

**MINISTERIO DE JUSTICIA
UNIVERSIDAD CENTRAL DE CHILE
CENTRO DE DESARROLLO JURÍDICO JUDICIAL
FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER
CARABINEROS DE CHILE
POLICÍA DE INVESTIGACIONES DE CHILE**

SEMINARIO

**LOS DESAFÍOS
EN LAS RELACIONES
POLICÍA - MINISTERIO PÚBLICO**

La presente publicación ha sido posible gracias
a la colaboración de la
Fundación Konrad Adenauer

ÍNDICE

Presentación	5
Palabras de bienvenida del Vicerrector de Desarrollo de la Universidad Central de Chile JOSE LUIS VALENZUELA	9
Saludo del Presidente del Centro de Desarrollo Jurídico Judicial de la Corporación de Promoción Universitaria IVAN LAVADOS MONTES	11
Intervención de la Ministra de Justicia MARIA SOLEDAD ALVEAR VALENZUELA	15
Documento Base del Seminario "Relaciones Policía-Ministerio Público en el Nuevo Sistema Procesal Penal Chileno". Desafíos y Propuestas MARIA INES HORVITZ LENNON	23
Comentario al Documento Base del Seminario. "La actividad policial bajo la dirección del Ministerio Público" RAUL TAVOLARI OLIVEROS	51
Visión de Carabineros de Chile. "Los desafíos en las relaciones Policía-Ministerio Público" HARRY GRUNEWALDT SANHUEZA	67
Posición de la Policía de Investigaciones de Chile Frente al Nuevo Juicio Penal MARIO MEZA MONTANER	89
Las Relaciones de Trabajo entre el Ministerio Público y la Policía RAFAEL BLANCO SUAREZ	107
Discurso del Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Central de Chile VICTOR SERGIO MENA VERGARA	123

Es Propiedad:
Derechos Reservados.
Inscripción N° 112.016
Centro de Desarrollo Jurídico Judicial
Av. Miguel Claro 1460
Santiago - Chile
1999.

tacto se cuentan el deber de respeto mutuo, con una constante disposición a resolver eventuales diferencias de manera armoniosa, atendiendo siempre al eficaz cumplimiento del servicio público que se les ha encomendado; y, por sobre todo, la construcción de una relación que parte de la base de la confianza y la armonía. Hay que considerar que el marco en que esta situación se da hoy es el de una exigencia rotunda de la ciudadanía, para que en el más breve plazo posible se presente una nueva forma de enfrentar el esclarecimiento de los delitos y el reproche que corresponde a los eventuales autores. Este requerimiento está a las puertas de concretarse, precisamente partiendo con la puesta en funciones del Ministerio Público, porque en cuanto el Congreso Nacional despa- che la respectiva Ley Orgánica, ya en sus últimos trámites, los tres Poderes del Estado nombrarán al Fiscal Nacional, quien comenzará a organizar la nueva Institución, tanto en su equipo más cercano como en las Regiones de Coquimbo y de La Araucanía, que serán pioneras del nuevo sistema.

De ahí la tremenda importancia que tiene el tema que nos congrega y el seminario organizado por el Centro de Desarrollo Jurídico Judicial de la Corporación de Promoción Universitaria, que ha sido uno de los organismos que nos ha apoyado permanentemente en el desarrollo de la reforma y que, por lo mismo, ha entendido cabalmente la importancia que tiene que los más amplios sectores de nuestra comunidad sean protagonistas activos de los cambios.

Relaciones Policía - Ministerio Público en el Nuevo Sistema Procesal Penal Chileno. Desafíos y Propuestas.

María Inés Horvitz Lennon*

1. Introducción

El objeto del presente trabajo consiste en precisar el tipo de relaciones que debiera establecerse entre fiscales y policías, en su actividad de persecución penal de los delitos a partir de la implementación de la reforma procesal penal, considerando el marco normativo de los proyectos de ley actualmente en tramitación en el Congreso sobre la materia. En consecuencia, nuestra reflexión tendrá, en gran medida, un carácter especulativo pues, a la fecha, no sólo no se encuentra configurado de modo definitivo ese marco normativo sino que existen importantes vacíos regulativos en torno a esta cuestión. Si a ello se añade que, históricamente, el modelo de persecución penal chileno ha girado en torno al eje juez - policía, la respuesta a muchas de las interrogantes que se plantean frente a este tema ha de buscarse, entre otras, en las legis-

* Abogada, graduada en la Universidad de Chile y doctora en Derecho Penal en la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesora en las universidades de Chile y Diego Portales, en la Corporación de Promoción Universitaria y en la Escuela de Investigaciones Policiales de Chile.

laciones y prácticas del derecho comparado y en la necesidad de superar deficiencias acuciantes del actual sistema.

Punto central de nuestro estudio será, pues, el Proyecto de Nuevo Código de Procedimiento Penal (Boletín N° 1630-07), que ya ha sufrido sustanciales modificaciones tanto en la Cámara de Diputados como en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, pues circunscribe el marco institucional en el que deberán darse las relaciones entre las autoridades de persecución penal. Asimismo, consideraremos el Proyecto de Ley Orgánica de Ministerio Público, que regula la organización y funciones del Ministerio Público en el nuevo procedimiento penal, y su relación con los demás poderes del Estado e instituciones públicas, dentro de las cuales se encuentra, lógicamente, la Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile.

En consecuencia, abordaremos las siguientes unidades temáticas:

- a) descripción del actual esquema de funcionamiento de la policía en el desarrollo de sus tareas de persecución penal y áreas de problemas que presenta;
- b) marco jurídico de las relaciones del ministerio Público con la policía en la reforma procesal penal;
- c) desafíos que plantea la superación del actual modelo de rutinas y relaciones de investigación para el afianzamiento de un nuevo esquema de persecución penal, más eficiente y garantista, basado en la relación fiscal-policía y juez de garantía.

En cada una de ellas se considerarán los modelos y prácticas existentes en sistemas penales comparados, para concluir formulando propuestas de solución para los diferentes tópicos tratados.

2. Descripción del actual esquema de funcionamiento de la policía en el desarrollo de sus tareas de persecución penal y áreas de problemas que presenta para la reforma

En este punto, se hace necesario examinar todos aquellos aspectos, tanto normativos como culturales, de la función policial en el actual esquema de procedimiento penal que, a nuestro juicio, resultan perjudiciales para la consecución de los objetivos de la reforma.

Entre dichos aspectos están:

- a) falta de una delimitación clara del ámbito de competencias de la policía civil y uniformada en la investigación de los delitos, circunstancia que puede plantear serios problemas para la eficacia de la investigación y para la validez de la prueba.
- b) ausencia de normas claras y precisas en relación a la recogida, manipulación y custodia de la evidencia hasta su presentación en el juicio oral.
- c) excesiva burocratización de la actividad policial, recarga en tareas administrativas y ausencia de dirección y fluidez en las relaciones de cooperación entre los órganos comprometidos con la persecución penal.
- d) ausencia de controles efectivos sobre la actividad policial.

A continuación, desarrollaremos cada uno de estos tópicos:

- a) **Falta de una delimitación clara de funciones entre la Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile, para la investigación de los delitos**

Sabemos que en Chile predomina un modelo policial

institucionalmente centralizado, uno de carácter militar y otro civil. Carabineros de Chile adquirió históricamente una creciente participación en la investigación de hechos delictuales durante el régimen militar, lo que ha provocado desde entonces constantes conflictos institucionales con la Policía de Investigaciones, llamada a realizar, desde sus orígenes¹, una función esencialmente investigativa. El artículo 74 del Código de Procedimiento Penal, modificado en 1989, estableció que Carabineros debía cumplir las órdenes y resoluciones emanadas de los tribunales de justicia en todos aquellos lugares en que no existiera Policía de Investigaciones, y también en aquellos casos que el tribunal así lo dispusiera. Posteriormente, y durante el gobierno de Aylwin, se dictó la Ley 19.077, publicada en el Diario Oficial el 28 de agosto de 1991, que permitió tanto a Carabineros como a Investigaciones efectuar las diligencias preliminares de toda investigación referida a delitos contra las personas, robo, hurto y tráfico ilícito de estupefacientes, lo que incrementó notablemente las atribuciones de Carabineros en este ámbito.

Con la dictación de la Ley 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, que entró en vigencia 4 días antes de que Aylwin asumiera la presidencia, se consolidó el "status" de policía investigativa de esta institución al permitir, su artículo 3º, que ella podía establecer "los servicios policiales que estime necesarios para el cumplimiento de sus finalidades específicas, siempre que no interfiera con servicios de otras instituciones dependientes del Ministerio de

Defensa Nacional" (...), y que la investigación de los delitos "podrá ser desarrollada en sus laboratorios y organismos especializados". De esta manera, la institución creó, en 1994, su propio laboratorio criminológico (Labocar) así como un servicio de investigaciones policiales (SIP) que hoy se enfrenta competitivamente con la policía civil en la investigación de los delitos.

La importante influencia política de Carabineros, el enorme protagonismo adquirido en la investigación de los delitos, así como la imposibilidad física que la Policía de Investigaciones se haga cargo, con su actual dotación², de la pesquisa de todos los delitos a nivel nacional, explican la norma contenida en el artículo 99 del proyecto de nuevo código de procedimiento penal que, como veremos, mantiene las atribuciones investigativas de la policía uniformada aunque, al menos teóricamente, sólo en forma subsidiaria a las de la policía civil.

Sin embargo, esta solución no se hace cargo de las fuertes críticas surgidas en torno a la dicotomía detectada entre el plano normativo y el de la práctica de las instituciones policiales, especialmente en la presente década, la que ha generado, como se dijo, no sólo conflictos institucionales sino consecuencias para la eficiente investigación de los delitos. En efecto, hoy en día la norma contenida en el artículo 8º de la Ley Orgánica de la Policía de Investigaciones consagra el principio de subsidiariedad de la actividad investigativa de Carabineros de Chile al establecer que esta institución policial tiene el deber de resguardar el sitio del suceso a través de su clausura, si se trata de un lugar cerrado o su aislamiento, si es abierto, "mientras no intervenga un experto de la Policía de Investigaciones de Chile (...)"². Más adelante añade que

1 En 1927, Carlos Ibáñez del Campo unificó las diferentes policías fiscales, las municipales y el Cuerpo de Carabineros dependiente del Ejército, que actuaban dispersamente hasta ese momento en todo el país. Investigaciones se constituyó como una rama específica dentro de Carabineros de Chile. Fue durante el gobierno de Arturo Alessandri, a través de una ley publicada en junio de 1933, que se la separó definitivamente de la policía uniformada, pasando a depender del Ministerio del Interior. Se adujo como justificación de la separación institucional, primero, la necesidad de conferir a Investigaciones un carácter eminentemente civil, de modo que el fuero militar no fuera motivo de delitos y abusos; y, en segundo lugar, que la separación promovería la capacitación técnica de Investigaciones, obstaculizada por su subordinación institucional a la policía uniformada (Vd. Frhling (H), "Carabineros y consolidación democrática en Chile", en Revista Pena y Estado (Policía y sociedad democrática), N° 3, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1998, pp. 82-85.

2 La dotación total de la Policía de Investigaciones, a 1998, ascendía a 6.126 funcionarios (personal operativo y administrativo), mientras que Carabineros de Chile cuenta con más de 33.000 hombres en todo el territorio nacional.

"cuando por circunstancias especiales, la intervención policial en el sitio del suceso se limite a funcionarios de Carabineros o actúen éstos con anterioridad y siempre que se trate de hechos graves, deberán comunicarlo en la forma más rápida a la Prefectura o Unidad de Investigaciones que corresponda." Por su parte, el artículo 3° de la Ley Orgánica de Carabineros establece que las labores de esta institución no deben interferir con aquellas de otras instituciones dependientes del Ministerio de Defensa Nacional, lo que ocurre con la Policía de Investigaciones (art. 1° L.O.P.I.).

No obstante, la experiencia policial de los últimos años desmiente la vigencia de estas normas³. La frecuente intervención y control de Carabineros en el sitio del suceso, generando fuertes conflictos institucionales con Investigaciones por estos hechos; la enorme cantidad de diligencias que los jueces encargan especialmente a los servicios especializados de Carabineros de Chile porque Investigaciones, con menos personal y recursos, no cumple siempre con prontitud los encargos⁴, constituyen la evidencia elocuente del creciente protagonismo adquirido por Carabineros de Chile en el ámbito de la investigación criminal. Este fenómeno pareciera responder al mayor poderío de la institución uniformada en recursos humanos y materiales, a su accentuada autonomía institucional⁵, y al hecho que la prevención policial, tarea prin-

cipal de Carabineros, no genera el mismo impacto público que la resolución de un caso criminal.

Esta situación, en el contexto del nuevo procedimiento penal, puede acarrear problemas al fiscal en lo que dice relación con la efectiva dirección de la policía durante la investigación, la eficacia de la instrucción y la validez de la prueba que se aporte al juicio. Si se tiene en cuenta que las dos instituciones policiales se mantendrán orgánica y funcionalmente subordinadas, en todo aquello que no diga directa relación con la investigación criminal, a sus respectivas instituciones, se comprenden los importantes desafíos que deberá enfrentar el Ministerio Público en sus relaciones con la policía. Algunas propuestas de solución a estos problemas serán abordadas más adelante.

b) Falta de normas claras y precisas en relación a la recogida, manipulación y custodia de la evidencia hasta su presentación en el juicio oral

Este punto está íntimamente vinculado al anterior, pues dice relación con la responsabilidad que cabe a las autoridades de persecución penal de conservar indemne la evidencia hasta el momento de realización del juicio oral. Esta cuestión requiere, pues, evitar situaciones como las que se producen hoy en día, por ejemplo, que un cuerpo policial concorra primero al sitio del suceso y, ya sea que recoja o manipule indbidamente determinada evidencia (v.gr. huellas dactilares), se la remita posteriormente al otro cuerpo policial para efectuar las correspondientes pericias. Se trata de introducir reglas claras y objetivas que garanticen la corrección de los procedimientos de recogida, sellado, manipulación y conservación de la evidencia hasta la etapa del juicio, que considere el factor responsabilidad de los funcionarios policiales que intervengan en ellos. No hay que olvidar que, en todos los casos que deba tener lugar el juicio oral, la comparecencia del fun-

3 Frhling, (H), cit., con abundante referencia a casos concretos, pp. 103 y ss.

4 Vid. en tal sentido, encuesta a jueces, en: Jiménez, Angélica: "El proceso penal chileno y los derechos humanos." (Vol. II Estudios Empíricos) en Cuadernos de Análisis Jurídico N° 4, Serie Publicaciones Especiales, Escuela de Derecho U. Diego Portales, 1994, pp. 193 y ss.

5 La doble dependencia de Carabineros al Ministerio de Defensa y de Interior incide, paradójicamente, en una virtual ausencia de control y dirección por parte del poder ejecutivo. Como señala Frhling, en términos legales Carabineros depende de un Ministro (el de Defensa) que carece de atribuciones en materia de preservación del orden público, mientras que el Ministro del Interior, que sí las posee, no tiene mando sobre esta institución. En la práctica esto significa que Carabineros no depende operativamente del gobierno, porque tiene atribuciones para actuar sin necesidad de esperar instrucciones ("Carabineros y la consolidación democrática en Chile", cit., p. 102).

cionario policial que intervino en cualquier fase de estos procedimientos será indispensable para dar cuenta de la validez del respectivo medio probatorio. Los procedimientos indebidos deberian acarrear como consecuencia la exclusión de esa evidencia del procedimiento o su ausencia de valor probatorio, por la falta de certeza sobre los resultados de su presentación al juicio.

Esta problemática debe ser distinguida de aquélla referida al control sobre la licitud de la prueba, esto es, que en su obtención o producción se hayan observado las garantías y los derechos reconocidos por la Constitución y las leyes al imputado o a terceros. Ella se vincula con la necesidad de crear controles a la actividad policial que desincentiven la práctica de ciertos comportamientos antijurídicos que han sido, a lo menos, tolerados como único mecanismo de paliar las fuertes deficiencias estructurales del sistema penal para exhibir grados de eficacia en la persecución penal de los delitos⁶. De allí que esta cuestión deba relacionarse con la introducción de elementos contraculturales que eliminen o, al menos, mitiguen las concepciones más arraigadas en las instituciones policiales sobre el modo de ser "eficientes", y, especialmente, sobre la función de la declaración del imputado, que hasta hoy, es sólo vista como la mejor instancia para obtener, de cualquier modo, una confesión⁷. No obstante que, en general, todas las actuaciones de la investigación y los antecedentes que se obtengan durante su curso no tienen ningún

valor probatorio⁸, sino cuando se reproducen en el juicio oral, se trata de evitar el riesgo de que ciertas prácticas inquisitivas pongan en peligro o amenacen gravemente la lógica del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal, como lo muestra la experiencia comparada⁹.

c) Excesiva burocratización de la actividad policial, recarga en tareas administrativas y ausencia de dinamicidad y fluidez en las relaciones de cooperación entre los órganos comprometidos con la persecución penal

La ineficacia de los sistemas de investigación se vuelve endémica allí donde no existe juicio propiamente tal, pues no existe un adecuado control de admisibilidad de la evidencia acumulada, ni por el tribunal ni por las partes. En efecto, sin juicio oral la investigación se torna menos rigurosa y más formal. La ritualización del proceso vuelve crítica la investigación de delitos complejos, especialmente de carácter socioeconómico. Esta situación, como ya analizamos en el punto anterior, obliga a los agentes de la persecución penal a obtener la información necesaria a través de la violación de garantías procesales para mostrar eficiencia.

6 Vld. encuesta a jueces sobre el tema de la tortura policial, en Jiménez, cit., pp. 194 y ss.

7 Gössel señala: "El ejemplo profundo de la tortura muestra hasta qué punto se pervirtió de esta manera la correcta idea de un proceso penal racional: por razones de utilidad preponderantes fue arrancada la "verdad" a los inquiridos en forma de "confesión". Por ello, (en el sistema inquisitivo) la confesión se erige en la "reina" de las pruebas. Y la declaración del imputado, como un medio de prueba ("Reflexiones sobre la situación del ministerio público en el procedimiento penal de un estado de derecho y sobre sus relaciones con la policía", en Doctrina Penal, p. 624). Esta circunstancia que se ve agravada, actualmte, por el hecho que la confesión tiene valor probatorio ya en el sumario, aunque sea prestada ante la policía y no ratificada ante el juez.

8 La excepción está constituida por la denominada prueba anticipada o irreproducible. En España, todavía es posible encontrar sentencias en las que el Tribunal Supremo admite que una condena se base en declaraciones policiales o sumariales no reproducidas en el juicio oral, utilizando diversos pretextos, v.gr. STS 8.5.89, "porque la identificación testifical practicada en sede policial y ratificada ante el instructor, no habiendo comparcido el testigo en el juicio, se produjo en términos muy contundentes", STS 5.2.90, "porque, en casos de flagrancia, las declaraciones sumariales están dotadas de una "presunción de veracidad" que las convierte en valorables sin necesidad de reproducción en el juicio", etc. (Vld. Vegas Torres (J): Presunción de inocencia y prueba en el proceso penal, La Ley, Madrid, 1993, p. 245). También Fabri (M), advierte sobre las "perversiones" que pueden producirse con el cambio de un sistema inquisitivo a uno acusatorio cuando la implementación es deficiente, aludiendo a la reforma procesal penal italiana de 1989, en que la Corte Constitucional ha reconocido valor probatorio a diligencias de la instrucción mediante el solo expediente de ser "allegada en forma escrita" (Vld. Fabri (M) "El proceso criminal en Italia después de la reforma de 1989" en La implementación de la reforma penal, CDJ/CPU-INCSC, 1996, pp. 79 y ss.).

En efecto, la lógica del sistema inquisitivo no admite el pleno goce de las garantías procesales desde el primer acto del procedimiento penal pues dejaría en evidencia su gran incapacidad para esclarecer los delitos. Con todo, el enorme porcentaje de causas que anualmente culminan en un sobreesimiento temporal cuestionan fuertemente la legitimidad del sistema de justicia criminal actualmente vigente en Chile, ya no sólo desde la perspectiva del debido proceso sino también de su eficacia¹⁰.

Un importante desafío que enfrenta la reforma es la radical modificación de los hábitos y modos culturales inquisitivos de investigación de los delitos y de relaciones entre las diferentes autoridades de la persecución penal y de éstas con los intervinientes del procedimiento. Esta tarea involucra enfrentar, entre otros, los siguientes fenómenos: el fuerte ritualismo de las labores policiales, la excesiva formalización de las relaciones entre la policía y el juez, el predominio de las funciones administrativas u otras institucionales sobre las investigativas, la falta de protagonismo del funcionario policial en el curso de la investigación, etc.

Otra cuestión que debe abordarse es la excesiva burocratización de las tareas policiales de investigación criminal, rasgo común de todo el sistema de justicia criminal, que ha generado una subcultura policial caracterizada por rutinas de trabajo mecánicas, rígidas y uniformes, que se realizan - en muchos casos - para cumplir formalmente con las exigencias del sistema y no redundan en una mayor eficacia investigativa. Así, por ejemplo, hoy en día gran parte de las órdenes de in-

10 En 1992, del total de causas ingresadas a los tribunales del crimen en la región Metropolitana (129.818), un total de 69.826 terminaron por sobreesimiento temporal. El porcentaje de sobreesimientos temporales aumenta según la clase de delitos: contra la propiedad (42.215 sobreesimientos temporalmente de un total de 52.163), contra el orden y seguridad públicos (4.624 sobreesimientos temporales de un total de 5.540), etc. Fuente INE 1992.

vestigar que cumple la policía son realizadas en forma mecánica, repitiendo innecesariamente antecedentes allegados previamente al proceso para "abultar" el informe, o son devueltas sin aportar antecedentes nuevos. Por otra parte, un 60% de las órdenes de investigar son cumplidas en un lapso de entre 15 días y dos meses, mientras que un 26% de ellas son despachadas entre 2 y 4 meses después de ordenadas¹¹.

Por otro lado, la comprobación que una gran cantidad de funcionarios policiales desarrolla predominantemente tareas de carácter administrativo o que no dicen directa relación con la investigación de los delitos (guardias, patrullajes, atención de público y autoridades, escoltas, citaciones judiciales, corrección de decretos judiciales, etc.) significa, a nuestro juicio, una enorme irracionalidad en la utilización de recurso humano calificado, y en que el Estado ha efectuado una costosa y larga inversión de adiestramiento. Esta situación, evidentemente, conspira en contra de una mejor gestión de la investigación y promueve comportamientos burocráticos, ineficientes.

Finalmente, la ausencia de relaciones fluidas e interactivas con el juez que impiden conocer su estrategia o propósitos investigativos o una colaboración más eficiente, la frecuente mediación del actuario, la realización de actuaciones parciales de investigación que impiden al policía conocer su incidencia en el resultado de aquélla y sentirse comprometido con su éxito, constituyen un modelo de relaciones que debe ser completamente modificado.

Esta conclusión explica, quizás, un cierto recelo frente al nuevo sistema de enjuiciamiento criminal, que es percibido como más exigente que el actualmente vigente y que, por lo mismo, debería significar una radical transformación de las

11 Vid. Jiménez, María Angélica, cit., pp. 214 y ss.

rutinas de trabajo policiales y de vinculación con el órgano de persecución penal que se crea. A ello se añade el necesario desarrollo de destrezas orales, a fin de poder declarar en el juicio oral, situación que se contrapone con su formación básicamente de carácter escriturado.

Por ello, es necesario plantear propuestas que signifiquen soluciones o estímulos reales para la superación de los actuales modos culturales de actuación y relaciones de la policía con el resto de los actores del sistema, algunas de las cuales trataremos más adelante.

d) Falta de control real sobre la actividad policial en el desarrollo de sus tareas de investigación

Resulta innegable, desde la perspectiva de un estado de derecho moderno, la necesidad de organizar sistemas de control eficientes sobre los órganos estatales a fin de minimizar riesgos de abusos y violaciones a los derechos individuales de los ciudadanos¹². Es, pues, en el ámbito del subsistema policial donde se plantean los mayores desafíos en el complejo equilibrio que ha de buscarse entre eficiencia y garantía, esto es, en la definición de los límites razonables al poder penal del estado. Y esto simplemente porque la policía -por definición- actúa donde más se pueden vulnerar esos derechos y garantías.

Existen factores estructurales de riesgo que dificultan la existencia de controles inmediatos y efectivos, determinando necesariamente la existencia de ámbitos de discrecionalidad operativa. Así, por ejemplo, la necesidad de una reacción in-

12 Montesquieu declaraba: "Una experiencia de siglos enseña que cada hombre que posee el poder está impulsado a abusar de él. Seguirá siempre adelante hasta encontrarse con límites. ¿Quién lo hubiera pensado: hasta la virtud necesita de límites! Para que no se pueda abusar del poder, es preciso establecer mediante el ordenamiento de las cosas que el poder frene al poder", citado por Gössel, cit., p. 627.

mediata contra el ilícito cometido o por cometerse¹³, la reunión en el organismo policial de funciones preventivas y de investigación, lo que en Chile ocurre con Carabineros¹⁴, y la imposibilidad de regular exhaustivamente la actividad policial, so pena de generar una asfixia institucional o su burocratización, constituyen elementos a considerar al momento de diseñar una política de controles razonables y eficientes¹⁵.

Lo que está claro es que, hoy en día, existe un notable vacío de control sobre la actividad policial, situación que resulta intolerable cuando se trata de la afeción de garantías y derechos fundamentales. En un estudio empírico elaborado en 1994 se determinó que de la población detenida por la policía, un 40% no era puesta a disposición de los tribunales, es decir, no ingresaba al circuito jurisdiccional¹⁶. Por otro lado, un 60% de los jueces del crimen encuestados

13 La amplitud con que puede entenderse este concepto se aprecia en la regulación de las hipótesis de flagrancia que autorizan detención en el proyecto de nuevo código procesal penal, en que la Cámara de Diputados introdujo la siguiente hipótesis: "9) el que inequívocamente se aprestare a dar comienzo a la ejecución de un delito" que se añade a la hipótesis a) que establece: "el que actualmente se encontrare cometiendo el delito, aun cuando sea en estado de tentativa", única hipótesis legítima y admisible, regulada objetivamente, y no desde la perspectiva subjetiva del sujeto que detiene, lo que sólo se presia para abusos.

14 Rusconi, refiriéndose al caso argentino, denuncia la "promiscuidad funcional" de la policía sobre la base de que ella genera una tendencia autoritaria -proveniente de la función preventiva- que a menudo invade las tareas de investigación procesal. Y, por otro lado, "las actividades preventivas arrastran a las funciones investigativas aumentando el nivel de autonomía en relación con el control del Ministerio Público y de la función jurisdiccional". En efecto, la posibilidad de una reacción inmediata y discrecional de la policía, consustancial a sus funciones preventivas, es aprovechada ilegítimamente en el ámbito de las funciones propiamente investigativas, lo que evidentemente dificulta un efectivo control sobre su actuación. ("Reformulación de los sistemas de justicia penal en América Latina y policía: algunas reflexiones" en Pena y Estado Nº 3, cit., p. 194.

15 Importante resulta la consideración de la experiencia italiana, en que la obligación de la policía de esperar instrucciones particulares de investigación para todos los casos motivó la pasividad absoluta de la policía produciendo la pérdida de importantes antecedentes de investigación (Vid. Fabrì, cit., p. 88).

16 Jiménez, cit., pp. 19-20. Sin embargo, debe observarse que estas cifras corresponden a los años inmediatamente anteriores a 1994, cuando aun no se dictaba la Ley 19.567, publicada en el Diario Oficial el 1º de Julio de 1998 que eliminó, al menos formalmente, la denominada detención "por sospecha" (artículo 260 Nº 4 del CPP).

afirmaron la inexistencia de un control jurisdiccional sobre la actividad policial, aduciendo fundamentalmente la ausencia de mecanismos de control (25%) o el entorpecimiento que ello supondría para las actuaciones policiales (17%). La encuesta arroja, asimismo, que según los jueces un 40 a 50% de los funcionarios policiales no se ajusta a las normas legales para realizar las detenciones¹⁷, argumentando detención por hechos no autorizados (25%), detención por hechos que no son situaciones de flagrancia (25%), porque se exceden en sus atribuciones (13%), falta de profesionalismo o preparación (13%), etc. Sin embargo, y como vimos, no existe en la mayoría de los casos una reacción a dichas actuaciones ilícitas o arbitrarias, las que resultan ser prácticas toleradas por los mismos operadores del sistema penal.

3. Marco jurídico de las relaciones entre Ministerio Público y Policía

El proyecto de nuevo código de procedimiento penal (en adelante, PNCP) establece que los agentes policiales "serán auxiliares del ministerio público en las tareas de investigación", precisándose que deberán llevar a cabo las diligencias necesarias para cumplir los fines previstos en dicho Código "de conformidad a las instrucciones que les entreguen los fiscales del ministerio público".

El PNCP sienta el principio que la Policía de Investigaciones es la llamada naturalmente a cumplir, en primer lugar, estas funciones sin perjuicio que Carabineros de Chile las desempeñe "en los lugares en que no exista Policía de Investigaciones y, aun existiendo, cuando el fiscal del ministerio público a cargo del caso así lo disponga."

17 La diferencia de porcentaje varía según el cuerpo policial de que se trate: así, Carabineros tuvo una mejor valoración (40%) que Investigaciones (50%).

Por su parte, el artículo 100 expresa que los funcionarios policiales ejecutarán sus tareas bajo la dirección y responsabilidad y de acuerdo a las instrucciones que les impartan los fiscales del ministerio público para los efectos de la investigación, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades de la institución a la que pertenecieren.

Como se aprecia, se mantiene el esquema actual de atribución de competencias de ambas policías, sólo que en este caso quien puede decidir una regla diferente es el ministerio público, no el juez. Se señala expresamente que la subordinación de la policía al ministerio público es únicamente funcional dejando incólume su dependencia orgánica al respectivo cuerpo policial.

La forma de establecer lineamientos claros de actuación policial y de definir las relaciones entre fiscales y policía será a través de la dictación, por parte del Ministerio Público, de instrucciones generales para todos los funcionarios policiales en lo que se refiere al desarrollo de su función de investigación. Un artículo existente en el proyecto original, eliminado por la Cámara y repuesto en el Senado, establece expresamente la facultad del Ministerio Público de regular mediante instrucciones generales la forma en que la policía cumplirá las funciones previstas en el párrafo 3°, sobre la policía.

Esta solución para la regulación de las relaciones entre ministerio público y policía no es novedosa en el derecho comparado. Así, por ejemplo, en la República Federal de Alemania, las fiscalías tienen la facultad de dar instrucciones a la policía en materia de persecución de delitos, las que se dirigen al jefe institucional de la respectiva oficina policial, quien se ocupa de que las instrucciones sean cumplidas y acatadas¹⁸. Ello, sin perjuicio que la propia ley contemple casos en

18 Lösing (N) "Seguridad interna y policía en Alemania" en Justicia en la calle (Ensayos)

los que la policía, en general, pueda realizar ciertas actuaciones sin necesidad de recibir instrucciones y en relación a cualquier delito.

La cuestión más delicada dice relación con la delimitación del ámbito razonable de actuaciones con y sin necesidad de instrucción previa de los fiscales que asegure un control efectivo pero no paralizante de la actuación policial. El artículo 101 del proyecto, modificado por el Senado, establece que los casos de actuación sin necesidad de orden previa son:

- a) resguardar el sitio del suceso, impidiendo el acceso a toda persona ajena a la investigación mientras no inter venga personal experto de la policía que designe el Ministerio Público; evitando, asimismo, que se alteren o remuevan los rastros, vestigios o instrumentos del delito, e identificando y consignando las declaraciones de los testigos;
- b) prestar auxilio a la víctima; y
- c) recibir las denuncias del público.

Ahora bien, tan pronto se plantee alguno de los supuestos anteriores, los funcionarios de la policía están obligados a informar inmediatamente, y por el medio más expedito, al ministerio público de las investigaciones iniciadas de este modo, incluso solicitando instrucciones particulares a fin de continuar, si fuere el caso, con el procedimiento (art. 102 PNCPP).

En Alemania, gran parte de las actuaciones de investigación son llevadas autónomamente por la policía, informando

➔ sobre la policía en América Latina). Biblioteca Jurídica Diké, Medellín, 1996, p. 262. En Dresden, Estado de Sajonia, existen instrucciones generales que delimitan precisamente la competencia para investigar los delitos previstos en el Código Penal y leyes penales especiales entre la policía uniformada, básicamente preventiva (Schutzpolizei) y la policía técnica (Kriminalpolizei).

al fiscal sólo cuando aquéllas se encuentran concluidas o avanzadas en forma relevante. Esta situación es considerada por la doctrina como "bordeando la legalidad"¹⁹ aunque inocua, en la medida que ella se limita fundamentalmente a delitos rutinarios de pequeña y mediana gravedad. Se dice que ningún fiscal entendería que, para cada hurto o robo, tuviera que impartir instrucciones a la policía sobre cómo llevar a cabo el procedimiento pues ésta conoce tan bien o mejor que los fiscales qué debe hacerse en tales casos. Es más, las especiales destrezas técnicas de la policía en el ámbito de la investigación criminalística y la falta de competencia especial y escasa idoneidad para la conducción de hombres por parte de los fiscales justificaría, según algún autor, esta situación de facto²⁰.

Por ello, el fiscal suele recibir el expediente del caso cuando la investigación policial se encuentra agotada y sólo en parte instrucciones cuando considera omitida o mal realizada alguna diligencia de investigación; en los demás casos, archiva provisional o definitivamente, o deduce su acusación. Sin embargo, tratándose de delitos graves o complejos, suele existir una mayor conducción del fiscal en la investigación policial. La policía, en tales casos, debe requerir instrucciones del fiscal, aun en mitad de la noche²¹, si fuere necesario. Así, en los delitos de homicidio o muertes ocasionadas en accidentes de tránsito, el fiscal suele constituirse en el sitio del suceso y conducir por sí mismo aspectos relevantes del procedimiento.

En Estados Unidos existe un interesante trabajo de investigación llevado a cabo en 1955, por la "American Bar

19 Welland (B), Einführung in die Praxis des Strafverfahrens, JuS Schriftenreihe, 2. Ed., Beck, München, 1996, 14 y ss.

20 Kuhlmann, citado por Gössel, cit., pp. 650-651. Del mismo pensamiento, pero para Italia, Fabri, cit., p. 88.

21 Por ello, existen fiscalías de turno (el turno suele ser semanal) a las cuales puede accederse por teléfono u otros sistemas más expeditos.

Foundation" ²², en que por primera vez en la historia de este país se planteó el desafío de abrir una ventana al mundo de la policía. Los investigadores del programa se dedicaron durante meses a acompañar agentes de la policía en sus actividades diarias - en patrullas, calles, casas y en sus oficinas de trabajo- haciendo visibles las numerosas tareas que aquéllos desempeñaban rutinariamente. Dicha investigación arrojó como resultado, entre muchos otros, que la policía actúa no sólo con una fuerte autonomía del fiscal sino con una enorme discrecionalidad. En oposición con una imagen muy difundida que la propia policía se encargaba de proyectar, la investigación mostraba que hasta los agentes en el nivel más bajo de la organización policial estaban tomando decisiones de enorme importancia con poco o ningún control y supervigilancia. Los policías decidían regularmente, por ejemplo, sobre si detener e interrogar o no a una persona, si iniciar o no una investigación criminal, si utilizar o no métodos encubiertos, si arrestar o no, si el arrestado debía ser inspeccionado, y qué cargos, si los había, debían ser incluidos en el expediente policial. Estos resultados produjeron una importante conmoción en los círculos jurídicos y legales llegándose a plantear que la ley había sido reemplazada por las preferencias de los policías y que importantes decisiones, reservadas a los legisladores, jueces o fiscales elegidos - para ser tomadas en el parlamento, los tribunales o las fiscalías - se estaban efectuando en las calles por los agentes de la policía ²³.

Como consecuencia de esta investigación se produjo una importante actividad legislativa y administrativa orientada a controlar y delimitar esta amplia discrecionalidad de la policía, sin eliminarla completamente, pues se considera que ellos prácticamente imposible por la enorme variedad de situa-

22 Goldstein (H) "Confronting the complexity of the policing function" en Ohlin/Remington (eds.) *Discretion in Criminal Justice* (The tension between individualization and uniformity) New York, 1993, pp. 23 y ss.

23 Goldstein, cit., p. 36.

ciones impredecibles que debe enfrentar ²⁴. Goldstein advierte que, dados los conocimientos que se tienen sobre la complejidad del sistema penal, es posible predecir, con un importante grado de certeza, que los esfuerzos por reducir la discrecionalidad en algún punto del sistema o aumentar las sanciones producirá acomodos en otras partes del sistema que ocasionará resultados completamente diferentes de aquellos que se buscaban ²⁵. Por ello, la peor de las soluciones es establecer un control absoluto o minucioso de la policía, que entorpezca sus labores habituales, lo que necesariamente llevará a la infracción cotidiana de las reglas con el asentimiento tácito de todos los demás operadores del sistema penal.

En otro ámbito de cuestiones, el PNCCP establece diversas normas que plantean la necesidad de una relación desformalizada, fluida y dinámica entre fiscales y ministerio público, de modo de hacer más efectiva y racional la investigación. De allí, por ejemplo, que se establezca que las comunicaciones entre los funcionarios de ambas instituciones deba realizarse en la forma y por los medios más expeditos posibles. También se faculta al ministerio público para requerir, en cualquier momento, los registros o constancias de las actuaciones de la policía (artículo 103 PNCCP). En caso que el policía se encuentre impossibilitado, por cualquier causa, de cumplir con una orden del fiscal deberá poner de inmediato tal circunstancia en conocimiento de éste y del superior jerárquico de la institución a que perteneciere. En tales casos, el fiscal podrá modificar o reiterar la orden si, en su concepto, no existiere imposibilidad (artículo 104 PNCCP)

Los preceptos legales mencionados configuran el marco jurídico de las relaciones que existirán entre fiscales y funcio-

24 Goldstein, cit., p. 55. Vid. también, además del trabajo de Goldstein, Remington (F) *Contributions to criminal justice*, university of Wisconsin Law School, Madison, 1994, pp. 51 y ss.

25 Cit., p. 59.

narios policiales. Ellos, evidentemente, no dan cuenta de los desafíos políticos y culturales que los institutos policiales deberán superar para enfrentar con éxito los objetivos político-criminales de la reforma. Para ello, y tomando en consideración modelos de trabajo fiscal-policía existentes en el derecho comparado, haremos una relación de problemas y propuestas concretas para nuestra realidad.

4. Desafíos que plantea la superación del actual sistema de justicia criminal para el afianzamiento de la relación fiscal-policía y la consolidación de una política de persecución penal eficiente y garantista

Como se señaló en un comienzo, los actuales conflictos policiales en la investigación de los delitos resultan especialmente problemáticos tratándose del sitio del suceso y en el procedimiento de recogida de evidencia, pues la intervención de ambas policías en un caso determinado puede significar, eventualmente, privar de todo valor probatorio a aquélla. En efecto, es posible presumir que la mayor rigurosidad exigida en la incorporación de la evidencia al juicio oral permitirá desvirtuar con mayor facilidad que la existente actualmente todos aquellos antecedentes viciados por la falta de certeza de su indemnidad.

EL PNCPP no innova radicalmente la situación existente hoy en día y deja un amplio margen a la intervención de Carabineros de Chile en la investigación de los delitos. Por otra parte, pareciera que la idea de subordinar la función de investigación de la policía a la dirección del ministerio público no trae, como contrapartida, un poder disciplinario de éste para corregir las faltas graves de aquélla en el desarrollo de esta función.

En efecto, ya hemos visto que el PNCPP, en su artículo 100, confiere al Ministerio Público la dirección de los funcionarios policiales "que, en cada caso, cumplan funciones previstas en este Código", (...) "sin perjuicio de su respectiva dependencia de las autoridades de la institución a que pertenecieren". Durante la tramitación parlamentaria del PNCPP se suprimieron diversas normas que se referían a la superintendencia del Ministerio Público sobre la policía, consistente en "supervisar el correcto cumplimiento de la función judicial de la policía." Y también se eliminó completamente el antiguo artículo 106, referido al poder disciplinario del Ministerio Público sobre la policía, consistente en "recabar informes, hacer inspecciones, prescribir órdenes para que las actuaciones pendientes sean legal y oportunamente realizadas, practicar indagaciones y recibir declaraciones sin juramento con el objeto de hacer efectiva la responsabilidad funcional o penal de los infractores." La misma disposición facultaba al fiscal correspondiente a practicar amonestaciones o recomendar a las autoridades administrativas de la policía a aplicar sanciones disciplinarias o iniciar un procedimiento penal, según el caso, cuando se infringieren disposiciones relativas al desempeño de las funciones policiales que señala el Código.

Como se ha dicho, estas disposiciones fueron eliminadas dejando, en consecuencia, sólo la posibilidad de aplicación de sanciones por parte de las autoridades superiores del respectivo servicio policial. Es lógico, entonces, que para una debida coordinación y delimitación de responsabilidades entre ministerio público y policía deban dictarse instrucciones comunes para determinar la forma en que se fiscalizará la actuación de la policía y las vías que los fiscales tendrán para solicitar a las autoridades superiores de ambos cuerpos policiales la investigación de las faltas y la aplicación de las sanciones. Considerando las dificultades que este modelo plantea para una solución adecuada y expedita a los conflictos que se susciten entre

ambas instituciones y los peligros que pueda entrañar para la eficacia de la investigación, pareciera indispensable la existencia de un órgano permanente, integrado por representantes de las instituciones policiales y del ministerio público de alta jerarquía, cuya función fuera resolver o, al menos, canalizar eficientemente, todas las cuestiones disciplinarias que se originen en las relaciones fiscal-policía.

Por otra parte, resulta de suma importancia la normativa que impone la obligación de informar al ministerio público el inicio de cualquier investigación policial, a los efectos que correspondan. El nacimiento de la institución del ministerio público está estrechamente vinculada con la necesidad de constituir una instancia de control entre la policía y el juez (inquisitivo) para verificar la juridicidad de la investigación²⁶. Es más, incluso en países con democracias avanzadas la práctica policial muestra que ella, en cumplimiento de sus tareas de investigación, realiza frecuentemente comportamientos reñidos con las exigencias del estado de derecho, situación que se agrava allí donde no existen suficientes controles²⁷. Por ello, autores alemanes consideran que el fiscal, concebida como una autoridad "neutral" y sometida al principio de objetividad, suma a sus obligaciones el deber de controlar y frenar los eventuales excesos de la policía y conducir, conforme a parámetros jurídicos, la investigación. Este punto puede cobrar especial importancia si se considera que, en el nuevo procedimiento penal, la policía tendrá la facultad para interrogar autónomamente al imputado, bajo la responsabilidad y con la autorización del ministerio público²⁸.

26 Weiland, cit., p. 16.

27 Ferrajoli hace alusión a una actual "triple crisis del derecho", entre las cuales se encuentra la creciente "crisis del principio de legalidad, es decir, de la sujeción de los poderes públicos a la ley", lo que -entre otros factores- se debiera a la ineficacia de los controles y los amplios márgenes de irresponsabilidad de los poderes públicos (cfr. Derechos y garantías (La ley del más débil), Trota, Madrid, 1999, p. 17).

28 El imputado sólo puede ser interrogado por la policía si se allana "voluntariamente" a hacerlo, y siempre tendrá el derecho a no hacerlo, o a hacerlo con la asistencia de su defensor. Que esta facultad constituye un fuerte factor de riesgo para la conservación

Esta circunstancia, no obstante, no debe significar necesariamente la obstrucción, por parte del fiscal, de toda actuación o investigación policial. Digamos que, a medida que se vaya consolidando la relación fiscal-policía, así como la explicitación de ciertas rutinas o procedimientos investigativos referidos a delitos no graves ni complejos, es dable esperar ámbitos legítimos de autonomía policial, con un control expost facto por parte de los fiscales. En este sentido, es importante la permeabilidad y transparencia que manifiesten los fiscales a los reclamos externos que se planteen en torno a la actividad policial, la prontitud y eficacia en la respuesta hacia la comunidad de modo que se acreciente la confianza en los mecanismos de control interno de los órganos de persecución penal²⁹.

Otro importante control interno, que atinge también a los fiscales, es el realizado por los jueces de garantía, en cuanto "las actuaciones que priven al imputado o a terceros del ejercicio de los derechos que la Constitución asegura, o lo restringen o perturban, requerirán siempre de aprobación judicial previa" (artículo 80-A de la Constitución, artículo 5° PLOMP). De allí que los fiscales deban controlar a su vez las actuaciones de la policía en este ámbito a fin de evitar la producción de prueba nula o ilícita que haga ineficaz la investigación criminal de los delitos³⁰.

Por su parte, la actual relación burocrática entre juez y policía debe ser reemplazada por un tipo de relación flexible, fluida y desformalizada que reúna las siguientes características:

➤ de prácticas inquisitivas, no hace falta destacarlo, no obstante carecer dicha declaración de todo valor probatorio. La cuestión radica en la norma de atribución de responsabilidad: si ella se hará o no efectiva en relación al ministerio público o las infracciones serán otra práctica tolerada por el sistema.

29 Duca/González: "Policía y Estado de derecho: problemas en torno a su función y organización" en Pena y Estado N° 3, cit., p. 57. Una importante norma encaminada a facilitar el acceso de cualquier ciudadano a los fiscales es la contenida en el artículo 4° del Proyecto de Ley Orgánica de Ministerio Público.

30 Vegas Torres, cit., pp. 120 y ss.

a) asignación del caso a un mismo policía, que conduzca la investigación del caso desde su inicio hasta su terminación, lo que eventualmente puede significar su presentación en juicio oral. La institución policial respectiva debe organizar internamente la distribución de los casos de un modo que resulte equitativo para cada funcionario policial. De allí que existen experiencias comparadas (v.gr. algunos Estados norteamericanos) en que se define por ley o reglamento una carga máxima anual de casos, el que varía según tipo de delito, tomando especialmente en cuenta aquellos casos que necesariamente irán a juicio oral. Considerando la gran cantidad de tareas administrativas que hoy desarrollan los funcionarios policiales asignados a la investigación de los delitos, la meta consistiría en disminuir sensiblemente estas obligaciones a fin de maximizar su rendimiento y responder al probable aumento de casos determinado por una mayor confianza en el sistema de justicia criminal. Esta opción trae aparejado, como consecuencia, un mayor protagonismo del funcionario policial en la investigación de los delitos, lo que evidentemente, redundará en una identificación del policía con el caso y la adquisición de un compromiso mayor con sus resultados.

b) Necesidad de coordinación entre las actuaciones del fiscal y la policía a fin que la investigación de los delitos tenga un hilo conductor e incida en la realización de diligencias eficaces a los objetivos de dichas investigaciones. Se trata de neutralizar la actual relación juez-policía, meramente ritual y burocrática, regida por la ausencia de conocimiento y comunicación directa entre las partes. Como señalamos anteriormente, el PNCCP define la función de la policía como "auxiliar" del Ministerio Público en la realización de las investigaciones preliminares y que será el fiscal quien instruirá a la policía acerca de la forma de proceder".

Vimos también que la experiencia de la práctica policial de otros países enseña que la policía actúa con bastante independencia de los fiscales en la mayoría de los casos. Incluso más, la policía informa al fiscal cuando la investigación se encuentra bastante avanzada. En general, podríamos afirmar que la función básica del ministerio público con relación a la policía es de "orientación" más que de "dirección". No existe un modelo en que el ministerio público dirija cabalmente o sustituya a la policía. En cambio, el ministerio público debe saber discriminar los antecedentes aportados por la policía y encausar jurídicamente la investigación, especialmente en los casos más graves (delitos capitales) o delitos complejos (delitos económicos, informáticos, etc.) Ahora bien, el enfoque apropiado es la que entiendo el trabajo ministerio público/policía como uno de coordinación: la policía se encuentra capacitada en las diferentes técnicas investigativas (balística, dactiloscopia, etc.) y el fiscal debe saber "cómo construir un caso" desde el punto de vista jurídico-penal a partir de los antecedentes aportados por la policía, operación que incluye conocimiento cabal de las normas aplicables al caso, lógica, creatividad, razonamiento científico, observación, etc. La investigación coordinada incluye la organización de la información conocida y la elección de los medios adecuados para adquirir la información requerida.

c) Un aprendizaje de suma relevancia y que debe formar parte de las políticas de persecución penal pública es el que dice relación con la obtención legítima de la evidencia. Por ello, el ministerio público se constituye en importante control interno de la evidencia, el que se traduce en el siguiente principio: el fiscal debe rechazar aquélla que haya sido obtenida con violación a las

garantías constitucionales. Existe, pues, una función pedagógica en la relación entre ambas instituciones de persecución penal. En efecto, la eficacia de la investigación se encuentra limitada por la observancia de las garantías del debido proceso y, por ende, sólo puede introducirse válidamente al juicio oral la prueba obtenida lícitamente.

d) Otro aspecto que debe ser considerado dentro de la capacitación es el tema, ya abordado, sobre la custodia de la cadena de prueba. Como ya se señaló, la policía debe ser adiestrada en los procedimientos generales de recogida y manipulación de la evidencia hallada en el sitio del suceso, a fin de resguardar la indemnidad de aquélla para los fines del procedimiento. En efecto, debe existir un procedimiento estándar para ambas policías en lo que se refiere a recogida y manipulación de la evidencia, en el sitio del suceso o fuera de él, que garantice su indemnidad (utilización de instrumentos apropiados de recogida, sellado que garantice la inviolabilidad del contenedor del objeto, etc.). El policía o los policías que se haga (n) cargo del procedimiento policial deben, además, concurrir a la audiencia de juicio oral y responder por dicha inviolabilidad y por las circunstancias de la recogida y manipulación de los instrumentos, efectos y cualquier objeto relevante recogido en el sitio del suceso. De manera que se hace extremadamente delicada la regulación uniforme de estos procedimientos y la capacitación de los policías en estas destrezas. Por ello parecería razonable el establecimiento de cursos y programas de capacitación conjuntos para policías y fiscales, talleres dinámicos y simulación de casos prácticos. La metodología casuística en talleres conjuntos promovería la necesaria interacción entre ambas instituciones y permitiría adquirir a una aquellas destrezas y conocimientos que a

la otra le faltan, así como el desarrollo de rutinas de trabajo comunes.

e) Otro punto relevante en la relación directa y fluida entre ambas instituciones dice relación con la obtención y comunicación de la información a través de mecanismos fidedignos y reservados. Una propuesta está constituida por la creación de una red informática de datos entre la policía y el ministerio público, sin perjuicio de la existencia de terminales con otras oficinas públicas o privadas, que se encuentre debidamente protegida. Así, sería posible plantear la interconexión informática entre los órganos de persecución penal y el Servicio de Registro Civil e Identificación, el Servicio Médico Legal, Conservador de Bienes Raíces, Gendarmería de Chile, Superintendencia de Bancos, las diferentes Municipalidades, etc. a fin de recabar de forma expedita toda la información necesaria para la investigación. Sin embargo, y al mismo tiempo, se hace necesario el control del sistema y el acceso restringido a la base a fin de preservar su inviolabilidad o su manipulación por parte de terceros. En tal sentido, resulta indispensable confeccionar programas que contengan un sistema computarizado de administración de casos penales cuyo manejo sólo pueda efectuarse con una clave de identificación, para los efectos de la eventual determinación de responsabilidades en caso de manejo indebido de la información. En efecto, un eficiente sistema de administración de casos (investigaciones) debe contar con una definición estándar de caso y categorías de casos (delitos contra la vida, libertad, propiedad, etc.) y una definición uniforme y precisa para determinar cuándo una investigación se encuentra "iniciada" o "terminada", más toda la información referente al caso que debe introducirse periódicamente por el policía o el fiscal del ministerio público. Esta es la única forma de

promover la calidad y la eficiencia en los servicios de persecución penal y resulta indispensable para registrar información precisa y actualizada que permita diseñar estrategias de investigación, determinar costos y monitorear la carga de trabajo por agente policial y fiscal.

Estos son, esquemáticamente, algunos de los desafíos que la reforma deberá enfrentar junto con su implementación en lo que dice relación con los órganos de persecución penal y la investigación de los delitos. El más importante, a nuestro juicio, será la estricta subordinación de los cuerpos policiales al principio de legalidad, esto es, su sometimiento a la ley y a los diversos controles que ella establece. Por otro lado, la necesidad de producir la internalización cultural de los valores del debido proceso y la intangibilidad de los derechos humanos. Y, por último, la asunción que es posible una persecución penal eficaz sin detrimento de las garantías, a través de la racionalización en la utilización de los recursos humanos y materiales y el establecimiento de relaciones coordinadas y fluidas con el ministerio público. Aunque los frutos no se verán a corto plazo, pues se trata de una transformación cultural que implica a todos sus actores con innegables repercusiones sistémicas, el siguiente paso es ineludible para la profundización de nuestra precaria democracia.

La actividad Policial bajo la dirección del Ministerio Público¹

Raúl Tavolari Oliveros*

Quando el siglo culmina y la normalidad democrática parece haberse reinstalado en esta parte del mundo, para mejorar las condiciones de vida de nuestros pueblos, nos afanamos otros ámbitos de la institucionalidad del Estado. Quizás por la generalizada convicción existente de las deficiencias sectoriales, como en pocas ocasiones, tras la convocatoria a emprender una gran Reforma Procesal Penal, se han unido en el país, los operadores de los más diversos ámbitos de la vida política social y jurídica. Además, es evidente que impulsa el ánimo colaborador, la ferviente convicción que el sistema de justicia es, sin duda, uno de los fundamentales para la consecución de una sociedad de bienestar. Sin justicia no son posibles el orden, la paz y la seguridad, y sin ellos el trabajo y la

* Abogado, graduado en la U. de Chile y miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal. Profesor de Derecho Procesal en las universidades de Chile y de Valparaíso; asesor del Ministerio de Justicia en la Reforma Procesal Penal y redactor del anteproyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público.

¹ Este es un comentario a un documento elaborado por María Inés Horvitz, en el que se vierten opiniones propias, de doctrina y se tocan algunos de los temas que la autora señala en su trabajo.