

**CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL**  
**Revista del Poder Judicial nº 49. Primer trimestre 1998**

**Arnaldo Alcubilla, Enrique / Cueto Aparicio, Marina**

Vocal del Consejo General del Poder Judicial / Documentalista del Centro de Documentación Judicial

**LA REFORMA DE LA JUSTICIA PENAL EN BÉLGICA. DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTACIÓN DE BÉLGICA DE 14 DE ABRIL DE 1997**

Estudios

Serie: *Derecho Orgánico Judicial*

**VOCES:** COMISIONES DE INVESTIGACION. MENORES. ABUSOS DESHONESTOS. VICTIMAS. INVESTIGACION POLICIAL. EJECUCION DE LAS PENAS. DELITOS CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL. REFORMA PENAL. DEFENSA SOCIAL. LIBERTAD CONDICIONAL.

**ÍNDICE**

I. Introducción

A) Antecedentes

B) Misión y competencias de la Comisión de Investigación

II. Estructura y contenido del dictamen de la Comisión de Investigación

III. Recomendaciones

Sección primera. Las víctimas

1. El trato y la asistencia a las víctimas: Una prioridad

A) El primer contacto: Tomar a la víctima en serio

B) Los servicios de asistencia a las víctimas: Hacia una legalización de su misión

C) La ayuda legal

D) Las víctimas: Una atención constante a su situación de víctimas

E) Las víctimas son los únicos jueces de sus intereses

2. El acceso al sumario: Un derecho a reconocer

3. Una posición justa en el proceso penal

A) Un lugar en la fase preliminar del proceso penal

B) El derecho de la víctima a ser consultada en el procedimiento de libertad condicional

Sección segunda. La vertiente policial

1. Recomendaciones concretas

A) La necesidad de regular las técnicas especiales de investigación

B) La necesidad de reforzar la profesionalidad de los actos de la instrucción

- C) La necesidad de regular la información, incluyendo los métodos de investigación preliminar
  - D) La necesidad de aprobar una regulación legal rigurosa relativa a los confidentes y de aplicarla lógicamente
  - E) La necesidad de precisar el papel del Instituto Nacional de Criminalística y de Criminología (INCC)
2. Recomendaciones estructurales
- A) Principios básicos de una policía de calidad en un Estado democrático
  - B) Condiciones básicas dentro de la jefatura de las autoridades de tutela para la puesta en marcha de una mejor organización del panorama policial
  - C) El objetivo general: Un servicio policial integrado, estructurado en dos niveles
    - a) El nivel federal
    - b) El nivel (supra) local
  - D) Medidas inmediatas
- Sección tercera. La vertiente judicial
1. Una auditoría externa sobre la eficacia y los medios de los servicios de justicia
  2. Una (imprescindible) política criminal
  3. Una organización moderna y adecuada del aparato judicial
    - A) Contra la lógica burocrática: La responsabilización...
    - B) ...y el control
    - C) La formación
    - D) Un enfoque integrado
    - E) Una mejora del intercambio de informaciones entre las fiscalías
    - F) Unas fiscalías modernizadas
    - G) Acabar con el retraso judicial
  4. Restablecer el sentido de la misión de las autoridades judiciales
    - A) Redefinir la función de los jefes de los cuerpos
    - B) Redefinir el papel de la Fiscalía General
  5. El juez de instrucción
  6. Redefinir las relaciones policía-justicia
    - A) Restablecer el equilibrio entre poderes
    - B) Una confianza aclarada
    - C) Una mejor utilización de los nuevos medios de prueba
  7. Un nuevo enfoque de los delitos y de las penas
    - A) Un balance de las leyes de 1995
    - B) La prevención de la reincidencia en materia de delincuencia sexual
    - C) La Ley de 1 de julio de 1964 de defensa social respecto de los deficientes y de los delincuentes habituales
      - a) Las cuestiones planteadas al experto psiquiatra
      - b) La supresión de la Comisión de defensa social y el establecimiento de una sala de internamiento dentro del juzgado de vigilancia penitenciaria
      - c) La designación del establecimiento o de la persona encargada del seguimiento psico-médico de un interno en libertad a prueba
      - d) El personal al servicio del juzgado de vigilancia penitenciaria
      - e) La necesidad de establecer unas condiciones individualizadas y de un control estricto de respeto de éstas en caso de libertad a prueba
      - f) El control de los internos en libertad condicional y de los liberados por parte del Ministerio Fiscal
    - D) La Ley de 31 de mayo de 1888 sobre la libertad condicional

## TEXTO

### I. INTRODUCCIÓN

#### A) Antecedentes

1. El 22 de agosto de 1996, día en que fueron enterradas las niñas Julie y Melissa tras un trágico secuestro durante cuyo curso fueron víctimas de abusos sexuales por su secuestrador, se debatieron en la Comisión de Justicia de la Cámara de Representantes de Bélgica sendas interpelaciones sobre el modo en que habían sido llevadas las investigaciones sobre las desapariciones de niños y sobre la aplicación de la ley penal y la ejecución de las penas en dicho país, que había vivido otros dramáticos hechos de la misma naturaleza en las fechas precedentes, hechos que habían turbado las conciencias de la sociedad civil belga. El 30 de agosto, el Consejo de Ministros aprobó distintas medidas relativas a la prevención, la represión y la ayuda a las víctimas en materia de delitos sexuales, medidas que fueron examinadas el 10 de septiembre por la Comisión de Justicia y el 19 de septiembre por el Pleno de la Cámara Baja.

Un nuevo debate se celebró en la Comisión de Justicia sobre los informes elaborados por el Procurador General ante la Corte de Casación, sr. Velu, la Procuradora General ante la Corte de Apelación de Lieja, sra. Thily, el Procurador General ante la Corte de Apelación de Gand, sr. Schins, el general de la Gendarmería, sr. Deridder, así como el Comité P. sobre la forma en que había sido dirigida la investigación relativa a los expedientes de Julie y Melissa, y de An y Eefje.

2. El 14 de octubre de 1996, los diputados sres. Reynders, Dewael y Verwilghen presentaron en el Registro de la Cámara de Representantes una proposición para constituir una Comisión de Investigación parlamentaria encargada de examinar el modo en el que se había conducido la investigación, en sus vertientes judicial y policial, en el asunto «Dutroux-Nihoul y consortes» (Doc. n.º 713/1). Los autores de la iniciativa hicieron constar que los trágicos acontecimientos que han conmocionado al país en el verano de 1996 han puesto sobre la mesa la existencia de problemas importantes en el funcionamiento del aparato judicial y policial así como la conveniencia de que resplandezca toda la verdad sobre el modo en que la investigación ha sido conducida en el asunto del secuestro y asesinato de las niñas afectadas. Los autores de la proposición estimaron que correspondía a la Cámara de Representantes -que ejerce el control político sobre el Gobierno federal- efectuar la investigación sobre la investigación (1).

El día 17 de octubre de 1996, la Comisión de Justicia examinó la proposición de creación de la Comisión de Investigación, y el mismo día, la sesión plenaria de la Cámara adoptó la misma, constituyéndose inmediatamente la citada Comisión que procedió al nombramiento de la Mesa y de los ponentes (2).

#### B) Misión y competencias de la Comisión de Investigación

1. La misión de la Comisión de Investigación, conforme al artículo 1.1.2 de la proposición, fue concretada de este modo:

«La Comisión de Investigación parlamentaria se pronunciará sobre las adaptaciones que convendría aportar a la organización y al funcionamiento del aparato policial y judicial. A este efecto, se encomienda a la Comisión de Investigación:

- I. Sobre la base de todos los elementos disponibles, realizar un inventario de las quejas formuladas en el marco de la investigación sobre el "asunto Dutroux, Nihoul y consortes".
- II. Examinar las reglas rectoras del procedimiento penal y la organización judicial y policial que revisten importancia para la investigación judicial y su conclusión. Hacer a este respecto todas las sugerencias y propuestas de modificación legislativa y reglamentaria.
- III. Proceder a una reconstitución en el tiempo de los hechos que fueron objeto de la investigación así como de las importantes fases del procedimiento y de los principales estadios del proceso de decisión.
- IV. Describir la manera en la que los familiares de las víctimas han sido informados del funcionamiento de las investigaciones y de sus propios desarrollos.»

2. En virtud de las disposiciones de la Ley de 3 de mayo de 1880 sobre las Investigaciones Parlamentarias, modificada por la Ley de 30 de junio de 1996, el papel de una Comisión de Investigación es permitir al Parlamento ejercer su control y su función normativa. Con el fin de poder llevar a cabo adecuadamente su misión, la Comisión de Investigación tiene la facultad de adoptar todas las medidas de instrucción previstas en el Código de Enjuiciamiento Criminal, compareciendo los testigos bajo juramento (3).

Obviamente en el ordenamiento belga -como en el español (art. 76 de nuestra Constitución)- las investigaciones o encuestas parlamentarias no sustituyen las del Poder Judicial, con las que pueden entrar en concurso, sin que quepa que interfieran en su buen desarrollo. En el supuesto de que la Comisión constatare indicios o presunciones de infracción penal, tiene el deber de dar inmediato traslado al Procurador General ante la Corte de Apelación.

3. La Comisión estableció su plan de actuación recabando una serie de informes y expedientes judiciales para completar su información, y esencialmente previendo sesiones de «audición» de los familiares de las niñas secuestradas y asesinadas así como de comparecencia de comisarios e inspectores de policía, jueces de instrucción, fiscales y sustitutos de fiscales, miembros de gendarmería, investigadores de la policía judicial, además de autoridades políticas.

## II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN

1. La Comisión de Investigación ha conducido sus trabajos -desarrollados en un plazo de seis meses, que puede considerarse breve a la vista de la complejidad de la misión encomendada- en el espíritu del mensaje que el Rey de Bélgica dirigió el 18 de octubre de 1996 a los padres de las niñas desaparecidas: *humildad, puesta en cuestión, transparencia y responsabilidad*.

La Comisión, en efecto, ha aportado a la Cámara, pero también a los ciudadanos belgas, los análisis, constataciones y recomendaciones que, al cabo de seis meses, ha recabado en la «investigación sobre la investigación». Tal debate resulta indispensable para la legitimidad y crédito del sistema penal, procesal penal y policial belga («¿Cómo y por qué nuestro sistema de justicia penal ha podido producir estos efectos? ¿Qué lecciones extraer para el futuro?», se pregunta la Comisión).

El informe elaborado por la Comisión de Investigación de la Cámara de Representantes belga sobre el estado de la justicia penal en dicho Estado coincide prácticamente en el tiempo con los elaborados en otros países de la Unión Europea, en concreto el informe de la Comisión Truche en Francia, seguido después por otras iniciativas de la ministra Guigou, o el Libro Blanco de la Justicia aprobado por el Consejo General del Poder Judicial de España, que trascienden del carácter parcial del informe belga centrado en la justicia penal, y que lógicamente quedan fuera del modesto ámbito de este estudio.

2. Tras el capítulo introductorio consagrado a la misión, competencias y plan de trabajo de la Comisión, el dictamen -en el capítulo II- analiza el desarrollo de las investigaciones llevadas a cabo en Bruselas,

Charleroi, Lieja, Brujas y Tournai en los dossiers de los secuestros de Loubna, Julie y Melissa, An y Eefje, y, en fin, Sabine.

En el capítulo III, la Comisión procede a las constataciones:

de una parte, se trata de constataciones estructurales en el nivel judicial y policial. A menudo hay que rendirse a la evidencia: como decía uno de los padres de las víctimas «es más el funcionamiento que las disfunciones del sistema los que crean el problema». Sobre este punto, la hipótesis de trabajo de la Comisión es clara: el mal funcionamiento de nuestras instituciones produce desvíos, manipulaciones.

de otra parte, en los diferentes expedientes, la Comisión se ha aplicado a determinar las faltas o incumplimientos individuales que han marcado el modo en que se han conducido las investigaciones. La Comisión renuncia expresamente al fatalismo como forma de explicación de los hechos acaecidos y se adhiere firmemente al principio de responsabilidad.

El capítulo IV se consagra a la formulación de las recomendaciones, que al mismo tiempo pueden considerarse modestas y ambiciosas. Modestas porque evidentemente la Comisión es consciente que, parafraseando a Crozier, «no se cambia la sociedad por decreto». Ambiciosas, porque los dramas vividos por las víctimas deben abrir la vía a una reforma en profundidad del sistema de justicia penal.

Las explicables dimensiones del dictamen aconsejan, por razones naturales de espacio, limitarse a reproducir las muy interesantes recomendaciones contenidas en este último capítulo del dictamen. Dichas recomendaciones invitan a una reflexión -también en España- serena sobre el sistema penal tanto desde el punto de vista sustantivo como desde el procesal, y muy relevantemente sobre la asistencia a las víctimas.

### **III. RECOMENDACIONES**

Partiendo de los hechos constatados, la Comisión se compromete a través de las siguientes recomendaciones que constituyen los principios directores a una reforma profunda del sistema de justicia penal. La reforma de la justicia penal y, más aún, del Código de Enjuiciamiento Criminal no es ni mucho menos un tema nuevo. Muy al contrario han existido numerosos proyectos y proposiciones sobre esta materia, aunque nunca han cuajado. Prácticamente todas las cuestiones planteadas en las investigaciones habían sido ya presentadas, de una u otra manera, como aspectos criticables dentro del funcionamiento del sistema de justicia penal. En la actualidad, los trágicos acontecimientos que todos condenamos han acelerado el proceso de reforma, y no podemos por menos que celebrarlo. La Comisión formulará sus recomendaciones teniendo en cuenta los proyectos de ley presentados por el Gobierno, sobre todo el proyecto de ley de 19 de diciembre de 1996, relativo a la mejora del procedimiento penal en la fases de información y de instrucción (4), así como el programa de acción presentado en febrero de 1997 por el Ministro de Justicia como «informe provisional para la comisión de investigación parlamentaria» (5).

Nos encontramos en presencia de un fenómeno a la vez histórico y único en el campo de la justicia penal: son los ciudadanos quienes se han movilizado hoy por la justicia. Es a partir de este movimiento como se producirá el cambio.

#### **Sección primera - Las víctimas**

##### **1. El trato y la asistencia a las víctimas: Una prioridad**

Como ha constatado la Comisión, los policías y los magistrados no están especialmente preparados para escuchar y aliviar la angustia de la gente que a ellos se dirige, es decir, no tienen el perfil profesional de los trabajadores sociales o de los psicólogos. Sin embargo, es de todos conocido, y la investigación sobre la investigación así lo ha demostrado en múltiples ocasiones, que la manera en que tienen o no lugar los contactos con las víctimas tras un delito es determinante para la confianza que éstas puedan depositar en las autoridades y para la gestión posterior de las consecuencias del perjuicio sufrido.

Ésta es la razón por la que se han creado *servicios de asistencia a las víctimas*, tanto en los servicios de policía como en la fiscalía.

De reciente creación, estos servicios no existen todavía en todos los niveles de los servicios de policía. Y aún cuando existen, no funcionan todavía de manera óptima, a la vista de la falta de medios y de un estatuto claro.

#### *A) El primer contacto: tomar a la víctima en serio*

El primer contacto con el servicio de policía es sin duda el más importante. Las víctimas deben no solamente ser escuchadas, sino además deben percibir que su queja es tomada en serio. Esta investigación ha demostrado ciertamente que estaba muy lejos de ser siempre el caso.

Sin embargo, ha de recordarse que la ley sobre la función de la policía prevé, en su artículo 46, que los servicios de policía estarán obligados a «...ofrecer una ayuda a las víctimas de infracciones, sobre todo dándoles la información necesaria». Por otro lado, esta noción de ayuda está precisada en la circular 15 bis del 29 de marzo de 1994 del Ministro del Interior.

Con el objeto de resolver los problemas planteados demasiado a menudo por los padres enfrentados a una desaparición inquietante de su hijo, la comisión recomienda redactar un *atestado de urgencia* por desaparición cuando una desaparición sea calificada de «inquietante» por el declarante.

Un atestado de este tipo debe ser cumplimentado obligatoriamente, aunque la primera declaración haya sido realizada por teléfono. Dicho atestado incluirá, además de la denuncia por desaparición, las medidas y consejos de ayuda ofrecidos por el servicio de policía en ese supuesto concreto, remitiéndose una copia del mismo al declarante.

Este atestado será transmitido inmediatamente (en tiempo real) a la fiscalía, a la correspondiente sección de desapariciones, así como a los distintos servicios de policía y a las unidades en patrulla en el sector determinado.

#### *B) Los servicios de asistencia a las víctimas: hacia una legalización de su misión*

Creados recientemente (Circular de 13 de julio de 1993), los servicios de asistencia a las víctimas existen en las fiscalías sólo desde hace poco en el conjunto de las fiscalías del país. Sin embargo, su función, su status y los medios de que disponen permanecen muy por debajo de lo que sería necesario para que pudieran llevar a buen término la misión de acompañamiento de las víctimas a lo largo del procedimiento judicial que les ha sido confiada. La comisión subraya que el fiscal es y permanece como el primer responsable de la calidad de la asistencia de las víctimas.

En consecuencia, la Comisión recomienda:

- aprobar una ley que determine el estatuto y las posibilidades de acceso a sumarios condenatorios del personal «de apoyo» y de asistencia de los servicios de acogida de las víctimas dentro de las fiscalías;

- regular su misión y su posibilidad de intervenir en el proceso judicial (presencia en el marco de declaraciones de niños, tras su personación en el lugar de los hechos, en reconstrucciones...);
- dedicar los medios presupuestarios necesarios para que estos servicios puedan funcionar las veinticuatro horas del día, fines de semana y vacaciones judiciales incluidas, lo que está lejos de ocurrir en la actualidad;
- firmar un acuerdo de cooperación entre el Estado federal y las Comunidades con el fin de permitir una mejor colaboración entre los servicios de primera y segunda línea, y una mejor coordinación de los esfuerzos respectivos;
- que el control interno de la fiscalía esté organizado, de manera que el responsable pueda asegurarse de la buena organización de la acogida de las víctimas; y de que
- la asistencia se organice de manera efectiva y coherente por un servicio concreto.

### *C) La ayuda legal*

Como se ha podido comprobar en la investigación sobre la investigación del «asunto Loubna», la falta de asesoramiento de la familia por un abogado ha tenido como efecto, sin duda, el aminoramiento grave de los medios de acción de la familia ante las autoridades judiciales. Sin duda, un abogado hubiera recomendado la interposición de una demanda por responsabilidad civil. Uno de los argumentos defendidos por el oficial de la policía judicial, quien incluso desaconsejó recurrir a una representación legal, era el coste que ello significaría para la familia.

Un argumento de esta índole no debería haberse formulado jamás. Por tal razón la Comisión recomienda:

- entre los consejos básicos obligatorios que deben ser facilitados en caso de desaparición inquietante está el de recurrir a los servicios de un *abogado*;
- la aprobación dentro de los plazos mínimos de una *ley relativa a la asistencia judicial* sobre la base de las iniciativas parlamentarias existentes a este respecto.

### *D) Las víctimas: una atención constante a su situación de víctimas*

La situación particular de la víctima a lo largo del proceso penal es aún tenida poco en cuenta por los magistrados y por los cuerpos de policía. Es imprescindible un cambio de mentalidad en este aspecto.

Por tanto, la Comisión recomienda:

- que el trato a las víctimas sea parte integrante de la formación básica y continúa tanto de policías como de magistrados;
- que unas directivas específicas determinen cómo deben tenerse en cuenta a lo largo de la investigación la dignidad y el dolor de las víctimas, tanto si es en el marco de su interrogatorio, de las investigaciones familiares, de las muestras o embargos de objetos personales, en las reconstrucciones, en las autopsias, etc., dentro del respeto a la vida privada.

### *E) Las víctimas son los únicos jueces de sus intereses*

Demasiado a menudo los testimonios de los padres demuestran que éstos son marginados tanto por los servicios de policía como por los magistrados. Un ejemplo de esta situación es que los padres de Julie y de Melissa no pudieron ver los cuerpos de sus hijas a pesar de haber manifestado su deseo de hacerlo. Este problema es real y debe ser resuelto; la justicia no puede adueñarse del derecho a este último adiós si es éste el deseo persistente de los padres.

Por tanto, la Comisión recomienda que se adopten todas las medidas necesarias para que la demanda de los padres pueda ser satisfecha en la medida de lo posible, siendo los padres los únicos jueces de sus propios intereses.

## **2. El acceso al sumario: un derecho a reconocer**

Los padres de Julie y de Melissa pidieron en multitud de ocasiones una cosa que hoy en día parece elemental: saber en qué punto se encuentra la investigación, hacia dónde se encamina, qué se hace. Idéntica queja fue presentada tanto por el padre de An como por el padre de la pequeña Loubna.

Esta reivindicación del *acceso al sumario por la acusación particular* es fundamental para que a la víctima le sea reconocida su condición de actor en toda su extensión dentro del conjunto del proceso penal, a través del reconocimiento de su status de víctima.

Así es como el proyecto de ley de 19 de diciembre de 1996 relativo a la mejora del procedimiento penal en la fase de información y de instrucción, actualmente en discusión en el seno de la Comisión de Justicia de la Cámara de Representantes, retoma en su artículo 11 este principio de posibilitar el acceso al sumario en el marco de una instrucción, poniendo de esta manera en pie de igualdad al inculpado no detenido y a la acusación particular. En caso de rechazo por parte del juez de instrucción, está previsto un recurso. Los artículos 13 a 19 del mismo proyecto prevén que el inculpado y la acusación particular puedan solicitar diligencias complementarias.

A este respecto, la Comisión está de acuerdo en que:

- 1.º El acceso al sumario debe ser el mismo tanto para la acusación particular como para el inculpado;
- 2.º No se pueden prever excepciones a este principio más que con el objetivo de proteger la vida privada de terceros o en interés de la investigación. Debe establecerse un derecho a recurrir contra una negativa de este tipo dentro de unos plazos limitados;
- 3.º Las víctimas deben poder colaborar en la investigación en la medida de lo posible, y ciertamente cuando su presencia pueda constituir una ayuda para el buen desarrollo de ésta;
- 4.º Se debe estudiar el problema del coste de las fotocopias del sumario penal. Se debe establecer un precio más razonable que el establecido actualmente.

## **3. Una posición justa en el proceso penal**

En los países en que, como en Bélgica, existen mecanismos para la constitución de la acusación particular ante el juez penal, *la víctima puede intervenir en el proceso penal*. No obstante, ocupa un lugar marginal dentro del proceso penal, al lado pero a la sombra del ocupado por el ministerio fiscal. En el proceso penal, una reivindicación importante de las víctimas, que parece obvia, es la igualdad de las partes basada en el principio constitucional de igualdad y de no discriminación.



### *A) Un lugar en la fase preliminar del proceso penal*

Si bien el proyecto de ley relativo a la mejora del procedimiento penal en las fases de información y de instrucción de 19 de diciembre de 1996 constituye una primera etapa hacia una posición más justa para la víctima en la fase preliminar del proceso penal, sin embargo este proyecto no agota la cuestión del derecho de las víctimas en la fase preliminar del derecho procesal. Deben estudiarse otras reformas.

En consecuencia, la Comisión estima que:

- procede prever lo que se podría denominar «*el estatuto de la persona perjudicada*», sin necesidad de constituirse en acusación particular. La persona perjudicada podría ser informada de la evolución de la causa: archivo, instrucción del caso, citación ante el juez de instrucción y juicio, podría intervenir por vía de intervención voluntaria ante las jurisdicciones penales, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 811 a 814 del Código Judicial. Al final de la fase de información, a la persona perjudicada podrían serle reconocidos algunos derechos, como son el derecho a ser informada de la intención del fiscal de citar directamente ante el tribunal a la persona sospechosa de haber cometido una infracción o el derecho a solicitar diligencias complementarias;

- se debería incorporar al procedimiento de instrucción preliminar más fases contradictorias, proponiendo la presencia de la acusación particular en los careos, en la personación en el lugar de los hechos, en las reconstrucciones y en las comparecencias de expertos. En el sumario de Julie y Melissa, los padres solicitaron en diversas ocasiones participar en algunos deberes de la instrucción. Si hubiesen podido acompañar a los investigadores durante el registro en Marcinelle el 13 de diciembre de 1995, es posible que las niñas hubieran podido reconocer las voces de sus padres.

### *B) El derecho de la víctima a ser consultada en el procedimiento de libertad condicional*

La Comisión recomienda igualmente establecer el *derecho de la víctima* a ser consultada en el procedimiento de *informe en materia de libertad condicional*.

No se trata de subordinar la decisión al acuerdo de la víctima, sino de solicitar su opinión. Además, es necesario que la libertad condicional sea preparada por una persona de la asistencia a la víctima, y que se realice con unas condiciones de seguridad óptimas (como por ejemplo, la elección del lugar de residencia del liberado).

## **Sección segunda - La vertiente policial**

### **1. Recomendaciones concretas**

#### *A) La necesidad de regular las técnicas especiales de investigación*

En varias ocasiones se ha insistido ya en que, de acuerdo con los principios propios del Estado de Derecho, de una vez por todas se apruebe una ley que regule las técnicas especiales de investigación.

La técnica de la circular ministerial confidencial tiene un fundamento legal muy débil. Por otro lado, resulta que aquellos encargados de interpretar y de evaluar la circular ministerial relativa a las técnicas especiales de investigación (incluso en el seno de las jurisdicciones) no poseen todos los conocimientos suficientes que les permitan definir los roles y las responsabilidades de todas las personas que participan

en la aplicación de la circular.

La Comisión recomienda que la Cámara adopte cuanto antes una iniciativa legislativa en esta materia.

Una regulación de esta clase contribuirá a que la investigación mejore en calidad, teniendo en cuenta que las técnicas especiales de investigación sean mejor conocidas, sobre todo por parte de los magistrados, que son, en definitiva, los encargados de garantizar la legalidad de la instrucción, pero que también se supone que son los encargados de dirigirla realmente.

El hecho de que estas técnicas dejen de ser confidenciales no puede ser considerado como una ventaja para los criminales; teniendo en cuenta que estos métodos son lo suficientemente conocidos y que han sido incluso utilizados por las organizaciones criminales que actúan de manera profesional. Basta con remitirse a la contra-vigilancia.

#### *B) La necesidad de reforzar la profesionalidad de los actos de la instrucción*

La investigación sobre las investigaciones ha revelado que a veces el profesionalismo de los actos de la instrucción dejan bastante que desear.

Está claro que una formación de calidad y una mejor organización del control de la calidad de ejecución deberían mejorar las cosas. En lo relativo a este último punto, no existe más opción que encargar a la instancia que dirige la información o la instrucción, con la ayuda en este caso de los policías responsables de la puesta en marcha del operativo, de garantizar que las modalidades de ejecución de las diligencias de instrucción sean conformes a los criterios de calidad que estén en vigor en la materia.

#### *C) La necesidad de regular la información, incluyendo los métodos de investigación preliminar*

Es urgente elaborar, tanto para los ejecutores los funcionarios de policía, como para los magistrados que dirigen la instrucción, una regulación legal que organice el status y defina las responsabilidades de todos los interesados. Además, convendría integrar la circular relativa a la investigación preliminar en las disposiciones legales sobre la instrucción. En cuanto a este último punto, en el debate parlamentario podría utilizarse como documento de base el proyecto Franchimont.

#### *D) La necesidad de aprobar una regulación legal rigurosa relativa a los confidentes y de aplicarla lógicamente*

La Comisión recomienda elaborar con carácter de urgencia una regulación legal coherente que establezca los límites y las reglas de colaboración con los *confidentes*. La Comisión recomienda que la Cámara adopte cuanto antes una iniciativa legislativa en esta materia.

Convendría clarificar la política llevada a cabo en lo que respecta a los confidentes.

La confusión existente en la actualidad facilita la manipulación de los funcionarios de policía por los confidentes.

Una gestión de los confidentes no tiene sentido si no engloba a todos los confidentes.

En otros términos, no debería estar permitido trabajar con confidentes que no estén registrados.

#### *E) La necesidad de precisar el papel del Instituto Nacional de Criminalística y de Criminología (INCC)*

En cuanto a la policía científica, la Comisión recomienda que el INCC centralice el conjunto de las demandas de analítica de muestras y de huellas. La Comisión desea que el INCC explote también de manera óptima las competencias y el equipamiento de que disponen los laboratorios universitarios y privados en el campo del análisis científico, estén situados en Bélgica o en el extranjero.

El INCC debe estar dotado de un estatus legal adecuado, debe organizarse en función de esta doble misión, y obtener los medios necesarios al respecto.

## **2. Recomendaciones estructurales**

Además de una serie de recomendaciones puntuales, la Comisión tiende a formular un cierto número de recomendaciones precisas acerca de la estructura del panorama policial en Bélgica.

### *A) Principios básicos de una policía de calidad en un Estado democrático*

*En un Estado democrático, la organización policial se apoya en los siguientes principios:*

- \* una función de policía integrada;
- \* la subordinación a las autoridades administrativas y judiciales;
- \* el control;
- \* un marco legal bien definido;
- \* un comportamiento legítimo;
- \* la responsabilidad;
- \* la descentralización.

*Con el fin de aplicar estos principios, esforzándose al mismo tiempo en garantizar una función de policía de calidad, la organización policial debe:*

- \* buscar la calidad total tanto dentro de la policía de base como dentro de la policía especializada;
- \* ser transparente;
- \* apoyarse en un objetivo general y en una definición de los objetivos;
- \* atenerse a una aplicación estricta de la ley;
- \* justificarse con respecto a las instituciones democráticas y a la ciudadanía;
- \* partir del principio según el cual no hay competencia sin responsabilidad, como no existe responsabilidad si no hay obligación de justificarse;
- \* integrarse, en tanto que parte integrante del aparato encargado de garantizar el respeto a las leyes, en el conjunto de las estructuras sociales.

### *B) Condiciones básicas dentro de la jefatura de las autoridades de tutela para la puesta en marcha de una mejor organización del panorama policial*

El aparato judicial debe estar en condiciones de dirigir la información e instrucción, incluidos los métodos de las investigaciones preliminares; esto significa concretamente que habrá que proceder a muy corto

plazo a una *reorganización fundamental del aparato judicial* fundado en los siguientes pilares:

\* la puesta en marcha de una estructura organizativa moderna basada en:

- la responsabilidad del jefe del cuerpo;
- una delimitación clara de las responsabilidades en función de las competencias;
- una política de gestión;
- la elaboración de los perfiles y en función de ellos, la selección del «*right man or woman on the right place*»;

\* un aumento importante de los medios en el plan de equipamientos y de cuadros;

\* la elaboración de una política penal clara por parte del Consejo de fiscales generales, bajo la autoridad del Ministro de Justicia.

\* \*  
\*

Las autoridades administrativas deben ser capaces de garantizar la dirección y la marcha estratégica de las tareas de policía administrativa. Se trata de una de las condiciones básicas que deben cumplirse para permitir el control democrático de la organización policial. Además, las autoridades administrativas, entre ellas los alcaldes, son un pilar importante dentro de la concertación a cuatro o a tres en que se organizan para coordinar las acciones.

*C) El objetivo general: un servicio policial integrado, estructurado en dos niveles*

*a) El nivel federal*

La Comisión recomienda la integración de los tres cuerpos generales de policía en una única estructura policial;

\* las autoridades de tutela son el Ministro de Justicia para la policía judicial y el Ministro del Interior para la policía administrativa;

\* el Ministro de Justicia es responsable de la política criminal. El Consejo de fiscales generales define la política en materia de acciones judiciales y, por lo tanto, igualmente la política de investigación, que es emanación de la política en materia de acciones judiciales<sup>6</sup>.

En cuanto a la política policial, el Ministro de Justicia es responsable del servicio de policía especializada, de la investigación o del ejercicio de la función de policía judicial;

\* el Ministro del Interior es responsable de la política de seguridad en su conjunto, que comprende, entre otras cuestiones, el mantenimiento del orden público, las medidas encaminadas a garantizar la seguridad de los ciudadanos, seguridad vial y la política de prevención considerada desde una perspectiva de seguridad.

La política policial debe definirse con referencia al concepto de servicio básico de policía;

\* es esencial que el Ministro de Justicia y el ministro del Interior coordinen sus políticas de manera permanente, dentro del respeto a las competencias ya señaladas.

Para la elaboración de la política en materia de acciones judiciales y de la política de investigación, el

Consejo de fiscales generales tiene en cuenta los componentes del conjunto de la política de seguridad.

Al nivel de la instancia del tribunal de apelación, la armonización de las políticas debe realizarse a través de la concertación a nivel triangular;

\* un servicio de apoyo único proporciona la infraestructura y el apoyo esenciales para que el trabajo policial sea operativo.

Este servicio de apoyo está organizado en varias secciones: logística, política de personal, mantenimiento del orden público, circulación vial, estadísticas, servicio básico de policía, colaboración policial internacional, programación y proyectos (la estructura celular), coordinación y control de la investigación especializada y de las técnicas aplicadas en este campo, incluidas la gestión de la información y la gestión de los confidentes.

Esta última sección del servicio de apoyo está organizada bajo la dirección y el control de un magistrado federal;

\* las unidades de investigación especializada que operan a nivel federal son las encargadas de las actividades de investigación a nivel nacional e internacional. Actúan bajo la autoridad del magistrado federal (permanentemente), y del fiscal y del juez de instrucción cuando dirigen una investigación (para un caso concreto). Estas unidades de investigación especializadas están escindidas por temas en función de la naturaleza de la criminalidad y de las competencias que han adquirido respecto a este tipo de criminalidad (droga, criminalidad financiera, hormonas, trata de seres humanos, etc.).

#### *b) El nivel (supra) local*

\* En cuanto a la policía administrativa, el ente geográfico de nivel local deberá coincidir con las zonas interpoliciales actuales.

El Consejo municipal (o los consejeros municipales) define (definen) la política en materia administrativa a través del (de los) alcalde(es). Sin lugar a dudas, la autonomía municipal constituye la piedra angular del sistema.

A ese nivel, la función de policía se asemeja al concepto de función de policía de base.

\* En cuanto a la función de policía judicial, el ente geográfico sigue siendo el distrito judicial.

La fiscalía lleva a cabo la política de detenciones y de investigación dentro de los límites de la política definida por los fiscales generales bajo la dirección del Ministro de Justicia.

A este nivel, la unidad especializada de investigación municipal actúa bajo la dirección del fiscal o del juez de instrucción encargado de una investigación concreta.

La unidad especializada de investigación se ocupa a este nivel de fenómenos delictivos de dimensión municipal, apoyada estrechamente en su funcionamiento sobre la componente de policía administrativa y ello dentro del campo de la filosofía que extiende la función de policía de base.

La unidad de investigación local se sitúa en consecuencia en un segundo plano, tras la policía de barrio y la policía de intervención.

\* En el nivel (*supra*) local, la policía judicial y la policía administrativa armonizan su acción respectiva en el marco de la concertación triangular.

- Es conveniente estructurar bien la armonización política y operativa entre el nivel municipal y el nivel federal, sobre todo en materia de intercambio de informaciones. Este aspecto entra dentro de la responsabilidad del Ministro de Justicia y del Ministro del Interior.

### *D) Medidas inmediatas*

Teniendo en cuenta el objetivo final, a saber, la existencia de una policía integrada, sería deseable adoptar, en el corto plazo, las siguientes medidas:

#### 1. Determinación precisa de las autoridades de control y definición de sus responsabilidades:

- De acuerdo con las propuestas presentadas en el proyecto de ley Franchimont, el Ministerio Fiscal es el responsable de la política de detención y de investigación. La responsabilidad última está en el jefe de cuerpo. Cada fiscal es responsable de su información y dirige ésta, incluidos los métodos preliminares puestos en marcha a estos efectos. El juez de instrucción es el responsable de la instrucción y asume por lo tanto su dirección.

- Para poder dirigir, el magistrado debe estar informado, disponer de una infraestructura y de un encuadre suficientes, y tener las aptitudes personales y profesionales requeridas. Este último aspecto requiere determinar perfiles y organizar una selección, una formación completa y un reciclaje permanente.

2. Con la finalidad de dotar de sentido a la responsabilidad respectiva del fiscal y del juez de instrucción, se les debe dotar de la posibilidad de que soliciten personal de policía y medios.

En este sentido deberá adaptarse el artículo 6 de la ley sobre la función de policía.

3. Los tres servicios generales de policía deberán adoptar unas medidas preparatorias con la finalidad de realizar el objetivo último, a saber, su integración.

En cuanto a la PJP (7), sería conveniente revisar con rapidez la ley reguladora, de forma que se transforme en un plazo breve este cuerpo en un conjunto jerarquizado situado bajo la autoridad y la dirección de un comisario general con un mandato a este efecto.

4. Ejercicio de un control cualitativo interno y externo sobre los servicios de policía a través de la adaptación de los procedimientos disciplinarios y de una reforma del Comité P.

En cuanto a este dossier, la reforma debería tener como objetivo mejorar su eficacia preservando su independencia.

5. La transformación del SGAP (8) en un servicio de apoyo operativo único del conjunto de los servicios de policía controlado por un magistrado nacional. Esta reforma supone una adaptación del estatuto del SGAP. Dentro de esta óptica, sería conveniente aplicarse desde hoy a centralizar los ficheros informáticos de los tres servicios de policía, y ello bajo el control de un magistrado nacional.

6. La Comisión desea que se establezca un diálogo permanente a todos los niveles: a nivel local, en el marco de la concertación a tres bandas; a nivel federal, entre los dos ministros competentes, y en lo que respecta al Ministro de Justicia, en colaboración con el Consejo de fiscales generales.

## **Sección tercera - La vertiente judicial**

La Comisión sobre la delincuencia organizada constató en su momento que el mundo político se había ocupado sin duda muy poco de la policía. Esta Comisión constata hoy que la política se ha ocupado demasiado poco del mundo de la justicia. Los nuevos desafíos que deben afrontar los responsables del mundo judicial exigen una gestión reflexiva, una aproximación metódica y una actitud de permanente evaluación.

### **1. Una auditoría externa sobre la eficacia y los medios de los servicios de justicia**

En la actualidad, la necesidad de una *auditoría externa sobre los servicios de justicia* se ha convertido en una necesidad imperiosa. Efectivamente, es importante optimizar los medios y los recursos tanto humanos como materiales que aparecen, además, desigualmente repartidos.

Esta auditoría debería llevarse a cabo a iniciativa del Ministro de Justicia, por fases, estableciendo como prioritario la organización y gestión de las fiscalías.

Sólo sobre la base de una evaluación seria y profunda de la realidad podrán ser enfocadas válidamente las cuestiones presupuestarias.

Imprescindible sin duda, el *aumento de los medios de la justicia* debe estar ligado al aumento de su eficacia.

Conviene que un seguimiento de esta auditoría esté garantizado por la Comisión de Justicia de la Cámara de Representantes.

## **2. Una (imprescindible) política criminal**

- La justicia penal es un conjunto orgánico cuyas estructuras y cuyos actores interactúan permanentemente. La política criminal está relacionada al mismo tiempo con la legislación, las investigaciones y las demandas, la fijación de la proporcionalidad de la pena y el cumplimiento de las penas.

- Una política criminal digna de este nombre debe apoyarse en una adecuada organización, un avanzado profesionalismo y una responsabilización máxima respecto de las competencias ejercidas.

- Las demandas y la ejecución de las penas son los dos campos que ofrecen el mayor margen para el desarrollo de determinadas iniciativas. La política en materia de investigación depende necesariamente de la llevada a cabo en materia de acciones judiciales. El Consejo Fiscal, tal y como existe hoy, podrá establecer unas prioridades específicas en este ámbito.

- El crecimiento de los medios y de los conocimientos de la policía comporta evidentemente efectos sobre el conjunto del sistema de justicia penal. Una tarea del legislador sería desarrollar una nueva política criminal respecto a este flujo de contenciosos. Sin duda una de las vías es la vía de la despenalización. No es útil, ni eficaz, pretender dominar todo por la vía penal. El Derecho penal debe permanecer como una *ultima ratio*. Hay que admitir las cosas como son: la justicia no puede, y no debe, ser el único punto de regulación social.

- Finalmente, la política criminal, como cualquier otra política, debe estar sometida a un debate público en el Parlamento. Cada año, el Ministro de Justicia deberá ser llamado a rendir cuenta ante el Parlamento del estado de la justicia.

## **3. Una organización moderna y adecuada del aparato judicial**

### *A) Contra la lógica burocrática: la responsabilización...*

Muy a menudo, las autoridades judiciales están dominadas por una lógica burocrática. Como lo explicaba un Juez de Instrucción ante la Comisión, «cada documento que entra en un despacho debe encontrar un final, una salida». ¿Cómo romper este modo de funcionamiento? Más allá de esta pregunta: ¿Cómo revitalizar el mundo de la justicia? ¿Cómo quitar esta herrumbre acumulada en el engranaje (9)?

El modo de reclutamiento de los magistrados y el sistema de promoción dentro de la magistratura deben estimular el sentido de las responsabilidades. La calidad de la Administración de Justicia depende en

buena medida de la manera en que un asunto ha sido tratado en un primer plano.

### *B) ... y el control*

Por otro lado, los jueces o los fiscales deben rendir cuenta de la manera en que ejercen sus funciones: sin atentar contra la independencia del Poder Judicial, el principio de control debe ser respetado en todos los niveles del aparato judicial. Este control debe ser a la vez garantía de calidad y garantía de evaluación. Además de los controles internos ejercidos por el Poder Judicial, los controles políticos deben ejercerse en casos excepcionales, a través de investigaciones parlamentarias y más de manera general, a través de interpelaciones y de preguntas parlamentarias. Deben ponerse en marcha asimismo controles externos.

### *C) La formación*

A partir de este momento, se plantea necesariamente la cuestión de la formación de los magistrados: formación básica pero también formación continua y permanente, adaptada al rol que deben ejercer en el sistema de justicia penal.

Los futuros magistrados deben beneficiarse de una formación superior, que incluya entre otros el «saber» policial que está en desarrollo desde hace años.

En la actualidad, la formación del futuro magistrado se desarrolla a través de una estancia de tres meses en los servicios llamados exteriores. Según la orientación que desee dar a su carrera, dicha estancia puede realizarse en los servicios de policía. El «stagiaire», futuro fiscal, deberá necesariamente realizar una estancia de tipo corto de 18 meses: 12 meses al servicio de la Fiscalía, tres meses en los servicios exteriores y de nuevo, tres meses en la Fiscalía. Para los jueces, la estancia dura un período de tres años, y comprende quince meses en la Fiscalía, 15 meses en el tribunal interrumpidos por seis meses en los servicios exteriores (art. 259 quater del Código Penal). ¿Qué balance puede hacerse actualmente de la formación de los jueces? Se impone la necesidad de una evaluación.

A este respecto, la Comisión establece las siguientes recomendaciones:

- se definirán las exigencias en el campo de la *formación básica* en función de las necesidades inherentes a funciones específicas;

- la *formación permanente* constituye un elemento esencial dentro del desarrollo de la carrera profesional y el desarrollo de la motivación que está irremediamente asociada. En lo relativo a este último aspecto, la Comisión considera necesario ofrecer unas perspectivas motivadoras a los magistrados incluidas las de remuneración y de carrera profesional.

### *D) Un enfoque integrado*

Como decía el Ministro de Justicia, en la actualidad, «todo el mundo trabaja en su «metro cuadrado» (10). Dentro de las múltiples tareas de información e instrucción, parece que nadie tiene una visión global de las cosas. En otras palabras, la reacción social aparece fragmentada, segmentada, localizada. Por su parte la delincuencia se organiza, se desplaza de un distrito judicial a otro, y sobrepasa a menudo las fronteras del territorio nacional.

Debe plantearse una *integración horizontal y vertical del trabajo de investigación*. En sentido horizontal:



organizar reuniones entre los magistrados especializados, por ejemplo en materia de malos tratos, de los distintos distritos judiciales. En sentido vertical: organizar reuniones entre los magistrados y los servicios de policía con el objetivo de que la información circule y para conocer las funciones y los poderes de cada cual.

Por otro lado, la competencia territorial de las autoridades judiciales, unida a la estructura jerárquica, hacen prácticamente imposible el trabajo transversal. Si bien los magistrados están convencidos de la necesidad del trabajo transversal, con demasiada frecuencia se opone a ello el peso de la estructura jerárquica.

#### *E) Una mejora del intercambio de informaciones entre las fiscalías*

La Comisión recomienda que mejore el intercambio de informaciones entre las fiscalías teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- la automatización de los flujos de información en las fiscalías. Por ello, la comisión desea igualmente que el proceso de informatización de las fiscalías se acelere y se generalice;
- la puesta en marcha de un servicio nacional centralizado de todas las informaciones que existen en las fiscalías. Este servicio estará dirigido y bajo el control de un magistrado nacional y será accesible tanto para los fiscales como para los jueces de instrucción;
- el acceso permanente de los fiscales y de los jueces de instrucción a las bases de datos de la policía.

#### *F) Unas fiscalías modernizadas*

En definitiva, las fiscalías deben ser dotadas de medios técnicos y logísticos adecuados, partiendo de una relación de demandas precisa y sólida. Deben utilizar métodos modernos de gestión, adaptados a la realidad sobre la que actúan.

- Las fiscalías deben garantizar en materia de investigaciones y actuaciones una política coherente e integrada a nivel de distritos.
- Las fiscalías tienen verdadera urgencia de una política de gestión moderna, fundamentada en los siguientes principios:

- \* una definición de las misiones que esté relacionada con la política criminal definida por las autoridades competentes (Consejo de fiscales y Ministro de Justicia);
- \* la responsabilización de los jefes de los cuerpos en cuanto a la política a desarrollar y la organización de la fiscalía;
- \* una política de personal que señale como prioritarios la competencia y el compromiso y que se base en el principio de la responsabilización;
- \* un equipamiento moderno que incluya una informatización a la última;
- \* una formación, una formación permanente y una especialización, serias;
- \* una organización de las vacaciones y de los permisos que garantice una continuidad real en el seguimiento de los casos.

- Hay que abandonar las reglas relativas a competencia territorial restringida.

- Debe existir un intercambio de informaciones importante entre las fiscalías, sobre todo por el establecimiento de un servicio nacional de señalamiento establecido bajo la dirección y la vigilancia del magistrado federal.

- Las fiscalías deben organizarse de manera que estén en condiciones de dirigir la información en su conjunto, incluida la fase preliminar de la investigación. De esta manera, podrán verificar la legalidad de las técnicas especiales de investigación, así como controlar éstas y asumiendo al mismo tiempo la responsabilidad última.

- Cada fiscalía nombrará a un magistrado encargado de la asistencia judicial. Tras haber seguido una formación especializada y contando con que esté correctamente equipado (deberá disponer, sobre todo, de un fichero informatizado con todos los convenios en vigor y los modelos de demandas de asistencia judicial), el magistrado encargado de la asistencia judicial será el punto de contacto y de apoyo a nivel local (el magistrado federal será el punto de contacto nacional) para todas las demandas de asistencia judicial que entren y salgan.

### *G) Acabar con el retraso judicial*

Desde octubre de 1995, el Fiscal de Charleroi constata que tres mil asuntos están a la espera de señalamiento en dicha fiscalía. Todos los sustitutos se quejan de que resulta imposible señalar los casos en las audiencias correccionales. En los años 80, en Charleroi se celebraban 22 audiencias correccionales; en 1996, la cifra ha caído por debajo de 16. Por tanto, ha habido una pérdida de entre 25 a 30% de posibilidades de señalamientos de casos para ser juzgados en cuanto al fondo.

La Comisión recomienda solicitar al Ministro de Justicia que se analicen qué distritos sufren los más graves problemas de retraso judicial.

Recomienda asimismo que el periodo que va desde el final de la investigación y el juicio sea lo más corto posible.

Por otra parte, para que los asuntos delicados sean bien tratados y para que sencillamente, los casos se resuelvan, es necesario no solamente que los casos sean señalados rápidamente, sino también que la titularidad del juzgado sea estable y no se modifique de una vez a otra. En algunos tribunales, los cambios son demasiado frecuentes.

Finalmente, un problema concreto debería encontrar remedio: unas vacaciones judiciales que siguen extendiéndose dos meses, lo que ninguna «empresa» puede permitirse hoy en día.

## **4. Restablecer el sentido de la misión de las autoridades judiciales**

«El juez se encuentra inserto en un orden jurisdiccional jerarquizado, dominado por la disciplina de los jefes de los cuerpos y de las jurisdicciones superiores» (11).

### *A) Redefinir la función de los jefes de los cuerpos*

Los juzgados y tribunales y las fiscalías que conjuntamente constituyen el Poder Judicial están situados bajo la dirección de los jefes de los cuerpos.

El jefe de cuerpo asume una responsabilidad muy importante en cuanto a la organización de su servicio. La Comisión subraya la importancia de la responsabilización de los jefes de cuerpo a nivel de la orga-

nización y del funcionamiento de su cuerpo. Ejercen una vigilancia sobre este último, y sobre todo velan por la calidad del trabajo realizado. Este aparato constituye la piedra angular de la política penal.

El jefe de cuerpo debe responder a un perfil bien determinado. Debe estar capacitado para dirigir y debe poseer un saber-hacer suficiente desde el punto de vista de la gestión y de la organización de un cuerpo.

La Comisión recomienda que la selección y la formación de los jefes de cuerpo sean objeto de una atención preferente. El Consejo Superior de la Justicia tendrá un importante papel que desempeñar en este sentido. Desde una perspectiva dinámica, la Comisión recomienda que la función de jefe de cuerpo sea temporal y que el ejercicio de la función esté sometido de manera regular a una evaluación.

Finalmente, la Comisión se muestra a favor de otorgar al jefe de cuerpo un conjunto de medios de funcionamiento sobre la base de una evaluación de las necesidades y de las prioridades.

### *B) Redefinir el papel de la Fiscalía General*

En el estado actual de las cosas, el Poder Judicial se encuentra profundamente marcado por un ordenamiento jerarquizado, tanto dentro de la fiscalía como en el caso de los juzgados y tribunales. No obstante, esto se ve con mayor nitidez todavía en el caso del Ministerio Público, que constituye un *cuerpo muy fuertemente jerarquizado* desde la base hasta la cumbre. Esta estructura exclusivamente jerarquizada en la cual se desenvuelven el Fiscal General y los fiscales, lejos de contribuir para una mayor dinámica de los miembros de la carrera fiscal, es muy a menudo fuente de tensiones y una desventaja.

La Comisión establece las siguientes recomendaciones:

- El Fiscal General debe garantizar la calidad de la justicia penal administrada por los fiscales de zona.
- El Fiscal General asegura que las directrices en materia de política criminal se apliquen por todos los fiscales y a que se establezcan los medios humanos y materiales necesarios a estos efectos.
- El Fiscal General es el encargado de controlar la calidad del intercambio de informaciones entre los fiscales de zona. Conjuntamente con las otras fiscalías generales y con la cooperación de los magistrados federales, vela por que haya un intercambio de informaciones eficaz y rápido entre todas las fiscalías del país. Para poder asumir esta tarea, el fiscal general debe él mismo estar suficientemente equipado.
- Las diligencias en casos concretos en apelación debe ser llevadas a cabo por el Fiscal que haya estado a cargo de la investigación en primera instancia. De esta manera, se garantizará mejor la unidad y la calidad de la política en materia de diligencias y el Fiscal General podrá dedicarse mucho más a sus misiones de control, coordinación y apoyo.

## **5. El juez de instrucción**

La Comisión considera necesario que el *reforzamiento del papel central del juez de instrucción* vaya a la par con la definición de determinadas condiciones anejas tan imprescindibles las unas como las otras en materia de selección, formación, reciclaje, y formación permanente que medios de funcionamiento y efectivos.

Los jueces de instrucción deben tener acceso a la información centralizada.

Finalmente, la Comisión desea que las desapariciones inquietantes provoquen la actuación de un juez de instrucción.

## 6. Redefinir las relaciones policía-justicia

Los trabajos de la Comisión de Investigación han puesto en evidencia, de manera particularmente clara y transparente la profunda transformación de las relaciones entre la policía y la justicia. Como observaba un periodista, «desde hace meses, se ve un acercamiento mutuo, como dos placas tectónicas a la deriva, dos mundos, dos mentalidades, dos lógicas que no tienen nada en común: la policía y los magistrados» (12).

Esta transformación es el resultado de un conjunto de factores que han contribuido a debilitar al poder judicial, como es especialmente, un cierto «envejecimiento» de los modos de control y una concepción sin duda superficial del mundo policial.

i0

### *A) Restablecer el equilibrio entre poderes*

Al proceder a la radiografía de los actores policiales y judiciales del sistema penal, ya habíamos observado una ruptura del equilibrio entre los magistrados y los servicios de policía. La investigación judicial padece esta situación de forma manifiesta. Ante la Comisión, el teniente general Deridder reprochaba a la magistratura su falta de gestión en la investigación, su ausencia de una concepción propia de dirección de la investigación, su falta de concepción de comunicación, su ausencia de dirección de la investigación. Estos reproches inducen a unas prácticas profesionales que, si no están formalizadas, si forman parte de la cultura de la Gendarmería que se comunica por todos los niveles: una mediocre comunicación con los magistrados, una tendencia a asumir una autonomía en la investigación. Los faxes y las notas internas de la Gendarmería ilustran este fenómeno de manera extraordinaria.

Es imprescindible que los magistrados, los fiscales y los jueces de instrucción retomen su papel en la dirección de la información y de la instrucción y que dispongan de los medios necesarios para estos fines.

También es importante determinar claramente en este contexto las autoridades y sus respectivas responsabilidades.

La Fiscalía es el órgano responsable de la política de las demandas y de las investigaciones. La responsabilidad última es del jefe de cuerpo. Cada fiscal es responsable de su información y la dirige en la dirección que estime conveniente, incluidos los métodos preliminares que se ponen en práctica a estos efectos. El juez de instrucción es responsable de la instrucción y asume la dirección de ésta.

Para poder dirigirla, el magistrado debe estar informado, disponer de una infraestructura y de un marco adecuados y debe poseer las aptitudes personales y profesionales requeridas. Este último punto requiere la determinación de perfiles y la organización de una selección, de una formación completa y de un reciclaje permanente.

Con el fin de dar un sentido a la responsabilidad respectiva del magistrado y del juez de instrucción, éstos tienen la posibilidad de solicitar personal perteneciente a la policía y unos medios.

Sea como sea, convendría adaptar el artículo 6 de la ley sobre la función de policía.

El vacío legislativo en lo relativo a los métodos de investigación preliminar debe estar cubierto para así permitir un control más claro de las autoridades judiciales.

### *B) Una confianza aclarada*

De vez en cuando vuelve una cuestión en relación con los magistrados: confíen plenamente en los magistrados que trabajan sobre el terreno. Si bien por un lado, la confianza es ciertamente una cualidad

que permite la realización de un trabajo de calidad, de otro lado, no puede limitarse a cierta forma de pasividad. A este respecto, sentimos una relativa ambigüedad: los magistrados confían tanto en los investigadores que ya no controlan verdaderamente su trabajo.

La confianza debe existir pero debe ser aclarada. Los investigadores sobre el terreno deben tener unas indicaciones claras para realizar un trabajo conciso. Esta tarea es propia de los magistrados.

Desde esta perspectiva, la Comisión recomienda una evolución en el modo de comunicación.

La apostilla es un mensaje unilateral del magistrado hacia uno de los investigadores. No constituye en ningún caso un mensaje unilateral, que sea accesible al equipo de investigadores en su conjunto, y susceptible de poner a su disposición el conjunto de las informaciones requeridas (incluidas aquellas que no sean objeto de las apostillas) y de ayudarles a situar su acción dentro de una estrategia colectiva en donde cada cual sabe no solamente lo que tiene que hacer, sino también lo que los demás han hecho y tienen todavía que hacer.

### *C) Una mejor utilización de los nuevos medios de prueba*

Los investigadores deben entender y conocer los nuevos modos de prueba, sobre todo aquellos que tengan relación con técnicas sofisticadas. Del conjunto de expedientes utilizados por la Comisión, trasluce la impresión de que esta materia de la prueba en general sigue desarrollándose dentro de una cierta confusión.

Con esta finalidad, la Comisión recomienda una evaluación de las capacidades científicas y técnicas del Instituto Nacional de Criminología y de Criminalística.

## **7. Un nuevo enfoque de los delitos y de las penas**

### *A) Un balance de las leyes de 1995*

Las autoridades judiciales tienen como misión aplicar la ley. En el campo de la explotación sexual de los menores, el Parlamento tiene que preguntarse sobre el arsenal legislativo existente y sobre su capacidad para garantizar la protección real de los niños.

Debe establecerse un balance crítico de la puesta en marcha de las leyes de 27 de marzo y de 13 de abril de 1995.

### *B) La prevención de la reincidencia en materia de delincuencia sexual*

Ciertas categorías de delincuentes sexuales suponen un riesgo acrecentado de reincidencia.

Con la finalidad de preservar a la sociedad de esas formas de delincuencia y de garantizar a los delincuentes sexuales un trato más apropiado, sería deseable poner a punto un dispositivo legal apropiado que amplíe las posibilidades de las que el juez penal dispone, sobre todo en cuanto al establecimiento de la duración de la pena de encarcelamiento.

A este respecto, nos podríamos inspirar en el sistema neerlandés de puesta a disposición del Gobierno así como del reciente proyecto de ley francés (proyecto de ley que refuerza la prevención y la represión de los ataques sexuales cometidos contra los menores y de las infracciones que atentan contra la dignidad de la persona proyecto de ley 3322, de 29 de enero de 1997).

Estos dos ejemplos extranjeros prevén un tratamiento tras la ejecución efectiva de una pena privativa de libertad.

Según los términos del proyecto de ley francés, se trata de una pena accesoria con carácter de medida de seguridad. En Bélgica existe el régimen de la puesta a disposición del Gobierno, cuya está ciertamente limitada a los reincidentes y a los delincuentes habituales. Así como en nuestro país la ejecución de esta pena accesoria con carácter de medida de seguridad vincula al Ministro de Justicia, el proyecto francés prevé que sea el mismo juez encargado de aplicar las penas el que controle la ejecución de esta pena accesoria. En virtud de dicho proyecto, esta pena consistirá en un tratamiento obligatorio (la pena de seguimiento médico-social), ambulatorio o intra-muros, cuya duración estará en función de la gravedad de la infracción.

La duración máxima del tratamiento será de cinco años en caso de delito y de diez en caso de crimen. Está claro que será competencia del juez instructor en cada caso establecer la duración de esta pena accesoria. Aquél que se sustraiga al tratamiento o no respete las condiciones impuestas será condenado a una pena de prisión de dos años máximo. Será el juez de vigilancia penitenciaria el responsable de aplicar esta pena de prisión subsidiaria. Para poner en marcha un dispositivo legal comparable en Bélgica, bastaría con ampliar el sistema de la puesta a disposición del Gobierno a esta categoría de delincuentes y de encargar al juez de vigilancia penitenciaria de aplicar esta medida. Huelga decir que sería conveniente prever una capacidad suficiente de tratamiento dentro de establecimientos especializados. La perspectiva general debe contribuir a una mayor selección en el recurso al encarcelamiento más que en derivar hacia unas formas de automatismo.

*C) La Ley de 1 de julio de 1964 de defensa social respecto de los deficientes y de los delincuentes habituales*

*a) Las cuestiones planteadas al experto psiquiatra*

Además de la determinación de los estados definidos en el artículo 1 de la ley, la tarea del experto consiste en informar de la manera más completa posible a la instancia judicial que solicita la labor del experto y ello conforme a la evolución de la ciencia de la psiquiatría.

En la medida en que, en la práctica, las cuestiones planteadas al experto son estereotipos y no están ya en consonancia con la evolución de la ciencia de la psiquiatría, se recomienda desarrollar y afinar la demanda que sea formulada al experto en psiquiatría, con el fin de poder comprender en su totalidad la estructura de la personalidad de la persona objeto del estudio.

*b) La supresión de la Comisión de defensa social y el establecimiento de una sala de internamiento dentro del juzgado de vigilancia penitenciaria*

La Comisión propone suprimir la Comisión de defensa social. Las decisiones relativas a la ejecución, el desarrollo y la duración del internamiento serán competencia de una sala distinta del juzgado de vigilancia penitenciaria. La Comisión considera que esta medida permitiría que la política de vigilancia penitenciaria fuera más coherente.

*c) La designación del establecimiento o de la persona encargada del seguimiento psico-médico de un*

### *interno en libertad a prueba*

Es competencia del juzgado de vigilancia penitenciaria la designación del establecimiento o de la persona que se haga cargo del seguimiento psiquiátrico del interno liberado a prueba.

El juzgado de vigilancia penitenciaria deberá tomar en cuenta, en su elección, de la calidad de la ayuda y de la necesidad de proteger a la sociedad de manera eficaz.

Aunque dicha posibilidad no quede excluida a priori, sería mejor que ese seguimiento no fuera confiado al experto que haya asistido al interno liberado a prueba en el proceso que ha llevado hasta su internamiento.

Está permitido que el interesado o su abogado formulen una propuesta en la materia, pero el juzgado de vigilancia penitenciaria deberá elegir teniendo en cuenta todas las consideraciones formuladas anteriormente.

#### *d) El personal al servicio del juzgado de vigilancia penitenciaria*

El personal adscrito al juzgado de vigilancia penitenciaria deberá ser lo suficientemente importante como para que unos asistentes sociales puedan acometer funciones de seguimiento. Sobre todo, realizarán el seguimiento de la tutela médico-social del interno liberado a prueba e informarán de su evolución al juzgado de vigilancia penitenciaria.

#### *e) La necesidad de establecer unas condiciones individualizadas y de un control estricto de respeto de éstas en caso de libertad a prueba*

- Teniendo en cuenta que las condiciones establecidas en la actualidad están relativamente estereotipadas y que además son percibidas así por todos los interesados, sería conveniente establecer unas condiciones más individualizadas. El juzgado de vigilancia penitenciaria podría en este sentido solicitar la opinión de los expertos. Tras el establecimiento de las condiciones, convendría buscar la manera de establecer un equilibrio entre el objetivo de resocialización del interesado y la protección de la sociedad ante el riesgo de reincidencia.

- Individualizar las condiciones tiene sentido únicamente si se vela estrictamente por el respeto a estas últimas. En este sentido, se impone reforzar los servicios que ejercen un control sobre la tutela médico-social y de organizar y formalizar las relaciones de partenariado entre la justicia concretamente, el juzgado de vigilancia penitenciaria y las instancias encargadas de la asistencia.

En lo relativo a este último punto, convendría sobre todo precisar que si el interesado no respeta las condiciones del tratamiento acordado con las instancias encargadas de asistirle, éstas informarán de ello al juzgado de vigilancia penitenciaria o a los servicios que ejerzan un control sobre la función de puente.

#### *f) El control de los internos en libertad condicional y de los liberados por parte del Ministerio Fiscal*

Según el artículo 20 de la ley de defensa social, el Ministerio Fiscal cumple un papel importante en el marco de control de los internos en libertad condicional. El Ministerio Fiscal puede solicitar que una persona que no cumpla las condiciones que le han sido impuestas sea reintegrada a una unidad psiquiátrica.

Para que el Fiscal pueda realizar esta tarea de manera adecuada, debe poder seguir los casos y organizarse de acuerdo a ellos. En este sentido, los servicios de policía cumplen una importante función de señalamiento. Los fiscales deben velar por que los servicios de policía puedan asumir su función de señalamiento, lo que comporta que se cursen unas instrucciones claras en este sentido, y que el señalamiento de los internos en libertad condicional se produzca de manera efectiva.

En cuanto a los internos en libertad definitivamente, deben adoptarse medidas legales y organizativas para que los servicios de policía y de justicia puedan en cualquier momento tener acceso al expediente del (ex) interno.

#### *D) La Ley de 31 de mayo de 1888 sobre la libertad condicional*

- Partiendo del hecho de que la aplicación de la Ley de 31 de mayo de 1888 sobre la libertad condicional se ha saldado con un fracaso y debe ser reanalizada, la Comisión se adhiere a la noción del juzgado de vigilancia penitenciaria.

- A la espera de una evaluación de la libertad condicional, el juzgado de vigilancia penitenciaria debe en cualquier caso decidir sobre todos los aspectos y modalidades de la aplicación de las penas, incluida la libertad condicional.

- Conviene definir de forma más rigurosa el procedimiento de revocación, y aplicarlo con mayor firmeza cuando no se cumplen las condiciones.

- Conviene mejorar radicalmente el seguimiento de la libertad condicional, no solamente desde el punto de vista cuantitativo, sino también desde el punto de vista cualitativo. Se trataría de definir a una única instancia como la responsable del control del seguimiento donde se integren a la vez la dimensión social, el componente psico-psiquiátrico y la vigilancia del cumplimiento de estas condiciones. Esto debe permitir una rapidez y precisión en la intervención cuando surjan problemas en materia de seguimiento y cumplimiento de las condiciones.

- Para satisfacer las exigencias que lleva consigo un seguimiento de calidad, es necesario ampliar considerablemente el marco social, lo que implica la rápida organización de una concertación entre el poder federal y las comunidades, que tienen a su cargo el seguimiento y la asistencia en los ámbitos psicológico y social.

- En este marco, sería conveniente esforzarse en definir claramente la posición jurídica de los terapeutas y de los asistentes sociales que se encargan del seguimiento de los presos en libertad condicional. En la actualidad, se encuentran a semejanza de los asistentes de prueba y de los asistentes de mediación, en una posición dual, en la medida en que son los encargados a la vez de acompañar a los presos en libertad condicional y de controlar, en nombre de la instancia de control, si han cumplido las condiciones.

Este antagonismo les sitúa en una situación imposible, tanto respecto de su cliente como respecto de su mandante.

- Sería conveniente elaborar una reglamentación que regule la elección del médico y de los asistentes encargados de vigilar a los presos en libertad condicional.

Esta reglamentación debería conciliar el principio médico-jurídico de la libre elección del médico y del interés de la sociedad, que impone un seguimiento de calidad que tome también en cuenta el derecho elemental a la protección contra los comportamientos peligrosos para la sociedad.

- La toma en consideración de una libertad condicional debe tener en cuenta el interés de la sociedad y el derecho de ésta a estar protegida contra ciertos criminales que han tenido o pueden tener un comportamiento peligroso.

Éste es sin duda el caso de determinadas categorías de delincuentes sexuales. La decisión de conce-



der la libertad condicional a un delincuente de este tipo debe ser por lo tanto acompañada de unas garantías máximas tanto en lo relativo al diagnóstico como en cuanto a la calidad del seguimiento psicológico y social.

- Sin faltar al secreto profesional, las personas responsables del seguimiento psico-médico de los presos en libertad condicional deberán informar a la autoridad encargada de controlar el cumplimiento de las condiciones. Esta información podría limitarse a que se comunique el hecho de que interesado cumple o no las condiciones del seguimiento que han sido establecidas tras la toma de contacto y a lo largo del seguimiento.

El incumplimiento de estas condiciones bastará para que se inicie una intervención de la autoridad de control.

- La Comisión ha podido constatar que las medidas de gracia colectiva influyen en la duración de la detención y por lo tanto, también en el momento a partir del cual puede tramitarse una libertad condicional.

- La Comisión se manifiesta a favor de suprimir las medidas de gracia colectiva.

- En lo relativo a las medidas de gracia individual, la Comisión desea que sea una instancia independiente del Ministro de Justicia la que emita un dictamen antes de cualquier decisión.

## Notas

(1) La petición de creación de una Comisión de tal naturaleza investigadora había sido formulada, por otra parte, por la llamada «Comisión Julie y Melissa».

(2) Presidente: M. Verwilghen; primer vicepresidente: P. Moriau; segundo vicepresidente: J. Vandeurzen. Ponentes: R. Landuyt y N. de T'Serclaes. En la reunión de 24 de octubre de 1996, la sra. Herzet fue nombrada vicepresidente, ampliándose la Mesa de la Comisión con la designación de los sres. Annemans y Decroly.

Conforme al artículo 4 de la proposición, la Comisión designó a tres profesores expertos como asesores para llevar a cabo sus trabajos.

(3) Sobre las Comisiones de Investigación existe una amplia bibliografía que recoge la más reciente -y especialmente cuidada- monografía publicada sobre el tema en nuestro país, la de la profesora Rosario GARCÍA MAHAMUT. *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional español*. McGraw-Hill. Madrid, 1996.

(4) Doc. n.º 857/1, págs. 1-157.

(5) S. DE CLERCK. *L'affaire Dutroux et consorts. Actions du gouvernement. Rapport intérimaire pour la commission d'enquête parlementaire*. Bruselas, febrero 1997, (97 págs.).

(6) - *Política penal*

Conjunto de medidas políticas que se refieren a la administración de la justicia penal, sobre todo la política en materia de legislación penal, la política relativa a las acciones judiciales y la política de investigación, la política de establecimiento de las penas y la política en materia de ejecución de las penas.

- *Política de acciones judiciales*

El conjunto de prioridades en materia de acciones judiciales, las prioridades definidas a nivel federal por el consejo fiscal bajo la dirección del ministro de Justicia, y a nivel de distrito judicial por la fiscalía, respetando en todo caso las directivas federales.

- *Política de investigación*

Definida como corolario de la política de acciones judiciales, esta política establece de manera más específica las prioridades en materia de investigación, así como los medios y las técnicas que deberán utilizarse en este marco.

(7) N.T.: Las siglas PJP corresponden a la *Police Judiciaire prcês du Parquet*, es decir, a la Policía Judicial.

(8) N.T.: Las siglas SGAP corresponden al *Service Général d'Appui Policier*.

(9) G. DUPLAT, *Le temps des décisions*, *Le Soir*, 20 de diciembre de 1996.

(10) Comparecencia del ministro de Justicia S. De Clerck, el 29 de noviembre de 1996, pág. 42.

(11) R. LALLEMAND. «Indépendance et discipline», en *Les pouvoirs du judiciaire*, bajo la dirección de F. Ringelheim y de C. Panier, Bruselas, Labor, 1988, pág. 27.

(12) J. M. BARON, *La Libre Belgique*, diciembre 1996.