

## ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CROWN PROSECUTION SERVICE \*

Paola SECHI \*\*

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *Organización del Crown Prosecution Service*; III. *Reexamen del Crown Prosecution Service*; IV. *Funcionamiento del Crown Prosecution Service. Aspectos problemáticos*; V. *Perspectivas de reforma*.

### I. INTRODUCCIÓN

En Inglaterra y en Gales la acción penal puede ser ejercitada previo arresto del sospechoso y formulación de la denuncia en una estación de policía<sup>1</sup> o mediante solicitud a la *magistrates court* de que emita un citatorio (*summons*) para la comparecencia del presunto responsable ante la misma corte.

La responsabilidad en la conducción de la investigación, el ejercicio de la acción penal y la presentación del caso ante la corte ha sido compartida durante un largo tiempo por la policía y por un gran número de “dependencias”.

Al respecto, el *Prosecution of Offences Act* de 1985 ha introducido una importante innovación con la creación del *Crown Prosecution Service* (C.P.S.), al cual se le atribuye la función de decidir acerca del ejercicio de la acción penal en algunos casos<sup>2</sup> y, en gene-

\* Traducción de Lorenzo Córdova Vianello.

\*\* Universidad de Sassari.

<sup>1</sup> Sobre la facultad de arrestar e inculpar conferida a la policía, véase Leigh, *Police powers in England and Wales*, 1985; Zander, *Cases and materials on the English Legal System*, 1988, p. 181. Por lo que concierne los diversos tipos de procedimiento usados por la policía en relación con las diversas categorías de delitos, cfr. Gennili y Morgan-Giles, “Arrest, charges and summons”, *R.C.C.P., Research Study*, núm. 9, 1980.

<sup>2</sup> El *Director of Public Prosecutions* tiene el deber de “instituir y conducir los procedimientos en todos los casos en los cuales considere que: 1. La importancia o la complejidad del caso haga oportuno que la acción penal sea ejercitada por él; 2. o que sea, por otras causas, conveniente que el procedimiento sea llevado por él”, *Prosecution of Offences Act* de 1985, s. 3 (2). Cada *Crown Prosecutor* tiene las mismas facultades que el D.P.P. en cuanto al ejercicio de la acción penal: *ibid.*, s. 1 (6).

ral, la tarea de valorar si se continúa o se interrumpe la acción penal ejercitada por la policía o por otros sujetos.<sup>3</sup> En realidad, si bien la mayor parte de las acciones penales son iniciadas por la policía, cualquier ciudadano puede ejercitar y conducir la acción penal ante la presencia de un delito. En la práctica, por otro lado, casi todas las acciones penales no ejercitadas por la policía son conducidas por entidades, autoridades locales y departamentos administrativos:<sup>4</sup> así, por ejemplo, la *Inland Revenue* persigue los delitos fiscales; el *Customs and Excise* los delitos concernientes al VAT, y el tráfico ilegal de droga, entre otros. En este orden de ideas, el *Criminal Justice Act* de 1987 creó el *Serious Fraud Office*,<sup>5</sup> organismo que tiene la función de investigar y perseguir penalmente una pequeña parte de los delitos de fraude de carácter muy grave. Al contrario del *Crown Prosecution Service*, el *Serious Fraud Office* posee facultades de investigación y, a diferencia de la policía, puede exigir la colaboración de los presuntos responsables en las investigaciones de sus propios casos, bajo la pena de ejercitarse en su contra acción penal en caso de negarse.

## II. ORGANIZACIÓN DEL CROWN PROSECUTION SERVICE

El *Crown Prosecution Service*<sup>6</sup> es un organismo de carácter nacional, centralizado y que forma parte del *civil service*. A pesar de que la dirección del mismo está a cargo del *Attorney General* (A.G.), viejo funcionario del poder legislativo y miembro del Parlamento,<sup>7</sup> el jefe es, en los hechos, el *Director of Public Prosecution* (D.P.P.). Este último es designado por el *Attorney General* de entre los

<sup>3</sup> Véase, *Prosecution of Offences Act* de 1985, s. 1 (6), estatuye las funciones del *Director of Public Prosecutions*.

<sup>4</sup> En torno a ese argumento *cfr.* Lidstone-Hogg-Sutcliff, "Prosecutions by Private Individual and Non-Police Agencies", *RCCP, Research Study*, núm. 10, 1980, 32; Leigh, *The Control of Commercial Fraud*, 1982, 246; Levi, *Regulating Fraud*, 1987, 183.

<sup>5</sup> *Criminal Justice Act* de 1987, s. 1 (1). Sobre el *Serious Fraud Office*, véase, *Fraud Trial Committee Report*, HMSO, 1986, *passim*; Wood, "Serious Fraud Office" [1989]; *Crim. L. R.*, 175; *cfr.* además, Levi, *op. cit.*, 302.

<sup>6</sup> Sobre la organización del *Crown Prosecution Service*, véase Merricks, "An independent Crown Prosecution Service: principles and practices", *The police-Powers, procedures and properties*, editado por Benyon y Bourne, 1986, 243; White, "A public prosecution service for England and Wales", *id.*, 196.

<sup>7</sup> El *Attorney General* es nombrado por la reina de acuerdo con el primer ministro.

abogados que cuenten con, al menos, diez años de ejercicio<sup>8</sup> y actúa bajo la supervisión del mismo funcionario.<sup>9</sup> Lo anterior implica que, siendo el *Attorney General* responsable ante el Parlamento de la conducción del *Crown Prosecution Service*, hay una especie de control indirecto por parte del Parlamento sobre la manera como el *Director of Public Prosecution* ejerce sus funciones.

Subordinados al *Director of Public Prosecution* están los *Chief Crown Prosecutors*, quienes son responsables ante aquél de la supervisión sobre la prestación del servicio en un área determinada.<sup>10</sup> Bajo los *Chief Crown Prosecutors* se sitúan los *Branch Crown Prosecutors*, quienes dirigen los asuntos en las grandes ciudades. El personal de estas oficinas se compone de abogados (*Crown Prosecutors Lawyers*) y de personal auxiliar.

Cada *Crown Prosecutor* goza de las mismas facultades de carácter procesal que el director;<sup>11</sup> es por ello que los *Crown Prosecutors* no requieren de una autorización específica para desempeñar las actividades realizadas a nombre del director. Estos sujetos son abogados (*barristers* y *solicitors*) y tienen la misma representación que la de los *solicitors*;<sup>12</sup> es por ello que pueden llevar un caso ante las *magistrates courts*, pero deben encomendar a un abogado distinto (*counsel*) que represente al *Crown Prosecution Service* ante la *Crown Court*.

La función principal del *Crown Prosecution Service* es atender la conducción de casi todos los procesos penales iniciados por la policía,<sup>13</sup> así como ejercer la facultad para modificar o sustituir todas las acciones penales realizadas por sujetos distintos a la policía.<sup>14</sup> La tarea del *Crown Prosecution Service* no consiste, por lo tanto, en el ejercicio de la acción penal, sino sólo en la supervisión de las

<sup>8</sup> *Prosecution of Offences Act* de 1895, s. 2.

<sup>9</sup> *Id.*, s. 3 (1).

<sup>10</sup> *Id.*, s. 1 (1) (b), 1 (4). Cada una de estas áreas se encuentra bajo la jurisdicción de una o más fuerzas de policía, excepto Londres, en donde el área en la cual la *Metropolitan Police* es responsable, está dividida en dos zonas por lo que respecta al *C.P.S.*

<sup>11</sup> *Id.*, s. 1 (6).

<sup>12</sup> *Id.*, s. 1 (1).

<sup>13</sup> *Id.*, s. 3 (2). Hay un limitado número de delitos en los cuales la parte acusadora está representada hasta el final del proceso por la policía. Tales tipos de delitos conforman los "procedimientos específicos" mencionados por la s. 3 (2) (a) del *Prosecutions of Offences Act* de 1985 e incluyen algunos tipos de delitos concernientes a la circulación vehicular de carácter irrelevante.

<sup>14</sup> *Id.*, s. 6 (2).

acciones penales que la policía decidió iniciar. El órgano de acusación pública (Ministerio Público [N. del trad.]) no tiene la facultad de exigir a la policía que continúe las investigaciones aunque las considere incompletas,<sup>15</sup> y no tiene ninguna participación en los casos en los cuales la policía haya decidido no ejercitar la acción penal.<sup>16</sup> Los *Crown Prosecutors* pueden dar únicamente “consejos” a la policía, aunque esa acción coordinada de ambos sujetos obviamente da lugar a muchas ventajas. Esa armoniosa relación implica no sólo una aquiescencia de la policía en relación con el uso de un poder discrecional por parte del Ministerio Público, sino, sobre todo, una disponibilidad de la policía para proporcionar a los *Crown Prosecutors* todo tipo de información que necesitan para un correcto examen del caso, con la finalidad de decidir si se continua o no con la acción penal; por ejemplo, emitiendo un reporte detallado acerca de la credibilidad de las testimoniales que obligue al Ministerio Público a valorar eficazmente las posibilidades de obtener una condena.<sup>17</sup>

En pocas palabras, después del ejercicio de la acción penal, las actuaciones se remiten a la oficina competente del *Crown Prosecution Service*, donde los elementos probatorios son reexaminados por un *Crown Prosecutor* quien verifica si las acusaciones son justifica-

<sup>15</sup> Cfr. *Prosecution of Offences Act 1985*, s. 3 (2) (e), que estatuye que el *Director of Public Prosecutions* tiene el deber, en la medida de lo considerado oportuno, de dar consejos a la policía sobre todas las cuestiones concernientes a los delitos.

<sup>16</sup> Véase, Sanders, “*An independent Crown Prosecution Service?*”, [1986] *Crim. L. R.*, 18. La policía puede decidir entre ejercitar la acción penal, no hacerlo o emitir una caución (*to caution*). La caución es un “acto formal, verbalizado, si bien no está previsto, ni comprendido en ley alguna, ni por el Common law... Con tal acto se informa al sujeto, al cual está dirigido, que existe en su contra una denuncia por delito, que no se pretende ejercitar acción penal contra él, pero que si se le denuncia nuevamente por otro delito las circunstancias en las cuales la caución ha sido emitida serán reconsideradas. Las cauciones son emitidas sólo cuando la policía considere tener pruebas suficientes para proceder”; Leigh, *Police powers*, véase cit., 24; *Home Office Circular 14/1985 “The Cautioning of Offenders”*, 1985; *Home Office Circular 59/1990*; en la materia cfr., además, Laycock-Tarling, “*Police force cautioning; policy and practice*”, en Moxon, *Managing criminal system*, 1985, cap. 6; Sanders, “*The limits to diversion from prosecution*”, (1988) *Brit. J. Criminol.*, 513; Steer, *Police cautions. A study in the exercise of police discretion*, 1980; Wilkinson-Evans, “*Police cautioning of juveniles; the impact of Home Office Circular 14/1985*”, [1990] *Crim. L. R.*, 165.

<sup>17</sup> En ese sentido consultar Mansfield-Peay, *The Director of Public Prosecutions. Principles and Practices for the Crown Prosecutor*, 1987, 49.

das o no.<sup>18</sup> Si el *Crown Prosecutor* considera que el caso es “endeble”<sup>19</sup> y que la acción penal no debe iniciarse, tiene la facultad para interrumpir el procedimiento penal. Si, al contrario, es de la opinión de que son necesarias nuevas acusaciones o que la presente acusación se plantee de modo distinto, podrá realizar las adiciones o modificaciones que considere pertinentes cuando el acusado comparezca ante la corte.

### III. REEXAMEN DEL CROWN PROSECUTION SERVICE

Como ya se ha señalado, la tarea de iniciar el proceso penal compete, generalmente, a la policía. De acuerdo con el *Prosecution of Offences Act* de 1985, en el caso de que la policía decida ejercitar la acción penal, el *Crown Prosecution Service* debe supervisar el caso y verificar si es oportuno o no continuar con el proceso. Al respecto, la sección 10 del *Prosecution of Offences Act* determina que el director expida un *Code of Practice*, dirigido a los *Crown Prosecutors*, que contenga los criterios generales que deben ser aplicados por éstos en el momento de decidir si se ejercita la acción penal en los casos previstos por la ley o si el procedimiento iniciado por la policía debe ser interrumpido, y, además, cuáles son las modalidades concernientes a la determinación de las acusaciones y las facultades de selección del procedimiento.<sup>20</sup>

Los criterios concernientes a la acción penal tienen que ver con la suficiencia de los elementos de prueba y con el interés público. Al decidir si inician o continúan la acción penal los *Crown Prosecutors* deben, en primer lugar, averiguar que haya pruebas admisibles, sustanciales y que se refieran a un hecho previsto por la ley como delito y haya sido cometido por una persona identificable.<sup>21</sup> No obstante un caso justificable *prima facie* de la acción penal (*prima facie case*), no legitima por sí la continuación del procedimiento penal. En efecto, el *Code for Crown Prosecutors*, al igual que los

<sup>18</sup> *Prosecution of Offences Act* de 1985, s. 23.

<sup>19</sup> Los criterios que la parte acusadora debe aplicar al decidir si continuar o no la acción penal están comprendidos en dos categorías; *vid infra*, par. 2.

<sup>20</sup> Dicho código es publicado anualmente como apéndice del *Director's Annual Report*. Además, con el fin de uniformar el sentido de las decisiones del fiscal, el *Crown Prosecution Service* ha expedido el *Crown Prosecution Service. Policy Manual* y el *Practice and Procedure Manual*. Ninguno de dichos documentos ha sido publicado.

<sup>21</sup> *Vid.*, *Code for Prosecutors*, párr. 4.

*Attorney's General Guidelines* expedidos en 1982, establece que el *Crown Prosecution Service* no puede considerar suficiente un caso justificado solo *prima facie*, sino que tendrá que verificar más bien que subsista una perspectiva real de obtener una condena.<sup>22</sup> El código enumera, además, una serie de factores relevantes en relación con la valoración de carácter probatorio realizada por la parte acusadora. Tales factores incluyen la averiguación en torno de una eventual violación de las normas relativas a la actividad de la policía (*Police and Criminal Evidence Act* de 1984 y los *Codes of Practice*), la posibilidad de que haya motivos para dudar de la confiabilidad de las declaraciones rendidas ante la policía, la disponibilidad, la capacidad y la credibilidad de los testimonios, así como la fuerza de persuasión de la identificación (*identification evidence*).

La parte acusadora, siempre que quede satisfecha con la cantidad y calidad de las pruebas, debe considerar si el interés público exige la acción penal.<sup>23</sup> A este respecto, el apartado 7 del *Code for Crown Prosecutors* parece establecer una presunción en contra de la acción penal, en tanto, en vez de presuponer que el interés público generalmente demanda el inicio del proceso penal, prevé que el *Crown Prosecutor* debe, de vez en cuando, averiguar si el “interés público demanda la acción penal”. En la evaluación preliminar de los hechos, el Ministerio Público debe considerar diversos factores que pueden variar en cada caso; pero en general se puede afirmar que entre mayor sea la gravedad del delito, menores serán las posibilidades de que el interés público permita una gestión del caso distinta al ejercicio de la acción penal, como, por ejemplo, mediante caución.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> *Id.*, párr. 4. La norma examinada es llamada “regla del 51 por ciento” y es una reformulación de la fórmula precedente expresada en términos de “perspectivas razonables de condena”; véase, Mansfield-Peay, *op. cit.*, 52-54 y 217-225. La parte acusadora debería poner atención en los elementos de defensa accesibles para el acusado o instrumentados por éste, y cualquier otro factor que influya en la probabilidad de una condena. La regla del “51 por ciento” ha sido criticada en cuanto posible causa de distorsiones en la práctica, ya que puede dar lugar al no ejercicio de la acción penal respecto de sujetos considerados culpables por el *prosecutor* y, viceversa, en cuanto a la instauración del proceso penal en relación con sujetos que el mismo *prosecutor* no considera culpables (y que son en realidad inocentes); véase, Williams, “*Letting off the guilty and prosecuting the innocent*”, [1985] *Crim. L. R.*, 115.

<sup>23</sup> *Code for Crown Prosecutors*, párr. 7. Sobre el argumento *cfr.* Ashworth, “*The 'Public Interest', Elements in Prosecutions*”, [1987] *Crim. L. R.*, 595.

<sup>24</sup> Véase, *Code for Crown Prosecutors*, párr. 8.

Si el delito no es particularmente grave, el *Prosecutor* debe proceder a valorar en armonía con el espíritu del *Home Office Cautioning Guidelines*.<sup>25</sup> Los factores relevantes, al respecto, son verdaderos, e incluyen la probabilidad de que la corte imponga una pena meramente “nominal”, debido a que, particularmente en presencia de un delito que se ventila ante la *Crown Court*, la duración y el costo del proceso podría resultar desproporcionada en relación con la gravedad del delito. Aun prescindiendo de la indeterminación del término “nominal”, semejante interpretación implica que el *Crown Prosecutor* tome en cuenta los antecedentes penales del inculpado que podrán reflejarse en la determinación de la pena, así como sobre la orientación de la corte respecto de la actividad de la *sentencia* (*sentencing practice*), revelando así la inconsistencia de la asunción, por lo que los *prosecutors* ingleses no tendrían ninguna implicación en materia de penas.<sup>26</sup> Otros factores relevantes son el momento de comisión del delito, en cuanto a que la situación temporal, remota del mismo en relación con el proceso (particularmente si han transcurrido tres años o más), puede conllevar a que cualquier sanción que sea impuesta no refleje suficientemente la gravedad del delito cometido; la edad del acusado, ya que la posibilidad de “sujetar a caución” a un joven debe ser muy tomada en cuenta, así como, por otro lado, es probable que sea inapropiado proceder penalmente por delitos que no son particularmente graves cometidos por personas ancianas, enfermas o afectadas por enfermedades mentales. En fin, también la actitud del sujeto pasivo del delito puede ser importante, en tanto que el *Crown Prosecutor*, si bien no debe actuar a petición de la víctima, debería tomar en cuenta la voluntad del ofendido de no proceder penalmente en tanto menos grave sea el delito.<sup>27</sup> En la práctica la actitud del ofendido es importante, incluso durante el periodo probatorio, sobre todo considerando que sin la

<sup>25</sup> *Id.*, párr. 8.

<sup>26</sup> En relación con ésto, véase Ashworth, *op. cit.*, 597 y 604, en donde se subraya que “*It may be said that this shows that Crown Prosecutors should be concerned about the sentence but not concerned in sentencing*”.

<sup>27</sup> *Cfr.* Ashworth, *op. cit.*, 598, quien agrega que si bien no resulta de “interés público” la facultad de la persona ofendida de influir en las determinaciones inherentes a la acción penal, es seguramente importante que los *prosecutors* muestren respeto por las víctimas, informándoles acerca de las decisiones adoptadas y coadyuvando con ellas en búsqueda de un *compensation order*.

contribución de este sujeto podría faltar el *quantum* de pruebas requeridas para la continuación de la acción penal.<sup>28</sup>

Lo complejo e importante de la valoración relativa al “interés público” implica un alto grado de responsabilidad del *Crown Prosecution Service* respecto de las decisiones concernientes con la acción penal. El ejercicio de tal poder discrecional requiere de un control sobre la opinión pública, que podría integrarse por ser una de las previsiones adoptadas en nombre del “interés público”.<sup>29</sup> Lo anterior permitiría, además, al sujeto perjudicado, impugnar la decisión del *Crown Prosecution Service*.<sup>30</sup>

Aparece impensable, por último, conformar una regla en la conducción de las acciones penales.<sup>31</sup> Establecer criterios uniformes con ese fin puede fracasar, por el hecho de que la policía mantiene la facultad de iniciar la acción penal, dado que dicha institución goza también de una amplia discrecionalidad en relación con los delitos perseguidos penalmente, y adopta criterios distintos dependiendo de las diversas regiones geográficas.<sup>32</sup> La única solución para el actual estado de las cosas consiste en poner al *Crown Prosecution Service* en capacidad de usar eficazmente sus propios poderes consultivos y de “sugerencia” para así atenuar las disparidades en el tratamiento del tema.<sup>33</sup>

<sup>28</sup> Véase, además, al respecto, *Police and Criminal Evidence Act* de 1984, que estatuye la obligación de atestigar en relación con el cónyuge de sexo femenino en los delitos de violencia familiar (*domestic violence cases*).

<sup>29</sup> En relación con esto, *cfr.* Ashworth, *op. cit.*, 605.

<sup>30</sup> Por otro lado, con el fin de evitar una eventual degeneración de la motivación de la simple citación de los apartados del Código, se ha tomado en cuenta la posibilidad de que los motivos de la decisión sean informados a la persona interesada, exclusivamente por la solicitud de ellos; véase, así, Ashworth, *op. cit.*, 606, afirmando que “it would be unlikely that requests would be frequent, and reasons would surely help to maintain public confidence in the Service’s performance of its duties”.

<sup>31</sup> Se deben tener en cuenta también, los parámetros usados por otros organismos, que consideran la acción penal como *extrema ratio*.

<sup>32</sup> En Inglaterra no hay un cuerpo nacional de policía, sino cuarenta y tres fuerzas organizadas localmente y no sujetas a un control gubernativo centralizado; véase, *Police Act* 1964, ss. 1 (1), 62 (a), sch. 8.

<sup>33</sup> Véase Ashworth, *op. cit.*, 606.

#### IV. FUNCIONAMIENTO DEL CROWN PROSECUTION SERVICE ASPECTOS PROBLEMÁTICOS

Delegar la dirección de las acciones penales ejercitadas por la policía a un órgano independiente, es, en principio, extremadamente significativo, considerando que tradicionalmente las acciones penales se han revestido con un carácter privado.

Antes de que entrara en vigor el *Prosecution of Offences Act* de 1985, uno de los principales titulares de la acción penal era la policía, quien, por otro lado, no tenía uniformidad de criterios en relación con ese punto.<sup>34</sup> Al respecto, algunas investigaciones evidenciaron diferentes razones por las que algunos casos intrínsecamente “débiles” desde el punto de vista de las pruebas, eran perseguidos penalmente; entre éstas, se pueden mencionar, por ejemplo, razones de carácter “político” para justificar un arresto precedente, hipótesis en la cual las informaciones relevantes del hecho no eran dadas a conocer o eran suprimidas, y, por otro lado, situaciones en las que casos muy “consistentes” eran archivados, cuando, por ejemplo, el presunto responsable había sido de utilidad a la policía o debía ser utilizado como testigo contra otros sujetos en relación con el mismo caso.<sup>35</sup>

En 1981 la *Royal Commission on Criminal Procedure*, tomando en cuenta que muchas deficiencias eran atribuidas a la debilidad probatoria de los casos perseguidos penalmente, propuso la creación de un órgano independiente que tuviera la capacidad (y el deber) de eliminar los casos “débiles” antes de que se sustanciaran, equilibrando así los poderes de la policía acrecentados por el *Police and Criminal Evidence Act* de 1984.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Cfr. Sanders, “*Prosecution Decisions and the Ttorney General's Guidelines*” [1985] *Crim. L. R.*, 4.

<sup>35</sup> Véase Sanders, *op. ult. cit.*, 4; *id.* “*The Prosecution Process*”, en Moxon, *Managing Criminal Justice*, *cit.*, cap. 7.

<sup>36</sup> Los objetivos perseguidos con la institucionalización del *Crown Prosecution Service* consistían en el hecho de que el mismo “*would promote consistency and fairness; would improve the preparation and the presentation of cases in court; would provide an attractive career structure for staff; and would led to greater efficiency and accountability in the use of resources*”. “*Second Report of the Committee of Public Accounts*”, *Review of the Crown Prosecution Service, 1989-1990*, H. C., 164, párr. 4.

La capacidad del *Crown Prosecution Service* de absolver depende, por otro lado, de su independencia de la policía. No obstante, dicha independencia fue puesta en duda por diferentes motivos.<sup>37</sup>

Desde el punto de vista teórico se ha objetado, en primer lugar, la incoherencia del cúmulo de facultades conferidas al *Crown Prosecution Service*, en tanto éste ejerce funciones de acusación y de inquisición al mismo tiempo.<sup>38</sup> En otras palabras, el *Crown Prosecution Service* debería fungir como órgano inquisidor cuando reexamina los casos y como órgano acusador en la continuación de la acción penal. Tal delegación de facultades no contempla, no obstante, el hecho de que si la policía no puede ejercer facultades acusatorias e inquisitorias a la vez, tampoco el *Crown Prosecution Service* podrá conjuntarlas.<sup>39</sup> La presión de carácter organizativo —englobada en la “perspectiva realista de la condena”, o sea en la “regla del 51 por ciento” y tendente a adoptar el criterio de lo “victorioso” del caso en vez de que el de la “verdad o veridicidad”— resultará apabullante, especialmente porque los *Crown Prosecutors* serán juzgados con base en “resultados”, es decir, condenas obtenidas.<sup>40</sup>

En pocas palabras, el *Crown Prosecution Service*, para equilibrar eficazmente las facultades acusatorias de la policía, debería ser totalmente independiente de ésta, y no ponerse en la misma situación del sistema *adversary* en la que se encuentra la policía misma. En realidad, los *prosecutors* pueden difficilmente asumir una posición neutral en tanto ellos ejercitan la acción penal “en contra” de alguien.<sup>41</sup>

En segundo lugar, aunque en teoría el *Crown Prosecution Service* lograra mediatizarse dentro de esa óptica esquizofrénica, no subsistiría una autonomía frente a la policía desde el punto de vista práctico en virtud de que al órgano del Ministerio Público le es exigida la tarea de reexaminar un expediente integrado por la policía mis-

<sup>37</sup> Véase, Sanders, “An Independent Crown Prosecution Service?”, cit., 24; *id.*, “Constructing the Case for the Prosecution”, *J.L.S.*, 1987, 224; Zuckerman, “Mis-carriage of Justice-A Root Treatment”, 1992, *Crim. L. R.*

<sup>38</sup> En ese sentido véase, Sanders, “Constructing the Case for the Prosecution”, *cit.*, 244.

<sup>39</sup> Así Sanders, *op. ult. cit.*, 244.

<sup>40</sup> Véase, Sanders, *loc. ult. cit.*

<sup>41</sup> Cfr. Sanders, *op. ult. cit.*, 245.

ma, aunque ésta no haya tenido intervención alguna en las pesquisas.<sup>42</sup>

Esto da lugar a numerosos problemas, ya que el expediente integrado por la policía no es un *dossier* compuesto simplemente por hechos, sino que contiene, inevitablemente, valoraciones tendentes a minimizar ambigüedades y a resaltar la “fuerza” probatoria de lo presentado por la parte acusadora.<sup>43</sup> Ha sido eficazmente subrayado el hecho de que la policía no encuentra casos “consistentes” (fuertes) sino que los construye.<sup>44</sup> La revisión de dichos expedientes se vuelve superflua porque los casos son construidos de tal manera que contienen una autojustificación. El peligro, por lo tanto, es que la institución del *Crown Prosecution Service* dé lugar no a la formación de expedientes que contengan hechos que demuestren evidentemente la fuerza del caso, sino simplemente que rinda cuentas de lo más inequívocas y exentas de ambigüedad.<sup>45</sup>

A esto debe añadirse el hecho de que los expedientes no son, generalmente, entregados completos por la policía al momento de ejercitarse la acción penal, por lo que será necesaria una posterior verificación en el momento en el cual el tomo respectivo resulte integrado eventualmente.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> En esos términos véase, Sanders, *loc. ult. cit.*

<sup>43</sup> Moody-Tombs, *Prosecution in the Public Interest*, 1982, 45; en ese sentido véase también, Zuckerman, *op. cit.*, quien pone en relevancia que “la policía presenta un entero cuadro de la realidad, que está estrechamente ligado con conclusiones de tipo valorativo (como, por ejemplo, la descripción de una conducta a fin de colocarla en una particular hipótesis normativa de delito), y con las pruebas obtenidas por la policía en la averiguación con el detenido (la confesional)... Los resultados y conclusiones de la policía... pueden ser definidos como una amalgama de pruebas, las huellas dactilares, de pruebas obtenidas en virtud de la intervención de la policía, y de presunciones basadas en estos u otros hechos”.

<sup>44</sup> Así, Sanders, *op. ult. cit.*, 245, quien afirma, además, que, por otro lado, la policía comúnmente sigue los casos para justificar la inaplicación de la acción penal y que “since initial decisions to caution or to take no action are the province of the police alone, crown prosecutors are generally presented only with cases which police want prosecuted”.

<sup>45</sup> Cfr. Sanders, *op. ult. cit.*, 247.

<sup>46</sup> Véase, Sanders, “*An Independent Crown Prosecution Service?*”, cit. 27, en donde señala que “the use of abbreviated files will continue, or even increase, in the future. They are little more than a police precis and the defendant's statement, rendering much post prosecution screening perfunctory. The extent to which police officers alert prosecutors to possible problems in these cases, or produce full files quickly, is again, a matter for the police alone... Again, how far the police do as prosecutors wish will depend in large part on how far prosecutors do as they wish. Under these conditions true independence from the police must be illusory”.

En conclusión, la *prosecutorial review* parece configurarse como un mero control de legitimidad del expediente formado por la policía. Incluso sin mencionar la difundida “general presunción de regularidad en atención a las pruebas recogidas por la policía”,<sup>47</sup> la imposibilidad para el *Crown Prosecution Service* de hacer una verificación real y profunda del expediente<sup>48</sup> acrecienta la vulnerabilidad de dicho servicio, sobre las conclusiones erróneas de la policía; si bien es cierto, por un lado, que “del simple respeto de las formas legales los resultados no son, necesariamente, más atendibles, del mismo modo que la circunstancia de que las formalidades han sido infringidas no siempre implica el que los resultados relativos sean inesperados”,<sup>49</sup> ni que la tendencia de la policía, por otro lado, una vez formulada una hipótesis determinada en torno a la comisión del delito, a la motivación del mismo y a la identidad del responsable, sea la de considerar erróneos todos los elementos probatorios que contradicen la existencia de la culpabilidad.<sup>50</sup>

## V. PERSPECTIVAS DE REFORMA

La supuesta falta de independencia del *Crown Prosecution Service* respecto de la policía parece reafirmar la propuesta planteada en la introducción de ser un órgano de acusación pública bajo el modelo del Ministerio Público o del juez instructor existente en los sistemas continentales.<sup>51</sup>

No obstante, prescindiendo del hecho que también en los ordenamientos de estas últimas la tendencia fundamental es aquella de darle fe a las actuaciones de la policía, se ha planteado que la introducción de un *examining magistrate* sería notablemente gravosa

<sup>47</sup> Véase, McConville-Sanders-Leng, *The Case for Prosecution*, 1991, 85.

<sup>48</sup> Cfr. Zuckerman, *op. cit.*, 337, quien sostiene que: “*Prosecutorial review therefore provides no robust verification. At best it is an armchair consideration of whether the case would stand up in court. At worst it is a process by which police conclusions are transformed into a formal accusation*”.

<sup>49</sup> Véase Zuckerman, *op. cit.*, 326.

<sup>50</sup> Devlin, *The Judge*, 1981, 73 n. 5.

<sup>51</sup> Véase Devlin, *op. cit.*, 72.

en cuanto a tiempo y costo económico,<sup>52</sup> además de generar confusión en cuanto a sus funciones,<sup>53</sup> y el hecho de que no podría producir mejores resultados que aquellos que puedan obtenerse a través del mejoramiento del órgano acusatorio ya existente en Inglaterra.

Una investigación realizada en Alemania y en Francia por la *Royal Commission on Criminal Justice*<sup>54</sup> ha permitido individualizar en los ordenamientos de dichos países varios elementos que permitirían corregir la estructura del *Crown Prosecution Service* sin llegar al extremo de realizar su abrogación. Entre las modificaciones se puede señalar la atribución al *Crown Prosecution Service* de la facultad de solicitar, de un modo obligatorio, a la policía que efectúe investigaciones sucesivas, ulteriores al ejercicio de la acción penal;<sup>55</sup> la facultad de solicitar la libertad personal a la autoridad jurisdiccional encomendada al jefe del *Crown Prosecution Service* y no a la policía; y la intervención de un *Crown Prosecutor* en materia de libertad personal en particular, que permitiría el reexamen del expediente de la policía y constituiría, además, un filtro en relación con las solicitudes infundadas de la misma policía.<sup>56</sup>

Se puede subrayar, por otro lado, la exigencia de una estrecha colaboración entre el *Crown Prosecution Service* y la policía, además de la elevación del nivel de profesionalismo y especialización de los miembros del organismo.<sup>57</sup>

Aparece como un punto fundamental para el observador, no obstante, la necesidad de facilitar el acceso a los expedientes de la policía a la parte defensora. Ya se ha observado que eso no negaría ni disminuiría la naturaleza del *adversary* del sistema; que quedaría íntegro en su aspecto teórico, pero, al mismo tiempo, haría visibles

<sup>52</sup> Véase Leigh-Zedner, "A Report of the Administration of Criminal Justice in the Pre-Trial Phase in France and Germany", *R.C.C.J., Research Study*, núm. 1, 1992, 67; cfr., además, Zuckerman, *op. cit.*, 339, objetando que si bien fuera posible introducir un nuevo cuerpo investigador, también éste debería estar encaminado a producir resultados que puedan ser atendidos, y, por eso, debería crearse un tipo de control interno.

<sup>53</sup> Cfr., en relación con el sistema escocés, Sanders, "Constructing the Case for the Prosecution", *cit.* 249.

<sup>54</sup> Véase Leigh-Zedner, *op. cit.*

<sup>55</sup> Leigh-Zedner, *op. cit.*, 69.

<sup>56</sup> En ese sentido Leigh-Zedner, *op. cit.*, 70.

<sup>57</sup> Cfr. Leigh-Zedner, *op. cit.*, 71.

para todas las partes de la contienda los mecanismos internos del proceso. A la defensa se le debería permitir, además, la realización de nuevas investigaciones, las cuales, hechas por la parte interesada, asegurarían la objetividad de los resultados que se obtuvieran; lo cual, han sostenido algunos, permitiría la obtención de beneficios que cualquier otro “nuevo” sistema de *prosecutors* independientes.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> Sanders, *op. ult. cit.*, 249.