

Reforma procesal penal.

“...la “transformación”, que es más que una reforma, del proceso penal...constituye una vieja aspiración y, por el momento, una antigua herida en el desenvolvimiento de la democracia uruguaya.”
(Adolfo Gelsi Bidart).

Características del proceso

- Acusatorio

Inquisitivo

- Adversarial

No adversarial

- Oral

Escrito

- Público

Reservado

Fiscalía
GENERAL DE LA NACIÓN

La Fiscalía frente a los nuevos desafíos que plantea la reforma procesal penal

Fiscalía
GENERAL DE LA NACIÓN

Fiscalía: Nuevos cometidos y desafíos

Dirigir la investigación de crímenes, delitos y faltas y la actuación de la policía nacional y de la Prefectura Nacional Naval.

Promover la persecución penal con el auxilio de la autoridad administrativa.

Atender y proteger a las víctimas y testigos de los delitos.

(Advertencia)

La fiscalía no podrá llevar adelante las tareas asignadas con éxito, si se limita a suplantar al poder judicial en el cumplimiento de las mismas y las sigue desarrollando de la misma forma como éste lo hace hasta ahora.

Para desarrollar con éxito estas tareas es necesario transformar a la Fiscalía en la institución encargada de la persecución penal, en el marco de una política pública de seguridad.

La investigación y la persecución penal como componente de una política pública de seguridad.

Una política pública de seguridad consiste en el conjunto de intervenciones llevadas a cabo por diferentes actores, fundamentalmente estatales, a los efectos de abordar y resolver aquellos riesgos y conflictos de carácter violento y/o delictivos, que lesionen derechos y libertades de las personas en una sociedad determinada.

Acciones componentes de una política pública de seguridad

- 1) Prevención de los hechos que pudieran resultar delictivos o violentos.
- 2) Conjuración de los delitos y hechos vulneratorios de la seguridad pública que se estuvieran desarrollando.
- 3) Investigación de los delitos y hechos vulneratorios de la seguridad pública en desarrollo o consumados.
- 4) Persecución penal de los delitos consumados y/o tentados por parte de la justicia criminal.

Como toda política pública debe:

comprender todas las acciones mencionadas en forma coordinada;

englobar un diagnóstico de las problemáticas abordadas por la misma y de los recursos institucionales con los que se cuenta;

una serie de objetivos estratégicos y de metas parciales;

un conjunto de procedimientos y mecanismos de implementación y gestión;

y ciertos recursos de evaluación de desempeño y resultados.

Las acciones de investigación y persecución criminal deben desarrollarse mediante:

- 1) Una estrategia que permita realizar investigaciones de contexto;
- 2) catalogando tempranamente los hechos denunciados a los efectos de dar una respuesta adecuada a cada uno de ellos;
- 3) priorizando las investigaciones en función de parámetros objetivos de dificultad e impacto, como forma de distribuir las cargas de trabajo y la adjudicación de los recursos.
- 4) Fijándose metas y objetivos claros;
- 5) Utilizando mecanismos de evaluación sistemática de los resultados.

Investigaciones de contexto

Hasta ahora se ha pretendido investigar todos y cada uno de los delitos denunciados como si se tratara de conductas aisladas, caso a caso, sin analizar ni comprender la estructura y el funcionamiento de las organizaciones delictivas y sin ningún direccionamiento estratégico.

Es necesario elaborar contextos para llevar adelante investigaciones exitosas.

Investigaciones de contexto (Continuación)

- Debemos investigar, analizar, estudiar y desarrollar los contextos territoriales, económicos, sociales, culturales y educativos en los que se producen las distintas modalidades delictivas.
- Elaborar perfiles de las organizaciones delictivas que operan en los distintos territorios, la modalidad operativa utilizan para la comisión de los delitos y fundamentalmente los mercados ilícitos que son abastecidos con el producto de los delitos cometidos.

Catalogación temprana de los hechos denunciados a los efectos de dar una respuesta adecuada a cada uno de ellos;

El código aprobado establece que todas las denuncias presentadas – fiscalía, juzgados, comisarías – serán derivadas a la Fiscalía.

En los hechos esta derivación de las denuncias será automática (SIPPAU- SGSP). Se dará un número de denuncia única a nivel nacional.

- A los efectos de evitar la congestión del sistema penal es necesario una **calificación temprana**, determinar si es o no delito, orientar al ciudadano y en caso de ser delitos asignar los casos rápidamente,
- La asignación de caso se hará a nivel central en todo el país por una **Dirección de Depuración y Análisis**.
- Queda exceptuada la flagrancia de la asignación central.

Priorización

Se ha partido de la **promesa simbólica y meramente discursiva** de que pueden perseguirse todos y cada uno de los delitos cometidos por cada uno de los actores, circunstancia que torna insuficientes todos los recursos logísticos, económicos y humanos que puedan destinarse y defrauda de manera reiterada las expectativas de las víctimas.

Es necesario **priorizar** las investigaciones por **criterios transparentes y objetivos de dificultad e impacto**, que tenga metas y objetivos cuyo cumplimiento debe ser permanentemente auditado.

Metas y objetivos claros.

Es imprescindible que los directores de las investigaciones tengan metas y objetivos claros, mucho más allá de atender lo que la policía traiga.

La policía será auxiliar de la fiscalía en la labor de investigación y por ende es ésta quien la dirige.

Es esta quién deberá fijar los criterios de priorización, las metas y objetivos a lograr.

Sin metas y objetivos previamente definidos por el director de la investigación, estos quedan en manos de los auxiliares.

Evaluación permanente.

Una vez que se elaboran los contextos, se fijan los criterios de priorización, las metas y objetivos a conseguir, hay que evaluar la gestión.

El trabajo de la Fiscalía hoy es a demanda del Poder Judicial. En el futuro el Poder Judicial y la autoridad administrativa deberá actuar a demanda nuestra.

Conociendo el punto de partida, las metas y los objetivos la **evaluación es una herramienta fundamental.**

Jerarquización de la función de investigación.

Sin una investigación eficiente y eficaz, no se puede sustentar acusaciones potentes, que permitan llevar a juicio y condenar a los responsables de los delitos, circunstancia que disminuye la percepción de riesgo entre los delincuentes y aumenta la percepción de inseguridad entre los ciudadanos.¹⁷

El éxito de la persecución penal desarrollada por la fiscalía, es la consecuencia natural del éxito de la labor de investigación previa.

Consecuencias de la ineficacia de las acciones de investigación y persecución penal

Una investigación y persecución penal ineficiente generan impunidad y comprometen la seguridad pública de un país.

La impunidad no permite que la pena cumpla con su finalidad de prevención general y/o especial, alienta a los delincuentes a continuar delinquiriendo ante la baja sensación de riesgo de su accionar y genera inseguridad en la población.

Funciones de investigar y perseguir criminalmente.

Estas son funciones que la ley le asigna a la fiscalía con el auxilio de la autoridad administrativa, cumpliendo tareas de policía judicial.

La policía judicial es una función, no un órgano, que consiste en investigar los hechos delictivos, auxiliando a la fiscalía.

Esta función es cumplida fundamentalmente, no exclusivamente por la policía nacional. Todas las instituciones que tienen funciones de policía judicial deben actuar coordinadamente.

La función de investigación criminal debe ser desarrollada al menos por un binomio

Debe ser desarrollada al menos por un binomio – fiscal, oficial del caso – en el marco de una estrategia global previamente definida, que priorice las investigaciones por criterios transparentes y objetivos de dificultad e impacto, que tenga metas y objetivos cuyo cumplimiento debe ser permanentemente auditado.

Modernización de las instituciones para cumplir con los desafíos planteados.

El Estado debería convocar a todas las instituciones con responsabilidad en la ejecución de las acciones que integran o deben integrar una política pública de seguridad, para que, con definiciones políticas claras en cuanto a prioridades, objetivos y metas, éstas trabajen en la elaboración de la misma.

En cuanto a las acciones de investigación y persecución penal, es menester modernizar y articular las instituciones que de ellas participan, a los efectos de llevarlas adelante.

Modernización de las instituciones que participan en la investigación y persecución penal

- 1) Definición conceptual de la función de policía judicial (entendiendo por tal la tarea de auxiliar, apoyar y colaborar con la fiscalía en la función de investigar los hechos violentos y delictivos); y la articulación de todas las instituciones que tienen responsabilidades en la materia y de éstas con la fiscalía.
- 2) La transformación de la fiscalía en una institución capaz de participar en el diseño y la ejecución de una política pública de seguridad.

Acciones tendiente a la modernización de la Fiscalía

1) Establecer los principios de unidad de acción y jerarquía.

Realizar una investigación penal eficiente implica que quienes investiguen trabajen en el marco de una estrategia global previamente definida, que priorice las investigaciones por criterios transparentes y objetivos de impacto y dificultad, permitiendo distribuir las cargas de trabajo y la asignación de recursos en forma profesional, la fijación de metas y objetivos cuyo cumplimiento debe ser permanentemente auditado.

2) Romper con la estructura espejo del Poder Judicial y elaborar un diseño que permita llevar adelante las tareas que le son asignadas.

La estructura del Poder Judicial debe estar determinada por la función de juzgar, mientras que la de la Fiscalía debe estar determinada por las funciones de investigar y perseguir.

3) Acercar la Fiscalía a la población

La fiscalía pasará a tener dos funciones básicas: investigar y litigar.

Una red fuertemente centralizada es adecuada para la función de litigar, pero para investigar.

Fuerte proceso de descentralización.

4) Respuesta inmediata y asignación temprana de casos

El proyecto establece que todas las denuncias presentadas – fiscalía, juzgados, comisarías – serán derivadas a la Fiscalía.

A los efectos de evitar la congestión del sistema penal es necesario una calificación temprana, determinar si es o no delito, orientar al ciudadano y en caso de ser delitos asignar los casos rápidamente.

5) Especialización en la investigación delictiva.

La distribución de trabajo entre las unidades fiscales de una misma circunscripción territorial o una misma fiscalía debe realizarse por tipo y modalidad delictiva y no por criterios temporales.

Esta forma de distribuir el trabajo permite la especialización en la investigación criminal con su consiguiente profesionalización, la eliminación del caso a caso permitiendo investigaciones de mediano y largo alcance, así como la continuidad del fiscal a lo largo de toda la investigación.

6) Modelos de investigación criminal (oficial y fiscal del caso).

Los delitos deben ser investigados por el binomio – fiscal y policía – en base a modelos previamente establecidos en protocolos de actuación, elaborados con criterios criminalísticos y en base a mera intuición.

El sistema debe asignar a cada caso un fiscal y un oficial, que serán los responsables de la investigación de ese caso, a los efectos de darle una orientación única a la misma, evitando criterios erráticos y asignando responsabilidades específicas.

8) Asumir la representación de la población en el proceso penal, fundamentalmente de las víctimas de los delitos.

La reforma tiene una definición clara y terminante del rol que debe cumplir la Fiscalía en la investigación preliminar y en el proceso penal.

En la investigación se es responsable por el resultado de la misma (éxito o fracaso).

En el juicio se es titular de la pretensión punitiva y por ende se representa a la sociedad organizada en el estado y por tanto se es responsable por el éxito o fracaso de la pretensión deducida.

Ante la víctima, se tiene la obligación de atenderla y protegerla.

9) Cambio de paradigma de la función del fiscal.

Del fiscal de gabinete al fiscal de territorio y de audiencias.

Del fiscal imparcial al fiscal objetivo representante de la sociedad y de las víctimas.

Del fiscal receptor de información y de causas al fiscal proactivo en la dirección de la investigación y activo en la iniciación y persecución de los delitos.

Del fiscal mudo al fiscal que debe dar respuestas a la comunidad y a las víctimas y rendir cuentas de su accionar.

Del fiscal individual al fiscal integrante de un equipo.