Escuela de Capacitación Judicial (ECJ), institución que para entonces ejecutaba programas permanentes de capacitación a todos los operadores del sistema judicial, alegando incompatibilidad entre las necesidades fiscales con los contenidos que impartía la entidad rectora del quehacer judicial, en su lugar se crearía una escuela especializada para la formación y capacitación de fiscales, proyecto que ejecuta el departamento de capacitación, informática y planificación de la FGR y que aun se encuentra en sus primeras etapas<sup>128</sup>.

El distanciamiento entre la FGR y la ECJ, según un fiscal entrevistado, provocó una pérdida de calidad en el desempeño fiscal en audiencias frente a defensores públicos y privados, situación que ha sido solventada con el gradual retorno de fiscales a las aulas de la ECJ.

Según personeros de la FGR, en cuanto a la capacitación, creen que debe ser especializada, por ello no atienden otros espacios de capacitación que no les son útiles a sus requerimientos. La Fiscalía brinda una capacitación inicial a los nuevos fiscales y el resto se aprende en el día a día, han existido capacitaciones desde proyectos externos y el personal se involucra en los cursos iniciales<sup>129</sup>

Sin embargo, las mismas parecen no ser suficientes. Según la mayoría de fiscales entrevistados, el número de capacitaciones recibidas no son bastantes para cubrir las necesidades que poseen, ya sea en el campo investigativo, como en lo propiamente técnico-jurídico. De igual forma, la mayoría de fiscales considera que no existe un programa formalizado o periódico de capacitaciones. Resulta interesante resaltar que aquellos temas en que los fiscales identifican necesidades no son temas que deba exclusivamente manejar un fiscal como parte de su especialización laboral, al contrario, algunos de estos son recursos judiciales o teoría del delito.

“Los únicos con los que nos capacitamos nosotros son los de la DPK<sup>130</sup>, pero no son muy frecuentes, solo nos han enviado a tres, técnicas de oralidad, escena del delito, y del interrogatorio

126. Entrevista con fiscal de la Unidad del Menor y la Mujer.

127. Entrevista con fiscal de la Unidad de Vida.

128. Fiscalía General de la República. *Memoria de Labores. Junio 2002- mayo 2003*, documento oficial, San Salvador, 2003. También, FGR, *Memoria de Labores. Junio 2004- mayo 2005*, documento oficial, San Salvador, 2005. Pág. 17.

129. Entrevista con funcionarios de la FGR..

130. Empresa consultora norteamericana, concesionaria de la ejecución de una fase del proyecto de reforma judicial derivado de un convenio bilateral entre el gobierno de los Estados Unidos y el gobierno de El Salvador.

directo y el contrainterrogatorio (...) sería bueno que las recibiéramos con más frecuencia, sería bueno que se profundizara con recursos, con salidas alternas, con todo lo relacionado a la investigación y lo que realizamos acá.”<sup>131</sup>

“No hay un programa permanente (de capacitaciones), de repente vienen el FBI y da cursos de crímenes mayores, pero para el trabajo de esta unidad que es especializado no se tiene, estamos recibiendo una capacitación al año”<sup>132</sup>

También en este aspecto la División Regional Metropolitana de Investigaciones no merece mayores comentarios, tampoco aquí existe un sistema de capacitaciones permanentes en temas de elemental importancia, ya sea en el campo de investigación como seguimiento de sospechosos, estudio o análisis de documentación, administración de casos, etc. o en el ámbito jurídico como reglas para la realización de diligencias de investigación, facultades de investigación, etc., lejos de lo anterior, las capacitaciones que se imparten son en su mayoría sobre nociones básicas de la investigación del delito, por ende incapaces de atender a las necesidades particulares que puedan provenir de cada unidad de investigación.

“Hasta el momento no se han impulsado cursos dentro de la policía de capacitación en el área. Los cursos que están dando generalmente son pocos y son de investigación nada más para la gente que esta optando entrar al cargo de investigación (...) Estados Unidos hace poco impulsó a través de la DPK una capacitación (...) pero lo mismo, otro tipo de capacitaciones como vigilancia, seguimiento, estudio o análisis de documentación o información no tenemos en la policía, no tenemos como División de investigaciones y yo pienso que es muy importante tener ese tipo de cursos porque van a alimentar no solamente al investigador sino a lo que es la División y al área de San Salvador (...)”<sup>133</sup>

“Dentro de la institución policial no hay una capacitación constante, aquí es raro cuando hay un curso de capacitaciones, casi no se da, no sé si la institución no cuenta con los recursos, pero no se da constante (...) sería bueno que la policía se mantuviera capacitando constantemente a los investigadores ya que seguido se dan reformas al Código Procesal Penal que es con el que directamente trabaja la policía, por ejemplo hay un artículo que dice que la policía tiene facultad para solicitar una orden de allanamiento al juez y el juez esta en la obligación de resolver en dos horas, hay quienes todavía manejamos la teoría anterior”<sup>134</sup>

La excepción, de nuevo es la DECO, donde las capacitaciones no solo parecen ser más frecuentes, sino también más adecuadas a las necesidades de los capacitandos:

“Nosotros nos mantenemos constantemente en capacitaciones (...) para entrar a la DECO hay un curso de ingreso y se capacita en lo que trabajamos nosotros... acabamos de terminar con un equipo de técnicas de investigación y análisis, todo conjunto, un curso que se llama navegación terrestre y nomenclatura que duró aproximadamente 22 días, tenemos el curso de reclutamiento de fuentes, de fotografía, cursos de computación, y así, de parte de la administración hemos conseguido con INSAFORP algunos cursos y cursos de inglés en

131. Entrevista con fiscal de la Unidad del Menor y la Mujer.

132. Entrevista con fiscal de la Unidad contra el Crimen Organizado.

133. Entrevista con investigador del departamento de Delitos de Cuello Blanco de la División Regional Metropolitana de Investigaciones.

134. Entrevista con investigador del departamento de Delitos varios de la División Regional Metropolitana de Investigaciones.

la Academia Europea. El agente está en constante estudio y hemos logrado que ocho elementos se gradúen de su carrera profesional e ingresar a la Academia Nacional de Seguridad Pública con un mejor cargo (...) a todo esto nos ayuda el FBI o ICITAP (...) este año hemos recibido unos cinco o seis cursos.”<sup>135</sup>

No es difícil imaginar como puede influir la falta de capacidad técnica en temas tan elementales como el tratamiento de la escena del delito, en el que, según la opinión de la mayoría de fiscales y jueces entrevistados, además de existir mayor apoyo y eficiencia por parte de las divisiones de apoyo técnico al fiscal (División de Policía Técnico-Científica, equipos de apoyo técnico de las divisiones de investigaciones, etc.) existen deficiencias cuando se trata del desempeño que realizan los agentes de seguridad que se encargan de asegurar la escena del delito:

“No hay problema con los de investigación, pero sí con los del 911 o del PIP-COM que no protegen las escenas. Cuando llegamos, no hay mucho qué hacer, hay un arma tirada en el suelo y el cadáver a la par, ellos agarran el arma para ver si está cargada o no, y la vuelven a poner en el lugar donde la encontraron. Yo he tenido casos en que encuentran vainillas y las comienzan a recoger, cuando llega el laboratorio técnico ¿mire y por qué las movió?, se las sacan de la bolsa y las tiran al suelo (...) a veces no andan cordón de seguridad (...) tenemos problemas en cuanto a la prensa (...) están muy cerca de la escena y la han contaminado bastante. No tienen métodos para embalar las diligencias, a veces es necesario que las levanten porque está lloviendo, no usan guantes, ni tabla ni hilo para levantar la evidencia”<sup>136</sup>

### 5.3.5. Cobertura de costos de las investigaciones

Otro de los problemas operativos detectados en la mayoría de unidades de investigación examinadas, es el relativo a la falta de fondos necesarios para cubrir los gastos especiales que surjan de la investigación. No resulta extraño para un investigador (de la División regional metropolitana de investigaciones) que sea él mismo quien deba pagar con su dinero la información que le pueda revelar un informante o aquellos gastos que sean necesarios para mantener una estrecha vinculación con el mismo. Como se ha dicho antes, si bien es cierto todos estos gastos son reembolsados por la institución policial al final del mes, no todos los investigadores reservan igual parte de su salario para el pago de estos desembolsos, dejándose de pagar información que bien podría conseguirse de contar con un fondo especial para tales efectos.

Aún en unidades fiscales especiales, como la Unidad Antinarco tráfico, la falta de fondos necesarios para cubrir gastos especiales se hace sentir, muchas de las compras controladas que realizan los investigadores de esta unidad no pueden ser del monto por ellos deseado, precisamente por la ausencia de fondos suficientes para el pago de esta cantidad:

“Si a un compañero le falta [dinero] para ir a ciudad Delgado, ya no va porque si paga ese dinero ya no lo va a recuperar, aunque aquí en esta regional tenemos el beneficio del transporte colectivo, nos pagan el urbano, pero siempre hay reglas, que el dinero no se lo pueden dar a uno ya. A veces es necesario pagar un poquito de información con tal que a uno le den algo,

135. Entrevista con investigador de la DECO.

136. Entrevista con fiscal de la Unidad de Vida, FGR.

o invitar a una persona, a la fuente por ejemplo, a un informante que a uno le esté proporcionando información y no tenemos un fondo que nos haga desembolsar dinero y pagar una fuente. Habrán casos excepcionales, porque sí los hay, por ejemplo, la DECO tiene un fondo común que yo sé que pagan y pueden pagar mucha información, a contrario de nosotros que estamos un poco restringidos (...) el recurso económico a veces no lo tenemos, porque aquí es nuestro salario el que utilizamos para trabajar, el sobresueldo que nos da la policía es 53 dólares, pero eso no es equitativo a nuestros gastos en un proceso de investigación y creo que no hay fondos, a veces necesitamos una tarjeta prepagada de TELECOM porque es necesario hacer llamadas desde donde uno está trabajando, a algunos compañeros sí les han proporcionado ese beneficio (...) algunos tendrán celulares, pero nosotros no tenemos y eso es bien importante.”<sup>137</sup>

“(...) otro aspecto es la capacidad económica que se pueda tener. Por el momento la policía no tiene capacidad para realizar una compra controlada de una cantidad significativa de sustancias ilícitas, ni siquiera de comprar 2 o 3 kilogramos de cocaína que en el mercado anda por 6 mil, 7mil dólares, ¿de dónde va a sacar la policía dinero para esto? (...) entonces lo que nos queda hacer es compras controladas de 200 dólares a lo sumo, no es mayor cosa lo que se puede adquirir con eso.”<sup>138</sup>

Estas mismas necesidades ya han sido solventadas en la Unidad de Crimen Organizado, sin embargo es necesario hacer una aclaración, según lo dicho por un investigador de la DECO, los gastos que deben hacerse en este rubro están lejos de tener las dimensiones que tienen los gastos de la Unidad Antinarco tráfico, hecha la aclaración tampoco se puede negar que en este sentido la DECO está más aventajada que el resto de unidades de la División Regional Metropolitana de Investigaciones:

“El financiamiento de las investigaciones viene del presupuesto de la Policía Nacional Civil, que surge de lo asignado por el presupuesto de la PNC, donde está determinado el presupuesto anual de la DECO, hay una caja chica cuando es necesario hacer un gasto de inmediato para solventar problemas de tipo económico que surgen en el momento, siempre financieramente ha existido el apoyo inmediato para pagar a un informante, por ejemplo, recurso no hay demasiado pero tampoco es limitado”

“Hay fondos destinados [a cubrir gastos inesperados], unos lo da la policía y otros los da la empresa privada, por ejemplo usted podrá haber visto que se ofrece 5,000 colones por la captura de fulano de tal, esa cantidad ya está pactada con la empresa privada y la policía (...) la policía no va a contar con esos fondos y no cuenta con ellos.”<sup>139</sup>

### 5.3.6. Condiciones laborales de los operadores

Por último, quisiéramos entroncar con este punto algunas consideraciones relativas a las condiciones laborales de fiscales y policías.

En general, fiscales y agentes de investigación no se sienten parte de un sistema de escalafón laboral que garantice a quien posee más antigüedad o quien tiene un mejor desenvolvimiento

laboral acceso a mejores prestaciones o un cargo de mayor envergadura. Cuando a los agentes de investigación entrevistados se les preguntó sobre la existencia de un sistema de incentivos laborales aplicables en caso de desarrollar un trabajo satisfactorio, todos sin excepción asociaron esta idea a tardes libres o pequeñas e informales notas de felicitación por parte de los respectivos mandos. Lo mismo sucede en la FGR, donde la idea de incentivos laborales es relacionada a días libres, o en el caso de fiscales que se encuentran por contrato pasar al régimen de planillas<sup>140</sup>. Según un fiscal antinarco tráfico:

“Nosotros estamos como en el limbo, nos rige la ley del sistema civil, que si contempla escalafones, pero a nosotros solo nos regula derechos y obligaciones de la ley, otras cosas no, acá no hay una carrera fiscal o sistema de escalafón tampoco la Ley Orgánica del Ministerio Público, que sobre todo desarrolla situaciones administrativas”<sup>141</sup>

Esta situación, en el caso de la FGR, no ha inhibido a la formación de un sistema informal de carrera fiscal. Para algunos fiscales entrevistados el traslado a divisiones u oficinas que poseen mejores condiciones materiales o estructurales se ha convertido en una nueva forma de incentivo laboral o promoción. En sentido contrario, el trasladado a regionales o subregionales con peores condiciones estructurales es visto por estos mismos fiscales como una forma de sanción, control o castigo. Sin embargo, este régimen informal carece de criterios claros de evaluación y calificación, quedando a discreción y criterio de las jefaturas.

“La ubicación es a veces utilizada como estímulo, por ejemplo, se le facilita al fiscal por su rendimiento un traslado a un lugar más conveniente. San Salvador es un lugar meta debido a la complejidad y calidad de casos que se atienden, que difieren mucho de otras áreas”<sup>142</sup>

La FGR tiene pendiente la presentación del Anteproyecto de Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, que tendría como objeto de establecer un ordenamiento legal que permita definir la organización de una carrera para los empleados de la institución, sean administrativos o agentes auxiliares<sup>143</sup>.

Por su parte, un fenómeno de similar naturaleza parece estarse reproduciendo en las dependencias de investigación de la PNC, donde las divisiones especiales de investigación, por su reducida carga laboral, mayor salario y otros incentivos laborales se han convertido en una meta a la que aspiran alcanzar muchos agentes de investigación:

“A nivel de institución, talvez por el tipo de trabajo de la DECO ha ganado confiabilidad por muchos sectores. Dentro de la institución cualquier policía aspira a pertenecer a la División Elite contra el Crimen Organizado, pero para poder aspirar a ello es necesario cierto perfil”<sup>144</sup>

140. Una gran parte de los fiscales se encuentran en una relación laboral regida por un contrato temporal de trabajo de una duración máxima de un año, el cual puede ser renovado al final del período. Esta situación es causal de falta de estabilidad laboral del personal fiscal al no existir condiciones para la generación de una carrera administrativa profesional y más grave aún, el hecho que su estabilidad no está regida por criterios preestablecidos normativamente, sino a la discrecionalidad institucional, lo cual puede afectar su autonomía.

141. Entrevista con fiscal de la Unidad Antinarco tráfico.

142. Entrevista con funcionarios de la FGR.

143. Fiscalía General de la República, *Memoria de Labores. Junio 2002- mayo 2003*, documento oficial, San Salvador, 2003. Pág. 32.

144. Entrevista con investigador de la DECO.

137. Entrevista con investigador del departamento de Delitos de Cuello Blanco de la División Regional Metropolitana de Investigaciones.

138. Entrevista con fiscal de la Unidad Antinarco tráfico.

139. Entrevista con investigador de la DECO.

#### 5.4. *El estado de la investigación criminal en el ámbito procesal penal*

Este apartado tiene que ver fundamentalmente con dos grandes temáticas, en primer lugar, la cuestión de cómo la investigación criminal de cara al proceso penal responde a ciertos criterios y pautas definidos por una política de persecución penal regida por el persecutor oficial, es decir por la Fiscalía.

El segundo tema es el relativo a la relación entre la eficacia de la investigación y la noción de éxito en el ámbito procesal, es decir, cómo la investigación criminal es útil para los fines del proceso penal y cómo eso se expresa a través de ciertos indicadores. Estos temas serán desarrollados a continuación.

##### 5.4.1. **La política de persecución penal y la investigación criminal**

Tal como fue abordado en el marco de referencia, cuando hablamos de una política de persecución penal, nos referimos a la organización y ejecución estratégica de la función de persecución penal del Estado, en manos de la Fiscalía, mediante la utilización de información para conjugar demandas sociales, facultades legales y recursos humanos, técnicos, materiales con base a criterios de eficiencia, eficacia y racionalidad.

En este sentido, una política de persecución penal elaborada y estructurada, determinaría en gran medida las prioridades y necesidades a cubrir en el ámbito de la investigación criminal, así como también, funcionaría como un filtro de calidad del tipo de acciones y respuestas a dar en un contexto más amplio político-criminal, es decir, qué se persigue, cómo se persigue y qué respuesta se dan a los conflictos ingresados. Es este el punto que trataremos en este apartado.

##### **a. Facultades discrecionales de la FGR (archivo y oportunidad) y gestión de casos**

Al comentar el problema de la carga laboral, decíamos que este es un fenómeno si bien es cierto originado por causas externas, alimentado por la debilidad de políticas de tratamiento diferenciado de casos, frente a un problema como la carga laboral, lo mínimo que puede esperarse es la implementación de parámetros, políticas o controles que con carácter general permitan la pronta expulsión del sistema de aquellos casos de poca relevancia o sin mayores posibilidades de desarrollo. Sin embargo estas políticas, según los fiscales entrevistados no son muy ágiles:

“En esos casos [de archivo] las instrucciones que hay en cuanto al archivo es que se individualice, que tienen que realizarse las diligencias necesarias, así, si se archiva, que se hayan hecho todas las diligencias que tienen que hacerse (...) las únicas posibilidades que hay de salidas alternas es la conversión de la acción penal, pero cuando el fiscal autorice, pero hay políticas internas que nos permiten en casos que se robe algo mínimo (...) la conversión de la acción penal en los delitos por ejemplo agravados nosotros consideramos que no podría darse por cuestiones de política criminal, son hechos donde la persona, más si son reincidentes (...) si alguien roba y se da la conversión se convierte en habitualidad y negocio para el sujeto activo del delito, por eso nos oponemos a la conversión de la acción penal, en casos sí, si la afectación es mínima (...) cada fiscal a su criterio toma la decisión en base a ese consenso”<sup>145</sup>

145. Entrevista con fiscal de la Unidad Patrimonio Privado.

“Un caso lo archivo cuando hablo con la víctima, la entrevisto, se hace la inspección en el lugar de los hechos, agoto las diligencias, si ha agotado todo lo posible y no puede resolverlo usted archiva (...) se tardara unos cinco o seis meses en archivar (...) con respecto a la suspensión tenemos que pedir autorización al jefe si se aplica la salida, en el caso de desobediencias como la víctima es el Estado, hay una regla general que podemos aplicar esa salida alterna dependiendo de la reincidencia de la persona.”<sup>146</sup>

Lo anterior genera problemas: no es extraño que un mismo fiscal acumule casos *sobre averiguar* que bien podrían descartarse por medio del archivo generado a partir de un sistema de evaluación temprana, o que se lleven a sus últimas consecuencias casos que bien pueden resolverse de mejor manera en forma anticipada. En ambas situaciones el fiscal desperdicia tiempo y recursos que bien podría invertir en aquellos casos más graves o importantes.

La situación se agrava en caso de que existan políticas o controles, pero de manera dispar e informal de una unidad a otra, la falta de consenso institucional no solo puede dar lugar a que se formen políticas antojadizas y arbitrarias, sino también crea el riesgo de vulnerar el principio constitucional de igualdad ante la ley, pues situaciones de igual lesividad social podrían estar recibiendo procedimientos abreviados en algunos juzgados mientras que en otros reciben sentencias condenatorias en juicios.

La situación además, se reproduce al interior de las instancias de investigación policial, generando a su vez prácticas o políticas tácitas de tratamiento de casos muy poco controlables pues se encuentran sujetas a un sinnúmero de discrecionalidades de los operadores sin una guía básica. Los criterios de priorización y clasificación quedan en manos de los operadores.

“Hay casos que no tienen de donde iniciar una investigación (...) no es que nosotros prioricemos, pero hay casos que tienen de donde arrancar, hay personas sospechosas, los señalan testigos, hay manera de individualizar al imputado. No le digo que prioricemos, pero sí tomamos esos casos donde hay más elementos (...)”<sup>147</sup>

Lo anterior muestra que se generan prácticas debido a la necesidad de rendir resultados y en esta lógica, la existencia de casos *sobre averiguar* también generan acumulación en sede policial y consumen parte de sus energías, cuando probablemente éstos casos quedarán sin resultado.

Un aspecto que llama la atención es la fuerte tendencia a la aplicación de criterios de oportunidad en el área de investigaciones del crimen organizado, básicamente bajo los presupuestos de colaboración de los imputados a la resolución del crimen.

El uso extendido de los criterios de oportunidad parece ser una nota común en el delito de secuestro. Según un fiscal de la Unidad contra el Crimen Organizado de la FGR, alrededor de 70% de los casos que recibe esa unidad son favorecidos con esta medida, la razón de lo anterior, según el mismo operador es la complejidad misma que reviste al delito en cuestión.

“A nivel mundial no hay ninguna policía de investigación o fiscalía que pueda penetrar el crimen organizado sin el uso de estas herramientas, ello implica que nuestro trabajo en un 80%

146. Entrevista con fiscal de la Unidad del Menor y la Mujer.

147. Entrevista con funcionario de la División Regional Metropolitana de Investigaciones.

radica o descansa en un criterio de oportunidad (...) los criterios para ello es una reunión del jefe de la unidad antisequestro y los fiscales y los investigadores, tiene que haber luz verde de la policía, fiscalía y análisis [de casos]”<sup>148</sup>

De igual forma el mismo fiscal fue preciso en aclarar que el criterio de oportunidad no se concede hasta que exista la completa seguridad de que lo que afirma la persona beneficiada (*criteriado*) es la verdad.

Aunque se acepte que en alguna medida, la adopción de medidas como la aplicación de criterios de oportunidad a los *arrepentidos* o *colaboradores*, es una práctica adoptada en diferentes contextos como una herramienta de lucha contra el crimen organizado, de alguna manera, en la medida que no se cuente con herramientas ordinarias de investigación eficientes, se corre el riesgo de favorecer y normalizar el uso de estas metodologías extraordinarias o excepcionales de investigación.

Existen precedentes del uso arbitrario e interesado de esta facultad. En la investigación del caso de corrupción del caso ANDA, la aplicación del criterio de oportunidad a uno de los principales miembros de la red corrupta fue seriamente cuestionada por diversos sectores. En este sentido FESPAD criticó el hecho de haber dado un criterio a una persona con un probable nivel de participación de gran importancia en el caso y por el hecho que según se informó a través de los medios de comunicación social, la información proporcionada por el beneficiado no aportaba novedad, pues lo declarado ya había sido establecido por las investigaciones previas<sup>149</sup>.

#### **b. Debilidad institucional y su impacto en la litigación**

Un problema que se deriva de la debilidad institucional en la investigación criminal es el impacto que tiene sobre la litigación de los casos presentados ante los juzgados. Problemas como el retraso en el diligenciamiento de las investigaciones, la falta de pericias técnicas a tiempo o la inexistencia de éstas por falta de recursos técnicos afectan los resultados judiciales de los casos.

Como lo indicaron jueces entrevistados, muchas veces los fiscales presentan casos débiles y explican que la insuficiencia de elementos probatorios se debe a retrasos en el traspaso de información o la falta de pericias, por lo que solicitan un sobreseimiento provisional, para poder reanudarlos en cuanto se tengan los elementos necesarios para fundamentar una petición.

Por otro lado, como parte de la diversidad de criterios de evaluación de los casos entre la PNC y la FGR, el hecho que, como se ha mostrado antes, la policía da por terminado un caso al momento de realizar la captura, dejando el proceso en manos del fiscal, ello limita la capacidad de los fiscales de expandir los elementos probatorios o enriquecer los ya existentes, presentando en el juicio, básicamente lo obtenido por la investigación policial.

De acuerdo con los problemas identificados por los *Talleres coordinación interinstitucional* uno de los aspectos que afectan la litigación tiene que ver con que:

148. Entrevista con fiscal de la Unidad contra el Crimen Organizado.

149. FESPAD/CEPES, *Estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador 2004*, FESPAD ediciones, San Salvador, 2005. Pág. 57.

“La prueba testimonial sigue siendo prioritario, constituyendo el medio probatorio de mayor credibilidad. Los fiscales durante la etapa de investigación se concretan a la ubicación de testigos, desmeritando otras posibles probanzas que por su naturaleza científica suelen ser más objetivas.”

Más adelante, las mismas conclusiones agregan:

“La regla general es que durante la etapa de instrucción la fiscalía no realiza nuevas diligencias de investigación; se limita a ampliar las entrevistas de testigos y la víctima, solicitar antecedentes penales y resultados de los peritajes practicados por la DPTC y el Instituto de Medicina Legal.”

La falta de un mayor desarrollo de la investigación científica del delito ha hecho que tradicionalmente, la prueba testimonial siga siendo el principal medio utilizado para fundamentar acusaciones y para presentar en juicio. Sin embargo, el desarrollo de una investigación científica sería una herramienta que contribuiría a no depender de manera tan protagónica de la prueba testimonial, cuya ausencia, en el contexto actual es una importante causa de impunidad de muchos hechos.

#### **5.4.2. Política de seguridad/Política de persecución penal**

Un punto importante de tensión en el marco de la política criminal son los choques que pueden suscitarse en el ámbito de los encuentros entre la política de seguridad (a cargo del Ejecutivo) y la política de persecución penal del Ministerio Público o Fiscalía. Choques que pueden derivar de la diferencia de intereses en el marco del combate del delito.

No obstante lo anterior, los Ministerios Públicos o Fiscalías son (o deberían ser) órganos de control de las políticas de seguridad y las *configuran* o procesan de acuerdo a los criterios político criminales de la persecución penal, pues la aceptación de las consecuencias de la política de seguridad puede tener un impacto negativo en la visión de eficiencia y racionalidad de los ministerios públicos o fiscalías, que redundan en la calidad del trabajo institucional.

En el caso de El Salvador, han existido y existen políticas institucionales que perjudican el desempeño fiscal, es el caso de las detenciones masivas dentro del marco de políticas de seguridad de “cero tolerancia” o de “mano dura”, en las que a pesar de realizarse una gran cantidad de detenciones, muy pocas se fundamentan en evidencia tangible o defendible en una audiencia oral, restando al fiscal la posibilidad de dedicar recursos y tiempo en sus demás casos:

“Nos están presentando ya bastantes casos de asociaciones ilícitas con lo de la ley de las maras y solo la semana pasada nos remitieron 7 u 8 casos de asociaciones ilícitas, y ¿en que consisten la asociaciones ilícitas?, los agentes patrullando, la gente les decía que eran unos sujetos sospechosos o que molestaban a la gente, transeúntes, los registran (los policías) les ven un aspecto de mara, no les encuentran nada, los detienen por asociaciones ilícitas, no se puede establecer ningún delito, la Fiscalía queda mal porque la policía eficientemente hizo una captura de sujetos de mara y la Fiscalía de manera negligente los deja libre, piensa la gente”<sup>150</sup>

150. Entrevista con fiscal de la Unidad de Vida.

Según altos funcionarios de la FGR entrevistados a mediados de 2003, existían divergencias entre las instituciones, pues la FGR no podría acompañar las capturas masivas o por *resistencia* o *desórdenes* hechas por la PNC, pues carecerían de fundamento. La línea institucional era desestimar los casos, lo que implicaba ya una carga de trabajo para los fiscales.

No obstante lo anterior, la FGR y la PNC, en febrero de 2003 acordaron una interpretación del artículo 345 CP, que contenía la figura de *Asociaciones ilícitas*. La finalidad era su aplicación a los miembros de pandillas juveniles o maras, facilitando su captura mediante redadas u operativos policiales. Datos de la PNC mostraron que bajo la figura de *Asociaciones ilícitas* para el año 2003 se realizaron 7,171 capturas a diferencia de las 661 del año 2002. Un incremento de casi once veces más capturas en un año.

La situación se vio agravada en el marco del plan Mano Dura ejecutado en el segundo semestre de 2003 y primer semestre de 2004, que supuso la realización de más de 19 mil capturas, de las cuales, un 95% fueron rechazadas por los tribunales<sup>151</sup>. En este contexto, fiscales se quejaron debido a que la PNC sólo remitía a los capturados y capturadas con una breve acta y sin mayores diligencias para poder sustentar un requerimiento<sup>152</sup>.

De acuerdo con un fiscal entrevistado, este tipo de políticas generó un desgaste de recursos materiales y humanos de la Policía y al FGR, ya que ocupaban la mayor parte del tiempo de los fiscales en tramitar requerimientos de la constantes y numerosas capturas realizadas, desviándolos de los casos de mayor gravedad e importancia. Esto fue particularmente sensible en las unidades de Vida –encargada de los homicidios- y en la de patrimonio privado donde se procesaban la mayor cantidad de ingresos en el marco del mencionado plan.

Otra decisión que ha afectado en el nivel de ingresos de casos a la FGR ha sido la adopción del delito de *conducción temeraria*, el cual también obliga a los fiscales a dar atención a estos casos diluyendo sus energías.

### 5.5. La efectividad de la investigación criminal

Tal como fue expuesto en el marco de referencia de esta investigación, la producción de información de calidad es un presupuesto básico y fundamental para la generación de políticas públicas, en este caso, para una política de investigación criminal. Esto es lo que no ha existido en El Salvador, salvo recientes excepciones, datos públicos y elaborados sobre la forma de medición de la efectividad de la investigación criminal en el ámbito del proceso penal.

En materia de esta evaluación, hay algunos aspectos de necesaria definición, tales como el criterio de éxito o efectividad a adoptar. Esta es una tarea compleja en el marco de nuestro proceso penal que abre diferentes formas de terminación de un proceso penal, más allá de las tradicionales absolución o sobreseimiento/condena. Las diversas configuraciones que podrían adoptar las opciones de la política de persecución penal establecerían diferentes formas de evaluación de resultados.

151. FESPAD/CEPES, *Estado de la seguridad pública y la justicia penal. El Salvador 2004*, FESPAD ediciones, San Salvador, 2005. Pág. 152. Véase: Diario El Mundo 28-07-05, Pág. 4.

Para los efectos de esta investigación, nos interesa tomar como aspecto de interés, la efectividad en delitos violentos, particularmente en el homicidio intencional, el cual, por su gravedad, no es una figura susceptible de salidas alternas o facultades discrecionales cuando hay un sospechoso individualizado. Por otro lado, considerando que el homicidio sea una de las infracciones penales más graves, la respuesta estatal debería ser de igual dimensión, es decir, un mayor empeño por resolver este tipo de hechos y sancionarlos como un gesto de absoluto rechazo a estos hechos.

Sobre este punto se han elaborado diferentes criterios de evaluación de la investigación criminal, uno de ellos es el de la *tasa de esclarecimiento*, es decir, el índice de casos resueltos sobre las denuncias existentes, los indicadores de esta evaluación son los que se discuten a continuación:

- Criterio de individualización. Según este criterio, el éxito de resolver un caso radica en la individualización de los principales sospechosos. Este criterio se remite a una versión de verdad producida por la investigación criminal, pero sin una verificación procesal posterior.
- Criterio de captura. En este criterio, lo importante no solo es descubrir o individualizar a los sospechosos, sino también lograr su captura para ponerlo a las órdenes de la justicia. Aunque más riguroso que el anterior, como es sabido, la captura no es presupuesto de una condena, por lo que este criterio de efectividad no puede ser considerado como el principal. Por otro lado, el incremento en el número de capturas, también puede ser un síntoma de un aumento de la criminalidad o de un incremento represivo y no de un impacto sobre ésta<sup>153</sup>. Como se vio en los apartados precedentes, esta noción es la dominante entre los investigadores policiales entrevistados.
- Criterio de procesabilidad. En este nivel de evaluación, lo importante es que las bases de la investigación fundamenten una persecución penal en contra del sospechoso, luego de una revisión judicial. Este tiene a su vez dos niveles específicos:
  1. La investigación como fundamento de una acusación, es decir, le da al fiscal elementos razonables para solicitar un juicio contra un imputado.
  2. La investigación como fundamento de una sentencia condenatoria.

Este último criterio expuesto, es en nuestra perspectiva, el más adecuado en el sentido que cumple con uno de los objetivos principales de la investigación criminal que es la búsqueda, detección y sometimiento de un presunto responsable a la justicia. Sin embargo, ambos subcriterios indicados tienen problemas particulares. Por ejemplo, en el caso de la formulación de una acusación, puede ser que, como en el caso salvadoreño, los estándares de evaluación

153. Véase: Cano, Ignacio. *La policía y su evaluación. Propuesta para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial*. Accesible desde: <http://www.seguridadidl.org.pe/trabajos/trabignacio.doc>



de una acusación para determinar la procedencia de un juicio no sean tan elevados y por el contrario, sean solamente un trámite para llevar un caso a juicio. En este sentido, jueces de sentencia entrevistados manifestaron que muchos casos débiles son trasladados desde los juzgados de instrucción sin un mayor control de calidad, lo que termina en una absolución.

Por otro lado, la efectividad de la investigación criminal basada en el logro de condenas también es relativa, por la cantidad de circunstancias que pueden mediar una condena o una absolución como una mala defensa técnica, la impresionabilidad del jurado en los casos que éstos conozcan, la corrupción o coacción de juzgadores, la incapacidad del fiscal de plantear correctamente los elementos de una buena investigación criminal. Sin embargo, todas estas circunstancias parecen extremas y no eliminan la premisa básica que una buena investigación criminal es un fundamento indispensable para el logro de una pretensión punitiva por parte de la persecución penal estatal.

### 5.5.1. La efectividad en cifras

En este sentido, si se utilizara por ejemplo, el criterio de captura como indicador de efectividad, tal como parece que es aceptado en el ámbito policial salvadoreño, la PNC habría tenido una mejora substancial desde la primera medición oficial conocida en este rubro, que fue la hecha por el CNSP en 1997, que arrojó resultados de eficacia de entre un 6 a un 8% de eficacia en los años 1996 y 1997.

**Tabla 7. Comparativo de casos conocidos de homicidio y capturas realizadas años 2002 - 2004**

	Nº de casos <sup>154</sup>	Nº capturas	Porcentaje
Año 2002	2,024	789	39%
Año 2003	2,172	910	42%
Año 2004	2,767	1,573	57%

Fuente: Construcción propia con datos de la PNC.

En este nivel de análisis es visible una notoria mejoría en comparación de las estadísticas de los años 90. Sin embargo, tal como se expuso al momento de mostrar las debilidades de ciertos indicadores, la tasa de esclarecimiento basada en la captura no garantiza el resultado posterior del proceso judicial por sí sola. Tal como pudimos constatarlo con las entrevistas sostenidas con investigadores policiales y otros funcionarios, no hay un control del resultado de las

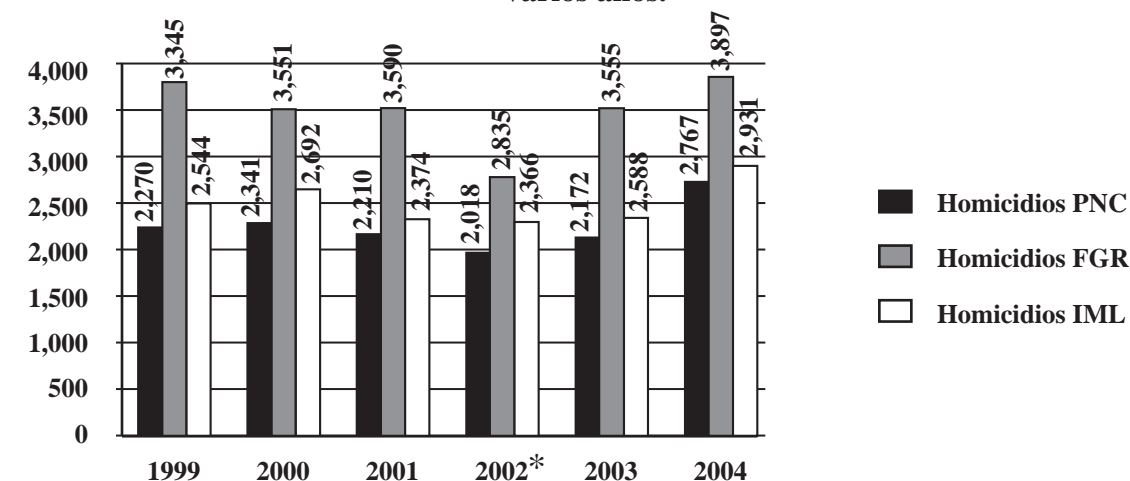
154. Debe tomarse en cuenta que la calidad de las estadísticas criminales se encuentra en discusión y en consecuencia, los porcentajes podrían cambiar.

investigaciones más allá de las capturas por parte de la PNC, salvo casos de gran impacto o interés público.

“(…) caso finalizado es el que para nosotros es el que está depurado, ya se cumplió con el direccionamiento de la Fiscalía y ya le presentamos el caso (...) Posteriormente cuando la Fiscalía nos gira la orden administrativa ya ahí está prácticamente finalizado (...) se le hace la audiencia y ahí ya queda a disposición del juzgado, de la Fiscalía, ya para nosotros es caso finalizado. Hay detención. Aunque debería ser hasta que hay sentencia. Condenado o absuelto. Pero la Fiscalía no nos informa si este tipo fue condenado o absuelto.”

Uno de los problemas claves para la determinación de la efectividad y calidad de la investigación criminal, tiene que ver con la diversidad y disparidad de fuentes de estadística criminal, que no han logrado establecer, como mínimo, un número más o menos homogéneo de homicidios acaecidos en el país. En consecuencia, las dimensiones del impacto de las capturas y los procesos penales seguidos en contra de presuntos victimarios, puede sufrir importantes sesgos en su medición, dependiendo de la fuente utilizada, como se puede apreciar a continuación.

**Gráfico 1. Comparación de cifras de homicidios según fuentes. Varios años.**



Fuente: construcción propia con datos de la Policía Nacional Civil, la Fiscalía General de la República y el Instituto de Medicina Legal (varios años)

\* Los datos de 2002 por la FGR, según la oficina de estadísticas de la institución, estarían incompletos.

Yendo al otro extremo de los criterios sugeridos, esta vez revisando el número de condenas sobre casos conocidos, según datos de la FGR, en el año 2004, se realizaron juicios contra un total de 461 imputados de homicidios, en donde se logró condena en 288 procesados (62.5%) mientras que 169 (36.7%) resultaron absueltos. Se obtuvo una resolución de nulidad del procedimiento para cuatro imputados (0.9%)<sup>155</sup>

155. FGR, *Homicidios efectivos e intencionados 2004*, accesible desde: [http://www.fgr.gob.sv/new/files/estadis2004/tendencia\\_mensua\\_homicidios.pdf](http://www.fgr.gob.sv/new/files/estadis2004/tendencia_mensua_homicidios.pdf)

Estos datos demuestran el bajo impacto que el criterio de efectividad basado en la captura tiene en la evolución de los procesos penales, el total de imputados llevados a juicio equivalen al 29% del total de capturas por el delito de homicidio realizadas por la PNC en ese año (ver tabla 7) y a un 17% del total de homicidios registrados por la PNC en ese mismo año. Si se toma como parámetro el número de condenados, estos equivaldrían al 10.4% del total de homicidios conocidos por la PNC, muy por debajo de la estimación del 57% arrojado por el número de capturas realizadas.

Si se cambia de fuente, hay un fuerte cambio en la tasa, de esta manera, el número de imputados llevados a juicio respecto de los casos de homicidio registrados por la FGR en 2004, éstos equivalen al 12% y no al 17% que arroja la comparación hecha con los datos de la PNC, mientras que las sentencias condenatorias obtenidas, equivaldrían al 7.4% del total de homicidios registrados por la FGR en 2004.

Un problema metodológico que es necesario solventar para establecer impactos de eficacia en la investigación criminal del homicidio es la necesaria ubicación temporal de los resultados. Por ejemplo, del número de capturas realizadas por la PNC por el delito de homicidio en 2004, es altamente probable que muchas de ellas sean el producto de órdenes judiciales o administrativas de captura por hechos acaecidos con antelación, probablemente meses o algunos años antes. Por ejemplo, resulta claro que los delitos cometidos a fines de año y que no sean objeto de detención en flagrancia, sean registrados como capturas hasta el año siguiente por la dilación de las investigaciones o por el ocultamiento del sospechoso. En las estadísticas de la FGR citadas, por ejemplo, solamente un 25% de los casos llevados a juicio en 2004, correspondían a ese mismo año y el restante 75% a años previos.

Lo anterior es comprensible si se tiene en cuenta que datos estimatorios sobre la duración de procesos penales en El Salvador, determinaron que la duración de un proceso penal ordinario era de poco más de un año desde la presentación de un requerimiento hasta el juicio, asimismo se estimaron, que en promedio, la distancia temporal entre la fecha de comisión del delito y el juicio había sido de 433 días<sup>156</sup>.

En este sentido, el cálculo basado en la estimación de variables como captura, acusación o condena entre el número de casos registrados, de acuerdo con Cano, aunque el más utilizado, debe ser tomado con cuidado y ser usado solamente en seguimientos logitudinales más o menos estables, pues un súbito crecimiento de hechos en un período, aritméticamente reduce la tasa, aunque los resultados de investigación se concreten una vez pasado el período<sup>157</sup>.

Mediciones de otros países muestran porcentajes, basados en sentencias condenatorias, de efectividad de algo más del 40% de los casos de homicidios en el caso de Chile y en el caso de Estados Unidos, de un 45% de resolución en casos de delitos violentos. Como puede verse, los resultados de efectividad en esta materia en el caso salvadoreño aún se encuentran muy distante de ser aceptable y la ausencia de políticas serias y sistemáticas para revertir esta situación contribuye a aumentar el clima de inseguridad e impunidad en El Salvador.

## 6. Conclusiones

La investigación criminal en El Salvador ha tenido avances, tal como lo demuestran la existencia de diversas instancias de la FGR y de la PNC especializadas en diversas manifestaciones delictiva, dentro de las cuales se han generado importantes éxitos en la lucha contra algunas figuras específicas como el secuestro. Pero en términos generales, este sector aún enfrenta serias falencias y tiene un funcionamiento deficitario frente a las demandas sociales que enfrenta. Aunque se deben de reconocer los plausibles esfuerzos por producir información y datos sobre estas problemáticas que sirve para elevar la calidad y especificidad del debate alrededor de estas temáticas.

A lo largo de este estudio se han abordado diferentes factores que han conllevado a esta situación, los cuales agrupan variables históricas, políticas, institucionales, legales, económicas y de gestión.

En perspectiva histórica y política, el estado de la investigación criminal es una consecuencia específica del amplio proceso de reforma policial y del sector seguridad pública de la transición y cuyas distorsiones tuvieron importantes impactos institucionales y sociales. El crecimiento desordenado de la institución y la apuesta política por mantener estructuras de investigación del pasado, políticamente maleables y cuestionadas; los obstáculos y sabotajes gestados en contra de toda iniciativa de desarrollo de una investigación criminal profesional, técnica e independiente, provocaron el estancamiento y debilitamiento de ésta área.

Lo anterior es correlato de una marcada tendencia de manejo de la gestión pública basada en intereses y demandas particulares y no en la atención prioritaria de necesidades sociales y respecto a los derechos de la población. De esta forma, el manejo político de las instituciones viene acompañado de la ausencia de procesos sistemáticos de planificación estratégica y generación de políticas públicas basadas en prioridades y demandas sociales. Por el contrario, se corresponden con formas reactivas, improvisadas y arbitrarias de gestión, poco transparentes y sin ningún tipo de evaluación ni participación ciudadana.

Al comparar el trabajo y resultados de las unidades *elites* de la PNC y FGR, respecto del estado de las unidades *ordinarias* de investigación, las distancias comparativas son amplias. Existen claras diferencias entre los resultados positivos de las instancias dedicadas al tema narcotráfico o crimen organizado, respecto los niveles deficitarios de las áreas dedicadas a la “delincuencia común”. Esa distancia comparativa se puede observar y constatar en la cantidad y calidad de recursos de los que han sido dotadas las primeras (equipos, sistemas de información, recurso humano por caso), en detrimento de las segundas, así como en el interés político por resolver o combatir este tipo de criminalidad, la que no se ha reflejado en las instancias de delincuencia común, como aquellas encargadas de la investigación de homicidios, principal problema de violencia en el país.

En el caso concreto de la lucha contra el secuestro y sus celebrados éxitos, se dan dos mensajes: por un lado, se demuestra que la voluntad política y apoyo institucional son factores claves para resolver graves problemas de criminalidad. El segundo mensaje es que existen dos tipos o sectores de investigación criminal. Uno, el ordinario, para la delincuencia común que afecta a la mayoría de la población y el *elite*, que capitaliza el apoyo político e institucional, y que

156. Amaya Cobar, Edgardo. “Informe de seguimiento de la reforma procesal penal en El Salvador”, Cit., Pág. 425.

157. Cano, Ignacio, Op. Cit., Pág. 22.

además se ve beneficiado por inversión, dotación de recursos y otros patrocinios del sector privado económicamente poderoso y políticamente influyente, que *alquila o compra* un servicio de mejor calidad para sí, lo que por definición es excluyente y discriminatorio, no solo para la población sino para los mismos operadores del sistema.

Por otro lado, la ausencia de una política de persecución penal y de investigación criminal, pensadas estratégicamente de cara a objetivos prioritarios, que organice los recursos estatales de la persecución penal y la investigación criminal en torno de objetivos y metas comunes es una muestra de debilidad institucional en este sector.

La ausencia de políticas claras tiene una fuerte conexión con muchos otros de los problemas detectados tales como la escasez o falta de recursos materiales y humanos o la sobrecarga laboral. Resulta obvio que sin un diseño de políticas públicas técnicamente fundamentadas y sin objetivos claros de gestión, no es posible determinar con precisión las necesidades y prioridades institucionales. En este sentido, aunque el argumento sobre la *escasez de recursos* como razón de un bajo o regular rendimiento institucional es solo parcialmente cierto si no existen parámetros claros de gestión y estrategias para el manejo de la demanda. Probablemente una mejor organización del trabajo podría incrementar los niveles de productividad sin necesidad de mayores inversiones.

Un tema clave es la necesidad de concebir a la investigación criminal como un sector institucional específico y no como dos instituciones separadas, tanto por razones derivadas del diseño constitucional y legal, como por cuestiones de orden práctico, pues de la coordinación y complementariedad de la PNC y la FGR depende una buena medida del éxito de sus actividades.

Tal como se recopiló en este estudio, las áreas de investigación donde policías e investigadores tienen contacto permanente y sistemático y trabajan estrategias en conjunto, muestran mejores resultados que aquellas donde el contacto entre policías y fiscales es esporádico e incidental.

En este sentido, la evaluación de la investigación criminal y su efectividad no puede recaer exclusivamente en una institución, si no se toma en cuenta el carácter interagencial de esta actividad.

La variedad y calidad de los problemas que impiden o limitan el desarrollo de la investigación criminal que aquí se han analizado, muestran que una parte de la impunidad de los hechos delictivos tiene que ven con la debilidad de los procesos institucionales para su gestión y no con problemas legales cuya solución mágica es la reforma de las leyes. Los resultados de las unidades elites que han sido mostrados en esta investigación, indican que una adecuada inversión de recursos y un apoyo político para desarrollar las tareas de investigación criminal son fundamentales para la mejora de la productividad y efectividad en éste rubro, situaciones que, lamentablemente, no son planteadas por las mismas autoridades del sector.

## 7. Propuesta para el mejoramiento del sistema de investigación criminal en El Salvador

El objetivo de esta propuesta consiste en generar una visión de la investigación criminal como un campo especializado del sistema de justicia penal, es decir, como un sistema integrado en base de objetivos, metas y prácticas compartidas.

Para lograr el objetivo arriba propuesto es necesario abordar esta temática en dos dimensiones: la dimensión política- institucional y la dimensión organizacional o de las prácticas.

La primera de las dimensiones abarca la fundamentación del diseño institucional y desarrollo de políticas públicas de persecución penal fundada y racional. La segunda dimensión estaría basada en el tratamiento del desarrollo de rutinas y entendimientos sobre las relaciones y acciones realizadas entre los actores de la investigación criminal. Esto será tratado en apartados específicos.

### 7.1. Dimensión Político-Institucional

Este plano requiere el diseño de una visión de la persecución penal y la investigación criminal como un sector, como un campo específico. Es decir, como un espacio con una lógica propia y articulada y que genera una política específica de acción que es la *política de persecución penal del Estado*, dentro de la cual, la investigación criminal es un subsector.

En gran medida supone una inversión de las asimetrías relacionales entre los actores, es decir, implica darle a la Fiscalía su verdadero papel como entidad rectora de persecución penal del Estado, invirtiendo la relación actual por la cual, la FGR no tiene un posicionamiento fuerte en este punto y ello ha facilitado su vulnerabilidad frente a las políticas de seguridad del Ejecutivo.

En este sentido, dos grandes ejes de trabajo en esta dimensión son: fortalecimiento institucional y por otro lado el desarrollo de una política de persecución penal.

#### 7.1.1. Fortalecimiento institucional de la persecución penal del Estado

El desarrollo de un sector de persecución penal estatal pasa obligatoriamente por una revisión y transformación de éste, de cara a los nuevos desafíos. En este sentido, existen propuestas concretas de reforma institucional que ha sido planteadas por la Red por un sistema penal democrático que son retomadas en este documento.

##### a. Mejora de los mecanismos de elección y nombramiento del Fiscal General de la República

La nueva forma de nombramiento del Fiscal General, mediante la existencia de ternas construidas por un método y una instancia de nominación diferente al Órgano encargado del nombramiento que reduzca el impacto de nombramientos negociados o distribuciones partidocráticas de las instituciones que eliminan su autonomía y debilitan la institucionalidad.

En este sentido debería crearse un mecanismo de nombramiento de funcionarios de segundo grado que promueva, mediante metodologías preestablecidas la búsqueda de la idoneidad de

los candidatos, la transparencia de los mecanismos de nominación y concurso, mecanismos de revisión e impugnación y participación ciudadana.

#### **b. Reforma institucional de la FGR**

La regulación de la FGR emana de la Ley orgánica del Ministerio Público de 1950, dicha circunstancia histórica provoca un desfase respecto del diseño constitucional de la persecución penal estatal así como también del esquema normativo penal y procesal penal vigente. Es necesaria una modernización de la normativa que rige la institución y el perfil de su titularidad.

Debe crearse una Ley orgánica específica de la FGR que disponga su diseño orgánico. Uno de los principios básicos de este nuevo modelo de organización tiene que ver con la horizontalidad de la estructura. Un modelo de una FGR rectora de una política de las dimensiones propuestas no puede ser recargada exclusivamente sobre el titular, por el contrario, la colegiación de las decisiones además de darle consistencia y respaldo, permite una mayor discusión de estas, sin que sean el producto autocrático o unilateral del titular.

En este sentido parece conveniente la disposición dentro de un nuevo diseño institucional de un Consejo Fiscal, que reúna a las principales jefaturas de la Fiscalía como una instancia para la toma de decisiones en materia de definición e implementación de la política de persecución penal, pero también como un organismo de resolución de determinados conflictos que se susciten en el marco del ejercicio de la acción penal entre auxiliares y jefaturas. Los miembros del Consejo deberían ser fiscales de carrera.

#### **c. Descentralización de la investigación criminal**

Sobre la descentralización de la investigación criminal se entiende la dotación de mayor autonomía a las secciones territoriales en las que se encuentran distribuidas las instituciones de investigación, en el sentido que sean las jefaturas o mandos locales tengan mayor capacidad de maniobra en la toma de decisiones sobre el servicio o en cuestiones procesales. En el caso de la PNC, deberían ser los jefes de delegación o subdelegaciones departamentales los que deberían ser los jefes directos de los investigadores del lugar y no un jefe paralelo.

En todo caso, la descentralización también supone la toma de acuerdos interinstitucionales sobre la cantidad y calidad de recursos necesarios a invertir en determinado territorio con acuerdo a las circunstancias y demandas propias del lugar.

##### **7.1.2. Desarrollo de una política de persecución penal**

Como ha sido dicho en un principio, existe la necesidad de que la política de persecución penal estatal se rija por criterios de racionalidad y eficiencia y que se organice como una política pública, es decir, una organización basada en información y objetivos extraídos de las demandas sociales.

#### **a. Establecimiento de una unidad de análisis estratégico y formulación de políticas**

Debe establecerse una instancia de análisis, monitoreo y formulación de la política de persecución penal, basada fundamentalmente en el análisis de información y generación de políticas de racionalización y gestión de la persecución penal mediante el impulso en las formas de

organización del trabajo interno, así como en la coordinación de estos aspectos con otras instituciones.

Esta entidad debería presentar al Consejo fiscal las líneas propuestas para la política de persecución penal, es decir, ser el sustento técnico de ésta.

- Diseño y establecimiento de una política de persecución penal basada en los siguientes aspectos claves:
  - Generación de trabajo basado en equipos y generación de economías a escala, es decir, que cada área de la fiscalía este dividida en niveles de especialización tales como: recepción y revisión temprana, unidad de trámites encargadas de actividades formales de los procesos o audiencias de menor intensidad como las relativas a salidas alternas, unidad de litigación, encargada de las investigaciones y la preparación de casos para juicios.
  - Sistemas de atención temprana de casos: es decir, mecanismos de recepción y estimación de la viabilidad o no de los casos sometidos a conocimiento de la FGR. En este nivel se haría la pre-selección de casos objetos de archivo administrativo, de criterios de oportunidad o salidas alternas, así como de los casos con viabilidad para continuar judicialmente.
  - Criterios claros y definidos de persecución y aplicación de salidas alternas, es decir, dotar de líneas a los operadores de cuándo es preferible aplicar una salida alterna y cuando es preferible anteponer el interés estatal de la persecución.
  - Mejora de los criterios y el rigor de los casos sometidos a juicios, dado que en el panorama actual, entre el 40%-45% de los casos llevados a juicio son declarados absueltos, cuando se supone, que la FGR solo lleva sus casos más fuertes a esta instancia.
  - <sup>a</sup> Publicidad y transparencia de la política de persecución penal y su aplicación.

##### **7.1.3. Fortalecimiento de las capacidades de investigación criminal de la PNC**

Existen varios aspectos que afectan el desarrollo de la investigación criminal en el ámbito policial que afectan su efectividad. Aspectos tales como la falta de dotación de recursos materiales básicos como transporte, dificultad de acceso a información, debilidad del apoyo técnico (laboratorio, inteligencia policial) son cuestiones que en el día a día, entorpecen la celeridad y agilidad de las investigaciones, lo que tiene un impacto en sede procesal. Algunos de los aspectos institucionales relevantes que tienen que ver con la investigación criminal tienen que ver con el reconocimiento de la especificidad de éste y su inserción en el ámbito de la justicia. En tal sentido se propone:

#### **a. Especialización de la carrera policial**

La policía debe tener, en principio, tres grandes áreas de especialización: Investigaciones, Tránsito y Seguridad Vial y Seguridad Pública. Cada una debe corresponder a un segmento

específico de la carrera policial, esto implicaría que el ingreso a una de las especializaciones consecuentemente se tendría que desarrollar su carrera en ese ámbito específico. Al contrario de las políticas laborales de traslados constantes entre diferentes áreas funcionales afectan la acumulación de experiencia del personal policial en determinados aspectos.

Este proceso debe ser acompañado por acciones complementarias, como la eliminación de las rotaciones territoriales frecuentes, que ocasionan pérdida de acumulación y conocimiento del terreno por agentes y oficiales. De la misma manera, se debe generar un sistema de carrera basado en los estímulos al buen desempeño que pueden ser los aumentos salariales, envío a un destino de interés del beneficiado, posibilidad de capacitación, o incremento de las posibilidades de ascenso y promoción.

### **7.2. Reforma y mejora de las prácticas en la investigación criminal**

No es necesario esperar grandes transformaciones institucionales para poder avanzar en el establecimiento de acuerdos básicos sobre el funcionamiento de las instituciones involucradas en la investigación criminal, cambios en rutinas cotidianas o formas de trabajo pueden marcar una diferencia substancial en la calidad de los resultados esperados. A continuación se presentan algunas propuestas de prácticas que pueden ser asumidas de inmediato y que contribuirían al mejor desempeño del sector investigación criminal.

#### **7.2.1. Relaciones entre la FGR y la PNC en el marco de la investigación criminal**

Se deben adoptar medidas urgentes y sistemáticas para corregir el déficit de efectividad de la investigación criminal, especialmente en aquellas variables que tienen que ver con la coordinación interinstitucional. En este sentido, se propone:

- Establecimiento de mecanismos permanentes y sistemáticos de coordinación y seguimiento del sector investigación criminal. Estos mecanismos deben tener diferentes niveles de entendimiento, tanto en el plano de los encargados de las instancias involucradas como en los diferentes planos funcionales o territoriales de actuación.

Este mecanismo serviría para detectar necesidades institucionales o resolver problemas inmediatos y de esta manera, mejorar la efectividad de la investigación criminal.

- Revisión y adecuación, mediante compromisos institucionales, de los criterios laborales y administrativos en la asignación de recursos humanos en materia de investigación criminal tanto en términos de especialidades como en términos territoriales de acuerdo a los niveles de demanda local.
- Producción y compartimentación de información. Cada una de las instituciones involucradas en la investigación del delito debe tener como prioridad la

producción de información sobre los hechos que registra para la producción de políticas públicas más precisas así como para la generación de inteligencia criminal que analice el fenómeno y proponga estrategias de intervención mejor estructuradas. En este sentido, aunque se comprende que por lo delicado de la información que se puede compartir es necesario establecer garantías de seguridad, contar con mecanismos concretos y claros para compartir información resulta elemental para el trabajo de ambas instituciones.

## Bibliografía y materiales utilizados

- Aguilar, Jeannette, *Metodologías de cuantificación del delito*, FESPAD ediciones, San Salvador, 2002.
- Aguilar, Jeannette, Edgardo Amaya y Jaime Martínez, *Información y gestión policial en El Salvador*, FESPAD ediciones, San Salvador, 2001.
- Amaya Cóbar, Edgardo. “Comentario a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador en lo referente al rol director de la investigación del Ministerio Público”, en *Revista Pena y Estado*, Año 2, N° 2, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Bases para la Discusión sobre Política Criminal Democrática*, FESPAD ediciones, San Salvador, 2003.
- \_\_\_\_\_. “Informe de seguimiento de la reforma procesal penal en El Salvador”, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)/CEPES-FESPAD, publicada en la *Revista Centroamericana Justicia Penal y Sociedad*, N° 19, julio-diciembre 2003.
- Amaya Cóbar, Edgardo y Gustavo Palmieri, “Debilidad institucional, impunidad y violencia”, en *Violencia en una sociedad en transición. Tomo II*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador, 2000.
- Binder, Alberto, “Introducción al Derecho Procesal Penal”, 1ª Ed., Ad-Hoc, Buenos Aires, 1992.
- Bovino, Alberto, “Ingeniería de la verdad” en *Problemas actuales de derecho procesal penal*, 1ª Ed. Del puerto Editores, Buenos Aires, 1999.
- Cano, Ignacio, *La policía y su evaluación. Propuesta para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial*. Accesible desde:  
<http://www.seguridadidl.org.pe/trabajos/trabignacio.doc>
- Comisión de la Verdad para El Salvador, *De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador*. Naciones Unidas, New York, 1993.
- Comisión especial para una evaluación integral de la Fiscalía General de la República (CEFGR) *Diagnostico Integral y recomendaciones para el fortalecimiento de la Fiscalía General de la República*, San Salvador, 2001.
- Comisión Revisora de la Legislación Salvadoreña (CORELESAL), *Problemática de la Administración de Justicia en El Salvador*, Documento oficial, sin datos editoriales, San Salvador, 1990.
- Consejo Nacional de Seguridad Pública, *Proyecto para el fortalecimiento y desarrollo de la función de investigación criminal*, sin datos editoriales, San Salvador, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Diagnóstico de las instituciones de seguridad pública*, sin datos editoriales, San Salvador, 1998.

- Costa, Gino. *La Policía Nacional de El Salvador (1990-1997)*, UCA editores, San Salvador, 1999.
- Cruz, José Miguel y María Santacruz Giralt, *Encuesta de victimización y percepción de la seguridad en El Salvador en el 2004*, Ministerio de Gobernación/IUDOP/CNSP/Proyecto hacia una sociedad sin violencia, San Salvador, 2004.
- Duce, Mauricio, “El Ministerio Público en la reforma procesal penal” en *Revista Sistemas Judiciales*, Año 4, N° 8, 2005. Publicación del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Págs. 65-82.
- Duce, Mauricio y Cristián Riego, *Introducción al nuevo sistema procesal penal. Volumen 1*. Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2002.
- Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón. Teoría del Garantismo Penal*, 1ª Ed. En español, traducción de Perfecto Andrés Ibáñez, et Al., Trotta, Madrid, 1995.
- FESPAD-CEPES, *Informe seguridad pública y derechos humanos. El Salvador 1997*, FESPAD ediciones, San Salvador, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Informe seguridad pública y derechos humanos. El Salvador 1998*, FESPAD ediciones, San Salvador, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Estado actual de la seguridad pública y la justicia penal (Julio 1999-marzo 2001)*, FESPAD ediciones, San Salvador, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Estado de la seguridad pública y la justicia penal. El Salvador 2001*, FESPAD ediciones, San Salvador, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Estado de la seguridad pública y la justicia penal. Julio 2002-Diciembre 2003*. FESPAD ediciones, San Salvador, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Estado de la seguridad pública y la justicia penal. El Salvador 2004*. FESPAD ediciones, San Salvador, 2005.
- Fiscalía General de la República, *Memoria de Labores. Junio 2000- mayo 2001*, documento oficial, San Salvador, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Memoria de Labores. Junio 2001- mayo 2002*, documento oficial, San Salvador, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Memoria de Labores. Junio 2002- mayo 2003*, documento oficial, San Salvador, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Memoria de Labores. Junio 2003- mayo 2004*, documento oficial, San Salvador, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Homicidios efectivos e intencionados 2004*, sin datos editoriales, San Salvador, 2005.
- Hernández, Juan José, “Implementación del sistema de inteligencia policial en la Policía Nacional de El Salvador”, en *Inteligencia policial*, Cuadernos de IEPADES. N° 1. Guatemala, 1999.
- Lahera, Ignacio, *Introducción a las políticas públicas*, Fondo de la Cultura Económica, México, 2002.

- Martínez, Jaime y Xochitl Marchelli, *Reforma penal y Acuerdos de Paz*, FESPAD ediciones, San Salvador, 2002.
- Ministerio de Justicia, *Anteproyecto de Ley del Organismo de Investigación del Delito*, Versión mimeográfica, sin datos editoriales, San Salvador, 1990.
- \_\_\_\_\_, *Fortalecimiento del Estado de Derecho. Un programa en marcha*, Ministerio de Justicia. San Salvador, 1993.
- ONU, *Acuerdos de Paz de El Salvador. En el camino de la paz*, San Salvador, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Ejecución de los Acuerdos de Paz en El Salvador. Recalendarizaciones, acuerdos complementarios y otros documentos importantes*, ONU, San Salvador, 1997.
- PNC, *Memoria de Labores. Junio 2002-mayo 2003*, PNC, San Salvador, 2003. Accesible desde: <http://www.pnc.gob.sv>
- Proyecto de Reforma Judicial II, *Las nuevas realidades. Estadísticas sobre la Administración de Justicia 1995/ Censo penitenciario 1996*, sin datos editoriales, San Salvador, 1997.
- Riego, Cristián, Riego, Cristián, “Las reformas judiciales y la seguridad ciudadana”, en *Revista Perspectivas en política, economía y gestión*, Vol. ., N° 1, año 1999, editada por la Universidad de Chile.
- \_\_\_\_\_, “Informe comparativo. Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina” en *Revista Sistemas Judiciales*, Año 4, N° 8, 2005.
- Rodés, Jesús, et Al., *Informe de la Misión Técnica para la creación de la Policía Nacional Civil en El Salvador*. Versión Mimeográfica, sin datos editoriales, 1991.
- Samayoa, Salvador, *El Salvador: la reforma pactada*. UCA Editores, San Salvador, 2002.

