

¿DONDE RADICA LA IMPUNIDAD?

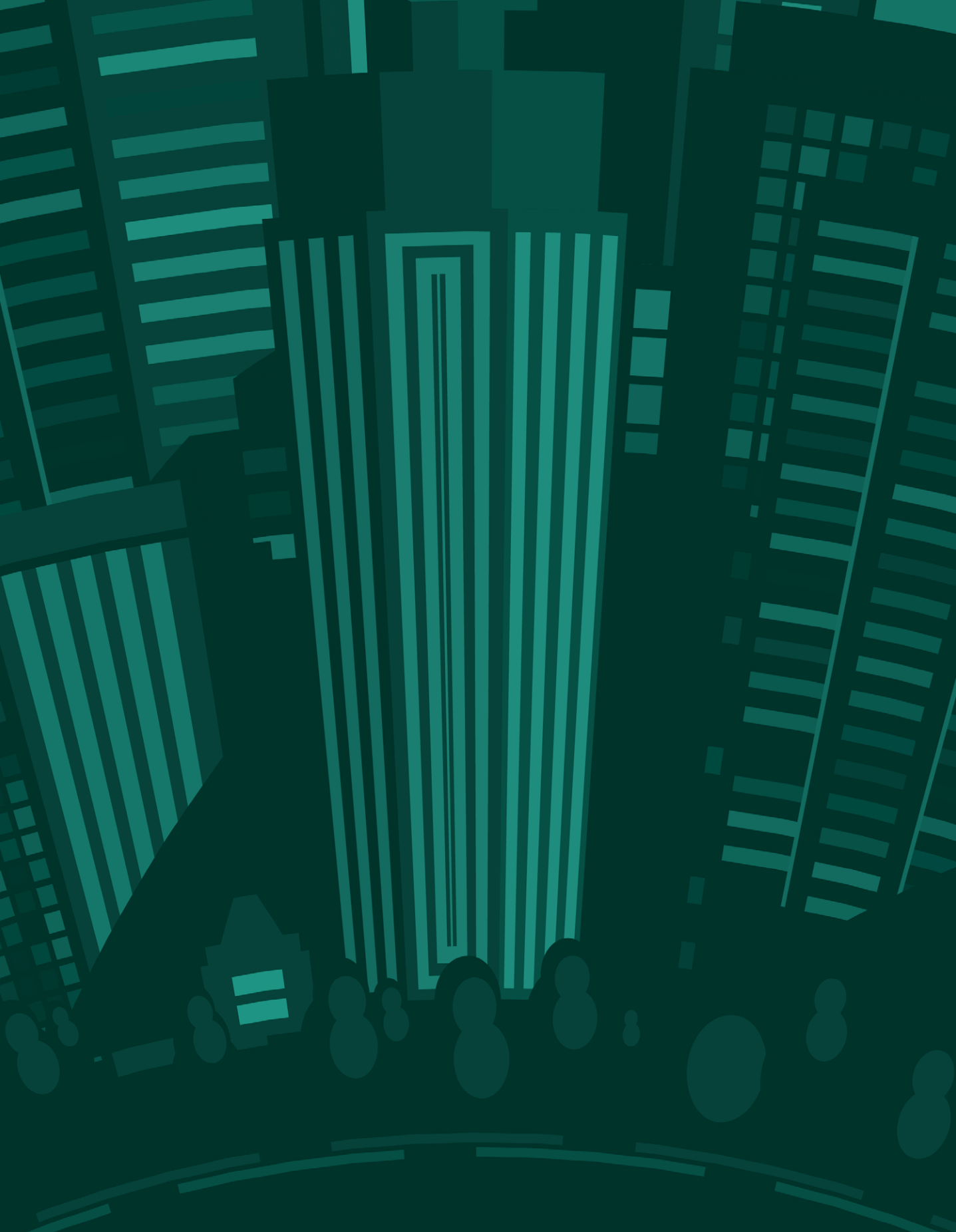
PORQUÉ BRASIL NECESITA UN INDICADOR NACIONAL DE ACLARACIÓN DE HOMICIDIOS



Instituto **SoudaPaz**
A paz na prática



INSTITUTO
DE VIDA



SUMARIO

Presentación	4
La investigación de homicidios en Brasil y herramientas internacionales de gestión	5
Propuesta para un Indicador Nacional de Aclaración de Homicidios	11
Camino a seguir	15
Referencias bibliográficas	16
ANEXO A: Protocolos y cartas enviados a los Ministerios Fiscales estatales	17

Presentación

Las Américas concentran casi un tercio de los homicidios mundialmente.¹ Solamente en 2016, Brasil registró más de 54 mil víctimas - o sea, un homicidio cada 10 minutos.² El país figura además como el 7º más violento de América Latina.³ Y no hay señales de mejoras en el horizonte: el número de víctimas de homicidio en Brasil creció un 20% entre 2011 y 2016.⁴

Ante tal escenario, el Instituto Sou da Paz y otras 21 organizaciones de la sociedad civil latinoamericanas lanzaron en mayo de 2017 la campaña “Instinto de Vida”. Con apoyo de la Fundación Open Society, de la Organización de los Estados Americanos, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco de Desarrollo de América Latina, la campaña se propone reducir hasta el 2027 un 50% los homicidios en siete países de América Latina: Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Venezuela.

En Brasil, reducir la violencia letal demanda, además de políticas efectivas de prevención y represión, **el fortalecimiento de la investigación de homicidios** – tanto para quitar de circulación a los criminales peligrosos como para disuadir nuevos crímenes y muertes por manos de justicieros. Pese a las inversiones puntuales en algunas capitales para crear jefaturas policiales especializadas en homicidios y mejorar los órganos periciales, las encuestas señalan un débil desempeño de la policía brasileña en la aclaración de los casos.⁵ En algunos estados el Ministerio Público denuncia menos del 15% de las muertes violentas - dada la fragilidad de las pruebas, o por el déficit de estructura pericial y demora excesiva para llevar adelante las encuestas policiales, entre otros factores.⁶

Habría que destacar, además, que una buena parte de las muertes violentas averiguadas en el país son de crímenes en contexto doméstico, entre parejas, o que fueron precedi-

dos por arrestos en flagrante, por lo general involucrando personas cercanas y más fáciles de investigar.⁷ Muchos casos que involucran crimen organizado terminan estancados en las jefaturas y tramitan durante años entre las policías y los fiscales estatales, sin aclaración, alimentando así la impunidad y dificultando el diseño de políticas públicas más enfocadas. No por nada los estados brasileños que presentaron las mejores tasas de descenso en sus índices de violencia letal fueron los que lograron implantar proyectos de prevención calificada y acciones de reestructuración física, tecnológica, científica y metodológica en sus unidades policiales especializadas en la investigación de homicidios.⁸ A más información sobre el fenómeno, autores y víctimas del homicidio doloso, mejores serán los subsidios para programas dirigidos a su contención.

¿Qué puede hacer el Estado, en sus varios niveles federales, para asegurar que se dé prioridad a la protección de la vida humana? ¿De qué manera podrán los órganos de justicia y seguridad contribuir al fortalecimiento de la investigación de homicidios en el país?

El primer paso será crear un **Indicador Nacional de Investigación de Homicidios**, que permita medir con más precisión el desempeño de las investigaciones criminales en cada estado. Dicho indicador no sólo contestará la pregunta candente – ¿qué proporción de investigaciones de homicidios en las Unidades Federativas desemboca en una acción penal? – sino que permitirá pactar las metas y consolidar buenas prácticas volcadas a la investigación y acusación penal, dimensionar los avances logrados en cada estado, y fomentar el intercambio de experiencias exitosas entre policiales, peritos y fiscales. El resultado será una planificación estratégica conjunta de los órganos que integran el sistema de seguridad y justicia y una respuesta estatal eficaz para los miles de familiares y amigos de las víctimas de homicidio en Brasil.

1. Oficina de las Naciones Unidas para Drogas y Crimen (UNODC). Global Study on Homicides, 2013. p. 11 y p.127. Disponible en: [ps://www.unodc.org/gsh/](https://www.unodc.org/gsh/).

2. Fórum Brasileiro de Seguridad Pública. 11º “Anuario Brasileiro de Seguridad Pública”, 2017. Disponible en: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/11o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>.

3. Escritorio de las Naciones Unidas para Drogas y Crimen (UNODC). op.cit., p.122-133.

4. Fórum Brasileiro de Seguridad Pública. Anuário Brasileiro de Seguridad Pública, 2017. Disponible en: <http://www.forumseguranca.org.br/publica/>

5. COSTA, Arthur Trindade Maranhão: Creación de la base de indicadores de investigación de homicidios en Brasil. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, ago. 2014. v.8, n. 2, p.164-172.

6. Id.

7. BRASIL. Ministerio de Justicia; Fórum Brasileiro de Seguridad Pública. La investigación de homicidios en Brasil. Brasília, 2014. p.12 y p.30. Disponible en: <https://goo.gl/d8534R>. Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública (CRISP). Mensurando el Tiempo del proceso de Homicidio Doloso en Cinco Capitales. Brasília, 2014.

8. BRASIL. Ministerio de Justicia, Secretaria Nacional de Seguridad Pública, Cuaderno Temático de Referencia: Investigación Criminal de Homicidios, Brasília, DF, 2014. p. 32. Disponible en: <https://goo.gl/PHZahh>.

Investigación de homicidios en Brasil y herramientas internacionales de gestión

Limitaciones de la aclaración de muertes violentas

La investigación y procesamiento de homicidios por parte de las instituciones que integran el sistema de justicia penal y seguridad en Brasil son ineficaces e ineficientes, según los diagnósticos disponibles. En un trabajo del 2002 de monitoreo de la Meta 2 de la Estrategia Nacional de Justicia 2012, el Consejo Nacional del Ministerio Público y de la Seguridad Pública, identificó tasas sumamente bajas de aclaración de los homicidios en los estados brasileños. De las 43.123 encuestas monitoreadas por la meta y concluidas entre marzo de 2010 y abril de 2012, un 78% fueron archivadas por imposibilidad de llegar a los autores, sobre todo en función del largo tiempo transcurrido entre el hecho criminal y el trabajo de revisión de las encuestas.⁹

En Rio de Janeiro, los profesores de la Universidad Federal de Rio de Janeiro Michel Mise y Joana Vargas, hicieron una encuesta en 2007 que reveló que tan sólo se llegaba a un 14% de esclarecimiento de los homicidios registrados entre 2000 y 2005, al paso que el experto en seguridad pública Luis Flávio Saporí encontró en Belo Horizonte un 15% de esclarecimiento relativa a los homicidios sucedidos en 2005.¹⁰ En São Paulo, el Instituto Souza Paz publicó en octubre de 2017 los resultados relativos a una muestra representativa de encuestas de homicidio doloso, de las cuales el 34% redundaron en acusaciones penales y apenas un 5% llegaron a juicio.¹¹ Estudios recientes señalan, además, que las sentencias penales en casos de homicidio se dictan en general meses o años de transcurridos los hechos. En 2014 una encuesta del Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública puso de manifiesto que el tiempo promedio entre la revelación del crimen y la conclusión de la fase judicial ha sido de un año y un mes en ciudades como Belém, Goiânia y Recife, de dos años y un mes en Porto Alegre y dos años y tres meses en Belo Horizonte.¹² Puesto que no existe un sistema nacional de indicadores sobre la investigación de homicidios,

es imposible comparar los resultados de los sistemas investigativos entre estados. Muchas autoridades policiales enmarcan la calidad de las investigaciones según el porcentaje de encuestas policiales relatadas con autoría y materialidad delictiva, dato que la población desconoce, y aporta una mensuración muy débil del grado de impunidad en el país, puesto que en muchos casos se llega a la autoría pero el responsable no es denunciado - ya sea porque haya muerto, por insuficiencia de pruebas o simplemente por haber prescrito el plazo de pretensión punitiva.¹³ Las bajas tasas de aclaración de homicidios y la excesiva demora del procesamiento de los casos se atribuyen a la asignación preponderante las inversiones públicas al patrullaje ostensivo en las calles, escasez de funcionarios en las fuerzas policiales civiles y técnico científicas y a las malas condiciones laborales, que desembocan en precariedad de procedimientos técnicos periciales clave como delimitación, aislamiento y/o preservación de las escenas de crimen.¹⁴ En su vasta mayoría, las investigaciones de homicidios terminan por basarse prioritariamente en indicios testimoniales y asumen un carácter corporativo burocrático.¹⁵ La pericia, fundamental para la producción de la prueba técnica, tiende a confirmar la materialidad delictiva, pero no logra apuntar a la autoría, iluminando los hechos pero no su autor.¹⁶ Sumada a esas deficiencias, la articulación institucional limitada entre los órganos que integran el sistema de justicia criminal, la baja calidad de instrucción del proceso penal de homicidios se inscribe entre los motores que alimentan la impunidad en Brasil.

9. Consejo Nacional del Ministerio Público (CNMP). Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Meta 2: La impunidad como blanco - Diagnóstico de la investigación de homicidios de Brasil. Brasília, 2012. p. 47. Disponible en: <https://goo.gl/47oMv1>.

10. Saporí, L. F. Seguridad Pública en el Brasil: desafíos y perspectivas. Rio de Janeiro. Ed. FGV, 2007. p.182.

11. Asociación Brasileña de Jurimetría; Instituto Souza Paz. O Procesamiento de Homicidios en el Brasil y la Estrategia Nacional de Justicia y Seguridad Pública en tres estados: Alagoas, Santa Catarina y São Paulo. 2016. p. 92-93. Disponible en: <https://goo.gl/1nDdDR>.

12. Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública (CRISP). Mensurando el Tiempo del Proceso de Homicidio Doloso en Cinco Capitales. Brasília, 2014. p. 27.

13. Consejo Nacional del Ministerio Público (CNMP). Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Meta 2: La impunidad como blanco- Diagnóstico de la investigación de homicidios del Brasil. Brasília, p. 40. 2012.

14. COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Creación de la base de indicadores de investigación de homicidios en el Brasil. Revista Brasileira de Seguridad Pública, São Paulo, ago. 2014. v. 8, n. 2, p.165-169. Disponible en: <https://goo.gl/cbLoqq>.

15. Ibid. p.29.

16. Ministerio de la Justicia. Secretaría Nacional de Seguridad Pública. Investigación Criminal de Homicidios. Brasília, 2014, p. 26.

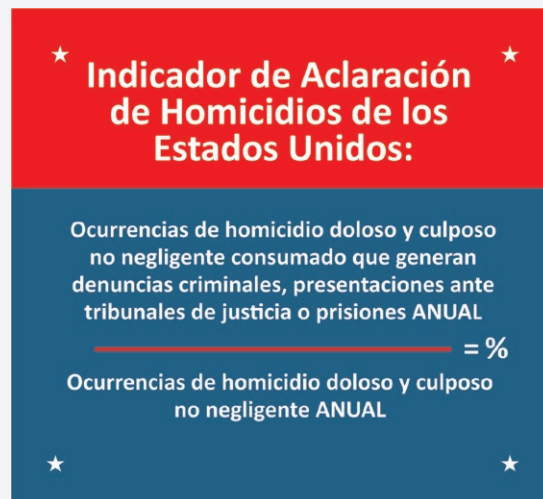
Indicadores de aclaración de homicidios

¿Qué caminos habría que emprender para mejorar el desempeño de las unidades encargadas de la investigación de homicidios? Varios países emprendieron reformas organizacionales, perfeccionaron la capacitación de investigadores e implantaron sofisticados sistemas de información. En algunos casos, incluso empezaron a invertir más recursos para mejorar los órganos periciales, tratando de priorizar las evidencias técnicas en detrimento de las evidencias testimoniales. Algunas policías han elaborado guiones de investigación, introduciendo procedimientos operativos para mejorar el desempeño de los investigadores – como, por ejemplo, el “*Murder Investigation Manual*” implantado en Inglaterra.¹⁷

Además de uniformar prácticas y rutinas, se introdujeron al final de la década de 1980 **mecanismos de gestión** para mejorar la efectividad de la investigación del homicidio doloso. Países como Estados Unidos, Canadá, Inglaterra y Japón invirtieron en la publicación de indicadores de desempeño de la investigación policial, incluyendo datos sobre las víctimas, autores, y contexto de los homicidios.

En **Estados Unidos**, el Sistema Nacional de Reportes basados en Incidentes (National Incident Based Report System), vigente a partir de 1988, fue la base para nuevos indicadores de desempeño de las policías, incluyendo un índice de aclaración de homicidios (“homicide clearance rate”).¹⁸ Ese índice, definido por el Buró Federal de Investigación (FBI), es el ratio entre número de incidencias de homicidio doloso y homicidio culposo no negligente (non-negligent manslaughter) consumados que dieron lugar a denuncias penales, presentaciones ante cortes de justicia o encarcelamientos en determinado período, contra el total de sucesos registrados por la policía.¹⁹ Cabe destacar que se contabilizan las denuncias ofrecidas durante un determinado período de análisis – y no necesariamente referentes a los crímenes registrados en ese período – por lo tanto,

podrán haber más denuncias que homicidios, según el archivo de expedientes y la actuación del Ministerio Público.²⁰



Según el profesor de la Universidad de Brasilia y ex-Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, Arthur Trindade de Maranhão Costa, la publicación del indicador estadounidense introdujo la posibilidad de control social y pasó a presionar los jefes de policía para que reformen sus unidades de investigación de homicidios, elaboren nuevos protocolos y programas de capacitación para policiales e inviertan en la capacidad de los órganos periciales.²¹ Por primera vez, los investigadores han podido estudiar el impacto de los múltiples factores de la identificación de los autores, la escena y el momento del hecho, perfil de la víctima e instrumento utilizado, hasta las prácticas y procedimientos policiales específicos, como la acción de los primeros policiales llegados a la escena del crimen y el número de detectives asignados al caso. De esa forma, los movimientos de derechos civiles y políticos empezaron a monitorear el desempeño de las policías de manera más precisa y exigir igual empeño de los investigadores en la aclaración de los crímenes contra la vida, independientemente de la etnicidad, sexo o edad de las víctimas.²²

17. MAGUIRE, M. (2003). "La Investigación Criminal y el Control del Crimen". En: Tim Newburn (ed.), Manual de Patrullaje policial. Cullompton: William Publishing.

18. Federal Bureau of Investigation (FBI) – Programa UCR de Coleta de Datos, Sistema Nacional de Relatórios sobre Incidentes. Disponible en: <https://ucr.fbi.gov/nibrs>.

19. El Programa de recolección de datos (UCR) define como homicidio el homicidio doloso y culposo no-negligente. La aclaración del homicidio es el ofrecimiento de una denuncia penal, arresto del autor o su presentación ante una corte de justicia. Bureau Federal de Investigación (FBI) – Programa UCR de Coleta de Datos, Sistema Nacional de Relatórios sobre Incidentes Disponible en: <https://goo.gl/N2AvhW>. Es importante observar que esta definición excluye los casos de homicidios culposos (manslaughter).

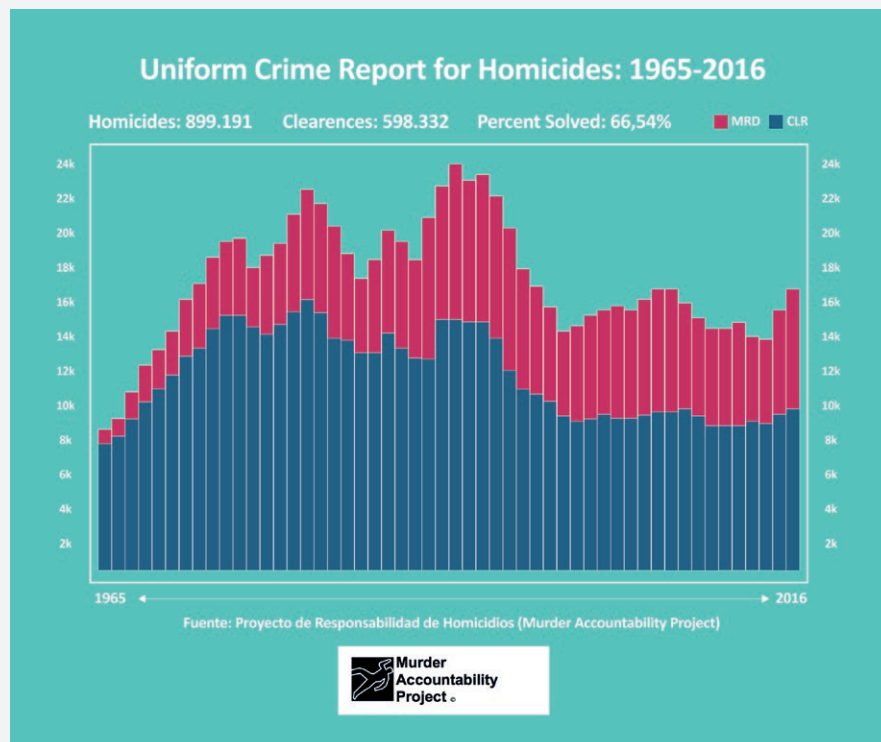
20. No es posible aclarar más homicidios que hechos, a menos que los investigadores estén aclarando hechos registrados en el período anterior. Servicio de Informaciones sobre Justicia Programa de Recolección de datos UCR, Manual para Usuarios, 6/20/2013. P. 112 Disponible en: <https://goo.gl/cQoiYA>. COSTA, Arthur Trindade Maranhão. 2014, loc. cit.

21. Id.

22. Proyecto de Responsabilidad de Homicidios (Murder Accountability Project). Disponible en: <http://www.murderdata.org>.

Un ejemplo es el *Murder Accountability Project*, un grupo sin fines de lucro fundado por criminólogos e investigadores policiales jubilados que se dedican a analizar y diseminar datos sobre investigación de homicidios en Estados Unidos.²³ El proyecto pone a disposición, en formato sencillo de entender, las tasas de aclaración de homicidios por ciudad, estado y año, destacando a quienes no han enviado informaciones al FBI y los patrones de conducta en los crímenes ocurridos.

Figura 1: Tasa de aclaración de homicidios en los Estados Unidos (1965-2016)



En **Canadá**, la Encuesta sobre Homicidios (Homicide Survey) sistematiza desde 1961 los datos aportados por las policías sobre homicidios dolosos, permitiendo que se calcule la tasa de aclaración (“homicide clearance rate”), un indicador de que considera el número de hechos de homicidio doloso consumados durante un determinado período y que han desembocado en denuncias penales u otros trámites derivados, contra el número de hechos registrados en el período.²⁴ Según el departamento canadiense de estadísticas, la mayoría de los casos queda aclarada en el mismo año, pero existe un impacto residual sobre las estadísticas de los casos denunciados posteriormente.²⁵

22. Proyecto de Responsabilidad de Homicidios (Murder Accountability Project). Disponible en: <http://www.murderdata.org>.

23. Estadísticas de Canadá - Pesquisa de Homicidios. Lo hechos son tratados como aclarados cuando resultan en denuncias contra al menos un individuo o cuando hay pruebas suficientes para ofrecer la denuncia pero que no fue presentada por otros motivos, como la aplicación de medidas alternativas. Disponible en: <https://goo.gl/rm4J89>.

24. Estadísticas de Canadá, Homicide Survey: Data Accuracy. Disponible en: <https://goo.gl/Yqn8T8>.

Indicador de Aclaración de Homicidios de Canadá:

Ocurrencias de homicidio doloso consumado que generan denuncias criminales o otros encaminamientos ANUAL

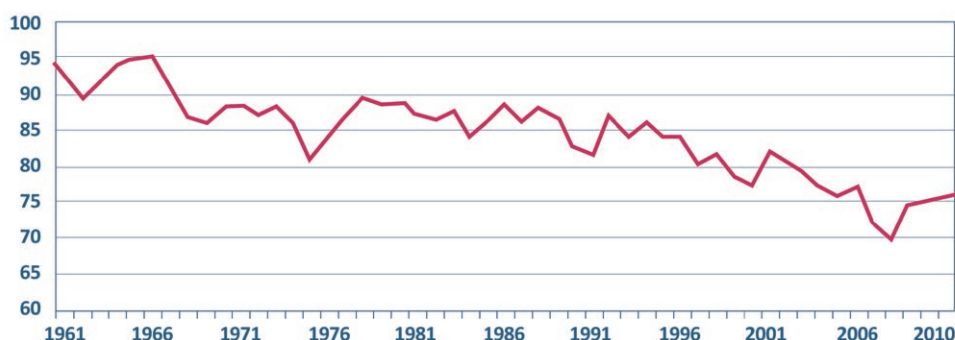
———— = %

Ocurrencias de homicidio doloso consumado ANUAL

Los especialistas en estadística y criminología de Canadá señalan que esa tasa de aclaración es crucial para seguir el desempeño de las policías en los estados y ciudades, pues permite un análisis de los resultados de las investigaciones de homicidio a lo largo del tiempo y de acuerdo con el lugar del crimen y la jefatura responsable.²⁶ Es posible evaluar, además el tamaño, la infraestructura y el volumen de trabajo de los equipos de investigación y las características de las comunidades que asisten, dando a gobernadores y alcaldes la posibilidad de evaluar las ventajas, desventajas e incluso eventuales limitaciones de los modelos de investigación adoptados y determinar dónde invertir recursos humanos y financieros para lograr mejores resultados.

Figura 2: Porcentaje de homicidios aclarados en Canadá (1961-2010)

Percentage of homicides cleared



Fuente: Mahony e Turner, 2012.

Por otra parte, la sociedad civil canadiense y las organizaciones internacionales de derechos humanos usan el indicador en acciones por la defensa (advocacy) de más protección y acceso a servicios para las minorías. Por ejemplo, luego de un aumento expresivo de homicidios y desaparecimientos de mujeres aborígenes en 2009, la Asociación de Mujeres Aborígenes de Canadá y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos denunciaron que tan sólo un 53% de las muertes violentas de mujeres aborígenes desembocaban en denuncias en Canadá, frente al 84% de los homicidios en general.²⁷ La discrepancia fue instrumental para exigir redoblados esfuerzos de las jefaturas en la investigación de los casos.

25. MAHONY, Tina y TURNER, John. "Police-reported clearance rates in Canada, 2010". 2012. Disponible en : <https://goo.gl/EnNPkt>.

26. Asociación de Mujeres Aborígenes del Canadá. "Fact Sheet Missing and Murdered Aboriginal Women and Girls". Disponible en : <https://goo.gl/52rSLZ>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "Missing and Murdered Indigenous Women in British Columbia, Canada", Disponible en : <https://goo.gl/pcbSgV>.

Figura 3: Repercusión de la tasa canadiense de aclaración de homicidios



Algunos países utilizan tasas de aclaración de homicidios más calificadas, como **Japón e Inglaterra**. El Instituto de Investigación y Capacitación del Ministerio de Justicia japonés desde 1960 publica anualmente un Reporte sobre el Crimen²⁸ (*White Paper on Crime*) que informa el porcentaje de homicidios con autoría relatados por la policía (*“homicide clearance rate”*) y el porcentaje de las denuncias penales (*“prosecution rate”*), además de publicar análisis sobre tendencias criminales.²⁹ El objetivo es informar a las fuerzas policiales, académicos y ciudadanos japoneses sobre los desafíos de la seguridad pública de Japón y fundamentar políticas volcadas a la prevención de la violencia y reincidencia criminal.

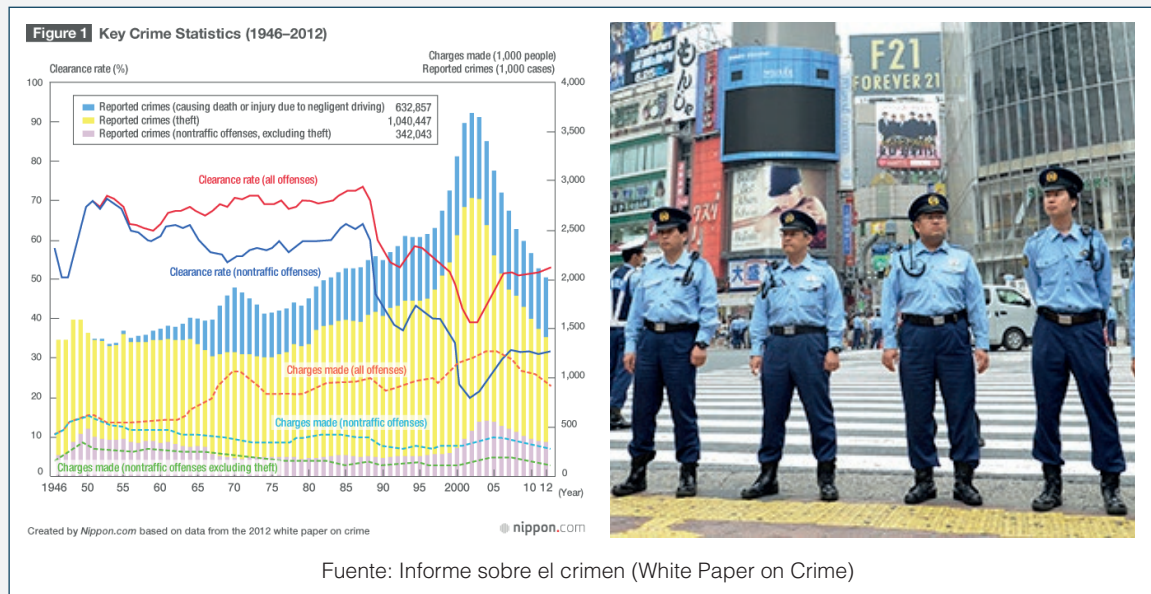
Indicador de Aclaración de Homicidios de Japón:	$\frac{\text{Autores de homicidio doloso denunciados ANUAL}}{\text{Autores de homicidio doloso denunciados y no denunciados ANUAL}} = \%$
---	---

Cuando los indicadores japoneses incluyan los sucesos registrados en el año anterior a la publicación del Reporte sobre el Crimen, los porcentajes superan el 100%, como en Estados Unidos y Canadá.

27. White Paper on Crime. Disponible en: http://hakusyo1.moj.go.jp/en/nendo_nfm.html.

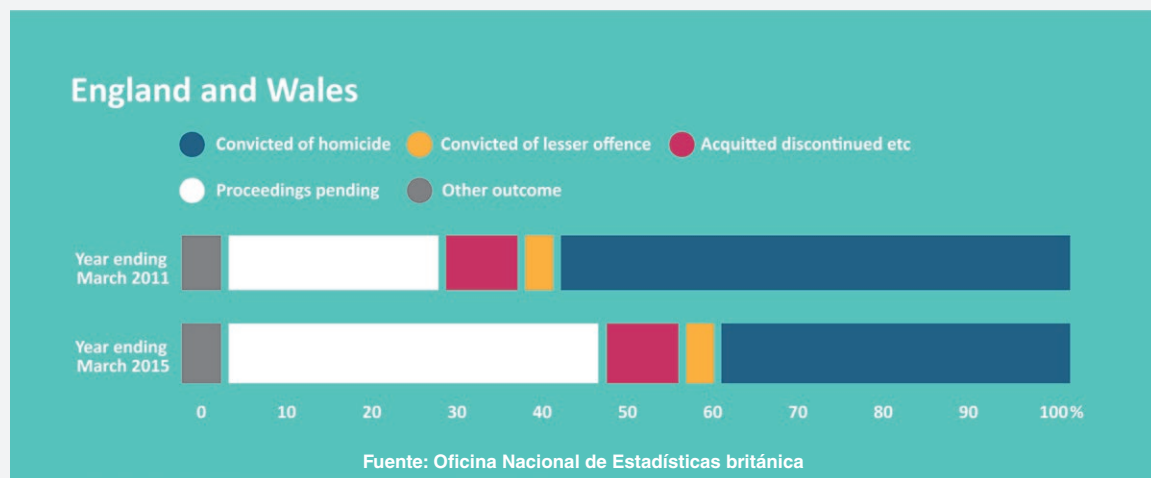
28. White Paper on Crime, Definitions of Offenses and Terms. Disponible en: http://hakusyo1.moj.go.jp/en/nendo_nfm.html, http://hakusyo1.moj.go.jp/en/64/nfm/n_64_1_2_0_0_0.html.

Figura 4: Casos reportados y tasa de aclaración de homicidios en Japón



Por otra parte, desde 1982 la Oficina Nacional de Estadísticas británica viene haciendo un seguimiento de todos los sucesos de homicidio en el país y publica boletines regulares con los desenlaces (*outcomes*) de sentencias condenatorias, absoluciones, y archivamientos.³⁰ Las estadísticas son actualizadas a medida que evolucionan las investigaciones³¹ y orientan el debate público respecto de la inculpación de homicidas en el Reino Unido, mediante *briefings* enviados al parlamento británico³² y encuestas realizadas por los medios de comunicación.³³

Figura 5: Desenlace de casos de homicidio entre 2011 y 2015 en el Reino Unido y País de Gales



29. Office for National Statistics – Statistical Bulletin. Disponible en : <https://goo.gl/WwxbNi>.

30. Id.

31. House of Commons, Homicide Statistics Research Paper 99/56. Disponible en : <file:///Users/teffymorin/Downloads/RP99-56.pdf>.

32. The Sunday Times, "Policía fracasa en la resolución de casi un cuarto de los asesinatos", 07/08/ 2016. Disponible en : <https://goo.gl/EZzY9H>; The Telegraph, "Tasa de asesinatos no aclarados duplica en una década", 02/09/ 2007. Disponible en <https://goo.gl/uXKuWN>.

Propuesta de Indicador Nacional de Aclaración de Homicidios

Contener la escalada de homicidios en Brasil implica tener que evaluar los arreglos institucionales que ofrezcan el mejor soporte al desarrollo de las investigaciones de homicidio, amén de las metodologías, tecnologías y procedimientos que aumenten la eficiencia y efectividad del trabajo de investigación de las policías. Para ello sería fundamental introducir a nivel nacional herramientas de gestión que permitan:

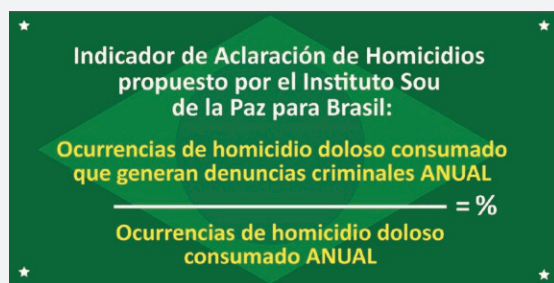
I) Compilar y monitorear datos sobre los resultados de las encuestas policiales de homicidios en los estados;

II) Identificar los estados con mejor desempeño con miras a sistematizar y **diseminar buenas prácticas, que permitan avances más rápidos en el país;** y

III) **Redireccionar recursos** a los estados y ciudades con peor desempeño.

Metodología

Ante las experiencias internacionales y el volumen expresivo de homicidios dolosos en Brasil, el modelo de un Indicador de Aclaración de Homicidios más adecuado a la realidad brasileña definiría un homicidio doloso “aclarado” como un suceso en que el agresor fue denunciado por el Ministerio Público, resultando en un proceso penal.



La proporción de denuncias en sucesos criminales será el mejor indicativo de la efectividad de la acción investigativa en Brasil, porque la principal causa de archivamiento de encuestas radica en la imposibilidad de determinar, concluida la investigación, quien es el autor del crimen de homicidio.

Son raras las denuncias de homicidio que no requieren de investigación policial, y en su mayor parte el trabajo policial es fundamental para revelar la identidad del agresor.³⁴ Además, para evaluar el impacto de factores como el perfil de la víctima, lugar de la muerte y contexto del homicidio en el desempeño la investigación criminal, habrá que considerar cómo se ha orientado el trabajo investigativo y no tan sólo la opinión de los investigadores sobre la calidad de las pruebas. De hecho, utilizar como marcador de desempeño de la actividad investigativa el porcentaje de encuestas policiales relatadas con autoría y materialidad delictiva resulta en una mensuración débil del grado de impunidad; en muchos casos se conoce la autoría, pero el responsable no es denunciado ya sea por fallecimiento o porque la pretensión punitiva ha prescrito.³⁵

Como en Estados Unidos, Canadá y Japón, la cantidad de denuncias no será equivalente al número de homicidios esclarecidos por acción de la policía judicial. La tasa de aclaración será una aproximación, que permitirá la comparabilidad **entre locales y en el tiempo**. También es importante recordar que habrá una distorsión residual del indicador, en función de los casos de homicidios que no generaron denuncia, o porque el autor actuó en su legítima defensa o en defensa de terceros, o porque la clasificación del crimen fue alterada por el Ministerio Público para otras categorías criminales como latrocinio, lesión seguida de muerte o suicidio.³⁶ Una encuesta realizada en 2016 sobre el procesamiento de homicidios en la ciudad de São Paulo indica que el volumen de esos casos se aproxima al 15%.³⁷

También hay que destacar que un indicador único no logra capturar toda la gama de actividades asociadas a la investigación de homicidios realizada por la policía. Lo ideal sería utilizar un canasto de indicadores de investigación de homicidios compuesto por medidas de desempeño, esfuerzo y seguimiento, que trajeran a luz otros factores relativos al contexto de las

34. Id.

35. Id.

36. Asociación Brasileña de Jurimetría; Instituto Sou de la Paz. O Procesamiento de Homicidios en Brasil y la Estrategia Nacional de Justicia y Seguridad Pública en tres estados: Alagoas, Santa Catarina y São Paulo. 2016. P. 92-93. Disponible en : <https://goo.gl/1nDdDR>.

37. COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Creación de la base de indicadores de investigación de homicidios en Brasil. Revista Brasileira de Seguridad Pública, São Paulo, ago. 2014. v. 8, n. 2, p.164-172.

investigaciones, los tiempos y etapas de trabajo, variaciones presupuestarias y la satisfacción de la población con el servicio prestado.³⁸

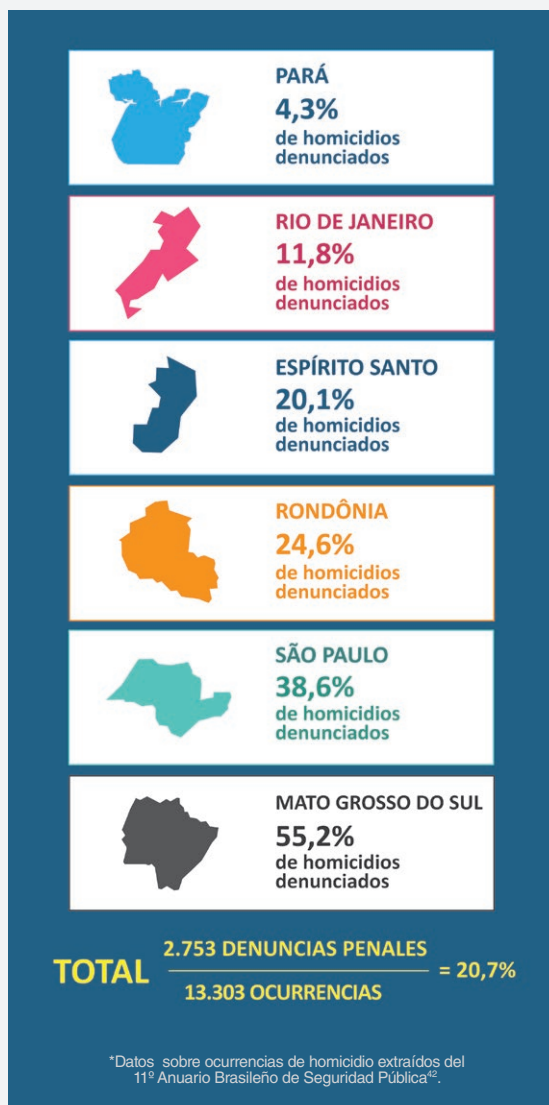
Proyecto Piloto

El Instituto Sou da Paz se propuso en 2017 elaborar el primer Indicador Nacional de Aclaración de Homicidios de Brasil en el ámbito de la campaña Instinto de Vida. Dado que los órganos estatales y federales responsables por la sistematización de datos referentes a la investigación policial no dan acceso a información sobre denuncias según la fecha del homicidio, se solicitó a los Ministerios Públicos de los 27 estados de la federación (entre mayo y junio de 2017), los siguientes datos relativos a las denuncias penales presentadas entre enero de 2015 y junio de 2017 sobre homicidios dolosos consumados: I) número del proceso; II) fecha de la denuncia; III) fecha del registro policial; IV) fecha del suceso; V) municipio donde sucedió; VI) número de la encuesta policial.³⁹

Unicamente los estados de São Paulo, Espírito Santo, Rondônia, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul y Pará enviaron la información. Espírito Santo sistematizó la información por el Sistema Interno de Gestión de Expedientes del Ministerio Público y envió la respuesta a través del Centro de Apoyo Operativo Criminal del Ministerio Público, mientras Rio de Janeiro utilizó el Sistema Módulo de Gestión de Procesos (MPG) para consolidar la información, contando con el apoyo de la Oidoría del Ministerio Público para enviar los datos.⁴⁰ La respuesta del estado de Rondonia, a su vez, fue facilitada por la extracción de datos del Sistema de Control Automático de Hechos (ParquetWeb), gestionado por el Directorio de Tecnología de Información del Ministerio Público y enviada por el jefe de gabinete de la Fiscalía General de Justicia del Estado. Mato Grosso do Sul envió informaciones a través de la Secretaría de Tecnología de la Información.

En São Paulo, el Instituto Sou da Paz recibió información del sistema SISMP, Integrado al CAO Criminal del Ministerio Público estatal. Por último, la información de Pará fue enviada a través del Departamento de Informática del Ministerio Público Estatal.

En 2015, los Indicadores de Aclaración de Homicidios de São Paulo, Espírito Santo, Rondônia, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul y Pará fueron⁴¹:



38. Las solicitudes de datos se enviaron vía carta, email y pedidos en los Sistemas Electrónicos del Servicio de Información al Ciudadano (E-Sic) estatales entre mayo y junio de 2017. Para los protocolos de las solicitudes, consultar Anexo A.

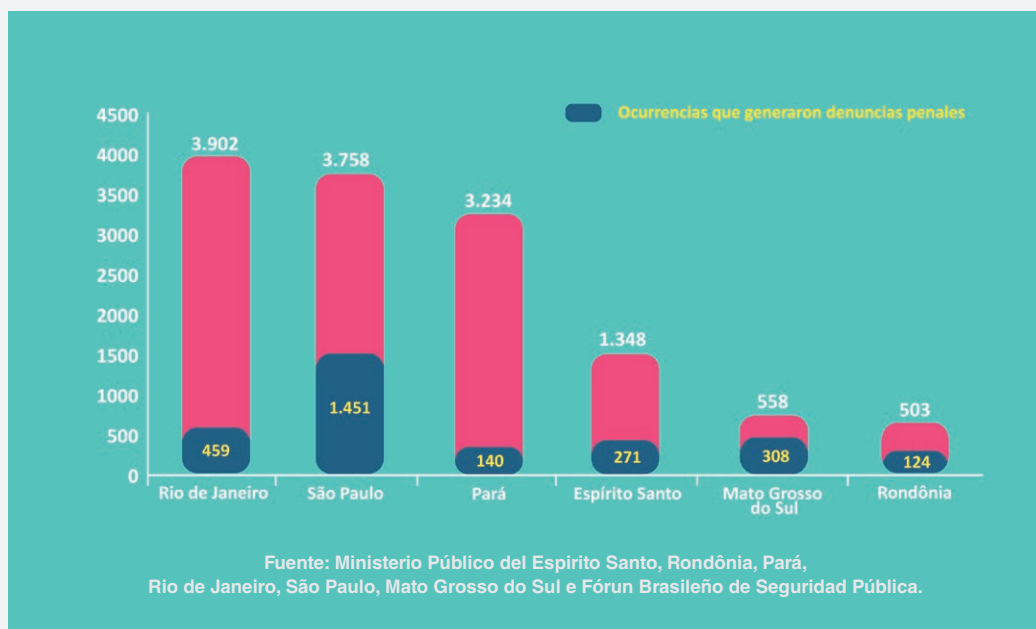
39. Unicamente los sucesos de homicidio doloso consumados en el Estado de Mato Grosso do Sul incluyen las muertes resultantes de la intervención policial ocurridas en servicio y fuera de los horarios de servicio. Rondônia contabiliza entre los homicidios dolosos consumados las muertes resultantes de intervención policial provocadas fuera de horario de servicio activo, al paso que los otros estados excluyen de la estadística de homicidio doloso las muertes provocadas por policiales, sea en servicio activo o no. Vale destacar que entre las denuncias analizadas del Estado de Espírito Santo, Mato Grosso do Sul y Pará, fueron desconsideradas 148 denuncias para Espírito Santo, 20 para Mato Grosso do Sul y 25 para Pará, por no constar indicativo de fecha del hecho. Entre las denuncias informadas por el Estado de Rio de Janeiro, un caso de latrocinio fue excluido, pero es posible que hubiera otros en la lista presentada.

40. Hay que destacar que las denuncias contabilizadas se refieren a hechos de homicidio doloso consumado, independientemente del número de autores involucrados. Las denuncias referentes a homicidios dolosos intentados en el Estado de Rondônia no fueron contabilizadas.

41. Fórum Brasileiro de Seguridad Pública. 11º Anuário Brasileiro de Seguridad Pública", 2017, p.14. Disponible en: <https://goo.gl/NPwJdt>.

Entre los estados analizados, São Paulo fue el estado con la menor tasa de homicidios por cien mil habitantes en Brasil en 2015, demostró el segundo mejor desempeño en la aclaración de homicidios. Rio de Janeiro presentó la 17ª tasa más alta de homicidios (25,4 muertes por 100 mil habitantes) aclarando que solamente el 12% era de homicidio doloso en 2015. Pará, la cuarta tasa más alta entre todos los estados de la federación (41 muertes por 100 mil habitantes), aclaró que solamente el 4% fueron homicidios dolosos en 2015.

Figura 6: Homicidio doloso consumado en seis estados (2015)



Ocho estados relataron varias dificultades técnicas impeditivas para el envío de datos sobre denuncias penales de homicidios dolosos consumados: Alagoas, Amazonas, Tocantins, Rio Grande del Norte, Ceará, Distrito Federal, Paraíba y Goiás. El principal factor mencionado fue la carencia de sistemas de almacenamiento de datos integrados con las policías y el poder judicial, de manera que sería necesario un análisis procesal de cada denuncia de homicidio para satisfacer la demanda del Instituto Sou da Paz. En cinco estados – Mato Grosso, Amapá, Minas Gerais, Paraná y Maranhão– la solicitud de datos sigue bajo proceso por el gabinete de la Fiscalía General de Justicia u otro órgano del Ministerio Público estatal. Roraima, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Piauí, Acre, Bahía y Sergipe compartieron datos incompletos, sea por falta de la fecha de la denuncia o del homicidio, lo que ha imposibilitado hacer el cálculo de sus indicadores.

Tabla 1: Respuestas de los estados a las solicitudes de datos bajo la Ley de Acceso a la Información

ESTADO	RESPUESTA	PRINCIPALES JUSTIFICACIONES
Espirito Santo Mato Grosso do Sul Rio de Janeiro Rondônia São Paulo Pará	Positiva	-
Tocantins Rio Grande do Norte Ceará Distrito Federal Paraíba Goiás	Negativa	Los datos se encuentran dispersos dentro del propio Ministerio Público; el sistema no almacena toda la información solicitada; el sistema no desagrega los datos
Alagoas Amazonas	Negativa	La ausencia de sistema de almacenamiento de datos integrados con las policías y el poder judicial, de modo que sería necesario un análisis procesual de cada denuncia de homicidio para atender a la demanda del Instituto.
Mato Grosso Amapá Minas Gerais Paraná Maranhão	En proceso	El 7 de noviembre de 2017, la solicitud de datos seguía siendo apreciada por el gabinete del (a) Procurador (a) General de Justicia, Oidoría, u otro órgano del Ministerio Público estatal
Roraima Pernambuco Rio Grande do Sul Santa Catarina Piauí Acre Bahia Sergipe	Incompleta	Compartir datos incompletos sea por que falta la fecha de la denuncia o del homicidio

Fuente: Archivos Instituto Sou da Paz

Pese a la naturaleza inaudita de la elaboración de un Indicador de Aclaración de Homicidios por el Instituto Sou da Paz, llama la atención la inexistencia de bases de datos integradas que permitan analizar el volumen de denuncias penales de homicidio en Brasil. Los estados de São Paulo y Rio de Janeiro, que disfrutaban de sistemas informatizados de recolección y mayor capacidad técnica y administrativa fueron exitosos en producir rápidamente los datos. Pero la mayoría de los Ministerios Públicos Estatales no cuenta con sistemas que permitan extraer información sobre denuncias desgregadas por el año de su presentación, y las Secretarías de Seguridad estatales y el poder judicial utilizan sistemas propios. Se observa también una escasez de recursos humanos para levantar los datos manualmente, sobre todo en estados con presupuestos menores.

El camino a seguir

Hoy el Estado brasileño no cumple el papel que la nación le ha asignado, el de asegurar el derecho a la vida y a que se responsabilice a los causantes de muertes violentas. Miles de brasileños tienen amigos o parientes que fueron asesinados y centenares exigen respuestas de la justicia. Es hora de instrumentar políticas públicas efectivas para contener la impunidad y ofrecer una contraprestación estatal a las víctimas; de lo contrario estaremos ante un creciente deterioro de la seguridad pública.

Por ello, la propuesta del Instituto Sou da Paz contempla perfeccionar la eficiencia y eficacia de la investigación de homicidios mediante una herramienta de gestión de un órgano federal capaz de movilizar los agentes de los sistemas de justicia y seguridad estatales. Ese camino involucra, en principio, las siguientes medidas:

1. Dar máxima prioridad a la investigación y aclaración de homicidios por un órgano federal que contribuya para fiscalizar los órganos estatales del sistema de justicia y seguridad, como por ejemplo el Consejo Nacional del Ministerio Público (CNMP) o el Consejo Nacional de Justicia (CNJ);
2. Desarrollar o perfeccionar una plataforma digital nacional capaz de sistematizar y cruzar datos sobre denuncias penales referentes a eventos de homicidio doloso consumado;
3. Patronizar los sistemas de información de los Ministerios Públicos estatales;
4. Publicar la plataforma digital nacional y de indicadores de aclaración de homicidio en cada estado;
5. Definir las metas conjuntas entre Secretarías de Seguridad estatales, policías judiciales y los Fiscales Generales de Justicia para aumentar el índice de aclaración de homicidios;
6. Destinar recursos de forma programada y diseñar planes operativos para el logro de las metas.

Ese proceso no sólo resultará en un indicador auditable y capaz de orientar inversiones estratégicas en la investigación de homicidios, sino que además constituirá un fuerte incentivo para que los órganos que integran el sistema de justicia y seguridad estatal trabajen de forma más integrada, transparente y permeable a la participación de la sociedad civil.



Referencias bibliográficas

Asociación Brasileña de Jurimetria; Instituto Sou da Paz. **O Procesamiento de Homicidios en el Brasil y la Estrategia Nacional de Justicia y Seguridad Pública en tres estados:** Alagoas, Santa Catarina y São Paulo. 2016.

Asociación de Mujeres Aborígenes de Canadá. **Fact Sheet Missing and Murdered Aboriginal Women and Girls.**

BRASIL. Ministerio de Justicia . **Investigación Criminal de Homicidios.** Brasília, 2014.

BRASIL. Ministerio de Justicia ; Forum Brasileiro de Seguridad Pública. La investigación de homicidios en Brasil. Brasília, 2014.

Statistics Canada, CANADÁ. **Homicide Survey.** 2016.

Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública (CRISP). **Mensurando el Tiempo del Proceso de Homicidio Doloso en Cinco Capitales.** Brasília, 2014.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Missing and Murdered Indigenous Women in British Columbia,** Canada.

Consejo Nacional del Ministerio Público (CNMP). Estrategia Nacional de Seguridad Pública. **Meta 2: La impunidad como meta - Diagnóstico de la investigación de homicidios de Brasil,** Brasília. 2012.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Creación de la base de indicadores de investigación de homicidios en Brasil.** Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v. 8, n. 2. ago. 2014.

Oficina de las Naciones Unidas para Drogas y Crimen (UNODC). **Global Study on Homicides.** 2013.

EUA. **Federal Bureau of Investigation. UCR Program Data Collections, National Incident Based Reporting System.** 2016

JAPÓN. **White Paper on Crime.** 2016.

MAGUIRE, M. (2003). **Criminal Investigation and Crime Control. In Tim Newburn (ed.), Handbook of Policing.** Cullompton: William Publishing.

MAHONY, Tina y TURNER, John. **Police-reported clearance rates in Canada,** 2010. 2012.

MISSE, Michel; VARGAS, Joana D. **O fluxo del proceso de incriminación en el Rio de Janeiro en la década de 50 y en el período 1997-2001:** comparación y análisis. Pernambuco, 2007.

REINO UNIDO. **Office for National Statistics. Crime Survey for England and Wales.** 2016. Homicide. 2016.

SAPORI, L. F. **Seguridad Pública en el Brasil: desafíos y perspectivas.** Rio de Janeiro. Ed. FGV. 2007.

ANEXO A: Solicitaciones de datos enviadas a los Ministerios Públicos estatales entre mayo y junio de 2017

1. Acre - No informó protocolo del pedido via LAI. Oficio ISDP 114/2017
2. Alagoas - No informó protocolo del pedido via LAI. Oficio ISDP 115/2017
3. Amazonas - No informó protocolo del pedido via LAI. Oficio ISDP 116/2017
4. Amapá – Protocolo nº 41271. Oficio ISDP 117/2017
5. Bahia – Protocolo nº 201706206730001. Oficio ISDP 118/2017
6. Ceará – Protocolo nº 23892/2017-5. Oficio ISDP 119/2017
7. Distrito Federal - No informó protocolo del pedido via LAI. Oficio ISDP 120/2017
8. Espírito Santo – Protocolo nº OUV2017008788. Oficio ISDP 121/2017
9. Goiás – Protocolo nº 110262062017-2. Oficio ISDP 122/2017
10. Maranhón – Protocolo nº 2259062017. Oficio ISDP 123/2017
11. Mato Grosso – Protocolo nº 981541699. Oficio ISDP 124/2017
12. Mato Grosso Sul - No informó protocolo del pedido via LAI. Oficio ISDP 125/2017
13. Minas Gerais – Protocolo nº 287391062017-6. Oficio ISDP 126/2017
14. Pará - No informó protocolo del pedido via LAI. Oficio ISDP 127/2017
15. Paraíba – Protocolo nº 12704. Oficio ISDP 128/2017
16. Paraná - Protocolo nº 48985. Oficio ISDP 129/2017
17. Pernambuco – Protocolo nº 37379062017-6. Oficio ISDP 130/2017
18. Piauí – Protocolo nº 1582/2017. Oficio ISDP 131/2017
19. Rio de Janeiro – Protocolo nº 20170626 – 114954. Oficio ISDP 132/2017
20. Rio Grande del Norte – Protocolo nº 944720062017-1. Oficio ISDP 133/2017
21. Rio Grande del Sul – Protocolo nº PR.01413.00442/2017-5. Oficio ISDP 134/2017
22. Rondônia - No informó protocolo del pedido via LAI. Oficio ISDP 135/2017
23. Roraima – Protocolo nº 1O90M1. Oficio ISDP 136/2017
24. Santa Catarina – Protocolo nº 11.2017.00008134-8. Oficio ISDP 137/2017
25. São Paulo – Protocolo nº 72.625/17-182. Oficio ISDP 138/2017
26. Sergipe – Protocolo nº 0012576. Oficio ISDP 139/2017
27. Tocantins – Protocolo nº 010168357201770. Oficio ISDP 140/2017



DIRECTOR EJECUTIVO

Ivan Marques

GERENTE DEL ÁREA DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

Stephanie Morin

GERENTE DEL ÁREA DE COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL

Janaina Baladez

¿DONDE RADICA LA IMPUNIDAD?

Porqué Brasil necesita un indicador nacional de aclaración de homicidios

Análisis y Redacción : Stephanie Morin y Carolina Souto

Revisión: Ivan Marques, Carolina Ricardo, Felipe Angeli y Bruno Langeani

Traducción: Dolores Montero

Asesoramiento Técnico: Arthur Trindade de Maranhón Costa

Diseño gráfico: Tiago Cabral

Diciembre / 2017



institutosoudapaz



@isoudapaz



instituto.soudapaz



tv soudapaz



Instituto **SoudaPaz**

A paz na prática

