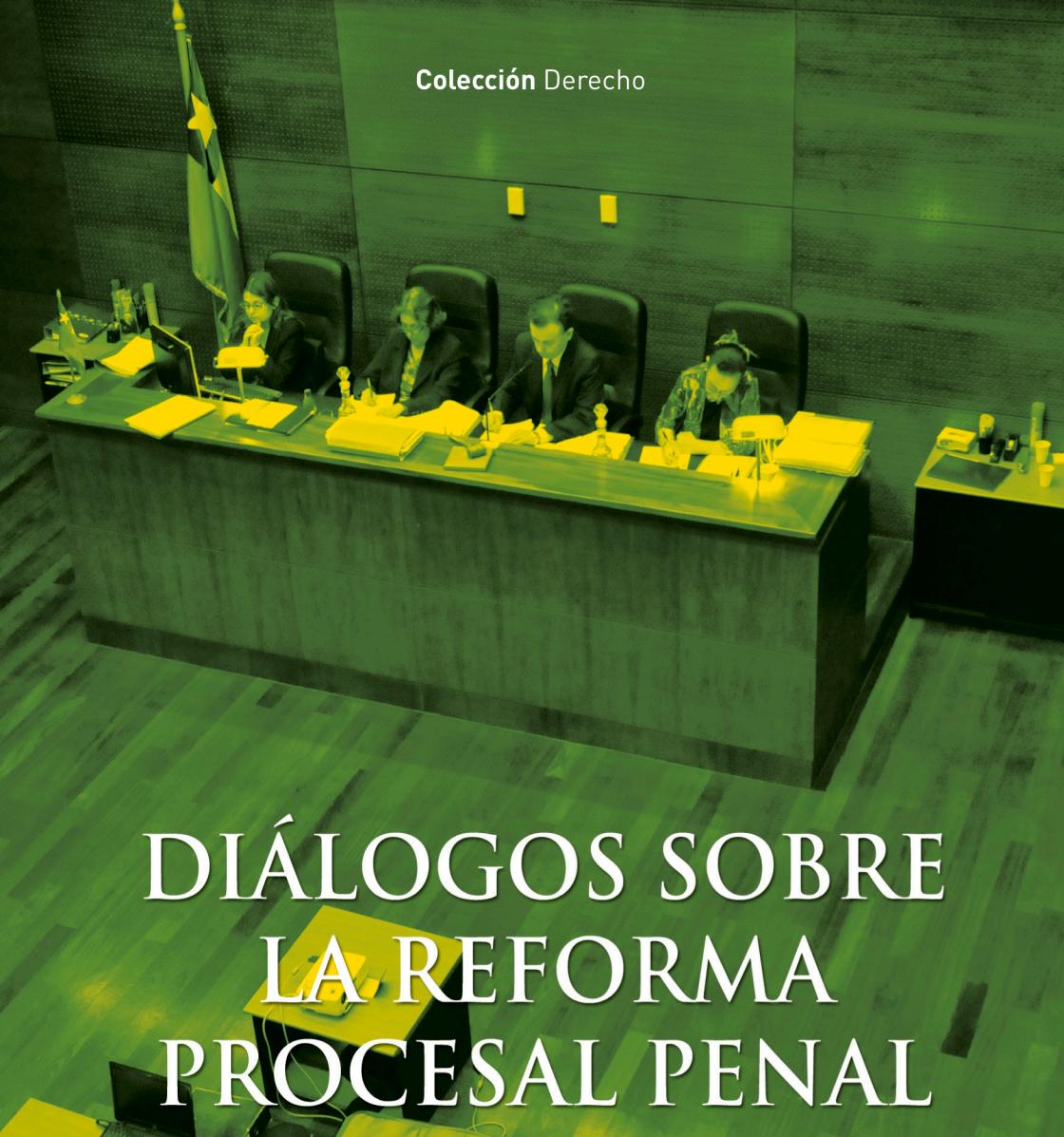


Colección Derecho



DIÁLOGOS SOBRE LA REFORMA PROCESAL PENAL

GESTACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

SOLEDAD ALVEAR
RAFAEL BLANCO



EDICIONES
UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO

DIÁLOGOS SOBRE LA REFORMA PROCESAL PENAL

GESTACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

Soledad Alvear Valenzuela
Rafael Blanco Suárez

Jorge Carrasco Jara
Editor General



ÍNDICE

PRÓLOGO

MIRADA A LA HISTORIA CON SUGERENCIAS DE FUTURO..... 11

UNA REFERENCIA NECESARIA PARA OTROS CAMBIOS..... 17

INTRODUCCIÓN..... 23

ALCANCES Y OBJETIVOS DE LA REFORMA..... 29

UNA TRANSFORMACIÓN GLOBAL..... 31

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA REFORMA..... 33

JUSTICIA IMPARCIAL..... 34

JUSTICIA OPORTUNA Y ORAL..... 35

JUSTICIA TRANSPARENTE..... 37

JUSTICIA ACCESIBLE..... 38

JUSTICIA RACIONAL..... 39

PRIMEROS PASOS Y ACTORES RELEVANTES..... 41

LOS INICIOS..... 43

EL APOYO DEL PRESIDENTE INGENIERO..... 50

RESPALDO DEL MINISTRO DE HACIENDA..... 52

RESPALDO DE RICARDO LAGOS..... 53

UNA TRASCENDENTAL ALIANZA PÚBLICO-PRIVADA..... 56

LA CREACIÓN DE LA UNIDAD COORDINADORA DE LA REFORMA..... 62

COOPERACIÓN INTERNACIONAL..... 65

TRABAJO EN EL PARLAMENTO..... 67

LAS INICIATIVAS..... 68

EQUIPO DE TRABAJO LEGISLATIVO..... 68

<i>COMPROMISO DE LAS BANCADAS</i>	70
<i>RESISTENCIA CULTURAL ANTE CAMBIOS</i>	73
PLANIFICACIÓN DE LA REFORMA.....	83
DIVERSIDAD DE VARIABLES.....	85
<i>APOORTE DE EQUIPO POLÍTICO ESTRATÉGICO</i>	85
<i>APOORTE DEL FORO PROCESAL PENAL</i>	86
<i>ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA PÚBLICO-PRIVADA</i>	86
<i>PROYECCIÓN A LARGO PLAZO</i>	87
<i>IDENTIFICACIÓN DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS</i>	
<i>ENVUELTOS EN EL CAMBIO</i>	88
<i>COMPROMISO DE EQUIPO</i>	89
<i>CONTRIBUCIÓN ACADÉMICA</i>	90
<i>LA IMPORTANCIA DE LOS ESTUDIOS</i>	90
<i>TRABAJO DE DIFUSIÓN Y CONDUCCIÓN DE DEBATE PÚBLICO</i>	91
DISEÑO ESTRATÉGICO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA.....	95
DISEÑO PARA APLICAR LA REFORMA PROCESAL PENAL.....	97
ASPECTOS RELEVANTES INCORPORADOS EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA PROCESAL PENAL EN CHILE.....	99
<i>APLICACIÓN GRADUAL</i>	99
<i>ESTABLECIMIENTO DE PLAN PILOTO</i>	100
<i>PROBLEMAS ASOCIADOS AL PLAN PILOTO</i>	103
<i>CRITERIOS PARA ELECCIÓN DE REGIONES</i>	104
<i>FLEXIBILIDAD Y MONITOREO CONSTANTE</i>	106
<i>APLICACIÓN DE LA REFORMA PROCESAL PENAL PARA EL FUTURO</i>	107
<i>MONITOREO Y AJUSTES DE LA REFORMA PROCESAL PENAL</i>	109

EVALUACIÓN POLÍTICA.....	111
LOS LOGROS.....	113
<i>LA TRANSPARENCIA Y LA PUBLICIDAD DE LAS ACTUACIONES.....</i>	113
<i>LA CELERIDAD DEL NUEVO SISTEMA. JUSTICIA OPORTUNA.....</i>	115
<i>GENERACIÓN DE UN ÓRGANO JUZGADOR</i>	
<i>GENUINAMENTE IMPARCIAL.....</i>	121
<i>DEFENSA PENAL EFECTIVA PARA TODOS</i>	
<i>LOS QUE LO REQUIERAN.....</i>	124
<i>EFFECTIVA INSTALACIÓN DE LA LÓGICA ORAL</i>	
<i>COMO MOTOR DEL PROCESO.....</i>	125
<i>INCORPORACIÓN DE LÓGICAS DE SELECTIVIDAD PENAL.....</i>	128
<i>USO DE SISTEMAS ALTERNATIVOS</i>	
<i>DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS.....</i>	130
<i>MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS Y TESTIGOS.....</i>	130
<i>PERSECUCIÓN PENAL EFICIENTE.....</i>	132
<i>INSTALACIÓN EFECTIVA DE UN JUICIO ORAL.....</i>	133
<i>MEJOR GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN</i>	
<i>DEL SISTEMA PENAL.....</i>	134
EVALUACIÓN POLÍTICA	
LOS DESAFÍOS.....	135
<i>DESAFÍOS RELACIONADOS CON EL PERFECCIONAMIENTO</i>	
<i>DE LA PERSECUCIÓN PENAL.....</i>	135
<i>DESAFÍOS RELACIONADOS CON MEJORAR</i>	
<i>LOS ESTÁNDARES DE DERECHOS Y GARANTÍAS.....</i>	141
<i>DESAFÍOS INSTITUCIONALES DEL SISTEMA PENAL.....</i>	143
CONCLUSIONES.....	151
ANEXOS.....	157

PRÓLOGO

MIRADA A LA HISTORIA CON SUGERENCIAS DE FUTURO

En las líneas que siguen procuraré dar noticia a los lectores de algunos trazos muy relevantes del contenido de esta obra que tienen en sus manos. Se trata de unos diálogos interesantísimos, sostenidos entre dos protagonistas, entre dos conductores privilegiados de una de las reformas más trascendentales del siglo pasado.

Para comenzar, unos comentarios acerca de quienes dialogan. Se trata, primeramente, de Soledad Alvear, líder de la reforma procesal penal. Correspondió a ella participar de la génesis de lo que sería la reforma y, como Ministra de Justicia del Presidente Frei Ruiz-Tagle, suscribir la presentación del Proyecto de Ley de Código Procesal Penal al Congreso, acometerlo en todas sus decisivas etapas, promover también e impulsar la reforma constitucional que dio origen al Ministerio Público y a la legislación orgánica del mismo, y contribuir al análisis y definición de la posterior normativa sobre la Defensoría Penal Pública. Mi visión es que a esa tarea Soledad Alvear se entregó entera y ejemplarmente, con vocación pública de alto vuelo. Estoy seguro de que respecto de cada tema involucrado en la reforma estudió, aprendió, reflexionó, generó ideas, combatió. Fue abierta y de criterio amplio. Convocó y oyó a todos.

Soledad Alvear dialoga con Rafael Blanco, el entusiasta precursor de las nuevas instituciones y más tarde, el responsable de dar soporte profesional a la intensa, compleja y fructífera tarea dirigida por la Ministra Alvear. Cuanto ideó, planificó, programó y dirigió Soledad Alvear, tuvo siempre, con oportunidad y eficiencia, la atención profesional de su asesor. Si era necesario coordinar expertos para analizar un punto planteado en el debate parlamentario; si era apropiado discutir en un seminario los rasgos de las diversas políticas públicas envueltas en la reforma; si había que generar argumentos tras la solución propuesta en el Proyecto o de responder a la crítica; si se requería

revisar con figuras políticas, de la academia o de la judicatura, una o más de las fórmulas propuestas; si se necesitaba una alternativa creativa ante un traspicé, allí estuvo siempre Rafael Blanco para organizar, para argumentar, para discurrir, para aclarar, para convocar.

Soledad Alvear y Rafael Blanco, ministra y asesor, actuaron uno y otro con un destacable profesionalismo, con pleno dominio de todos los variados temas involucrados, con rigor, con persistencia. Por cierto que esto explica una parte importante del éxito de la reforma.

Lo anterior hace que esta obra —*Diálogos sobre la Reforma Procesal Penal. Gestación de una Política Pública*— esté llamada a provocar la atención máxima de historiadores, analistas políticos, investigadores, expertos en políticas públicas, académicos, abogados y operadores del Derecho. Su autoría es compartida por dos personalidades claves en la gestación y materialización del nuevo Código Procesal Penal y su legislación complementaria, por quienes, para decirlo en buen chileno, tuvieron las riendas de la reforma durante años determinantes y, por lo mismo, quienes, como nadie, pueden dar vida a diálogos únicos, ricos en los temas, momentos, tiempos, énfasis, matices, procedimientos y soluciones que tuvieron lugar en el complejo proceso de inicio y aprobación de la reforma. A muchos profesores de derecho y expertos correspondieron, en el proceso de reforma, cuotas importantes de responsabilidad y su aporte fue insustituible, pero la experiencia de Soledad Alvear y de Rafael Blanco tiene la particularidad de la participación en todas las instancias, de la confluencia de las variables políticas y administrativas, de la integración de la experiencia académica y de la estrategia parlamentaria. Uno y otro fueron determinantes para el logro de algo extraordinario: la suma de las voluntades partidistas en torno a todas las nuevas instituciones. Por eso estos *Diálogos...* son especialmente relevantes, porque incursionan de manera muy directa en las fuentes materiales de la nueva legislación.

Hay otra característica de este trabajo que se debe destacar. Su naturaleza, su carácter. Se trata de una conversación fluida, de una plática que resulta amena, en la que la dinámica y el interés no decaen por la seriedad de los temas, ni por su tecnicismo, ni por la complejidad de los procesos y actuaciones que se describen. Es de celebrar la iniciativa

de hacer este aporte al cumplirse diez años de la vigencia de las nuevas instituciones procesales penales. Más tarde, el tiempo conspirará contra la claridad de los recuerdos, contra el detalle y la mirada fina y por ende, contra las exigencias de esta modalidad de presentación de la historia. Asimismo, es de notar que el contenido de esta obra servirá de base muy sólida a las necesarias investigaciones científicas que juristas y administradores, entre muchos otros profesionales de variadas disciplinas, deberán emprender para ilustrar y precisar a las futuras generaciones acerca de los inicios de estos cambios procesales penales y sus derroteros.

Giraremos ahora nuestra presentación de estos *Diálogos*... En verdad, más allá de los adjetivos y de los calificativos, lo cierto es que ha sido la reforma procesal penal una de las más relevantes, amplias, complejas y consensuadas de cuantas ha vivido el país. Podrá, por cierto, considerarse también muy amplia y compleja la generación de la Constitución Política, de 1925, y más aún, la de 1980 y sus sustantivas reformas de 1989, o como muy relevante y también consensuada, la reforma de la justicia constitucional, pero insistimos en que es la que tiene como máximo referente legislado al Código Procesal Penal la que consideramos de más amplio espectro, y de más amplia repercusión.

La justicia penal del Código de Procedimiento Penal, analizada en sus caracteres esenciales, no era justicia penal. El Código de 1906 contenía el simple remedo de un proceso penal. Ni los jueces tenían en él la posición que en Derecho les corresponde ni el imputado el estado o posición que el Derecho le reconoce. No existía un órgano perseguidor penal. La regulación legislativa de todas las instituciones distaba radicalmente de la que correspondía a las personas y a los tiempos. Sin embargo, tal era la realidad. Tal era lo que se enseñaba en muchas de nuestras facultades de derecho, lo que describían con reducido espíritu crítico muchos académicos y profesores de derecho procesal y lo que no pocos operadores, entre ellos jueces, ministros y abogados, consideraban un sistema que podía ser enmendado y corregido con algunas reformas menores.

Los males del sistema, sus resultados, identificados con una justi-

cia lenta y tardía, no solían atribuirse, como hubiera correspondido, a las defectuosas formas procesales ni al diseño estructural del proceso ni a su falta de correspondencia con las normas constitucionales ni mucho menos a sus demás deficiencias técnicas, sino a un genérico ‘mal funcionamiento’, cuando no, tan indeterminada como infundadamente, ‘a los jueces’. La verdad es que el sistema operaba conforme las normas vigentes y que los jueces no hacían sino cumplir con la ley, que era, por lo demás, lo que les correspondía.

El gran problema parece haber sido que todos nos habíamos acostumbrado. Sabíamos de las profundas críticas que el sistema merecía, constatábamos que el proceso penal no era tal, pero no se concebía el cambio, en general, como una necesidad imperiosa, como un objetivo impostergable. La gravedad del problema parecía no tener el peso suficiente para dar paso a un proceso de cambio profundo. El escepticismo frente a las posibilidades de hacerlo era lo reinante hacia 1994.

Tal fue el ambiente que poco a poco fue cediendo en aras de la reforma. Como se explica en estos *Diálogos...*, hubo que convocar a los más sensibles al tema para desde allí programar las opciones de cambio. La descripción de este proceso, que va desde los primeros estudios y la formulación de bases conceptuales, comprende definiciones en torno a modelos de persecución penal eficientes y abarca la definición de objetivos estratégicos, ocupa la parte inicial de la obra. Por su interés, por los elementos de juicio que entrega, por su detalle, obliga perentoriamente a la lectura de lo que sigue.

La ‘Planificación de la Reforma’ es otro capítulo que entrega antecedentes singulares. Con honestidad los dialogantes reconocen allí que no todas las variables de la reforma estaban inicialmente planificadas y que “muchas de las fórmulas y estrategias fueron surgiendo con el correr del proceso y en la medida que éramos capaces de prever problemas o una vez que estos estallaban”. Allí se describen la formación en el Ministerio de Justicia de un equipo de análisis político, mas tarde el diseño de un Foro Procesal Penal, como instancia de reflexión colaborativa, la formación de un equipo interno de profesionales en el mismo Ministerio y la convocatoria a la colaboración de las universidades. Como puede verse, la obra abarca todos los puntos y se

convierte así en una exposición completa de los hitos relevantes del proceso de reforma.

Lo razonable era que los *Diálogos...* contuvieran también una evaluación política y así ocurre en la obra. Se halla en ella una clara definición acerca de las expectativas cumplidas respecto de los puntos o materias más relevantes. ¿Qué duda cabe, como allí se dice, que se han logrado altos índices de transparencia fruto de las audiencias orales y públicas? ¿Quién puede desconocer que los datos estadísticos muestran grandes logros en la duración de las investigaciones y en el juzgamiento de los casos en un tiempo razonable? ¿Puede alguien negar que la reforma instaló un sistema de defensa penal innovador, que impuso estándares elevados y que atrajo oferta privada eficiente para la prestación de asistencia? Con datos y buenos argumentos, los dialogantes nos ofrecen una perspectiva muy completa de logros y beneficios que sirven para una buena comparación entre lo que fue y lo que es, lo que había y lo que se superó.

Todo lo antes dicho justifica de sobra el interesante e innovador trabajo de Soledad Alvear y Rafael Blanco. Sus *Diálogos...*, constituyen una pieza indispensable para entender el inmenso salto cualitativo dado por nuestra justicia penal a fines de la década pasada. El capítulo ‘Los Desafíos’ se suma a la mirada a la historia que le precede, con decenas de sugerencias y de propuestas de presente, dirigidas a mejorar, corregir, reforzar y asegurar los avances del sistema. Así, los autores no sólo han rememorado los hitos de ayer sino que apuestan también a los planes de mejora, se adentran al futuro y desafían a los actuales actores relevantes para convertir esas propuestas y sugerencias en realidades y seguridades de avances.

Las Conclusiones son un feliz corolario del contenido de la obra. Allí están los ‘ejes críticos’ que permiten explicar y entender la forma en que se logró instalar la reforma y están también, como corresponde a críticos objetivos y a ponentes responsables, los llamados a alejar la autocomplacencia, a evaluar estas políticas públicas, a no descuidar los indicadores para que sean confiables, a la apertura a procesos de ajuste que “no alteren las lógicas y nervios del sistema” y a la generación de una nueva instancia de evaluación global transversal.

Los *Diálogos sobre la Reforma Procesal Penal. Gestación de una Política Pública* son un aporte contundente y categórico a la merecida celebración de los diez años de la nueva institucionalidad procesal penal. Siempre es de justicia destacar lo bueno y agradecer los progresos ocurridos en beneficios de la dignidad de la persona y de la vigencia de sus derechos, pero tal objetivo resulta más logrado cuando, como ocurre con esta obra de Soledad Alvear y Rafael Blanco, a la gratitud y al reconocimiento se suman información no disponible, reflexiones de fondo, antecedentes inéditos y sugerencias constructivas.

En suma, quien quiera conocer la historia de nuestra exitosa Reforma Procesal Penal deberá leer detenidamente esta obra. Lo probable es que por su extraordinario contenido, por las decenas de temas que quedan insinuados, estos *Diálogos...* den paso a muchos otros que, quiera Dios, resulten también de interés y proyección.

Orlando Poblete Iturrate
Profesor de Derecho Procesal
Universidad de los Andes

PRÓLOGO

UNA REFERENCIA NECESARIA PARA OTROS CAMBIOS

El 16 de diciembre de 2000, cuando entró en vigencia la primera etapa de la Reforma Procesal Penal en las Regiones de Coquimbo y la Araucanía, culminaba una etapa y apenas comenzaba otra.

Empezaba a culminar la vigencia del sistema inquisitivo que había regido en Chile desde comienzos del siglo XX y empezaba a regir el sistema acusatorio que desde el 2005 está vigente en todo Chile.

Varias fueron las razones que llevaron a Chile a tomar la decisión de reemplazar un sistema por otro, pero básicamente, la convicción —ampliamente respaldada por cifras— de que el Sistema Procesal Penal inquisitivo ni servía para perseguir eficientemente la criminalidad, ni cautelaba adecuadamente los derechos de las personas frente a esa persecución penal.

¿Qué llevó a nuestro país a tomar la decisión radical de terminar brutalmente con un sistema de enjuiciamiento criminal que se había aplicado por casi 100 años y a reemplazarlo por uno radicalmente distinto?

La determinación de algunas personas e instituciones y la feliz coincidencia de iniciativas públicas y privadas que convergieron en torno a un proyecto de política pública de una entidad y éxito que pocas veces hemos visto en la historia de Chile.

Para hacer efectiva la Reforma a la Justicia Penal en Chile se resolvió, a través de un amplio consenso entre órganos del Estado y la sociedad civil, y entre los distintos sectores políticos que la aprobaron por unanimidad, establecer un nuevo modelo, que incorporara lógicas de gestión y eficiencia a la persecución penal y al funcionamiento de la Justicia en la materia, junto con mejorar los estándares de vigencia de derechos de las personas, tanto imputados como víctimas, frente al Estado, a la hora de perseguir el crimen.

Soledad Alvear y Rafael Blanco fueron dos actores principales de esa historia.

Es poco lo que se puede decir de la senadora Alvear que no se haya dicho antes. Tuve la suerte de conocerla precisamente en el Ministerio de Justicia en 1994, cuando asumí como jefe de la División Jurídica, y tuve desde esa posición la oportunidad de ser un testigo privilegiado de la forma en que la ministra Alvear condujo el proceso, tomando las decisiones y formando los equipos necesarios para llevar a buen término una iniciativa tan compleja como la Reforma Procesal Penal.

Como queda de manifiesto en las conversaciones que aquí se registran, muchas fueron las variables que hubo que considerar para el diseño y la puesta en funcionamiento de la Reforma Procesal Penal: políticas, técnicas, presupuestarias y comunicacionales, sólo por mencionar algunas. Una de las principales virtudes de la conducción que la entonces ministra Alvear hizo del proceso fue precisamente la de considerar todas esas variables, pero desde una perspectiva inclusiva e integradora, en la que convergían esfuerzos de personas y sectores muy diferentes.

En la capacidad de articular esas ganas, conocimientos e información reside un enorme mérito de la senadora Alvear, el que posteriormente mostró en otros ámbitos de la vida pública, como ministra de Relaciones Exteriores primero y como pre candidata presidencial y senadora después.

Rafael Blanco, por su parte, desde que encabezó el proceso de ejecución de la Reforma, primero desde la División Jurídica del Ministerio y luego a cargo de la Unidad Coordinadora, supo dirigir un equipo que mostró gran competencia técnica para resolver los múltiples desafíos que planteaba la tarea y además negoció con éxito buena parte de las iniciativas legislativas individuales que conformaron este proyecto global.

Toda esa experiencia, acumulada en el proceso de formulación de la reforma primero, y del debate parlamentario y dentro de las distintas esferas del Ejecutivo, después, ha permitido que Rafael haya tenido un rol muy destacado, tanto en Chile como en varios países de América Latina sea como parte del debate académico sobre el tema procesal penal, o asesorando a diversos gobiernos en esos procesos de reforma.

El valor de esta obra es entonces evidente. Constituye una mirada retrospectiva de los orígenes de esta modificación de la política pública en materia de justicia, una mirada a sus muchos éxitos y también a sus dificultades.

Por otra parte, al analizar este libro, queda de manifiesto el enorme cuidado que el equipo dirigido por la ministra Alvear puso en la planificación de hasta los más mínimos detalles desde el punto de vista de la infraestructura, el presupuesto, los procesos sustantivos, la preparación de los actores y el funcionamiento de los sistemas de apoyo.

Resulta entonces inevitable plantearse la pregunta de por qué, habiendo desarrollado una metodología probada y exitosa en materia de reforma judicial utilizada por el Ministerio de Justicia dirigido por Soledad Alvear a propósito de la Reforma Procesal Penal, ello no sirvió para evitar que se cometieran los errores en que se incurrió posteriormente a propósito de Tribunales de Familia y Reforma Penal Adolescente, sólo por mencionar un par de ejemplos.

En este sentido, el relato que surge de estos Diálogos, acerca de la Planificación de la reforma, su Diseño Estratégico y la Evaluación Política y la ponderación de sus logros y desafíos, debieran convertirse en una referencia necesaria para quienes en el futuro se planteen el desafío de reformar un sector de nuestra Administración de Justicia, como el civil, por ejemplo.

De lo que se trata es de considerar aspectos como la formación de equipos político y técnico multidisciplinario altamente preparados y motivados para acometer el desafío; la elaboración de un plan estratégico global sobre la aplicación de la reforma, que contemple la suposición de problemas y obstáculos que podrían surgir; la sensibilización y capacitación de los operadores clave del sistema y de los líderes de opinión y políticos más relevantes; la concreción de un fluido diálogo entre las instituciones del sistema; la generación de sistemas de capacitación modernos que integren metodologías de simulación de audiencias, juegos de roles y análisis de casos; el desarrollo de un modelo de trabajo multidisciplinario; y la generación de un vasto plan de comunicaciones.

Paralelamente con lo anterior, hay que diseñar y concretar en su momento un plan de implementación que sea gradual y flexible en su aplicación, con monitoreo y evaluación constantes.

Y, por sobre todo, se requiere de una visión de Estado, que -comprendiendo la envergadura de la transformación- se inicie con todo entusiasmo, más allá de la posibilidad de que se concrete durante el mismo período de gestión.

La obra concluye con algunas recomendaciones acerca del futuro de la Reforma y de las medidas que será necesario adoptar para —en opinión de los autores—, “relevar los aspectos que requieren ser mejorados, cambiados o ajustados”.

Ello debe llevarnos necesariamente a considerar algunos de los desafíos que el sistema procesal penal plantea para el futuro, ya que en verdad, muchas cosas han pasado desde junio del 2005 —cuando el sistema entró en vigencia en todo Chile— hasta ahora.

Hemos sido testigos de un debate que muchas veces, rayando en la esquizofrenia, oscila entre la permanente acusación de que tendríamos una legislación que regula en forma excesiva las garantías y protección del imputado frente a la persecución penal, la que adicionalmente estaría acompañada de una marcada desprotección de quienes —desafortunadamente— han sido víctimas de delito, pero que resulta incomprensible, al constatar que las cárceles chilenas han duplicado su población y hoy más de 55.000 personas pueblan sus pasillos y galerías.

Hoy en Chile, el tema de la Justicia Penal es parte importante de nuestro debate político y público, sin embargo aunque la crítica arremete y la prensa fortalece la idea de la ‘puerta giratoria’ que las cifras desmienten demasiado categóricamente, nadie siente nostalgia del antiguo sistema inquisitivo ni de sus ritos y arbitrariedades.

A la hora de buscar soluciones para los supuestos problemas de nuestro sistema acusatorio, nadie piensa en los expedientes con sus muchos tomos, en los sobreseimientos temporales y las prisiones preventivas, tan característicos de nuestro antiguo sistema inquisitivo.

En definitiva, hoy ya nadie cuestiona la vigencia y el valor del sistema acusatorio.

Entonces es oportuno señalar que después de diez años de vigencia de la Reforma Procesal Penal en Chile, podemos sentirnos satisfechos de haber cambiado —con éxito— en esta materia, la cultura de nuestra nación. Y es necesario reconocer que ese cambio cultural encuentra su origen en la decisión y conducción de la Ministra de Justicia de entonces, Soledad Alvear, y en el desempeño eficiente del equipo de trabajo que la apoyó, con la destacada labor de Rafael Blanco.

Rodrigo Quintana Meléndez
Consejero de Defensa del Estado
Ex Defensor Nacional

INTRODUCCIÓN

La Reforma Procesal Penal representa uno de los esfuerzos más relevantes y significativos de modernización del Sistema de Administración de Justicia llevados adelante en los últimos años en Chile y tuvo como norte instalar en nuestro país un Sistema de Persecución y Enjuiciamiento Criminal que, por una parte, fuera capaz de cautelar adecuadamente los derechos de quien aparecía como imputado frente al Estado, permitiendo la plena vigencia de los derechos y garantías enunciados por la Constitución y los Tratados Internacionales; y, por otra, satisfacer oportunamente los requerimientos de justicia de las víctimas de los ilícitos penales.

En primer término, vale la pena recordar que de conformidad con diversos análisis y estudios de fines de los años 80, el espacio institucional donde más sistemáticamente se violaban los derechos humanos en democracia, en los diversos países de América Latina, era precisamente el sistema penal, entendido este como el conjunto de reglas e instituciones que operan desde la detención de un ciudadano y hasta la ejecución de la condena.

Esta constatación resulta relevante para explicar la reforma al proceso penal en Chile y la prioridad que se le asignó dentro del conjunto de reformas institucionales que era necesario acometer para generar un Sistema de Justicia acorde con las exigencias del Sistema Democrático.

En forma paralela, existía un gran descontento con los niveles de eficiencia y eficacia que evidenciaba el Sistema de Justicia Penal en Chile. El proceso penal resultaba extraordinariamente lento, incomprensible para el ciudadano medio, con enormes niveles de secretismo en su estructura y funcionamiento, y con un muy bajo nivel de resolutivead. Todo lo anterior perjudicaba enormemente las expectativas de quienes eran víctimas de delitos, las que muy pocas veces lograban encontrar una solución satisfactoria a sus demandas.

En este contexto resulta posible apreciar un entrelazamiento entre el descontento por la falta de adecuada protección de derechos y garantías que exhibía el proceso penal y la demanda por una justicia oportuna que se reclamaba desde la vereda de las víctimas de delitos.

La reforma al proceso penal chileno intentó amalgamar y conciliar ambos tipos de expectativas y demandas, generando un proceso penal que fuese capaz en simultáneo de aumentar los mecanismos de protección de quien era detenido, investigado, enjuiciado, acusado y condenado, al tiempo de incorporar las legítimas demandas y expectativas de quien resultaba ser la víctima del delito cometido y las pretensiones ciudadanas de una persecución penal más eficiente y eficaz.

El punto anterior no resultaba menor, pues el apoyo al proceso de reforma intentaba ganar espacios frente a sectores políticos que demandaban énfasis diferenciados del sistema penal, los que iban desde las posiciones que reclamaban básicamente más garantías y protección de derechos, hasta las posiciones que exigían más atribuciones para los organismos policiales y de persecución.

De lo que se trataba era de evitar que la reforma cayera en el tradicional juego de suma cero, donde finalmente se debía optar por un modelo garantista, o un modelo eficientista centrado en la persecución del delito.

La visión más amplia del proceso de reforma y la inclusión explícita de objetivos complementarios como la perspectiva garantista y de eficiencia en la persecución permitió dotarlo de un apoyo político mayor y transversal, lo que facilitó su aprobación legislativa y su base de sustentación de cara al proceso de implementación.

De alguna forma, la visión descrita poseía como correlato institucional el acuerdo gestado entre el Ministerio de Justicia, la Corporación de Promoción Universitaria y la Fundación Paz Ciudadana.

En efecto, la Corporación de Promoción Universitaria reunía a un equipo académico que generó las bases conceptuales y normativas para la gestación del nuevo modelo de proceso penal acusatorio

y representaba la visión centrada en la ampliación del conjunto de derechos y garantías de que debía estar dotado el ciudadano frente al Estado en materia de persecución penal.

A su turno, la Fundación Paz Ciudadana representaba la visión que colocaba el énfasis en las mejoras que debían introducirse para gestar un Sistema de Persecución Penal más eficiente y eficaz y al mismo tiempo producir los cambios organizacionales que permitieran su operación general con una lógica estructural y financiera mejor diseñada.

La generación de una sociedad de intereses comunes entre el Ministerio de Justicia, como articulador de los esfuerzos políticos y técnicos, y la Corporación de Promoción Universitaria y la Fundación Paz Ciudadana representó una forma inédita de trabajar políticas públicas en Chile.

Otro de los elementos que permitió enfocar la reforma desde una lógica distinta a la tradicional fue el entrelazamiento entre aspectos normativos y dogmáticos, con instrumentos de modernización del Estado.

En efecto, esta reforma fue capaz de combinar cambios normativos con transformaciones institucionales, aspectos organizacionales y modificaciones en los procesos de trabajo de los actores del sistema penal. Asimismo, supuso cambios en las culturas, las prácticas y las destrezas que se requerían para operar en nuevo sistema penal.

Estos aspectos representaron una aproximación distinta desde el foco de política pública, pues los datos comparados evidenciaban que las reformas a los procesos penales en los restantes países de la región habían tenido como foco central y casi exclusivo los factores normativos, o dicho en otras palabras, los aspectos puramente jurídicos y dogmáticos, descuidando otras variables asociadas a los procesos de cambio.

En el caso chileno, la reforma fue acompañada de un conjunto de estudios que incorporaron aspectos tales como cuantificación de las cargas de trabajo que enfrentaría el nuevo sistema; determinación del número de fiscales, defensores y jueces que se requerirían para operar el nuevo sistema; estudios de cambio organizacional

que afectaban la estructura tradicional de trabajo de las policías; análisis de costo-beneficio, costos financieros del sistema; análisis prospectivos desarrollados a través de modelos de simulación, entre otros.

Además, se identificaron y explicitaron los procesos de trabajo más relevantes que debía desarrollar cada uno de los nuevos operadores del Sistema de Justicia Penal y se entrelazaron a través de mapas de proceso, con las debidas interacciones entre las distintas instituciones, todo lo cual desembocó finalmente en manuales operativos que facilitaron la puesta en marcha del nuevo sistema.

Este cambio fue acompañado, asimismo, de nuevos modelos arquitectónicos que permitieran albergar la idea de un sistema de audiencias públicas a las que podían ingresar los ciudadanos para observar lo que se estaba discutiendo y decidiendo por parte de los jueces.

Esta nueva visión significó grandes inversiones en infraestructura y remodelación de los espacios existentes, al tiempo de incorporar nuevas tecnologías que permitieran el desarrollo de audiencias y de nexos operativos entre todos los actores y operadores del Sistema de Justicia que se instalaba.

Esta visión multidisciplinaria con enfoques novedosos de política pública exigió al Poder Ejecutivo y concretamente al Ministerio de Justicia generar una estructura organizacional de trabajo distinta a la tradicional, lo que llevó a crear en el seno del Ministerio de Justicia una unidad especializada que pudiera coordinar todos los aspectos antes reseñados e integrarlos en una visión multidisciplinaria.

Este organismo, denominado Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal, estuvo integrado por un equipo de profesionales de las más diversas disciplinas, entre ellas, abogados, ingenieros civiles, ingenieros comerciales, informáticos, arquitectos, periodistas, entre otros.

La reforma logró cambiar asimismo los paradigmas clásicos de funcionamiento del Sistema de Enjuiciamiento Criminal, instalando un sistema acusatorio de naturaleza adversarial, en reemplazo de

un modelo de justicia inquisitivo que rigió Chile desde la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Penal en 1907 y hasta diciembre de 2000, fecha de entrada en vigencia del nuevo Sistema Procesal Penal.

Tal vez vale la pena hacer un especial énfasis en este punto, pues bien puede decirse que Chile pasó, en materia penal, de tener el modelo de procesamiento penal más inquisitivo de toda la región, a tener el modelo acusatorio más adversarial que se conociera en América Latina hasta ese momento.

La Reforma Procesal Penal chilena tomó prestadas varias ideas y experiencias que provenían de los procesos de reforma que tenían lugar en diversas partes de América Latina. En este punto merece destacarse la reforma al proceso penal de Guatemala, que representó el primer esfuerzo sistemático por instalar un modelo de enjuiciamiento penal acusatorio en la región, y la reforma que tenía lugar en El Salvador.

De Europa se tomaron ideas que provenían de la Ordenanza Procesal Penal alemana, y del Código Procesal Penal italiano. A su turno, se observó siempre como un elemento referencial de mucha importancia el Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica.

Si de relevar las experiencias comparadas se trata, no podemos dejar de mencionar la enorme trascendencia que tuvo para el proceso penal chileno las ideas gestadas en torno a la Universidad de Buenos Aires y en especial de los profesores Julio Maier y Alberto Binder, quienes son probablemente los referentes más importantes del proceso de cambios que vivió América Latina en materia de reformas a la justicia penal.

Sin perjuicio de todo lo señalado, el éxito del proceso de reforma está íntimamente vinculado al impulso político que fuimos capaces de generar en todas las fases de él.

Logramos congregarnos a distintas fuerzas políticas; aunamos criterios y enfoques muy distintos; sostenemos la necesidad del cambio con distintos Presidentes de la República. Todo ello, utilizando abundante información y estudios, diseñando estrategias de intervención y de planificación, evitando dejar detalles relevantes al azar, establecien-

do conversaciones con todos los parlamentarios sin excepción y con todas las fuerzas políticas existentes.

Tras este éxito se esconde, asimismo, un enorme equipo de trabajo tanto público como privado, de los cuales por cierto intentamos dar cuenta en este libro.

El presente texto —elaborado sobre la base de diálogos que realizamos en torno a los aspectos basales más sustantivos del cambio— tiene varias pretensiones, entre las que se cuentan rescatar las experiencias y lecciones de política pública que es posible extraer de esta mega reforma a la Justicia, relevar los principales momentos históricos ligados a los orígenes y gestación de esta Reforma Procesal Penal, identificar los aspectos políticos que se entrelazaban con los temas técnicos y, sobre todo, recordar al conjunto de personas que desde sus respectivas responsabilidades fueron capaces de dar vida y sostener el impulso del cambio en los momentos en que no resultaba fácil defender un cambio tan radical y sustantivo al Sistema de Justicia.

Es allí donde centramos nuestras conversaciones, lo que no significa en modo alguno restar valor a la fase posterior de implementación de esta trascendental transformación. Pero, indudablemente, superar la resistencia inicial al cambio y la inercia que provoca asumir las grandes empresas constituye una experiencia excepcional que —consideramos— debíamos compartir.

Sin lugar a dudas que son muchos los nombres que seguramente olvidaremos y pedimos disculpas anticipadas por ello, pero aun a riesgo de algunos olvidos involuntarios, nos pareció que al momento de cumplirse diez años del proceso de reforma —además de exponer los principales elementos que le dieron sustento y de hacer las evaluaciones y proyecciones para su permanente vigencia—, resultaba justo dar testimonio de los orígenes del proceso y de sus principales actores.