

Minuta AL / LMH

Autonomía Constitucional de la Defensoría Penal Pública¹

I.- INTRODUCCIÓN:

La Defensoría Penal Pública, es la institución encargada de la defensa pública penal en Chile. Se encuentra consagrada como un órgano de carácter descentralizado dentro de la administración del estado, conforme a lo prescrito en la Ley 19.718 del año 2001. El artículo primero de esta ley califica a la Defensoría Penal Pública como un servicio público, descentralizado funcionalmente y desconcentrado territorialmente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

La ley establece una relación de control y supervigilancia de la institución por parte del poder ejecutivo, que se materializa a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. No se trata entonces de un organismo autónomo, ya que no cuenta con facultades de autodeterminarse funcional y administrativamente, debido a su vinculación al Poder Ejecutivo.

En lo que se refiere a los servicios de defensa institucional, en el derecho comparado, es posible observar diversos modelos de ubicación institucional, pasando por servicios de defensa adscritos al Poder Judicial, al Ministerio Público, al Ejecutivo y otros organismos autónomos. Se ha dicho que esta falta de definición sobre la ubicación institucional del sistema de defensa penal pública es una manifestación de la debilidad de los sistemas de defensa en general, pues el debate sobre el punto ha tenido un desarrollo muy menor en comparación a lo que ha ocurrido con el Ministerio Público.

II.- FUNDAMENTOS PARA DOTAR DE AUTONOMIA CONSTITUCIONAL A LA DEFENSORIA PENAL PÚBLICA:

1.- Estatus de los órganos vinculados directamente con el funcionamiento del sistema de enjuiciamiento penal.

La Defensa Penal Pública, forma parte de una trilogía de órganos en torno a los cuales se organiza el funcionamiento de la persecución, defensa y adjudicación penal. El Ministerio Público como órgano encargado de la persecución del delito, posee el estatus de un ente de carácter autónomo y regulado

¹ Preparada por el asesor legislativo Leonardo Moreno H, tomando como referencias bibliográficas: VVAA.; Autonomía Constitucional de la Defensa Penal Pública; Núcleo Constitucional; Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado, Santiago; 2022; VVAA; Autonomía de la Defensoría Penal Pública; Defensoría Penal Pública Centro de Estudios de Justicia de las Américas CEJA Universidad Alberto Hurtado Santiago de Chile; 2021.; VVAA; Autonomía de la Defensa Penal Pública, fundamentos y estándares; Actualidad Penal; Doctrina Penal; Número 6; 2019, Editorial Pacifico; Lima; pp. 183-208.

constitucionalmente y la función jurisdiccional desarrollada por los tribunales de Garantía y de Juicio Oral en lo Penal, significaron una adecuación de esta función en la constitución.

El único órgano de la trilogía del proceso penal que no contó con un reconocimiento y regulación constitucional fue la Defensa Penal Pública. Es decir, desde una perspectiva simbólica y de posicionamientos institucional, la situación de la Defensa penal Pública es desmedrada frente a las otras instituciones.

Desde la perspectiva del ciudadano y de la validación de la institucionalidad de la defensa pública, es esencial que la población perciba que ésta se encuentra en una posición de autonomía e independencia tanto respecto de la administración central del Estado, del Poder Judicial y del Ministerio público, pues de lo contrario la percepción común es que la defensa prestada por la institución estará cooptada por intereses y posturas de las autoridades estatales encargadas de fijar la política criminal en materia de persecución penal.

2.- La naturaleza y características de la función y rol institucional dentro del proceso penal.

Dada la naturaleza de su función, de raigambre eminentemente técnica, orientada a garantizar al ciudadano el respeto de las garantías del debido proceso, y de su carácter contra mayoritario, esto es, que desde una perspectiva del sentido común ciudadano, desde la apreciación de los medios de comunicación e incluso desde la evaluación del mundo político, sus planteamientos, posiciones o estrategias no son habitualmente compartidas ni comprendidas en su dimensión de protección de los derechos y garantías del ciudadano, impone la necesidad de contar con una estructura lo suficientemente sólida, autónoma y dotada de una especialización e independencia fortalecida, para representar los intereses de los ciudadanos y ciudadanas que son sujeto de persecución criminal por parte del Estado, al tiempo de enfrentar las posiciones funcionales e intereses de los otros intervinientes en el sistema penal.

3.- La necesidad de reconocer y fortalecer su labor en el ejercicio de un control material sobre los órganos de la persecución penal.

La función de la Defensa Penal Pública presupone la capacidad de enfrentar en el marco del proceso penal, los intereses que la comunidad ha depositado en el persecutor, siendo esta última función la que cumplen tanto la Policía como órgano del Poder Ejecutivo y el Ministerio Público como órgano autónomo.

Además, debe en numerosas ocasiones hacer frente a pretensiones punitivas representadas por organismos que pertenecen al Poder Ejecutivo del cual ella es parte, como sucede en el caso de las querellas presentadas por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Ley de Seguridad del Estado; Ley Anti-Terrorista); e incluso le corresponde enfrentarse o plantear la posición de sus representados ante organismos relacionados administrativamente al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, como es el caso de Gendarmería de Chile y antiguamente, el Servicio Nacional de Menores.

Esta constatación corrobora la necesidad de situar a la Defensa Penal fuera del ámbito del Poder Ejecutivo y su esfera de control, asegurando un debido equilibrio con la institución encargada de la persecución penal.

Además, el reconocimiento de su autonomía institucional contribuirá a la paz social y a garantizar la seguridad jurídica, toda vez que la comunidad en general constatará ante la dictación de una sentencia condenatoria su legitimidad, toda vez que el acusado tuvo y pudo ejercer su derecho a defensa.

4.- Dada la función contraintuitiva o contra mayoritaria que desempeña la Defensoría Penal Pública, se requiere dotarla de un reconocimiento institucional que la blinde de influencia o presiones del poder político.

La intervención de la defensa pública en el proceso penal centrada exclusivamente en el resguardo de los intereses de sus representados por sobre cualquier otro interés, por muy legítimo que éste sea desde la perspectiva de las expectativas ciudadanas, mediáticas o de política criminal del estado, que estén presentes en un caso determinado, demandan que la Defensoría Penal goce de un estatus normativo que garantice o minimice cualquier posibilidad de influencia en su actuar.

El ejercicio de una defensa efectiva exige una concepción del derecho a defensa como parte integral del debido proceso, lo cual supone necesariamente no sólo dotar de independencia funcional a cada uno de los defensores y defensoras que prestan asesoría técnico jurídica día a día en las audiencias, sino también de proveer de la debida autonomía institucional al servicio del que forman parte

5.- Garantizar la posibilidad de que la Defensa Penal Pública pueda participar en el debate público y legislativo sobre políticas públicas referidas al sistema de enjuiciamiento criminal.

La Defensa Penal Pública, por la labor que desempeña, la experiencia institucional y la información que ha acumulado en el tiempo, se constituye en un órgano que, junto con representar los intereses judiciales de quienes son sujetos de persecución del Estado, es capaz de representar la visión, principios y fundamentos de las políticas públicas que deben ser promovidas para garantizar el debido proceso, los derechos y garantías de un proceso penal fundado en el principio de inocencia y las consecuencias y sanciones que deben existir frente a la condena errónea, o la arbitrariedad en la función de los órganos de persecución criminal.

Siendo la función de la Defensoría Pública contra mayoritaria, como se señaló anteriormente, resulta de suma importancia que la institución pueda participar de manera activa y sin limitaciones en los debates públicos y legislativos que se generen en torno al sistema de persecución penal. Las modificaciones que se pretendan introducir al proceso penal, al Código Penal o legislación especial vinculada a las áreas de servicio institucional, o el análisis y evaluación del funcionamiento de las instituciones vinculadas al sistema de persecución penal, deben efectuarse considerando todos los puntos de vista que esas temáticas generan, entre ella la de la Defensoría Penal Pública. No debe olvidarse que por ser un organismo que depende funcionalmente del Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia, puede ocurrir que sus posiciones sean mediatizadas por la misma entidad

antes de ser planteadas a la comunidad, a los medios de comunicación o las instancias legislativas. Es decir, la independencia y autonomía para emitir opiniones por parte de la Defensoría Penal Pública y en particular de su máxima autoridad el defensor nacional, dependen hoy de la comprensión del rol que tenga la autoridad política que dirija el Ministerio de Justicia y no de una cuestión derivada del diseño institucional de la defensoría, lo que demuestra la precariedad que puede tener lo que podríamos denominar “autonomía de hecho” con la que cuenta hoy la institución.

6.- Reconocer su rol en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

La institución debe estar en posición de litigarse contra el Estado por vulneraciones de derechos o garantías, ante el Sistema Interamericano o el Sistema Universal de Protección a los Derechos Humanos. En efecto, el uso arbitrario del *ius puniendi*, expresado en detenciones o encarcelamientos sin control o fundamento, el uso de mecanismos de tortura por las agencias policiales, las condenas erróneas, entre otros aspectos, suponen un potencial sistema de responsabilidades del Estado frente a las cuales la Defensa Penal tiene un deber de litigio que exige amplios niveles de autonomía como órgano extra poder y por tanto fuera del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial. Ello ha sido por lo demás demandado por los órganos del Sistema Interamericano como por la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEP).

7.- Fortalecer su operatividad financiera

La Defensa Penal debe contar con una estructura que le permita desarrollar funciones relevantes de investigación. Ello es sinónimo de contar con un sistema que permita la realización de investigaciones generales y ordinarias, conjuntamente con otras pericias altamente especializadas y calificadas. A lo anterior debemos añadir la necesidad de adaptarse a los requerimientos que la eficacia del funcionamiento del sistema de enjuiciamiento penal le imponga en el tiempo, como ha ocurrido con la implementación de los sistemas de defensa juvenil, penitenciaria o de programas especiales de defensa que reconocen la diversidad de sus usuarios.

En la actualidad el presupuesto de la Defensoría Penal Pública es debatido como una partida más del Ministerio de Justicia. En efecto, son los diversos servicios dependientes del referido Ministerio los que deben primero discutir con éste sus requerimientos presupuestarios dentro del presupuesto global, para luego plantearlo a través del mismo en la discusión presupuestaria pertinente ante el parlamento.

La obtención de la autonomía institucional, lejos de significar un posible desmedro en materia presupuestaria para la Defensoría Penal Pública, debiera permitir que ella esté en condiciones de proponer, debatir y obtener la aprobación de los recursos financieros indispensables para cumplir con el mandato de todo Estado de Derecho de garantizar el acceso a la justicia.

No olvidemos que, en la realidad de los países latinoamericanos, la subsidiaridad de la defensa pública frente a la defensa privada es una cuestión más bien retórica que real, pues la gran mayoría

de los ciudadanos que se ven enfrentados por el sistema de persecución penal carecen de los recursos económicos para proveerse un defensor privado.

8.- Nombramiento y remoción de sus autoridades, en especial del Defensor Nacional.

La designación de la máxima autoridad de la Defensoría Penal Pública, esto es el Defensor Nacional, corresponde al Ejecutivo de una terna propuesta por el Consejo de Alta Dirección Pública. En el caso de los jefes de las unidades de la Defensoría Nacional, ellos son seleccionados por el defensor nacional de una terna elaborada también conforme al sistema de Alta Dirección Pública. Por su lado, los Defensores Regionales, Jefes de Estudios Regionales y Directores administrativos Regionales son seleccionados por medio de concursos públicos organizados por la Defensoría Penal Pública, debiendo el defensor nacional elegir de una terna de candidatos idóneos. En todos estos casos, en mayor o menor medida atendida, la importancia del cargo o la ubicación geográfica en que deberá desempeñarse el designado, están o pueden estar sujetas a consultas u observaciones formuladas por la autoridad política de turno, a través del Ministerio de Justicia previa a su nombramiento.

El Defensor Nacional, es un funcionario de la exclusiva confianza del presidente de la República, por lo que éste puede removerlo de su cargo libremente. El mecanismo de remoción no parece el adecuado toda vez que la función de quien dirija la institución debe ser, entre otras, la de representar ante la comunidad toda los intereses de la institución, haciendo un permanente trabajo de difusión y promoción de la labor e intereses que cautela la institución, como son las garantías individuales.

9.- Fortalecer el carácter especializado de su función

El sistema penal es el área del derecho que resguarda los bienes jurídicos más relevantes para una comunidad, asociando en determinados casos para las transgresiones a sus normas, sanciones que van hasta la cadena perpetua efectiva en el sistema penal ordinario, pasando por la privación de libertad por períodos extensos para los ilícitos más graves. Lo anterior supone un diseño de prestación de servicios que logre satisfacer la excelencia en la calidad de quien asume la defensa, su preparación técnica, su capacidad de enfrentar al Estado persecutor, y a las funciones policiales para evitar la condena desproporcionada, injusta o exagerada y sobre todo lograr acreditar la ausencia de responsabilidad o la atenuación de la misma. En otras palabras, el sistema penal enfrenta un nivel de responsabilidad que no resulta comparable con los otros ordenes jurídicos.

Las atribuciones y roles que la Defensa Penal asume en un sistema acusatorio exigen contar con altos niveles de especialización, pues el proceso penal de naturaleza acusatoria y adversarial delega altos niveles de competencia y responsabilidad en los defensores y defensoras. La diversidad de ámbitos, roles y destrezas hace que la prestación de este servicio sea el más complejo del sistema jurídico.