



Examen &

GUILLERMO PIEDRABUENA RICHARD, EL PRIMER FISCAL NACIONAL DE LA REFORMA PROCESAL PENAL, COMPARTIÓ BUENA PARTE DE SU GESTIÓN A CARGO DEL MINISTERIO PÚBLICO CON RODRIGO QUINTANA MELÉNDEZ COMO SU PRINCIPAL CONTRAPARTE EN EL NUEVO SISTEMA, MIENTRAS ÉSTE ÚLTIMO EJERCIÓ COMO DEFENSOR NACIONAL. EN LAS SIGUIENTES PÁGINAS VUELVEN A COMPARTIR ESPACIOS, ESTA VEZ PARA EVALUAR CON PERSPECTIVA CRÍTICA LA EVOLUCIÓN DE UN CAMBIO REVOLUCIONARIO DEL QUE AMBOS ABOGADOS FUERON PROTAGONISTAS: LA REFORMA PROCESAL PENAL.

¿Cómo evalúa usted estos diez años de reforma procesal penal?

G.P.: Es la reforma judicial y legislativa más importante que yo conozco desde que soy abogado, estoy hablando de 50 años. Ha habido muchos intentos pero esta fue la que tuvo mayor consistencia, mayor apoyo, más preparación, mucho aporte de la doctrina, y fundamentalmente tuvo la virtud de ser gradual. Sin la gradualidad yo no digo que esta reforma habría fracasado pero si habría sido muy difícil porque las experiencias de otros países en que se ha cambiado bruscamente de un sistema inquisitivo escrito a uno oral han sido muy negativas. Esta implementación gradual permitió ir corrigiendo prácticas, avizorando problemas y fue de a poco preparando a la gente.

Este fue un proceso exitoso pero quisiera precisar que hay problemas pendientes muy importantes. Yo no estaría dentro de los complacientes que por haber tenido éxito y por haber significado un cambio muy importante en la realidad legal chilena se quedaran tranquilos. Yo creo que hay problemas y desafíos pendientes. De los cuales podríamos hablar más adelante.

R.Q.: Creo que cualquier evaluación que se haga de la reforma procesal penal tiene que ser positiva. El hecho de que haya tenido algunas dificultades no impide que quede de manifiesto que esta es una reforma exitosa. Además, es muy importante decir que la reforma procesal penal surgió en un momento que en Chile, hechas las reformas políticas que era necesario hacer en el Poder Judicial después de la dictadura, se entró más de lleno a analizar el tema específicamente relacionado con las reformas del Estado. En este sentido a mí me parece que la reforma procesal penal fue la entrada en Chile de la oralidad y de los nuevos sistemas procesales más modernos y que como vemos es un proceso de modernidad que sigue su curso y que seguramente va a concluir con la reforma procesal civil.

¿Qué fue lo más difícil y lo más fácil de implementar?

G.P.: No hubo nada fácil, aún cuando hubo cosas más difíciles que otras. Pero yo los ocho años que fui Fiscal Nacional nunca estuve tranquilo, sino que fue un desafío continuo y empezaron a surgir dificultades que nadie había imaginado. Yo diría que visualizo dos momentos culminantes que serían los más difíciles de todos: la primera etapa y la instalación de la reforma en la Región Metropolitana. Esto porque, no obstante se había estudiado la reforma y las leyes se habían demorado bastante tiempo en prepararse y en aprobarse en el Congreso, siempre hay un período de rodaje en que hay que pasar de la teoría a la práctica y habían algunas leyes que eran muy importantes que no se habían dictado o que se habían dictado muy a última hora. Luego no pudimos nombrar los fiscales con anticipación porque no teníamos presupuesto para ello y pudimos nombrar a los últimos fiscales treinta días antes del inicio de la primera etapa. Eso impedía una capacitación con tiempo. Por otra parte la ley de la Defensoría no se había aprobado, entonces actuaban unos defensores de un programa del Ministerio de Justicia que no dudo que estaban bien preparados pero es muy distinto cuando uno tiene una ley de respaldo, tiene autoridades, etc. Por estas razones fue muy difícil empezar. Por otra parte, la implementación de la Región Metropolitana fue muy difícil por la cantidad de personas que iban a tener que ser contratadas, por la cantidad de gente que debía ser capacitada, luego por el problema tremendo de los edificios en donde la Defensoría y la Fiscalía tuvieron que comenzar en locales arrendados y provisorios y el atraso del Centro de Justicia, que evidentemente aumentó la dificultad. Creo que hubo una serie de problemas prácticos que hicieron que la coordinación fuera más difícil.

13 de octubre 2001

Se promulga la Ley N° 19.762, que cambió la gradualidad original prevista para la entrada en vigencia de la reforma procesal penal en las distintas regiones del país.

16 de octubre 2001

El nuevo modelo inicia su funcionamiento en las Regiones de Antofagasta, Atacama y El Maule.

Contraexamen

Por Catalina Sadá M. y Alejandra Castillo A.

R.Q.: No es fácil contestar esta pregunta. Yo creo que en general el proceso de implementación de la Defensoría no tuvo grandes dificultades, fue muy demandante pero lo pudimos llevar a cabo de buena forma. La labor de difusión fue difícil, tratar de dar a conocer de qué se trataba esto, cuál era el rol de la Defensoría y siempre con ese temor tan extendido de que iba a ser un espacio impopular y complejo, porque defendía a los imputados.

En lo personal, el momento más difícil fue la polémica pública que hubo con el sistema de licitaciones, donde la Defensoría se vio envuelta en un debate político de acusaciones muy ligadas a lo que era entonces la campaña presidencial y yo creo que fuimos un instrumento para tratar de atacar a algunos de los candidatos más que cualquier otra cosa, ya que se demostró que todas estas denuncias y acusaciones terminaron en nada y, de hecho, a mí me tocó ir al Congreso a explicar muchas de estas cosas y nada salió de ahí, salvo noticias en los diarios. Pero fue un momento difícil, porque efectivamente nos vimos en el ojo del huracán y con un sistema de licitaciones muy cuestionado, a pesar de que habíamos adoptado todos los resguardos para garantizar transparencia en el proceso.

¿Cree usted que con tantas modificaciones legales se ha perdido la esencia de la reforma? ¿Podría uno sostener que el garantismo es un ideal?

G.P.: Creo que las modificaciones legales que se han aprobado en el Parlamento casi por unanimidad han sido la respuesta del sistema político a una cierta inseguridad ciudadana que cuesta mucho enfrentar, pero yo estimo que el sistema sigue siendo garantista, es decir sigue ofreciendo garantías que tienen que ser aplicadas a favor de los

imputados, a favor de las víctimas, etc. La preocupación por las garantías de los intervinientes se mantiene en el sistema, sin perjuicio de que más adelante quisiera referirme al problema de las víctimas. Naturalmente, yo no estoy entre los que opinan que no hay que hacer reformas porque el sistema está bien así como está. Yo sí considero que cada época va demostrando que es necesario hacer modificaciones importantes. He escuchado opiniones de que el sistema había que probarlo durante muchos años antes de hacer alguna reforma, yo no comparto ese criterio ni ha sido compartido por el Ejecutivo ni por el Congreso.

R.Q.: Tengo la impresión que el sistema procesal penal sigue siendo garantista y que cautela a cabalidad las garantías de los intervinientes. Más que un problema con las modificaciones legales lo que podemos tener tal vez es un problema con la forma en cómo la ley se aplica, con las prácticas de jueces, fiscales y también de los defensores. Sin perjuicio de que ha habido cambios legales, muchos de ellos inapropiados, inadecuados e innecesarios, no creo que ese sea el principal problema que tiene la reforma procesal penal hoy.

Respecto del garantismo, francamente yo creo que este debate, esta especie de ideologización del ejercicio de la defensa o del ejercicio de la profesión de abogados no es muy relevante. Más que saber si prima o no prima el garantismo, lo importante es que en el caso concreto la persona que está siendo objeto de persecución tenga la posibilidad de ejercer sus garantías y yo creo que eso nuestra legislación lo cautela.



Se promulga la Ley N° 19.789, que modifica el Código Procesal Penal.

¿Qué piensa usted de las metas de gestión que se han impuesto cada una de las instituciones? ¿No han afectado los aspectos jurídicos propiamente tales?

G.P.: Como abogado tengo cierta distancia de los economistas y en estas metas de gestión influyen muchos los criterios economicistas. Las instituciones de la reforma han tenido este influjo de teorías económicas que son útiles pero que no hay que confiar demasiado en ellas porque en el fondo no son jurídicas, de modo que puede haber una contradicción entre lo que es la justicia del caso concreto y la necesidad de cumplir metas de gestión. El afán por ejemplo, de un fiscal de obtener más sentencias condenatorias, o de un defensor que de acuerdo con el fiscal buscan una suspensión condicional sin preocuparse de si las condiciones se van a cumplir o no. O el caso de los archivos provisionales, que suelen hacer en la Fiscalía, porque por una parte no le ven una posibilidad mayor de investigación, pero por otra parte es un caso menos y según lo que yo comprobé y como me lo han corroborado después los fiscales están muy sobrecargados de trabajo. Entonces se desvirtúa la parte jurídica por estas metas de gestión económica.

Desde luego que la optimización de recursos es algo a lo que nadie puede negarse, porque los recursos del país son limitados, pero cuando empieza a precisarse la meta de gestión tiene que predominar lo jurídico por sobre lo económico, porque podemos tener resultados muy buenos que optimicen muchos recursos, pero que no cumplan con la justicia.

R.Q.: Creo que este es un tema que conviene analizar. Obviamente es bueno que existan metas de gestión pero sin que éstas en algún sentido desnaturalicen el rol de los intervinientes y los obliguen a proceder de una manera que no apunte en la dirección que la ley y la Constitución definieron para ellos. Creo que ese es el cuidado que hay que adoptar con las metas de gestión pero sin duda es necesario que existan y es positivo que se exija su cumplimiento. Todas las políticas públicas y la gestión pública tienen que ser evaluadas y por eso las metas de gestión son importantes. Pensar que cualquier exigencia en términos de resultados contraviene los principios de una determinada actividad estatal yo creo que es un error. La clave está en que las metas no afecten la sustancia y esencia de lo que la ley define para cada una de las instituciones de la reforma procesal penal.

A su juicio, ¿la reforma ha influido en la percepción de inseguridad ciudadana y, en este sentido, qué opinión le merece el concepto de puerta giratoria?

G.P.: El tema de la inseguridad ciudadana es un tema real, es un hecho, basta con conversar con la gente y darse cuenta que existe. En todo caso yo no creo que se deba al sistema procesal nuevo, esto ya existía desde antes, con la diferencia que en el sistema nuevo las audiencias son públicas, los periodistas informan, etc.

R.Q.: Ha influido exclusivamente porque ha habido más información. En la medida en que los medios acceden directamente a la información y muchas veces con periodistas que realmente no entienden mucho de lo que están informando, se termina transmitiendo una idea errada de que la reforma es un sistema con exceso de garantías para los imputados, en detrimento de la persecución penal y de las víctimas.

Creo que los que trabajamos en la etapa de implementación en esto cometimos un error, porque creímos que por el sólo hecho de tratarse de un sistema que era muy superior al anterior desde el punto de vista de los valores democráticos, bastaba con eso para que la opinión pública entendiera las ventajas del sistema y eso no ocurrió.

Sobre la puerta giratoria, creo realmente que eso es un mito. En Chile había mucha más puerta giratoria en el sistema inquisitivo, lo que hoy día es una sobrepoblación penal que da cuenta de que tenemos tal vez el problema exactamente inverso.

¿Cree usted que la creación de un Ministerio de Seguridad Pública sería una buena medida?

G.P.: Creo que sí, que para el tema de la seguridad ciudadana tienen que haber ciertas modificaciones que ya se han anunciado, como la creación de un Ministerio de Seguridad Pública que encabece la política criminal del país

R.Q.: Yo tiendo a pensar que la creación de una institución especialmente dedicada al tema de la seguridad pública tiene virtudes en dos sentidos: por una parte saca el tema de la seguridad pública del Minis-



El abogado Rodrigo Quintana Meléndez es designado como Defensor Nacional por el Presidente de la República, Ricardo Lagos Escobar.

terio del Interior que es el ministerio político por excelencia y, por lo tanto, desde la perspectiva del Gobierno debiera contribuir a una cierta despolitización del tema, hasta donde eso es posible. En este sentido, creo que está demostrado que se pueden enfrentar los temas de seguridad con enfoques profesionales y técnicamente plausibles y menos políticos. Por otra parte, con un Ministerio de Seguridad Pública se resolvería el tema de la múltiple dependencia de las policías, que hoy dependen del Ministerio de Defensa en algunos ámbitos y del Ministerio del Interior en otros.

A su juicio, ¿quién debiera encabezar la política criminal del país, el Ministerio Público o el Ministerio de Seguridad Pública?

G.P.: El Ministerio Público tiene que colaborar y participar pero no dirigir la política criminal de Estado que a mi juicio le corresponde al Ministerio de Seguridad Pública. Recién una modificación del año 2005 permitió al Fiscal Nacional proponer políticas criminales a los poderes públicos, pero quienes deciden las políticas criminales son el poder Ejecutivo y el Congreso y luego un organismo de alto nivel, que coordine a todos los ministerios y servicios que tengan que ver con la seguridad pública y que coordine los esfuerzos de todo el Estado, así como al Ministerio Público y a la Defensoría. Dentro de la autonomía del Ministerio Público las autoridades de éste tendrán que decidir el énfasis que le darán a la persecución penal.

R.Q.: La política de persecución penal debiera ser parte de una definición común, ojalá parte de una definición más de Estado que de gobierno, pero me parece que más que entregarse como competencia exclusiva a uno de ellos dos no puede ser definida por ninguno de los dos sin el otro. Para estos efectos la coordinación, la interacción y en algún sentido el que exista una concordancia entre el Ejecutivo -representado por el Ministerio de Seguridad Pública- y el Ministerio Público, que es quien debe materializar la política de persecución penal, es imprescindible. Sin este entendimiento, evidentemente, el sistema no funciona.

La Defensoría Penal Pública no tiene ninguna relación con el tema de la seguridad. No debe ser más que un sistema de asistencia jurídica proporcionada por el Estado y desde ese punto de vista no tiene nada

que ver con la seguridad, no tiene ninguna responsabilidad en seguridad y ciertamente tiene que estar fuera, lo más lejos posible del Ministerio de Seguridad Pública porque justamente lo que debiera hacer la Defensoría es ser una contraparte técnica y política y un actor del debate público en este tema.

Y en este contexto, ¿la Defensoría debiera ser autónoma?

G.P.: Cuando yo era Fiscal Nacional no tuve una opinión pública al respecto, pero si opiné privadamente, en reunión de fiscales, que la Defensoría debiera tener autonomía. Y hoy, con mayor razón, sigo pensando igual. Esta idea puede que no sea compartida por la mayoría de los fiscales. Yo creo que la Defensoría debiera ser autónoma por razones doctrinarias y por razones prácticas. No me parece que el Estado tenga por misión defender a los imputados, tiene que colaborar a que ningún imputado carezca de defensa. Pero es muy peligroso, especialmente cuando hay gobiernos no democráticos, que el Estado tenga la defensa de los imputados. No hay que dar muchos ejemplos para acordarse de regímenes totalitarios en que imagínese lo que significa que el propio Estado se encargue de la defensa de los imputados. El Estado sí tiene que preocuparse que no haya ningún imputado que no tenga una completa y eficaz defensa y en ese sentido es absolutamente legítimo que se den los recursos necesarios para el funcionamiento de una entidad de alto nivel que se preocupe de este tema. Pero además, en la práctica, llama a confusión que este servicio público que tiene que manejar casos tan delicados aparezca subordinado a una supervigilancia del gobierno. Yo creo que los gobiernos que hemos tenido han sido muy discretos, pero siempre existe una posible tentación.

Comparto la opinión de que ha faltado un poco de voluntad por parte del Ministerio de Justicia para no perder poder, pero también a algunos Defensores Nacionales les ha gustado esto de estar al lado del Ministerio de Justicia como para tener más poder también, o sea esta es la otra cara de la moneda. Especialmente en regiones, la Defensoría es mirada como un servicio de Justicia, y así lo entienden los jueces y ministros de Corte.

Es promulgada la Ley N° 19.806, que introduce normas adecuatorias del sistema legal chileno a la reforma procesal penal.

R.Q.: Siempre fui un entusiasta promotor de esa idea pero ahora tengo mis dudas, tal vez porque estoy más viejo. Pero creo que la autonomía a la Defensoría hoy le va a generar más riesgos que seguridades.

En este sentido, es tiempo de asumir lo siguiente: durante su existencia de casi diez años, la Defensoría no ha visto seriamente afectada su autonomía yo creo que en ningún momento, salvo en el gobierno de la Presidenta Bachelet cuando el Defensor Nacional Eduardo Sepúlveda fue severamente reprendido por el entonces Ministro de Justicia, Isidro Solís. Salvo en ese momento, en todas las demás administraciones no ha habido atentados serios a la Defensoría. Es verdad que uno no puede depender de la buena disposición o de la buena fe de las personas cuando uno habla de instituciones, sin embargo me parece que es fundamental que esta autonomía que se pretende no termine debilitando a la Defensoría.

Hay ejemplos en otros países, como República Dominicana, donde se logró la autonomía de la Defensoría, pero lo primero que ocurrió luego de eso fue que le redujeron el presupuesto y en ese sentido yo creo que esos son aspectos necesarios de ponderar, ya que en algún sentido el hecho de que la Defensoría forme parte de un ministerio le permite estar un poco más amparada para la discusión presupuestaria. De otro modo, si la Defensoría va a enfrentar sola, como una entidad enteramente autónoma la discusión presupuestaria, sin tener la jerarquía constitucional que tienen otras entidades autónomas, esto puede ser más un riesgo que una fortaleza.

¿Qué opina de la propuesta de crear una Defensoría de las Víctimas?

G.P.: En el tema de las víctimas tengo una opinión muy definida pero que muchos no comparten y creo que las víctimas son una interviniente muy importante en el proceso penal y deberían seguir siéndolo. Pero hay muchos que piensan que la víctima está subordinada al fiscal, que lo importante es el fiscal, y aplican a Chile modelos de otros países donde el fiscal tiene el monopolio de la acción penal. Pero en Chile no se estableció así, se estableció que las víctimas siempre tendrían derecho a la acción penal pública. La situación de las víctimas es muy delicada y creo que es uno de los aspectos que debiera revisarse, porque no se sienten muy interpretadas en cómo se están defendiendo sus intereses, ya sea por el tema de los archivos provisionales o de

La reforma entra en vigencia en las Regiones de Iquique, Aysén y Magallanes.

algunas salidas alternativas. Si uno va a hablar con las víctimas te dicen, *a mí no me escuchan, a mí los fiscales no me reciben*. En cambio, cuando se inició el sistema y se hicieron encuestas a las víctimas, éstas se sentían bastantes satisfechas y eso ha ido cambiando especialmente en la Región Metropolitana y eso me preocupa. Ojalá que no fuera necesario una Defensoría de las Víctimas, ojalá las fiscalías se organizaran de forma tal que las víctimas fueran atendidas, porque crear una Defensoría nacional de las víctimas es algo muy complicado. Además de caro, lo encuentro muy arriesgado y creo que puede haber soluciones, pero eso depende mucho de las políticas del Ministerio Público. Lo que sí yo digo es que hay una gran insatisfacción de las víctimas respecto del sistema y en particular hacia los fiscales. El contacto de los fiscales con las víctimas es cada vez más lejano.

R.Q.: Me parece que no hay ninguna evidencia que demuestre que tener una Defensoría de las Víctimas mejore la situación de éstas. Creo que el Ministerio Público ha hecho un trabajo importante en materia de víctimas, que no ha sido suficientemente reconocido y tal vez más que crear una Defensoría de las Víctimas, lo que debiera hacerse es fortalecer el trabajo del Ministerio Público en esta materia. Por otra parte, sí creo que hay que asumir un problema que tiene que ver con que existe desigualdad entre una víctima que puede contratar un abogado particular y una que no. Este es el punto del que hay que preocuparse, más que crear una nueva institución.

¿Cómo fue su relación con el resto de los intervinientes y en especial con la Defensoría/ Ministerio Público?

G.P.: Difícil, pero con mucho diálogo. A nivel de Defensor Nacional yo tuve excelentes relaciones con Rodrigo Quintana y con todos en general. Yo diría que la dificultades se plantearon más bien a nivel de fiscales y defensores en el proceso mismo, pero yo creo que no fue un gran problema.

R.Q.: Cuando fui Defensor Nacional siempre tuve una muy buena relación con los demás intervinientes. Quiero destacar en eso la relación



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 DPP) y por abogados privados contratados bajo el sistema de licitación pública y denominados 'defensores licitados'.

con el Poder Judicial que siempre tuvo una actitud muy generosa hacia la Defensoría, particularmente la Corte Suprema, que estuvo siempre velando porque nosotros, a pesar de nuestra posición institucional, fuésemos tratados del mismo modo que el Ministerio Público. En ese sentido creo que el Poder Judicial fue más generoso incluso que el Poder Ejecutivo con la Defensoría y en eso quiero destacar a los Presidentes de la Corte Suprema Mario Garrido, Marcos Libedinsky y Enrique Tapia.

Con el Ministerio Público hubo una relación compleja, pero donde nunca nuestras dificultades llegaron a poner en riesgo la implementación del sistema y la colaboración entre las instituciones. Yo creo que nosotros con el Fiscal Nacional Guillermo Piedrabuena supimos distinguir entre espacios de colaboración y espacios de disputa y logramos que las disputas entre el Ministerio Público y la Defensoría no afectaran la buena implementación del sistema.

A su juicio, ¿cuáles son los problemas pendientes que usted visualiza a diez años de haberse implementado la reforma en Chile.

G.P.: El primer gran pendiente es solucionar el tema de las víctimas. En segundo lugar hay que mejorar el liderazgo del Ministerio de Justicia para ir perfeccionando continuamente el sistema. El otro gran pendiente es solucionar los problemas del Centro de Justicia de Santiago. El cuarto es el tema de la falta de recursos para los organismos auxiliares de la administración de Justicia, como son el Servicio Médico Legal, las policías, el Instituto de Salud Pública. De todos modos, aún cuando existen problemas serios pendientes, la evaluación es altamente positiva y esta reforma es muy superior a otras de Latinoamérica.

R.Q.: En primer lugar, me parece que el tema de las cárceles es un tema pendiente que no tiene que ver directamente con la reforma pero que evidentemente es un problema del sistema penal en su conjunto. Evidentemente hay cárceles colapsadas en Chile pero esto no se resuelve construyendo más cárceles, eso lo sabe todo el mundo, sin embargo al parecer nadie quiere apostar seriamente al

tema porque es un tema impopular políticamente. Hoy día promover las salidas alternativas, que es lo que debiera hacer cualquier administración, es una solución que difícilmente va a ser entendida por el público, por la prensa y que va a ser fundamentalmente materia de críticas. Este es un tema que sería bueno abordar con seriedad y con una política de Estado.

En segundo lugar, lo que necesitamos hoy urgentemente es hacer evaluaciones con la reforma. Hay una serie de subsistemas que funcionan y que no sabemos si son buenos y si sirven. Es necesario evaluar el trabajo del Ministerio Público, tal como la Defensoría tiene auditorías externas, por qué no hacerlas respecto del Ministerio Público, esto es necesario. Lo mismo con la Defensoría, tiene que evaluar y revisar sus sistemas y procesos, como las licitaciones de defensa penal, el sistema de inspecciones, los estándares, los aranceles, por mencionar algunos ámbitos de la Defensoría que deben ser evaluados, porque si no funcionan bien a lo mejor vale la pena corregirlos y si funcionan bien, a lo mejor vale la pena extenderlos a otros ámbitos de la acción del Estado.

¿Qué opinión tiene usted de que se revise la autonomía del Ministerio Público?

G.P.: Yo estoy en absoluto desacuerdo con que se revise la autonomía del Ministerio Público, yo creo que es absolutamente necesaria y adecuada la autonomía que tiene hoy. Si los fiscales empezamos a recibir órdenes de los poderes públicos para saber cómo perseguimos, a quiénes perseguimos, qué hacemos, etc., el sistema se cae.

R.Q.: Que el Ministerio Público sea autónomo a mí me parece que es un aspecto positivo de nuestro sistema procesal penal. El punto está cuando la autonomía es entendida como un sinónimo de imposibilidad de ser evaluado o como sinónimo de estar por sobre cualquier medición de eficacia o eficiencia. Así es una autonomía mal entendida y esto ocurre con demasiada frecuencia. 🗣️