



Cumplimiento de la Ley N° 17.334, por la Ley N° 26.000, del Código Jurídico N° 26, del Ministerio de Justicia y de la República

Art. 194. El particular que cometiére en documento público o auténtico alguna de las falsedades designadas en el artículo anterior, sufrirá la pena de presidio menor en sus grados medio a máximo.¹

Art. 195. El encargado o empleado de una oficina telegráfica que cometiére falsedad en el ejercicio de sus funciones, forjando o falsificando partes telegráficas, será castigado con presidio menor en su grado medio.

Art. 196. El que maliciosamente hiciere uso del instrumento o parte falso, será castigado como si fuere autor de la falsedad.

§ 5. De la falsificación de instrumentos privados

Art. 197. El que, con perjuicio de tercero, cometiére en instrumento privado alguna de las falsedades designadas en el artículo 193, sufrirá las penas de presidio menor en cualquiera de sus grados y multa de once a quince unidades tributarias mensuales, o sólo la primera de ellas según las circunstancias.²

Si tales falsedades se hubieren cometido en letras de cambio u otra clase de documentos mercantiles, se castigará a los culpables con presidio menor en su grado máximo y multa de dieciséis a veinte unidades tributarias mensuales, o sólo con la primera de estas penas atendidas las circunstancias.³

Art. 198. El que maliciosamente hiciere uso de los instrumentos falsos a que se refiere el artículo anterior, será castigado como si fuera autor de la falsedad.

¹ El artículo 27 de la Ley N° 4.808, de 10 de febrero de 1930, sobre Registro Civil, dice: "El que en escritura pública suministrare maliciosamente datos falsos sobre un estado civil, sufrirá las penas que el Código Penal aplica al que falsificare en la narración de hechos sustanciales en documentos".
² Inciso modificado, como aparece en el texto, por el artículo 1° de la Ley N° 19.450, de 18 de marzo de 1996.
³ Inciso modificado, como aparece en el texto, por el artículo 1° de la Ley N° 19.450, de 18 de marzo de 1996.

§ 6. De la falsificación de pasaportes y certificados

Art. 199. El empleado público que cometiére falsedad en el porte de armas bajo nombre supuesto o lo cometiére en el porte de las penas de reclusión menor en sus grados, será castigado con reclusión temporal para cargo de menor grado.

Art. 200. El que hiciere un pasaporte o certificado falso, será castigado con reclusión menor en sus grados de seis a diez unidades tributarias mensuales.¹ Las mismas penas se impondrán al que en el porte de armas verdadero mudare el nombre de la persona o se halle expedido, o el de la autoridad que lo expidió, en el alguna otra circunstancia esencial.

Art. 201. El que hiciere uso del pasaporte o certificado falso a que se refiere el artículo anterior, incurriendo en el porte de seis a diez unidades tributarias mensuales, será castigado con reclusión menor en sus grados de seis a diez unidades tributarias mensuales, o porte de armas verdadero expedido a favor de cargo de menor grado.

Art. 202. El facultativo que librare certificación falsa o lesión con el fin de eximir a una persona de un servicio público, será castigado con reclusión menor en sus grados de seis a diez unidades tributarias mensuales, o multa de seis a diez unidades tributarias mensuales.

Art. 203. El empleado público que librare certificación falsa o lesión con el fin de eximir a una persona de un servicio público, será castigado con reclusión menor en sus grados de seis a diez unidades tributarias mensuales, o multa de seis a diez unidades tributarias mensuales.



Aportes para la discusión convencional sobre
defensa penal pública y nueva Constitución

AUTONOMÍA, PROCESO CONSTITUYENTE Y CONTROL DE CALIDAD DE LA DEFENSA PENAL PÚBLICA

▶ En los últimos dos años, la Defensoría Penal Pública enfrentó los efectos del estallido social y de la pandemia, una larga transición de casi un año entre sus autoridades previas y actuales, y la inminencia de un proceso constituyente ya en marcha, que probablemente modificará su estatus como institución del Estado. El siguiente reportaje repasa la historia institucional, las herramientas legales que le han permitido sostenerse como un servicio de excelencia, los flancos que implica una autonomía que ha buscado infructuosamente durante veinte años y las oportunidades y desafíos que supone el avance del proceso constitucional en marcha.

▶ Por **Marcelo Padilla V. y Paola Sais D.**,
periodistas Defensoría Nacional.

Desde su creación formal, el 10 de marzo de 2001 -con la publicación de la Ley N° 19.718 en el Diario Oficial- y hasta el 31 de diciembre de 2021, la Defensoría Penal Pública ha garantizado el derecho a defensa y el acceso a la justicia de más de 5 millones 400 mil personas imputadas, cumpliendo así su misión de “proporcionar defensa penal de alta calidad a todas las personas que carezcan de abogado por cualquier circunstancia, a través de un sistema mixto público-privado, velando por la dignidad y los derechos humanos de nuestros representados y garantizando el acceso a la justicia a aquellos en situación de especial vulnerabilidad”.

Ese modelo mixto de gestión público-privada de defensa pública es inédito en el mundo y lo integran hoy 195 defensores públicos institucionales, responsables del 30 por ciento de la cobertura del servicio a nivel nacional, y otros 524 prestadores privados que postulan a licitar servicios de defensa pública para encargarse del 70 por ciento restante.

El desafío ha sido enorme y complejo, no sólo porque la institución ha debido actuar y desarrollarse sin contar con el estatus de autonomía funcional que sí tienen el Ministerio Público y el Poder Judicial -las otras dos instituciones que conforman la base tripartita del sistema procesal penal acusatorio-, sino porque la normativa que regula el cumplimiento de la obligación estatal de asegurar los derechos de todas las personas en el ámbito penal no sólo impone a la institución la tarea de certificar la cobertura del servicio, sino que también de entregar una prestación de alto estándar.

Afortunadamente, la ley que la creó incorporó también herramientas y atribuciones que han permitido a la Defensoría no sólo evaluar, controlar y mejorar progresivamente la calidad de la defensa -institucional y licitada-, sino que ampliar y especializar sus prestaciones en favor de distintos grupos de población particularmente vulnerables, respecto de los cuales el Estado de Chile tiene obligaciones reforzadas en el sistema internacional de derechos humanos: mujeres, personas extranjeras o migrantes, adolescentes, privadas de libertad, de etnias originarias o con problemas de salud mental, entre otros.

SUPERVIGILANCIA ¿Y AUTONOMÍA?

El artículo 1° de la Ley N° 19.718 creó “un servicio público descentralizado funcionalmente y desconcentrado territorialmente, denominado Defensoría Penal Pública (...) dotado

de personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia”. Así, desde un principio la institución dependió del Poder Ejecutivo, a través de la autoridad sectorial, y también desde el principio empezó a plantear su necesidad de autonomía, básicamente para equilibrar la igualdad de armas frente al Ministerio Público.

En su artículo 4°, la norma legal estableció que la institución se organizaría a través de una Defensoría Nacional, Defensorías Regionales y Locales, junto con “los abogados y personas jurídicas con quienes se convenga la prestación del servicio de la defensa penal”. Definió así este sistema mixto, integrado por prestadores institucionales y licitados, para señalar luego que también existiría un Consejo de Licitaciones de la Defensoría y comités de adjudicación regionales (CAR), que deberían regular el funcionamiento del sistema.

Luego, el texto normativo señaló los requisitos para ser Defensor o Defensora Nacional y las tareas que le competen al cargo. Sin embargo, el mecanismo de nombramiento y remoción de la autoridad superior del servicio no quedó regulado en esta ley, sino en otros cuerpos normativos, como el Estatuto Administrativo o la Ley Orgánica Constitucional N° 18.575 de bases generales de la administración del Estado. En efecto, el artículo 42 de ésta última establece que los jefes superiores de servicio “serán de exclusiva confianza del Presidente de la República, y para su designación deberán cumplir con los requisitos generales de ingreso a la Administración Pública, y con los que para casos especiales exijan las leyes”.

Según todas estas regulaciones, para ser nombrada Defensor o Defensora Nacional, la persona debe participar en un concurso de Alta Dirección Pública y quedar en una terna que prepara el Servicio Civil, a partir de la cual el Presidente de la República elige a quien ejercerá el cargo por períodos de tres años.

Entre sus funciones, el art. 7 letra d) de la ley N° 19.718 indica que deberá “fijar, con carácter general, los estándares básicos que deben cumplir en el procedimiento penal quienes presten servicios de defensa penal pública”, aunque “no podrá dar instrucciones u ordenar realizar u omitir la realización de actuaciones en casos particulares”, lo que implica que todos quienes ejercen la defensa penal pública cuentan con independencia técnica para representar a quienes defienden.

Como se observa, y más allá de esta independencia técnica, desde su creación la defensa penal pública chilena quedó en una posición desmedrada, sobre todo respecto de su contraparte penal, el Ministerio Público, y con una vocería técnica y de política pública en manos de una jefatura institucional dependiente de la autoridad política de turno.

Aunque afortunadamente no han existido presiones políticas ni intervenciones de la autoridad sectorial ni del Ejecutivo en sus veinte años de historia, la estructura institucional de la Defensoría mantiene abierto un flanco que implica un peligro potencial de que ello ocurra, con los graves costos que algo así tendría para el debido proceso, la garantía estatal del derecho a defensa y el acceso igualitario a la justicia de todos quienes habitan el país.

EL PRINCIPIO

Entrevistado para esta misma edición (ver sección Guardar Silencio), el abogado Jaime Arellano, ex subsecretario de Justicia en la administración de Ricardo Lagos (2000-2006) y director del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) hasta diciembre pasado, reconoce que la autonomía de la Defensoría nunca fue tema durante buena parte de la concepción e instalación inicial de la reforma procesal penal iniciada en 2000 y que, con el paso del tiempo, se dio cuenta del riesgo que puede correr la institución al depender del gobierno de turno, “que pudiera ejercer una presión indebida en la defensa de ciertos grupos”.

► “Como se observa, y más allá de esta independencia técnica, desde su creación la defensa penal pública chilena quedó en una posición desmedrada, sobre todo respecto de su contraparte penal, el Ministerio Público, y con una vocería técnica y de política pública en manos de una jefatura institucional dependiente de la autoridad política de turno”.

Arellano cree hoy fundamental que el órgano estatal encargado de la defensa penal de toda persona que lo requiera tenga una función autónoma del debate de políticas públicas y de la legislación existente en materia de justicia penal. “En el caso de la Defensoría, hubo un debate previo. Algunos querían una defensa cien por ciento pública (...) y otros un fondo licitable de defensa, con sistema de *vouchers*”, recuerda.

Algo parecido sostiene el reconocido abogado, académico y columnista Luis Cordero Vega, también entrevistado en esta edición (ver sección Alegato de Clausura), quien aclara que



el modelo original enviado al Congreso “era cien por ciento de licitaciones de defensa penal mediante un sistema de *vouchers* y quienes se opusieron a esta iniciativa fueron los diputados que integraban la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara, en particular el diputado Juan Bustos”, recuerda.

Según Cordero, el recordado parlamentario planteó, como profesor de derecho penal, que lo que había que hacer era crear un sistema de defensa penal especializado, que permitiera contar con abogados técnicamente capacitados para hacer frente a un Ministerio Público que ya era autónomo.

“El argumento del sistema de *vouchers* era que las personas podían contar con abogados especialistas, pero que eso podía implicar un gran problema, que era ir a un abogado con el subsidio público, pero no saber cómo ese abogado iba a gestionar ese subsidio (...) Preocupaba mucho la experiencia estadounidense, donde había un sistema más bien pobre, con muchas diferencias entre la calidad de la defensa pagada y la pública. En Europa no existía mucho y en América Latina se usaban más bien los grandes grupos de abogados funcionarios, con asistencia para todos los ámbitos (...) Entonces, en la Cámara se apostaba por un sistema público y lo que se negoció fue uno mixto”, aclara.

El abogado cuenta que, tras el debate, se negoció instaurar un sistema de abogados públicos que se encargarían de tomar las primeras audiencias y un sistema de licitaciones que permitiera diversificar la atención y tomar los casos más complejos. “Eso explica que la cantidad de defensores locales fuera explicitado en la ley con un número máximo (155 en ese momento, 195 hoy). Como nos preocupaba también la calidad, había que evaluarla permanentemente y de ahí vienen las auditorías externas y los estándares de defensa”, señala.

Cordero fue el primer jefe del Departamento de Evaluación, Control y Reclamaciones (DECR) de la Defensoría, unidad administrativa cuya misión es “apoyar a los equipos directivos -nacional y regionales- en la gestión de la calidad del servicio de defensa, evaluando el cumplimiento de los estándares vigentes, perfeccionando los mecanismos de control establecidos por la ley y estableciendo acciones correctivas en la prestación del servicio”.

► **Marcela Werlinger:** “Las inspecciones son para todos quienes prestan el servicio de defensa penal pública, independiente de la calidad que sean. Todos están sujetos a los mismos mecanismos de control (...) cuando hacemos una inspección no vemos si quien está siendo evaluado es institucional o licitado”.

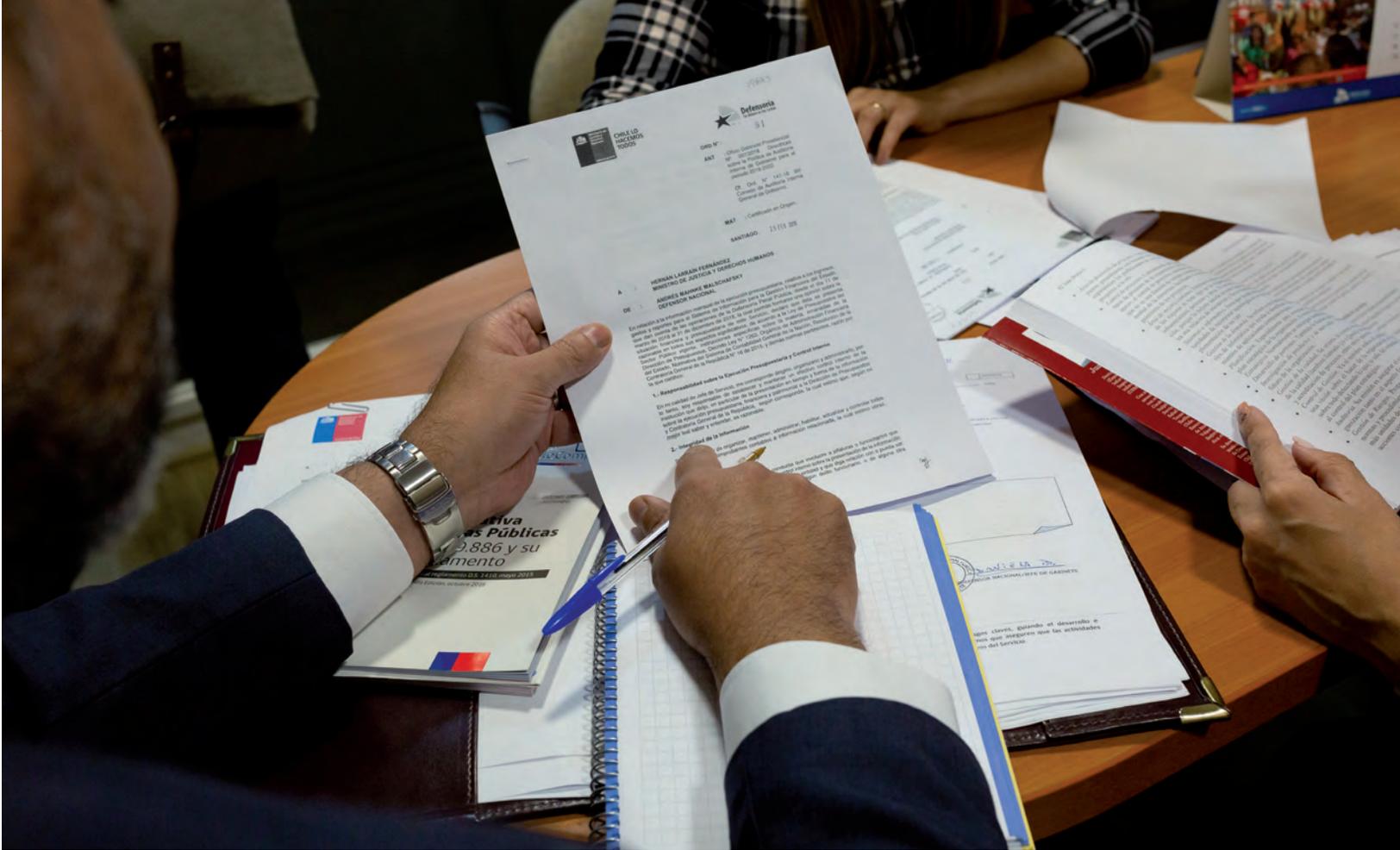
En tanto le correspondió echar a andar al DECR y desarrollar las herramientas de control de calidad de la defensa con que cuenta la institución, Cordero sostiene hoy que el sistema de licitaciones se armó para dar cobertura cuando ya no hubiera defensores públicos disponibles y que empezó a trabajarse así incluso antes de que se aprobara la ley de licitaciones.

“A poco andar nos dimos cuenta de que la cobertura de defensores públicos en primeras audiencias se hizo poca, y entonces el sistema de licitaciones se armó pensando en que había que multiplicar el número de abogados licitados, para dar cobertura a este servicio universal que dictaba la ley. La forma de hacer atractivo este sistema fue a través del volumen de causas, escenario en que se dejó a los defensores locales en aquellos lugares con menor causas”, asegura.

CONTROL PERMANENTE

La institución cuenta, entonces, con robustas herramientas de evaluación y control de la calidad de la defensa incorporadas desde un inicio a la ley de la Defensoría, lo mismo que las características del modelo público-privado de prestación de servicios. De hecho, gracias al buen funcionamiento de todas estas herramientas y otros logros -como el citado desarrollo sostenido de diversas defensas especializadas- la Defensoría ha ganado dos veces -en 2014 y 2019- el Premio Anual de Excelencia Institucional (PAEI), que entrega el Servicio Civil, aunque ha sido ininterrumpidamente institución finalista de este certamen anual desde 2012.

Marcela Werlinger dirige la Unidad de Inspecciones, que cuenta con diez inspectores, a quienes se suman ocho audi-



tadores pares externos, como el ex presidente de la Corte Suprema Milton Juica o el reconocido penalista Luis Hermostilla, entre otros. Según ella, afortunadamente el sistema de fiscalización de la Defensoría surgió en su diseño legal, que concibió desde el principio que habría servicios prestados por particulares que cumplirían una función pública.

“La gracia de la ley es contar con mecanismos de evaluación del desempeño en su propia letra, porque no bastaba la evaluación funcionaria por Estatuto Administrativo, dado que el servicio busca asegurar el respeto a los derechos y garantías de las personas imputadas frente a la poderosa persecución penal del Estado (...) Por eso tenemos inspecciones, auditorías externas, informes y reclamaciones, y es una obligación institucional mantener estos mecanismos de control, porque si no estuviéramos nosotros habría una situación de desamparo jurídico (...) El Ministerio Público y el Poder Judicial no tienen nada parecido”, señala.

Actualmente, Werliger ejerce, además, la jefatura (s) del Departamento de Evaluación, Control y Reclamaciones (DECR), cuya labor está directamente ligada al resguardo de los estándares de defensa penal pública, que operan como una norma interna que define parámetros de calidad para todas y todos los defensores públicos -institucionales o licitados-, pues a partir de sus objetivos y metas asociadas se evalúa el desempeño de todos por igual.

“Las inspecciones son para todos quienes prestan el servicio de defensa penal pública, independiente de la calidad que sean. Todos están sujetos a los mismos mecanismos de con-

trol (...) cuando hacemos una inspección no vemos si quien está siendo evaluado es institucional o licitado. Los parámetros de cumplimiento son los mismos, independiente de quién sea el prestador”, asegura.

Según la directiva, el tratamiento posterior de los hallazgos de estas mediciones “también es el mismo, aunque las consecuencias administrativas tienen cursos distintos, según se trate de un defensor público institucional o licitado (...) Claro, es más fácil remover a alguien que no es funcionario. En el caso de los licitados, las bases indican que, cuando detectamos un muy mal desempeño reiterado, el Defensor Regional puede pedir su sustitución, iniciar un procedimiento sancionatorio o multar a la empresa, entre otras cosas. A nivel institucional, en cambio, si tenemos un defensor local en la misma situación, el camino del sumario administrativo es más largo, aunque he visto anotaciones de demérito o la pérdida de prerrogativas en el ámbito administrativo. Creo que las consecuencias están claras para los dos lados”, sostiene.

En todo caso, la jefa de Inspecciones aclara que el interés institucional en esto no es sancionar, sino superar las deficiencias y asegurar la calidad del servicio, por lo que la gradualidad de las sanciones y medidas a adoptar ante los hallazgos está regulada por resolución del Defensor Nacional

“Los desempeños tienen distintas categorías, que están reguladas internamente, lo mismo que las medidas mínimas que debe tomar un Defensor Regional frente a un mal resultado. Además, desde 2012 -bajo la administración del ex Defensor Nacional Georgy Schubert- empezó a ser obligatorio trabajar



los malos resultados de un defensor o defensora, de modo que todas las defensorías regionales deben presentar un plan de trabajo para afrontarlos y nosotros informamos a Estudios y se los aprobamos para que los ejecuten. Básicamente, se hace un seguimiento a los mal evaluados, con actividades y auditorías. Da lo mismo si son licitados o institucionales y tenemos pocos casos en que los planes de acción no tengan resultados”, indica.

ACCIONES CORRECTIVAS

Parte importante de las obligaciones del departamento aparecen señaladas en su misión y tanto ahí como en sus objetivos estratégicos se establece una de las herramientas fundamentales del sistema de calidad de la defensa pública: la realización de acciones correctivas cuando se detecten áreas débiles en la prestación de defensa. “Desde 2012 está orgánicamente reconocido como obligación que el equipo regional no puede quedarse sin hacer nada con un mal resultado, porque compromete la responsabilidad de la jefatura si no hace lo que tiene que hacer”, explica Werlinger.

Agrega que, además de los mecanismos que define la ley, la institución cuenta con herramientas internas para procesar la información cuantitativa: “Por ejemplo, tengo el informe de Pedro Pérez, que tiene reparos mayores y le van a hacer su plan de trabajo. Pero, además, juntamos esos hallazgos con todos los informes de inspecciones y auditorías de pares y vemos en qué áreas hay más hallazgos y si hay uno que se

pueda priorizar por reiteración. Con eso la institución elige qué áreas se van a trabajar para todo el país”, señala la jefa de Inspecciones.

Otro mecanismo de control de calidad de la defensa pública opera a través de las licitaciones que, como señala la ley institucional, son procesos públicos para seleccionar a las personas jurídicas o naturales que, mediante un contrato, ofertan cobertura de defensa de calidad para un porcentaje de las causas esperadas en un plazo determinado, lo que se divide por zonas definidas según proximidad geográfica y cobertura de los juzgados de garantía.

Luego, el mecanismo de selección evalúa las competencias técnicas y económicas presentadas por los oferentes para los distintos tipos de prestaciones que se licitan: defensa penal general, de primeras audiencias, penitenciaria, adolescente, indígena y de migrantes. Cada jornada licitada contempla un equipo de defensa integrado por un/a abogado/a defensor/a y un/a asistente administrativo/a. En algunos casos, también incluye un/a trabajador/a social y/o facilitador/a intercultural.

Además, los procesos de licitaciones de defensa se rigen por Ley de Compras, de modo que la convocatoria, postulación, evaluación, adjudicación y contratación se realizan a través del portal www.mercadopublico.cl. Aunque el proceso es llevado a cabo por la Defensoría, las normas y las decisiones sobre el sistema las definen órganos externos a la institución: el



► **Natalia Laplechade:** “Empezamos a trabajar todo lo relacionado con la prestación de la defensa. Lo primero que hicimos fue un análisis de cómo se estaba prestando, tanto en lo técnico como en el ámbito de gestión de personas. Ahí apareció todo esto y la necesidad de mejorar las herramientas institucionales, es decir bases, instructivos y manuales, entre otros elementos”

Consejo de Licitaciones y los Comités de Adjudicación Regional (CAR), que son integrados por representantes del sector público y privado.

A nivel interno, todas estas tareas son coordinadas por la Unidad de Licitaciones, que dirige Natalia Laplechade y que depende del Departamento de Estudios y Proyectos (DEP). Según la profesional, hasta 2010 los procesos licitatorios de defensa pública se realizaron de una forma, pero ese año se inició una revisión del modelo y se cambió la forma en que la Defensoría pagaba por la prestación del servicio.

“Antes se pagaba por causa terminada, los defensores públicos licitados cobraban según lo que producían. Se podía acreditar cobertura, pero no necesariamente calidad, porque si te apurabas mejoraba el resultado. Ese año se decidió cambiar absolutamente el sistema y en las nuevas bases se estableció un monto fijo de pago, que es independiente de cuántas causas termine un defensor en un mes. También se definieron indicadores de defensa, lo que dio relevancia a la gestión institucional de los defensores locales jefes, porque se empezó a trabajar con una lógica de equipo, con mediciones, controles y metas del trabajo medidas por los estándares de defensa, que también se actualizaron hace algunos años”, indica.

Según Laplechade, más tarde -en 2014- la institución realizó *focus group* con todos los prestadores de defensa licitada, que arrojaron problemas de clima laboral y brechas remune-

racionales y de infraestructura, entre otros temas, resultados que llevaron a la Defensoría a establecer diversos ejes de trabajo, uno de los cuales se orientó al fortalecimiento del sistema mixto, que quedó a su cargo.

“Empezamos a trabajar todo lo relacionado con la prestación de la defensa. Lo primero que hicimos fue un análisis de cómo se estaba prestando, tanto en lo técnico como en el ámbito de gestión de personas. Ahí apareció todo esto y la necesidad de mejorar las herramientas institucionales, es decir bases, instructivos y manuales, entre otros elementos, para poder resguardar y mejorar la relación laboral de los prestadores con sus abogados”, recuerda.

Agrega que la dinámica incluyó incorporar cuestiones que parecen bastante obvias en los contratos de licitación, como que una persona con fuero maternal debe ser reemplazada en determinadas condiciones esperables, todo lo cual ahora es parte de las condiciones pactadas, de modo que los prestadores deben respetarlas.

“A través del perfeccionamiento de las bases de licitación y de los instrumentos internos, la Defensoría trató de recoger todo esto, incluyendo criterios de equilibrio entre prestadores institucionales y licitados, a través de un manual operativo”, aclara.

Agrega que, entre otras razones, por eso hoy la institución habla de equipos de defensa pública en general, sin distinciones, y también se sistematizó y unificó el instrumento de ingreso, que es la prueba habilitante, que antes era diferente para unos y otros, pero hoy es la misma, con igual metodología. También comenta el nivel de detalle de los cambios aplicados a bases, manuales e instrucciones operativas.

“Se reguló la programación de turnos, la asignación de causas, los derechos laborales básicos, los reemplazos. Por ejemplo, la respectiva licitación se adjudica -entre otros parámetros- a quien le paga más a sus defensores y equipos de apoyo. La intención de la Defensoría ha sido siempre administrar lo mejor posible este modelo mixto, único en el mundo, a partir de las herramientas legales y administrativas con las que cuenta. Y si uno mira para atrás, puede decir que las cosas han mejorado y que el sistema funciona hoy con un mejor equilibrio que antes”, asegura.



Según Laplechade, la unidad que dirige impulsa hoy iniciativas que permitan medir con el mismo estándar al prestador local o licitado, idea que contaría con un consenso más o menos establecido tras ser presentada al Defensor Nacional y los directivos regionales de la institución. “La idea es reducir los indicadores y que éstos sean aplicables a todos, porque si a los defensores les exigimos la misma calidad tenemos que medirlos igual. Falta ese paso, pero para allá vamos”, asegura

La encargada de licitaciones valora también el trabajo conjunto que su unidad realiza con el DECR: “Lo que ellos hacen es controlar con nuestros instrumentos, entonces toman nuestros manuales, nuestras instrucciones y nuestras bases y las auditan. Y cada vez que ellos tienen un set de hallazgos de contratos nos informan a nosotros. Por ejemplo, las bases contemplan un incentivo que se lo gana el equipo de defensa. Y aunque nosotros prohibimos que en esa distribución esté el dueño de la empresa, el DECR descubrió que eso igual pasaba, así que fuimos más detallistas y volvimos a perfeccionar las bases. Lo que ellos detectan es muy importante para nosotros”, comenta.

Como queda claro, no se trata de un sistema perfecto, pero sí de uno que ha ido mejorando progresivamente, tal como lo explica Marcela Werlinger: “Lo que se puede decir es que la institución mantiene un sistema que se preocupa de que los servicios contratados sean de cierta calidad, que ese sistema se fundamente en los mecanismos de evaluación que contempla la ley y que además reglamentados en los procesos de trabajo internos, pero el trabajo de control de calidad nunca termina”.

UNA GRAN OPORTUNIDAD

Con todas estas herramientas, mecanismos y sistemas de control en pleno funcionamiento, en estas dos décadas la

Defensoría desarrolló su gestión y amplió su oferta especializada bajo el marco de su dependencia administrativa hacia el Ejecutivo, pero buscando permanentemente su autonomía, urgencia que fue prioridad para todos los Defensores y la Defensora Nacional que han dirigido a la institución. En ese contexto, y a partir del consenso técnico logrado sobre esa noción, recién Andrés Mahnke logró un avance concreto en este anhelo institucional.

El ex directivo lideró la defensa pública en dos períodos sucesivos (2014-2017 y 2018-2020), pero fue casi al término de su segunda administración cuando el gobierno finalmente apoyó una iniciativa de autonomía legal que se venía trabajando desde antes, aunque el respectivo proyecto legislativo fue presentado al Congreso por el gobierno recién a fines del año pasado, ya con el actual Defensor Nacional, Carlos Mora, a cargo del servicio.

Sin embargo, fue en medio de ese proceso que el complejo escenario social y político del país en los últimos dos años abrió una inesperada ventana de oportunidad para plantear un modelo de autonomía constitucional para la institución. Tras el complejo estallido social iniciado el 18 de octubre de 2019, las principales fuerzas políticas del país negociaron y suscribieron una urgente salida a la crisis, mediante el denominado “Acuerdo por la paz y la nueva Constitución”, zanjado poco menos de un mes después, el 15 de noviembre de ese año.

Básicamente, la iniciativa estableció un itinerario constituyente, que fijó para abril de 2020 la realización de dos consultas plebiscitarias a la ciudadanía: una para saber si la gente quería o no una nueva Constitución y otra para definir qué tipo de órgano debería redactarla. Finalmente, casi el 80 por ciento de quienes votaron en ese proceso



aprobaron la idea de redactar una nueva carta fundamental y otra mayoría relevante definió hacerlo a través de una Convención Constitucional, integrada por personas electas específicamente para desarrollar esta tarea.

Un segundo plebiscito, efectuado en octubre de ese mismo año, eligió a los 155 integrantes del órgano, que comenzó a trabajar el 4 de julio del año pasado, con un plazo máximo de doce meses para completar una propuesta de texto constitucional cuya aprobación final dependerá de un plebiscito de salida, previsto para el segundo semestre de este año.

Las alarmas sonaron rápido en la Defensoría, porque sus directivos entendieron que, más allá del avance del proyecto legal presentado al Congreso, el proceso constituyente abría una oportunidad única para lograr, por fin, el anhelado estatus de autonomía constitucional. Mientras paralelamente el Servicio Civil y el gobierno desarrollaban los procesos previstos para elegir al nuevo jefe superior del servicio, la institución fue liderada durante casi todo el año pasado por el actual Defensor Regional de Ñuble, Marco Montero Cid, como Defensor Nacional (s).

El directivo recuerda que “estábamos contra el tiempo, en medio de una transición institucional y de un proceso constituyente que recién comenzaba. Veníamos saliendo del estallido social, estábamos en plena pandemia -con todo lo que ello implicó- y teníamos que decidir si íbamos a participar

► **Marco Montero:** “Estábamos contra el tiempo, en medio de una transición institucional y de un proceso constituyente que recién comenzaba. Veníamos saliendo del estallido social, estábamos en plena pandemia -con todo lo que ello implicó- y teníamos que decidir si íbamos a participar o íbamos a esperar el nombramiento del nuevo Defensor Nacional y, de participar, definir qué queríamos lograr”.

o íbamos a esperar el nombramiento del nuevo Defensor Nacional y, de participar, definir qué queríamos lograr”, explica

Según Montero, todos los estamentos institucionales apoyaron la idea de avanzar rápido y sumar a la Defensoría en el proceso constituyente, pensando no sólo en la autonomía, sino en aportar a la Convención insumos técnicos relevantes sobre los derechos y garantías de las personas en el proceso penal. Para darle validez y legitimidad a ese debate interno, se buscó la asesoría del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y de la Universidad Alberto Hurtado (UAH), las mismas instituciones que habían colaborado previamente cuando se impulsó el proyecto de autonomía legal.

“El tema constituyente era mucho más que la autonomía. Involucraba otros aspectos de fondo que la institución todavía no había debatido con suficiente claridad, como el tema del sistema mixto o el fortalecimiento institucional. Entre los directivos nacionales surgió la idea de que esto no podíamos hacerlos solos, que necesitábamos una mirada externa y académica que nos orientara, porque nunca nos habíamos detenido a conversar profundamente sobre esto”, señala el Defensor Regional de Ñuble.

Así, entre agosto y octubre del año pasado, todos los directivos nacionales y regionales de la Defensoría, junto a representantes de todos los estamentos internos y asociaciones de funcionarios asistieron a cuatro talleres sucesivos de reflexión, que permitieron configurar una propuesta constitucional de la defensa pública.

La iniciativa quedó reflejada en el documento “Propuesta para equilibrar los derechos y garantías fundamentales de los imputados y condenados en el sistema penal” (**ver resumen en páginas centrales**) y, en paralelo, se definió una estrategia para difundir esta iniciativa entre los convencionales constituyentes, particularmente quienes integran la ‘Comisión de justicia, órganos autónomos de control y reforma constitucional’, además de tematizar toda esta historia a través de esta edición de “Revista 93”.

“El documento es el resultado de un trabajo muy arduo, hecho con mucha prolijidad y tacto, porque finalmente logramos un consenso que refleja una postura técnica totalmente validada en la institución, porque se construyó a partir de las

reflexiones que los propios funcionarios, directivos y asociaciones hicieron. También fue un gran acierto hablar primero de derechos y garantías y, dentro de eso, entrar en nuestra autonomía. Me dejó muy tranquilo, porque satisface las expectativas de todos quienes participamos”, cierra Marco Montero.

DEFENSOR NACIONAL

Consultado sobre este proceso, el Defensor Nacional, Carlos Mora, dice tener claros los debates que ocupan hoy a la Convención Constitucional, como un consenso que reconoce la necesidad de la autonomía constitucional para la defensa pública, pero también cuestionamientos de fondo al sistema mixto o la idea de que la defensa penal pública podría integrarse a un servicio mayor, que englobaría otras áreas del derecho, como familia, civil y laboral, entre otras.

“El cambio de sistema no pasa por una decisión de la Defensoría Penal Pública, sino que es potestad exclusiva del Congreso y de los constituyentes. La Defensoría siempre ha funcionado bajo el modelo mixto y, por lo tanto, todo lo que hemos logrado ha ocurrido bajo ese marco legal. Ante la pregunta de si preferimos un sistema mixto o uno totalmente estatal, la respuesta es que eso no está bajo nuestra potestad y quienes deben definirlo son los órganos antes mencionados”, afirma.

Y cuando se habla de una gran defensoría general, que integre distintas áreas del derecho, Mora sostiene que la necesidad de una defensa pública autónoma y especializada en el área penal tiene que ver con los bienes jurídicos que están en juego en este ámbito, que son distintos a los vinculados a otros tipos de defensa.

LOS RESULTADOS DE 2020

El año 2020 tuvo evidentes particularidades causadas por la pandemia de Covid-19, contexto en que la labor del DECR consideró dos ejes: por un lado, potenciar el sistema de gestión de calidad y mejorar el uso de las herramientas de control y evaluación y, por otro, mantener los mecanismos legales e instrumentos de auditoría para medir la percepción de la satisfacción usuaria.

La contingencia sanitaria obligó a suspender la ejecución de las inspecciones presenciales -tanto de defensa como administrativas-, por lo que sólo se realizaron las del primer trimestre. Las primeras estuvieron suspendidas hasta octubre de 2020 y luego se retomaron en formato remoto, para que las y los inspectores pudieran presenciar las audiencias por video conferencia y entrevistar a las personas imputadas de modo no presencial.

Así, se realizaron 23 inspecciones presenciales y 14 inspecciones remotas, de cuyo total 15 obtuvieron una evaluación conforme a estándares, once recibieron reparos menores, seis reparos mayores y una un resultado insuficiente.

Además, la Unidad de Inspecciones ejecutó dos campañas de supervisión remota: una de teorías del caso y otra de tipo temático sobre enfoque de género. En total, se revisaron 5 mil 655 causas que figuraban con personas imputadas privadas de libertad. Luego se emitieron 27 informes, uno por cada región, salvo en las Defensorías Regionales Metropolitanas (Norte y Sur), Valparaíso y Tarapacá, donde se hicieron informes por zonas o por agrupación de zonas para obtener reportes expeditos y gestionar de inmediato cualquier hallazgo.

Según el consolidado nacional, el 28,4 por ciento de los casos revisados (mil 608) no contaba con teoría del caso y en 368 causas que sí tenían teoría (9,1 por ciento), ésta no era pertinente. A nivel regional, la Región Metropolitana Sur totalizó mil 139 causas revisadas, de las cuales 328 (28,8 por ciento) no tenían teoría del caso y en otras 154 causas (19 por ciento) ésta no era pertinente.

Respecto de la inspección sobre enfoque de género, se evaluaron las causas de 175 imputadas sujetas a prisión preventiva en Arica y Parinacota (27), Tarapacá (115) y Antofagasta (33), considerando la mayor cantidad de casos en estas regiones, el tipo de causas y las características de las usuarias, que suelen reunir varias condiciones de vulnerabilidad. Los resulta-



“Es diferente ver temas laborales, de familia o civiles, donde el conflicto jurídico es entre particulares. En materia penal es distinto, porque es el Estado el que persigue penalmente a un particular y por eso se requiere una institución autónoma, técnica y especializada, capaz de contrapesar al Estado, sobre todo en casos en que se vean vulnerados los derechos humanos”, asegura.

Finalmente, la institución vive hoy un escenario expectante, con el proyecto de autonomía legal anunciado por el gobierno ya presentado al Congreso, con una propuesta convencional que permitiría modificar los mecanismos de gobierno corporativo del Poder Judicial, el Ministerio Público y la Defensoría, y con una iniciativa propuesta por Felipe Harboe y otros constituyentes, para dotar de autonomía constitucional a la defensa pública y que se asemeja bastante a la propuesta constitucional que tematiza esta edición de “Revista 93”.

► **Carlos Mora:** “El cambio de sistema no pasa por una decisión de la Defensoría Penal Pública, sino que es potestad exclusiva del Congreso y de los constituyentes. La Defensoría siempre ha funcionado bajo el modelo mixto y, por lo tanto, todo lo que hemos logrado ha ocurrido bajo ese marco legal”.

dos mostraron que en 162 de las causas (92,5 por ciento) sus defensoras o defensores públicos no incorporaron elementos de género en sus teorías del caso o estrategias de defensa. Las regiones con mayores hallazgos negativos fueron Tarapacá y Antofagasta. En términos positivos, en 13 causas sí se incorporaron los criterios de género y la región con menos hallazgos fue Arica y Parinacota.

También debieron suspenderse las auditorías externas previstas, entre ellas la de contratos de licitación de defensa pública. En cambio, el DECR supervisó los contratos administrativos de defensa mediante dos proyectos: uno de supervisión de Mercado Público y garantías (con una muestra de 69 contratos de licitación iniciados en 2019 y 2020) y otro de supervisión de estados de pago, con una muestra de 226 casos, de los cuales 184 correspondían a licitaciones de defensa general y 48 a defensa penitenciaria.

Las auditorías de pares, en tanto, funcionan desde 2019 y suponen la contratación de reconocidos abogados externos de amplia trayectoria en el sistema procesal -como exjueces, exdefensores públicos y exfiscales-, para que revisen las actuaciones y la calidad del servicio prestado por las y los defensores públicos. En 2020 se

realizó la tercera etapa de esta medición en siete regiones: Arica y Parinacota, Atacama, Coquimbo, Ñuble, Los Ríos, Aysén y Magallanes. Cada auditor evaluó unos 50 casos, sumando 350 mediciones y 308 hallazgos, concentrados en falencias de defensa técnica como no efectuar alegaciones sobre la legalidad de la detención cuando corresponde, no contar con una teoría del caso ni una estrategia de defensa claras y con promover suspensiones de audiencias no vinculadas a las necesidades del imputado o a la estrategia de defensa.

Parte importante del trabajo posterior consistió en integrar los resultados de las inspecciones de defensa y de las auditorías de pares -ambas cualitativas-, buscando aportar al diseño y ejecución de acciones correctivas y su seguimiento posterior. La labor incorporó la información de ambos mecanismos en 2018 y 2019, con un total de 990 casos y 2 mil 540 hallazgos de conductas infractoras. El resultado se sistematizó y agrupó en cinco etapas procesales: primeras audiencias, investigación, audiencias de preparación de juicio oral, juicios orales y post sentencia, para presentarla a las defensorías regionales en los ‘talleres de calidad’, simplificando así la definición de acciones para resolver estos problemas.