Hacia un enfoque ciudadano de la seguridad:

Propuestas transversales para la regulación constitucional del sistema de seguridad y justicia penal

FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA

CONTENIDO

Introducción 2

Propuestas para la institucionalidad de un sistema de seguridad y justicia penal al servicio de la ciudadanía 4

Ministerio Público 4

1. Generar mecanismos de control administrativo y financiero para un uso efectivo de los recursos públicos, pero sin afectar la autonomía institucional 5

2. Fortalecer la persecución penal 5

3. Nuevos mecanismos de designación y remoción de fiscales para mejorar la legitimidad y capacidad técnica de la institución 6

4. Mayor dinamismo y apertura de la carrera fiscal 7

5. Mejorar los mecanismos participativos, de transparencia y rendición de cuentas: 7

Defensoría Penal Pública 8

1. Consagración institucional de la DPP 8

2. Mecanismo dual para la selección de Defensor/a Nacional 9

3. Remoción de Defensores/as Nacionales por solicitud ante pleno de la corte 9

4. Autonomía financiera, control administrativo y rendición de cuentas 9

Fuerzas de seguridad ciudadana 9

1. Reconocimiento de la tuición civil de las policías 10

2. Definición de la función policial alineada con el concepto de seguridad ciudadana 10

3. Definición clara de las instancias y mecanismos del uso de la fuerza policial 10

4. Separar el rol de seguridad exterior del rol vinculado a la seguridad ciudadana 10

Organización administrativa central 11

1. Responsabilidad sobre el diseño, implementación y evaluación de la política de seguridad ciudadana 11

2. Enfatizar la función de prevención y el principio de coordinación pública 11

Organización administrativa territorial 11

1. Consagrar roles diferenciados por nivel antes que por sus funciones específicas 12

2. Considerar la seguridad a nivel local y también a nivel metropolitano 12

3. Promover la coproducción de la seguridad ciudadana 12

Poder Judicial 12

1. Mantener los mecanismos que aseguran la independencia externa del Poder Judicial 13

2. Mejorar la independencia interna del Poder Judicial 13

3. Flexibilizar y acortar la carrera judicial 14

Referencias 14

INTRODUCCIÓN

El presente texto reúne una serie de propuestas y recomendaciones desarrolladas con el fin de aportar a la discusión del proceso constitucional, respecto de la regulación de la institucionalidad en materias de seguridad ciudadana y justicia penal.

Estas propuestas forman parte de un trabajo más extendido e integral sobre la consagración y regulación del sistema de seguridad y justicia penal abordado desde el enfoque de la seguridad ciudadana. Un esfuerzo que deriva proceso de trabajo riguroso, plural y transversal, realizado en base a talleres y procesos de validación, con expertos y expertas tanto internos como de diversas organizaciones del mundo civil y académico[1], y que fue liderado por el Área de Justicia y Reinserción de la Fundación Paz Ciudadana.

Previo a pasar a las propuestas, es necesario considerar algunas particularidades y definiciones básicas respecto del sistema de seguridad y justicia penal. Esto debido a que este sistema es de los pocos en que, con miras a alcanzar el bienestar de la sociedad, se autorizan facultades como el uso legítimo de la fuerza, la violencia y la limitación de derechos consagrados en la propia constitución.

En este marco, cobra relevancia regular el uso de estas facultades, con carácter de excepcional, definiendo contornos claros que circunscriban el actuar de las agencias del Estado, mandatada a estas tareas. Resulta de esta forma, fundamental alcanzar consensos, en el marco del nuevo acuerdo social que implica redactar una nueva constitución para poner al sistema de seguridad y justicia penal al servicio de la ciudadanía.

Los principios constitucionales que debieran orientar la actuación del sistema de seguridad y justicia penal descansan sobre conceptos tales como seguridad, sistema penal y proceso penal. Si bien su definición no es materia de regulación expresa del texto constitucional, generar consenso sobre su contenido es importante para que operen de manera alineada y permitan uniformar el contenido de las reglas constitucionales, que se propondrán a lo largo de este texto.

En este sentido, proponemos las siguientes conceptualizaciones:

1. **Es necesario pasar de los conceptos de la seguridad interior, pública o nacional a la de seguridad ciudadana.**

De acuerdo a organismos internacionales, los términos de seguridad interior, pública o nacional enuncian la necesidad de garantizar el orden como una expresión de la fuerza y supremacía del poder del Estado. Asimismo, el concepto de "orden público", suele utilizarse en el ámbito policial, atendiendo antes a la seguridad del Estado, que a las necesidades de las personas o grupos que integran la sociedad (1).

En ese sentido, la Comisión interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) incorpora el término "seguridad ciudadana" como una idea que emerge durante las transiciones a la democracia en América Latina, para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia, frente a la seguridad en los regímenes autoritarios. En concreto, en los regímenes democráticos, el concepto de seguridad frente a la amenaza de

[1] Dentro de los talleres externos participaron Mauricio Duce (profesor UDP y Director Programa de Reformas Procesales y Litigación), Lucía Dammert (profesora Usach y Directora de Asamblea de Espacio Público), Rafael Blanco (profesor UAH y Director del Postítulo en Derecho Procesal Penal), María Elena Santibáñez (profesora PUC y Directora del Departamento de Derecho Procesal), Sabas Chahuan (profesor UDD y ex Fiscal Nacional), Paula Vial (profesora PUC y ex Defensora Nacional), Andrés Mahnke (Secretario General AIDEF y ex Defensor Nacional), Patricia Pérez (Jueza de la Corte IDH y ex Ministra de Justicia y DDHH), Pablo Carvacho (Sub director Centro de Justicia y Sociedad UC) y Olga Espinoza (profesora INAP e integrante del Comité Directivo de la Cátedra de Derechos Humanos).

situaciones delictivas o violentas se asocia a la "seguridad ciudadana" y se utiliza en referencia a la seguridad primordial de las personas y grupos sociales.

Considerando dichos elementos se propone utilizar el vocablo "seguridad ciudadana" entendida como *"la condición de vivir libre de temor y de las amenazas derivadas del delito y la violencia, que constituye un bien público y, como tal, su provisión es responsabilidad principal del Estado, y que requiere una ciudadanía activa que garantice el carácter democrático, incluyente y público de la provisión de seguridad"* (2).

2. El sistema penal debe ser entendido como un último recurso (última ratio)

Entendemos por sistema penal al conjunto de normas e instituciones, que forman parte del sistema de seguridad (las policías, Gendarmería de Chile) y la justicia penal (Ministerio Público, Defensoría Penal Pública y Poder Judicial) que, con el fin del restablecimiento de la paz social, han sido legitimados socialmente para limitar derechos consagrados en la constitución o participar en el proceso de toma de decisión que incide en tal limitación. Debido a las consecuencias que la utilización del sistema penal tiene en los derechos de las personas, se hace necesario regular, también a nivel constitucional, los límites, usos y procedimientos de las instituciones, que inciden en ello.

En razón de lo anterior, se debe partir del supuesto, que recurrir al sistema penal debe ser por definición excepcional, es decir, debe entenderse que su uso siempre debe ser el último recurso que el Estado utilice para intervenir en la solución de un conflicto. Esta idea, en el marco de la noción de seguridad ciudadana, debe ser comprendida, además, como un mandato activo al Estado para la generación de instancias o acciones que permitan anticipar el escalamiento de eventos, que generen conflicto social y abordarlos, mediante el uso de otras herramientas, antes de que deba recurrirse al sistema penal. Y, así mismo debe incorporarse la regla de menor lesivas, es decir que cuando sea inevitable el uso del sistema penal, este siempre debe privilegiar aquellas medidas o sanciones que involucren menor afectación de derechos, bajo las lógicas de la necesariedad, idoneidad y proporcionalidad.

3. El proceso penal no se limita a los actos de juzgamiento, sino a todas las actividades por las cuales el poder punitivo afecta, directamente los derechos de las personas.

La idea de proceso penal está estrechamente relacionada a la calidad de imputado. En la actualidad, normas de rango legal establecen que ese estatus se adquiere, desde la primera actuación del procedimiento, dirigido en contra de una persona (esto es, cualquier gestión que se realice por un tribunal, la fiscalía o la policía) y hasta la completa ejecución de la sentencia. Considerando dicho marco, resulta necesario trazar límites claros respecto del ejercicio del poder punitivo y el debido proceso en durante toda la extensión del proceso penal. En atención a ello, deben normarse especialmente las actuaciones de fiscales y policías en investigaciones desformalizadas y el uso abusivo de diligencias de investigación intrusivas y de medidas cautelares privativas de libertad, con fines distintos a aquellos que las fundamentan. Asimismo, deben tomarse resguardos para evitar investigaciones que conduzcan a condenas impuestas de manera errónea, y evitar los ámbitos de opacidad que se puedan presentar en las fases iniciales y finales del proceso.

En este escenario, resulta relevante al momento de regular el sistema de seguridad y justicia penal en la constitución, partir del supuesto de que el proceso penal, comienza con la primera actividad estatal (que generalmente serán actuaciones de carácter policial), mediante la cual se usa el poder punitivo para conducir procesos investigativos, que podrían afectar derechos de las y los ciudadanos, y termina con el último acto, por el cual finaliza la ejecución de la sentencia dictada durante la fase de juzgamiento penal; o de manera más general, cuando la afectación directa haya cesado, ya sea por no perseverar en la investigación, por cualquier causal de término de la causa o al darse fin al cumplimiento de cualquier tipo de sanción impuesta por un tribunal. En este sentido, las distintas propuestas que a continuación se presentan, buscan extender las

normas del debido proceso, así como otras garantías constitucionales, y en general la regulación relativa al sistema de seguridad y justicia penal hasta estos límites.

PROPUESTAS PARA LA INSTITUCIONALIDAD DE UN SISTEMA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA PENAL AL SERVICIO DE LA CIUDADANÍA

El ejercicio efectivo de los derechos antes expuestos, bajo una óptica de seguridad ciudadana, requiere de un diseño institucional que permita dotar a quienes estarán a cargo de esta tarea con roles y funciones específicas. El enfoque debe estar centrado en la actuación descentralizada y focalizada en los territorios, la coproducción de seguridad entre distintos agentes, y una mirada de derechos humanos.

Para esto, a continuación, se describen las propuestas para la regulación constitucional de siete instituciones y/o poderes del Estado. En cada caso, se destacan las consideraciones más relevantes que se deben de tener en cuenta respecto de dichas instituciones y/o poderes en el debate constituyente, en el marco de su incidencia en el sistema de seguridad ciudadana y justicia penal, entendiendo que su campo de acción puede exceder de dicho sistema.

En términos concretos, se propone mantener la consagración constitucional, aunque con ajustes, del Ministerio Público e incorporar a la Defensoría Penal Pública, como ente autónomo. Asimismo, se presentan las propuestas respecto a roles, funciones y consideraciones que se deben tener en cuenta en, materia de seguridad ciudadana, en la consagración de los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Judicial y Legislativo), y de la administración territorial del país.

MINISTERIO PÚBLICO

A nivel de expertos, existe consenso de que es necesario mantener la consagración y autonomía constitucional del Ministerio Público. Esta propuesta adhiere a dicha idea, entendiendo que el rol de persecutor penal requiere independencia de otros órganos del Estado, como los son el Poder Judicial y el Ejecutivo, de forma de poder ejercer su función, sin una excesiva judicialización ni politización.

No obstante, es importante notar la existencia de espacios de mejoras posibles en la consagración de esta institución, a nivel constitucional y que dicen relación con:

1) Generar mecanismos de control administrativo y gestión financiera.
2) Fortalecer la persecución penal.
3) Regular los mecanismos de designación y remoción de fiscales.
4) Incentivar una apertura en la carrera de los fiscales.
5) Mejorar sus mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.

1. GENERAR MECANISMOS DE CONTROL ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO PARA UN USO EFECTIVO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS, PERO SIN AFECTAR LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL

El reconocimiento de autonomía en las funciones propias del Ministerio Público, no debe ser obstáculo para generar mecanismos de control administrativo y financiero. Para ello, se requiere repensar también el mecanismo de asignación de recursos de la institución, de manera que no quede completamente supeditada a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DIPRES), y por medio de ésta, al gobierno en ejercicio.

Para esto, se propone que la fiscalía trabaje con un presupuesto dual y multi anual, de forma que pueda tener mayor autonomía en la gestión de sus recursos, de acuerdo a la política de persecución penal que ella disponga. Así existiría, por un lado, una asignación mínima y progresiva acordada por una comisión externa, en la que además de representantes de DIPRES, de la propia fiscalía y de las comisiones de Hacienda del Congreso, participen representantes y expertos de la academia y sociedad civil, cuya conformación no debiera estar sujeta a negociación por periodos largos (su duración se estima en ocho años, por ejemplo). Y, por otro lado, en el caso de la cifra que se asigna por ley de presupuestos, proponemos para el caso del Ministerio Público, que se discuta cada dos años en vez de año a año. Estos presupuestos también creemos deben ser discutidos y aprobados por esta comisión externa.

2. FORTALECER LA PERSECUCIÓN PENAL

Resulta importante reforzar la titularidad de la acción penal pública, en manos del Ministerio Público, de manera de que su actuar no quede condicionado a la decisión de otras instituciones, como actualmente sucede, respecto por ejemplo al Servicio de Impuestos Internos, en el caso de comisión de delitos tributarios; o el caso del Servicio Nacional de Aduanas, en el caso de los delitos aduaneros.

Asimismo, en consonancia con lo planteado por Duce (3), resulta importante la creación de un Consejo asesor para el desarrollo, seguimiento y monitoreo de los planes estratégicos de la institución, con integración interna y externa al Ministerio Público, en el que se discutan las políticas generales de persecución y otros aspectos estratégicos.

En la misma línea, se estima relevante establecer la obligación, de que otras instituciones del Estado, incluidas aquellas que no forman parte del sistema de seguridad ciudadana o la justicia penal, de entregar proactivamente, al Ministerio Público, todo antecedente relevante para la investigación penal, ante la más temprana sospecha de comisión de un delito.

Por otro lado, con el objeto de blindar la objetividad en la persecución penal de delitos cometidos por autoridades del Ministerio Público, se propone la regulación de un mecanismo externo para la investigación penal cuando los imputados sean fiscales regionales o nacionales (3). Dicho mecanismo podría consistir en la configuración de una nómina de potenciales fiscales externos a los que se pueda encomendar la investigación de delitos cometidos, ya sea por el fiscal nacional o regional u otro mecanismo que garantice la imparcialidad de la investigación.

Junto a estas medidas, y considerando las falencias del sistema de persecución penal para hacer frente a delitos de alta complejidad, como aquellos que involucran organizaciones criminales y que muchas veces tienen características transregionales y/o transfronterizas, se propone la regulación de un sistema integrado de carácter suprarregional de persecución, para delitos ejecutados por organizaciones criminales. Con esta ampliación de facultades y capacidades para la investigación, así como fortalecimiento de los sistemas de información y coordinación interinstitucional suprarregional, se busca articular una persecución penal efectiva sobre los mandos de la cadena delictual, y no solo a sus eslabones inferiores. Dicho sistema debiera ir

acompañado por la creación de una Fiscalía para la persecución de delitos complejos de naturaleza transregional, que permita una persecución más eficaz tendiente a identificar y desbaratar organizaciones criminales que operen en distintos territorios del país.

Finalmente, es necesario que esta institución este alineada con un principio mayor dentro de la constitución, que es el de la coordinación pública, entendiendo que el Ministerio Público está llamado -aun dentro de su autonomía- a coordinar su actuar con otras instituciones y órganos del Estado, con miras de lograr una acción efectiva en materia de seguridad y justicia penal.

3. NUEVOS MECANISMOS DE DESIGNACIÓN Y REMOCIÓN DE FISCALES PARA MEJORAR LA LEGITIMIDAD Y CAPACIDAD TÉCNICA DE LA INSTITUCIÓN

Los mecanismos mediante los cuales funcionarios y, especialmente autoridades de los organismos con autonomía política son designados y removidos siempre es un tema complejo. Particularmente, en la experiencia del Ministerio Público se observan problemas de legitimidad, así como riesgos de relaciones problemáticas, con el mundo de la política, aspectos que podrían ser mejorados con nuevos mecanismos de selección y remoción de fiscales nacionales y regionales.

Para la elección del Fiscal Nacional, se propone le generación de un mecanismo que combine aspectos técnicos, con político-representativos, en tanto que el cargo no solo debe demostrar competencias especializadas adecuadas, sino que también gozar de legitimidad democrática. Para esto, se plantea consagrar un mecanismo de tres pasos: una primera instancia de un concurso de Alta Dirección Pública (ADP)[2] del cual se obtiene una terna; luego en un segundo paso, el ejecutivo selecciona un nombre de la terna; el cual, finalmente en un tercer paso, debiera ser ratificado -o no- por votación de mayoría simple en una cámara del Poder Legislativo. La cámara en particular deberá ser definida según como se estructure este poder en el mismo proceso constituyente.

Por su parte, para la selección de los fiscales regionales también debiese considerarse un mecanismo dual, pasando en primera instancia por el proceso de ADP, para luego ser, él o la fiscal nacional quien, a partir de una terna de candidatos y candidatas aptas técnicamente, seleccione a la persona que ocupará el puesto por un periodo definido. A esto, se puede incorporar un criterio de paridad de género, que puede regir tanto en porcentajes de fiscales regionales, como de su alternancia paritaria en el tiempo, y que podría hacerse extensible a otros puestos de jefatura.

La remoción tanto de fiscales naciones como regionales, por medio de solicitud de él o la Presidente de la República, por -al menos- diez representantes de una cámara del Poder Legislativo, o por el/la fiscal nacional (en el caso de remoción de fiscales regionales), hacia el pleno de la Corte, parece aun razonable. La Corte, al proponerse su desvinculación del proceso de selección de estos cargos, debiera tener menos intereses en juego y suficiente independencia externa para tomar esta decisión. En este sentido, se propone mantener este mismo mecanismo, no obstante que las hipótesis sobre las cuales se puede solicitar la remoción, sería recomendable definirlas con más claridad, como materia de ley, incluyendo razones tales como el notable abandono de deberes.

Para ambos casos es importante también establecer límites de duración del cargo como su reelección. La cantidad de años actual parece razonable, cuidando siempre que esta no coincida con periodos eleccionarios presidenciales. Debe además establecerse un límite a la reelección, en el caso de los fiscales regionales, con

2 Si bien trasciende las temáticas aquí abordadas, se aprecia como necesario revisar el sistema de ADP, en tanto mecanismo general del Estado, de manera de fortalecer su independencia como órgano técnico de selección.

independencia de la región donde ya han ejercido, con el fin de evitar una rotación continua de las mismas personas en cargos de poder, pero en diferentes locaciones. Junto con esta limitación, se debe permitir que quienes hayan sido fiscales regionales puedan ejercer como fiscales adjuntos.

Finalmente, se debe establecer que la ley de lobby se aplicará a candidatos y candidatas a las posiciones de fiscal nacional y regional desde el momento en que envían su postulación (3).

4. MAYOR DINAMISMO Y APERTURA DE LA CARRERA FISCAL

Expertos y expertas en la materia coinciden en señalar que es problemática la forma en que la fiscalía ha ejercido su autonomía, llevando a la institución a un cierto grado de aislamiento. Esto afecta, tanto a nivel de coordinación con otras instituciones públicas, como su llegada a la sociedad civil y ciudadanía en general, mermando la credibilidad y legitimidad de la institución.

Para abordar esta situación, se requiere revisar la carrera fiscal, con el fin de abrirla y darle un mayor dinamismo y flexibilidad. En este marco, si bien la institucionalidad actual no prohíbe la postulación de candidaturas externas, existen pocos incentivos para que ello se produzca y en la práctica la selección efectiva de personas que provengan de carreras exitosas externas a la fiscalía, es casi inexistente. Esto reduce la competitividad del proceso de selección y rigidiza la carrera de ascenso sin incorporar efectivamente criterios como competencias y logros afines al cargo al que se postula. En atención a lo anterior, se sugiere introducir criterios de naturaleza legal, tendientes a recoger dicha mayor apertura.

5. MEJORAR LOS MECANISMOS PARTICIPATIVOS, DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS:

Parte importante de la mejora de la legitimidad y credibilidad del Ministerio Público, así como el ejercicio de un control democrático sobre la institución, pasa por su relación con la sociedad civil y la ciudadanía. En este marco, es necesario fortalecer los mecanismos de transparencia activa explicitando la obligación del Ministerio Público -considerando el resguardo de la privacidad y de data sensible- de exponer toda información de interés público, y de compartir toda información de interés en el proceso penal, para colaborar eficazmente con otras instituciones del sistema.

Así, se deben considerar en las obligaciones de transparencia la inclusión de los reclamos, así como las medidas de investigación o sanción tomados frente a éstos. En materia de participación, es relevante tener en especial consideración a las víctimas de experiencias de corrupción y/o negligencia a partir del trabajo desempeñado por las y los fiscales.

El nuevo modelo presupuestario expuesto más arriba, requiere de mecanismos de rendición de cuentas más participativos, por lo cual se propone que sea obligación de la fiscalía presentar ante el Consejo asesor, para el desarrollo, seguimiento y monitoreo de los planes estratégicos, dando cuenta no solo de cómo y en qué se han usado los recursos, sino que también de su eficacia y eficiencia en el logro de objetivos institucionales, tanto de gestión, como de política de persecución.

La regulación de la Defensoría Penal Pública (en adelante DPP), como servicio público sometido a supervigilancia del Presidente, ha sido criticada por organismos de derechos humanos que han planteado la necesidad de que la defensa sea concebida como una institución independiente. En particular, dicha independencia puede ser entendida a partir de dos dimensiones: institucional o de sistema; y funcional o del ejercicio individual (4).

La primera, es aquella que resguarda a la entidad dentro del sistema del Estado, respecto de otras esferas de poder e instituciones estatales. Por ello, cuando se hace referencia a esta faceta de la independencia, se debe analizar cuál es el grado de vinculación que posee la institución respecto de otros poderes públicos, de manera de que existan garantías suficientes que permitan que la institución no sea sometida a abusos o restricciones indebidos. La segunda, se relaciona con el ejercicio individual o funcional, supone que los Estados deben garantizar que los operadores de justicia cuenten con garantías de independencia para ejercer de manera libre su función.

En el mismo sentido, la OEA ha establecido como principio general, la importancia de que los servicios de defensa gocen de autonomía funcional, recomendando a los Estados, adoptar acciones encaminadas a ese fin. En particular, la CIDH ha considerado que, *"teniendo en cuenta que el derecho a la defensa es un derecho de la persona sometida a proceso, no resultaría admisible que dicha defensa pudiera ser puesta en riesgo, como resultado de una línea de mando o presiones por parte de otros actores o poderes del Estado"* (4).

En el escenario anterior, se plantean cuatro ideas que deben formar parte de la regulación constitucional de la DPP.

1. CONSAGRACIÓN INSTITUCIONAL DE LA DPP

Incorporar a la defensoría penal pública, como órgano autónomo, es un ámbito en el que se puede innovar en la nueva constitución alineado con lo que establece la Convención Americana, en materia de derecho a defensa y debido proceso. Esta autonomía implica que la institución pase a ser un órgano independiente, no subordinado a otro servicio, órgano de rango ministerial o institución que preste servicios de defensa o resguarde garantías en ámbitos distintos a la defensa penal, lo que ha sido ratificado, además, en distintos fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos[3].

En línea con lo planteado en párrafos previos, se debe regular explícitamente que sus funciones, en relación al ejercicio del derecho a la defensa, contemplen todo el proceso penal, comenzando con las primeras actuaciones en su contra y concluyendo, con la ejecución de penas o sanciones.

Naturalmente, al pasar a ser un órgano con este nivel autonomía, existen otros elementos relevantes a considerar en la constitución, como lo son el control administrativo y fiscal, la rendición de cuentas, y la selección y remoción de defensores nacionales.

3 Ver fallos Corte IDH de caso Girón y otro vs. Guatemala (5), y caso Martínez Coronado (6).

2. MECANISMO DUAL PARA LA SELECCIÓN DE DEFENSOR/A NACIONAL

Para el caso de la selección del cargo de Defensor Nacional, se propone un mecanismo dual que incorpore una evaluación técnica, así como política. En este sentido, un mecanismo igual o similar a lo propuesto para la selección del cargo de Fiscal Nacional, parece pertinente. De esta forma existiría un mecanismo en tres pasos, que se inicie con un concurso de ADP, para que luego la máxima autoridad del ejecutivo seleccione un nombre, el cual debiera ser votado por mayoría simple en una cámara del legislativo.

3. REMOCIÓN DE DEFENSORES/AS NACIONALES POR SOLICITUD ANTE PLENO DE LA CORTE

Igualmente, para el caso de la remoción, la nomenclatura antes descrita para los fiscales es práctica, pudiendo solicitarse bajo las mismas tres hipótesis, por parte del ejecutivo o del legislativo -al menos 10 parlamentarios/as- tras lo cual dirime el pleno de la Corte.

4. AUTONOMÍA FINANCIERA, CONTROL ADMINISTRATIVO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Finalmente, hay que velar porque la consagración de esta autonomía pueda ejercerse en la práctica, por lo cual es necesario pensar en un mecanismo de asignación de recursos que no dependa únicamente del Ejecutivo, y que no tenga que negociarse por completo año a año. Nuevamente una solución similar a lo propuesto con el Ministerio Público parece adecuada, estableciéndose una asignación mínima y progresiva, así como también asignación por ley de presupuestos cada dos años.

La DPP debiera rendir cuentas cada año, informando no solo cómo y en qué se usaron los recursos, sino que también en función de la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus metas institucionales.

Tanto la asignación de presupuestos, como la rendición de cuentas debe realizarse frente a una comisión experta externa, que incluya no solo a DIPRES, sino que también a la academia y sociedad civil. Este ejercicio frente a una comisión externa técnica no debiera obstar al deber de la DPP de garantizar el acceso a toda información pública que tenga y que no revista una vulneración de la privacidad o sensibilidad de las personas.

FUERZAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

La función policial es indispensable en el marco del sistema de seguridad ciudadana y de justicia penal, pues es a quien directamente se le hace entrega de la capacidad de hacer uso legítimo de la fuerza. Por ello, su regulación a nivel constitucional es relevante, con miras a definir las situaciones donde excepcionalmente puedan limitar los derechos reconocidos por la constitución.

En este escenario, se proponen ciertas vías para la regulación de la función policial.

1. RECONOCIMIENTO DE LA TUICIÓN CIVIL DE LAS POLICÍAS

Un primer aspecto en el que existe amplio consenso en el mundo experto, en materia de seguridad, es que la carta fundamental no debe consagrar como una institución de rango constitucional a las policías.

La propuesta, en consonancia con el debido reconocimiento de la tuición civil de las policías, es que su mención sea siempre en torno a funciones relativas a la seguridad ciudadana o la investigación en materia de justicia penal, y que éstas estén siempre supeditadas al control civil del Ejecutivo, a través del Ministerio destinado a la seguridad ciudadana. Así, deben ser mencionadas en el capítulo o párrafo que regule al poder ejecutivo, y no en un capítulo o apartado propio como ocurre en el actual texto constitucional.

2. DEFINICIÓN DE LA FUNCIÓN POLICIAL ALINEADA CON EL CONCEPTO DE SEGURIDAD CIUDADANA

El bienestar de toda la ciudadanía debe estar en el centro del quehacer de las policías, lo que supone que su actuar debe ser regulado, en el marco del concepto de seguridad ciudadana. Para esto, es necesario prescindir de apelativos como “fuerzas de orden público” o “fuerzas represivas”, reemplazándolos por términos como “policías de la seguridad ciudadana”, refiriendo su actividad como un "servicio" de las policías a la ciudadanía.

Además, se debe prever su rol en la seguridad ciudadana de forma integral, donde la labor preventiva, investigativa, de control de tránsito y el combate contra el crimen organizado (incluyendo el narcotráfico), deben estar dentro de las funciones de las policías, bajo el mandato del Ejecutivo.

3. DEFINICIÓN CLARA DE LAS INSTANCIAS Y MECANISMOS DEL USO DE LA FUERZA POLICIAL

Otro aspecto relevante a tener en consideración, en la discusión constitucional, es la necesidad de que exista claridad de en qué instancia y por qué mecanismos, se puede hacer uso de las fuerzas policiales. Para ello, es menester supeditar el rol de éstas, siempre a los límites de los derechos fundamentales y el debido proceso que la misma constitución establece.

En este sentido se propone, al describir las funciones de seguridad que cumplen bajo el mandato del Ejecutivo, indicar expresamente que estas actúan válidamente solo si lo hacen dentro de los marcos establecidos por las reglas del debido proceso y cuando actúan con miras a garantizar y tutelar los derechos de las personas.

4. SEPARAR EL ROL DE SEGURIDAD EXTERIOR DEL ROL VINCULADO A LA SEGURIDAD CIUDADANA

Si bien pueden existir momentos excepcionales, donde las fuerzas armadas pueda colaborar o cumplir funciones, más allá de la seguridad exterior (como cooperar con tareas de protección civil o de reparación de infraestructura), dada su estructura, capacidades y especialización, no es aconsejable considerarla para cumplir funciones directamente relacionadas a la seguridad ciudadana.

En este sentido, resulta importante desligar a las Fuerzas Armadas de toda función, en materia de seguridad ciudadana en situación de normalidad, quedando encomendada dicha labor exclusivamente a las policías.

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA CENTRAL

La regulación del Poder Ejecutivo, excede ampliamente el ámbito de la seguridad ciudadana y la justicia penal. Sin embargo, su rol es fundamental en el diseño e implementación de las políticas públicas, en esta materia y en su responsabilidad de supervigilancia durante su ejecución

En ese marco, se realizan las siguientes propuestas de regulación constitucional:

1. RESPONSABILIDAD SOBRE EL DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Se espera establecer dentro de las diversas funciones del Estado, la promoción de la seguridad ciudadana, y particularmente, como responsabilidad del Poder Ejecutivo, el desarrollo integral de la política pública de seguridad ciudadana. Ésta debe recaer institucionalmente en un Ministerio específicamente mandatado para este fin. En este sentido, se debe establecer que la responsabilidad del poder ejecutivo en esta materia está presente en las distintas fases, como son el diseño, implementación y evaluación de la política pública de seguridad ciudadana.

2. ENFATIZAR LA FUNCIÓN DE PREVENCIÓN Y EL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN PÚBLICA

Al consagrar la función del Estado de promotor de la seguridad ciudadana, debe además priorizarse acciones tempranas y preventivas, por sobre las reactivas. Ello pues, son las primeras las que tienen mayores probabilidades de reducir cualquier clase de daño o vulneración de derechos fundamentales, ocasionado por hechos de violencia o delitos, y de propender al uso más eficiente de los recursos públicos.

Junto a lo anterior, también es relevante vincular a esto, la obligación de coordinar las distintas instituciones del sistema de seguridad ciudadana, para lograr un desempeño eficaz y una responsabilidad de crear mayor y mejor inteligencia, para la toma de decisiones. Para esto, se debe incorporar dentro del ejecutivo, la función de inteligencia entendida, exclusivamente para la mejor implementación de la política de seguridad y coordinación interinstitucional del sistema de seguridad, pero en ningún caso como una herramienta a usarse para la persecución individualizada de personas.

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA TERRITORIAL

Considerando que la forma de la organización territorial puede efectivamente ser modificada en el proceso constituyente, no es posible pensar de antemano en responsabilidades o atribuciones específicas que podrían ser asociadas a las figuras que conocemos hoy (delegados/as presidenciales, gobernadores/as regionales y alcaldes/as). No obstante, e independiente de la arquitectura de la organización administrativa que se trace, es relevante considerar algunos aspectos, como son los roles diferenciados, acorde al nivel de abordaje y recursos que cada instancia tenga, el imperativo de que estas instancias dialoguen y tengan un trabajo coordinado, en materia de seguridad y la necesidad de tener una perspectiva supralocal, particularmente en las áreas metropolitanas del país.

1. CONSAGRAR ROLES DIFERENCIADOS POR NIVEL ANTES QUE POR SUS FUNCIONES ESPECÍFICAS

A diferencia de lo que se plantea para el Poder Ejecutivo, no parece aconsejable detallar las funciones específicas que cada nivel de gobierno regional o local deba tener en la constitución, sino más bien establecer de forma genérica los roles que tendrá cada uno, en materia de seguridad ciudadana. Esto apunta, a que cada actor se haga cargo de parte del proceso de la política pública de seguridad a nivel territorial, generándose así un diseño y supervisión de sus roles con un enfoque territorial.

Asimismo, es importante que, al momento de definir estos roles, se haga una diferenciación atendiendo a cuál será el alcance territorial y político que cada nivel tendrá, así como también a cuáles serán los recursos y capacidades con los que contará. Esto último, por cierto, no requiere ser redactado en la propia constitución, pero si es necesario considerarlo en el debate con miras a definir roles atingentes y viables en la práctica.

2. CONSIDERAR LA SEGURIDAD A NIVEL LOCAL Y TAMBIÉN A NIVEL METROPOLITANO

Tanto en el espacio local, como a un nivel mayor agregación, resulta importante visualizar las problemáticas específicas de las crecientes áreas metropolitanas en el país. En este sentido, se propone vincular aquel espacio territorial más próximo, a roles relativos a la prevención secundaria y terciaria, mientras que a un nivel más macro se debería velar por la prevención primaria.

3. PROMOVER LA COPRODUCCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Finalmente, un aspecto trascendente dentro de la arquitectura de la administración territorial a definir es que todos los actores deben estar llamados a alinear, bajo el concepto de la seguridad ciudadana -entendido como una dimensión de la seguridad humana-; que todos deben cumplir un rol en la materia; y deben estar llamados a la coproducción de la seguridad, en conjunto con la sociedad civil, organizaciones de base, empresarios, académicos y políticos.

PODER JUDICIAL

Una temática que se vincula directamente con la seguridad ciudadana es la relativa al ejercicio de la labor jurisdiccional. En ese sentido, hay un principio fundamental que se reconoce como indispensable para el ejercicio de esta labor: el de independencia, que posee una dimensión externa y otra interna (7). La primera es doble, pues se refiere, por un lado, a la autonomía del Poder Judicial globalmente visto frente a otros poderes; y por otro, a la independencia de cada juez en particular, ante cualquier agente externo a dicho poder, que pretenda interferir en el ejercicio de sus funciones en uno o más casos dados. La dimensión interna, en tanto, se relaciona con los jueces inferiores o de base frente a injerencias de sus superiores jerárquicos, dentro del propio Poder Judicial, en especial de la Corte Suprema.

1. MANTENER LOS MECANISMOS QUE ASEGURAN LA INDEPENDENCIA EXTERNA DEL PODER JUDICIAL

Con respecto a la independencia externa, no pareciera haber hoy en día problemas importantes, ya sea respecto de la autonomía del Poder Judicial, en tanto Poder del Estado, como la magistratura frente a interferencias en sus funciones. Existe consenso en que esto no constituye un ámbito problemático y que los mecanismos existentes en la constitución actual parecen ser suficientes.

En función de esto, se propone mantener el Art. 76 y 81 del capítulo IV, que regulan la exclusividad de la labor jurisdiccional, así como la aplicación obligatoria del mandato judicial, y la detención de jueces y magistrados respectivamente.

En esta misma línea, se sugiere preservar las disposiciones del Art. 64 donde se excluyen de la potestad del Ejecutivo aquellas "*facultades que afecten a la organización, atribuciones y régimen de los funcionarios del Poder Judicial, del Congreso Nacional, del Tribunal Constitucional ni de la Contraloría General de la República*" (8).

2. MEJORAR LA INDEPENDENCIA INTERNA DEL PODER JUDICIAL

El principio de independencia está consagrado en el Art. 76 inciso 1 de la CPR, el cual debe relacionarse con el Art. 82 que establece *"la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación"* (8). Esto implica en la práctica, que fuera de la labor jurisdiccional, la Corte Suprema cuenta con poderes amplios de administración, por sobre todos los tribunales nacionales, no sólo en cuanto a lo económico, sino especialmente en materia disciplinaria y de ascenso en la carrera judicial. Para varios autores (7,9,10), lo anterior constituye un atentado contra la independencia judicial, que debe ser garantizada, no sólo al poder judicial como un todo, sino que también a cada juez de manera particular, el cual debe poder ejercer su función libre de influencias externas e internas.

La solución entregada por varias legislaciones para evitar injerencias de tipo internas por parte de las cortes superiores consiste en la consagración como función fundamental de las mismas aquella de naturaleza jurisdiccional, desligándolas de labores administrativas y disciplinarias. Para lo anterior, se ha creado en dichas legislaciones un órgano independiente comúnmente denominado "Consejo de la Magistratura" que se hace cargo de estas funciones no jurisdiccionales relativas a la administración de los tribunales, la aplicación de sanciones y las decisiones de promoción de jueces y juezas dentro de sus carreras judiciales.

Considerando lo expuesto se propone:

a) Que se consagre en el texto constitucional expresamente, la independencia interna de los jueces.

b) Que se establezca como función exclusiva de la Corte Suprema, la de ejercer la jurisdicción.

c) Que se entregue la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación, a un órgano compuesto por integrantes de diversos estamentos del poder judicial e integrantes externos (por ejemplo, representantes del ejecutivo o de la sociedad civil), denominado "Consejo del Poder Judicial"; regulándose sus principales funciones y entregándose su regulación al Código Orgánico de Tribunales.

3. FLEXIBILIZAR Y ACORTAR LA CARRERA JUDICIAL

La mayoría de los expertos en justicia consultados, coinciden en que es necesario abrir la carrera judicial, permitiendo el ingreso de abogados con experiencia que no hayan cursado la academia judicial. Esto, debe desarrollarse junto a mecanismos que aseguren la selección para el cargo de magistrados del máximo tribunal, a personas altamente capacitadas, haciendo el ejercicio más competitivo y su carrera más flexible. Esto supondría, en cualquier caso, la condición de que él o la jueza, se desvincule -antes de asumir- totalmente del ejercicio litigante privado.

REFERENCIAS

1. CIDH. Informe Sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos [Internet]. 2009. Disponible en: https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf

2. PNUD. Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina [Internet]. 2013 2014. Disponible en: https://www1.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/human-development-report-for-latin-america-2013-2014.html

3. Duce M. ¿Qué debiese decir la nueva Constitución en relación al Ministerio Público? Plataforma Contexto [Internet]. 2021; Disponible en: https://plataformacontexto.cl/cms/wp-content/uploads/2021/02/Ministerio-Publico-Duce.pdf

4. CEJA. Consultoría para la propuesta de un modelo de autonomía para l Defensoría Penal Pública [Internet]. Santiago, Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas; 2015. Disponible en: https://biblio.dpp.cl/datafiles/12454.pdf

5. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Girón y otro vs. Guatemala [Internet]. oct 15, 2019. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_390_esp.pdf

6. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Martínez Coronado vs. Guatemala [Internet]. may 10, 2019. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_376_esp.pdf

7. Squella A. Ante quiénes, en qué y para qué tenemos jueces independientes. En: La Judicatura como organización. Couso, J; Atria, F. Santiago: Expansiva/Instituto de Estudios Judiciales; 2007. p. 9-33.

8. BCN. Constitución Política de Chile [Internet]. 2005[1980]. Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302

9. Bordalí A. La independencia de los jueces en la aplicación de la ley dentro de la organización judicial chilena. Rev Chil Derecho. 2013;2(40):609-34.

10. Zapata P. La función judicial en Chile. En: La judicatura como organización. Couso, J; Atria, F. Santiago: Expansiva/Instituto de Estudios Judiciales; 2007. p. 83-96.

FUNDACIÓN

PAZ CIUDADANA

Políticas públicas en seguridad y justicia