

## Minuta D.P.P.

### Observaciones a la creación de un Consejo Superior de la Defensoría Penal Pública

#### I.- Regulación Propuesta:

“Artículo 27.- Dirección de la Defensoría Penal Pública. **La dirección superior de la Defensoría Penal Pública reside en un Consejo Superior, órgano colegiado, paritario, que designará de entre sus miembros a un presidente y a un director ejecutivo.**”.

“**Artículo 28.-** Del Consejo Superior de la Defensoría Penal Pública. El Consejo Superior estará integrado por **siete integrantes** designados de la siguiente manera: a) **Tres integrantes elegidos democráticamente por los defensores y defensoras entre sus pares.** b) **Un integrante elegido democráticamente por funcionarios y funcionarias de la Defensoría Penal Pública entre sus pares.** c) **Tres integrantes elegidos por el Congreso plurinacional a partir de ternas elaboradas por el Consejo de Alta Dirección Pública.** Los candidatos y candidatas no podrán haber desempeñado cargos de elección popular ni haber sido candidatos a ellos, así como tampoco podrán haber desarrollado funciones en el Gobierno o Administración del Estado en cargos que sean de exclusiva confianza del Presidente de la República, en los últimos cuatro años. La ley establecerá el procedimiento y los requisitos que deberán reunir los consejeros de la Defensoría Penal Pública. Los consejeros durarán cuatro años en sus cargos y no podrán ser reelegidos, debiendo renovarse por parcialidades en conformidad a lo que señale la ley. La calidad de consejero es incompatible con todo otro cargo o función sea o no remunerada, con excepción de la docencia universitaria con los límites que señale la ley. **Las y los consejeros indicados en las letras a) y b) se entenderán suspendidos del ejercicio de su función mientras dure su cometido, pudiendo retornar al ejercicio de sus funciones una vez cumplido este desempeño.**”.

“Artículo 29.- Del Defensor o Defensora Nacional. La o el Defensor Nacional dirigirá las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo Superior de la Defensoría Penal Pública y **representará a la institución ante los demás órganos del Estado**, sin perjuicio de las demás atribuciones que señale la ley.”.

“Artículo 31.- Atribuciones del Consejo Superior de la Defensoría Penal Pública. El Consejo Superior de la Defensoría Penal Pública tendrá las siguientes atribuciones: a) **Dirigir el organismo, velando por el cumplimiento de sus objetivos;** b) **Determinar la política de gestión profesional de las y los funcionarios de la Defensoría Penal Pública.** c) **Evaluar y calificar permanentemente el desempeño de las y los funcionarios.** d) **Designar al defensor nacional y a los defensores regionales en conformidad a la ley.** e) **Ejercer la potestad disciplinaria respecto de las y los funcionarios, en conformidad a la ley.** f) Definir las necesidades presupuestarias, gestionando los recursos para su adecuado funcionamiento. g) Las demás atribuciones que establezca la ley.”.

## **II.- Observaciones:**

### **A.- Sobre la inconveniencia de Establecer un órgano colegiado de gobierno e la regulación de la Defensoría Penal Pública**

1.- La Defensoría Penal Pública ha tenido, desde su instalación, un desempeño técnico y de gestión ampliamente reconocido y valorado nacionalmente por el mundo Académico, Político y las entidades del Estado.<sup>1</sup> Se ha destacado su eficiencia, capacidad para gestionar eficazmente los crecientes requerimientos de defensa, no sólo en lo numérico, sino en áreas de especialización, la calidad de la prestación de su servicio, de la atención a sus usuarios y la gestión de sus recursos financieros y humanos.

---

<sup>1</sup> La institución ha sido reconocida en el año 2014 y 2019 con el Premio a la Excelencia Institucional del Servicio Civil. Desde el año 2012 a la fecha la institución se ha posicionado como finalista del referido premio.

En el campo internacional, la D.P.P., ha destacado por su liderazgo a nivel regional, siendo reconocida como la institución Coordinadora General y a cargo de la Secretaría General de la Asociación interamericana de Defensorías Públicas. Se le considera un referente en Latinoamérica en la elaboración y ejecución de programas capacitación en defensa penal dirigidos a los abogados que conforman la institución, como también a sus pares en otros países; y en el diseño, implementación, ejecución y control de procesos de trabajo, gestión administrativa y de recursos, tecnológicos y humanos.

2.- En la Regulación de la Ley 19.718, es a la figura del Defensor Nacional a quien corresponde, entre otras funciones, las de dirigir, organizar y administrar la Defensoría, controlarla y velar por el cumplimiento de sus objetivos; Fijar los criterios que se aplicarán en materia de recursos humanos, de remuneraciones, de inversiones, de gastos de los fondos respectivos, de planificación del desarrollo y de administración y finanzas; fijar, con carácter general, los estándares básicos que deben cumplir en el procedimiento penal quienes presten servicios de defensa penal pública; aprobar los programas destinados a la capacitación y perfeccionamiento del personal; elaborar anualmente el presupuesto de la Defensoría y administrar, en conformidad a la ley, los recursos que le sean asignados. Su liderazgo, actividad cotidiana y toma de decisiones son precisamente las que han impactado de manera directa en el reconocimiento de la gestión eficiente y eficaz de la institución desde su creación.

3.- La designación del Defensor Nacional, se hace hoy a través del reconocido y prestigiado sistema de Alta Dirección Pública, que garantiza la selección de candidatos altamente calificados y competentes técnicamente para dirigir la institución. Esto podría ser seriamente afectado si la designación del Defensor Nacional quedara radicada en el Consejo Superior de la Defensoría Penal Pública, que como se señalará más abajo tendrá básicamente un integración interna y política.

4.- La Dirección de la institución y la política de gestión profesional de quienes integran la Defensoría Penal Pública, presenta particularidades que la diferencian, por ejemplo, de la dirección de otros organismos autónomos como el Ministerio Público, donde aparece razonable que la definición de la política de persecución penal de la institución, se determine por un órgano colegiado como el Consejo Superior del Ministerio Público. Ello puede encontrar su justificación en el “principio de unidad de acción”<sup>2</sup> que rige a dicha institución, el que presupone que las actuaciones de cada fiscal individual representan al Ministerio Público en su integridad. En el caso de la Defensa Penal Pública, lo que debe resguardarse es la plena autonomía e independencia funcional de cada defensor penal, quien debe someterse en su actuar los intereses de su representado, sin que se le pueda imponer institucionalmente su adscripción a orientaciones particulares sobre como diseñar o ejecutar su estrategia de defensa en un caso particular.

Por otra parte, el Ministerio Público es el órgano encargado de elaborar e implementar las políticas de persecución penal dentro del sistema de persecución penal, impartiendo directrices, generales o especiales, a las instituciones policiales como Carabineros de Chile o la Policía de Investigaciones, por lo que el Consejo Superior del Ministerio Público cobra relevancia para mantener una mirada colegiada en la toma de decisiones que puedan tener un gran impacto dentro del sistema de enjuiciamiento penal. En el caso de la Defensoría Penal Pública, cada defensor protege los derechos y garantías de su representado en particular, como expresión del deber de respetar su dignidad, utilizando para ello las herramientas que le provee la Constitución, los instrumentos internacionales y la ley, por lo que son los criterios técnicos los que deben imperar en la dirección de la institución.<sup>3</sup> Aquí también cabe un rol destacado a la figura del Defensor Nacional, quien está llamado entre muchas otras tareas, a resguardar y garantizar el actuar independiente de los defensores penal ante las instituciones vinculadas al sistema de justicia penal.

---

<sup>2</sup> Que es una garantía, del principio de igualdad que debe imperar en un Estado de Derecho, respecto de la aplicación de la Ley en general, y de las reglas penales en particular, una de cuyas manifestaciones concretas, la encontramos en las políticas de persecución penal del Ministerio público.

<sup>3</sup> La defensa Penal es de carácter estrictamente personal, conforme a la voluntad de cada imputado y en consideración a sus particularidades personales y la de su caso.

5.- La configuración de gobierno propuesta para la Defensoría Penal Pública, puede afectar la capacidad de gestión eficiente y de respuesta oportuna a las necesidades propias de un servicio de defensa pública con presencia nacional y con actividad técnica, legislativa y comunicacional cotidiana. En efecto, dada la dinámica del fenómeno delictual, permanentemente se requiere del Defensor Nacional opiniones, referidas a fenómenos o suceso que requieren de un pronunciamiento no sólo técnico, sino también oportuno; las interlocuciones con otros entes y organismos vinculados al sistema de justicia penal, e internamente el ejercicio de un liderazgo y presencia que debe tener el Defensor Nacional en el quehacer ordinario y permanente de la institución.

6.- Las particularidades y complejidades crecientes de la labor de la Defensa Pública, demandan no sólo la existencia de la Autonomía Institucional, sino también la de un liderazgo fuerte y con presencia interna y pública de la máxima autoridad institucional, el Defensor Nacional, quien debe dirigir una institución cuya misión esencial, la defensa de los ciudadanos frente a la persecución penal. Tarea de ordinario incomprensible y contra mayoritaria, que permanentemente le exige plantear juicios, opiniones, cuestionamientos o defensa de la independencia funcional de los defensores, en diversos ámbitos de impacto, en el desempeño institucional, como por ejemplo, temas de seguridad pública,<sup>4</sup> política de persecución penal estatal, consagración o afectación de garantías y derechos de los ciudadanos que impactan el proceso penal,<sup>5</sup> responsabilidad penal de los adolescentes, régimen penitenciario,<sup>6</sup> defensa de pueblos originarios y/o migrantes.

---

<sup>4</sup> Como ocurre con el ejercicio de facultades policiales y su regulación, entre ellos el control de identidad; o temas como el ejercicio ciudadano de facultades de detención.

<sup>5</sup> Por ejemplo, presunción de inocencia, derecho a guardar silencio, o derecho a una defensa técnica especializada.

<sup>6</sup> Por ejemplo, situación de la mujer privada de libertad.

7.- En definitiva, promovemos que la actual institucionalidad de Gobierno institucional, a cargo del Defensor Nacional, no se vea afectada.

## **B.- Sobre la integración del Consejo Superior de la Defensoría Penal Pública**

1.- En el evento que, se decida mantener la propuesta de crear un órgano directivo de gobierno para la Defensa Penal Pública ello, ahora, a propósito de su integración, nos merece serios reparos.

2.- Nos parece indispensable el revisar la composición del Consejo, toda vez que sus integrantes internos (**defensores y funcionarios**) constituyen la mayoría al interior del referido Consejo (**cuatro de siete**), lo que puede conllevar, en los hechos, que en las decisiones de gobierno institucional se hagan prevalecer los intereses o posiciones particulares de ésta mayoría por la sobre las consideraciones que debieran primar en un organismo técnico de defensa penal, como son: la consolidación, profundización y especialización del derecho a una defensa técnica, especializada, de alta calidad y oportuna; y la difusión, promoción y garantía de los derechos de los imputados.<sup>7</sup>

El riesgo advertido, se hace evidente si se considera que, al Consejo Superior le corresponderá, entre otras funciones: ***Determinar la política de gestión profesional de las y los funcionarios de la Defensoría Penal Pública; la evaluación y calificación de los funcionarios; la designación de autoridades relevantes de la institución como son el Defensor Nacional y los Defensores Regionales, o el ejercicio de las potestades disciplinarias.***<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> VVAA, CEJA- UAH, Maval, SpA, Santiago, 2021, p.15 se expresa a propósito de lo planteado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que teniendo en cuenta que el derecho a defensa es un derecho de la persona sometida a proceso no resultaría admisible que dicha defensa pudiese ser puesta en riesgo como resultado de una línea de mando o presiones de otros actores o poderes del Estado.

<sup>8</sup> A lo anterior debe agregarse que como permite la regulación propuesta, quienes integren como funcionarios de la institución el Consejo, podrán al culminar su periodo de servicio en él, de cuatro años, retomar sus labores como funcionarios o defensores al interior de la institución.

En la experiencia comparada Latinoamericana, en aquellos casos que se contempla un organismo colegiado de dirección de la Defensa Pública, se establece siempre una composición plural y con representación minoritaria de defensores y/o funcionarios de la institución. Así ocurre, por ejemplo, con el Instituto de la Defensa Penal Pública de Guatemala, que contempla como órgano directivo al Consejo del Instituto de la Defensa Pública Penal, que de sus cinco integrantes, sólo uno es de la institución<sup>9</sup>; o en el caso de la Oficina nacional de Defensa Pública de Republica Dominicana, que consagra entre sus órganos de dirección al Consejo nacional de la Defensa Pública Oficial, que de sus siete integrantes con derecho a voto, sólo dos son institucionales.<sup>10</sup>

3.- Considerar en la dirección y gobierno institucional, mayoritariamente, a personas que la integran como funcionarios, y que asumirán esas labores de gobierno de manera transitoria para luego retornar a sus funciones ordinarias en la institución, nos llevan a cuestionar adicionalmente, las bondades de su elección democrática, o por decirlo de otra manera “política”, en un organismo que dada su naturaleza y comportamiento histórico, es eminentemente técnico, garantizando el derecho de Defensa igualitaria a cualquier ciudadano sin consideración externa alguna, que no que no sea el concretizar la garantía del debido proceso de contar un defensor.

Los organismos que se espera sean esencialmente técnicos, objetivos e imparciales, como los del sector justicia deben institucionalmente resguardar los principios de objetividad, neutralidad, imparcialidad, no sólo como un requisito indispensable de su accionar cotidiano, sino también una demanda ciudadana respecto de su imagen institucional.

4.- Siendo la función de la defensoría, evidentemente, contra mayoritaria, resulta contradictorio consagrar su autonomía

---

<sup>9</sup> Art. 23 de la ley del Instituto de la Defensa Penal Pública de Guatemala.

<sup>10</sup> Artículo 15 de la Ley Servicio Nacional de Defensa Pública.

constitucional y establecer, al mismo tiempo, un gobierno colectivo de dirección, donde la representación del mundo político resultara relevante (**tres de siete integrantes**). En efecto, el espacio político es donde ordinariamente la función y opinión técnica de la institución resulta contra intuitiva o contradictoria con lo sustentado y defendido por el mundo político, que representa naturalmente el interés de sus electores y/o del gobierno de turno en materia de persecución penal o en temas de la denominada seguridad ciudadana.

5.- Establecer un órgano Colegiado de dirección, con un presidente, un director ejecutivo y además la figura del Defensor Nacional, originará dificultades en el control, rendición de cuentas y en definitiva en la determinación de las responsabilidades de los cargos de dirección. La propuesta difumina o diluye la responsabilidad de gobierno y dirección de la institución. Ello puede acrecentarse si además al interior del Consejo, sus miembros deciden burocráticamente dividir las áreas de preocupación y trabajo de sus integrantes.

6.- No se vislumbra con claridad la facultad del Defensor Nacional de representar a la Defensoría Penal Pública ante los órganos del Estado, con el hecho que sea el Consejo Superior de la Defensoría Penal Pública sea quien dirija el organismo. ¿Será su mandatario?, ¿Qué potestades concretas de gobierno institucional se le conceden?, ¿detendrá alguna facultad normativa?, ¿Sus actuaciones y decisiones estarán sujetas a ratificación del Consejo?

7.- Tampoco es posible visualizar y comprender en el modelo propuesto, la consagración de la figura del presidente del Consejo Superior de la Defensoría Penal Pública. ¿Cuáles son las áreas de su competencia?, ¿Cómo se compatibilizan o delimitan sus funciones con las del Defensor Nacional?, ¿no constituirá su instalación, más bien un riesgo de excesiva burocratización?



8.- La integración propuesta para el órgano directivo, denominado Consejo Superior de la Defensoría Penal Pública, degrada o afecta la autonomía constitucional que se consagra para la institución, al establecer un riesgo cierto, en dos sentidos, por un lado, la cooptación gremial y los intereses de agencia o corporativos que ello representa (**cuatro de siete integrantes**) y/o de cooptación política (**tres miembros elegidos por el Congreso Plurinacional**). El interés y norte de la acción de la Defensa Penal Pública son los intereses de sus representados, ningún otro.

### **III.- Opción para incrementar la participación del cuerpo social en la Defensoría Penal Pública.**

1.- Consideramos que la existencia de un órgano colegiado **asesor o consultivo** resulta una buena iniciativa, para apoyar la labor de dirección institucional que debe llevar adelante el Defensor Nacional.

2.- Un ente colegiado con integración plural y representación de estamentos relevantes de la sociedad civil vinculada a la protección de los derechos de imputados o personas en situaciones de vulnerabilidad relevantes, pueden contribuir con su visión a la determinación de los objetivos y propósitos de acción de la Defensoría Penal Pública.

3.- Un órgano colectivo de carácter consultivo y asesor, puede colaborar activamente en la elaboración de los perfiles de cargo tanto del Defensor Nacional, cómo de los Defensores Regionales; participar y/o proponer al Defensora Nacional, criterios de actuación o actividades que permitan alcanzar los objetivos institucionales; colaborar en la revisión permanente de los estándares de defensa técnica; dar su opinión sobre la necesidad de establecer unidades funcionales al interior de la institución, o de abarcar especializada áreas específicas de defensa; colaborar en la elaboración del presupuesto de la Institución; proponer mecanismo de control, entre otras funciones.

4.- La existencia de un órgano asesor o consultivo, de integración plural, colaboraría en impedir la burocratización institucional, o el que ella eventualmente, se centre en la determinación de objetivos concretos de acción y metas que representen un interés de agencia y no de los imputados y su defensa técnica.

5.- Los requerimientos que históricamente han demandado la protección de los derechos y garantías de los imputados y la defensa técnica especializada y de alta calidad de los ciudadanos, no son rígidos e inamovibles, sino que, por el contrario, evolucionan y se profundizan el tiempo, por lo que una mirada amplia e interdisciplinaria puede oxigenar y ayudar a la permanente y necesaria evolución institucional.

#### **IV.- Conclusión:**

La consagración de la autonomía constitucional constituye, el cumplimiento de un anhelo institucional, pero también se transforma en un enorme desafío para la institución, a fin de garantizar una defensa técnica, oportuna, y de alta calidad, considerando las particularidades del imputado o la materia sobre la que ella recaiga, es decir, la autonomía impone la obligación de consolidar la misión institucional que la Constitución y los tratados internacionales encomiendan a la defensa. Lo anterior supone la permanente revisión de los estándares de calidad de prestación del servicio, la implementación de mecanismos para favorecer la investigación propia de la defensa, propiciar las defensas activas probatoriamente y establecer eficientes y concretos mecanismos de control de la prestación del servicio de defensa penal, a fin de evitar, el riesgo de, que el fortalecimiento de la independencia y autonomía institucional, y funcional de los defensores, impacte negativamente en el ejercicio concreto de la función de defensa. En efecto, una plena independencia institucional, conlleva necesariamente una mayor responsabilidad y control en la calidad del servicio penal prestado y en el eficiente uso de los recursos que tal tarea demanda.

Estas consideraciones son, a nuestro juicio, las que deben ilustrar la discusión, en primer lugar, sobre la pertinencia de establecer o no un órgano de gobierno y dirección colectivo para la Defensoría Penal Pública por sobre la figura del Defensor Nacional y, en segundo lugar, sobre su posible integración, representación mayoritaria y funciones.