

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
V SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS  
PLAN 1993.



*“LA DIRECCIÓN FUNCIONAL DE LA INVESTIGACIÓN  
DEL DELITO COMO MECANISMO DE CONTROL DE LOS  
PROCEDIMIENTOS POLICIALES”*

*TRABAJO DE GRADUACIÓN PARA OPTAR AL  
TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS*

**PRESENTAN**

**ARGUETA CISNEROS, CLARA NORMA**

**AYALA FIGUEROA, LUIS EDUARDO**

**RODRÍGUEZ GUANDIQUE, FRANCISCO BALMORE**

DIRECTOR DE SEMINARIO  
LIC. SAÚL ERNESTO MORALES

**CIUDAD UNIVERSITARIA, JUNIO 2003**

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

RECTORA  
DRA. MARÍA ISABEL RODRÍGUEZ

VICE – RECTOR ACADÉMICO  
ING. JOSÉ FRANCISCO MARROQUÍN

VICE – RECTORA ADMINISTRATIVO  
LICDA. MARÍA HORTENSIA DUEÑAS DE GARCÍA

SECRETARIA GENERAL  
LICDA. LIDIA MARGARITA MUÑOZ

FISCAL GENERAL  
LIC. PEDRO ROSALÍO ESCOBAR CASTANEDA

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

DECANO  
LIC. FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNÁNDEZ

VICE – DECANO  
LIC. EDGARDO HERRERA MEDRANO

SECRETARIO  
LIC. JORGE ALONSO BELTRÁN

UNIDAD DE INVESTIGACIÓN JURÍDICA  
LIC. WILMER HUMBERTO MARÍN SÁNCHEZ

DIRECTOR DE SEMINARIO  
LIC. SAÚL ERNESTO MORALES

## Índice

## Página

### **Presentación**

<b>0. Introducción.....</b>	<b><i>i</i></b>
<b>1. Objeto de Investigación.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Importancia de la Investigación.....</b>	<b>5</b>
<b>2.1 Importancia Social.....</b>	<b>6</b>
<b>2.2 Importancia Científica.....</b>	<b>7</b>
<b>3. Objetivos de la Investigación.....</b>	<b>8</b>
<b>3.1 Objetivos Generales.....</b>	<b>8</b>
<b>3.2 Objetivos Particulares.....</b>	<b>8</b>
<b>4. Metodología de la Investigación.....</b>	<b>9</b>
<b>4.1 Perspectiva Metodológica.....</b>	<b>9</b>
<b>4.2 Tipo de Investigación.....</b>	<b>9</b>
<b>4.3 Clases de Información y sus Fuentes.....</b>	<b>10</b>
<b>4.4 Técnicas de Investigación.....</b>	<b>11</b>
<b>4.5 Etapas de la Investigación.....</b>	<b>12</b>
<b>5. Fuentes de Información.....</b>	<b>12</b>
<b>5.1 Fuentes Principales.....</b>	<b>13</b>
<b>5.2 Fuentes Secundarias.....</b>	<b>13</b>
<b>6. El Contenido del Informe</b>	
<b>Capítulo 1: Introducción al Estudio del Problema.....</b>	<b>14</b>
<b>1.1 La Problemática y el Problema.....</b>	<b>14</b>
<b>1.2 Los Alcances de la Investigación.....</b>	<b>16</b>

<b>1.3</b>	<b><i>El Planteamiento del Problema</i></b> .....	<b>18</b>
	<b>Capítulo 2: El Marco de Análisis</b> .....	<b>20</b>
<b>2.1</b>	<b><i>El Marco Histórico</i></b>	
	<b>2.1.1 <i>Historia Fáctica Sobre la Dirección Funcional</i></b> .....	<b>20</b>
	<b>2.1.1.1 <i>Historia a Nivel Mundial y Latinoamericano</i></b> .....	<b>20</b>
	<b>2.1.1.2 <i>Historia Nacional</i></b> .....	<b>28</b>
	<b>2.1.1.2.1 <i>Antecedentes Mediatos</i></b> .....	<b>28</b>
	<b>2.1.1.2.2 <i>Antecedentes Inmediatos</i></b> .....	<b>31</b>
	<b>2.1.2.1 <i>Nivel Constitucional</i></b> .....	<b>33</b>
	<b>2.1.2.2 <i>Nivel Normativo Internacional</i></b> .....	<b>35</b>
	<b>2.1.2.3 <i>Nivel de Legislación Secundaria</i></b> .....	<b>36</b>
<b>2.2</b>	<b><i>El Marco Coyuntural</i></b>	
	<b>2.2.1 <i>Manifestaciones Actuales de la Problemática</i></b> .....	<b>40</b>
	<b>2.2.2 <i>El Contexto del Problema</i></b> .....	<b>43</b>
	<b>2.2.2.1 <i>Relaciones de Impacto</i></b> .....	<b>44</b>
	<b>2.2.2.1.1 <i>Incidencia Político Jurídico</i></b> .....	<b>44</b>
	<b>2.2.2.1.2 <i>Incidencia Social</i></b> .....	<b>47</b>
	<b>2.2.2.2 <i>Relaciones Causales de la eficacia de la</i></b> <b><i>Dirección Funcional</i></b> .....	<b>49</b>
	<b>2.2.2.2.1 <i>Financiamiento de la Institución</i></b> .....	<b>49</b>
	<b>2.2.2.2.2 <i>Formación Jurídica Técnica de los</i></b> <b><i>Agentes</i></b>	
	<b><i>Fiscales</i></b> .....	<b>50</b>
	<b>2.2.2.2.3 <i>Distribución Estructural y Funcional</i></b> <b><i>de las Instituciones</i></b> .....	<b>50</b>

<b>2.3 El Marco Doctrinario</b>	
<b>2.3.1 Evolución Doctrinaria sobre la Dirección Funcional de la Investigación del delito.....</b>	<b>52</b>
<b>2.3.1.1 Los Sistemas Procesales Penales.....</b>	<b>53</b>
<b>2.3.2 Ideas Actuales Sobre la Dirección Funcional.....</b>	<b>66</b>
<b>2.3.3 Análisis Doctrinario de los Elementos de la Dirección Funcional</b>	
<b>2.3.1 El Ministerio Público.....</b>	<b>72</b>
<b>2.3.3.2 La Policía Nacional Civil.....</b>	<b>75</b>
<b>2.3.3.3 La Dirección Funcional de la Fiscalía en la Policía.....</b>	<b>77</b>
<b>2.4 El Marco Jurídico</b>	
<b>2.4.1 Tratamiento Constitucional.....</b>	<b>79</b>
<b>2.4.2 Tratamiento de la Normativa Internacional.....</b>	<b>80</b>
<b>2.4.3 Tratamiento de la Legislación Secundaria.....</b>	<b>83</b>
<b>2.4.4 Tratamiento Reglamentario.....</b>	<b>86</b>
<b>2.4.5 Jurisprudencia.....</b>	<b>87</b>
<b>2.4.6 Derecho Comparado.....</b>	<b>90</b>
<b>Capítulo 3: La Hipótesis de Trabajo.....</b>	<b>92</b>
<b>3.1 La Presentación de la Hipótesis de Trabajo.....</b>	<b>92</b>
<b>3.1.1 Formulación y Explicación de la Hipótesis.....</b>	<b>92</b>
<b>3.1.2 Los Extremos de Prueba de la Hipótesis.....</b>	<b>93</b>
<b>3.1.3 La Fundamentación de la Hipótesis.....</b>	<b>94</b>
<b>3.1.4 El Contexto de la Hipótesis.....</b>	<b>99</b>
<b>3.2 Operacionalización de la Hipótesis.....</b>	<b>101</b>

<b>Capítulo 4: Los Resultados de la Investigación.....</b>	<b>107</b>
<b>4.1 Presentación de Resultados.....</b>	<b>107</b>
<b>4.1.1 Cuadros y Gráficas.....</b>	<b>107</b>
<b>4.1.2 Explicación de los Cuadros y Gráficos.....</b>	<b>119</b>
<b>4.2 Análisis e Interpretación de Resultados.....</b>	<b>136</b>
<b>4.2.1 En Relación a la Hipótesis de Trabajo.....</b>	<b>136</b>
<b>4.2.2 En Relación a los Objetivos de la Investigación.. ..</b>	<b>140</b>
<b>Capítulo 5: El Desarrollo de la Investigación.....</b>	<b>142</b>
<b>5.1 El Proyecto de la Investigación.....</b>	<b>142</b>
<b>5.2 El Diseño de la Investigación.....</b>	<b>142</b>
<b>5.2.1 Construcción del Marco de Análisis.....</b>	<b>143</b>
<b>5.2.2 La Construcción de la Hipótesis de Trabajo.....</b>	<b>144</b>
<b>5.2.3 La Ejecución de la Investigación.....</b>	<b>144</b>
<b>5.3.1. La Prueba de la Hipótesis.....</b>	<b>145</b>
<b>5.3.2. La Presentación de Resultados.....</b>	<b>145</b>
<b>Capítulo 6: Conclusiones y Recomendaciones.....</b>	<b>146</b>
<b>6.1 Conclusiones.....</b>	<b>146</b>
<b>6.1.1 Conclusiones Generales.....</b>	<b>146</b>
<b>6.1.2 Conclusiones Particulares.....</b>	<b>146</b>
<b>6.2 Recomendaciones.....</b>	<b>147</b>
<b>6.2 Mediatas.....</b>	<b>147</b>
<b>6.3 Inmediatas.....</b>	<b>149</b>
<b>7 Bibliografía.....</b>	<b>150</b>
<b>7.1 Citas Bibliográficas.....</b>	<b>155</b>
<b>8. Anexos</b>	

## **Introducción**

El presente trabajo de graduación tiene por finalidad cumplir con un requisito académico para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y además pretende aportar información que pueda contribuir de manera positiva en el proceso de investigación del Delito así como mejorar la situación actual de la Fiscalía General de la República en los procesos penales y a su vez que pueda servir como material de información para todos aquellos interesados en el tema o futuros investigadores, ya que la investigación sobre “La Dirección Funcional en la Investigación del Delito como mecanismo de control de los Procedimientos Policiales” surgió de la necesidad de los investigadores de conocer cuales son las fallas que tiene el actual proceso de investigación del Delito y porqué tantos casos terminan en sobreseimiento por falta de pruebas. Consideramos que es un imperativo que dentro del proceso se respeten los derechos constitucionales de los imputados como de las víctimas para consolidar una verdadera justicia penal.

En la etapa histórica que corresponde analizar en esta investigación, hay que reconocer que conviven aspectos complejos tales como el incremento de la delincuencia organizada, frágiles relaciones de coordinación con el organismo auxiliar de la investigación y una opinión pública muy desfavorable al papel que esta institución ha venido desarrollando.

Las épocas anteriores a la vigencia de los actuales Códigos Penal y Procesal Penal han determinado de forma bien marcada, un papel limitado al Ministerio Público en la etapa de investigación, lo que ha sido generado en gran medida por la tendencia inquisitiva de aquellos cuerpos normativos.

Con la entrada en vigencia de esta legislación en 1998, se crea un nuevo perfil de la institución mucho más activo en esta etapa, pero dicho avance también representa enormes retos que esta institución debe de afrontar para demostrar que la democratización del sistema y la separación de funciones es el camino que se debe seguir para una mejor administración de justicia.

En este contexto es que se desarrolla la investigación, que es justamente el punto en el que los más recientes estudios que se han dado a conocer ya sea a nivel institucional o a nivel académico se han quedado. ¿Cuál será el papel que desarrollará la Fiscalía General de la República con la nueva normativa penal en el área de investigación del delito?

Nuestro reto entonces es dar respuesta a esa interrogante tras cinco años de entrada en vigencia de el nuevo sistema: ¿Cuál ha sido el papel que el Ministerio Público ha llevado a cabo en el área de Investigación del Delito, concretamente al ejercer la Dirección Funcional de la investigación; como una manera de determinar si lo que se planteó en teoría se ha podido realizar y que factores inciden en ello.

Por todo lo anterior se hizo necesario revisar los antecedentes que pudieran ubicar el papel que desde siempre ha realizado el Ministerio Público y la Policía de Investigaciones en esta área. De la misma manera se han utilizado medios de recabación de información que permitan obtener de primera mano la reacción de los Agentes del Sistema Penal respecto al papel que en este período ha desarrollado la Fiscalía General de la República.

Todo lo anterior juntamente con la construcción de una base teórica creada en los marcos de referencia permitieron conocer, presentar, analizar y concluir como un diagnóstico, cuál ha sido la eficiencia de la Fiscalía General de la República cuando lleva a cabo el deber constitucional de dirigir las investigaciones que llegan a su conocimiento.

Es esa entonces la razón de ser de esta investigación, la de conocer y analizar los actuales niveles de ejecución de la Dirección Funcional de la investigación del Delito en términos de eficiencia y a partir de ello girar las recomendaciones pertinentes para mejorar la calidad de las diligencias de investigación y de esa manera permitir lo que a la población se le debe con mucha razón, una justicia pronta y efectiva.

## **1- EL OBJETO DE LA INVESTIGACION.**

En este punto se determinó que el objeto a investigar sería La eficacia de la dirección funcional como mecanismo de control de los procedimientos policiales en el Área Metropolitana de San Salvador en el período de 1998 – 2001, para ello fue necesario abordar la problemática social que se genera con el desempeño de los entes encargados del proceso de investigación del delito, ya que la Fiscalía General de la República por mandato constitucional es la encargada de la dirección técnica de la investigación por lo tanto es fundamental el trabajo que esta realiza durante esta etapa del proceso para lograr un buen resultado cuando se trate de probar la culpabilidad, encontrar a los autores de los hechos, e inclusive para prevenir nuevos delitos.

El problema de investigación surgió considerando la siguiente pregunta ¿Cuál es la eficacia de la dirección funcional de la Fiscalía General de la República como mecanismo de control de los procedimientos policiales en el área metropolitana de San Salvador en el período 1998- 2001 y que factores inciden en ella?; como ya se mencionó el objeto de la investigación es el grado de eficacia de la dirección funcional como mecanismo contralor de los procedimientos policiales de investigación del delito.

Se analizaron aspectos coyunturales, entre los cuales se estudiaron los índices actuales que reflejan la eficacia de la dirección funcional, el procedimiento que realiza la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil en la investigación del delito, los factores que inciden en su efectividad, el estudio de los recursos humanos, económicos y materiales con los que cuentan estas

instituciones en el desempeño de sus funciones, así como también todos aquellos programas e instituciones de apoyo.

De los aspectos históricos se estudiaron la evolución internacional y nacional de la dirección funcional, así como la legislación que la regula y de las instituciones que la hacen posible.

En cuanto al aspecto doctrinario se destacó la definición de lo que es la dirección funcional y las instituciones que la ejecutan, su importancia en el proceso penal, su naturaleza jurídica y las corrientes de pensamiento que la explican tomando como base una de ellas.

Finalmente se estudió el aspecto jurídico que comprende la base constitucional de la dirección funcional de la Fiscalía General de la República y de la Policía Nacional Civil, la legislación secundaria, reglamentos, instructivos, jurisprudencia al respecto, decretos y derecho comparado.

## **2. LA IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION.**

En este apartado se dará a conocer la relevancia que tiene la investigación sobre la eficacia de la Fiscalía General de la República en la dirección del delito, y la cual se realizó por la necesidad histórica que atraviesa nuestro país en la transición de una legislación a otra con una marcada diferencia de principios y sistemas, por lo que se consideró abordar su importancia social y científica como los parámetros que sirven para identificar el aporte social y la novedad de esta investigación en términos que signifiquen un salto de calidad en la búsqueda de identificar factores de solución al problema planteado y con ello superarlo.

## **2.1 La Importancia Social (la necesidad práctica a la cual responde la investigación.)**

Existen hechos que demuestran la necesidad de abordar la eficacia del papel desempeñado por la Fiscalía General de la República en la investigación, concretamente con el cambio que se ha experimentado con la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal y las nuevas atribuciones conferidas a la Fiscalía General de la República en la dirección de la investigación del delito, lo que trae a relucir graves problemas en el campo de la investigación que van en detrimento de la misma Fiscalía General de la República y de la justicia penal que exige la sociedad.

Por lo que se han expuesto numerosos casos que han sido resueltos y otros en proceso de resolución que indican que existe una diferencia palpable reflejada en los resultados de los procesos respecto a lo que dispone la ley y lo que en la práctica se está ejecutando en la fase de investigación, es claro que estas manifestaciones del problema solo reflejan el fenómeno que es percibido por todos los miembros de la sociedad y a este nivel de percepción las personas y grupos sociales crean según su formación y sus intereses una versión particular de cual es la causa del problema que va desde atribuirle a la actual legislación penal un conjunto de vacíos y deficiencias que permiten que los delincuentes salgan en libertad, otros opinan que se trata de la falta de ética de los aplicadores de justicia al emitir sus resoluciones.

Por lo que ha sido la intención de los investigadores definir de una forma científica y satisfacer así esa necesidad social de identificar cual es la causa de los actuales fracasos que experimenta la Fiscalía General de la República en la

determinación de responsabilidad penal en los procesos y ese hecho parte de un presupuesto determinado que es la eficacia de la dirección funcional.

Otra circunstancia de orden práctico es la importancia que tiene para el sistema penal el determinar la eficacia de los entes encargados de la persecución del Delito, teniendo presente que con la nueva normativa la fase de las diligencias iniciales queda preponderantemente en el Ministerio Público y en la Policía Nacional Civil. Ya se ha planteado esta circunstancia en numerosas ocasiones: “¿De qué serviría un Proceso Penal debidamente concebido, en el que el Juez se dedica a juzgar, el Fiscal a acusar, el procurador o defensor a proteger los derechos del imputado; si desde la etapa inicial del mismo no hay eficacia en la recolección de evidencias que permitan crear una buena y legal imputación”?. El resultado de esta ecuación es un proceso que ha sido bien construido en teoría, pero mal ejecutado en la práctica porque la fuente de elementos de debates e imputaciones es ineficaz.

## **2.2 Importación Científica (Necesidad Teórica)**

Ya se ha demostrado que existe una realidad social que justifica el indagar el problema de una perspectiva jurídica y científica, corresponde ahora analizar la novedad teórica y científica de la investigación, el aporte novedoso de esta investigación no se basó en el estudio de la dirección funcional, pues este ya ha sido objeto de estudio en diversas ramas como en materia de menores tomando como consideración la legislación penal derogada y otros trabajos que significaron un estudio que tenía como objeto el analizar cual sería el papel que las instituciones llevarían a cabo una vez entraran en vigencia la nueva normativa penal. La novedad entonces radica en el enfoque que se hizo sobre

la dirección funcional de la Fiscalía pues estuvo orientada a establecer su utilidad y eficacia como mecanismo garante del proceso penal en la depuración y filtración de procedimientos realizados por la Policía Nacional Civil que adolezcan de vicios o ilegalidades, ya sea en los medios de obtención de la prueba, el respeto a las garantías y principios constitucionales, pero todo en un análisis posterior a la vigencia de las actuales leyes penales con cuatro años de experiencia en la aplicación de las mismas para combatir el delito.

### **3. LOS OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION.**

#### **3.1 OBJETIVO GENERAL.**

Determinar el grado de eficacia de la Dirección funcional ejercida por la Fiscalía General de la República sobre la Policía Nacional Civil como mecanismo de control de los procedimientos de investigación del delito, identificar los factores que inciden en esa eficacia y hacer las recomendaciones que contribuyan a dar alternativas de solución al problema en estudio.

#### **3.2 OBJETIVOS PARTICULARES.**

1. Conocer y determinar los distintos factores que en la actualidad condicionan la dirección funcional de la Fiscalía General de la República en el control de la investigación.
2. Conocer cuales han sido los antecedentes de la dirección funcional de la Fiscalía General de la República en la investigación del delito.
3. Identificar las distintas corrientes de pensamiento que explican la eficacia de la dirección funcional enfocadas a su utilidad como mecanismo de control de la actividad investigativa de la policía.

4. Conocer y analizar los distintos cuerpos normativos que se aplican al objeto de investigación.

#### **4. LA METODOLOGIA DE INVESTIGACION.**

Dentro de el aspecto técnico y metodológico que se va a implementar en la investigación habrá que establecer cual será el perfil que tendrá la investigación como los medios adecuados para obtener y analizar la información.

##### **4.1 La Perspectiva Metodológica.**

En este aspecto se hizo una referencia general acerca de la concepción del objeto de investigación y de la forma en que este fue estudiado.

Dado que se trata de un problema de naturaleza social, la perspectiva adoptada fue de naturaleza mixta, esto significa que se hizo un enfoque que incluyo un análisis dogmático o formalista que permitió a los investigadores conocer el fundamento teórico del objeto de investigación, se hizo además un análisis histórico sociológico que permitió fundamentar con hechos concretos y con una existencia material el problema de investigación. Buscando dar un énfasis a la investigación en lo jurídico histórico social.

##### **4.2 El tipo de investigación.**

En este punto de la investigación es necesario destacar que las necesidades sociales exigen un estudio cuyos resultados no se limiten a describir el fenómeno como tal, pues es de interés no solo de los investigadores sino de quienes se vean beneficiados con esta investigación llegar a determinar las relaciones causales de los problemas por lo que se procuro separar y concluir sobre los factores que inciden y determinan el comportamiento de los problemas sociales.

Por lo tanto esta investigación tuvo un carácter descriptivo-explicativo pues se dio prioridad a la combinación de información empírica (documental y real) e información teórica (fuentes documentales y reales) con tal de establecer en forma ordenada y concreta el estado actual de las instituciones y reflejar con datos y análisis científicos las razones por las que se encuentran en esta situación. Esta investigación no llegó al nivel predictivo pues la disposición de tiempo y la finalidad de la misma se limitó exclusivamente a los niveles ya antes expuestos.

#### **4.3 La clase de información y sus fuentes.**

Por la naturaleza de la investigación la clase de información que se obtuvo fue de dos tipos:

**Información Teórica.** En este tipo de información se priorizó en aquella de fuente documental considerando en esta categoría los libros, tesis, revistas y algunos artículos publicados en los periódicos que proporcionaron alguna posición relevante sobre el tema.

**Información Empírica.** En esta clase de información la mayor parte de ella fue recolectada por la vía de las entrevistas y encuestas (fuente real), las cuales se realizaron a jueces, fiscales, policías, defensores públicos y privados dada su participación en el objeto de investigación la información obtenida se considera de primera mano. También se indagó información de fuente documental como datos estadísticos de la Fiscalía General de la República, de la Policía Nacional Civil, gráficos, etc. En su conjunto lo que permitió fue obtener un contacto directo con las unidades de observación, llegando a conocer con más precisión el fenómeno problemático.

#### **4.4 Las Técnicas de Investigación.**

**Técnica de trabajo documental.** En este punto se adoptó como regla general la elaboración de fichas de resumen, con el objetivo de ordenar la información de acuerdo a las necesidades que se presentaron durante la investigación. De esta forma se hizo una separación entre aquellos documentos que por su naturaleza se clasifican en: libros, tesis, revistas, publicaciones de periódicos, artículos, monografías. También se consideró la utilización de fichas para anotar comentarios en las cuales se escribió la información que los investigadores iban comprendiendo y simultáneamente incorporando sus propias ideas.

**Técnicas de Trabajo de Campo.** Las técnicas que se utilizaron fueron las que comúnmente se recomiendan para las investigaciones jurídico sociales, estas fueron la observación, la entrevista y la encuesta. En relación a la observación esta fue la técnica para conocer de primera mano los hechos más relevantes que contribuyeron a aportar información para luego ser tabulada. La encuesta fue dirigida particularmente a agentes fiscales, policiales, jueces y defensores públicos y particulares, con el fin de obtener la mayor cantidad de datos empíricos. Si bien es cierto existe un criterio de tipo metodológico que recomienda utilizar la encuesta para información cuantitativa, es decir para personas que no tengan un nivel de conocimiento considerado como especializado, en este caso se planteó la necesidad de crear un instrumento que elaborado en las características de la encuesta, fuera adecuado para que en preguntas cerradas y de fácil tabulación se pudiesen obtener datos precisos del trabajo Fiscal – Policía en la etapa de indagaciones . Con respecto a la

entrevista esta se dirigió a sujetos que por su función permitieron obtener información que aclarara cual es la perspectiva de quienes tienen habitualmente la tarea de estudiar el fenómeno de las investigaciones, así fueron objeto de entrevista informantes claves en la Asamblea Legislativa, el Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDHUCA), y otras organizaciones e instituciones dedicadas al estudio y análisis de este problema. Así mismo, se buscó la opinión de académicos que tienen a nivel nacional un peso considerable respecto al tema, tal es el caso del Decano de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador y otros.

#### **4.5 Las Etapas del Proceso de Investigación.**

Los investigadores decidieron seguir estrictamente el formato planteado en la pagina 88 de la “Guía Metodológica para el Desarrollo de un Seminario de Graduación en Ciencias Jurídicas” de Francisco Eliseo Ortiz Ruiz

### **5. LAS FUENTES DE INFORMACION.**

Para esta investigación se tomaron en cuenta los criterios de accesibilidad, confiabilidad, actualidad, suficiencia y procesamiento de la información y se dividieron en fuentes principales y secundarias.

#### **5.1 Fuentes Principales.**

##### **Documentales:**

Biblioteca de la Universidad de El Salvador, Biblioteca de la Corte Suprema de Justicia, Biblioteca de la Escuela de Capacitación Judicial y Biblioteca de la Academia de Seguridad Publica, Biblioteca de FESPAD. También se consultaron datos y estudios realizados en distintos centros de estudio como la Biblioteca de la UCA.

**Reales:**

Informantes claves cuya información se recolecto por medio de la entrevista entre los cuales están: Jueces, Fiscales, Policías y Defensores Públicos y Privados.

**5.2 Fuentes Secundarias.**

**Documentales:** Información en los periódicos, Internet, monografías y revistas.

**Reales:** Jueces, catedráticos, diputados y asesores del órgano legislativo y judicial.

## **Capítulo 1: Introducción al Estudio del Problema**

### **1.1 La Problemática y el Problema.**

De conformidad con el artículo 193 de la Constitución de la República, es la Fiscalía General de la República la institución del Estado encargada de defender los intereses del Estado y de la Sociedad, pero en lo que compete al ámbito de esta investigación es importante enfocar su ordinal tercero en el que se ordena que sea esta quien dirija la investigación el Delito.

En la realidad que vive El Salvador en la actualidad, después del cambio en la legislación penal y procesal penal que ha generado una serie de cambios a nivel de las instituciones encargadas de la administración de justicia, a raíz de lo anterior se creó una gran expectativa en torno al nuevo sistema penal, al cual se le invirtió muchísimo tiempo, recursos económicos, y grandes esfuerzos de consulta a nivel nacional e internacional para poder adaptar este sistema a nuestra realidad.

Después de cuatro años de vida de este sistema, los resultados obtenidos no satisfacen las necesidades por las cuales fue creado, provocando un sin número de manifestaciones en su contra tales como el rechazo de la población al sistema por su ineptitud, las continuas reformas que ha habido a las leyes e instituciones que operan el sistema, las deficiencias en la investigación que han permitido que muchos casos de la FGR sean sobreesidos por falta de pruebas, los malos procedimientos policiales en la investigación, así como la corrupción generalizada que existe en el sistema judicial que condiciona el papel que realizan los distintos agentes en las etapas judiciales.

Considerando que esto es un conjunto de hechos que llegan al conocimiento de la sociedad y que como tales van siendo expuestos, es necesario dar un orden coherente entre aquello que es causa y aquello que es su efecto, cual es la raíz del problema, las razones que le preceden y las que le suceden.

Al revisar el entorno de estas situaciones concretas a profundidad se ha llegado a la conclusión que es un problema de ejecución del sistema y no del diseño del mismo. Esta postura no pretende negar que existen variables y condiciones dentro de la legislación que deban ser replanteadas y reformadas, ni tampoco trata de prohibir la actualización de las leyes a los cambios de la sociedad que está regulando.

Esta conclusión ha llegado a partir del conocimiento de las actuales leyes, que en simples términos permite que haya una distribución adecuada de la carga de trabajo entre los agentes del sistema, en donde debe privilegiarse la legalidad y los principios constitucionales que rigen a este.

Gran parte del problema se encuentra entonces en la ejecución de esta legislación, particularmente en la fase de investigación del Delito ya que es donde se deben de obtener los instrumentos probatorios que posteriormente servirán para demostrar la verdad material dentro del proceso.

Pero existe un hecho fundamental que no puede soslayarse de un análisis que pretende encontrar en los cuatro años anteriores cual ha sido el comportamiento de la institución en el rol que le compete dentro de la dirección funcional de la investigación del Delito.

La vigencia de la nueva normativa Penal y Procesal Penal ha puesto en duda el trabajo de la institución debido a los resultados obtenidos en alguna de sus investigaciones que ha evidenciado problemas en la formación y

capacitación de su recurso humano, aspectos aún deficientes en su organización, finanzas y administración entre otros factores.

## **1. 2 ALCANCES DE LA INVESTIGACIÓN.**

### **1.2.1 Alcance Conceptual.**

**Dirección Funcional:** Es el ejercicio de las facultades que le corresponden al Fiscal General de la República, orientados a dirigir, promover, supervisar e intervenir en todas las actuaciones de investigación de los diferentes delitos, coordinar y decidir sobre la revisión de lo actuado a las autoridades Judiciales.

**Fiscalía General de la República:** Forma parte del Ministerio Público que tiene la imperativa obligación legal de promover e intervenir en todos los procesos penales, perseguibles de oficio o a instancia de parte donde resulte lesionados los intereses de los miembros de la sociedad y del mismo Estado, dirigiendo la investigación de los hechos punibles a partir de los actos iniciales realizados por la Policía Nacional Civil, tendientes a lograr una efectiva persecución penal de las personas que a través de la misma resulten presuntos responsables de los hechos punibles

**Investigación Criminal:** Se encuentra formado por un sistema de recopilación de información proveniente de la escena del crimen, de las víctimas, de los testigos. Del análisis de documentos, cuya meta consiste en establecer la prueba de que se a cometido un delito, identificar a las víctimas, al sospechoso y probar su responsabilidad

**Fiscal específico:** Agente auxiliar del fiscal general de la República acreditado para realizar la investigación en casos determinados previamente

**Policía:** Cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos.

**Eficacia:** Que logra hacer efectivo un intento o propósito.

**Control:** existen diferentes acepciones dentro de las cuales están coordinar, regular, limitar, etcétera; pero que de ellas se tomará la de regulación

### **1.2.2 Alcances Espaciales.**

La delimitación espacial de la investigación será el área Metropolitana de San Salvador, entendida esta como lo establece la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Area Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños en su art. 2 como el Municipio de San Salvador exclusivamente, sin tomar en cuenta los municipios aledaños, el area metropolitana de San Salvador tiene una población de cuatrocientos setenta y nueve mil, seiscientos cinco habitantes. Establecido lo anterior la investigación se abordará tomando como base unidades de observación que por su ubicación geográfica proporcionarán la información empírica para la presente investigación. Estas unidades de observación serán las siguientes delegaciones de la Policía Nacional Civil.

Delegación del Centro, ubicada en Plaza y Pasaje Morazán. Delegación Oriente, ubicada en final avenida Peralta No. 44, contiguo a la terminal de oriente.

Delegación Poniente, ubicada en Parque Cuscatlán, a inmediaciones de la Avenida Roosevelt.

Delegación Norte, ubicada en prolongación Alameda Juan Pablo II, edificio No. 7

Delegación Sur, ubicada en Calle Lara, 10 Avenida Sur y Avenida Cuba, No. 537 San Jacinto.

### ***1.2.3 Alcances Temporales.***

El ámbito temporal de nuestro estudio comprenderá desde la vigencia de los nuevos códigos Penal, Procesal Penal y Ley Penitenciaria, que corresponde desde el mes de abril de 1998 al mes de diciembre del año 2001

### **1.2.4 Formulación del problema.**

En términos concretos la situación problemática se ha simplificado de todo el entorno del cual se partió en una interrogante que se plantea de la siguiente forma:

“ ¿Cuál es el nivel de Eficacia de la Dirección Funcional de la Fiscalía General de la República como Mecanismo de control de los Procedimientos Policiales en el área Metropolitana de San Salvador en el período de 1998-2001 y que factores inciden en ella?”

## **1.3 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El objeto de investigación como se ha explicado es determinar la eficacia de la dirección funcional como mecanismo contralor de los procedimientos policiales de investigación del delito situado en el espacio territorial del Área Metropolitana de San Salvador en el período de 1998 - 2001.

Se analizará aspectos coyunturales, entre los cuales se estudiará los índices comprendidos dentro del periodo mencionado que reflejan la eficacia de la dirección funcional, el procedimiento que realiza la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil en la investigación del delito, los factores que inciden en su efectividad, el estudio de los recursos humanos, económicos, y materiales con los que cuentan,. Así como de todas las instituciones y programas de apoyo.

De los aspectos históricos, se revisaran la evolución Internacional y nacional de la dirección funcional, de la legislación que la regula y de las instituciones que la hacen posible.

De los aspectos doctrinarios se definirá lo que es la dirección funcional y las instituciones que la ejecutan, su importancia en el proceso penal, su naturaleza jurídica y las corrientes de pensamiento que la explican; tomando como base una de ellas.

Finalmente se estudiará el aspecto jurídico que comprende la base constitucional de la dirección funcional de la Fiscalía General de la República y de la Policía Nacional Civil, la legislación secundaria, reglamentos, instructivos, jurisprudencia al respecto, decretos, y derecho comparado.

## **CAPÍTULO 2: MARCOS DE REFERENCIA**

### **2.1 Marco Histórico.**

#### **2.1.1 Historia Fáctica sobre la Dirección Funcional en la Investigación del Delito.**

##### **2.1.1.1 Historia a Nivel Mundial y Latinoamericano**

El desarrollo histórico de la dirección funcional como el ejercicio de la orientación, supervisión e intervención de las actuaciones de investigación de los distintos delitos, requiere de un análisis integrado de todos los elementos que componen el objeto de estudio, y que son el Ministerio Público, la dirección funcional como tal y la policía u órgano de investigación. Es a razón de ello que se va a abordar la historia de cada uno de ellos en particular en referencia a la investigación del delito.

El establecer un antecedente histórico que indique sin lugar a dudas en donde comenzó el Ministerio Público y su papel en la dirección de la investigación del delito resulta difícil, pues diversos expositores lo ubican en distintos momentos, situación que es abordada por el Manual del Código Procesal Penal de Armando Serrano et.al. del cual se extraen los antecedentes mas importantes.

Levene considera que los antecedentes son los “tesmoteti” de Grecia, los “praefectus urbis”, “procuradores cesaris”, “curiosi” o “patronus fisci” de Roma, los sayones de los francos y visigodos, los autores o “missi dominici” de Carlo Magno, e incluso en Francia con la ordenanza de Moulins en 1679.<sup>1</sup>

En cambio para Hugo Alsina, los antecedentes mas remotos se encuentran en el Derecho Romano, con la figura de los “curiosi “ que eran los inspectores imperiales sin funciones judiciales o en los “procuratores cesaris” que eran quienes vigilaban la administración de los bienes de los soberanos.<sup>ii</sup>

Para Beling el origen está en Francia con el denominado “Gens du rol“ en el Siglo XIV; y luego con el “Ministere public” con el “procureurus d`Etat”, así como sugiere el antecedente de la figura del “Fiskalat” en Alemania<sup>iii</sup>.

A manera de conclusión en este punto, llega el consenso de diversos tratadistas quienes destacan que en la modernidad hay un antecedente cercano considerado como la referencia del Ministerio Público, y este es el “procurador real”, surgido al final de la edad media, como un órgano del monarca quien inicialmente cumplía funciones tributarias y posteriormente se le dio un lugar como el sucesor del acusador privado. El atendía la función del rey de perseguir y castigar todo delito que atentase contra la organización jurídica de la sociedad, con excepción de aquellos de persecución por el particular ofendido, monopolizando la justicia. De esa forma los procuradores de la corona fueron conducidos a asumir la defensa de los intereses privados de aquel y los intereses generales del Estado. La idea mas importante se recoge de Vélez Mariconde<sup>iv</sup> quien afirma que se transformó en un representante de la sociedad y un agente del poder ejecutivo.

El cambio de denominación de procuradores del rey a agentes del Ministerio Público se da como consecuencia de las ideas iluministas que triunfan con la revolución francesa, bajo el principio de soberanía popular. Con ello, surge el órgano público requirente dentro del sistema Penal en el desempeño del acusatorio, con lo que se cambió la concentración del poder de juzgar que

detentaba el delegado judicial del monarca inquisidor, pues el acusaba, defendía y resolvía a la vez.<sup>1</sup>

Con respecto a la dirección funcional en la investigación del delito ejercida por el agente fiscal, se considera que sus inicios se encuentran en el sistema acusatorio romano, conocido como el sistema de acusación popular, sin dejar de lado la semilla que había dejado la figura de el fiscal en el sistema acusatorio griego, en el que el ciudadano era calificado para actuar como acusador, y era él quien realizaba la investigación preliminar con la que recolectaba elementos de juicio para fundamentar su pretensión. El plazo lo estipulaban de común acuerdo el Juez y el acusador destacando que el Estado autorizaba al ciudadano a través del magistrado para poder recibir testimonios y realizar actos de comprobación o de investigación. El término de investigación coincidía con el comienzo del debate, destacando que el imputado no intervenía en el emplazamiento.<sup>v</sup>

Al transcurrir los primeros años del imperio Romano los cambios en la sociedad a todos los niveles produjeron el desgaste del sistema acusatorio popular, apareciendo de esa forma el juicio extraordinario en la que se renueva la persecución pública sobre hechos ilícitos que atentaban contra la existencia del Estado y la organización social, pero el juicio conservó la oralidad dentro del proceso así como la publicidad y contradicción.

En otros aspectos también hubieron avances, tomando como ejemplo el tribunal popular de justicia imperial, que era ejercido por los magistrados del emperador con lo que algunos funcionarios se ocupaban de oficio de esos hechos,

---

<sup>1</sup> Las ideas escritas en este punto fueron tomadas de Armando Antonio Serrano y otros “Manual de Derecho Procesal Penal”, 1ª edición, 1998 , proyecto PNUD ELS/95/L06, Talleres gráficos UCA, San Salvador, páginas 374 a 378. la información en cuestión ilustra el origen y desarrollo del Ministerio Público como su papel incipiente dentro del Estado moderno.

destacando que la investigación se desarrollaba en forma secreta y escrita lo que produjo que una sola persona llevara a cabo el juzgamiento, el requerimiento y la defensa. Ese papel lo desarrollaba el magistrado persecutor, con lo que algunos estiman que es aquí donde se inicia el proceso inquisitivo.

Lo que entonces provocó el nacimiento del sistema inquisitivo se fortaleció en la edad media a partir del siglo XIII con la recepción total de esas reglas que consistía en captar las pruebas por medio de una investigación secreta y escrita.

Con la Revolución Francesa se dieron cambios políticos que trajo consigo modificaciones al proceso inquisitivo, y se institucionalizó el sistema mixto que era el resultado de esa unión del principio inquisitivo de persecución pública bajo la imposición de una forma de realización acusatoria.

Lo anterior significa que dejaba al Juez de Instancia la dirección de la investigación y era este quien realizaba las diligencias necesarias para la obtención de prueba idónea en la averiguación del hecho delictivo, pero además deja la tarea del ministerio público en requerir y vigilar el cumplimiento de la legalidad dentro del proceso.

Posteriormente la legislación francesa permitió mayor predominio del sistema acusatorio ya que otorga a la fiscalía el monopolio de la acción, sin detrimento de que el ofendido pueda promocionar la acción de ciertos delitos y crímenes mediante la constitución de parte civil.

El sistema adoptado por el proceso francés para adoptar sus requerimientos fue a través del método de la encuesta preliminar, la cual era realizada por la policía judicial, ya sea por requerimiento del Ministerio Público o de oficio bajo la dirección de este.

Con posterioridad a la encuesta, el Ministerio público era el que decidía si con las pruebas y evidencias obtenidas se podía promover la acción penal, ya fuera por citación directa, que era la solicitud que sin trámite previo se presentaba ante el Juez, o por requisitoria de instrucción ante un Juez. Asimismo se podía optar por cerrar el procedimiento por no existir elementos de prueba necesarios para promover la acción, sin detrimento de que esta decisión fuera atacada por vía jerárquica competente para que el superior ordene la persecución.

Con lo anterior, se manifestaba una nueva premisa en la investigación del Delito, pues para que el juez de instrucción pudiese ejercer la jurisdicción debía necesariamente existir la provocación por parte del Ministerio Público Fiscal. La regla invocada entonces era “ne procedat index ex officio” innovando para ello en el ejercicio y persecución de la acción penal la dirección de la Fiscalía para cumplir con la legalidad y sencillez de la investigación.

Aparece con posterioridad la ley de enjuiciamiento española, que corresponde el 17 de septiembre de 1882, en la que se establece como regla general la instrucción jurisdiccional , en la que no se especificaba ningún procedimiento para que el órgano de acción pública prepare sus requerimientos, entendiendo que la instrucción jurisdiccional podía ser iniciada por denuncia, querrela, comunicación policial o fiscal. Lo que queda bien claro, es que le Ministerio Fiscal no tiene el monopolio de la acción, pues el proceso podría iniciar de cualquiera de las maneras explicadas anteriormente. La diligencias de investigación del delito las realizaba con la policía, si embargo e inevitablemente dentro de la instrucción y la parte de dirección estaba condicionada por el juez de instrucción quien investido de autoridad podía determinar el rumbo de las mismas como cual parte lo hace.<sup>vi</sup>

En la legislación penal italiana, se le otorga a la Fiscalía el ejercicio de la acción penal y con eso la iniciativa y dirección para realizar la investigación, debiendo en su desarrollo hacer los respectivos requerimientos entre los cuales estaba el de la instrucción sumaria como forma para citar directamente al indiciado a juicio.

En esta legislación la figura de la dirección fiscal en la investigación se da desde 1913, repitiéndose en el código de 1930 en el que se confirma esta función. Es importante indicar que al concluir la instrucción sumaria el fiscal podía si considera que existen los suficientes elementos de prueba presentar la acusación o en su caso la apertura de una instrucción formal para transformar el proceso preparatorio, y si en caso el fiscal no encontraba los elementos suficientes, procedía a solicitar el cierre del proceso.

La figura del juicio sumarísimo o de citación sumaria consiste en preparar la citación directa o acusación por parte del Ministerio Fiscal en aquellos casos en que la investigación es sencilla, por ejemplo cuando el indicado es capturado en flagrancia, o por los delitos cometidos por personas privadas de su libertad o aquellos delitos en que no se requería de mayor información que la que se obtenía en el corto plazo. Caso contrario se debía realizar una investigación mas exhaustiva para recolectar las pruebas de cargo o de descargo.

En síntesis, esta legislación permite la preparación de la acción pública por intermedio del Ministerio Fiscal, otorgándole también la facultad para concluir las posibilidades de preparar el requerimiento de instrucción es decir la acción pública en una forma plena, ya fuera en la etapa de investigación o en la de juicio plenario en donde luego de recabadas todas las evidencias se procedía a la resolución de los procesos.

En la legislación alemana, se da lo que se denominó la ordenanza procesal alemana, vigente desde el 1 de octubre de 1879, que indica que en forma exclusiva el Ministerio Público va a preparar la acción pública, tipificando con esto el monopolio de la acción , la necesidad de su ejercicio, la legalidad y excepciones.

Se consagra en la legislación alemana la premisa que no se puede iniciar un proceso penal sin la respectiva provocación del Ministerio Fiscal, con lo que resulta indispensable la acción pública por parte de este órgano para hacer funcionar al órgano jurisdiccional, ya sea en instrucción o en juicio.

Con lo anterior la acción penal adquiere un carácter divisible, pues el órgano Judicial no puede investigar sino el órgano especialmente designado para ello. Que era concretamente el Ministerio Público a través de la Fiscalía. Se involucra activamente a la policía como ente auxiliar, dejándole al director de la investigación la facultad de decidir si en base a la investigación realizada debería o no promoverse la acción.

A nivel latinoamericano, en países como México y Brasil, se ha reconocido desde hace décadas la exclusividad de la acción penal hacia la Fiscalía. En México se atribuye esta función al Ministerio Público en los distritos y territorios federales mediante los códigos correspondientes. En estos se regulan los procedimientos preparatorios de los requerimientos por los cuales se provoca la acción penal. Los códigos de federales y de los distritos hacen del fiscal un director de la policía judicial, preparando su requerimiento de forma acuciosa mediante las diligencias que considere convenientes o en ciertos casos solicitando al juez que sea el quien los realice cuando lo ley no permite que realizarlo por si solo. También se establece que será el fiscal el que decida

después de las diligencias respectivas quien decida si existe mérito suficiente para promover la acción penal. En el mencionado código federal se establece que la acción investigativa y preparatoria del fiscal se divide en cuatro momentos: Investigación previa que se realiza para decidir si es necesaria o no la acción penal, el procedimiento de preparación de la acción cuando se ha decidido accionar en base a sospechas concretas de la existencia del delito, posteriormente se promueve la acción penal y al no existir suficientes indicios se procede a solicitar el sobreseimiento del caso.

La Ley procesal penal brasileña, cuya vigencia data desde 1955 coincide en el monopolio de la acción hacia el ministerio fiscal, por lo que el proceso de investigación en contra del supuesto culpable, y la promoción de la acción corresponde únicamente a esta institución.<sup>2</sup>

En lo que respecta a la historia de la policía como sujeto ejecutor de la investigación y ente auxiliar del Ministerio público Fiscal, se procede sumariamente a enunciar que según lo establece Miguel Villavicencio en su libro sobre procedimientos de investigación criminal<sup>vii</sup> distingue tres etapas

☀ *Fase equívoca: cuando el personal de la policía incluso su jefe eran reclutados de entre los delincuentes, que eran conocedores de las personas que se dedicaban al delito y de los procedimientos que estos utilizaban para cometerlos.*

☀ *Fase empírica: en esta fase el personal no era seleccionado de entre los delincuentes, sino que eran personas cuyos conocimientos eran empíricos y*

---

<sup>2</sup> Las ideas recabadas en este tema sobre la evolución histórica mundial y latinoamericana sobre la dirección funcional fueron tomadas de Álvarez, Jenny Esmeralda y otros “ Dirección Funcional en la Policía Nacional Civil en la investigación del delito”, tesis UES, 1997, Páginas 11-31.

*así ejecutaban sus procedimientos. Sus facultades por lo tanto eran naturales, corrientes o excepcionales.*

☀ *Fase Científica: A las facultades naturales que anteriormente se enunciaron, se añaden métodos de indagación o investigación técnica, fundados en la observación razonada, análisis químicos y fotográficos, etcétera.*

### **2.1.1.2 Historia Nacional.**

#### **2.1.1.2.1 Antecedentes Mediatos. ( de 1870-1991)**

Como se ha visto en todos los fenómenos sociales y culturales de la historia, el desarrollo y evolución de las instituciones salvadoreñas se ve directamente condicionado por los eventos ocurridos en legislaciones extranjeras, y con ello el papel que desempeñan. Así, la ya conocida reforma del proceso penal del siglo XIX tuvo como punto de referencia la introducción del Ministerio público, que significó un matiz del sistema de ese entonces de corte inquisitivo mediante la incorporación de elementos del sistema acusatorio, como el juicio oral y público; y en algunos casos el sistema por jurados.

Sin embargo el núcleo inquisitivo del sistema se preservó debido en mayor razón a que representa uno de los componentes del modelo autoritario de la política criminal, fundado en una cultura llena de influencias morales y religiosas.

En el pasado, la historia independiente del El Salvador inicia casi en esa época, dentro de los eventos revolucionario de Centroamérica frente al poder español. Como era de esperar, el sistema penal que adoptó El Salvador se heredero de España, y la legislación correspondiente era de corte inquisitivo, pues en ese

momento la transición del sistema inquisitivo al acusatorio que se daba en Europa no había alcanzado la península.

Es por lo anterior que el Ministerio público o Ministerio Fiscal aparezca en la historia de El Salvador con una doble función: *Defender los intereses del Estado y de la sociedad*<sup>viii</sup>. Por eso, autores coinciden en señalar que la Fiscalía General de la República nace discapacitada a la vida institucional salvadoreña, pues nace difusa en distintas instancias y órganos del Estado: Como ejemplo se citan:

- ✦ Fiscal del Senado. Constitución de 1870.
- ✦ Fiscal de la Corte. Constitución de 1885, y funcionaba en el tema de responsabilidad de funcionarios y empleados públicos.
- ✦ Fiscal de Jurado. Código de Instrucción Criminal de 1880. es parte dentro del proceso pero no en la investigación, debido a la naturaleza inquisitiva del proceso.
- ✦ Ministerio Fiscal. Constitución de 1939 adscrito al poder ejecutivo, ya que su nombramiento depende de este órgano, y es hasta 1983 se dispone que el nombramiento corresponde al Legislativo con votación calificada.

Los procedimientos policiales tienen asimismo un devenir histórico que es interesante. Habrá que recordar que tradicionalmente su papel ha sido servir a la integridad de la seguridad pública de las actividades de grupos sociales, y por lo tanto no tuvo ese desarrollo que se hubiese deseado en el ámbito del adiestramiento técnico y científico en la investigación del delito.

Remontándose al siglo ante pasado, en 1883 se creó la policía cantonal por el ejército salvadoreño, limitándose su actividad a resguardar los intereses del

sector dominante. La policía entonces no fue capaz de desarrollar técnicas adecuadas para la investigación de los ilícitos debilitándose como consecuencia el sistema de justicia. La guardia civil fue creada en 1867, la cual fue sustituida por la policía reformada en 1883 con competencia urbana y focalizada en San Salvador.

En 1912 se creó la Policía Nacional con la que se pretendió sustituir el modelo atómico por un modelo nuclear cuyo punto de concentración era la policía.

Para 1933 se creó la Policía de Hacienda, que surge en un momento de gran movimiento agrícola y valorando su papel desarrollado en ese período, fue ligado inmediatamente con los grupos de importadores nacionales.

En el transcurso de 1932 a 1979 la policía pasó por un proceso de adhesión completa a control del ejército nacional, dada la instauración oficial de la dictadura militar. Este fenómeno se vio fortalecido en el período de la lucha armada, siendo parte de la estrategia bélica como un instrumento de represión del Estado.

Su función entonces era la de un aparato de inteligencia del Estado, y cumplía labores de espionaje, persecución política y otros similares; por lo que su rol en la investigación de delitos se fue diluyendo en su papel de instrumento de política criminal con una carga hacia la represión de grupos sociales.

En todo ese período la investigación criminal realizada por la policía no respondía a los intereses de una sociedad democrática que le permitiera desarrollarse y ejecutarse libre de cargas políticas e ideológicas.

Es por lo anterior que el rol de la policía como el ente realizador de las investigaciones y diligencias correspondientes desde finales del siglo XIX hasta 1991 no ha manifestado una evolución positiva, debido a su desempeño como

ente protector de intereses políticos y militares en detrimento de su desarrollo como policía de investigación.

#### **2.1.1.2.2 Antecedentes inmediatos ( de 1991-1998)**

Es a partir de la décadas de los noventas que la dirección funcional en la investigación del delito experimenta un desarrollo cualitativo respecto a las décadas anteriores, pues existe un momento en la historia, una coyuntura trascendental que permite la transformación de la perspectiva ideológica y política de las instancias administrativas de investigación: Las reformas Constitucionales de 1991<sup>3</sup> y la firma de los Acuerdos de Paz en Chapultepec, México el 16 de Enero de 1992, representaron ese paso que requiere toda sociedad democrática para iniciar la reestructuración de sus instituciones de seguridad y persecución del delito, alineadas única y exclusivamente bajo el límite de la Constitución y el Derecho, y determinada por la independencia y autonomía de las funciones que desarrollan, ínter reguladas funcionalmente. En la reforma citada de 1991 se modifica el Ministerio Público en lo que se conoce como el desafío de esta institución en ejercer sus atribuciones de acuerdo a lo que determina el art 193 ord. 2º, 3º y 4º que fueron la parte medular de la reforma mencionada y que los sitúa en un papel protagónico nunca antes visto en el país, en función de la promoción de la acción de justicia en defensa de la legalidad, la dirección en la investigación del Delito y la promoción de la acción penal de oficio o a petición de parte.

---

<sup>3</sup> La reformas aquí mencionadas se refieren a las que modifican las atribuciones del Ministerio Público en el art. 193 ord. 2º, 3º, y 4º y que fueron aprobadas por el DL No 64, con fecha del 31 de Octubre de 1991, publicadas en el DO No 217, Tomo 313, el 20 de noviembre de 1991.

De la misma manera debe entenderse que con las reformas Constitucionales devenidas de los Acuerdos de Paz en 1992<sup>4</sup> se modifica también el papel de los cuerpos de seguridad, al establecer que la Policía Nacional Civil tendrá dentro de sus atribuciones la colaboración en el procedimiento de la investigación del Delito, que es lo que corresponde al estudio en mención. En ese contexto desaparecen los antiguos cuerpos de seguridad como la Policía Nacional, la Guardia Nacional, la Policía de Hacienda quienes realizaban actividades y diligencias de investigación con una autonomía absoluta y sin un entorno regulatorio de sus actividades. Se separa entonces la Policía de la Fuerza Armada, y se establece su sujeción a la dirección funcional de la Fiscalía General de la República.

El protagonismo de la Fiscalía se regula también en la Ley Orgánica de la PNC creada en 1992 en su artículo 13, refiriéndose a la sujeción de la DIC (Dirección de Investigación Criminal), quien es el ente encargado de aquí en adelante de la investigación de ilícitos que estén sometidos a su jurisdicción. Lo mismo sucede con la reforma del art. 3 de la Ley Orgánica del Ministerio Público en 1994 en el que se desarrolla la disposición Constitucional referente a el ejercicio de la dirección funcional desde la etapa policial de investigación y recabación de pruebas velando por el cumplimiento de la legalidad. También se crea el Reglamento Funcional de la FGR en la PNC en 1994 en el que se define cual será la acepción con la que se entenderá Dirección Funcional, lo cual será profundizado en el marco Jurídico.

Se da entonces de 1995 a 1997 una serie de estudios e iniciativas para crear una nueva legislación en materia penal, auspiciados entre otras instituciones

---

<sup>4</sup> La reformas citadas fueron aprobadas el 30 de Enero de 1992 por el DL No 152, publicado en el DO No 19, Tomo 314 de fecha 30 de Enero de 1992.

por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que concluye en Abril de 1998 con la entrada en vigencia de los actuales Códigos Penal, Procesal Penal y Ley Penitenciaria.<sup>5</sup>

2.1.2 Evolución Jurídica Nacional de la Dirección Funcional en la Investigación del Delito.

#### **2.1.2.1. Nivel Constitucional.**

En el Manual de Derecho Procesal Penal ya citado, se refiere al Manual de Derecho Constitucional de Francisco Bertrand Galindo para indicar que el Ministerio Público tuvo sus orígenes como Representante del Estado y de la sociedad en 1939 con la Constitución de ese año , que en su art. 130 lo consagra como tal, quien estaba dirigido por el Procurador General de la República. Con las reformas de 1944 a la Constitución de 1939, el Ministerio Fiscal llegó a depender directamente del presidente de la República (arts. 129 y 130 de 1939). En la Constitución de 1945 , se cambia la denominación de Ministerio Fiscal a Ministerio Público, ejercido principalmente por el Procurador General de la República. (arts. 148 y 149 Cn de 1945). En 1950 el Ministerio Público sufre una bifurcación orgánica y se crean las dos instituciones que lo conformarían hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1983, en donde la Procuraduría General de Pobres se conoce como Procuraduría General de la República. Con las constituciones de 1950 y 1962, el Ministerio Público conservó esta estructura dependiendo directamente del órgano Ejecutivo (art. 72 Cn 1950).<sup>ix</sup>

---

<sup>5</sup> Las ideas tomadas acerca de los antecedentes inmediatos sobre la Dirección Funcional en la investigación del Delito, fueron en su mayoría de Álvarez, Jenny Esmeralda. Ibid, páginas 33 a la 38

La Constitución de 1983 representa un cambio en la forma de nombramiento del Fiscal General de la República, que será por la Asamblea Legislativa por votación nominal y pública según lo dispone el art. 131 ord 1º Cn, sin dejar de lado las reformas de 1991 y 1992 ya citadas.

Interesante es también el recorrido que plantean Alberto Binder y René Castellón en su publicación sobre la historia y desafíos del Ministerio Público<sup>x</sup>, en el que indican que en la vida independiente del El Salvador, dicho Ministerio ha pasado por fases difusas, pues no se le ha dado la importancia que otras instituciones tienen, razón por la cual ha transitado por distintos órganos del Estado sin poseer al fin y al cabo una identidad que le permita un desarrollo a plenitud.

La Constitución del 16 de Octubre de 1871, en su título sobre la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en su art. 92 le asigna al Fiscal un papel dentro del Senado en las acusaciones en contra del Presidente de la República, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Agentes diplomáticos y Consulares por determinados delitos.

En las Constituciones de 1880, 1883 y 1885 la situación para el fiscal no varía en su función, pero sí en el sentido que en el art. 139 de la Constitución de 1885 se crea la figura de un Fiscal de la Corte. El nombramiento era competencia de la Suprema Corte de Justicia, según el art. 100 de la Constitución de 1885.

Es hasta 1939, que en la Constitución de ese año se le comprende al Ministerio Público con un título en particular. En el art. 130 se menciona que su deber es velar por el cumplimiento de la Ley y la pronta y eficaz aplicación de la justicia, la defensa de las personas y la protección de los menores, así como indica como estará compuesto funcionalmente. Con posterioridad se da la evolución

que ya fue mencionada en la cita hecha del Manual de Derecho Constitucional, respecto a las Constituciones de 1950, 1962 y 1983 con sus respectivas reformas de 1991 y 1992.

### **2.1.2.2 Nivel Normativo Internacional**

En lo correspondiente a la evolución de la normativa Internacional, ya se anticipó que si bien hay una discusión en afirmar el origen de el Ministerio Público en Roma o en Grecia en sus respectivas legislaciones, se partirá de la concepción del Código Francés de 1808, en donde al Ministerio Público ya adquiere una identidad, pero en su incipiente función aún no se le otorga la dirección de la investigación , pues su tarea es requerir y vigilar por el cumplimiento de la legalidad en el proceso.

La Ley del 20 de Mayo al 1 de Junio de 1863, le permite una mayor iniciativa de actuación al fiscal al ser este quien trasladar al detenido a juicio inmediatamente, presentándolo a la primera audiencia del Tribunal desde la Policía correccional. De ahí la acción pública queda monopolizada en la Fiscalía.

La Ley de enjuiciamiento Penal Española del 17 de Septiembre de 1882 representa el bastión mas importante del modelo inquisitivo de juzgamiento. En su art, 859 no especifica ningún procedimiento para que el órgano de acción pública prepare sus requerimientos, y le permite la acción pública no solo al ofendido sino a todo el pueblo según quedó escrito en los arts. 270 al 101.

La legislación Penal Italiana le otorga a la Fiscalía la iniciativa de la acción pública y la dirección en la investigación de la supuesta violación de un derecho.

Esta dirección en la actividad investigativa a manos del Fiscal es confirmada por las leyes de 1913 y el Código de 1930 .

La Ordenanza Penal Alemana del 1 de febrero de 1877 también se rige por el modelo acusatorio al otorgar el monopolio de la acción al Ministerio Público . En este cuerpo normativo no se puede iniciar un proceso sin la provocación de la Fiscalía. En materia de investigación, la Fiscalía puede iniciarla al tener conocimiento ya sea por denuncia, acusación o de oficio y tiene la facultad de promover o no la acción jurisdiccional si esta lo considera pertinente materializándolo a través de un requerimiento, caso contrario poseía la facultad de cerrar el proceso con la debida Fundamentación.

### **2.1.2.3 Nivel de Legislación Secundaria**

Como ya se hizo mención en la fase Constitucional, el Ministerio Público ha pasado por diversas etapas, que han tenido como base la Constitución, pero han sido desarrollados por los correspondientes leyes en materia Penal y de persecución criminal.

El manual de Derecho procesal Penal cita que el 20 de noviembre de 1857se promulgó el Código de procedimientos Judiciales y de fórmulas, cuyo autor fue el doctor y presbítero Isidro Menéndez, que establecía la forma de proceder en asuntos civiles y criminales, compuesto por tres partes y un capítulo preliminar de las que se citará la parte tercera que se refiere a los procesos criminales en primera instancia, citando que el juicio criminal se componía de dos partes, una fase de instrucción y una de juicio plenario, según art. 1005. en esa línea en el artículo 1227 se menciona que se practicará la Audiencia pública con la presencia del defensor o curador, el acusador o el agente fiscal.

Aparece luego el 12 de enero de 1863 promulgados el Código de procedimientos Civiles y el Código de Instrucción Criminal, sobre la base del código ya mencionado.<sup>xi</sup>

La publicación ya citada de Binder y Castellón sobre la historia del Ministerio Público, menciona que la Constitución de 1824 le confirió al congreso crear el Código de Instrucción Criminal, el cual fue elaborado y aprobado en 1880. se menciona que los creadores del este Código fueron el Doctor José Trigueros, los licenciados Antonio Ruiz y Jacinto Castellanos. Este código en su capítulo primero trató de la Administración de justicia en Primera Instancia, en su capítulo 5º se habla del “Fiscal del Jurado”, mencionando en su artículo 10 que en las cabeceras Departamentales o de distrito en donde hubiera un jurado, habrá un fiscal nombrado por el poder ejecutivo.

Se considera que este es el indicio de la repartición de tareas en la administración de justicia, en donde el fiscal aparece como parte del proceso y no de la investigación, y es por el corte inquisitivo de la ley en comento. Las personas que ejercían la función de fiscales podía recaer en cualquier persona. También es importante destacar que el sistema tenía un alto contenido de selectividad en la persecución del Delito, en cuanto el fiscal solo estaba facultado a intervenir en determinados delitos, tal como lo expone el art. 72 en el que ordena la participación fiscal en aquellos delitos de conocimiento de jurado, exceptuándose aquellos en los que no se pueda proceder de oficio.

Luego aparece el código procesal penal de 1973 el cual aunque considerado con tendencias modernas no logra evacuar los problemas que enfrenta el Ministerio fiscal en su falta de protagonismo, en líneas generales, este funciona como un sujeto procesal instituido para actuar en el proceso penal como un

sujeto público en calidad de titular de la acción penal oficiosa, por lo que el impulso de la acción penal es su tarea ante el órgano jurisdiccional.

Este código en su artículo 138 lo consagra, facultando al Fiscal General y a sus agentes auxiliares para que teniendo conocimiento de la perpetración de una infracción penal cuya acción es oficiosa, se promocióne la investigación ante el juez competente . los designados para llevar a cabo esta función son los fiscales adscritos a los tribunales de la República y los agentes específicos. El art. 118 del Código en mención hace referencia a la falta de protagonismo e iniciativa del agente fiscal, pues la facultad requirente del mismo se encuentra supeditada a la decisión del Juez de la causa. Esto es lo que se entiende como la obligación de promover la acción según el artículo 40 deL Código Pr Pn.

Los encargados de realizar esa función eran los fiscales adscritos a los tribunales de la República y los agentes específicos. El art. 118 enuncia que podrán participar en todos los actos de instrucción y solicitar la práctica de las diligencias correspondientes, pero estos serán ordenados por el Juez de oficio si lo estima conveniente. Queda de manifiesto la subordinación de la iniciativa fiscal a la facultad decisoria del Juez, y es como ya se manifestó que este Código corresponde al modelo inquisitivo de juzgamiento en el que el juez concentraba el poder en el proceso y en la investigación del Delito. La orientación de la actividad del Ministerio Público se ubica en buscar la consecución de la justicia a partir de la búsqueda de la condena del imputado, lo que evidentemente lo aleja de ser un garante de la legalidad, pues ese imperativo lo obliga a enfocarse exclusivamente en pruebas de cargo y no en otros medio probatorios que conduzcan a la verdad de los hechos incluso aquellos que demuestran la inocencia del imputado.

Queda entonces determinada la actividad del fiscal en la actividad investigativa del proceso a la subordinación del de lo penal y en contadas ocasiones intervenía dentro del termino de inquirir que realizaba los jueces de paz.

En conclusión para los autores del citado artículo, posición a la cual los responsables de esta investigación se suscriben, el Código Procesal Penal 1973-1998 no transforma en gran medida el papel que el Ministerio Público tuvo en el Código de Instrucción Criminal a excepción de los requisitos para ser Fiscal, los cuales no los cumplía cualquier persona.

## **2.2 Marco Coyuntural.**

### **2.2.1 Manifestaciones Actuales de la Problemática de la Dirección Funcional.**

Para abordar la situación actual de la Fiscalía General de la República es de tener presente sus atribuciones constitucionales y el papel que esta representa en la sociedad como mecanismo de control de la legalidad.

Cuando se estudia la actividad de investigación del delito debe entenderse que el control de la misma representa el punto medular en materia de legalidad.

La primera manifestación que indica la existencia de un problema en la eficacia de la dirección y control de la investigación son los resultados negativos obtenidos en los procesos penales a partir de la entrada en vigencia de la Nueva Normativa Penal y Procesal Penal. Al respecto Ricardo Membreño y Carlos Rafael Urquilla en la publicación de FESPAD sobre “El Control Judicial de la Investigación Criminal” mencionan que la falta de un control sobre las actividades policiales no representan solo la deficiencia de una institución, sino el descontrol de un sistema.

Sobre esta materia se ha procurado medir a través de datos que reflejen las manifestaciones mas importantes de este problema para lo cual FESPAD ha elaborado una entrevista dirigida a funcionarios claves. Dentro de los factores mas importantes que condicionan este problema están:

Se logró indagar que dentro de los actores del proceso penal el que tiene mayor peso para determinar el rumbo de las investigaciones de los delitos es el Juez

competente que conoce de la instancia correspondiente, siendo esto contradictorio a la luz de lo que dispone el art. 193 ord. 3º de la Constitución.<sup>6</sup>

Del mayor o menor desarrollo que la actividad fiscal tiene en la investigación según el tipo de delito, se ha considerado a partir de entrevistas y datos proporcionados por la Fiscalía General de la República<sup>7</sup> son en las investigaciones de delitos relativos a las drogas en mayor escala, y en delitos contra la vida en los que se experimenta mayor avance, lógicamente en virtud de la mayor cantidad de denuncias sometidas a su conocimiento.

Otro de los factores encontrados en los materiales anteriormente citados es que en su mayoría la policía realiza las diligencias con autodeterminación y el fiscal se limita a controlar la legalidad del mismo, invirtiendo por completo la dirección funcional de la investigación y que sugiere el arraigo de fiscales y policías a la metodología del código anterior

Los principales problemas con los que la policía se enfrenta en la investigación de los delitos entrevistas y datos recabados coinciden en que son: La falta de capacitación y el abuso de autoridad con la que realizan sus diligencias de investigación.

También existen datos que expresan problemas en la intervención policial, en la conservación de la escena del delito, cadena de custodia de la prueba, falta de criterio para la elección de las diligencias iniciales, irregularidades en registros y allanamientos<sup>8</sup> entre otras situaciones que están incidiendo en el actual nivel de control de las actuaciones policiales.

---

<sup>6</sup> Membreño, Ricardo et. al. “El Control de la Judicial de la investigación Criminal”, FESPAD, página 8.

<sup>7</sup> Reporte anual de los Delitos y las faltas registrados en la oficina regional de San Salvador

<sup>8</sup> Sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en el Proceso de Hábeas emitida el 10 de junio de 1996.

En otro orden de ideas, al realizar en la actualidad dichas funciones se plantean algunas disyuntivas políticas y sistemáticas que no permiten a la institución realizar sus actividades con parcialidad política y social y la suplantación de la Dirección Funcional. En este sentido a esto hay que plantear algunos problemas que inciden en esta situación a través de indicadores de un sistema actual de recolección de datos que se llevan acabo por medio de diversas instituciones e instrumentos previamente definidos, uno de las primeras dificultades la encontramos en la forma de contratación de los recursos humanos<sup>9</sup> ya que ciertos datos nos reflejan la problemática institucional de contratación y desempeño de los agentes auxiliares. Prácticamente la mitad de los fiscales activos en Marzo del 2,001 había sido contratado en el periodo comprendido de 1,978 a 1,997, es decir, en un plazo de 20 años; mientras que el resto había sido contratado en 1,998.

Otro aspecto que hay que valorar es con respecto al nivel de profesionalidad con el que cuentan los auxiliares fiscales; para el año 2001 la FGR cuenta con un doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales, 414 abogados, 195 Lic. En Ciencias Jurídicas, 48 egresados, 35 sin documentación en el expediente, 29 estudiantes y 4 en seminario de graduación. Únicamente el 57.16% de los fiscales activos habían sido autorizados por la Corte Suprema de Justicia para ejercer la Abogacía . Este dato revela con claridad las condiciones que propician un desequilibrio de conocimiento en la investigación del delito.

---

<sup>9</sup> *De las 1,536 plazas para el año 2,001, por ley de salario se emplea el 40% del personal, y por el sistema de contrato se cuenta con el restante 60% del personal. En la actualidad hay 726 agentes auxiliares, de los cuales aproximadamente el 50% se encontraba laborando antes desde 1,998, en ese mismo año, y como resultado de la entrada en vigor de los nuevos códigos penal y procesal penal, 337 nuevos fiscales ingresaron a la institución que presentaron el 46.42% del total de agentes auxiliares “ presupuesto general de la nación 1997-2000”*

Con respecto a este ultimo caso seis meses después de entra en vigor la nueva normativa penal, la Asamblea Legislativa emitió el decreto legislativo N° 418 se establece prorroga para los agentes fiscales que a la fecha no fueren abogados por un periodo de dos años. Posteriormente este decreto se prorrogó por un año más, el cual vence el 1° de noviembre del 2001<sup>10</sup>. Con estos actos que conjuntamente se a realizado con la Asamblea Legislativa da lugar a que la ciudadanía piense que habrá nuevamente otra prorroga enviando así una mala imagen de la institución.

Aspectos de relevancia actual son los llamados títulos irregulares que fueron otorgados por universidades de manera fraudulentas, como se puede constatar en los datos recabados existe un buen numero de fiscales que provienen de dichas universidades, en este problema estarían involucradas instituciones como la Corte Suprema de Justicia, Ministerio de Educación y las propias universidades.

### **2.2.2 El contexto del problema.**

En el contexto del problema se analizarán los efectos que produce en la sociedad, en la estructura política y jurídica del Estado la eficacia de la Dirección funcional como medio contralor de los procedimientos policiales de investigación. Asimismo se indagarán las posibles circunstancias que determinan el problema, en relación a aspectos al interior de las instituciones, en su entorno y en sus funciones.

---

<sup>10</sup> Decreto legislativo N. 418 por medio del cual se reformo la legislación penal, introduciendo una disposición transitoria permitiendo que gentes auxiliares que no sean abogados, podrán ejercer las funciones que les establece el código penal durante un periodo de dos años.

### **2.2.2.1. Relaciones de Impacto**

#### **2.2.2.1.1. Incidencia Político Jurídico**

Por regla general, los problemas que experimentan las instituciones estatales en el desempeño de sus funciones, llevan a consecuencias que van desde la reforma de los cuerpos normativos atinentes a la materia hasta la reingeniería estructura y funcional de las mismas.

En ese sentido, a partir de la lectura del Diagnóstico elaborado por la Comisión especial par la evaluación integral dela FGR<sup>11</sup>menciona que el período que corresponde al actual Fiscal de la República en el período de 1999 al 2002, se llevó a cabo una reestructuración y modernización institucional , en el que se destaca la creación de las siguientes dependencias:

- ✦ Unidad de Investigación financiera (UIF) citada en la Ley contra el lavado de dinero y activos.
- ✦ Unidad Antisecuestros, función es estudiar y dar seguimiento al comportamiento de bandas criminales, su captura y enjuiciamiento.
- ✦ Unidad anticorrupción y Delitos complejos.

Se diseñó asimismo un plan estratégico de la Institución, contratándose nuevo personal y desarrollando procesos administrativos para dar seguimiento a los casos. Se elaboró asimismo un proceso de depuración de personal a raíz de resultados que obtuvo la Fiscalía General de la República en algunos casos.

También se han modificado las condiciones financieras que imperan en la institución, que permita una mejor distribución de recursos.

Uno de los aspectos mas determinantes es el presupuesto con que cuentan la Fiscalía General de la República con relación al tamaño de la economía, para

---

<sup>11</sup> Comisión Especial para una evaluación integral de la Fiscalía General de la República, “Diagnóstico Integral y recomendaciones para el fortalecimiento de la Fiscalía General de la República”

mejor ilustración se han calculado las relaciones numéricas porcentuales, en donde se establece un cambio cuantitativo significativo que inicia a partir de 1998, año en el cual entra en vigencia la nueva normativa penal y se reforzó con 60 millones de colones en el presupuesto de la Fiscalía. El panorama global muestra que los gastos de presupuesto en términos generales no tiene una representación significativa respecto al producto interno bruto<sup>12</sup>,

La participación de la fiscalía comienza a mejorar al vincular su presupuesto que conforman junto con el sector justicia CNJ, OJ, Ministerio Publico, Ramo de Seguridad Publica y Justicia, el porcentaje alcanza el 6% en los últimos tres años y también se ha duplicado con respecto a1997.

Podemos establecer que según las gráficas la Fiscalía General de la República la mayor parte de los recursos del presupuesto se destinan a los gastos de consumo, en especial las remuneraciones y la compra de bienes y servicios los gastos de capital son una porción extremadamente pequeña respecto al total del presupuesto es por ese motivo que los egresos de inversión son financiados a través de recursos y presupuestos extraordinarios.

Podemos decir que el presupuesto de la FGR a tenido un crecimiento en el periodo de1997-2001 pasando casi de 70 millones de colones a 170 millones de colones, sin embargo el incremento se dio entre 1997-1999 respondiendo al impulso de la entrada en vigencia de la nueva normativa penal. Pero a partir del año1991-2001 se produce un estancamiento de crecimiento al presupuesto.

Otro aspecto importante es la que tiene el FGR por parte de la población en la oficina central con los seguimientos de caso, existen muchos expedientes que

---

<sup>12</sup> la participación apenas alcanza el 0.1% de la economía en el periodo de análisis” presupuesto general de la nación Banco Central de Reserva”.

no son objeto de atención de los fiscales ni de sus coordinadores, siendo uno de los problemas administrativos que más impáctan la nueva imagen y marcha de la institución en relación con el área metropolitana de San Salvador en 1,998 se recibieron un total de denuncias de 11,909, se realizó la audiencia inicial 2,917, audiencia preliminar 1,206, vista pública 122. Para 1,999 se recibieron un total de denuncias de 17,331 realizándose audiencia inicial a 5,166, audiencia preliminar 3,310, vistas publicas 801, ya para el año 2,000 se recibió un total de denuncias de 14,639, realizando audiencia inicial 6,171, audiencia preliminar 3,205, vistas publicas 814.

Con todos los datos planteados se logra demostrar el grado de demanda que realiza la sociedad, que interpone la denuncia pero que no se le da el seguimiento a las causas.

Otro aspecto que preocupa a la dirección institucional de la FGR es que al revisar las relaciones de parentesco el personal que labora a final del año 2000 se aprecia que alrededor de 80 personas contratadas tenían algún grado de relación de parentesco no estando permitida dicha situación por nuestra constitución pero que ha sido una practica común en las instituciones de gobierno. Art.93 cn. “Queda terminantemente prohibido que sea nombrado para llenar una plaza de ley de salario o de planillas en una oficina, dependencia o rama, una persona que sea cónyuge o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad.”

Otra situación importante sobre el papel de la FGR son las constantes prorrogas que se les otorga a todas aquellos auxiliares fiscales que no cuentan

con el requisito para desempeñar la función de fiscal que es el de ser autorizado como abogado. La Asamblea Legislativa emitió el decreto legislativo N°418, por medio del cual se reformó el Código Procesal Penal introduciendo una disposición transitoria permitiendo que agentes auxiliares que no sean abogados puedan ejercer las funciones que les establece este código, durante un periodo de dos años a partir de la vigencia de este decreto. Este decreto se prorrogó por un año más, el cual venció este 1° de Noviembre del 2,001.

También se han dado muchas irregularidades en la obtención de los requisitos para ser profesional del derecho, otorgados por universidades de manera fraudulentas, como se puede constatar en los datos recabados existe un buen número de fiscales que provienen de dichas universidades, proyectando una mala imagen a la sociedad e inseguridades sobre la capacidad técnica de la Fiscalía General de la República.

Universidades como Las Américas del Salvador tiene un total de 65 fiscales auxiliares, Universidad Militar 10, Universidad Modular Abierta 7, Universidad Nueva San Salvador 8, Universidad Salvadoreña 44<sup>13</sup>, etc.

#### **2.2.2.1.2. Incidencia Social.**

Con respecto a la incidencia social según los datos estadísticos recabados, existen ciertos hechos delictivos que más impactan a la sociedad entre estos delitos de mayor impacto social están los delitos relativos a la vida<sup>14</sup>,

---

<sup>13</sup> Son 23 Universidades en total, llevando el control de ingreso por fiscal del año de 1997-98-2000 “ comisión especial para una evaluación integral de la Fiscalía General de la República. Cuadro N° 6 pag. 40.

<sup>14</sup> Los delitos de mayor impacto social son los relativos a la vida y al patrimonio, según lo establece los reportes anuales 1998-99-2000 que lleva la unidad de planificación y estadísticas de la zona metropolitana.

Según los datos estadísticos en la zona metropolitana de San Salvador el total de delitos fue de 234, para el año de 1999 el total de delitos relativos a la vida fueron de 747, ya para el año 2,000 el total de delitos de homicidio es de 482, todos estos datos demuestran claramente que los delitos relativos a la vida son los delitos que más afectan a la sociedad.

Para reafirmar el impacto social de la investigación con relación a los delitos contra la vida, en una investigación que se realizó a jueces y defensores públicos. Se logró establecer que los delitos contra la vida ocupan para ellos el 75% de mayor investigación por parte de la Fiscalía, dejando los delitos contra el patrimonio, drogas, etc. en un segundo plano.

La existencia de hechos que demuestran la necesidad de abordar la eficacia del papel desempeñado por la fiscalía ya se ha expuesto en una serie de casos resueltos y otros en proceso de resolución que indican una diferencia palpable que se ha reflejado en los resultados de los procesos penales y para ser específicos lo que en la práctica se está ejecutando en la fase de investigación, de esta forma hemos visto casos muy polémicos que han causado mucha controversia no solo judicial sino también en la opinión pública como el mencionado caso Katia Miranda el cual fue cerrado por la Fiscalía por falta de pruebas<sup>15</sup>, así mismo el caso del niño Gerardo Villeda Kattán en el cual no se han obtenido resultados que puedan aclarar científicamente quien asesinó al niño, ya que la fiscalía ha anunciado que la prueba científica no revelará detalles.<sup>16</sup> De esta manera existen casos en proceso en los cuales desde el momento que se inicia la fase de investigación se ha alterado la escena del crimen y en la protección de la cadena de custodia de la prueba, por lo que

---

<sup>15</sup> La Prensa Gráfica, 10 de agosto del 2001, pág.12

<sup>16</sup> La Prensa Gráfica, Idem, 9 de agosto del 2001, pág. 13

resulta difícil para la fiscalía posteriormente poder enmendar dichos errores que son los que perjudican su papel dentro del proceso.

## **2.2.2.2. Relaciones Causales de la Eficacia en la Dirección Funcional del Delito.**

### **2.2.2.2.1. Financiamiento de la Institución.**

El presupuesto de la Fiscalía General de la República.

El presupuesto de la FGR ha tenido un crecimiento en el periodo 1997- 2001 de casi 70 millones de colones. Sin embargo, el incremento se va a dar entre 1997-1999 respondiendo al impulso de la entrada en vigencia de la nueva normativa penal. Pero a partir del año 1999-2001 se produce un estancamiento en la dinámica de crecimiento del presupuesto.

El presupuesto de la FGR no tiene una representación significativa respecto al PIB. La participación apenas alcanza el 0.1% de la economía. En cuanto al Presupuesto General de la Nación la importancia del gasto presupuestario de la Fiscalía casi llega al 1% en los últimos tres años, no obstante al compararlo con el año 1997 su participación prácticamente se ha duplicado, pero se ha quedado estancada. Este porcentaje contrasta con la asignación del 6% del presupuesto constitucionalmente asignado al Órgano Judicial.

El presupuesto de la FGR representa el 45% del total de los presupuestos del Ministerio Público, lo cual evidencia el nivel más bajo de financiamiento que tienen las otras dos instituciones.

La participación de la Fiscalía comienza a mejorar al vincular su presupuesto con las entidades que conforman el sector justicia: consejo nacional de judicatura, Órgano Judicial, Ministerio Público, Ramo del Interior y Ramo de Seguridad Pública y Justicia. El porcentaje alcanza el 6% en los últimos tres años y también se duplica respecto a 1997. En ese sentido que las gráficas hacen una comparación por años (desde 1997 al 2001) y por las instituciones antes mencionadas.

#### **2.2.2.2.2. formación Jurídica técnica de los Agentes Fiscales**

Con relación a la formación Jurídica técnica de los Agentes Fiscales la institución al 2001 se cuenta constituida por con un Doctor en Jurisprudencias y Ciencias Sociales, 414 abogados, 195 licenciados en ciencias jurídicas (en proceso de obtener su autorización de abogado en la Corte Suprema de Justicia), 48 egresados, 35 sin documentación en el expediente, 29 estudiantes y 4 en seminario de graduación. Únicamente el 57.16% de los fiscales activos en Marzo del 2001 habían sido autorizados por la Corte Suprema de Justicia. Este es un dato sumamente revelador de las condiciones que propiciaron la incorporación de disposiciones transitorias en el Código Procesal penal y que todavía persisten con relación a que una significativa cantidad de fiscales todavía no ostentan la calidad de abogados de la República.

#### **2.2.2.2.3 Distribución Estructural y Funcional de las Instituciones.**

De acuerdo al organigrama de la Fiscalía General de la República esta es una institución con una estructura de obediencia vertical lo cual demuestra que no

existe libertad en la función de sus agentes auxiliares, ya que además de velar por la legalidad, también son aplicadores de las ordenes de sus superiores ( Fiscal General, Jefes de Departamento, Jefes de Unidad, Coordinadores, etc..,)

Con respecto a la estructura de la Policía Nacional Civil se establece que su máximo órgano de autoridad es la dirección general, para efectos de este trabajo nos interesa la coordinadora de investigaciones en la cual se encuentra la División de Investigación Criminal y la División Antinarcoáticos, estas dos divisiones trabajan bajo la coordinación de la Fiscalía en lo que llamamos La Dirección Funcional art. 5 del Reglamento de la Dirección Funcional de la Fiscalía General de la República en la Policía Nacional Civil.

## **2.3 MARCO DOCTRINARIO.**

### **2.3.1 Evolución Doctrinaria sobre la Dirección Funcional de la Investigación del delito.**

El origen del Ministerio Público ha sido muy discutido por diferentes autores, sin lograr un punto en común en cuanto a su surgimiento, sin embargo esas divergencias únicamente nos llevan a comprender que es en el contexto de los Sistemas Procesales en donde se busca la esencia de las instituciones procesales penales.

El estudio de los sistemas procesales penales, desde su perspectiva histórica, arroja dos importantes enseñanzas. La primera es que todo sistema procesal es un producto cultural, íntimamente determinado por las condiciones histórico - políticas que imperan en la comunidad jurídica que lo adopta, así el grado de desarrollo técnico y económico, el tipo de organización social, y fundamentalmente el carácter más o menos democrático de las instituciones jurídico políticas de esa comunidad, van a jugar un papel importante en el tipo de sistema procesal imperante. La segunda enseñanza consiste en que, históricamente vistos, los dos modelos procesales tradicionales (acusatorio e inquisitivo) no han existido en forma pura. Por el contrario desde Grecia Y Roma encontramos formaciones procesales “predominantemente acusatorias” que coexisten o son seguidas de formaciones procesales “predominantemente inquisitivas”. Lo propio ocurre, incluso más recientemente, con el advenimiento del llamado sistema procesal mixto clásico (Codificación Napoleónica, 1811) que dio origen a la gran mayoría de los modelos procesales contemporáneos, a

partir de una clara mezcla de elementos acusatorios con elementos inquisitivos.<sup>17</sup>

### **2.3.1.1. LOS SISTEMAS PROCESALES PENALES.**

#### **El Sistema Acusatorio.**

Este sistema podría decirse que domina todo el mundo antiguo, su surgimiento y desarrollo se ha asociado a regímenes políticos de orientación democrática, donde la relación ciudadano- Estado acentúa el respeto a cierta esfera de libertades mínimas del individuo y donde la iniciativa y participación del pueblo adquieren un papel relevante en la discusión de los asuntos judiciales.

El Sistema Acusatorio surgió en el seno de la democracia clásica griega siendo un modelo procesal restringido a los ciudadanos en ejercicio (no era aplicado a los esclavos), se conoce como el sistema acusatorio ateniense el cual floreció en la época de madurez republicana de Roma, la Acustio o Claestio Romana, quien lo modificó y perfeccionó surgiendo una etapa procesal preparatoria donde un pretor actuando en calidad de magistrado recibía la denuncia penal de cualquier ciudadano que quisiera interponerla, este pretor nombraba un acusador de probada solvencia moral y lo investía con el poder suficiente para investigar el hecho acusado.<sup>18</sup>

La característica fundamental del sistema acusatorio reside en la división de los poderes que se ejercen en el proceso, **por un lado el acusador quien tiene la función de perseguir penalmente y ejercer el poder requirente**, por otro lado el imputado quien puede ejercer su derecho de defensa y finalmente el tribunal

---

<sup>17</sup> González Alvarez, Daniel, Separata “Los Diversos Sistemas Procesales Penales Principios y Ventajas del Sistema Procesal Mixto Moderno”, Páginas 7 y 8.

<sup>18</sup> Zavala Cubías, José Israel, Barahona Rivas, Julio Cesar, Flores Urquiza, Noris Marleni, La Dirección Funcional como una Garantía en el Proceso en la Legislación de Menores. Trabajo de Graduación.

quien tiene en sus manos el poder de decisión. Todos estos poderes se condicionan y se vinculan unos a otros: su principio fundamental, que le da nombre al sistema, se afirma en la exigencia de que la actuación de un tribunal para decidir el pleito y los límites de su decisión están condicionados al reclamo (nemo iudex sine actore y ne procedat iudex ex officio), y por otra parte, a la posibilidad de resistencia del imputado frente a la imputación que se le atribuye<sup>19</sup>.

**Son notas características del sistema penal acusatorio las siguientes:**

- ❖ La Jurisdicción Penal reside en tribunales populares en ocasiones por verdaderas Asambleas del pueblo o colegios judiciales constituidos por gran número de ciudadanos.( Grecia y los comicios romanos), en otras, tribunales constituidos por jurados ( los iudices iurati, avanzada la República y al comienzo del imperio en Roma, el típico jurado anglosajón y los que emergieron en Europa Continental a partir de la República Francesa.)
- ❖ **La persecución penal se coloca en manos de una persona física**, no de un órgano del Estado, **el acusador**; sin la imputación que se dirige a otra persona no existe el proceso, el tribunal tendrá como límites de su decisión el caso y las circunstancias por el planteadas.
- ❖ El acusado es un sujeto de derechos colocado en una posición de igualdad con el acusador.
- ❖ El Procedimiento fundamentalmente consiste en un debate público, oral, continuo, y contradictorio, escuchando los jueces que integraban el

---

<sup>19</sup> Maier, Julio B. J, Derecho Procesal Penal Argentino, tomo I Pág. 207, 208, y 209

tribunal los medios de prueba, los fundamentos y las pretensiones (alegatos) que ambas partes introducen y decidiendo sobre esos elementos.

- ❖ En la valoración de la prueba impera el sistema de la íntima convicción, conforme al cual los jueces deciden, votando sin sujeción a regla alguna que establezca el valor probatorio de los medios de prueba y sin exteriorizar los fundamentos de su voto.
- ❖ La Sentencia es el resultado del escrutinio de los votos según una mayoría determinada o de la unanimidad de los jueces, según hoy se practica en el jurado anglosajón. La sentencia adquiere la calidad de cosa juzgada y no son admitidos los recursos o resultan excepcionales, concebidos a la manera de una gracia o un perdón.

El procedimiento acusatorio rigió, prácticamente, durante toda la antigüedad (Grecia, Roma) y en la edad media hasta el siglo XIII (Derecho Germano), momento en el cual, sobre las bases del último Derecho Romano imperial, antes de la caída de Roma es reemplazado por la inquisición..

### **Principios Fundamentales del Sistema Acusatorio.**

#### **❖ Instancia Única.**

Sobre la base de un régimen relativamente democrático en el cual la soberanía reside en el pueblo, la administración de justicia en el régimen acusatorio de hace de manera directa, integrándose tribunales y jurados populares que son los organismos sociales encargados de conocer, investigar y fallar los casos que llegan a su conocimiento con la sola y exclusiva base de la legalidad de los procedimientos establecidos.

### ❖ **La acusación.**

La acusación, conforme a un mayor grado de libertades individuales, se confía a la iniciativa de los ciudadanos particulares. Generalmente esa iniciativa está, eso sí, cargada con la responsabilidad de probar lo que afirma so pena de recibir las consecuencias de una denuncia calumniosa.

### ❖ **Igualdad de partes.**

En consonancia con un régimen democrático, el sistema acusatorio garantiza, al ciudadano acusado de un delito, gozar de libertad mientras se le sigue el proceso, defenderse por sí o con ayuda de un defensor técnico y tener las mismas ventajas procesales que su acusador (proponer pruebas, interrogar testigos, contestar acusaciones etc...)

### ❖ **Pasividad del Juez.**

Contrario a lo que ocurre en el sistema inquisitivo, como más adelante se verá el Juez del modelo acusatorio juega un papel mas bien pasivo: es el árbitro ante quien se formularan los hechos y se muestran las probanzas, sin que tenga por sí la iniciativa de abrir el proceso ni la tarea de investigar el caso. Solamente conoce lo que las partes le proporcionan y falla el asunto en conformidad.

### ❖ **Decisión conforme a equidad y no a derecho.**

El tribunal o Juez del sistema acusatorio resuelve según su leal saber y entender, valorando libremente cada elemento probatorio que le ha sido propuesto para su consideración. No está atado o circunscrito a determinado tipo de probanzas, ni está obligado a dar mayor valor o credibilidad a unas con respecto a otras. En concordancia con un procedimiento directo, espontáneo, de enfrentamiento libre de posiciones ante el tribunal, este goza de esa misma cualidad para valorar y sopesar la prueba.

### ❖ **Oralidad**

Sin discusión alguna, la oralidad es la forma primaria y natural de la comunicación humana, la escritura como medio comunicativo, aparece muy avanzada en el desarrollo de la civilización, y sin duda es un mecanismo mucho más complejo e indirecto para transmitir pensamientos y actitudes. De ahí que la oralidad sea uno de los rasgos prototípicos del sistema acusatorio, ya que por su medio se alcanza una rápida y directa comunicación entre los sujetos y partícipes del procedimiento penal.

### ❖ **Publicidad.**

La realización de las actuaciones procesales, abiertamente y “a la luz del día”, es una de las consecuencias de un régimen de corte democrático, donde la participación popular, en diversas instancias y modalidades, es un ingrediente clave para la conformación del sistema procesal imperante. La publicidad entendida como la actuación de las partes y del juez, a la vista del público, convierte el proceso en un mecanismo cívico pedagógico, donde se renuevan y actualizan los más importantes valores sociales y los más destacados de derechos individuales. Pero también la publicidad es garantía de que el propio juez está siendo controlado en última instancia por ese depositario de la soberanía política que es el pueblo.

### ❖ **Contradictorio**

El sistema acusatorio supone, por último, que desde el primer momento en que un ciudadano es acusado, tiene derecho a conocer los hechos por los que se le acusan y las pruebas que obran en su contra. Este acusado está entonces en condiciones de contestar los cargos que se le hacen, y a través de todo el curso

del proceso puede hacer uso de este recurso alegando lo que considere conveniente para sus intereses.<sup>20</sup>

### **El Sistema Inquisitivo.**

La inquisición es el sistema de enjuiciamiento penal que responde a la concepción absoluta del poder central, a la idea extrema sobre el valor de la autoridad, a la centralización del poder de manera que todos los atributos que concede la soberanía se reúnen en una única mano. El escaso valor de la persona humana individual frente al orden social, manifestado en toda su extensión en la máxima *salus publica suprema lex est*, se tradujo al procedimiento penal reduciendo al imputado a un mero objeto de investigación, con lo cual pierde su consideración como un sujeto de derechos, y en la autorización de cualquier medio por cruel que fuese, para alcanzar su fin: reprimir a quien perturbara el orden creado (*expurgare civitatem malis hominibus*). De ahí las máximas fundamentales que crea el sistema inquisitivo conforme a su fin: la persecución penal pública de los delitos, con la característica de la obligatoriedad de su ejercicio para no depender de una manifestación de voluntad particular en la represión y el procedimiento dirigido a la meta principal de averiguar la verdad, objetivo para cuyo cumplimiento no se reparaba en los medios de realización<sup>21</sup>.

### **La “Cognitio extra ordinem” Romana.**

Durante la época del imperio apareció en Roma, por primera vez en la historia de occidente, un sistema procesal con claros rasgos inquisitivos. Un sistema

---

<sup>20</sup> González Alvarez, Daniel, Separata “Los Diversos Sistemas Procesales Penales Principios y Ventajas del Sistema Procesal Mixto Moderno”, Pags. 7-8.

<sup>21</sup> Maier, Julio B. J., Derecho Procesal Penal Argentino Tomo I, Pag. 209

netamente acusatorio había dominado la época republicana anterior, y sobre la base de una mayor concentración de poderes en los monarcas trajo como consecuencia una transformación del régimen procesal. Así en un clima político bastante menos democrático la “Cognitio extra ordinem” que, como su nombre lo indica surgió como un procedimiento extraordinario y terminó por imponerse al avanzar la época imperial.

Sé definió así un magistrado o juez, que administraba justicia en nombre del monarca y por delegación expresa de aquel. Surgieron también funcionarios o agentes estatales cercanos a lo que hoy en día serían los miembros de una Policía Judicial, encargados de realizar las primeras pesquisas y reunir las pruebas para ser entregadas al magistrado juzgador. Los actos procesales se volvieron escritos y secretos; se instituyó el recurso de apelación para ante quien había delegado la administración de justicia (Monarca) y apareció el tormento como método de interrogación institucionalizado. Estos rasgos característicos del sistema inquisitivo, van a ser cabalmente desarrollados por el derecho canónico en plena edad media.

- **La Inquisición del Derecho Canónico.**

Fue en el seno de la iglesia católica romana que surgió el sistema procesal inquisitivo para el siglo XII D.C. la política expansiva del catolicismo romano en toda Europa continental y la necesidad de controlar los brotes disidentes (diversos movimientos heréticos) hicieron que el papa Inocencio III, sobre la herencia del derecho romano imperial avanzado, reformara el régimen procesal hasta ese momento imperante, de corte acusatorio e introdujera los rasgos típicos del inquisitivo. La inquisición tuvo un larguísimo período de dominio;

introducida, como se dijo, en el siglo XII, tuvo su auge hacia el XIV y no decae sino hasta el siglo XIX; de ahí que los primeros códigos latinoamericanos conocieran el sello inconfundible del sistema inquisitivo.

### **Principios Fundamentales del Sistema Inquisitivo.**

#### **❖ Justicia Delegada.**

Este sistema supone un régimen político jurídico de gran concentración de poder en un solo órgano estatal ( el papa, el monarca). Este órgano concentra las principales funciones estatales, tanto administrativas como legislativas y judiciales. De él emana la justicia, por razones obvias de orden práctico, delega en órganos o funcionarios subalternos. La administración de justicia se realiza en nombre de aquel órgano originario y por su delegación expresa. La existencia de esta doble instancia, es la que explica el surgimiento del moderno recurso de apelación. Todo aquel que se sienta lesionado por decisión del órgano administrativo inferior, tiene la posibilidad de acudir ante el superior en reclamo de su derecho lesionado.

#### **❖ Proceso de Oficio.**

La denuncia podía ser firmada o incluso anónima, fue de esta forma como la simple delación anónima, el rumor, o la sola voluntad oficiosa del Juez, podía dar inicio a una investigación penal.

Este es quizá el rasgo más característico del sistema procesal inquisitivo, contrario a lo que sucedía en el régimen acusatorio. Quien delata o denuncia no corre ningún riesgo ni asume ninguna responsabilidad. El Juez concentra en su órbita de atribuciones la posibilidad de iniciar el proceso sin que otro órgano o persona lo incite a hacerlo. Este Juez tiene funciones, que hoy competen

exclusivamente al ente acusador o ministerio público. El denunciante no está obligado a probar lo que afirma, ni a sostener sus afirmaciones durante el juicio.

#### ❖ **El Juez Activo.**

Este Juez de la inquisición no solo puede iniciar por sí, oficiosamente la investigación de un supuesto delito. También concentra entre sus atribuciones la instrucción misma del caso, interroga al acusado, recibe la prueba testimonial, documenta, etc.. y falla el caso. En virtud de esta enorme cantidad de funciones y atributos del magistrado o Juez, este no puede, pasivamente, esperar a que le lleguen los elementos probatorios al proceso, tiene por el contrario que buscarlos él, a veces personalmente, lo que significa asumir un papel activo.

No existe acusador que le proporcione elementos de juicio y tampoco defensor que ayude al esclarecimiento de la verdad aportando pruebas de descargo y, en consecuencia todas esas tareas las asume el propio juzgador.

#### ❖ **Preponderancia de la Instrucción.**

Como se dijo anteriormente es en la “Cognitio extra ordinem” romana, donde se perfilan por primera vez los rasgos principales del sistema inquisitivo, el cual no eliminó pero sí minimizó la importancia de la fase oral y pública del proceso. Este fenómeno se presenta también en el sistema inquisitorial del derecho canónico. La fase instructiva adquiere una importancia preponderante ya que en ella la suerte del imputado está prácticamente decidida.

#### ❖ **Escritura.**

Este fue uno de los aspectos más débiles del sistema inquisitivo que con el transcurso del tiempo lo hará entrar en decadencia y ser superado

posteriormente, con este aspecto se relacionan directamente el que los actos procesales eran realizados de manera secreta.

❖ **No contradicción.**

El sistema inquisitivo magnifica la figura del Juez, por lo tanto no puede existir un acusador propiamente dicho, ni mucho menos un funcionario que desempeñase un rol como el que hoy en día tiene el Ministerio Público. A este respecto se contempla únicamente la necesidad de leer la sentencia en presencia de un abogado del Estado, la figura del defensor o procurador es autorizada solo al final del proceso, cuando la investigación ha sido concluida, y es eliminada totalmente cuando se trata de delitos castigados con penas de prisión o más graves.

❖ **Indefensión.**

En el sistema inquisitivo el acusado no es sujeto sino objeto del proceso, se encuentra a merced de una maquinaria estatal todopoderosa que le niega los derechos mínimos y lo somete a todo tipo de presiones y vejámenes. No se trata únicamente que se le niega el derecho a defenderse por sí, o por medio de defensor técnico, sino que puede ser acusado sin tener derecho a saber quien lo acusa y con fundamento en que hechos y probanzas; puede ser sometido antes, durante y después de su interrogatorio al tormento, se le mantiene en detención preventiva durante todo el proceso y con muy pocas posibilidades de obtener libertad provisional, el juez dicta su sentencia sin la obligación de fundamentar su resolución y si el imputado es sobreseído o absuelto puede volver a abrirse su causa en el caso de que aparecieran probanzas al respecto.

### ❖ **Decisión conforme a derecho**

Como único mecanismo para limitar un poco los poderes del Juez, se instituyó la necesidad de fallar conforme a derecho. Existía una serie de pruebas legalmente tasadas, es decir, que tenían un determinado valor probatorio, a las que se les debía dar mayor o menor importancia, en este sentido la confesión fuera obtenida de manera espontánea o por medio del tormento fue considerada como la reina de las pruebas en el sistema inquisitorial.<sup>6</sup>

### **El Sistema Mixto Clásico.**

Es en el siglo XVIII donde las ideas alcanzan una renovación intelectual y cultural, en donde se critica el sistema de ideas que rige la organización social y a aquellos que lo defienden, existe una lucha intelectual entre aquellos que propugnan por una renovación y aquellos que quieren mantenerse, es en este periodo en donde se discuten aspectos ideológicos y se cuestiona el poder del monarca, son los filósofos y los ideólogos de la época quienes ponen en tela de juicio todas las instituciones del derecho Penal y especialmente las del Derecho Procesal Penal características de la ideología que imperaba en la época.<sup>22</sup>

Surge así la crítica del iluminismo del siglo XVIII encabezada por figuras como Montesquieu, Voltaire, y Beccaría contra el régimen imperante en Europa Continental, esta se dirigió sobre todo al reproche del sistema inquisitorial como expresión del poder absolutista de los monarcas y con ella la crítica de la tortura, a los abusos dentro del proceso y en el sistema penitenciario. Políticamente se luchaba con las ideas de la ilustración por la implantación de

---

<sup>22</sup> González Álvarez, Daniel, Separata “Los Diversos Sistemas Procesales Penales Principios y Ventajas del Sistema Procesal Mixto Moderno” Páginas 9\_14.

un régimen democrático republicano que sustituyera las monarquías absolutistas. De esta forma se postula un nuevo sistema procesal penal, bajo la influencia de dos fuentes principales: el Derecho Romano – republicano y el derecho practicado en Inglaterra. El nuevo modelo proponía un cambio en el proceso penal de la escritura y el secreto de los procedimientos, de la negación de la defensa y de los jueces delegados del poder imperial, a la publicidad y oralidad de los debates, la libertad de la defensa y el juzgamiento por jurados. En los comienzos de la Revolución Francesa lo que se proponía era un regreso al sistema acusatorio, creado por los Griegos, perfeccionado por la república romana y conservado en Inglaterra, sin embargo lo que se logró establecer fue un sistema en el que siguieron rigiendo ciertas reglas de la inquisición y regresaron algunas formas acusatorias, razón por la que este sistema tiene el nombre de mixto.

**Las Principales características del sistema mixto son:**

- ❖ La jurisdicción penal es ejercida por tribunales con fuerte participación popular.(Jueces accidentales, tribunales de jurados, jueces de instrucción)
- ❖ La persecución penal está en manos de un órgano estatal específico, el ministerio público.
- ❖ El imputado es un sujeto de derechos cuya posición jurídica dentro del proceso corresponde a la de un inocente hasta ser declarado culpable y condenado por sentencia firme, es el estado quien debe aportar la carga de la prueba para demostrar su culpabilidad y no el imputado, a quien se le garantiza su derecho de defensa y esta en igualdad de condiciones con el acusador.

- ❖ El procedimiento muestra la mixtion, comienza por una investigación preliminar a cargo del ministerio publico o de un juez de instrucción según la ley, que tiene como finalidad recolectar los elementos que den base al requerimiento o acusación para la apertura del juicio, o aquellos elementos que determinen el cierre de la persecución penal, esta investigación mantiene rasgos del sistema inquisitivo. Le sigue un procedimiento intermedio que procura servir de control para los actos conclusivos del ministerio público sobre la instrucción y por ultimo el Juicio o procedimiento principal, que tiene por finalidad obtener la sentencia absolutoria o condenatoria que pone fin al proceso, su eje central es el debate, es allí donde se reviven las formas acusatorias.
- ❖ El tribunal popular (integrado por jueces no profesionales y accidentales) regresa al sistema de la intima convicción en la valoración de la prueba.
- ❖ El fallo del tribunal del juicio es recurrible, aunque esta facultad está fuertemente limitada.

Como ya se dijo el Ministerio Público fue objeto de regulación legislativa en el Código de Instrucción Criminal de Francia de 1811 (Código de Napoleón) y a partir de ahí todas las legislaciones que han tomado como base el mencionado código han otorgado al Ministerio Publico la función de ejerce la acción penal, ya que esta ha sido una de sus originarias funciones, sin embargo históricamente este ente encargado de perseguir penalmente y ejercer el poder requirente no ha cumplido con su papel debido al carácter de los sistemas de enjuiciamiento penal que respondían a la estructura formal del sistema

procesal mixto pero que en esencia eran de naturaleza inquisitiva, esto ha contribuido para que una institución de tanta trascendencia dentro del proceso haya permanecido estancada durante tanto tiempo sin poder cumplir con su función de accionar e investigar los hechos delictivos. Hasta aquí se concluye que han sido las legislaciones existentes a partir del Código de Instrucción Criminal Francés las que han obstaculizado por así decirlo, la función del ministerio público dentro del proceso penal.

Sin embargo el antecedente más remoto de la investigación del delito dirigida por el ministerio público se ubica en el proceso acusatorio romano, es decir en el sistema de acusación popular que ya fue analizado, así mismo se afirma que esta función también fue realizada por el fiscal en el sistema acusatorio griego, en donde el ciudadano griego era considerado o se le daba el calificativo de acusador y tenía la función de realizar la investigación preliminar para poder recabar todos aquellos elementos de prueba que le permitiesen sustentar su acusación. Este ciudadano era investido y facultado por el Estado para poder recibir testimonios, y realizar todo tipo de actos de investigación que le permitieran recolectar prueba para llegar al conocimiento de la verdad sobre el hecho investigado.

### **2.3.2. Ideas Actuales Sobre la Dirección Funcional**

.Modernamente se conoce el Principio de Oficiosidad, el cual implica que una vez recibido cualquier acto inicial del proceso, el órgano receptor del mismo ya sea la Fiscalía o la Policía debe de cumplir con dos cometidos:

- ❖ Promover la acción, conllevando a las necesarias diligencias iniciales de investigación, que tienen como objetivo poder fundar la acción penal.

- ❖ Una vez practicadas las diligencias iniciales de investigación debe el ministerio publico ejercer la acción penal.

En este sentido, el cambio de sistema procesal ha sido trascendental para el Ministerio Público, pues la función fiscal se ha convertido en la piedra angular del proceso, de tal suerte que ha dado cabida al monopolio del ejercicio de la acción penal publica, sin el cual es imposible acceder a la jurisdicción, con el único propósito de garantizar la convivencia en sociedad, imponiendo sanciones a aquellas conductas que violenten el orden jurídico, y que por ello merecen un reproche social.

Sin embargo el derecho penal solamente puede actuar a través del proceso, instrumento al que el Estado se somete de forma tal que las penas solo pueden ser producto de una sentencia dictada por los jueces competentes, así mismo para que exista proceso y ejercicio de la potestad jurisdiccional, es preciso que la actividad de los jueces penales se promueva por una actividad distinta y externa a la de ellos; mediante el ejercicio de la acción (“ubi non est actio, no est iurisdictio”)

De esta manera el Estado cuenta además de un órgano jurisdiccional para el ejercicio de su poder punitivo, con un órgano acusador para que en nombre de la colectividad, ejerza las potestades jurídicas sobre el contenido formal del proceso penal: El Ministerio Público o Ministerio Fiscal, quien como un sujeto de la relación procesal, dispone de los limites legales, de la forma y de los medios de la persecución penal mediante manifestaciones de su propia voluntad; y dicho sea de paso esta voluntad va a manifestarse mediante la constitución de una determinada relación procesal, invistiendo al juzgador con el ejercicio de la

acción penal y sosteniendo como una lógica consecuencia la pretensión punitiva derivada de un delito.<sup>23</sup>

Al respecto Juan Luis Gómez Colomer en su obra “ El Proceso Penal Alemán, Introducción y Normas Básicas”, se refiere al Ministerio Fiscal como la principal autoridad acusadora en el proceso penal alemán, el cual es un órgano jerárquicamente estructurado, cuyos miembros deben acatar las ordenes propias del servicio de su superior, que entra en juego por el principio de oportunidad y no por el de legalidad; La posición jurídica de la Fiscalía sostiene que es una autoridad de la administración de justicia, la cual es una autoridad autónoma dentro de la misma.

Considera Gómez Colomer que la Fiscalía no es una autoridad judicial por que el ejercicio de la función jurisdiccional no le viene reconocido por la sujeción jerárquica a las disposiciones del superior y por la falta del efecto de cosa juzgada en sus resoluciones, pero tampoco es una autoridad administrativa pura, porque su actividad no parte de las exigencias de la administración.

Volviendo a nuestra realidad existe una discusión sobre la ubicación política del Ministerio Público en la organización institucional del Estado, el debate gira en torno a tres posiciones básicas: algunos consideran que el órgano requirente forma parte del órgano jurisdiccional (posición judicialista), otros que es un miembro mas que pertenece al órgano ejecutivo (posición administrativa), y existe una tercera posición que lo define políticamente como un órgano de justicia independiente, y por ello, un “tertium genus” de naturaleza híbrida que ocupa una posición intermedia entre el poder ejecutivo y el poder judicial (posición extra poder o independentista).

---

<sup>23</sup> Serrano, Armando Antonio y et. al, “Manual de Derecho Procesal Penal” 1ª. Edición, 1998, pág371 ysig.

Algunos autores sostienen que es importante la ubicación del Ministerio Público dentro de la estructura interna del órgano jurisdiccional o dentro del poder ejecutivo, porque dependerá de donde se le ubique para poder predicar del mismo la independencia de sus actuaciones, lo cual es una premisa básica para valorar la conveniencia o no de algunos criterios de discrecionalidad en el ejercicio de la acción penal pública.

#### ❖ **Posición Judicialista.**

Para Vélez Mariconde, que parte de un enfoque distinto ya que considera que no deben otorgarse poderes discrecionales al Ministerio Público porque la función requirente no es una función administrativa, por lo tanto considera que no es importante enfrascarse en una discusión respecto de la situación institucional del Ministerio Público sobre la base del sistema legal vigente, sino por el contrario debe buscarse su naturaleza orgánica, olvidándose de los ordenamientos positivos y bajo la adopción de un criterio sustancial, “con el mismo que se indaga la naturaleza de una función estatal”.

Para resolver el problema según este autor, se debe tener en cuenta la naturaleza, los fines y efectos de la función más importante que se le acuerda al ministerio público: la promoción y ejercicio de la acción penal (función requirente). Si sus actos en este sentido son de carácter administrativo, los funcionarios del órgano requirente deben estar bajo la dependencia del órgano ejecutivo, a la inversa, si el ejercicio de la acción penal se le considera como una función sustancialmente judicial, aquellos deben integrar el órgano judicial. Sin admitir terceras posiciones el jurista argentino opta por la segunda consideración, pues desde una perspectiva lógica “la función requirente es

similar a la jurisdiccional (en sentido estricto): lo mismo que el juzgador (...) el Ministerio Público aprecia las pruebas recogidas en el proceso, conforme al sistema legal vigente y valora los hechos de acuerdo a la ley penal cuya actuación demanda”. La distinción entre la función requirente y la jurisdiccional – continua -, es puramente formal. “ Como órganos del Estado, ambos se inspiran en la misma finalidad (administrar justicia conforme a derecho). Y procuran el imperio de la verdad que da base a la justicia...

Concluye, que en definitiva “La función judicial del Estado, considerada sustancialmente y en sentido amplio, no es ejercida tan solo por el juzgador, aunque este tenga el máximo poder decisorio que en el área del derecho procesal caracteriza a la jurisdicción, (...) la función judicial es ejercida también por el ministerio público”, órgano que, de manera distinta, colabora en la misión de administrar justicia mediante la actuación concreta del derecho penal, “ Toda la actividad represiva del Estado es de naturaleza judicial, cualquiera sea el momento en que aquel interviene para actuar el derecho. La finalidad que sus órganos persiguen, desde el principio hasta el fin, les da el sello inconfundible de lo sustancialmente judicial”.

En síntesis, la ubicación institucional del Ministerio Público, por la naturaleza de la función requirente, parte de considerar a esta como “elemento esencial e indispensable para la realización de la potestad punitiva del Estado; ya que la acción penal no se ejercita en interés de la administración pública sino en interés de la verdad objetiva para la materialización efectiva de un valor supremo, como es la justicia como un valor común a todas las personas sobre quienes se aplica la ley, que al fin de todas las cosas resulta como el objetivo ulterior de la Ley.

### ❖ **Posición Administrativa.**

En la Perspectiva contraria, según lo refiere Armenta Deu, los que sostienen que el Ministerio Público es un órgano que pertenece al poder ejecutivo y no al judicial, señalan como razones de peso: la sumisión a las directrices políticas internas como externas en la actuación de los funcionarios del órgano requirente (lo que no sucede con los jueces), su no inclusión dentro de las estructura interna de la organización judicial y el simple hecho de que las decisiones que adopta el Ministerio Público, no hacen cosa juzgada.

Otro de los contraargumentos hacia la posición judicialista, es, de que si se ubica la ministerio público en el órgano jurisdiccional, se produce una peligrosa y excesiva concentración de poder en la función judicial del Estado; reproduciéndose prácticamente los mismos vicios que han caracterizado al sistema inquisitivo. El fiscal se convierte en un acusador que desnaturaliza totalmente sus funciones, quebrándose con ello el sistema de pesos y contrapesos que debe existir en el proceso penal.

Fernando Cruz, al responder a estas objeciones, afirma que los peligros o vicios del proceso inquisitivo tienen muy poca relación con la ubicación política del acusador estatal. Considera que son otras las características que definen al proceso inquisitivo, especialmente las que se refieren a los poderes de la acusación, las garantías del acusado y las atribuciones del Juez, tanto en la instrucción como en la fase del juicio.

### ❖ **Posición Intermedia.**

Como una posición intermedia entre los argumentos encontrados se plantea la tesis que el Ministerio Público no pertenece ni al órgano ejecutivo ni al judicial,

sino que se define políticamente como un órgano constitucional de justicia, y, por ello, funcionalmente autónomo.

Siguiendo la doctrina del órgano y el concepto de que sin acción no existe jurisdicción, la justicia punitiva se desarrolla mediante la concurrencia de dos órganos: uno de ellos la promueve (acción penal), y el otro la declara (jurisdicción). Desde esta perspectiva, cuando el ministerio público actúa, no lo hace ni en nombre del gobierno, ni en nombre del órgano judicial, sino que lo hace como un órgano constitucional autónomo que forma parte de la potestad institucional del Estado de administrar justicia. Su definición política, es ser un sujeto jurídico constitucional completamente independiente del resto de entidades estatales.

### **2.3.3 Análisis doctrinario de los Elementos de la Dirección Funcional.**

#### **2.3.3.1 El Ministerio Público: La Fiscalía General de la República.**

##### **Concepto:**

El Ministerio Público es la institución y órgano encargado de cooperar en la administración de justicia, velando por el interés del Estado, de la sociedad y los particulares, mediante el ejercicio de las acciones pertinentes, haciendo observar las leyes y promoviendo la investigación y represión de los delitos. Según la definición de Guillermo Cabanellas.

Nuestra Constitución ha instituido al Ministerio Público como un ente independiente de los otros órganos del Estado; en tal sentido está integrado por tres instituciones: La Fiscalía General de la República, La Procuraduría General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

Para efectos del presente trabajo al referirnos al Ministerio Público se entenderá que se trata de la Fiscalía General de la República.

La Fiscalía General de la República se personifica con la figura del Fiscal General, quien es el jefe superior de esta institución y que con la colaboración de un equipo de agentes auxiliares tiene la misión de dirigir la potestad requirente, además del resto de atribuciones que le señala la Constitución de la República en su art. 193.

De todas sus atribuciones constitucionales y de otras mas que encuentran su desarrollo en la Ley orgánica del Ministerio Público las más trascendentes desde el punto de vista de las finalidades y exigencias del proceso penal son: La dirección en la investigación del delito y la promoción y ejercicio de la acción penal.

Estas dos atribuciones básicas, como lo expresa Rivera Silva, vienen a constituir la Función Persecutoria del Estado.” La actividad investigadora entraña una labor de autentica averiguación; de búsqueda constante de las pruebas que acrediten la existencia de los delitos y de la responsabilidad de quienes en ellos participan”.

Algunos autores plantean que el Ministerio Público es parte en el proceso penal, en tanto que como sujeto procesal representa dentro del proceso una pretensión concreta para la decisión de fondo, la cual se manifiesta como esa potestad esencial que se conoce como función requirente, por medio de la cual el fiscal solicita una actuación concreta del órgano jurisdiccional respecto del contenido de la acción penal para que este con la potestad que las leyes le confieren y previa la promoción de la acción se encargue de juzgar los hechos que lleguen a su conocimiento .

### ❖ **La Función requirente del Ministerio Público.**

La función requirente, desde un punto de vista objetivo, puede definirse como aquella actividad del Ministerio Público encaminada a excitar el ejercicio de la función jurisdiccional, solicitando al tribunal, la decisión justa sobre el fundamento de una determinada pretensión jurídico penal.

Esta definición presupone, lógicamente, el ejercicio de dos actividades Procesales distintas, encomendadas a dos órganos públicos también distintos; una actividad (la función requirente) es el motor que impulsa el proceso para la plena realización de la otra (la función jurisdiccional), o lo que es igual la función requirente constituye el presupuesto ineludible que condiciona el ejercicio de la potestad punitiva, que tiene como legítimo y exclusivo depositario al juzgador. Como sea, ambas actividades suponen el ejercicio del poder estatal debidamente manifestado; a través del fenómeno socializador de la actividad acusatoria (derecho de perseguir) y a través de la correlativa monopolización de la actividad jurisdiccional (derecho de castigar); poderes que, en un periodo histórico de la evolución social, pertenecían al individuo particular con entera exclusividad. Después de una evidente secular evolución, el derecho privado de acusar (sustancial y disponible), se convirtió, en la potestad del Ministerio Público de excitar y requerir del órgano jurisdiccional una decisión justa sobre una determinada pretensión jurídico penal , por supuesto en aquellos delitos que afectaban intereses colectivos.

El ejercicio de la acción penal se consolidó así, como una función pública, oficializada en la actividad órgano estatal, que solo por excepción (delitos de acción privada), pudo corresponder al particular ofendido , con amplios poderes dispositivos sobre el contenido sustancial de la relación procesal.

En efecto desde que el delito importó un daño público por su afección a los intereses generales, surge la necesidad de una intervención directa e inmediata por parte del Estado, quien como titular de la actividad represiva no solo se ha limitado a juzgar, ya que en procura del restablecimiento del orden jurídico y la armonía social, también ha creado un órgano oficial de la acción, un acusador estatal cuya misión, como se desprende de nuestra ley suprema, además de dirigir la investigación, es la de requerir el proceso y la de acusar, si se dan los presupuestos fácticos y jurídicos para ello.

#### **2.3.3.2 La Policía Nacional Civil. La Policía de Investigaciones.**

Para que el proceso penal pueda cumplir con sus finalidades políticas es necesario que el Estado cuente con entidades que hagan operativa la justicia punitiva. Así como es inconcebible, en el derecho moderno, que la jurisdicción se impulse a la realización del ius puniendi, sin la actividad motivadora del Ministerio Público, también es imposible que estos órganos estatales (jueces y fiscales) puedan desarrollar sus atribuciones respectivas sin el auxilio de una policía. Ni el órgano requirente podría preparar su acusación, ni el órgano judicial preparar el juicio, sino contasen con la asistencia policial necesaria durante el desarrollo del proceso.

La policía de investigación, en ese sentido, constituye un órgano sin el cual no se podrían lograr los propósitos que determinan la razón de ser del proceso penal. La Policía de investigaciones reviste una importancia tal que no existe legislación procesal en el mundo moderno que prescinda de receptor dispositivos que la regulen en su integridad.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Serrano, Armando Antonio, "Manual de Derecho Procesal Penal", Pág. 397 y sig.

En razón de la naturaleza pública que los bienes que vulnera la infracción penal (delito o falta), el Estado ha disciplinado la investigación policial como una actividad auxiliar para restaurar y hacer efectivo el imperio del orden jurídico que se presume violado.

Los actos de investigación que cumple la policía se constituyen entonces, en un filtro, a través del cual se canaliza mucha de la información respecto de la noticia criminis que sirve al resto de los operadores jurídicos.

En términos generales la policía es un órgano público instituido por el Estado de Derecho que bajo la dirección del Ministerio Público (art. 193 ord. 3º Cn.), auxilia a la administración de justicia en la efectiva actuación del derecho penal y en la tutela del ordenamiento jurídico en general.

La investigación auxiliar de la policía, tiende a investigar aquellos delitos y faltas de acción pública ( en los que se comprenden los perseguibles a instancia particular (art. 26 C Pr. Pn) y se exceptúan los de acción privada (art. 28 C Pr. Pn.)

#### ❖ **Función de la Policía de Investigación.**

**Art. 239** La Policía, por iniciativa propia, por denuncia o por orden del fiscal, procederá a investigar los delitos de acción pública, a impedir que los hechos cometidos sean llevados a consecuencias ulteriores, a identificar y aprehender a los autores, recogerá las pruebas y demás antecedentes necesarios para fundar la acusación o el sobreseimiento.

Así mismo se establece que la actividad investigativa de la Policía estará subordinada a la Fiscalía General de la República.

**Art. 240.** Los Oficiales, agentes y auxiliares de la policía cumplirán sus funciones, en la investigación de los hechos punibles, bajo el control directo de los fiscales y ejecutarán las ordenes de estos y de los jueces.

### **2.3.3.3. La Dirección Funcional de la Fiscalía en la Policía.**

De acuerdo a la atribución concedida al Ministerio Público como el órgano estatal que debe de cumplir con el rol de dirigir la investigación de los delitos. (Art. 193 Cn.), este debe de asumir de una vez por todas ese papel histórico que le corresponde, por esa razón en la estructura del Código Procesal Penal el fiscal es considerado como un interfase procesal entre la actividad procesal y la actividad jurisdiccional, con el propósito de que se provoque una interacción dinámica entre los distintos operadores del sistema, que además de garantizar la eficacia de la investigación del delito, garantice también la plena vigencia de un mecanismo de control, para la debida protección de los derechos y garantías fundamentales.

Tomando como referencia precisamente el diseño de garantía del nuevo proceso penal se encuentra de tal forma estructurado que permite la labor de direccionamiento técnico- jurídico del Ministerio Público Fiscal sobre la investigación policial, se lleva a cabo proyectándose claramente sobre la base de dos aspectos fundamentales.

#### **1. Como un mecanismo de control efectivo para evitar que los actos policiales se tornen en procedimientos viciados.**

En torno a este primer aspecto el fiscal en cada caso concreto, debe de estar emitiendo reglas claras y precisas a los investigadores policiales sobre cuales son sus alcances, pero también cuales son sus limitaciones, es decir, debe de

establecer en cada caso concreto el campo de acción policial y monitorear el respeto del marco jurídico – legal, cuyo limite sencillamente no puede ser sobrepasado, so pena de las consecuencias legales o reglamentarias.

Se trata de una continua comunicación (Sin burocracia y sin formalismos), en las que se recuerda constantemente a los agentes policiales su sometimiento al principio de libertad y dignidad humana, y la preeminencia que para ellos deben tener los derechos y garantías constitucionales sobre el valor seguridad.

## **2. Como un mecanismo de orientación técnica y jurídica de los actos de investigación policial.**

El control fiscal debe expresarse mediante la orientación técnica- jurídica, de los actos de investigación policial propiamente dichos, pues la efectividad de la investigación policial a este nivel, depende sobremanera de la concurrencia de un equipo multidisciplinario, en donde el experto del derecho (fiscal) sea quien dentro del marco legal fije las reglas del juego, vigile el debido procedimiento, oriente y supervise la legalidad de los interrogatorios, la legalidad del levantamiento y custodia de la evidencia física y de las pruebas técnicas que correspondan, así como la debida ejecución de las medidas de coerción, ya sea con o sin orden judicial. En fin se trata de una labor de conjunto, de una combinación de esfuerzos y de experiencia, en donde el Ministerio Público participe activamente y tome decisiones sobre las medidas de investigación que se estimen pertinentes, sin que pueda desde luego influir en su realización o en sus resultados.

## 2.4 Marco Jurídico.

### 2.4.1 Tratamiento Constitucional

Se sabe en términos generales que la Constitución de la República representa una fuente formal del derecho, pues constituye una vertiente productora de normas a través del procedimiento de formación. Asimismo la determinación de principios generales y la potestad de crear, reformar, interpretar y derogar leyes por el órgano Legislativo por mandato de la Constitución, conducen a aceptarla como fuente principal del derecho, tal como lo dispone el artículo 121 en relación al artículo 131 ordinal 5º Cn

En ese orden de ideas, el artículo 191 Cn, dispone que el Ministerio Público será ejercido por el Fiscal General de la República entre otros funcionarios, y es a el mediante la Fiscalía General de la República que le compete la función requirente en justicia penal. De lo anterior, el autor Argentino Raúl Torres Bas afirma que “de todas sus atribuciones constitucionales, las mas importantes desde el punto de vista de las finalidades y exigencias del proceso penal, son la dirección funcional en la investigación del delito y la promoción y ejercicio de la acción penal”<sup>xii</sup>

Concretamente y aterrizando en el punto que ocupa la investigación, el artículo que se refiere al papel que debe ejercer el Ministerio Público a través de la Fiscalía General de la República está determinado en el artículo 193 ordinal 3º<sup>25</sup> el cual expresamente dice “Corresponde al Fiscal General de la República: 3º

---

<sup>25</sup> Esta disposición Constitucional fue reformada por decreto legislativo el 31 de Octubre de 1991, según decreto legislativo No 64, publicado en el D. O. No 217 Tomo 313, el 20 de Noviembre de 1991, el cual fue modificado de nuevo el 27 de Junio de 1996 por el decreto legislativo No 748, publicado en el D. O. No. 128 de fecha 10 de Julio de 1996.

Dirigir la investigación del delito con la colaboración de la Policía Nacional Civil en la forma que determine la ley”. La disposición refiere entonces que entre la Fiscalía y Policía media una relación de subordinación funcional, que manifestada Constitucionalmente requiere ser desarrollada en la legislación secundaria, a través de leyes y reglamentos.

#### **2.4.2. Tratamiento de la normativa Internacional.**

La normativa Internacional ha girado desde su evolución histórica en derredor de dos grandes sistemas Procesales: el Inquisitivo y el Acusatorio, que a la larga y como consecuencia lógica de el tratamiento que se le da en la legislación de cada país, se fue depurando hasta llegar a los sistemas mixtos y el recientemente considerado sistema Mixto Moderno.

Si bien ya se explicó en el desarrollo histórico de la legislación procesal penal, cabe determinar que los actuales Códigos en América Latina recibieron una doble influencia de estos sistemas que llegaron por distintos puntos del Continente, en el desarrollo del Siglo XIX: El Código de Instrucción Criminal de 1808 es el punto de referencia de donde parten estas vertientes que tomaron rumbos que son distintos:

Por un lado, las legislaciones con predominio del modelo acusatorio se establecieron en Alemania de 1845 a 1875 con la ordenanza penal alemana ya citada. En Italia en 1930, en Córdoba Argentina en 1939 y en Costa Rica en 1973.<sup>26</sup> El carácter específico de estos códigos radica en la distribución de funciones y facultades entre los sujetos que participan en el Proceso; en el que

---

<sup>26</sup> Las ideas tomadas en este punto, pertenecen a los apuntes de clases de Derecho Procesal Penal de Armando Antonio Serrano, dada el 25 de febrero del 2000 en la UES.

la investigación del Delito está en manos del Ministerio Público en colaboración de la Policía de Investigaciones en algunos casos y Policía Judicial en otras.

La segunda vertiente de corte inquisitivo nace en España en el período de 1872 a 1882, que es la corriente que con la ocupación hispánica en Centroamérica a finales de la colonia se hereda en países como Guatemala y El Salvador en 1886.

Esta corriente le atribuye un papel con poca autonomía de investigación y de decisión al Ministerio Público, bajo la autoridad en la investigación del Juez que instrúa la causa.

Es entonces que se crea como una legislación modelo para reformar los sistemas Procesales en América latina en 1968, con una perspectiva combinada de los sistemas entonces vigentes, a lo que se le llamó el Sistema Procesal Mixto Moderno. Este como ya se explicó en el marco doctrinario poseía dos fases diferenciadas. Una de tipo secreto en lo que corresponde a la etapa de instrucción en el que las pruebas recabadas y las diligencias de investigación corresponden en algunos casos al Ministerio Público.

Al final y luego de diversos intentos por implementarlo en diversos estados del continente americano, es adoptado por países como Guatemala en 1994, Paraguay en 1998, Ecuador en 1998, Chile en 1998 y en El Salvador en 1998.

En el plano internacional, pero orientado a el marco regulatorio que promueve la Organización de las Naciones Unidas cabe destacar que existe lo que se conoce como las “Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los Fiscales”, que se crearon para asistir a los Estados miembros en la definición de el perfil ideal de los agentes fiscales, garantizando la imparcialidad, eficacia, equidad de los mismos dentro del proceso penal.

El fundamento radica en preceptos básicos de igualdad ante la ley, presunción de inocencia, juicio previo consagrada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley aprobada por la Asamblea General en su resolución 34/169 de diciembre de 1979, los Congresos Sexto y Séptimo de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, la Declaración sobre los Principios Fundamentales de justicia para las víctimas de los Delitos y abuso de poder entre otros.

Entre los criterios establecidos se encuentran:

- ❖ La idoneidad, formación y adecuada calificación de los fiscales, así como la exclusión de elementos de discriminación para designar a tales agentes, como el sexo, la religión, el idioma, la opinión política entre otras.
- ❖ Dentro del proceso penal se le ordena a que desempeñen un papel activo dentro del procedimiento, supervisando la investigación de los Delitos y la legalidad de estos, ser imparciales, firmeza y prontitud; respetando la dignidad humana y los derechos de quienes entran al ámbito de acción Penal. Todo esto lo harán con una estricta separación de las funciones judiciales.
- ❖ No iniciarán o continuarán un procedimiento cuando una investigación imparcial demuestre que la acusación es infundada, es decir, que cuando en el transcurso de las investigaciones no quede fehacientemente demostrado que existen méritos para la persecución esta no se llevará a cabo debido a que solo se cubrirá dentro del ámbito de acción penal aquellos hechos que realmente constituyen delitos.

### **2.4.3. Tratamiento en la Legislación Secundaria**

#### **Código Procesal Penal**

A nivel de legislación secundaria, se debe citar primordialmente el actual Código Procesal Penal<sup>27</sup> en el que se establecen las reglas de funcionamiento de la dirección funcional de la investigación del delito.

Así el Art. 83.1 Pr Pn. indica que le corresponde a la Fiscalía dirigir la investigación de los delitos y promover la acción penal ante los jueces y tribunales, el Art. 84.1 Pr Pn indica que la Fiscalía dirigirá los actos iniciales de investigación y los de la policía velando por el estricto cumplimiento de la ley . el Art. 85 Pr Pn atribuye poderes coercitivos por los que se podrá solicitar información, requerir la colaboración de empleados y funcionario públicos, ordenar detenciones administrativas con la colaboración de la policía.

En las diligencias iniciales de investigación se manifiesta con mayor claridad cual debe ser el perfil de esa dirección. El Art. 238 Pr Pn dispone una especie de principios generales de actuación del fiscal en la investigación del delito que van desde iniciar la investigación tan pronto se tenga conocimiento de un hecho punible, extender la investigación a pruebas de cargo y de descargo, realizar actos para preservar elementos definitivos e irreproducibles así como extender la investigación a hechos que soliciten el imputado o su defensor a fin de aclarar el hecho y su situación. El Art. 239 Pr Pn se refiere a que la actuación policial estará determinada por la dirección del la Fiscalía y salvo que se trate de casos de urgencia lo hará por iniciativa propia, informando al fiscal en el

---

<sup>27</sup> El Código procesal penal fue aprobado por la Asamblea Legislativa el 4 de diciembre de 1996, por el D.L. No 904, y publicado en el D O No 11, Tomo 334, con fecha del 20 de Enero de 1997. su entrada en vigencia según fue dispuesto en el artículo 455 Pr Pn fue el 20 de Abril de 1998.

plazo máximo de ocho horas de los delitos que llegue a su conocimiento. Art. 244 Pr Pn.

Una disposición que puede considerarse como fundamental en la dirección funcional es el Art. 240 Pr Pn que indica que los oficiales y agentes de la policía cumplirán sus funciones de investigación de hechos punibles bajo el control de los fiscales y ejecutarán las ordenes de estos y de los jueces. El Fiscal que dirige la investigación podrá requerir en cualquier momento las actuaciones de la policía o fijarle un plazo para que su conclusión.

De estas consideraciones el Manual de Derecho Procesal Penal anteriormente citado explica que este código representa “la redefinición político criminal del Sistema de investigaciones del Delito en el Nuevo Código Procesal Penal”<sup>xiii</sup>

### **Ley Orgánica del Ministerio Público**

La Ley orgánica del Ministerio Público<sup>28</sup> tiene como objeto el establecer de forma específica cuales son las funciones y atribuciones que le corresponden al Fiscal General de la República, y los otros funcionarios que componen esta institución pero que en este momento no se citan pues no son parte del objeto de estudio. (Anexo 1)

En la materia de dirección funcional de la investigación del delito, el artículo 3 de la Ley establece las atribuciones de la Fiscalía General de la República, en su apartado 3.3 dispone que le corresponde dirigir funcionalmente desde la etapa policial dirigir la investigación de los hechos criminales y la recabación de pruebas que han de someterse a la jurisdicción penal, a fin de velar por el estricto cumplimiento de los procedimientos legales. La dirección la ejercerá el

---

<sup>28</sup> La Ley Orgánica del Ministerio Público fue creada por el DL No 603 de fecha 4 de marzo de 1952 y publicada en el DO No 54 Tomo 154.

Fiscal General de la República personalmente o por medio de sus agentes auxiliares.

El art. 5 por su parte indica la distribución de la Fiscalía en virtud del poder de decisión que tienen, así está considerados el Fiscal General de la República, los Fiscales Adjuntos el Secretario General, los jefes de División, los jefes de las fiscalías regionales, y de los departamentos y secciones. De igual manera el art. 6 dispone que la Fiscalía General cuenta con una Unidad Técnica especializada en la investigación del Delito.

#### *Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil*

La Ley orgánica de la Policía Nacional Civil<sup>29</sup> tiene como objeto la regulación específica de la estructura, funciones y régimen interno de la PNC, pero para el punto que ocupa la investigación, el enfoque está en el art. 10, el cual dispone que la distribución obedece a un orden jerárquico, dentro del cual está en primer lugar el director general, los subdirectores operativos, el subdirector general de gestión y las divisiones correspondientes.

De estas divisiones, la que corresponde a la investigación del delito es la División de Investigación Criminal (DIC), y en el art. 13 de la ley en análisis se expresa que la División de Investigación Criminal actuará bajo la dirección funcional de la Fiscalía General de la República, investigando los hechos criminales y obteniendo pruebas que sirvan para identificar a los presuntos responsables de los mismos.

---

<sup>29</sup> La Ley Orgánica de la PNC fue creada por DL 269, con fecha del 13 de junio de 1992

Otra de las divisiones de la policía que actúa bajo la dirección funcional de la Fiscalía es la División Antinarcoáticos (DAN), pero no se ampliará en esta pues el objeto de investigación está delimitado a los delitos contra la vida.

#### **2.4.4 Tratamiento Reglamentario.**

##### **Reglamento relativo a la Dirección Funcional de la Fiscalía General de la República en la Policía Nacional Civil.**

En líneas generales, este reglamento tiene como objeto desarrollar los términos en los que la Fiscalía General de la República va a materializar la atribución constitucional de dirigir a la PNC en la investigación del Delito.

En su art, 3 delimita la dirección funcional a dos divisiones: La División de Investigación Criminal (DIC) y la División Antinarcoáticos (DAN) pudiendo ser extensiva a otras divisiones al interior de la Policía cuando realicen labores de investigación de los delitos.

El art. 5 menciona que siendo el Fiscal General el designado constitucionalmente, puede este por la obvia distribución de funciones que hay en el interior de la misma delegar sus atribuciones de dirección en la investigación a los agentes auxiliares.

El art. 6 por su parte, atribuye a la FGR en la promoción y dirección, la cual se realizará girando instrucciones a los jefes de las Divisiones mencionadas en el art. 3, para que se dicten y ejecuten la providencias del caso y se le informe oportunamente de los resultados obtenidos. ( lo que debe entenderse como una relación jerárquica de mando en donde para hacer posible la promoción de la acción debe apoyarse en las instancias administrativas de investigación)

El art. 7 le designa el papel de supervisión en las investigaciones, realizando señalamientos concretos, objetando, modificando y reorientando jurídicamente la misma.

El art. 8 y 9, le confiere en participar y controlar la investigación, pudiendo designar uno o varios investigadores para el caso, pudiendo sustituirlo señalando motivadamente las causas cuando así lo considere.

El ar. 10 permite que se realice la complementación de las investigaciones, cuando al mismo se le comunique que esta ya finalizó, y bajo su valoración considera que está incompleta o que es jurídicamente deficiente, pudiendo ordenar la ampliación o complemento de las investigaciones, señalando concretamente en que puntos debe hacerse.

El art.11 le confiere la potestad valorativa de promocionar la acción penal, pues concede que a través de su entendimiento y bajo las evidencias recabadas sea el quien decida si el caso debe o no ser sometido a los tribunales.

#### **2.4.5 Jurisprudencia**

**Sentencia pronunciada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de en el proceso de Hábeas Corpus, dictada el 15 de mayo de 1996.**

Respecto al Proceso Penal en contra de JOSÉ CANDELARIO CONTRERAS, por el delito de posesión y tenencia de droga, este acudió a la Sala tras interponer el recurso de revisión en contra de la resolución emitida por la Cámara de lo Penal de la Primera Sección de Oriente.

La Policía Nacional Civil y no la División Antinarcoáticos como lo demanda la ley reguladora de las actividades relativas a las drogas en su art. 10 literal "o", en el procedimiento policial de investigación, allanó, capturó, decomisó e instruyó diligencias extrajudiciales del caso en mención, sin informar a la FGR pues el agente fiscal se apersonó cuando las diligencias extrajudiciales se encontraban ya en sede jurisdiccional, violándose de esta manera los capítulos II Y III del Reglamento de la Dirección Funcional de la Fiscalía General de la República en la Policía Nacional Civil.

En base también al art. 137 Pr Pn y al mencionado 10 "o" de la LRARL en donde se faculta exclusivamente a la DAN a proceder en la investigaciones penales referidos a las drogas. La delegación de la PNC de la Colonia Milagro de la Paz en el Departamento de San Miguel en consecuencia no estaba facultada para realizar el allanamiento. En todo caso, de estar facultada para realizarlo, en virtud del mandato Constitucional del art. 193 ord 3º la División Antinarcoáticos y toda División de la Policía Nacional Civil que realice actividades de investigación de los delitos debe de sujetarse a la dirección funcional de la FGR, y en todo caso de tratarse de diligencias de extrema urgencia, comunicarle las mismas en un término prudencial y no cuando las mismas ya se encuentren en sede judicial.

Es por lo tanto que la resolución emitida por la Sala de lo Constitucional resuelve:

- a. Revocase la Resolución emitida por la Cámara delo Penal de la Primera Sección de Oriente.
- b. Póngase en libertad al favorecido.
- c. Devuélvase los autos al tribunal de origen.

**Sentencia pronunciada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el Proceso de Hábeas con fecha del 23 de enero de 1996.**

**Referencia 2-B-96.**

Respecto al proceso Constitucional iniciado a favor de Miriam Elizabeth de Cruz y otros, detenidos por los delitos de falsedad material y falsedad de certificaciones, puestos a la orden del Juez sexto de lo penal y segundo de Hacienda respectivamente.

En su consideraciones la Sala alude en el literal b al rol Constitucional que deben desempeñar la FGR y la PNC, citando el art. 193 ord 3º Cn en la atribución de la Fiscalía de dirigir la investigación, en relación del art. 13 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, en el que se expresa que la policía actuará bajo la dirección funcional de la Fiscalía General de la República en lo que respecta a hechos criminales, reunir pruebas pertinentes, etcétera.

En el caso en mención, la División de Investigación Criminal de la PNC no ha cumplido con esa disposición Constitucional, pues según consta en los folios 263, 267, 270, 288 y 292 del proceso en estudio, la DIC realizó una serie de diligencias, incluso cambiando la calidad de imputados a testigos en el proceso sin la autorización correspondiente; sin la dirección de la fiscalía en la investigación.

Una vez concluidas estas diligencias, el jefe de la Unidad de Investigación de la DIC solicitó al Fiscal General de la República nombrar agentes fiscales específicos cuando el caso estaba prácticamente cerrado en sede policial

Lo peor del caso es que el Fiscal a folios 282 con fecha posterior solicita que se le tenga por parte en la investigación, acto completamente criticado y rechazado

por la Sala de lo Constitucional pues en esto se invierten los papeles, por ello la dirección funcional no ha sido respetada.

En consecuencia de lo anterior y fundamentalmente por la infracción a la norma Constitucional sobre la Dirección Funcional en la investigación del Delito que la Sala ordena poner en libertad al imputado. (Anexo 2)

#### **2.4.6. Derecho Comparado**

En lo correspondiente al Derecho comparado, ya se anticipó que si bien hay una discusión en afirmar el origen de el Ministerio Público en Roma o en Grecia en sus respectivas legislaciones, se partirá de la concepción de el Código Francés de 1808, en donde al Ministerio Público ya adquiere una identidad, pero en su incipiente función aún no se le otorga la dirección de la investigación, pues su tarea es requerir y vigilar por el cumplimiento de la legalidad en el proceso.

La Ley del 20 de Mayo al 1 de Junio de 1863, le permite una mayor iniciativa de actuación al fiscal al ser este quien trasladar al detenido a juicio inmediatamente, presentándolo a la primera audiencia del Tribunal desde la Policía correccional. De ahí la acción pública queda monopolizada en la Fiscalía.

La Ley de enjuiciamiento Penal Española del 17 de Septiembre de 1882 representa el bastión mas importante del modelo inquisitivo de juzgamiento. En su art, 859 no especifica ningún procedimiento para que el órgano de acción pública prepare sus requerimientos, y le permite la acción pública no solo al ofendido sino a todo el pueblo según quedó escrito en los arts. 270 al 101. La legislación Penal Italiana le otorga a la Fiscalía la iniciativa de la acción pública

y la dirección en la investigación de la supuesta violación de un derecho violado.

Esta dirección en la actividad investigativa a manos del Fiscal es confirmada por las leyes de 1913 y el Código de 1930 .

La Ordenanza Penal Alemana del 1 de febrero de 1877 también se rige por el modelo acusatorio al otorgar el monopolio de la acción al Ministerio Público . en este cuerpo normativo no se puede iniciar un proceso sin la provocación de la Fiscalía. En materia de investigación, la Fiscalía puede iniciarla al tener conocimiento ya sea por denuncia, acusación o de oficio y tiene la facultad de promover o no la acción jurisdiccional si esta lo considera pertinente materializándolo a través de un requerimiento, caso contrario poseía la facultad de cerrar el proceso con la debida Fundamentación.

## **CAPÍTULO 3: HIPÓTESIS DE TRABAJO.**

### **3.1. Presentación de la Hipótesis.**

#### **3.1.1. Formulación y Explicación de la Hipótesis.**

“La eficacia de la dirección funcional de la Fiscalía General de la República como medio de control de los procedimientos policiales en el área metropolitana de San Salvador en el período 1998-2001 ha demostrado ser mínima; esto se debe principalmente a que los agentes fiscales no participan activamente en la etapa de investigación del Delito, limitándose a controlar la legalidad después de realizadas las diligencias policiales ”.

#### **Explicación de la Hipótesis.**

**Mínima eficacia de la dirección funcional:** Significa que la Fiscalía General de la República al no apegarse completamente al rol que la Constitución y las leyes secundarias le confieren en la investigación del delito tiene como consecuencia que diversos procedimientos y diligencias iniciales de investigación adolezcan de serias deficiencias.

**Etapa de Investigación:** Conjunto de actos y diligencias de carácter preliminar que tienen como objetivo el recolectar elementos de prueba para determinar la culpabilidad o inocencia de las personas a quienes se les atribuyen delitos, y que se desarrolla con la dirección de la Fiscalía y la ejecución de los organismos especializados de la Policía.

**Control de la legalidad:** Deberá entenderse en el sentido de la función que realiza el agente Fiscal en regular y limitar la actuación de la policía a las garantías y derechos de carácter constitucional y la preeminencia que ello debe tener en las actuaciones que realicen. En esa misma medida, se refiere al control de los procedimientos, los cuales deben estar apegados a los distintos cuerpos normativos aplicables, tales como el Código Procesal Penal, el Reglamento de la Dirección Funcional de la FGR en la PNC entre otros.

**Diligencias Policiales:** Conjunto de actuaciones de los oficiales y agentes de la policía que se refieren a la práctica de investigación para reunir y asegurar los elementos de convicción y evitar la fuga y ocultación de sospechosos, bajo la dirección fiscal, documentando sus actos y cumpliendo con las formalidades legales para tal efecto, tales como asentarlos en actas, dejar constancia de las instrucciones de Jueces y Fiscales, entre otros requisitos.

### **3.1.2 Extremos de prueba de la Hipótesis.**

En este punto, se van a determinar la causa, el efecto y el vínculo causal de esta hipótesis, que será congruente con el marco de análisis y correspondiente al problema de investigación.

**Primer extremo (efecto):** Ha existido una mínima eficacia de la dirección funcional de la Fiscalía General de la República como medio de

control de los procedimientos policiales en el área metropolitana de San Salvador en el período 1998-2001.

**Segundo extremo (causa):** El agente fiscal no participa activamente en la etapa de investigación, limitándose a controlar la legalidad una vez realizadas las diligencias policiales.

**Tercer extremo (vínculo causal):** La mínima eficacia de la dirección funcional de la Fiscalía General de la República como medio de control de los procedimientos policiales se ha debido principalmente a la ausencia o participación pasiva del Fiscal en la etapa de investigación, limitándose a controlar la legalidad de las diligencias policiales.

### **3.1.3. Fundamentación de la Hipótesis.**

**Primer extremo: “Ha existido una mínima eficacia de la dirección funcional que ejerce la Fiscalía General de la República como medio de control de los procedimientos policiales”**

Tal como se expuso en el marco de análisis en opinión de jueces y otros agentes del sistema judicial<sup>30</sup>regularmente existen problemas en la conservación de la escena del crimen, deficiencias en el criterio de recolección de testimonios, problemas en la cadena de custodia de la prueba, falta de un correcto de criterio en la selección de diligencias

---

<sup>30</sup> Membreño, Ricardo y otro. “El Control Judicial de la investigación Criminal”, FESPAD, página 8.

iniciales, irregularidades en los registros y allanamientos, actas policiales defectuosas e irregulares que se presentan en los procesos judiciales.

Por otra parte, en el informe presentado por la Fiscalía del total de casos recibidos en la Regional de San Salvador, en el año 2000 de 6171 casos que llegaron a audiencia inicial, tan solo 3205 llegaron a audiencia preliminar. Eso significa que a parte de aquellos casos de criterios de oportunidad, sobreseimiento por falta de mérito en la imputación, faltas y otras circunstancias que son propias del proceso y no se pueden incluir en la deficiente dirección funcional de la Fiscalía, hay muchos de esos 2966 casos que se caen en la fase de instrucción por el mal manejo de diligencias iniciales de investigación y que conllevan a la nulidad del proceso o a la desestimación de pruebas fundamentales en la imputación de los delitos. De igual manera en el período de enero a agosto del año 2001 el total de casos que llegaron a audiencia inicial fueron 3018, pasando a audiencia preliminar 1985, en lo que cabe el análisis mencionado.

**Segundo extremo: “El agente fiscal no participa en la etapa de investigación, limitándose a controlar la legalidad una vez realizadas las diligencias policiales.”**

De acuerdo a la información y a los datos recabados existe una causa primordial que condiciona las investigaciones desde que inician hasta que llegan a la primera audiencia y esta es **la ausencia del Fiscal en la orientación y guía de los procedimientos policiales**. Se considera que esta es una causa que incide en la realidad al interior del sistema penal,

y que va en contra de los principios constitucionales y legales correspondientes, y esto se respalda a través de información confiable tal como lo es las investigaciones de FESPAD, en las que como ya se determinó reflejan una ausencia de protagonismo del agente del Ministerio Público quedando relegada su función a ser un mero vigilante de la legalidad del resultado de las actuaciones policiales. En esta entrevista hecha por la Fundación ya citada, la mayor parte de jueces indagados respondieron que la actitud mas habitual en la operatoria cotidiana entre Fiscales y Policías es que la Policía determina las diligencias a realizar y el Fiscal controla la legalidad de sus actuaciones. De igual manera cuando se les preguntó cual de los actores del proceso penal tiene mayor peso en el rumbo de las investigaciones, coincidieron que son los Jueces, luego la Policía y por último la Fiscalía la que determina el rumbo de las investigaciones.

En opinión de los investigadores esto está determinado por dos situaciones que en conjunto han condicionado el papel de la Fiscalía en la investigación del delito: El arraigo de los Fiscales y los distintos agentes del sistema al modelo penal anterior (de predominancia inquisitiva) y la distribución de causas por Fiscal que le hace difícil la tarea de conocer y dirigir las investigaciones que se le asignan.

Como fundamento de lo anterior, se puede citar los ejemplos planteados en el marco coyuntural en el que se menciona que de los casos de mayor relevancia en la actualidad nacional, la Policía ha actuado con autodeterminación de la facultad de decidir que diligencia realizar, como en el caso Katia Miranda, o asimismo la actitud continua de atribuirse

exclusivamente los logros de ciertos casos en los que ha habido resultados positivos. En el otro ámbito, se debe mencionar que existe una carga de trabajo en sede Fiscal que da una clara idea que dar seguimiento a las investigaciones que se le presentan resulta muy difícil. De acuerdo al informe de la Fiscalía General de la República en el período de enero a noviembre del año 2001, en la Unidad de delitos contra la vida e integridad física se recibieron 2411 casos, de los que repartidos entre los 27 fiscales asignados a dicha unidad corresponde a 89 casos como promedio.

Las dos anteriores circunstancias son consideradas como factores determinantes para que el fiscal desde que inició la vigencia del actual código procesal penal no haya asumido aún su papel tal y como lo ordena la ley.

**Tercer extremo (el vínculo causal): “La mínima eficacia de la dirección funcional de la Fiscalía General de la República como medio de control de los procedimientos policiales se ha debido principalmente a la ausencia o a la participación pasiva del Fiscal en la etapa de investigación, limitándose a controlar la legalidad de las diligencias policiales.”**

A través de lo que anteriormente se ha expresado, se puede decir que se ha demostrado que existe deficiencias en la dirección funcional ejercida en la investigación del Delito y que existe ausencia del Fiscal en la etapa de investigación deformando su actuación a ser un vigilante de la

legalidad de los resultados que no se involucra con el protagonismo exigido por la ley en la dirección de la investigación.

Ahora corresponde probar que entre una y otra hay una relación de causa y efecto:

Se sabe que para que exista una etapa de investigación sana y correctamente ejecutada se requiere de la existencia de varios presupuestos: La existencia de un ente capaz e independiente que dirija y coordine la investigación y la existencia de una evaluación posterior que fiscalice la legalidad de lo actuado.

De lo anterior, de acuerdo a lo expuesto solo se cumple en la realidad uno de esos presupuestos, que es la función calificadora del fiscal de los procedimientos policiales realizados; pero no se concreta en la mayoría de los casos una coordinación previa entre director y ejecutor de la investigación, lo que hace imposible hablar de eficiencia en la investigación misma.

Los datos recabados en el año 2000 y enero a agosto 2001 reflejan que del total de casos ingresados en audiencia inicial, 6171 en el 2000 y 3018 en el 2001, tan solo 814 en el 2000 y 589 en el 2001 llegaron a vista pública. En ese mismo período se tiene que hubo la necesidad de reestructurar a la FGR por razones de malos resultados, tal como se explica en los marcos de referencia y si se llega a comparar la cantidad de casos promedio asignados por Fiscal en las distintas unidades (147 en delitos contra la vida y patrimonio, 267 en la Unidad de hurto y robo de automotores, 198 en patrimonio privado) reflejan que hay una relación proporcional entre el ausentismo de fiscales coordinando las diligencias

de investigación y un promedio de 13% al 15% de casos que logran pasar a Vista Pública, indican en cierta medida deficiencia en el manejo de la etapa de investigación.

Es por ello que se concluye que:

**“A menor participación del Fiscal en la etapa de investigación limitándose tan solo a controlar la legalidad, menor eficacia de la dirección funcional como medio de control de los procedimientos policiales.”**

#### **3.1.4 Contextualización de la Hipótesis**

La respuesta alternativa ya planteada se encuentra inmersa en una realidad a la que pertenece, y que se compone de otras causas y efectos que hacen que el problema de investigación sea ciertamente complejo.

**3.1.4.1. Factores Precedentes:** Siendo el conjunto de factores que se encuentran detrás de la variable causal temporalmente antecediéndole; en esta investigación en particular se considera que son:

- a. El arraigo de los Fiscales y los distintos agentes del sistema al modelo penal anterior de predominancia inquisitiva.
- b. La limitada existencia de los recursos humanos de la Fiscalía por caso.

**3.1.4.2. Factores Consecuentes:** Se considera que el efecto de la relación causal de la hipótesis principal es a su vez por la relación dialéctica del problema, causa de otras variables que dependen de esta. Así se consideran:

- a. La desestimación de procesos por adolecer de nulidades.
- b. La inseguridad de la ciudadanía en el Sistema Penal.

- c. Continuas reformas a la legislación penal en lo referente a la investigación del Delito.
- d. Continuos procesos de depuración en la Fiscalía General de la República.

**3.1.4.3. Factores Intervinientes:** Son consideradas como causas secundarias que rodean la hipótesis principal y que se consideran hipótesis alternativas.

- a. La falta de capacidad de investigación de personal de la Fiscalía General de la República.
- b. La mala distribución de los recursos materiales orientados mas a gastos administrativos.
- c. Política Criminal de la Fiscalía General de la República .

**3.1.4.4. Factores subsecuentes:** Se consideran que son efectos que se producen por la causa principal de la hipótesis planteada.

- a. La tendencia de la Fiscalía a deslegitimar el papel de los jueces.
- b. Reformas presupuestarias a la Fiscalía General de la República.
- c. Mayor protagonismo de Jueces y Policías en la orientación de la investigación.

**3.1.4.5 Factores coexistentes:** Sugiere una relación de asociación o covarianza de los factores consecuentes con la variable dependiente:

- a. A mayor ineficacia de la dirección funcional de la Fiscalía General de la República como medio de control de los procedimientos policiales, mayor número de casos desestimados por adolecer de nulidades.
- b. A mayor ineficacia de la dirección funcional de la Fiscalía General de la República como medio de control de los procedimientos policiales, mayor inseguridad de la población en el sistema penal.

- c. A mayor ineficacia de la dirección funcional de la Fiscalía General de la República como medio de control de los procedimientos policiales, mayor cantidad de procesos de depuración del personal de la institución.

### **3.2. Operacionalización de la Hipótesis.**

**3.2.1. Variables e indicadores:** En este punto se va a simplificar y reducir el grado de abstracción de la hipótesis así planteada, en indicadores que permitan la comprobación de la misma en términos claros y sencillos.

**Variable independiente:** Ausencia o participación pasiva de fiscales en la etapa de investigación limitándose a controlar la legalidad de los procedimientos policiales.

**Variable dependiente:** Mínima eficacia de la dirección funcional de la Fiscalía General de la República como medio de control de los procedimientos policiales.

**Indicadores:** Entendidos como conceptos e índices que permiten descomponer la variable en sus elementos básicos de carácter concreto y verificable.

#### **Indicadores de la variable independiente.**

X1. Insuficientes o inadecuadas instrucciones respecto a las diligencias a realizar por parte de la Fiscalía General de la República hacia la Policía Nacional Civil.

X2 Escasa dirección técnica en el desarrollo mismo de las actividades de investigación.

X3. Limitada comunicación entre la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil en la etapa de investigación.

X4. Mecanismos de dirección limitados y poco funcionales.

X5 La Policía Nacional Civil determina con autonomía las diligencias que debe realizar.

### **Indicadores de la variable dependiente.**

Y1 Alto número de diligencias y actividades de investigación que adolecen de deficiencias y vicios.

Y2 Alto número de diligencias que no son las adecuadas (Pertinentes) al caso en cuestión.

Y3 Considerable cantidad de diligencias de investigación que concluyen en sobreseimiento o absolución de imputados debido a la deficiente etapa de investigación.

Y4 Continuas reformulaciones de los jueces respecto al rumbo de las investigaciones

Y5 Alto porcentaje de casos en los que se da la delegación tácita de la dirección de las investigaciones quedando a cargo de la PNC

### **3.2.2. Relaciones entre indicadores**

De los tipos de relaciones que pueden existir entre los indicadores, están las relaciones causales y funcionales.

Las relaciones causales son aquellas en las que entre un indicador y otro existe como su nombre lo indica la relación causa-efecto, por lo que una es el factor precedente del otro.

- El Alto número de diligencias y actividades de investigación que adolecen de deficiencias y vicios (Y1) se debe principalmente a la Deficiencia de las instrucciones respecto a las diligencias a realizar por parte de la Fiscalía General de la República hacia la Policía Nacional Civil (X1)
- El Alto número de diligencias que no son las adecuadas (Pertinentes) al caso en cuestión (Y2) se debe principalmente a la Escasa dirección técnica en el desarrollo mismo de las actividades de investigación (X2)
- La Considerable cantidad de diligencias de investigación que concluyen en sobreseimiento o absolución de imputados debido a la deficiente etapa de investigación (Y3) se debe principalmente a Limitada comunicación entre la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil en la etapa de investigación (X3)
- Las Continuas reformulaciones de los jueces respecto al rumbo de las investigaciones (Y4) se deben principalmente a Mecanismos de dirección limitados y poco funcionales que la Fiscalía General de la República tiene en las investigaciones (X4)
- Un Alto porcentaje de casos en los que se da la delegación tácita de la dirección de las investigaciones quedando a cargo de la PNC (Y5) se debe principalmente a que La Policía Nacional Civil determina con autonomía las diligencias que debe realizar (X5)

### 3.2.3. Técnicas de verificación

En este apartado se mencionan los medios de investigación que servirán para recolectar la investigación:

- ❖ La **fente documental** en la que se va a recolectar publicaciones, memorias, cuadros estadísticos, informes que permitan conocer a mayor profundidad la realidad de las instituciones Fiscal y Policial.
- ❖ Para las **fuentes reales** se realizarán entrevistas a informantes claves, como el Jefe de la División de Investigación Criminal de la PNC, al Fiscal General de la República y a el Jefe de la Regional de San Salvador de la Unidad de Delitos contra la vida. Se entrevistarán jueces para conocer la opinión de los administradores de Justicia sobre esta problemática. Asimismo se realizarán encuestas a personal de las unidades respectivas como Fiscales auxiliares, agentes policiales de la DIC, defensores públicos, entre otros.

### Selección de Muestra

En el desarrollo de las investigaciones se ha considerado seleccionar un grupo representativo del sistema Penal, con el fin que los resultados que se obtengan puedan reflejar cual es la conducta que tiene la dirección funcional en la práctica de las investigaciones.

El marco territorial de la investigación como ya se ha explicado es el Área Metropolitana de San Salvador, y es en ese límite que se ha hecho la siguiente selección

Así se tienen:

**A. Jueces:** Dentro de los funcionarios judiciales se han seleccionado un total de veinte a veinticinco funcionarios judiciales.

**Jueces de Paz:** De ese Universo se han tomado como muestra funcionarios que tengan competencia en el sector Norte, sector Sur, sector Este, sector Oeste y aquellos que geográficamente se encuentren en el Centro del Área Metropolitana de San Salvador.

**Jueces de Instrucción:** Los cuales se tomarán al azar, debido a que todos se encuentran ubicados en el Centro Judicial Isidro Menéndez.

**Jueces de Sentencia:** Igualmente serán considerados aleatoriamente del total de Jueces de Sentencia con competencia en el Área Metropolitana de San Salvador.

**B. Fiscales:** Se seleccionaran de veinte a veinticinco fiscales auxiliares con competencia de actuaciones en el Área Metropolitana de San Salvador. Así mismo se indagará al Jefe del Departamento de Delitos en General.

**C. Policías:** Al igual que en la selección de la muestra de los Jueces de Paz, se han tomado como muestra delegaciones repartidas en el marco territorial, una del sector Norte, una del sector Sur, una del sector Este, una del sector Oeste y una que geográficamente se encuentre en el Centro del Área Metropolitana de San Salvador. En cada una de las

delegaciones se seleccionarán cinco agentes que las representarán. Así mismo se indagará con el Jefe de la División de Investigación Criminal.

**D. Defensores y Procuradores:** En este punto se seleccionarán de veinte a veinticinco personas entre defensores particulares que laboren en el territorio mencionado e igual número de Procuradores auxiliares con competencia en el Área Metropolitana de San Salvador.

**E. Especialistas:** Se han considerado un grupo de cinco especialistas en el área del Derecho Procesal Penal, y con conocimientos en particular sobre la Dirección Funcional de la Investigación del Delito para que brinden su opinión respecto a cual es el papel actual de los agentes del sistema que actúan en el.

## **CAPÍTULO 4. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.**

### **4.1 Presentación de Resultados**

En este acápite se desarrollará la parte descriptiva del presente capítulo, pues se presentará y explicará de forma cuantitativa, concreta y con representación gráfica los resultados que se han obtenido al probar la Hipótesis de Trabajo.

En este sentido se dividirá este en una sección en la que presentará los cuadros y las gráficas de los resultados obtenidos dentro de la investigación y a continuación en una sección distinta se explicarán los cuadros y gráficos presentados.

#### **4.1.1. Cuadros y Gráficas**

Los resultados obtenidos en la fase de investigación de campo se han tabulado en cuadros y gráficos en los que será posible considerar con una mayor claridad cual ha sido el comportamiento de los mismos a la luz de la muestra que fue seleccionada.

En primer lugar serán presentados los cuadros que comprenden las respuestas obtenidas en los instrumentos de Encuesta, la cual reflejarán los resultados totales que se han percibido de los grupos de Jueces, Fiscales, Policías, Defensores Públicos y Particulares, y luego los resultados obtenidos en la Entrevista que se utilizó para recabar datos de especialistas en la materia, en donde como se anticipó en su momento se ha privilegiado la calidad por encima de la cantidad de la información.

Cabe mencionar que se ha incorporado en el capítulo de anexos (Anexo 3), unos cuadros complementarios que facilitarán la comprensión y análisis del producto obtenido, en los que será posible examinar con mayor precisión las respuestas brindadas por los grupos de agentes del sistema penal, y considerar estas a la luz de el papel que desempeñan en la fase de investigación de los hechos Delictivos.

**PREGUNTAS 1X Y 1Y**

**A) ENCUESTA**

**CUADRO DE FRECUENCIA DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTA 1X**

¿CÓMO CALIFICARÍA LAS INSTRUCCIONES QUE GIRA LA FGR  
A LA PNC AL DIRIGIR LA INVESTIGACIONES DE LOS HECHOS DELICTIVOS?

Combinación de Respuestas	TOTAL	% (PARCIAL)	% (TOTAL)
CLARAS Y SUFICIENTES	27	23.48	
PARCIALMENTE CLARAS Y SUFICIENTES	35	30.43	
VAGAS E INSUFICIENTES	27	23.48	
NO GIRA INSTRUCCIONES	26	22.61	
<b>Totales</b>	<b>115</b>	<b>100.00</b>	

**CUADRO DE FRECUENCIA DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTA 1Y**

¿CÓMO CALIFICARÍA LA CALIDAD DE LAS INVESTIGACIONES  
REALIZADAS EN LA PERSECUCIÓN DEL DELITO?

Combinación de Respuestas	TOTAL	% (PARCIAL)	% (TOTAL)
ALTAMENTE PERJUDICADAS	39	33.91	
MEDIANAMENTE PERJUDICADAS	44	38.26	
MÍNIMAMENTE PERJUDICADAS	25	21.74	
DE GRAN CALIDAD	7	6.09	
<b>Totales</b>	<b>115</b>	<b>100.00</b>	

**B) ENTREVISTA**

**CUADRO DE FRECUENCIA DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTA 1X**

¿CÓMO CALIFICARÍA LAS INSTRUCCIONES QUE GIRA LA FGR  
A LA PNC AL DIRIGIR LA INVESTIGACIONES DE LOS HECHOS DELICTIVOS?

Combinación de Respuestas	TOTAL	% (PARCIAL)	% (TOTAL)
CLARAS Y SUFICIENTES	0	0.00	
PARCIALMENTE CLARAS Y SUFICIENTES	1	20.00	
VAGAS E INSUFICIENTES	4	80.00	
NO GIRA INSTRUCCIONES	0	0.00	
<b>Totales</b>	<b>5</b>	<b>100.00</b>	

**CUADRO DE FRECUENCIA DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTA 1Y**

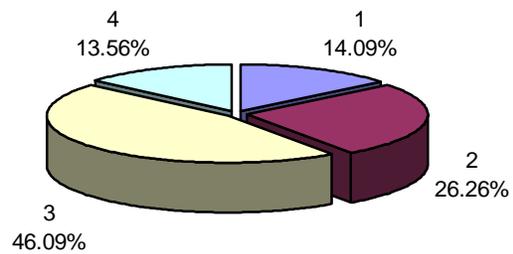
¿CÓMO CALIFICARÍA LA CALIDAD DE LAS INVESTIGACIONES  
REALIZADAS EN LA PERSECUCIÓN DEL DELITO?

Combinación de Respuestas	TOTAL	% (PARCIAL)	% (TOTAL)
ALTAMENTE PERJUDICADAS	4	80.00	
MEDIANAMENTE PERJUDICADAS	1	20.00	
MÍNIMAMENTE PERJUDICADAS	0	0.00	
DE GRAN CALIDAD	0	0.00	
<b>Totales</b>	<b>5</b>	<b>100.00</b>	

### PREGUNTA 1X

	% (ENC)	% (ENT)	% (TOTAL)
1	14.09	0.00	14.09
2	18.26	8.00	26.26
3	14.09	32.00	46.09
4	13.56	0.00	13.56
	60.00	40.00	100.00

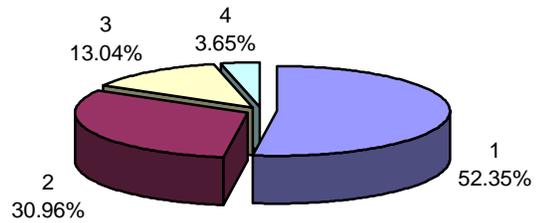
### PREGUNTA 1X



### PREGUNTA 1Y

	% (ENC)	% (ENT)	% (TOTAL)
1	20.35	32.00	52.35
2	22.96	8.00	30.96
3	13.04	0.00	13.04
4	3.65	0.00	3.65
	60.00	40.00	100.00

### PREGUNTA 1Y



**PREGUNTAS 2X Y 2Y**

**A) ENCUESTA**

**CUADRO DE FRECUENCIA DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTA 2X**

¿Recibe la Policía Nacional Civil dirección tecnico - jurídica por parte de la Fiscalía General de la República en el momento de realizar las diligencias de investigación?

Combinación de Respuestas	TOTAL	% (PARCIAL)	% (TOTAL)
SIEMPRE	24	20.87	12.52
ALGUNAS VECES	33	28.70	17.22
POCAS VECES	45	39.13	23.48
NUNCA	13	11.30	6.78
Totales	115	100.00	60.00

**CUADRO DE FRECUENCIA DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTA 2Y**

¿ Cómo calificaría la pertinencia de las diligencias realizadas en el desarrollo de la etapa de investigación?

Combinación de Respuestas	TOTAL	% (PARCIAL)	% (TOTAL)
PERTINENTES Y ADECUADAS AL CASO	30	26.09	15.65
MEDIANAMENTE PERTINENTES	64	55.65	33.39
IMPERTINENTES Y NO ADECUADAS	21	18.26	10.96
Totales	115	100.00	60.00

**B) ENTREVISTA**

**CUADRO DE FRECUENCIA DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTA 2X**

¿Recibe la Policía Nacional Civil dirección tecnico - jurídica por parte de la Fiscalía General de la República en el momento de realizar las diligencias de investigación?

Combinación de Respuestas	TOTAL	% (PARCIAL)	% (TOTAL)
SIEMPRE	0	0.00	0.00
ALGUNAS VECES	0	0.00	0.00
POCAS VECES	0	0.00	0.00
NUNCA	5	100.00	40.00
Totales	5	100.00	40.00

**CUADRO DE FRECUENCIA DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTA 2Y**

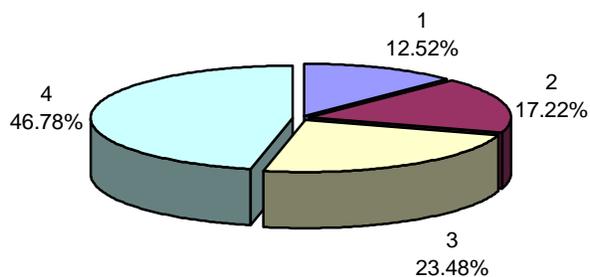
¿ Cómo calificaría la pertinencia de las diligencias realizadas en el desarrollo de la etapa de investigación?

Combinación de Respuestas	TOTAL	% (PARCIAL)	% (TOTAL)
PERTINENTES Y ADECUADAS AL CASO	0	0.00	0.00
MEDIANAMENTE PERTINENTES	2	40.00	16.00
IMPERTINENTES Y NO ADECUADAS	3	60.00	24.00
Totales	5	100.00	40.00

### PREGUNTA 2X

	% (ENC)	% (ENT)	% (TOTAL)
1	12.52	0.00	12.52
2	17.22	0.00	17.22
3	23.48	0.00	23.48
4	6.78	40.00	46.78
	60.00	40.00	100.00

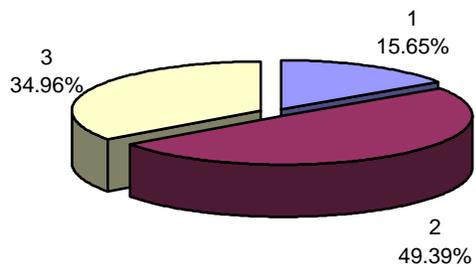
### PREGUNTA 2X



### PREGUNTA 2Y

	% (ENC)	% (ENT)	% (TOTAL)
1	15.65	0.00	15.65
2	33.39	16.00	49.39
3	10.96	24.00	34.96
	60.00	40.00	100.00

### PREGUNTA 2Y



**PREGUNTAS 3X Y 3Y**

**A) ENCUESTA**

**CUADRO DE FRECUENCIA DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTA 3X**

¿CÓMO CALIFICARÍA LA COMUNICACIÓN QUE EXISTE ENTRE LA FGR  
Y LA PNC EN EL TRANCURSO DE LAS INVESTIGACIONES?

Combinación de Respuestas	TOTAL	%	
EXPEDITA	14	12.17	
ALGO EXPEDITA	40	34.78	
POCO EXPEDITA	42	36.52	
NO HAY COMUNICACIÓN	19	16.52	
Totales	<b>115</b>	<b>100.00</b>	

**CUADRO DE FRECUENCIA DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTA 3Y**

EN SU OPINIÓN ¿ CUAL SERÍA EL PORCENTAJE DE PROCESOS QUE CONCLUYEN SOBRESIEDO  
O ABSUELTOS A CAUSA DE DEFICIENCIAS EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN?

Combinación de Respuestas	TOTAL	%	
ALTO PORCENTAJE	36	31.30	
CONSIDERABLE PORCENTAJE	55	47.83	
MÍNIMO PORCENTAJE	24	20.87	
NO HAY PROCESOS AFECTADOS POR DEFICIENCIAS.	0	0.00	
Totales	<b>115</b>	<b>100.00</b>	

**B) ENTREVISTA**

**CUADRO DE FRECUENCIA DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTA 3X**

¿CÓMO CALIFICARÍA LA COMUNICACIÓN QUE EXISTE ENTRE LA FGR  
Y LA PNC EN EL TRANCURSO DE LAS INVESTIGACIONES?

Combinación de Respuestas	TOTAL	%	
EXPEDITA	0	0.00	
ALGO EXPEDITA	3	60.00	
POCO EXPEDITA	1	20.00	
NO HAY COMUNICACIÓN	1	20.00	
Totales	<b>5</b>	<b>100.00</b>	

**CUADRO DE FRECUENCIA DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTA 3Y**

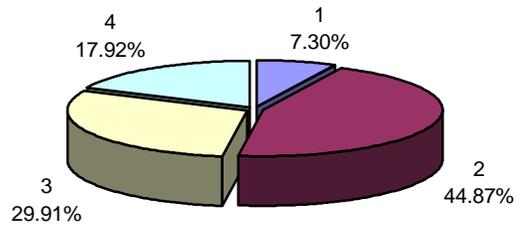
EN SU OPINIÓN ¿ CUAL SERÍA EL PORCENTAJE DE PROCESOS QUE CONCLUYEN SOBRESIEDO  
O ABSUELTOS A CAUSA DE DEFICIENCIAS EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN?

Combinación de Respuestas	TOTAL	%	
ALTO PORCENTAJE	3	60.00	
CONSIDERABLE PORCENTAJE	2	40.00	
MÍNIMO PORCENTAJE	0	0.00	
NO HAY PROCESOS AFECTADOS POR DEFICIENCIAS.	0	0.00	
Totales	<b>5</b>	<b>100.00</b>	

### PREGUNTA 3X

	% (ENC)	% (ENT)	% (TOTAL)
1	7.30	0.00	7.30
2	20.87	24.00	44.87
3	21.91	8.00	29.91
4	9.92	8.00	17.92
	60.00	40.00	100.00

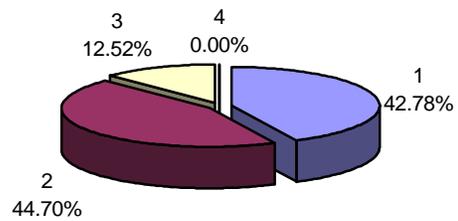
### PREGUNTA 3X



### PREGUNTA 3Y

	% (ENC)	% (ENT)	% (TOTAL)
1	18.78	24.00	42.78
2	28.70	16.00	44.70
3	12.52	0.00	12.52
4	0.00	0.00	0.00
	60.00	40.00	100.00

### PREGUNTA 3Y



**PREGUNTAS 4X Y 4Y**

**A) ENCUESTA**

**CUADRO DE FRECUENCIA DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTA 4X**

¿CÓMO CALIFICARÍA LOS MECANISMOS DE DIRECCIÓN QUE UTILIZA LA FISCALÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN DEL DELITO?

Combinación de Respuestas	TOTAL	%	%(TOTAL)
EFICIENTES Y FUNCIONALES	28	24.35	14.61
POCO EFICIENTES Y FUNCIONALES	35	30.43	18.26
DEFICIENTES Y DISFUNCIONALES	38	33.04	19.83
NO HAY MECANISMOS	14	12.17	7.30
<b>Totales</b>	<b>115</b>	<b>100.00</b>	<b>60.00</b>

**CUADRO DE FRECUENCIA DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTA 4Y**

¿CON QUE FRECUENCIA LOS JUECES DEBEN REDEFINIR O  
REFORMULAR LAS INVESTIGACIONES QUE SE LES PRESENTAN?

Combinación de Respuestas	TOTAL	%	%(TOTAL)
CON GRAN FRECUENCIA	43	37.39	22.43
CON ALGUNA FRECUENCIA	39	33.91	20.35
CON POCA FRECUENCIA	25	21.74	13.04
NO LO HACEN	8	6.96	4.17
<b>Totales</b>	<b>115</b>	<b>100.00</b>	<b>60.00</b>

**B) ENTREVISTA**

**CUADRO DE FRECUENCIA DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTA 4X**

¿CÓMO CALIFICARÍA LOS MECANISMOS DE DIRECCIÓN QUE UTILIZA LA FISCALÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN DEL DELITO?

Combinación de Respuestas	TOTAL	%	%(TOTAL)
EFICIENTES Y FUNCIONALES	0	0.00	0.00
POCO EFICIENTES Y FUNCIONALES	1	20.00	8.00
DEFICIENTES Y DISFUNCIONALES	3	60.00	24.00
NO HAY MECANISMOS	1	20.00	8.00
<b>Totales</b>	<b>5</b>	<b>100.00</b>	<b>40.00</b>

**CUADRO DE FRECUENCIA DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTA 4Y**

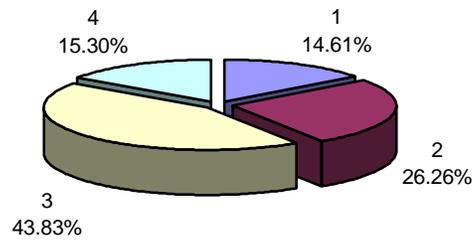
¿CON QUE FRECUENCIA LOS JUECES DEBEN REDEFINIR O  
REFORMULAR LAS INVESTIGACIONES QUE SE LES PRESENTAN?

Combinación de Respuestas	TOTAL	%	%(TOTAL)
CON GRAN FRECUENCIA	5	100.00	40.00
CON ALGUNA FRECUENCIA	0	0.00	0.00
CON POCA FRECUENCIA	0	0.00	0.00
NO LO HACEN	0	0.00	0.00
<b>Totales</b>	<b>5</b>	<b>100.00</b>	<b>40.00</b>

**PREGUNTA 4X**

	% (ENC)	% (ENT)	% (TOTAL)
1	14.61	0.00	14.61
2	18.26	8.00	26.26
3	19.83	24.00	43.83
4	7.30	8.00	15.30
	60.00	40.00	100.00

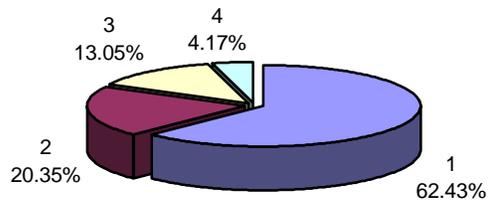
**PREGUNTA 4X**



**PREGUNTA 4Y**

	% (ENC)	% (ENT)	% (TOTAL)
1	22.43	40.00	62.43
2	20.35	0.00	20.35
3	13.05	0.00	13.05
4	4.17	0.00	4.17
	60.00	40.00	100.00

**PREGUNTA 4Y**



**PREGUNTAS 5X Y 5Y**

**A) ENCUESTA**

**CUADRO DE FRECUENCIA DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTA 5X**

EN SU OPINIÓN ¿CON QUE GRADO DE AUTONOMÍA ACTÚA LA POLICÍA NACIONAL CIVIL  
PARA DETERMINAR LAS DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN QUE REALIZA?

Combinación de Respuestas	TOTAL	%	%(TOTAL)
ABSOLUTA	38	33.04	19.83
RELATIVA	65	56.52	33.91
POCA	9	7.83	4.70
NINGUNA	3	2.61	1.57
Totales	115	100.00	60.00

**CUADRO DE FRECUENCIA DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTA 5Y**

EN SU OPINIÓN ¿CON QUE FRECUENCIA SE DA LA DELEGACIÓN TÁCITA DE LA DIRECCIÓN  
FUNCIONAL DE LAS INVESTIGACIONES A CARGO DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL?

Combinación de Respuestas	TOTAL	%	%(TOTAL)
CON GRAN FRECUENCIA	40	34.78	20.87
CON ALGUNA FRECUENCIA	49	42.61	25.57
CON POCA FRECUENCIA	19	16.52	9.91
NO SE DA EL FENÓMENO	7	6.09	3.65
Totales	115	100.00	60.00

**B) ENTREVISTA**

**CUADRO DE FRECUENCIA DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTA 5X**

EN SU OPINIÓN ¿CON QUE GRADO DE AUTONOMÍA ACTÚA LA POLICÍA NACIONAL CIVIL  
PARA DETERMINAR LAS DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN QUE REALIZA?

Combinación de Respuestas	TOTAL	%	%(TOTAL)
ABSOLUTA	4	80.00	32.00
RELATIVA	1	20.00	8.00
POCA	0	0.00	0.00
NINGUNA	0	0.00	0.00
Totales	5	100.00	40.00

**CUADRO DE FRECUENCIA DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTA 5Y**

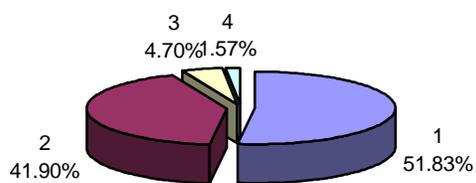
EN SU OPINIÓN ¿CON QUE FRECUENCIA SE DA LA DELEGACIÓN TÁCITA DE LA DIRECCIÓN  
FUNCIONAL DE LAS INVESTIGACIONES A CARGO DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL?

Combinación de Respuestas	TOTAL	%	%(TOTAL)
CON GRAN FRECUENCIA	5	100.00	40.00
CON ALGUNA FRECUENCIA	0	0.00	0.00
CON POCA FRECUENCIA	0	0.00	0.00
NO SE DA EL FENÓMENO	0	0.00	0.00
Totales	5	100.00	40.00

### PREGUNTA 5X

	% (ENC)	% (ENT)	% (TOTAL)
1	19.83	32.00	51.83
2	33.90	8.00	41.90
3	4.70	0.00	4.70
4	1.57	0.00	1.57
	60.00	40.00	100.00

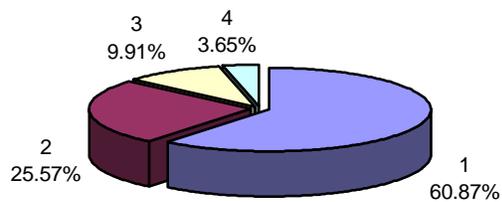
### PREGUNTA 5X



### PREGUNTA 5Y

	% (ENC)	% (ENT)	% (TOTAL)
1	20.87	40.00	60.87
2	25.57	0.00	25.57
3	9.91	0.00	9.91
4	3.65	0.00	3.65
	60.00	40.00	100.00

### PREGUNTA 5Y



#### **4.1.2. Explicación de los Cuadros y Gráficas.**

##### **Parte 1: La Dirección Funcional como determinante de la calidad de las investigaciones**

##### **Pregunta 1X: ¿Cómo calificaría las instrucciones que gira la Fiscalía General de la República a la Policía Nacional Civil al dirigir las Investigaciones de los Hechos Delictivos?**

El objeto de esta pregunta era el de evaluar las instrucciones giradas por los Agentes Fiscales, como director de la dirección de las investigaciones de los hechos delictivos como causa posible de la buena o mala calidad de las investigaciones.

##### *Encuesta*

Respecto a esta pregunta, tal como se aprecia en el **Cuadro 1x ENCUESTA**, el 30.43% de los encuestados considera que estas son parcialmente claras y suficientes, seguido de un 23.48% que contestaron que estas son vagas e insuficientes y un 22.61% que opinó que no se giran instrucciones en la fase de investigación. Respecto a quienes opinan que si existe claridad y suficiencia por parte del Director de la Investigación en el momento en el que se giran las directrices de la investigación constituyen el 23.48% (27 personas de las cuales 17 son Fiscales, según se comprueba en el cuadro en el anexo 3 (1x 1y)).

De lo anterior se concluye que menos de una cuarta parte de los encuestados considera que las instrucciones giradas por la Fiscalía General de la República a la Policía Nacional Civil con el fin de dar persecución de los hechos delictivos, capturar responsables, determinar las diligencias correspondientes; entre otros

lineamientos son claras y suficientes por si mismas para realizar las investigaciones.

Un enorme porcentaje que equivaldría al **76.52%** considera que las instrucciones giradas son parcialmente claras y suficientes (30.43%), vagas e insuficientes (23.48%) o no se giran instrucciones (22.61%), por lo que esta bastante definido que no existe en opinión de los encuestados una adecuada y bien definida línea de instrucciones por parte de la Fiscalía al momento de investigar los hechos delictivos.

#### *Entrevista*

Los entrevistados en esta pregunta, coincidieron en un 80% que las instrucciones giradas por la Fiscalía General de la República en las investigaciones son vagas e insuficientes, mientras que el 20% restante considera que estas son parcialmente claras y suficientes como puede observarse en el **Cuadro 1X ENTREVISTA.**

Puede interpretarse entonces que la totalidad de los entrevistados considera que no hay una suficiente y precisa línea de instrucciones giradas por los Agentes Fiscales en el desarrollo de las investigaciones.

### **GRÁFICO 1X**

Al combinar los resultados obtenidos en los instrumentos utilizados, como ya se explicó se le asignó un valor distinto a cada uno; siendo el de la Encuesta el 60% y el de la Entrevista 40%, obteniendo de la unión de ambos un producto el cual se denominará el Resultado Total.

Es sobre este Resultado que se construyó el **GRÁFICO 1X** el cual refleja que el **85.91%** de las respuestas se orientó a **determinar que las instrucciones giradas no son claras y suficientes.**

**Pregunta 1y: ¿Cómo calificaría la calidad de las investigaciones realizadas en la persecución del Delito ?**

El objeto de esta pregunta era el de evaluar la calidad de las investigaciones que llevan a cabo los agentes del sistema (FGR / PNC) como efecto posible de la buenas o malas instrucciones giradas por la Fiscalía General de la República.

*Encuesta*

Respecto a esta pregunta, tal como se aprecia en el **Cuadro 1y ENCUESTA**, el 38.26% de los encuestados considera que estas son medianamente perjudicadas por deficiencias y vicios, seguido de un 33.91% que contestaron que estas son Altamente perjudicadas por Deficiencias y Vicios.

Respecto a quienes opinan que las investigaciones se ven mínimamente perjudicadas por Deficiencias y Vicios configuran el 21.74%, y aquellos que opinan que son de gran calidad pues no adolecen de Deficiencias o Vicios 6.09%; puede inferirse que estos ven en las indagaciones realizadas una integridad de las mismas en donde no hay perjuicios por ilegalidades en su ejecución.

De lo anterior se concluye que un 27.83% que **apenas supera una cuarta parte** de los encuestados consideran que las investigaciones gozan de una calidad suficiente para que el proceso no se vea afectado por deficiencias en esta fase por deficiencias y vicios.

Al contrario, un gran porcentaje que equivale al **72.71%** consideran que el índice de investigaciones considerablemente afectadas por Deficiencias y Vicios. (33.91% Altamente perjudicadas y 38.26% Medianamente perjudicadas)

#### *Entrevista*

Los entrevistados en esta pregunta, coincidieron en un 80% que la calidad de las investigaciones se ven Altamente Perjudicadas por Deficiencias y Vicios, mientras que el 20% restante considera que estas se ven medianamente Afectadas por Deficiencias y Vicios como puede observarse en el **Cuadro 1Y ENTREVISTA.**

Puede interpretarse entonces que la totalidad de los entrevistados considera que Existe una clara afectación de las investigaciones por Deficiencias y Vicios en esta etapa.

### **GRÁFICO 1Y**

Al combinar los resultados obtenidos en los instrumentos utilizados, como ya se explicó se le asignó un valor distinto a cada uno; siendo el de la Encuesta el 60% y el de la Entrevista 40%, obteniendo de la unión de ambos un producto el cual se denominará el Resultado Total.

Es sobre este Resultado que se construyó el **GRÁFICO 1Y** el cual refleja que el **83.31%** de las respuestas se orientó a determinar que las investigaciones se ven considerablemente afectadas por Deficiencias y Vicios en esta etapa.

**Parte 2: la dirección técnico jurídico como factor determinante de la pertinencia de las diligencias de investigación**

**Pregunta 2X: ¿Recibe la Policía Nacional Civil dirección técnico – jurídico por parte de la Fiscalía General de la República en el momento de realizar las diligencias de investigación?**

El objeto de esta pregunta era el de evaluar el conjunto de lineamientos necesarios que debe ordenar la Fiscalía en la investigación de un hecho delictivo, como presupuesto necesario de las pertinentes y conducentes diligencias seleccionadas para recabar evidencia.

*Encuesta*

Respecto a esta pregunta, tal como se aprecia en el **Cuadro 2x ENCUESTA**, el 39.13% de los encuestados considera que pocas veces se recibe dirección técnico - jurídico, seguido de un 28.70% que contestaron que algunas veces reciben dirección técnico - jurídico y un 11.30% que opinaron que no nunca reciben dirección técnico – jurídico. Respecto a quienes opinan que si existe dirección técnico –jurídico es un 20.87.

De lo anterior se concluye que menos de una cuarta parte de los encuestados considera que siempre la PNC recibe dirección técnico – jurídico cuando se realizan las indagaciones.

Un enorme porcentaje que equivaldría al **79.13%** considera que algunas veces, pocas veces o nunca recibe dirección técnico – jurídico.

*Entrevista*

Los entrevistados en esta pregunta, coincidieron en un 100% que nunca la PNC recibe dirección técnico – jurídico por la Fiscalía General de la República en las investigaciones

## **Cuadro 2X ENTREVISTA.**

Puede interpretarse entonces que la totalidad de los entrevistados considera que la Policía Nacional Civil no recibe dirección técnico – jurídico al momento de realizar las investigaciones por los Agentes Fiscales, situación en la que al confrontar sus respuestas coincidieron en que cuando existe algún control legal de sus diligencias este es posterior de sus actividades, ya que en el transcurso de las mismas es la Policía Nacional Civil mediante sus Divisiones especializadas la que tiene total autonomía.

## **GRÁFICO 2X**

Al combinar los resultados obtenidos en los instrumentos utilizados, como ya se explicó se le asignó un valor distinto a cada uno; siendo el de la Encuesta el 60% y el de la Entrevista 40%, obteniendo de la unión de ambos un producto el cual se denominará el Resultado Total.

Es sobre este Resultado que se construyó el **GRÁFICO 2X** el cual refleja que el **87.48%** de las respuestas se orientó a determinar que la PNC no recibe dirección tecnico jurídico por la FGR en el momento de realizar las investigaciones.

## **Pregunta 2y: ¿Cómo calificaría la pertinencia de las diligencias realizadas en el desarrollo de la etapa de investigación?**

El objeto de esta pregunta era el de evaluar si la investigación no adolece de vicios o dificultades en los medios probatorios que entran al proceso penal, desde el levantamiento de actas hasta los medios que se seleccionan para probar una imputación, como consecuencia de el factor 2x.

### *Encuesta*

Respecto a esta pregunta, tal como se aprecia en el **Cuadro 2y ENCUESTA**, el 55.65% de los encuestados considera que las diligencias son medianamente pertinentes y adecuadas al caso, seguido de un 18.26% que contestaron que estas impertinentes y no adecuadas al caso.

Respecto a quienes opinan que las investigaciones son pertinentes y adecuadas al caso un 26.09% apoya esta determinación.

De lo anterior se concluye que un 26.09% que apenas supera una cuarta parte de los encuestados consideran que las investigaciones son pertinentes y adecuadas Al contrario, un gran porcentaje que equivale al **73.91%** consideran que las investigaciones existen problemas en la pertinencia de los medios de prueba

### *Entrevista*

Los entrevistados en esta pregunta, coincidieron en un 60% que son impertinentes las diligencias realizada y un 40% considera que son medianamente pertinentes y adecuadas al caso, como puede observarse en el **Cuadro 2Y ENTREVISTA**.

Puede interpretarse entonces que la totalidad de los entrevistados considera que en las diligencias realizadas existe una clara afectación en la pertinencia de las investigaciones, que se materializa con mediana o total impertinencia.

## **GRÁFICO 2Y**

Al combinar los resultados obtenidos en los instrumentos utilizados, como ya se explicó se le asignó un valor distinto a cada uno; siendo el de la Encuesta el

60% y el de la Entrevista 40%, obteniendo de la unión de ambos un producto el cual se denominará el Resultado Total.

Es sobre este Resultado que se construyó el **GRÁFICO 2Y** el cual refleja que el **84.95%** de las respuestas se orientó a determinar que en las diligencias de investigación existen problemas de pertinencia o muchas veces inadecuadas lo cual dificulta el ingreso de los elementos probatorios al sistema.

**Parte 3: La comunicación entre el director y el ejecutor de las investigaciones como determinante de los sobreseimientos o absoluciones por deficiencias en la fase de investigación**

**Pregunta 3X: ¿Cómo calificaría la Comunicación que existe entre la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil en el transcurso de las investigaciones?**

El objeto de esta pregunta era el de evaluar el nivel de acercamiento entre las instituciones que por mandato legal y Constitucional están obligadas a estar en permanente intercambio de información, como causa posible de la exoneración de imputados a raíz de deficiencias en la fase de investigación.

*Encuesta*

Respecto a esta pregunta, tal como se aprecia en el **Cuadro 3x ENCUESTA**, el 36.52% de los encuestados consideró que la comunicación es poco expedita, pues se estimó que la información no se traslada con fluidez y eficiencia, agregando a esto el 16.52% que contestó que en su opinión no existe una comunicación fluida y eficiente. Respecto a quienes opinan que si existe una comunicación que permite que las instituciones puedan intercambiar

información valiosa y así cumplir con las investigaciones un 34.78% estimó que la comunicación es algo expedita, pues aún con dificultades manifiestas se ponen de acuerdo mientras un 12.17% respondió que esta es expedita.

En conclusión el **53.04%** de los encuestados, estimó que existen deficiencias en la comunicación de las instituciones, no solo en el hecho que no se comunican con la debida fluidez que se necesita, sino que en tanto si haya intercambio de información esta no es de un carácter eficaz para poner en marcha las relaciones de subordinación que deben existir, dando a entender que en ocasiones esa comunicación se limita a un simple acto informativo de que fue lo que se realizó por parte de la Policía Nacional Civil, quedando la Fiscalía con la única participación de avalar las diligencias realizadas.

#### *Entrevista*

Los entrevistados en esta pregunta, tuvieron al igual que en la encuesta posiciones encontradas ya que un 60% estimó que aún con dificultades y limitantes propias de las condiciones actuales de ambas instituciones, la comunicación entre ambas es un tanto expedita, mientras que un 40% considera esta poco expedita o no hay comunicación **Cuadro 3X ENTREVISTA.**

### **GRÁFICO 3X**

Al combinar los resultados obtenidos en los instrumentos utilizados, como ya se explicó se le asignó un valor distinto a cada uno; siendo el de la Encuesta el 60% y el de la Entrevista 40%, obteniendo de la unión de ambos un producto el cual se denominará el Resultado Total.

Es sobre este Resultado que se construyó el **GRÁFICO 3X** el cual refleja que un 52.17% considera que la comunicación entre ambas instituciones es algo expedita (44.87%) o expedita (7.30%). Un preocupante **47.83%** piensa que hay problemas en la fluidez, eficiencia y buena disposición de la información entre ambas instituciones.

**Pregunta 3y: En su opinión ¿Cuál sería el porcentaje de procesos que concluyen en sobreseimientos o absoluciones a causa d deficiencias en la etapa de investigación ?**

El objeto de esta pregunta era el de evaluar las consecuencias negativas de una mala etapa de investigación materializadas en absoluciones o sobreseimientos de imputados como una posible consecuencia de la deficiente comunicación entre las instituciones que le dan persecución al Delito.

#### *Encuesta*

Respecto a esta pregunta, tal como se aprecia en el **Cuadro 3Y ENCUESTA**, el 47.83.% de los encuestados (casi la mitad de ellos) considera que un considerable porcentaje de procesos terminan absolviendo o sobreseyendo imputados, no por salidas alternativas al mismo como puedan ser la conciliación, reparación integral del daño o criterios de oportunidad; sino por deficiencias en la etapa de investigación que terminan perjudicando las imputaciones hechas, y un 31.30% estima que ese fenómeno se da en Alto Porcentaje.

Respecto a quienes opinan que es mínimo el porcentaje de procesos perjudicados está el 20.87% (24 personas contestaron de esta manera, 12 de

ellos son Fiscales según el cuadro 3.1 Ver Anexo 3). Ninguna persona contestó que los Procesos no se ven afectados por Deficiencias en la etapa de investigación

De lo anterior se concluye que, un gran porcentaje que equivale al **79.13%** consideran los Procesos penales se ven seriamente afectados por las deficiencias que existe por parte de los agentes encargados de la investigación del Delito en la etapa de investigación, y que se traduce en sobreseimiento o absolución de imputados.

#### *Entrevista.*

Los entrevistados en esta pregunta, coincidieron en un 60% que es alto el porcentaje de procesos perjudicados, mientras que el 40% restante considera que este hecho se da en una considerable proporción **Cuadro 3Y ENTREVISTA.**

Puede interpretarse entonces que la totalidad de los entrevistados considera que Existe una clara afectación de las investigaciones por Deficiencias y Vicios en esta etapa.

### **GRÁFICO 3Y**

Al combinar los resultados obtenidos en los instrumentos utilizados, como ya se explicó se le asignó un valor distinto a cada uno; siendo el de la Encuesta el 60% y el de la Entrevista 40%, obteniendo de la unión de ambos un producto el cual se denominará el Resultado Total.

Es sobre este Resultado que se construyó el **GRÁFICO 3Y** el cual refleja que el **87.41%** de las respuestas se orientó a determinar que el porcentaje de

absoluciones y sobreseimientos por deficiencias en la etapa de investigación es considerable o alto.

**Parte 4: Los actuales mecanismos de Dirección Funcional como determinante de las frecuentes observaciones que deben hacer los jueces en el rumbo de las investigaciones**

**Pregunta 4X: ¿Cómo calificaría los Mecanismos de dirección que utiliza la Fiscalía General de la República en la etapa de Investigación del Delito?**

El objeto de esta pregunta era el de evaluar los medios logísticos y técnicos de la Fiscalía cuando gira instrucciones en la persecución de los hechos delictivos como causa posible de la desaprobación que los jueces hacen a las diligencias presentadas por parte de el Ministerio Público al reformular el rumbo de las investigaciones.

*Encuesta*

Respecto a esta pregunta, tal como se aprecia en el **Cuadro 4x ENCUESTA**, el 30.43% consideran que son poco eficientes y funcionales, es decir que su utilización instruye muy poco a los agentes policiales de investigación sobre la selección de diligencias a realizar, el 33.04% piensan que estos mecanismos no constituyen directriz alguna al momento de realizar estas indagaciones y el 12.17% piensa que en la realidad no se aplican medios logísticos y técnicos por parte de la Fiscalía cuando asume el trabajo de dirigir a la Policía. Quienes opinan que si se aplican con funcionalidad y eficiencia mecanismos especializados por parte del Ministerio Público cuando gira instrucciones

configuran el 24.35% de los encuestados (De las 28 personas que contestaron de esta manera 19 son Fiscales, ver anexo 3 (4x 4y))

De lo anterior se concluye que menos de una cuarta parte de los encuestados estima que si existen mecanismos de dirección logísticos y técnicos que permiten que las investigaciones sean llevadas con eficiencia y funcionalidad.

Un enorme porcentaje que equivaldría al **75.64%** considera que los no hay eficiencia y funcionalidad en los medios y mecanismos que la Fiscalía utiliza al girar instrucciones, teniendo en cuenta en este enorme porcentaje aquellos que contestaron que ni siquiera existen estos mecanismos.

#### *Entrevista*

Los entrevistados en esta pregunta, coincidieron en un 20% que los mecanismos son poco eficientes y funcionales, el 60% los ve deficientes y disfuncionales mientras que el 20% restante considera que no existen tales mecanismos según se comprueba en el **Cuadro 4X ENTREVISTA**.

Puede interpretarse entonces que la totalidad de los entrevistados al igual que la mayoría los encuestados piensa que no hay eficiencia y funcionalidad en los mecanismos de Dirección que utiliza la Fiscalía General de la República.

### **GRÁFICO 4X**

Al combinar los resultados obtenidos en los instrumentos utilizados, como ya se explicó se le asignó un valor distinto a cada uno; siendo el de la Encuesta el 60% y el de la Entrevista 40%, obteniendo de la unión de ambos un producto el cual se denominará el Resultado Total el cual es el que se tomará en cuenta para el análisis final.

Es sobre este Resultado que se construyó el **GRÁFICO 4X** el cual refleja que el **85.39%** de las respuestas se orientó a **determinar que los mecanismos de Dirección utilizados por la FGR en la persecución del Delito no son eficientes y funcionales.**

**Pregunta 4y: ¿Con que frecuencia los jueces deben redefinir o reformular las investigaciones que le les presentan?**

El objeto de esta pregunta era el de examinar la regularidad con la que los Jueces debe dar un nuevo rumbo a las investigaciones de los hechos delictivos, ya sea ordenando nuevas diligencias, recomendando la consideración de ciertos hechos como efecto posible de la los resultados obtenidos en la investigación orientada por los mecanismos de Dirección que aplica el Ministerio Público.

*Encuesta*

Respecto a esta pregunta, tal como se aprecia en el **Cuadro 4y ENCUESTA**, el 37.39% de los encuestados considera que es muy frecuente que se de este fenómeno, seguido de un 33.91% que contestaron que es regular y se dan con alguna frecuencia.

Respecto a quienes opinan que con poca frecuencia los jueces redefinen o reformulan las investigaciones componen el 21.74% y aquellos que opinan que no se hacen estas reformulaciones son el 6.96%.

De lo anterior se concluye que un 28.70% piensa que la reformulación o redefinición del rumbo de las investigaciones no es una práctica común en los tribunales.

Al contrario, un gran porcentaje que configura el **71.30%** estima que la redefinición o reformulación de las investigaciones por parte de los jueces es cotidiana y muy frecuente.

#### *Entrevista*

Los entrevistados en esta pregunta, coincidieron en su totalidad que es con gran frecuencia que lo jueces reorienten las investigaciones debido a las deficientes o insuficientes diligencias de investigación que se les presentan tal como aparece en el **Cuadro 4Y ENTREVISTA**.

### **GRÁFICO 4Y**

Al combinar los resultados obtenidos en los instrumentos utilizados, como ya se explicó se le asignó un valor distinto a cada uno; siendo el de la Encuesta el 60% y el de la Entrevista 40%, obteniendo de la unión de ambos un producto el cual se denominará el Resultado Total.

Es sobre este Resultado que se construyó el **GRÁFICO 4Y** el cual refleja que el **82.70%** de las respuestas se orientó a determinar que la redefinición o reorientación del rumbo de la investigaciones es frecuente.

**Parte 5: La Autonomía con la que la Policía Nacional Civil elige las diligencias a realizar como factor determinante de la delegación tácita de la Dirección Funcional**

**Pregunta 5X: ¿Con que grado de autonomía actúa la Policía Nacional Civil para determinar las diligencias que realiza?**

El objeto de esta pregunta era el de evaluar el nivel de libertad con que cuenta la PNC en el momento de realizar los actos iniciales de la investigación.

### *Encuesta*

Respecto a esta pregunta, tal como se aprecia en el **Cuadro 5x ENCUESTA**, el 33.04% de los encuestados considera que la autonomía es absoluta y un 56.52% afirma que es relativa la autonomía con que la PNC realiza las investigaciones y un 9.41% que opinó que poca o ninguna autonomía tiene la PNC para realizar las investigaciones.

De lo anterior se concluye que menos de una décima parte de los encuestados considera que si existe subordinación en las investigaciones tal como la Ley lo dispone de la PNC respecto a la FGR, mientras que el gran número de encuestados considera que la Policía posee una excesiva autonomía a la hora de determinar el rumbo de las investigaciones.

### *Entrevista*

Los entrevistados en esta pregunta, coincidieron en un 80% que la PNC cuenta absoluta autonomía para realizar las investigaciones, mientras que el 20% restante considera que es relativa la autonomía con que cuenta la PNC para realizar las investigaciones como puede observarse en el **Cuadro 5X**

### **ENTREVISTA.**

Puede interpretarse entonces que la totalidad de los entrevistados considera que es muy amplia la autonomía con que cuenta la PNC en la investigación del delito.

## GRÁFICO 5X

Al combinar los resultados obtenidos en los instrumentos utilizados, como ya se explicó se le asignó un valor distinto a cada uno; siendo el de la Encuesta el 60% y el de la Entrevista 40%, obteniendo de la unión de ambos un producto el cual se denominará el Resultado Total.

Es sobre este Resultado que se construyó el **GRÁFICO 5X** el cual refleja que el **93.73%** de las respuestas se orientó a **determinar que la autonomía es muy amplia con la que actúa la PNC en la investigación del delito**

**Pregunta 5y: ¿Con que frecuencia se da la delegación tácita de la dirección funcional en las investigaciones a cargo de la PNC?**

El objeto de esta pregunta era el de evaluar si al momento de la investigación la PNC de hecho asumía la diligencias.

### *Encuesta*

Respecto a esta pregunta, tal como se aprecia en el **Cuadro 5y ENCUESTA**, el 42.61% que contestaron que con alguna frecuencia se da delegación tácita, seguido de un 34.78% de los encuestados considera que con gran frecuencia se da la delegación tácita en la investigación del delito.

Respecto a quienes opinan que las investigaciones se da con poca o no se da la delegación tácita son un 22.61% y un gran porcentaje que equivale al **77.39%** considera que hay excesos. (33.91% Altamente perjudicadas y 38.26% Medianamente perjudicadas) es decir que en reglas generales si se está invirtiendo las funciones.

### *Entrevista*

Los entrevistados en esta pregunta, coincidieron en un 80% que la calidad de las investigaciones se ven Altamente Perjudicadas por Deficiencias y Vicios, mientras que el 20% restante considera que estas se ven medianamente Afectadas por Deficiencias y Vicios como puede observarse en el **Cuadro 1Y ENTREVISTA.**

Puede interpretarse entonces que la totalidad de los entrevistados considera que Existe una clara delegación tácita en regla general cuando se investigan hechos delictivos

### **GRÁFICO 5Y**

Al combinar los resultados obtenidos en los instrumentos utilizados, como ya se explicó se le asignó un valor distinto a cada uno; siendo el de la Encuesta el 60% y el de la Entrevista 40%, obteniendo de la unión de ambos un producto el cual se denominará el Resultado Total.

Es sobre este Resultado que se construyó el **GRÁFICO 5Y** el cual refleja que el **86.44%** de las respuestas se orientó a determinar una conducta común en relación a la grande y común frecuencia con la que se delega tácitamente la Dirección Funcional.

## **4.2 Análisis e Interpretación de los Resultados**

### **4.2.1 En relación a la Hipótesis de Trabajo**

Respecto a la investigación realizada se han obtenido resultados que han reflejado una realidad en el trabajo de los agentes de investigación del Delito,

en especial de aquellos que se orientan a la Fiscalía General de República en su papel Constitucional y legal de monopolizador de la acción penal las diligencias iniciales de indagación de Delitos.

Estos han sido representados gráficamente y explicados posteriormente; todos los cuales responden a contestar la pregunta fundamental que ha motivado y limitado este trabajo de Graduación: Que tan eficaz ha sido la Fiscalía General de la República para dirigir las investigaciones y permitir que los medios probatorios ingresen al Proceso Penal libres de ilegalidades y plenos de pertinencia y conducencia.

El resultado final ha sido el siguiente:

Parte 1:

*“La Dirección Funcional como determinante de la calidad de las investigaciones”*

Las instrucciones giradas por la Fiscalía General de la República al dirigir la persecución de los hechos Delictivos no han tenido claridad y suficiencia y en algunos casos no se dan (85.91%) razón por la cual la calidad de las investigaciones se ve afectada por deficiencias y vicios (83.31%)

En conclusión esta relación de los indicadores 1x y 1y se ha comprobado en un porcentaje total de **83.61%**

Parte 2:

*“La dirección técnico jurídico como factor determinante de la pertinencia de las diligencias de investigación”*

La Policía Nacional Civil por regla general en la etapa de investigación no recibe dirección Técnico - Jurídica por parte de la Fiscalía General de la República (87.48%) lo que ha generado que la selección de diligencias realizadas en esta etapa en términos de pertinencia y conducencia no sean las mas adecuadas (84.95%).

En conclusión esta relación de los indicadores 2x y 2y se ha comprobado en un porcentaje total de **86.21%**.

Parte 3:

“La comunicación entre el director y el ejecutor de las investigaciones como determinante de los sobreseimientos o absoluciones por deficiencias en la fase de investigación”

La comunicación entre la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil ha sido aceptablemente fluida y expedita, por lo que no se puede afirmar que la desconexión entre ambas instituciones (47.83%) sea la causa principal por la que un considerable porcentaje de procesos concluyen en absolución o sobreseimientos a raíz de deficiencias en la etapa de investigación (87.41%)

En conclusión esta relación de indicadores no se ha comprobado, pues si bien en una proporción total de **67.62%** hay resultados que orientan cierta relación entre ambos, existen luego de recabar y analizar estos otras causas que pueden considerarse como Principales.

Entre ellas se citan: Las carencias estructurales que posee la Fiscalía que no les permite tener agentes Fiscales en el transcurso de todas las diligencias que se les presentan (insuficiencia de personal) por lo que se descuidan un buen número de casos que llegan a su conocimiento, así como las deficiencias en la

preparación de Agentes Fiscales quienes se ha demostrado no solo en esta investigación, sino en otras fuentes que se han consultado y que se han realizado en la misma coyuntura en la que este trabajo se realizó; no poseen ese grado de especialización que se requiere en algunos procesos de contenido complejo, como aquellos relacionados al Patrimonio, Administración Financiera entre otros.

#### Parte 4

“Los actuales mecanismos de Dirección Funcional como determinante de las frecuentes observaciones que deben hacer los jueces en el rumbo de las investigaciones”

Los actuales mecanismos de Dirección que utiliza la Fiscalía adolecen de poca deficiencia y funcionalidad e incluso ha llegado a considerarse que estos no existen (85.39%) y constituyen la causa principal por la que los Jueces deben observar frecuentemente las Diligencias de Investigación que llegan a los Tribunales debiendo reorientar las investigaciones de los mismos (82.70%), determinando con esto el bajo nivel de dirección realizado por los entes encargados de tal función.

En conclusión esta relación de los indicadores 4x y 4y se ha comprobado en un porcentaje total de **84.04%**.

#### Parte 5

*“La Autonomía con la que la Policía Nacional Civil elige las diligencias a realizar como factor determinante de la delegación tácita de la Dirección Funcional”*

El alto nivel de autonomía con la que la Policía Nacional Civil determina las diligencias a realizar (93.73%) genera como efecto el fenómeno de la delegación tácita de la Dirección Funcional de las investigaciones en detrimento de la FGR quienes deben limitarse en muchos casos al control posterior de las mismas (86.44%)

En conclusión esta relación de los indicadores 5x y 5y se ha comprobado en un porcentaje total de **90.85%**.

*En Conclusión, en virtud de los resultados anteriormente expuestos se concluye que se ha comprobado la Hipótesis de Trabajo, en un Porcentaje que equivale al 82.47%.*

#### **4.2.2 Respecto a los Objetivos**

La investigación planteada también a logrado alcanzar metas planteadas al inicio de este esfuerzo que implica el logro no solo de la comprobación de la Hipótesis de trabajo, sino también la consecución de los objetivos particulares.

Entre ellos se puede afirmar que:

*Se han conocido y determinado aquellos factores que actualmente condicionan la dirección funcional de la investigación del Delito, entre los que pueden destacarse: La Participación pasiva de la Fiscalía General de la República en la etapa de investigación por limitantes de tipo humano , material y en ciertos caso*

*financieros; la deficiente capacidad que ha quedado manifiesta en diversos casos en el manejo de las investigaciones, la inversión de roles en donde la FGR parece quedar subordinada al papel ejercido por la PNC, quien una vez realizadas las Diligencias envía las mismas para un control posterior.*

*Se ha explorado en los marcos de referencia, cuales han sido los antecedentes de la Dirección Funcional de la Fiscalía General de la República; teniendo como punto medular los sistemas Procesales penales Inquisitivo, Acusatorio y Mixto, como las referencias mas importantes para determinar en que momento la Fiscalía General de la República comienza a tener un perfil autónomo en la investigación.*

*Dentro de la normativa jurídica que se ha estudiado, se puede concluir que existe un catálogo de leyes y Reglamentos claramente establecido en el Marco Jurídico y aplicado en el resto de la investigación que demuestra que como un producto intermedio se ha obtenido sintetizar el marco legal aplicable a este tema, además de haber comprobado la existencia de resoluciones emitidas por la Sala de lo Penal, en donde queda manifiesta la no operatividad de la Dirección Funcional en algunos casos que llegan a su conocimiento.*

## **CAPITULO 5: EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACION.**

Este capitulo se refiere a la forma como se hizo la investigación, por lo que su énfasis se pondrá en el aspecto metodológico del proceso de investigación y se desarrolla en las siguientes partes:

**5.1 El Proyecto de investigación:** este fue desarrollado a lo largo del Curso de Seminario de Planificación y constituyó la primera aproximación que como investigadores se logró sobre el objeto y el cual tuvo como finalidad concebir la estructura metodológica y técnica mediante la cual se llevó a cabo la investigación, lográndose explicar los elementos básicos de aproximación como cual seria el objeto a investigar, el porque y para que de la investigación y determinando el cómo y cuándo se realizaría, esta fase de la investigación comprendió dos etapas bien diferenciadas una que se refirió a la delimitación del objeto de investigación que en este caso fue “La eficacia de la dirección funcional como mecanismo de control de procedimientos policiales” y la otra comprendió el análisis del mismo.

### **5.2 EL DISEÑO DE LA INVESTIGACION.**

Esta fase se inició después de haber sido aprobado el proyecto de investigación, el diseño es una anticipación racional y probable del resultado terminal de la investigación que es la respuesta al problema y se basó en la información documental que fue seleccionada y organizada con la finalidad de describir y explicar el problema.

Las partes del diseño de investigación son el esquema del capitulo tentativo, el marco de análisis y la hipótesis de trabajo.

El capitulado tentativo sirvió como una anticipación de la posible estructura capitular del informe de investigación y a su vez sirvió de guía para la elaboración del marco de análisis y posteriormente para redactar el informe de investigación.

### **5.2.1 La Construcción del Marco de Análisis:**

El marco de análisis se fue construyendo teniendo como guía el problema y sus elementos para la búsqueda de información y a su vez para que exista una relación de pertinencia del marco de análisis.

Esta como toda investigación jurídica hecha desde una perspectiva histórico-sociológica, contiene cuatro contenidos del Marco de Análisis.

El Marco Coyuntural: es un marco de contenido eminentemente empírico, basado en los datos sobre las manifestaciones actuales del problema, los datos sobre las relaciones del problema con factores externos que giran en su entorno y que interactúan directamente en su comportamiento.

El Marco Histórico: Este también es un marco de contenido empírico y esta conformado por datos sobre los antecedentes históricos inmediatos del problema, los cuales ayudan a explicar su comportamiento actual, lo inmediato se determinó con la delimitación temporal que se hizo, así como también lo conforman aquellos datos sobre los antecedentes históricos mediatos nacionales y mundiales los cuales se refieren a la información general sobre la evolución del problema y datos sobre los antecedentes legales del problema además de los antecedentes fácticos, también contiene un recuento sobre la evolución legal del problema, este recuento se hace a nivel de los cambios

constitucionales, de la normativa internacional y de la ley secundaria incluye las relaciones de estos cambios fácticos (de orden económico, político, etc..).

El Marco Doctrinario: Esta constituido por la teoría actual escrita por los tratadistas especializados en el estudio del problema, e incluye una revisión de la evolución de las ideas sobre el problema de estudio.

El orden de contenido del marco doctrinario esta dado por los elementos del problema, los cuales se identifican cuando se hace el análisis del mismo.

### **5.2.2 La Construcción de la Hipótesis de Trabajo:**

Se buscó anticipar una respuesta para la interrogante formulada, una solución para el problema planteado para ello se construyó un marco de análisis del problema, del estudio de ese marco surgió una respuesta provisional para la interrogante, una solución tentativa al problema planteado. Esta respuesta o solución se conoce como Hipótesis de Trabajo.

Con relación al problema esta hipótesis es congruente con el marco de análisis pues se desprende directamente de su estudio así como también desde el punto de vista racional esta se fue construyendo estructuralmente siguiendo un orden lógico de lo mas general y abstracto a lo más singular y concreto.

### **5.3 LA EJECUCION DE LA INVESTIGACION.**

la investigación buscamos producir concretamente Una vez que se concluyó en cual podría ser el resultado terminal y probable de ese resultado y demostrar su grado de verdad, mediante un proceso teórico-práctico que permitió establecer la correspondencia de esa anticipación con el comportamiento real del problema que se investigó.

Esta fase se desarrolló por medio de las dos últimas etapas del proceso: la verificación o prueba de la hipótesis y al presentación de resultados.

### **5.3.1 La Prueba de la Hipótesis.**

Una vez que se elaboró la hipótesis de trabajo se procedió a su demostración. En el proceso de verificación se trató de obtener información más específica, concreta y precisa que nos permitió acercarnos lo más posible a la respuesta real del problema. En esta etapa de verificación se puso mayor énfasis en la información de campo contrario a la construcción del marco de análisis donde el énfasis recae en la información documental.

La necesidad de recabar información proveniente de fuentes reales, nos condujo a la necesidad de utilizar técnicas de campo como la encuesta, la entrevista y la observación, las cuales permitieron obtener información de primera mano que contribuyera a acercar a los investigadores a una verdad relativa, lo más cercana posible a la solución correcta del problema.

### **5.3.2 La Presentación de Resultados.**

Una vez que se sometió a prueba la hipótesis que se analizó e interpretó la información y una vez elaboradas las conclusiones y recomendaciones se prosiguió a presentar los resultados de la investigación mediante un informe de investigación.

## **6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

### **6.1 CONCLUSIONES**

#### **6.1.1 CONCLUSIONES GENERALES:**

*No hay eficacia en la practica de la dirección funcional de la investigación del delito por parte de los agentes fiscales, debido principalmente a limitantes de orden estructural; como la falta de capacitación, tecnología, logística, recursos humanos y materiales que al final conducen a que la institución este ausente o participe pasivamente en la fase de investigación.*

*Los resultados obtenidos en la etapa de investigación del delito adolecen de serias deficiencias, debido en gran parte a que no se han generado las relaciones de subordinación entre la Fiscalía General de la República quien debería de dirigir y la Policía Nacional Civil quien debería ejecutar.*

#### **6.1.2 CONCLUSIONES PARTICULARES.**

*Las instrucciones que gira la Fiscalía General de la República al dirigir las investigaciones de los hechos delictivos no han sido las mas adecuadas, lo cual constituye la causa fundamental por la que las imputaciones realizadas en los procesos penales se vean seriamente afectadas por deficiencias y vicios.*

*Se ha demostrado que existen carencias en el aspecto técnico jurídico de la dirección llevada a cabo por la fiscalía lo cual ha generado la improcedencia y en algunos casos impertinencia de distintas diligencias de investigación.*

*La falta de capacitación de los agentes fiscales, la falta de comunicación entre las instituciones y su logística de trabajo han causado que un gran numero de procesos concluyan en sobreseimientos y absoluciones en los procesos penales a raíz de deficiencias en la etapa de investigación.*

*Los mecanismos de dirección que utiliza la Fiscalía General de la República no han tenido la funcionalidad esperada, lo cual ha generado permanentes observaciones y reorientaciones que hacen los jueces en el rumbo de las investigaciones.*

*Los resultados obtenidos demuestran que la Policía Nacional Civil tiene un amplio grado de autonomía para determinar las diligencias a realizar en las investigaciones, lo cual esta claramente en contra de lo dispuesto en la Constitución, leyes secundarias y reglamentos pues la Fiscalía General de la República en la actualidad se limita al control posterior de sus actuaciones.*

## **6.1.2 Recomendaciones.**

### **6.1.2.1 Recomendaciones Mediatas.**

*Establecer la carrera de Agente Auxiliar como una forma de especialización en el área de la investigación técnico científica del Delito, con la idea de formar un*

*personal que tenga la capacidad de dirigir eficientemente la etapa de investigación y aplicar los procedimientos mas adecuados.*

*Reorientar el papel que desempeñan la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil, en un Diagnóstico Integral de ambas instituciones a fin que se vuelva a evaluar el papel que llevan a cabo estas a cinco años de entrar en vigencia la nueva normativa Penal, y permita definir la política de persecución del Delito en los márgenes y lineamientos que la Ley establece.*

*Crear la Policía Judicial, integrada por Civiles y especialistas en el área de Investigación del Delito, entre los cuales se sugieren civiles y personal que labora actualmente en las dependencias especializadas de la PNC que han demostrado suficiencia y capacidad con el objeto de Desvincular a esta importante institución de condicionamientos de otros órganos del Estado.*

*Reforzar la asignación presupuestaria designada a la persecución del Delito, tanto para la Fiscalía General de la República como para las Direcciones especializadas de la Policía Nacional Civil, a fin que la lucha contra el crimen se ejecute no desde campañas estigmatizadoras de grupos sociales, ni bajo las políticas de “Condenar por Prestigio” que vienen del Órgano Ejecutivo, sino sobre la base de una Investigación Técnica y Especializada con la correcta aplicación de la Dirección Funcional.*

*Crear y Aplicar criterios de selección mas precisos para contratar agentes auxiliares del Fiscal General, y aumentar el número de estos para poder dar mas cobertura a las necesidades de la Institución.*

#### **6.1.2.2 Recomendaciones Inmediatas**

*Generar un programa permanente de capacitación en la Investigación del Delito, procurando que estos tengan una duración de seis meses a un año, cuyo objetivo será el de formar en los Agentes Auxiliares la Dirección Funcional como el medio propicio para una buena Investigación del Delito.*

*Reestructurar la Fiscalía General de la República fortaleciendo las áreas de combate a la delincuencia, bajo el fundamento de mejores recursos y personal en aquellos.*

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **LIBROS**

Alsina, Hugo “ Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial”, parte comercial, parte general. Tomo II, 2ª Edición, Buenos Aires, Ediar, 1963.

Beling, Emst. “Derecho Procesal Penal”, Traducción al alemán por y notas por Miguel Fenech, Barcelona Editorial Labor, 1943

Bertrand Galindo, Francisco y otros, “Manual de Derecho Constitucional”, Tomo II San Salvador, CIC, Talleres Gráficos UCA,1992

Maier, Julio, Derecho Procesal Penal Argentino, tomo I , Córdoba, Ediciones Leter, 1990

Levene h, Ricardo: “Manual de Derecho Procesal Penal”, 2ª edición, Buenos Aires, Editorial De Palma, 1993

Maier, Julio. “La investigación penal preparatoria del Ministerio Público” Ediciones Lerter, Córdoba, 1995

Serrano Armando Antonio y otros “Manual de Derecho Procesal Penal”, 1ª Edición, proyecto PNUD ELS/95/L06, Talleres gráficos UCA, San Salvador, 1998.

Torres Bas, Raúl Eduardo y Marcos Lerner “ El procedimiento penal argentino” Tomo I, Córdoba, Editorial De Palma, 1989.

Vélez Mariconde, Alfredo. “Derecho Procesal Penal” Tomo II. 3ª Edición 1ª impresión actualizada por los doctores Manuel Ayan y otros, Siglo XXI Editores, 1982.

Vélez Mariconde, Alfredo. “Estudio de Derecho Procesal Penal” Universidad de Córdoba, Tomo II, 1956.

Villavicencio Ayala, Miguel José. “Procedimientos de Investigación criminal”3ª edición, Santiago de Chile. 1986.

### **TESIS**

Álvarez, Jenny Esmeralda y otros “ Dirección Funcional en la Policía Nacional Civil en la investigación del delito”, Tesis UES, San Salvador 1997

Chicas Argueta Blanca Lidia y otros “La Prueba Prohibida y Reglas de exclusión en el Proceso Penal Salvadoreño”. Tesis UES, 1998.

Ulloa Hernández, Marie Justine. “El control del Juez de Instrucción sobre la actividad investigativa del Fiscal “ Tesis UES, 1997

Zavala Cubías, José Israel, y Otros “La Dirección Funcional como una Garantía en el Proceso en la Legislación de Menores”. Tesis UES, 1998.

### *REVISTAS*

Binder, Alberto “Funciones y disfunciones del Ministerio Público y Fiscal” en Revista de Ciencias Penales, Asociación de Ciencias Penales, Costa Rica, año 6. noviembre de 1994.

Binder, Alberto M, y otro; “Historia y desafíos del Ministerio Fiscal en El Salvador” en revista Instituciones y democracia en El Salvador, 1994, Fundación Konrad Adenauer, edición única, San Salvador.

Comisión Especial para una evaluación integral de la Fiscalía General de la República, “Diagnóstico Integral y recomendaciones para el fortalecimiento de la Fiscalía General de la República”, auspiciado por USAID El Salvador, Primera Edición, septiembre de 2001, Impreso en los Talleres de Imprenta Criterio. San Salvador.

Membreño, Ricardo et. al. “El Control Judicial de la investigación Criminal”, FESPAD. Revista mensual, 2000.

## *OTRAS FUENTES*

### **Leyes**

Constitución de la República,

Código Penal

El código procesal penal

La Ley Orgánica del Ministerio Público

Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.

### **Decretos**

DL No 64, con fecha del 31 de Octubre de 1991, publicadas en el DO No 217, Tomo 313, el 20 de noviembre de 1991.

### **Reglamentos**

Reglamento relativo a la Dirección Funcional de la Fiscalía General de la República en la Policía Nacional Civil.

### **Jurisprudencia**

Sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en el Proceso de Hábeas Corpus emitida el 10 de junio de 1996.

Sentencia pronunciada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de en el proceso de Hábeas Corpus, dictada el 15 de mayo de 1996.

Sentencia pronunciada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el Proceso de Hábeas Corpus con fecha del 23 de enero de 1996.

**Informes de Instituciones:**

Reportes anuales 1998-99-2000- 01 que lleva la unidad de planificación y estadísticas de la zona metropolitana de San Salvador, de la Fiscalía General de la República.

Reporte anual de los Delitos y las faltas registrados en la oficina regional de San Salvador

**Periódicos**

La Prensa Gráfica , 9 de agosto del 2001,pág. 13

**Otras Fuentes**

Apuntes de clases de Derecho Procesal Penal de Armando Antonio Serrano, dada el 25 de febrero del 2000 en la UES.

## **ÍNDICE DE ANEXOS**

**ANEXO 1: ORGANIGRAMA DE LA FGR**

**ANEXO 2: JURISPRUDENCIA**

**ANEXO 3: CUADROS DE RESULTADOS**

## **ANEXO 1**

## **ANEXO 2**

SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: San Salvador, a las trece horas con treinta minutos del día veintitrés de enero de mil novecientos noventa y seis.

A solicitud de los abogados Luis Reyes Santos, Roberto Girón Giores, Pablo Edgardo Portillo Hurtado, Julio César Ríos Andrade y José Ricardo Chávez, fue iniciado el presente Proceso constitucional de Exhibición Personal, en favor de los señores MIRIAM ELIZABETH BENAVIDES DE CRUZ, PROFIRIO GUEVARA SALMERON, JOSE CANDELARIO NOLASCO CASTRO, VICTOR ROMEO LARA LOPEZ y EDITH ORELLANA, quienes se encuentran detenidos por disposición de los Jueces Sexto de lo Penal y Segundo de Hacienda, ambos de esta ciudad, por atribuírseles los delitos de FALSEDAD MATERIAL Y FALSEDAD EN CERTIFICACIONES, a la orden del primero; y PECULADO, a la orden del segundo.

I. Del libelo presentado por los solicitantes, se pueden escindir los siguientes argumentos: (a) Que el Juez Sexto de lo Penal de esta ciudad, decretó la detención de los beneficiados en base al Art. 138 inc. 3o. Pr. Pn., fundamentándose en las diligencias practicadas por la Policía Nacional Civil; (b) Que se ha decretado tal detención, aún cuando no hay vecinos del lugar, ofendidos que hayan declarado en las diligencias, ni testigos de importancia; (c) Que la Policía ha tomado como testigos a personas que no tienen tal calidad, pues estas personas al declarar, han confesado los delitos cometidos por ellos mismos; mientras que otros, declaran sobre hechos supuestos y no que les conste de vistas. No estando facultada la Policía para cambiar la calidad de imputado a la de testigo. (d) Finalmente, el Juez no ha justificado la necesidad de la implementación de tal medida cautelar, citando los solicitantes jurisprudencia de esta Sala fragmentos de la Sentencia del hábeas corpus en favor de Joaquín Villalobos Huevo por lo que se alega que tal resolución viola los principios constitucionales.

II. Se decretó auto de Exhibición Personal, y se cometió su cumplimiento a una Jueza Ejecutora, quien seguido los trámites prescritos por la Ley de Procedimientos Constitucionales para tal efecto, intimó al Juez Sexto de lo Penal de esta ciudad, constando en la referida acta que dicho Juez le manifestó que "(...) efectivamente el proceso en referencia estuvo en el Tribunal a su cargo, habiendo decretado dicho Tribunal la Detención Provisional en contra de los favorecidos con las presentes diligencias, pero siendo incompetente en razón de la materia, remitió el referido proceso al Juzgado Segundo de Hacienda (.....)" Posteriormente, la Jueza Ejecutora intimó al Juez Segundo de Hacienda, quien puso a su disposición el referido proceso penal, y del informe rendido a esta Sala, señala que "(...) El día cinco de junio de mil novecientos noventa y cinco, la sección de Investigación de la Policía Nacional de San Salvador inició diligencias para averiguar los responsables de la existencia de Cédulas y Partidas de Nacimiento falsas, que fueron decomisadas por el Ministerio del Interior. Luego de

recabar las pruebas, la Policía Nacional Civil decretó la detención administrativa el día treinta de noviembre de mil novecientos noventa y cinco en contra de Miriam Elizabeth Benavides de Cruz, Porfirio Guevara Salmerón, Víctor Romeo Lara López, José Candelario Nolasco Castro y Edith María Orellana. Miriam Elizabeth Benavides de Cruz, Porfirio Guevara Salmerón y Víctor Romeo Lara López, fueron detenidos el día diez de enero del presente año, y José Candelario Nolasco Castro y Edith María Orellana fueron detenidos el día once del mismo mes y año. A todos se les nombró su defensor y se les hizo saber sus derechos de conformidad a las leyes. Por medio de resolución de fecha dieciséis de los corrientes, se decretó la detención provisional de los imputados, en base a la prueba recabada. en relación a la constitucionalidad de dicha resolución es necesario hacer las siguientes consideraciones: Tal como lo establece el artículo trece de la Constitución de la República, toda orden de detención debe estar basada en la ley. Los artículos 9.3 del Pacto Interamericano (SIC) de Derechos Civiles y Políticos, y 7.5 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ambos ratificados por El Salvador, y que de conformidad al artículos 144 de la Constitución son leyes de la República, establecen que "la detención preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto de juicio o en cualquier otro momento de las diligencias judiciales, y en su caso para la ejecución del fallo". Para que la detención provisional no contraríe el Principio Constitucional de la Presunción de Inocencia (art. 12), ni la garantía del Juicio Previo (art. 11) es necesario que ésta cumpla con dos requisitos: 1) Lo establecido en el artículo 247 Pr. Pn. y 2) Que exista peligro de fuga o de obstaculización de la investigación que justifique la medida cautelar. En la presente resolución el Juez Sexto de lo Penal ha motivado el auto interlocutorio únicamente en cuanto al primero de los requisitos señalados, es decir, el cuerpo del delito y la participación delincinencial. Sin embargo, no ha fundamentado las razones por las cuales considera que la detención de los favorecidos con la presente Exhibición Personal, es necesaria en el presente proceso. De ello puede afirmarse que el Juez Sexto de lo Penal ha considerado la detención provisional como una regla general, lo cual es contrario a los Convenios Internacionales ratificados por El Salvador. En base a todo lo anterior se RESUELVE: Cese la restricción a la libertad en contra de los beneficiados MIRIAM ELIZABETH BENAVIDES DE CRUZ, PORFIRIO GUEVARA SALMERON, JOSE CANDELARIO NOLASCO CASTRO, VICTOR ROMEO LARA LOPEZ Y EDITH ORELLANA".

III. En torno a las privaciones de libertad de los favorecidos, consta en la secuela del proceso penal tanto en su etapa judicial como extrajudicial, que la investigación se inició a solicitud de las autoridades migratorias; que a fs. 241, con fecha treinta de noviembre del año próximo pasado, el Jefe de la División de Investigación Criminal, "(...) con instrucciones del Señor Director de la Policía Nacional Civil "(...), ordenó la localización y detención administrativa de los señores Luis Argelio Villegas, Porfirio Guevara Salmerón, Miriam Elizabeth Benavides de Cruz, Víctor Romeo Lara, José Candelario Nolasco Castro, Edith María Orellana y José Norberto Candelario Nolasco Castro, Edith

María Orellana y José Norberto Díaz Portillo, "(...); habiendo librado las correspondientes órdenes de captura, las cuales corren agregadas a fs. 245, 246, 250, 276 y 277; y a fs. 303 y 304, las órdenes de captura de las personas a quienes no se detuvo. A fs. 306, con fecha trece de enero del corriente año, fueron consignados al Juzgado Sexto de lo Penal de esta ciudad, decretándoles dicho Juez detención por el término legal de inquirir, habiendo pronunciado la medida cautelar consistente en la detención provisional, labora controvertida, a fs. 611617, con fecha dieciséis de los corrientes, declarándose además en dicha interlocutoria, incompetente por razón de la materia, en virtud de la solicitud de fs. 416, por parte de los Fiscales específicos, quienes le solicitan se pronuncie en torno al delito de Peculado, contra el beneficiado Víctor Romero Lara López, así como contra Miguel Rigoberto Rodríguez Privado, Juan Antonio Bonilla y Carmelo fuentes. Por lo que remite el proceso al Juez Segundo de Hacienda, quien conoce del caso, encontrándose el proceso en su etapa de primeras diligencias de instrucción, y los beneficiados, detenidos en las bartolinas del Centro Judicial "Isidro Menéndez" y en el Centro de Readaptación para Mujeres, Ilopango.

IV. Se alega como infracción constitucional, la falta de pruebas dentro del proceso, la falta de competencia de la Policía de valorar la referida prueba, cambiando la calidad de imputados a testigos, y la falta de motivación por parte del Juez, en cuanto a la necesidad de la implementación de la medida cautelar, es decir, en cuanto al *periculum in mora*.

En torno a las infracciones constitucionales alegadas, proceso penal, diligencias extrajudiciales y medidas cautelares y precautelares adoptadas en el referido proceso, esta Sala hace las siguientes consideraciones:

(a) Privación de Libertad y Derechos Fundamentales de la Persona Humana.

Los derechos fundamentales son susceptibles de privación en el caso de imposición de penas: en supuestos predeterminados por la ley, por la autoridad competente predeterminada, y previo cumplimiento de la garantía de audiencia, defensa y formalidades establecidas previamente por la ley. Entre tales derechos susceptibles de limitación, el derecho a la libertad, puede constitucionalmente ser limitado no únicamente por la autoridad judicial, sino que además por la autoridad administrativa, en el caso de imposición de sanciones de tipo administrativo, con arresto hasta por quince días, tal como lo establece el Art. 14 Cn.

Además, los derechos fundamentales son susceptibles de restricción, en función de los fines de una investigación penal, como es el caso de la imposición de medidas cautelares, sean reales o personales, cuya característica esencial es la jurisdiccionalidad, puesto que se pronuncian dentro del curso del proceso, y la potestad de administrar justicia está reservada exclusivamente al Organismo Jurisdiccional; teniendo como otras características, tales medidas cautelares, la provisionalidad, pues no son medidas definitivas; la proporcionalidad con la posible sanción a imponer; la instrumentalidad, puesto que no constituyen fines en sí mismas, sino que obedecen al logro de la eficacia del proceso; y obedecer a la regla "*rebus sic stantibus*", es decir, que las razones por las

cuales se pronunció la medida cautelar, se sigan cumpliendo en el curso del proceso, puesto que al desvanecerse o modificarse, pierde su razón de ser.

b) La Fiscalía y la Policía: su rol constitucional en la investigación del delito.

No obstante lo anterior, tanto el Ministerio Público a través de la Fiscalía General de la República, como la Policía Nacional Civil, están facultados para realizar actos de limitación a derechos fundamentales, con el objeto de garantizar la eficacia de un futuro proceso penal. Gimeno Sendra, en su obra "El Habeas Corpus", califica ese tipo de medida como "(...) medida provisionalísima y precautelar, que será o no confirmada por la Autoridad Judicial (...)" afirmando además que tales diligencias "(...) son " a prevención" hasta tanto el Juez de Instrucción asuma la dirección procedimental del sumario (...)"

La facultad que tiene la Policía Nacional Civil, de poder restringir la libertad a una persona, y que nuestro ordenamiento jurídico denomina "detención administrativa", se encuentra plasmada en nuestra Constitución en el Artículo trece; y la legislación secundaria lo prescribe en sus artículos ciento treinta y ocho ordinal tercero y doscientos cuarenta y tres ordinal tercero del Código Procesal Penal. Estableciendo además, los artículos trece inciso segundo de la Constitución y ciento cuarenta y tres del Código Procesal Penal, el término de detención, en el cual debe consignarse al imputado a la orden del juez competente.

En tal sentido, las disposiciones antes mencionadas nos hacen concluir que tanto la autoridad policial, como la autoridad administrativa cuando la ley los autoriza, están facultadas para librar dichas órdenes de detención administrativa. En relación a esta facultad, el doctor Manuel Arrieta Gallegos, en su obra "El proceso penal en primera instancia", Pág. 202, afirma que "(...) es cuando existe en poder del órgano auxiliar orden de autoridad no judicial (..) es el caso que toda autoridad no judicial, representativa del cumplimiento de la ley, puede proceder a la captura de una persona que se sepa ha cometido un delito para el efecto de consignarla ante la autoridad competente...". Lo anterior, implica que tanto la legislación secundaria, así como la interpretación doctrinaria, coinciden en la facultad de la Policía para emitir ese tipo de detención.

No obstante lo anterior, es importante que las instituciones a quienes la Constitución les asigna funciones en la investigación del delito, se sujeten a dicho rol constitucional. En tal sentido, es indiscutible que le corresponde a la Fiscalía General de la República el dirigir la investigación del delito, como lo preceptúa el Art. 193 Ord. 3º Cn; de igual forma, el Art. 13 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil establece que la División de Investigación Criminal, actuará bajo la dirección funcional de la Fiscalía General de la República, en lo que respecta a investigar los hechos criminales, reunir las pruebas que sirvan para identificar a los responsables de cometerlos y practicar pesquisas y otras actuaciones. Con tal finalidad, con el objeto de desarrollar dentro de una normativa coherente la mencionada dirección funcional, por Decreto Ejecutivo N° 31 de fecha 21 de abril de 1994, publicado en el Diario Oficial N° 85, Tomo 323, del 9 de mayo de 1994, el Presidente de la República, emitió el "Reglamento relativo a la

Dirección Funcional del Fiscal General de la República en la Policía Nacional Civil". En dicho Reglamento se define como "dirección funcional", Art. 2, "el ejercicio de las facultades que le corresponden al Fiscal General de la República orientadas a dirigir, promover, supervisar e intervenir en todas las actuaciones de investigación de los diferentes delitos y coordinar y decidir sobre la remisión de lo actuado a las autoridades judiciales".

Dicho Reglamento le establece a la Policía entre otras obligaciones relativas a la dependencia funcional, las de: informar al Fiscal General al inicio de cualquier investigación dirigida a esclarecer un delito; consultarle cualquier decisión que tenga relación con la privación de derechos fundamentales, como la detención, allanamiento y decomiso, y en caso que no sea posible por las circunstancias del hecho investigado, informársele inmediatamente de la diligencia realizada. Tal consulta pretende no llenar de una formalidad más a la investigación, sino garantizar que la ejecución de tales diligencias no revistan el carácter de ilegal o arbitraria.

Es obvio que de la simple lectura del proceso, la División de Investigación Criminal de la Policía Nacional Civil no ha cumplido con el precepto constitucional relativo a la dirección funcional de la Fiscalía General de la República; ni con el Art. 13 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, en cuanto a que las restricciones a la libertad no se han ejercido con arreglo a la ley, y con incumplimiento del citado reglamento. Es más, constan a fs. 263, 267, 270, 288 y 292, las solicitudes del jefe de la Unidad de Investigaciones de la División de Investigación Criminal de la Policía Nacional Civil, al Fiscal General de la República, a efecto que sean nombrados Fiscales específicos para que intervengan en el caso, cuando éste está prácticamente cerrado en sede policial. Siendo sorprendente que los Fiscales a fs. 282 con fecha once de enero, le pidan al Jefe de la DIC que los tenga por parte en tal calidad y los deje intervenir en la investigación, como si dicho organismo fuese Organismo Jurisdiccional o como si la Policía según mandato constitucional no estuviese subordinada a la Fiscalía. Ello causa preocupación a esta Sala, porque contraviene el espíritu del constituyente y la normativa de la propia Constitución de la República: la Fiscalía está subordinada a la dirección funcional de la Fiscalía, pero en este caso es al contrario, violentando el ordenamiento constitucional, la legislación secundaria y aún el citado Reglamento. La Policía inicia, instruye y procede a la detención sin la intervención del Fiscal: Tal procedimiento debe enmendarse; la Fiscalía debe tomar y cumplir con su rol constitucional protagónico en la dirección de la investigación del delito.

No se discuten los extremos de la imputación: Se discute el procedimiento aplicado por la Policía, la falta de comunicación y coordinación con la Fiscalía, la falta de intervención de ésta en la etapa extrajudicial y la valoración probatoria que ha realizado la Policía en torno a las pruebas recabadas durante las diligencias extrajudiciales, especialmente la relativa a la prueba testimonial, pues ésta es facultad del Juez, y en el caso sub júdice no era procedente tal valoración de conformidad al Art. 499 N° 3° Pr.Pn. Se insiste que la Policía debe subordinar su actuación a la Fiscalía, no al contrario: Ello porque en tanto autoridad, está sometida al ordenamiento constitucional, y son la

Constitución y la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, claras en cuanto al papel que deben desempeñar tales instituciones en la represión del delito, siendo competencia de esta Sala, garantizar el regular funcionamiento de los Organos del Estado, en tanto su competencia es materia constitucional.

c) Medidas Precautelares: Alcances y límites.

Por otra parte, se ha afirmado, que a efecto de no contrariar la garantía del juicio previo, ni la presunción de inocencia, a que se refieren los Arts. 11 y 12 Cn., es menester en el caso de la restricción a la libertad ordenada por los Jueces, que las medidas cautelares sean justificadas en cuanto al periculum in mora, o peligro de fuga del procesado o peligro de obstaculización de la investigación. No obstante, además, la normativa constitucional como la legislación secundaria, regulan que el órgano auxiliar de la administración de justicia, tiene la facultad de pronunciar medidas que limitan derechos fundamentales, derechos como la inviolabilidad del domicilio, el derecho a la propiedad y posesión y específicamente, el derecho a la libertad: tal es el caso del allanamiento, decomiso y detención de las personas, en cuyo caso debe procederse de conformidad al mencionado Reglamento, que desarrolla el precepto constitucional de la dirección funcional de la Fiscalía en la investigación del delito.

En tal sentido, como afirma el jurista español, Vicente Gimeno Sendra, tales medidas precautelares deben ser excepcionalísimas y provisionales, puesto que su razón de ser es garantizar la eficacia de un futuro proceso penal, correspondiente en principio, únicamente a la autoridad judicial la limitación de los derechos fundamentales, en base al principio de Reserva Jurisdiccional, pues la Jurisdicción tiene "(...) la última palabra, esto es no únicamente le compete un control" a posteriori" de los actos restrictivos y ordenados por otros sujetos sino que, por el contrario, a ella le corresponde también la emisión de la "primera palabra". Nos hallamos por tanto, frente a una actividad que, por imperativo constitucional, ha de reputarse como patrimonio exclusivo de la Jurisdicción (...) resulta norma general la obligada convalidación judicial posterior del acto realizado a prevención bien por el Ministerio Fiscal, o bien por la Policía (...)", tal como reafirma José María Asencio Mellado, en su obra "Prueba prohibida y prueba preconstituida".

V. Consecuentemente, es imperativo afirmar que en el caso subjuídice existe infracción constitucional en la restricción a la libertad decretada por el Jefe de la División de Investigación Criminal en contra de los beneficiados MIRIAM ELIZABETH BENAVIDES DE CRUZ, PORFIRIO GUEVARA SALMERON, JOSE CANDELARIO NOLASCO CASTRO, VICTOR ROMEO LARA LOPEZ Y EDITH ORELLANA, puesto que la investigación debe estar subordinada a la dirección funcional de la Fiscalía General de la República, y la privación de derechos fundamentales debe ser autorizada, de conformidad al citado Reglamento, por dicho organismo del Ministerio Público; por lo que se concluye que ha habido arbitrariedad en la actuación del Jefe de la División de Investigación Criminal y del Director General de la Policía Nacional Civil, al ordenar la detención de los procesados.

Además, existe infracción constitucional en la detención en que actualmente se encuentran por disposición de los Jueces Sexto de lo Penal y Segundo de hacienda, al no

motivar sus interlocutorias en cuanto a la necesidad de tenerlos detenidos, pues su comparecencia al acto del juicio puede ser garantizada con otro tipo de medidas cautelares como las de carácter real al menos que tengan motivos fundados por los cuales consideren que éstos eludirán la acción de la justicia, ya sea cuando exista peligro de fuga o peligro que obstaculicen la investigación.

Finalmente, esta Sala desea insistir en cuanto al objeto, alcances y límites del hábeas corpus, pues en tanto proceso constitucional, su pronunciamiento es a efecto de declarar la ilegalidad o no de la privación de libertad es decir, si tal privación constituye o no infracción constitucional. Por lo tanto, tal pronunciamiento no es en cuanto a la pretensión punitiva del Estado, no es absolutorio ni condenatorio: Ello es competencia de los Tribunales ordinarios. Y que los funcionarios edilicios no obstante ser de elección popular no gozan de fuero constitucional alguno. Por lo que, por ahora, existe infracción constitucional en tales restricciones a la libertad.

Por lo anteriormente expuesto, esta Sala RESUELVE.

(1) Confírmase el dictamen emitido por la Jueza Ejecutora, en consecuencia, (2) póngase inmediatamente en libertad a los beneficiados MIRIAM ELIZABETH BENAVIDES DE CRUZ, PORFIRIO GUEVARA SALMERON, JOSE CANDELARIO NOLASCO CASTRO, VICTOR ROMEO LARA LOPEZ Y EDITH MARIA ORELLANA; (3) Levántense las órdenes de captura libradas en contra de LUIS ARGELIO VILLEGAS y JOSE NORBERTO DIAZ PORTILLO, (4) Continúe la causa según su estado, (5) Devuélvase el proceso a su tribunal de origen con certificación de ésta y remítase certificación de esta Sentencia al Fiscal General de la República y al Director General de la Policía Nacional Civil, y archívese el presente proceso constitucional.

HS002B96.96

2-C-96R. Contreras vrs. Juzgado Cuarto de Paz de la ciudad de San Salvador Miguel  
SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, San Salvador, a los quince días del mes de mayo de mil novecientos noventa y seis.

El proceso penal iniciado en el Juzgado Cuarto de Paz de la ciudad de San Miguel, contra el imputado JOSE CANDELARIO CONTRERAS, por el delito de Posesión y Tenencia de Drogas; a venido a la consideración de esta Sala por haberse interpuesto el Recurso de Revisión, contra la resolución dada por la Cámara de lo Penal de la Primera Sección de Oriente.

El impetrante al interponer la revisión, argumentó lo siguiente: "La Policía Nacional Civil y no la División Antinarcótico, allanó, capturó, decomisó e instruyó las diligencias extrajudiciales del presente caso, sin informar al Fiscal General para que dicho funcionario a través de sus Agentes Auxiliares participara activamente en el desarrollo de dichas investigaciones, pues dicho representante del Ministerio Público se apersonó cuando las diligencias extrajudiciales se encontraban en sede jurisdiccional, violándose

todo lo preceptuado en el capítulo II y III del reglamento relativo a la Dirección Funcional de la Fiscalía General de la República en la Policía Nacional Civil."

Sobre lo expuesto por el impetrante, esta Sala manifiesta lo siguiente: El legislador en el Art. 137 inc. 2 Pr.Pn, en relación al Art. 10 letra "O" de la Ley reguladora de las actividades relativas a las Drogas, se faculta de manera "EXCLUSIVA" a la División Antinarcótico a proceder a la investigación de todas las infracciones penales que se refieren al cuerpo normativo relativo a las drogas, esta facultad exclusiva esta dada sobre todo otro Organismo o Dependencia de dicho Organismo, y lo está por su inmediatez de su actuación aún anterior a la del Juez que deba conocer.

En tal sentido la Sub delegación de la Policía Nacional Civil de la Colonia El Milagro de la Paz, de la ciudad de San Miguel, no estaba facultada para iniciar la investigación mucho menos practicar el allanamiento en la morada del beneficiado.

Dentro del contexto integrador, las normas infraconstitucionales deberán estar subordinadas a la Constitución de la República y especialmente en el desarrollo de sus funciones y facultades de aquellas Instituciones u Organismos que la Constitución les otorga facultades en la investigación del ilícito penal, deben sujetarse y armonizarse al rol constitucional. En tal sentido, como la establece el Art. 193 Ord. 3 de la Constitución, le corresponde a la Fiscalía General de la República, el dirigir la investigación del delito; de igual manera el Art. 19 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, subordina que la División Antinarcotráfico actuará bajo la dirección funcional de la Fiscalía General de la República, en lo que respecta a la prevención, Combate, tráfico y tenencia de drogas y narcóticos.

Con tal finalidad, con el objeto de desarrollar dentro de la función integradora y subordinadora de las normas infraconstitucionales y especialmente la mencionada Dirección Funcional, se emitió el Reglamento relativo a la Dirección Funcional, del Fiscal General de la República en la Policía Nacional Civil; dicho reglamento determina en el Art. 3 "La Dirección Funcional se ejercerá directamente sobre las Divisiones de Investigación Criminal y Antinarcotráficos y se extenderá a las otras Divisiones de la Policía Nacional Civil, cuando realicen labores de investigación de delitos..."; asimismo, le obliga al Organismo Auxiliar de consultar al Fiscal General cualquier decisión que tenga relación con la detención, allanamiento y decomiso, en caso que no sea posible por las circunstancias del hecho investigado, informarle inmediatamente de la diligencia realizada.

Del estudio del proceso penal se advierte que aún cuando estuviere facultada la Sub Delegación de la Policía Nacional Civil de la Colonia El Milagro de la Paz, además de haberse tomado atribuciones que no le corresponden no ha cumplido con el mandato constitucional relativo a la Dirección Funcional de la Fiscalía General de la República, por lo que en el proceso penal existe infracción Constitucional en la restricción a la libertad efectuada por la subdelegación antes indicada, del beneficiado JOSE CANDELARIO CONTRERAS.

Por lo antes expuesto esta sala RESUELVE: a) Revócase la resolución emitida por la Cámara de lo penal de la Primera Sección de Oriente; b) Existiendo infracción

Constitucional en cuanto a la detención del favorecido JOSE CANDELARIO CONTRERAS, póngase en libertad; c) devuélvase el Proceso Penal y Diligencias a la Cámara de origen, con certificación de la presente resolución.  
HS02C96R.96

## **ANEXO 3**

### CUADRO DE FRECUENCIA DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS 1X Y 1Y

Combinación de Respuestas	JUECES		FISCALES		POLICÍAS		DEF. PÚBLICOS		DEF. PARTICULARES	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Claras y suficientes - Altamente perjudicadas	0	0.00%	2	9.08%	1	4.35%	0	0.00%	1	4.00%
Claras y suficientes - Medianamente perjudicadas	0	0.00%	3	13.62%	2	8.70%	0	0.00%	0	0.00%
Claras y suficientes - Mínimamente perjudicadas	0	0.00%	9	40.86%	1	4.35%	0	0.00%	4	16.00%
Claras y suficientes - De gran calidad	0	0.00%	3	13.62%	1	4.35%	0	0.00%	0	0.00%
Parcialmente claras y suficientes - Altamente perjudicadas	1	8.33%	1	4.54%	1	4.35%	0	0.00%	2	8.00%
Parcialmente claras y suficientes - Medianamente perjudicadas	4	33.33%	3	13.62%	5	21.75%	9	45.00%	2	8.00%
Parcialmente claras y suficientes - Mínimamente perjudicadas	0	0.00%	1	4.54%	2	8.70%	2	10.00%	0	0.00%
Parcialmente claras y suficientes - De gran calidad	0	0.00%	0	0.00%	2	8.70%	0	0.00%	0	0.00%
Vagas e insuficientes - Altamente perjudicadas	2	16.66%	0	0.00%	2	8.70%	3	15.00%	2	8.00%
Vagas e insuficientes - Medianamente perjudicadas	2	16.66%	0	0.00%	1	4.35%	3	15.00%	6	24.00%
Vagas e insuficientes - Mínimamente perjudicadas	0	0.00%	0	0.00%	3	13.05%	2	10.00%	0	0.00%
Vagas e insuficientes - De gran calidad	0	0.00%	0	0.00%	1	4.35%	0	0.00%	0	0.00%
No gira instrucciones - Altamente perjudicadas	15	16.66%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	6	24.00%
No gira instrucciones - Medianamente perjudicadas	1	8.33%	0	0.00%	0	0.00%	1	5.00%	2	8.00%
No gira instrucciones - Mínimamente perjudicadas	0	0.00%	0	0.00%	1	4.35%	0	0.00%	0	0.00%
No gira instrucciones - De gran calidad	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
Totales	25	99.97%	22	99.88%	23	100.05%	20	100.00%	25	100.00%

**CUADRO DE FRECUENCIA DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS 2X Y 2Y**

Combinación de Respuestas	JUECES		FISCALES		POLICÍAS		DEF. PÚBLICOS		DEF. PARTICULARES	
	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%
SIEMPRE - PERTINENTES	0	0.00%	11	49.94%	3	13.04%	0	0.00%	3	12.00%
SIEMPRE - MEDIANAMENTE P	0	0.00%	4	18.16%	0	0.00%	1	5.00%	2	8.00%
SIEMPRE - IMPERTINENTES	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
ALGUNAS VECES - PERTINENTES	1	8.33%	4	18.16%	3	13.04%	1	5.00%	1	4.00%
ALGUNAS VECES - MEDIANAMENTE P	5	41.65%	2	9.08%	3	13.04%	8	40.00%	5	20.00%
ALGUNAS VECES - IMPERTINENTES	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
POCAS VECES - PERTINENTES	0	0.00%	0	0.00%	3	13.04%	0	0.00%	0	0.00%
POCAS VECES - MEDIANAMENTE P	4	33.32%	1	4.54%	7	30.43%	8	40.00%	8	32.00%
POCAS VECES - IMPERTINENTES	10	8.33%	0	0.00%	2	8.70%	0	0.00%	2	8.00%
NUNCA - PERTINENTES	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
NUNCA - MEDIANAMENTE P	0	0.00%	0	0.00%	2	8.70%	2	10.00%	2	8.00%
NUNCA - IMPERTINENTES	5	8.33%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	2	8.00%
Totales	25	99.96%	22	99.88%	23	99.99%	20	100.00%	25	100.00%

### CUADRO DE FRECUENCIA DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS 3X Y 3Y

Combinación de Respuestas	JUECES		FISCALES		POLICÍAS		DEF. PÚBLICOS		DEF. PARTICULARES	
	Frecu.	%	Frecu.	%	Frecu.	%	Frecu.	%	Frecu.	%
EXPEDITA - ALTO PORCENTAJE	0	0.00%	0	0.00%	1	4.34%	0	0.00%	1	4.00%
EXPEDITA - CONSIDERABLE P	1	8.33%	1	4.54%	0	0.00%	0	0.00%	1	4.00%
EXPEDITA - MÍNIMO P	0	0.00%	7	31.78%	0	0.00%	0	0.00%	2	8.00%
EXPEDITA - NO HAY PR. AFECTADOS	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
ALGO EXPEDITA - ALTO P	1	8.33%	3	13.62%	1	4.34%	1	5.00%	1	4.00%
ALGO EXPEDITA - CONSIDERABLE P	5	41.65%	6	27.24%	6	26.08%	5	25.00%	3	12.00%
ALGO EXPEDITA - MÍNIMO P	0	0.00%	4	18.16%	2	8.68%	1	5.00%	1	4.00%
ALGO EXPEDITA - NO HAY PR. AFECTADOS	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
POCO EXPEDITA - ALTO P	1	8.33%	0	0.00%	3	13.02%	3	15.00%	4	16.00%
POCO EXPEDITA - CONSIDERABLE P	2	16.66%	0	0.00%	6	26.08%	8	40.00%	9	36.00%
POCO EXPEDITA - MÍNIMO P	0	0.00%	1	4.54%	3	13.02%	1	5.00%	1	4.00%
POCO EXPEDITA - NO HAY PR. AFECTADOS	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
NO HAY COMUNICACIÓN - ALTO P	1	8.33%	0	0.00%	0	0.00%	1	5.00%	1	4.00%
NO HAY COMUNICACIÓN - CONSIDERABLE P	1	8.33%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	4.00%
NO HAY COMUNICACIÓN - MÍNIMO P	0	0.00%	0	0.00%	1	4.34%	0	0.00%	0	0.00%
NO HAY COMUNICACIÓN - NO HAY PR.	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
Totales	12	99.96%	22	99.88%	23	99.90%	20	100.00%	25	100.00%

**CUADRO DE FRECUENCIA DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS 4X Y 4Y**

Combinación de Respuestas	JUECES		FISCALES		POLICÍAS		DEF. PÚBLICOS		DEF. PARTICULARES	
	Frecu.	%	Frecu.	%	Frecu.	%	Frecu.	%	Frecu.	%
EFICIENTES Y FU -n CON GRAN FREC	0	0.00%	1	4.54%	1	4.35%	0	0.00%	0	0.00%
EFICIENTES Y FUN- CON ALGUNA FRECUENCIA	0	0.00%	6	27.24%	2	8.70%	0	0.00%	2	8.00%
EFICIENTES Y FUN - CON POCA FRECUENCIA	0	0.00%	12	54.48%	0	0.00%	0	0.00%	3	12.00%
EFICIENTES Y FUN - NO LO HACEN	0	0.00%	0	0.00%	1	4.35%	0	0.00%	0	0.00%
POCO EFIC Y FUNC CON GRAN FRECUENCIA	1	8.33%	2	9.08%	6	26.10%	0	0.00%	0	0.00%
POCO EFIC Y FUN- CON ALGUNA FRECUENCIA	4	33.32%	1	4.54%	5	21.75%	4	20.00%	2	8.00%
POCO EFIC Y FUN - CON POCA FRECUENCIA	1	8.33%	0	0.00%	5	21.75%	2	10.00%	0	0.00%
POCO EFIC Y FUN - NO LO HACEN	1	8.33%	0	0.00%	0	0.00%	1	5.00%	0	0.00%
DEF Y POCO FUN - CON GRAN FRECUENCIA	3	24.99%	0	0.00%	3	13.05%	4	20.00%	8	32.00%
DEF Y POCO FUN - CON ALGUNA FRECUENCIA	1	8.33%	0	0.00%	0	0.00%	7	35.00%	5	20.00%
DEF Y POCO FUN - CON POCA FRECUENCIA	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	5.00%	1	4.00%
DEF Y POCO FUN - NO LO HACEN	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	5.00%	4	16.00%
NO HAY MECANISMOS - CON GRAN FRECUENCIA	1	8.33%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
NO HAY MECANISMOS - CON ALGUNA FRECUENCIA	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
NO HAY MECANISMOS - CON POCA FRECUENCIA	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
NO HAY MECANISMOS - NO LO HACEN	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
Totales	12	99.96%	22	99.88%	23	100.05%	20	100.00%	25	100.00%

**CUADRO DE FRECUENCIA DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS 5X Y 5Y**

Combinación de Respuestas	JUECES		FISCALES		POLICÍAS		DEF. PÚBLICOS		DEF. PARTICULARES	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
ABSOLUTA - CON GRAN FRECUENCIA	4	33.32%	1	4.54%	0	0.00%	1	5.00%	8	32.00%
ABSOLUTA - CON ALGUNA FRECUENCIA	2	16.66%	3	13.62%	0	0.00%	1	5.00%	1	4.00%
ABSOLUTA - CON POCA FRECUENCIA	0	0.00%	2	9.08%	1	4.35%	0	0.00%	0	0.00%
ABSOLUTA - NO SE DA ESE FENÓMENO	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	5.00%	0	0.00%
RELATIVA - CON GRAN FRECUENCIA	0	0.00%	0	0.00%	5	21.75%	4	20.00%	3	12.00%
RELATIVA - CON ALGUNA FRECUENCIA	2	16.66%	10	45.45%	8	34.80%	6	30.00%	10	40.00%
RELATIVA - CON POCA FRECUENCIA	3	24.99%	4	18.16%	6	26.10%	2	10.00%	0	0.00%
RELATIVA - NO SE DA ESE FENÓMENO	0	0.00%	1	4.54%	0	0.00%	0	0.00%	1	4.00%
POCA - CON GRAN FRECUENCIA	0	0.00%	0	0.00%	1	4.35%	1	5.00%	2	8.00%
POCA - CON ALGUNA FRECUENCIA	0	0.00%	1	4.54%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
POCA - CON POCA FRECUENCIA	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	2	10.00%	0	0.00%
POCA - NO SE DA ESE FENÓMENO	1	8.33%	0	0.00%	1	4.35%	0	0.00%	0	0.00%
NINGUNA - CON GRAN FRECUENCIA	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
NINGUNA - CON ALGUNA FRECUENCIA	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
NINGUNA - CON POCA FRECUENCIA	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	5.00%	0	0.00%
NINGUNA - NO SE DA ESE FENÓMENO	0	0.00%	0	0.00%	1	4.35%	1	5.00%	0	0.00%
Totales	12	99.96%	22	99.93%	23	100.05%	20	100.00%	25	100.00%

## **ANEXO 1**



## Citas Bibliográficas

---

- <sup>i</sup> Levene (h), Ricardo: “Manual de Derecho Procesal Penal”, 2ª edición, Buenos Aires, editorial de Palma, 1993, página 289.
- <sup>ii</sup> Alsina, Hugo “ Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial”, parte comercial, parte general. Tomo II, 2ª Edición, Buenos Aires, Ediar, 1963, página 332 y siguientes.
- <sup>iii</sup> Beling, Emst. “Derecho Procesal Penal”, Traducción al alemán por y notas por Miguel Fenech, Barcelona Editorial Labor, 1943, página 57
- <sup>iv</sup> Vélez Maricondre, Alfredo. “Derecho Procesal Penal” Tomo II. 3ª Edición 1ª impresión actualizada por los doctores Manuel N Ayan y otros, 1982, página 241 y 242.
- <sup>v</sup> Vélez Maricondre, Alfredo. “Estudio de Derecho Procesal Penal” Universidad de Córdoba, 1956 Tomo II página 15 y 101, Argentina.
- <sup>vi</sup> Maeier, Julio. “La investigación penal preparatoria del Ministerio Público” Ediciones Lerter, Córdoba Argentina, páginas 35 y 36.
- <sup>vii</sup> Villavicencio Ayala, Miguel José. “Procedimientos de Investigación criminal” 3ª edición, Santiago de Chile, páginas 13-14.
- <sup>viii</sup> Binder, Alberto “Funciones y disfunciones del Ministerio Público y Fiscal” en Revista de Ciencias Penales, Asociación e Ciencias Penales, Costa Rica, año 6. noviembre de 1994, página 18
- <sup>ix</sup> Bertrand Galindo, Francisco y otros, “Manual de Derecho Constitucional”, Tomo II San Salvador, CIC, 1992 páginas 1173 1176.
- <sup>x</sup> Binder, Alberto M, y otro; “Historia y desafíos del Ministerio Fiscal en El Salvador” en revista Instituciones y democracia en El Salvador, 1994, Fundación Konrad Adenauer, edición única, San Salvador, páginas 111 a 123.
- <sup>xi</sup> Serrano, Armando Antonio. Ibid páginas 100 a 106.
- <sup>xii</sup> Torres Bas, Raúl Eduardo, “ El procedimiento penal argentino” T.I., Córdoba, Marcos Lerner, páginas 203 y 204.
- <sup>xiii</sup> Serrano, Armando. Ibid página 412.

---