



Jack



Jaime Arellano, director del CEJA, evalúa los 20 años de la reforma procesal penal:

“EL SISTEMA DE JUSTICIA DE CHILE **FUE EL PILAR QUE SOSTUVO EL ESTADO DE DERECHO**, SOBRE TODO EN LAS PRIMERAS SEMANAS DEL ESTALLIDO SOCIAL”

► En esta entrevista el director del Centro de Estudios de Justicia de las Américas repasa al detalle las condiciones que permitieron el éxito de la reforma, pero también evalúa el estado actual del sistema y de cada uno de sus actores principales, como también el futuro posible, si nuevas y urgentes reformas lo hacen posible.

► Por **Paola Sais Dünner**,
periodista Unidad de Comunicaciones y Participación Ciudadana
Defensoría Nacional.

Jaime Arellano, ex subsecretario de Justicia del gobierno de Ricardo Lagos entre 2000 y 2006, es de los abogados que más saben sobre el desarrollo e instalación del nuevo sistema de justicia penal en Chile. Fue el encargado de liderar gran parte de las reformas legislativas que hicieron posible que la justicia criminal de nuestro país pasara de tener un carácter inquisitivo a uno adversarial.

Para el actual director ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), la gran ventaja que tuvo Chile sobre el resto de los países de la región que desarrollaron sistemas similares radica en la existencia de una política pública integral, que se trabajó con una lógica de Estado y no buscó ser el logro de un solo gobierno. Además, se crearon nuevas instituciones, se reclutó y capacitó a gente que tuvo funcio-

nes claras y orientadas hacia un mismo fin: dotar al país de un sistema de justicia penal más eficiente y transparente, dado el carácter público que tendrían las audiencias.

Como gran desventaja y desafío pendiente, Arellano no duda en apuntar a la falta de una estadística unificada entre las instituciones que integran el sistema de justicia criminal y, en especial, al trabajo desarrollado por las policías, a las que describe como “el elefante blanco en esta habitación”.

-¿Cómo evalúa la reforma procesal penal a 20 años de su instalación?

-Cuando uno compara el sistema de justicia penal chileno con los procesos de transformación de la justicia criminal en América Latina, hay que concluir que nuestro país tuvo ventajas respecto de otras naciones.

► **23 de enero:** Se promulga la Ley N° 19.789, que modifica el Código Procesal Penal para adecuarlo al nuevo sistema. Entre otras cosas, cambia su art. 85, incorporando las faltas a los supuestos que autorizan el control de identidad, faculta a las policías a registrar vestimentas, equipaje y vehículos, y amplía de 4 a 6 horas el plazo máximo para verificar la identidad de una persona controlada.

► **13 de mayo:** Se promulga la Ley N° 19.806, que introduce normas adecuadoras del sistema legal chileno a la reforma procesal penal.

► **23 de mayo:** El abogado Rodrigo Quintana Meléndez es designado como Defensor Nacional.



Si bien Chile llegó tarde al concierto de los procesos reformativos de la justicia -antes estuvo Guatemala, algunas provincias de Argentina como Córdoba y varias naciones centroamericanas-, la gran diferencia la marcó el hecho de que todas las transformaciones anteriores fueron normativas, sólo cambios al Código Penal, y en nuestro país se entendió que había que diseñar una política pública integral del sistema de justicia penal.

Aunque en la base estaría el cambio normativo, también estaban las organizaciones, compuestas por personas que tuvieron funciones claras e interactuaron con personas de otras organizaciones. Eso significó contratación y reclutamiento, capacitaciones, procesos de trabajo y sobre todo coordinación entre las organizaciones. Además, Chile lo llevó adelante como una política de Estado y no como el logro del gobierno de turno.

Fue un proceso que se inició con el ex Presidente Eduardo Frei y ya durante el mandato de Ricardo Lagos terminamos de redactar la Ley Orgánica de la Defensoría Penal Pública. Además, hubo varios ajustes en los tiempos de instalación. Inicialmente, la reforma se instalaría en 2002 en la Región Metropolitana y finalmente partimos a mediados de 2005.

► “El elefante blanco en esta habitación siempre fue, y lo demostró el estallido social, la policía. Se trabajó en mejorar y adaptar a la policía al nuevo sistema, pero la autonomía de Carabineros, sobre todo, y su resistencia al cambio fue marcando la línea”.

LAS DESVENTAJAS

Como desventaja destaco una estadística unificada que se perdió a poco andar. Otro problema es que el trabajo se hizo rutina. Hoy falta mayor control sobre cómo se litiga. También se empezaron a utilizar medidas alternativas como salidas de alivio estadístico. Primero el archivo provisional y después se aumentó la judicialización del procedimiento simplificado.

El Ministerio Público, que se estructuró bien en un inicio en términos de especialización, se fue quedando atrás en las áreas de análisis criminal y política de persecución penal estratégica.

La Defensoría Penal Pública ha venido haciendo un esfuerzo muy importante en materia de especialización, pero uno nota en el debate de la legalidad de la detención una muy baja intención, sino ninguna, de parte de la defensa. Más cuando uno ve que menos del 1 por ciento de las causas que van a controles de detención son declaradas ilegales. Es imposible que una policía, de cualquier país, sea tan apegada a los procedimientos y a la ley como para que haya tan pocos casos de detenciones ilegales, sobre todo en tiempos de crisis social.

-¿Y por qué cree que hay una baja en el interés de los defensores por alegar las ilegalidades?

-Lo que ocurre es que el Ministerio Público ordena la liberación inmediata de una persona cuando la policía le informa de un procedimiento y constata que es ilegal y que no se trata de un delito relevante.

El problema es que esa inmensa mayoría de detenciones ilegales no tiene un control jurisdiccional, nunca llega a los tribunales. Queda en el Ministerio Público, o peor aún, en las policías, que no le informan a nadie. Eso es gravísimo, porque la privación de libertad de toda persona por un agente del

► **4 de julio:** se promulga la Ley N° 19.815, que modifica el art. 281 del Código Procesal Penal en materia de actuaciones previas al juicio oral.

► **30 de septiembre:** se promulga la Ley N° 19.829, que modifica el Código Penal para ampliar y aumentar la penalidad del delito de cohecho.

► **16 de diciembre:** la reforma entra en vigencia en las regiones de Iquique, Aysén y Magallanes.

”

Estado, especialmente de la policía, tiene en el Código Penal chileno una obligación de control.

A raíz del estallido social, sabemos hoy que hubo un mayor control y que la Defensoría fue a las comisarías a entrevistar a las personas detenidas, saltándose pasos. Al entrevistarse con el detenido se enteró de cosas que probablemente no habría sabido jamás. Por eso fue muy bueno lo que hicieron y nos demostró que había un indicio de que esta práctica se pudo haber dado permanentemente y no se controlaba.

Sería bueno que la Defensoría contara con presupuesto para tener personal en las comisarías, aunque eso depende de los recursos. Sin embargo, al Ministerio Público le corresponde controlar y exigir a la policía que le informe de todas las personas que son privadas de libertad. Si esto no ocurre estamos ante una situación muy peligrosa: tener una policía que sienta que puede privar de libertad a una persona y que nadie lo va a controlar. Eso es grave, porque ahí se pueden producir afectaciones físicas, amedrentamientos e incluso utilización indebida de la fuerza policial.

La principal crítica al Poder Judicial, entre varias otras, es que las audiencias previas al juicio en algunos casos se han ido rutinizando y, por lo tanto, se nota la ausencia de calidad en la dirección de las audiencias y en la búsqueda de información para cautelar garantías en muchos de los juzgados de garantía en Chile. Obviamente hay algunas excepciones y hay jueces y juezas muy preocupados del tema.

Otro problema del Poder Judicial es que la calidad de la revisión, por vía de recurso de apelación o de nulidad ante las Cortes de Apelaciones, es baja. No se está creando una jurisprudencia de peso que oriente a los jueces de garantía. La jurisprudencia se está dando en la Corte Suprema. Las Cortes de Apelaciones tienen un problema que es la falta de salas especializadas, entonces la carga de trabajo se reparte en forma aleatoria.

REFORMA POLICIAL PENDIENTE

-¿Y qué le falta al Ministerio Público para mejorar su investigación?

-Organismos policiales que hoy no lo acompañan. El elefante blanco en esta habitación siempre fueron, y lo demostró el estallido social, las policías. Se trabajó en mejorar y adaptar a las policías al nuevo sistema, pero la autonomía de Carabineros, sobre todo, y su resistencia al cambio fue marcando la línea. Apostaron a que el sistema no prosperara. La Policía de Investigaciones (PDI), en cambio, desde el principio apostó

por aprovechar este sistema de justicia como una oportunidad y a convertirse en el FBI chileno. El problema con ellos es que no tienen la cobertura territorial de Carabineros.

Fui y sigo siendo de la opinión de que había que invertir más en la PDI y darles más presencia territorial, para tener una policía técnica y de investigación judicial disponible en todo Chile, y dejar a Carabineros para la labor preventiva.

Cuando se critica al Ministerio Público y al sistema de justicia por los resultados en las investigaciones criminales, curiosamente Carabineros siempre logra librarse de esa crítica, cuando en realidad el problema esencial está en la capacidad investigativa de las policías.

No basta con que la investigación policial sea medida cuando voy a juicio como Fiscalía, porque ahí es tarde. Lo que quiero es un estándar que me permita decirle a estas instituciones: ‘Ustedes no están entregándome información policial de calidad que me permita llevar adelante un juicio y el problema lo tienen ustedes’.

Debieran existir indicadores que midan la calidad de la investigación policial, porque es indispensable para tener éxito en la persecución penal. Y finalmente hay otros auxiliares de administración de justicia, como los forenses -Servicio Médico Legal (SML)-, que requieren estar permanentemente al día en materia de tecnología y capacidad de respuesta para avanzar.

-¿Qué otras situaciones visualiza cómo problemas por resolver?

-Otros retrocesos que se han producido en la reforma tienen relación con la separación de la función jurisdiccional y de administración en los tribunales, y lo mismo en el Ministerio Público, la función persecutora y la administrativa se han ido diluyendo. Creamos un administrador de tribunales, para que los jueces no tuvieran que entrar en la parte administrativa, pero hoy vemos que los tribunales están involucrándose progresivamente en esos temas.

Hay una necesidad indispensable de una coordinación interinstitucional intensa, porque lo que haga un actor del sistema repercute en el resto. También trabajar más en pedagogía, porque las generaciones han ido cambiando y los más jóvenes solo saben de este sistema de justicia y comienzan a ser más críticos, porque no han conocido otra cosa. En este sentido, un desafío del proceso constitucional es consagrar absolutamente y mantener la autonomía del sistema de justicia y el Poder Judicial en Chile.

► Primeros llamados a licitación de defensa penal pública. La ley que creó la Defensoría señala que la defensa penal pública será entregada a través de un sistema mixto, integrado por 'defensores locales institucionales' (contratados por la institución) y por abogados privados contratados bajo el sistema de licitación pública y denominados 'defensores licitados'.

► Se instala en Temuco la primera Defensoría Penal Mapuche (DPM), cuyos abogados trabajan con el apoyo de facilitadores interculturales que intermedian con las comunidades indígenas de la zona. Su trabajo permitió avanzar, posteriormente, en la creación de un 'modelo de defensa penal indígena', hoy presente en todo el país.



Por último, hay un desafío superior, que es nuestro Código Penal, y que hoy está desactualizado. Cuando la gente dice que esta es una justicia que castiga a los pobres tiene razón, y no porque la justicia quiera hacerlo, sino porque la ley penal sustantiva tiene esa definición. Lo que las personas ven es la aplicación del Código Penal, que sanciona más duramente los delitos que, por definición socioeconómica, cometen más los pobres.

-Volviendo al tema de la necesidad de autonomía, ¿qué pasa con la Defensoría y la autonomía que nunca fue

-En su momento no se avanzó en la autonomía de la Defensoría Penal Pública, porque confiamos en que los gobiernos que había en esos momentos respetarían su independencia, y aunque así ha sido, no es suficiente.

En el CEJA hicimos un estudio en el que demostramos que era esencial para la Defensoría contar con autonomía. También pensamos que todas las defensorías penales públicas de la región debieran ser autónomas del gobierno. Esto, porque junto con la autonomía de la persecución penal queremos que una defensa pública, por ejemplo, tenga la libertad de ir a cuarteles policiales, si esa es la decisión para ir a defender y entrevistarse con los prisioneros privados de libertad y que defienda, con la misma fuerza y dedicación, a una persona contraria al gobierno simplemente porque se trata de una persona y como tal requiere de una defensa técnica de calidad.

OTROS CAMBIOS NECESARIOS

-¿Con una profunda crisis social y un proceso constituyente en marcha, que cambios visualiza en el sistema de justicia penal?

-Además de la autonomía de la Defensoría esperaría avanzar en un gobierno corporativo del Ministerio Público, de manera que, manteniendo su autonomía, tenga un sistema de gobierno que no dependa exclusivamente del Fiscal Nacional, por un lado, y que además se corrija lo que considero un error: el Consejo de Fiscales Regionales, que es algo muy raro, ya que son subalternos del Fiscal Nacional, pero son consultados y deben tomar decisiones.

Debiera separarse la función administrativa de la jurisdiccional de la Corte Suprema, para que pueda ser el órgano que haga un control de la interpretación del derecho de fondo y genere jurisprudencia y precedentes, que no tenemos en Chile. Esto ayudaría a uniformar la interpretación y las expectativas de quienes entran a juicio. El actual presidente de la Corte Suprema, Guillermo Silva Gundelach, con quien conversé hace poco, es de esa idea también.

► “Creo que un gran desafío para hacer más eficiente el sistema es pensar en los juicios con jurados populares. En un primer momento no se pensó, porque era muy lejana la cultura chilena, era demasiado el cambio”.

El otro gran elemento son las policías en su capacidad investigativa, y eso significa invertir en una policía de investigación criminal, técnica y especializada, con cobertura en todo el país.

-¿Cómo cree que ha reaccionado el sistema de justicia penal a las demandas de la ciudadanía post 18 de octubre?

-Diría que el sistema de justicia de Chile fue el pilar que sostuvo el estado de derecho, sobre todo en las primeras semanas del estallido social. Me pongo en un escenario en que el Poder Judicial no fuera autónomo, en que la Defensoría Penal no actuara de manera independiente y en la sensación que habría tenido la ciudadanía frente a las acusaciones de detenciones ilegales, arbitrarias u otras cosas. Lo mismo frente a los delitos de incendio en las estaciones del Metro, al vandalismo en la propiedad pública y privada en todo Chile.

El Poder Judicial actuó con autonomía, los jueces de garantía cumplieron un rol importantísimo, la defensa pública fue a los cuarteles policiales a entrevistarse con los detenidos, denunció los maltratos y las amenazas respecto de una persona que no era responsable de haber cometido un delito, y el Ministerio Público persiguió delitos cometidos por la ciudadanía y por agentes del Estado. La efectividad que haya tenido está por verse, sobre todo en el caso de las investigaciones más largas, pero la cautela de garantías estuvo presente siempre. Este estallido social en un país con un sistema de justicia débil terminaba en una guerra civil.

-¿Qué opinión le merecen todas las medidas 'parche' que se han hecho al Código Penal?

-He sido muy crítico de todas las agendas cortas, por varios motivos. Prácticamente no existe ninguna agenda corta que haya tenido un estudio de línea de base que respalde el problema de seguridad denunciado y que se busca solucionar con una modificación al Código Penal. Este estudio es fundamental para poder adelantar el efecto que una iniciativa legal tendrá sobre la solución que se busca.

► Primeros llamados a licitación de defensa penal pública. La ley que creó la Defensoría señala que la defensa penal pública será entregada a través de un sistema mixto, integrado por ‘defensores locales institucionales’ (contratados por la institución) y por abogados privados contratados bajo el sistema de licitación pública y denominados ‘defensores licitados’.

► **13 de mayo:** Se publica en el Diario Oficial la Ley N° 19.874, que facilita la denuncia en casos de atentados sexuales y permite una mejor investigación de los delitos.

► **Julio:** La Defensoría Regional de Tarapacá contrata a un facilitador intercultural, quien colabora en la mutua comprensión de particularidades culturales entre la institución y las etnias indígenas de esa zona del país.



Cuando no hay estudios de base y no hay evaluaciones posteriores para determinar cuánto se avanzó en el tema, tengo que concluir que a nadie le interesa saber eso. Y si es así, quiere decir que estas transformaciones se están haciendo para dar una imagen o una sensación, pero no para solucionar el problema de fondo.

Creo que siempre que se legisla sobre caliente, se legisla mal. Los países más desarrollados tienen comisiones legislativas que, además de legislar también hacen seguimiento técnico de las normativas impulsadas.

UN MODELO EXPORTABLE

-¿Cuáles son las características del sistema de justicia penal chileno que han sido mayormente exportadas al resto de los países de la región y cuáles hemos importado nosotros?

-La característica más exportada es la existencia de una política pública integral. Otra cosa nuestra que gustó mucho fue la separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales, las persecutorias de las administrativas. Cada especialidad a lo suyo. Eso es muy relevante. Un tercer elemento es la coordinación interinstitucional, que tiende a fallar en otros países, y que en Chile demostró que funcionaba bien, aunque se ha ido diluyendo y cuando eso pasa cada institución anda por su lado y el sistema comienza a fallar.

Una cuarta cosa, y que en CEJA nos preocupamos mucho, es la capacitación de los operadores del sistema, más allá del de-

recho procesal y del derecho penal sustantivo, en destrezas de litigación, en destrezas de conducción de audiencias para jueces, en estrategias de persecución e investigación para los fiscales, y para defensores y defensoras en destrezas de litigación en juicio, diferenciando el juicio oral de las audiencias previas.

Creo que un gran desafío para hacer más eficiente el sistema es pensar en los juicios con jurados populares. En un primer momento no se pensó, porque era muy lejana la cultura chilena, era demasiado el cambio. Creo que gran parte de la lejanía de los chilenos con el sistema de justicia tiene que ver con que no lo sienten propio y la culpa es de otros. En Argentina, donde se está introduciendo esta fórmula, se ve cómo la gente que servirá por primera vez como jurado tienen una percepción positiva de la justicia que bordea el 30-32 por ciento. Una vez que sirven como jurado la aprobación sube al 70 por ciento. ¿Por qué? Porque entienden lo difícil que es juzgar a una persona acusada de cometer un delito y ahí si entienden la presunción de inocencia y los principios del sistema

-¿Cómo se imagina el sistema de justicia penal en los próximos 20 años?

-Lo imagino con autonomía de los tres organismos, con mayor especialización, con jurados, como opción del imputado y en los delitos más graves. Lo imagino con capacidad de análisis criminal, para hacer una mejor persecución de los delitos. Imagino un sistema penal que aplica un Código Penal nuevo, que responde a los estándares de la comunidad de hoy. Y me imagino un sistema de justicia penal que utiliza de manera más efectiva las salidas tempranas del sistema, incluyendo los procedimientos abreviados, que hoy no se usan tanto y cuando se utilizan hay un desequilibrio entre los operadores del sistema y en eso se puede trabajar.

Soy partidario, y creo que CEJA hará un estudio este año, de los abreviados en América Latina, en comparación con el sistema anglosajón, y creo que puede ayudar a que se utilicen mucho mejor los fondos en esos casos y se destinen recursos a los casos más complejos para llegar a juicio y otros se puedan resolver de mejor manera y más rápido.

También imagino una protección más integral a las víctimas, lo que significa inversión, formación de jueces, fiscales y defensores. Más recursos para capacitación, para actualización, policías con perfil técnico y judicial, y que existan mecanismos de medición de su trabajo. 🗣️