INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, recaído en el proyecto de reforma constitucional, en primer trámite constitucional, sobre Defensoría Penal Pública, con carácter de autónoma.

BOLETÍN Nº 4.520-07

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informaros en general el proyecto de reforma constitucional de la suma, iniciado en Moción de la Honorable Senadora señora Soledad Alvear Valenzuela.

A una de las sesiones en que se discutió este asunto, asistió, además de los miembros de la Comisión, el Honorable Senador señor Kuschel.

Concurrieron, por la Defensoría Penal Pública, la entonces Defensora Nacional, señora Paula Vial; el Defensor Regional Metropolitano Norte, señor Leonardo Moreno; el Jefe del Departamento de Estudios, señor Gonzalo Medina; el Jefe de la Unidad de Asesoría Jurídica, señor Fernando Abarca, y la Jefa de Gabinete, señora Sandra Haro. Igualmente, participó, en su condición de ex Defensor Nacional, el abogado señor Rodrigo Quintana.

Por el Ministerio de Justicia, asistieron el Ministro, señor Teodoro Ribera, y el asesor señor Alejandro Soto. Asimismo, en una de las primeras sesiones, participó en entonces abogado asesor de dicha Secretaría de Estado, señor Rodrigo Zúñiga.

Por la Biblioteca del Congreso Nacional concurrió el analista señor Juan Pablo Cavada. Del mismo modo, participaron los señores Jorge Cash, asesor de la Honorable Senadora señora Alvear, y Juan Pablo Rodríguez, asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

- - -

Se deja constancia de que, pese a que se trata de una iniciativa de artículo único, vuestra Comisión la discutió y la aprobó solamente en general, de manera de posibilitar la presentación de las

indicaciones que resultaren procedentes. Asimismo, acordó sugerir a la Sala proceder en la misma forma.

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

El artículo único del proyecto de reforma constitucional en estudio contempla modificaciones vinculadas al Capítulo III de la Constitución Política de la República, sobre derechos y deberes constitucionales, por lo que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 127, inciso segundo, de la Carta Fundamental, para su aprobación requiere del voto conforme de las dos terceras partes de los señores Senadores en ejercicio.

OBJETIVO DE LA INICIATIVA

La iniciativa consagra en la Constitución Política de la República la Defensoría Penal Pública, otorgándole el carácter de organismo autónomo, con personalidad jurídica propia, encargado de proporcionar defensa penal a los imputados o acusados que carezcan de abogado, en la forma prevista por la ley. Prescribe, además, que una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de dicha entidad.

ANTECEDENTES

A.- Antecedentes jurídicos

Están relacionados con el proyecto los siguientes cuerpos normativos:

1.- Constitución Política de la República, particularmente su artículo 19, número 3º, que establece la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos de las personas.

2.- Ley Nº 19.718, que creó la Defensoría Penal Pública.

B.- Antecedentes de hecho

La Moción

Fundamentando la iniciativa, su autora señala que una de las ideas básicas de la Reforma Procesal Penal fue el establecimiento del principio conocido como de “igualdad de armas” entre los intervinientes en el

proceso. Explica que, sin embargo, desde el punto de vista de los diseños institucionales, la persecución penal quedó a cargo del Ministerio Público, institución que goza de autonomía constitucional, en tanto que la Defensoría Penal Pública se estableció como un servicio descentralizado, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia.

Indica que las reformas legales posteriores se han focalizado en la persecución penal, dando incluso competencias al Ministerio Público para realizar propuestas en materia de seguridad ciudadana. A su vez, la Defensoría Penal Pública se ha transformado en un actor relevante no sólo en la gestión de audiencias, sino también aportando los antecedentes necesarios para la discusión de políticas estatales en esta área.

Se refiere, a continuación, a las autonomías legales y a los servicios públicos descentralizados en nuestra doctrina. Expresa que la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado otorgó a todos los organismos de la Administración Pública reconocidos legalmente como autónomos, la categoría de servicios públicos descentralizados, es decir, no sometidos a jerarquía, sino tan solo a supervigilancia o tutela.

Informa que al tramitarse el proyecto de ley que creó la Defensoría Penal Pública, la Cámara de Diputados, durante el primer trámite constitucional, la definió como "un servicio público autónomo, descentralizado funcionalmente y desconcentrado territorialmente". Sin embargo, durante el segundo trámite constitucional, se eliminó el término "autónomo", señalándose que ello era innecesario dada la naturaleza de servicio público descentralizado que se le otorgaba. Se sostuvo que el concepto de autonomía "está reservado por la doctrina para aplicarlo con mayor propiedad a los organismos a quienes la Constitución Política les ha dado ese carácter". De ahí, entonces, que cada vez que el legislador utiliza la expresión "institución u organismo autónomo" se refiere a los servicios públicos descentralizados. Por ello, dicha calificación resultaba innecesaria.

De este modo, la Moción sostiene que establecer que un órgano de la Administración tiene autonomía a nivel legal no implica innovación alguna respecto de su calidad de servicio descentralizado, por cuanto las entidades realmente autónomas son aquellas a las cuales la Constitución les reconoce tal carácter.

Añade que, atendidas estas características, históricamente el legislador cada vez que ha querido limitar la intervención del jerarca de la Administración -el Presidente de la República- frente a los organismos descentralizados, ha hecho participar en el nombramiento o remoción de su jefe superior al Senado. Es lo que sucede con el Servicio Electoral, el Consejo Nacional de Televisión o la Empresa Televisión Nacional de Chile.

Hace presente que, en el caso de la Defensoría Penal Pública, la Cámara de Diputados contempló, en primer trámite constitucional, un mecanismo de neutralización en el nombramiento y remoción del Defensor Nacional, estableciendo que éste sería nombrado por el Presidente de la República, que sería removido con acuerdo del Senado y que duraría en su cargo por un lapso de diez años. Sin embargo, en el Senado se suprimió dicho período y también el mecanismo de remoción ya señalado. La razón que se esgrimió para ello fue que si este organismo era un servicio público descentralizado que formaría parte de los cuadros orgánicos de la Administración del Estado, su autoridad superior debía ser nombrada y removida en conformidad a las reglas generales aplicables a los jefes superiores de estos servicios, es decir, como funcionario de la exclusiva confianza del Primer Mandatario.

Afirma que, por lo anterior, definir la Defensoría Penal Pública como organismo autónomo a nivel legal la deja en una situación idéntica a la actual, es decir, como un servicio público descentralizado.

A continuación, la Moción se refiere a las autonomías constitucionales. Explica que la Constitución Política de 1980 estableció una nueva categoría de órganos públicos y, en consecuencia, un nuevo sistema de organización administrativa, conocido como “las autonomías”. Este estatuto se aplicó a los órganos de rango constitucional que la misma Carta Fundamental creó con esas características, como una categoría diametralmente distinta de las antiguas entidades autónomas, que son los actuales servicios públicos descentralizados.

Dichos servicios autónomos escapan a la línea jerárquica y no admiten sobre ellos el ejercicio de facultades de supervigilancia o tutela. Además, se autodeterminan funcional y administrativamente y sus directivos son autoridades inamovibles. Así, se ha dado origen a lo que en propiedad se denomina “acentralización”. Se ha dicho que son “acentralizadas” las organizaciones públicas que no dependen del Gobierno y que no se relacionan con éste por un vínculo de supervigilancia o tutela. Se hallan, por ende, en un plano de extraordinaria independencia jurídica, tengan o no personalidad jurídica propia, siendo la autodeterminación el efecto de dicha autonomía.

Explica, enseguida, que las definiciones conceptuales recién señaladas han sido consideradas por el Parlamento al debatir cuestiones relativas a la autonomía constitucional de determinados órganos. Es el caso de las leyes de reforma constitucional N° 19.097, de 1991, sobre Gobierno y Administración Regional y Provincial y Administración Comunal, y N° 19.519, de 1997, que creó el Ministerio Público.

Hace presente que esta última agregó un nuevo Capítulo a la Constitución Política de la República, denominado Ministerio Público, estableciendo esta institución como un órgano constitucionalmente autónomo. Según consta en el respectivo informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, de 8 de abril de 1997, la autonomía es "la potestad para dirigirse a sí mismo, sin intervención de terceros; ella tiene una dimensión funcional, consistente en el libre y expedito cumplimiento de las funciones otorgadas, y una operativa que hace cumplir las decisiones adoptadas". En definitiva, "la autonomía hace referencia a la libertad de acción respecto del entorno social y político en que se inserta el organismo".

Informa que, en este contexto, la autonomía se ejerce respecto de las funciones y atribuciones que encomienda la Constitución a cada uno de los órganos que tengan ese carácter. En efecto, por ejemplo, el control preventivo de los actos administrativos que la Contraloría realiza lo efectúa sin control de otro ente; por otra parte, nadie puede intervenir en las actividades financieras que desarrolla el Banco Central. Colige que un elemento es, entonces, la autonomía del organismo y otro, el ejercicio exclusivo de su competencia, pero el ejercicio independiente de esta última es el núcleo de dicha autonomía. Agrega que nadie puede dirigir, planificar o coordinar a estas instituciones, sino ellas mismas, de acuerdo a las funciones que la Constitución les entrega. De este modo, para definir el ámbito de su inmunidad constitucional o su autonomía, se debe atender a las funciones y atribuciones que la Carta Fundamental les ha encomendado.

Refiriéndose a la autonomía constitucional en materia de defensa jurídica, señala que ella jamás formó parte de las prioridades que tuvo el Ejecutivo al estudiarse la reforma constitucional que creó el Ministerio Público. Hace presente que la Constitución Política establece el derecho a la defensa jurídica y la prohibición de que alguna autoridad o individuo impida, restrinja o perturbe la debida intervención del letrado si ella fuere requerida. Asimismo, establece un mandato para el legislador, en orden a arbitrar los medios para otorgar asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismos.

De este modo, prosigue, la existencia de la Defensoría Penal Pública no encuentra su finalidad en la prestación asistencial que el Estado hace a los ciudadanos, sino en la necesidad de que aquellos en contra de quienes se inicia una persecución penal cuenten con una defensa efectiva, es decir, sean representados por letrados que los asistan en el real ejercicio de sus derechos y garantías, independientemente de su capacidad económica. Siendo, entonces, la finalidad de la Defensoría Penal Pública permitir que se haga efectiva la garantía constitucional de la defensa, ella representa un mecanismo de equilibrio y contrarresta la persecución penal que se encuentra a cargo de un órgano autónomo que tiene facultades únicas, privativas y excluyentes.

Por otra parte, señala que la representación de intereses contra la persecución penal deja a la Defensoría en una situación difícil desde el punto de vista institucional, que exige desvincular las decisiones técnicas de las respectivas oportunidades políticas. Por ello, la única manera de lograr estas pretensiones es reconocer su autonomía constitucional.

Manifiesta que si las decisiones que adopte la Defensoría tienen fuerte incidencia en el disfrute de los derechos de los ciudadanos frente al poder punitivo estatal, el establecimiento de autonomías institucionales busca establecer compromisos de estabilidad y determinación de políticas públicas asociadas a la asistencia legal. Afirma que, en la medida en que determinadas instituciones claves en el sistema constitucional y legal sean independientes de las necesidades del Gobierno, se elimina el sesgo que pueden representar los respectivos signos políticos. Por otra parte, si el horizonte de planeamiento de la Defensoría es mayor, también lo será la probabilidad de que pueda implementar soluciones eficientes y adecuadas frente a la persecución penal.

Por las razones expuestas, considera necesario asegurar la autonomía constitucional de la Defensoría Penal Pública, introduciendo la correspondiente modificación en la Carta Fundamental, propósito al cual se orienta la Moción que ha presentado a tramitación.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

La Presidenta de la Comisión, Honorable Senadora señora Alvear, dio inicio a la discusión en general de la iniciativa, explicando los objetivos de la misma, de los cuales se ha dado cuenta precedentemente.

Hizo presente, además, que cuando se discutió el diseño de la Reforma Procesal Penal, se pensó en una Defensoría Penal Pública como institución autónoma, pero que, sin embargo, la solución institucional que en definitiva se consagró en la ley no correspondió a la autonomía que originalmente se había concebido. De este modo, la autonomía que hoy consagra la ley Nº 19.718 no permite desvincular a esta institución de las decisiones y oportunidades políticas del Gobierno de turno.

Expresó que por tales razones, había considerado necesario presentar a tramitación legislativa la iniciativa en estudio, la cual persigue justamente consagrar a nivel constitucional la Defensoría Penal Pública como un organismo autónomo, con personalidad jurídica propia, que

se encargará de proporcionar defensa penal a los imputados o acusados que carezcan de abogado. Explicó que la Moción prevé también que una ley orgánica constitucional determinará la organización y las atribuciones de este organismo.

Enseguida, ofreció la palabra **a la entonces Defensora Nacional, señora Paula Vial.**

La señora Vial agradeció la invitación e inició su presentación señalando que compartía la idea matriz del proyecto, pues la autonomía constitucional de la referida institución es una aspiración y una necesidad para lograr el equilibrio con los demás actores que intervienen en el sistema procesal penal, en especial con el Ministerio Público, el cual tiene rango de órgano constitucional.

Expresó que el diseño institucional original, que contemplaba la autonomía de la Defensoría en la ley, resulta, en la actualidad, insuficiente. Agregó que, a la luz de la experiencia del nuevo sistema, parece necesario que los dos actores principales del sistema sean iguales en jerarquía e independencia.

Indicó que el hecho de que la Defensoría Penal no sea completamente autónoma ofrece la posibilidad de ser intervenida a raíz de la aplicación de políticas públicas emprendidas por el Ministerio de Justicia, respecto del cual no tiene contrapeso político alguno.

Añadió que, para efectos presupuestarios, la Defensoría integra el Ministerio de Justicia y presenta sus necesidades en conjunto con otros servicios sujetos a la misma Secretaría de Estado, la cual es, en definitiva, la que decide las prioridades para el acceso a los fondos públicos.

Hizo notar que también debe tenerse presente que la actual dependencia de la Defensoría respecto del Ejecutivo podría generar problemas de índole política en relación con la representación de determinados imputados.

Por otra parte, observó que el gozar de autonomía constitucional no implica que no haya sistemas de control, como es el caso de la obligación de rendir cuentas públicas, de la aplicación de sistemas internos de control y de la discusión presupuestaria anual que se desarrolla en el seno del Parlamento.

Concluyó su presentación señalando que la defensa penal no debe entenderse como una política asistencial del Estado, sino como un derecho que la Carta Fundamental reconoce a las personas.

El Honorable Senador señor Larraín, don Hernán, manifestó que al debatirse la Reforma Procesal Penal, se planteó la necesidad de establecer un criterio de equilibrio entre el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública. Ese debate, sin embargo, dio lugar a la ley que actualmente rige a esta última institución y a la elevación a órgano constitucional del Ministerio Público.

Informó que comparte la necesidad de conferir a la Defensoría Penal Pública rango constitucional, de manera de hacer operativa la garantía que establece el párrafo tercero del numeral 3° del artículo 19 de la Constitución Política de la República, que establece que es obligación del Estado arbitrar los medios para otorgar asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismos.

Sobre el particular, mencionó el proyecto de reforma constitucional sobre defensoría de las víctimas, que en ese entonces se encontraba en trámite legislativo. Indicó que al debatirse dicha iniciativa, se revisó, entre otras cosas, el lugar dentro de la Carta Fundamental en que debía incorporarse ese tipo de instituciones, acordándose, en el primer trámite constitucional, ubicar dicha reforma en el artículo 83 de la Constitución Política de la República, a continuación de la norma que establece el derecho de las víctimas a la acción penal.

Teniendo en consideración lo anterior, estimó que podría ser conveniente contemplar, a continuación de la reforma antes indicada, la proposición contenida en esta Moción. De esta manera, añadió, en el mismo artículo 83 de la Constitución Política de la República quedaría establecido, en primer lugar, el Ministerio Público con todas sus atribuciones, a continuación la Defensoría de las Víctimas aprobada por el Senado y, luego, con el mismo carácter, la Defensoría Penal Pública.

Hizo notar, además, que esta opción permitiría aprobar la reforma constitucional propuesta con el voto favorable de las tres quintas partes de los señores Senadores en ejercicio.

La Presidenta de la Comisión, Honorable Senadora señora Alvear, consideró válida la discusión en torno a la ubicación de la reforma que se plantea dentro de la Carta Fundamental. Sin embargo, prefirió que la misma forme parte del Capítulo III, que regula las garantías constitucionales, entre las cuales se cuenta el derecho a defensa jurídica. Además, consideró que la situación del imputado, la víctima y el Ministerio Público es distinta y que por eso las respectivas normas ameritan una ubicación diferente dentro de la Constitución.

El Honorable Senador señor Chadwick recordó que la autonomía de la Defensoría Penal Pública fue un tema tratado exhaustivamente durante la discusión de la Reforma Procesal Penal.

Señaló que a diez años de la instauración del nuevo sistema procesal penal, la institución mejor evaluada entre los actores que lo integran es, precisamente, la Defensoría Penal Pública. Expresó que la opinión ciudadana es, en general, positiva; que los fiscales del Ministerio Público la enfrentan con respeto, y que el hecho de que esté estructurada como servicio público descentralizado no ha hecho mella en esta buena gestión ni ha implicado injerencias indebidas de las esferas políticas cuando la Defensoría ha emprendido la representación de imputados que se encuentran en situaciones públicas delicadas.

Hizo presente que su parecer es algo distinto al bosquejado por la señora Defensora Nacional, pues si bien el tenor literal del párrafo tercero del número 3º del artículo 19 indica que la ley arbitrará los medios para otorgar asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismos, de ello no se desprende, obligatoriamente, que exista en nuestra Carta Fundamental un derecho a la defensa jurídica gratuita y menos que esa prestación deba proporcionarse a través de un modelo institucional dado.

Expresó que lo que la Constitución Política de la República literalmente garantiza es que ninguna persona sea impedida, restringida o perturbada en el ejercicio de su derecho a la debida intervención de un letrado cuando así lo requiera, y para los casos en que esa intervención no pueda ser financiada por la persona que lo necesite, se indica que el legislador arbitrará los medios necesarios para que la persona acceda a la defensa, de la misma forma que lo hará para que las personas gocen otros derechos, como es la salud, la educación o una vivienda digna.

Ello no implica, puntualizó, un derecho automático y garantizado a recibir una prestación de servicios bajo condiciones de gratuidad y menos que esa prestación deba ser proporcionada por una institución pública, porque, tal como en el caso de la educación y la vivienda, el acceso a la justicia puede hacerse mediante empresas privadas licitadas o, incluso, a través de un *voucher* que permita al beneficiado contratar al letrado que estime conveniente, siendo todos estos sistemas igualmente acordes con la Carta Fundamental.

Sostuvo que la autonomía constitucional en ningún caso dejaría a la Defensoría Penal Pública fuera del sistema general de asignación presupuestaria. Indicó que, siendo o no autónoma, igual deberá someterse a los procedimientos ordinarios para lograr la aprobación de su estimación de presupuesto. Desde esta óptica financiera, añadió, la única libertad que ganará es la libre reasignación interna de los fondos generales ya aprobados.

Aseveró que el avance efectivo que se lograría con la autonomía constitucional es que la Defensoría Penal Pública evitará riesgos latentes de sufrir interferencias políticas, aunque puntualizó que tales riesgos no se han manifestado en los últimos diez años.

Enseguida, indicó que el Ministerio Público ejerce su autonomía constitucional desarrollando políticas criminales propias, que dan preferencia a la persecución de determinados delitos por sobre otros y que estas decisiones las toma el Fiscal Nacional con independencia de otra autoridad. Opinó que un efecto similar se podría obtener con la autonomía constitucional de la Defensoría Penal Pública, la que podría determinar, de manera independiente, la política de defensa general de los imputados, sin que intervenga en esa definición, como hoy lo hace, el Ministro de Justicia.

Concluyó que esta posibilidad hace preferible la autonomía constitucional de la Defensoría Penal Pública, aunque no debe perderse de vista que si así se define, es a todo evento inevitable que en la designación del Defensor Nacional participe el poder político.

El Honorable Senador señor Walker, don Patricio, consideró necesario establecer una simetría entre la autonomía del Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública, de manera que exista igual nivel de independencia de las dos instituciones. Esta apreciación, dijo, no invalida el buen desempeño que ha tenido la Defensoría en los últimos años y por ello abogó por la aprobación de la iniciativa en estudio.

Hizo notar que desde el punto de vista de la técnica constitucional, una reforma de este tipo queda mejor ubicada en el numeral 3° del artículo 19. Aun cuando coincidió con lo expresado por el Honorable Senador señor Chadwick en orden a que la Constitución Política de la República no establece un derecho automático a la defensa judicial gratuita, señaló que existe algo muy parecido cuando la Ley Suprema ordena al legislador arbitrar los medios necesarios para asegurar la defensa a quienes no puedan costeársela por sí mismos, lo que no constituye una mera recomendación, sino un derecho que es exigible.

El Honorable Senador señor Espina indicó que cuando el sistema procesal inquisitorio comenzó a ser cuestionado, se discutió, se diseñó y finalmente se aprobó un nuevo sistema sobre la base de una autoridad pública que investigaría los hechos que revistieran caracteres de delito y la responsabilidad de las personas que aparecieran involucradas en ellos. Esta autoridad sería independiente de los tribunales, respecto de los cuales se estableció una instancia de control de la actividad del investigador, para asegurar que se respetaran las garantías constitucionales de los investigados, y otra instancia encargada de fallar una vez que ese investigador hubiera recabado antecedentes suficientes para sustentar su acusación.

Explicó que, en este esquema, hay varias personas involucradas. Por un lado están los imputados, contra los cuales se dirige la acción punitiva. Estos imputados tienen garantizado, por la Constitución Política de la República, el acceso a una defensa solventada por el Estado, lo que es razonable teniendo en consideración que en contra de ellos actúa una institución estatal, como es el Ministerio Público, que dispone de los recursos necesarios para efectuar la persecución penal.

Agregó que en dicho esquema también están involucradas las víctimas, las que no reciben atención especial de ninguna institución porque el Ministerio Público defiende el interés general según la política de persecución criminal que implemente el Fiscal Nacional. Además, sostuvo que este interés general puede ser distinto e incluso contrapuesto al de las víctimas involucradas en un delito determinado.

Hizo presente que para superar esa grave falencia, a finales del año 2007 el Ejecutivo y Parlamentarios representantes de todos los partidos políticos con participación en el Congreso Nacional en ese entonces firmaron un Acuerdo Político Legislativo en materia de Seguridad Ciudadana, que contiene una nómina de reformas constitucionales y legales tendientes a mejorar la situación de la seguridad pública y un calendario tentativo para la discusión y despacho de esas iniciativas.

Recordó que, entre ellas, se contempló una reforma constitucional que establecía una Defensoría de las Víctimas. Añadió que el Senado despachó esa iniciativa y la envió a la Cámara de Diputados para el segundo trámite constitucional en el mes de mayo del año 2008. Planteó la conveniencia de esperar que la tramitación de esa iniciativa avanzara antes de dar curso al estudio del proyecto de reforma constitucional en estudio.

En todo caso, coincidió con los planteamientos de la Moción en discusión, en atención a que, a su juicio, la Defensoría Penal Pública debería gozar de un grado de autonomía constitucional igual al que hoy ostenta el Ministerio Público.

Agregó que procedería, además, establecer un estatuto que regule las responsabilidades que derivarán del mal ejercicio de la defensa en juicio, lo que también habría que hacer para contrarrestar las malas prácticas en que puedan incurrir el Ministerio Público y los tribunales llamados a conocer los procesos penales.

La Presidenta de la Comisión, Honorable Senadora señora Alvear, recordó que el diseño del presupuesto anual de la Defensoría Penal Pública se realiza en el Ministerio de Justicia en conjunto

con los demás servicios públicos que dependen de esa Secretaría de Estado, por lo que el Ministerio de Justicia actúa como una especie de filtro político en la asignación de los respectivos recursos.

En otro orden de cosas, indicó que el Acuerdo Político Legislativo en materia de Seguridad Ciudadana mencionado por el Honorable Senador señor Espina hace referencia a distintos temas, que ofrecen un grado diverso de complejidad y que no requieren ni permiten, necesariamente, un avance legislativo simultáneo. Manifestó que cada una de las iniciativas que allí se contemplan y también la que ahora está en discusión, deben ser analizadas en su propio mérito. Por ello, no fue partidaria de condicionar el despacho de esta última a los avances que tengan las otras.

El Honorable Senador señor Larraín, don Hernán, señaló que aun cuando hoy existe una Defensoría Penal Pública que funciona bien, las víctimas de delitos violentos esperan la creación de una institucionalidad que las acoja.

Refieriéndose al proyecto en discusión, expresó que procedería especificar si lo que se desea es establecer la Defensoría Penal Pública como un órgano constitucionalmente autónomo o si, además, se pretende revisar su estructura institucional, aspecto que debería ser considerado por el Ejecutivo en atención a que involucraría materias de su iniciativa exclusiva.

En una sesión posterior, hizo uso de la palabra **el señor Rodrigo Quintana, ex Defensor Penal Público y actual Consejero del Consejo de Defensa del Estado.**

El señor Quintana señaló que desempeñó el cargo de Defensor Nacional entre los años 2002 y 2006 y que, en esa época, el tema de la autonomía constitucional de la institución ya se promovía insistentemente.

Recordó que la Defensoría Penal Pública se creó en el año 2001, cuando la Reforma Procesal Penal ya estaba en marcha. Agregó que con anterioridad a ese año, para hacer frente al nuevo sistema de enjuiciamiento penal, se había implementado dentro del Ministerio de Justicia un programa para encarar los requerimientos de defensa procesal penal que derivaban del nuevo sistema.

Hizo presente que la tramitación de la ley que creó la institución estuvo sujeta a una urgencia mayor, consistente en la necesidad de institucionalizar rápidamente la prestación de servicios de defensa jurídica para los imputados, pues este era un requisito esencial para que el nuevo sistema funcionara. Añadió que, en ese clima, fue imposible

debatir un cariz más autónomo para la nueva organización, porque ello habría requerido una reforma constitucional y, en ese momento, los plazos apremiaban.

Manifestó que en el período en que se desempeñó como Defensor Nacional gozó de un grado importante de autonomía en materia de organización interna de la nueva institución, e incluso tuvo el espacio necesario para disentir públicamente de las políticas llevadas a cabo por el Ministerio de Justicia de la época en materias penales. Sin embargo, observó que esa manera autónoma de proceder se debió a la forma como las autoridades de entonces entendieron sus roles en el ámbito relativo a la defensa penal y no a una característica propia del diseño institucional.

Explicó que, luego, el segundo Defensor Nacional nominado, el señor Eduardo Sepúlveda, tuvo diferencias de opiniones con el Ministro de Justicia de la época, señor Isidro Solís, que terminaron en la prohibición de que la Defensoría Penal Pública participara, en forma autónoma, en los debates parlamentarios y que incluso opinara sobre las políticas públicas referidas a su ámbito de competencia. Este hecho, dijo, reveló el riesgo de intervención política a que está expuesta la institución.

Sostuvo que el propósito de la Defensoría Penal Pública es representar al imputado que lo requiera y que para cumplirlo, se pensó que esta prestación debería emular el modelo de relación privada tradicional que existe entre el abogado y su cliente, dejando de lado en ello cualquier visión institucional. Por lo anterior, opinó que debía evitarse cualquier tipo de dependencia institucional, razón por la cual la autonomía constitucional de la Defensoría es un objetivo positivo, deseable y, a la vez, necesario.

Opinó que la redacción de esta reforma constitucional, al establecer que habrá una Defensoría Penal Pública con carácter autónomo y que una ley orgánica constitucional regulará su organización y atribuciones, hará imprescindible revisar la orgánica actual de dicha institución para adecuarla a ese nuevo cariz constitucional.

Afirmó, finalmente, que la idea de la autonomía constitucional es una necesidad institucional de la Defensoría Penal Pública, en atención a que hoy las partes del juicio penal están equiparadas en las audiencias judiciales, mas no en su correlato institucional.

La señora Vial sostuvo que hay algunas dudas sobre las características de la defensa penal chilena, que deben ser despejadas.

En primer lugar, señaló que el servicio de representación judicial que presta el Estado no es universal ni gratuito.

Observó que la primera preferencia para la representación de un imputado la tiene su abogado de confianza y, supletoriamente, el defensor nombrado por el Estado. Además, observó que los servicios prestados están valorados en un arancel que se cobra a los representados que están en situación económica de afrontarlos, aunque, reconoció, por las características del sistema social chileno, la gran mayoría de los imputados queda exento de pago.

En segundo lugar, hizo notar que el derecho a defensa no constituye una prestación asistencial, sino un derecho constitucional garantizado para todos los habitantes de la República en el artículo 19, número 3°, de la Constitución Política.

Por otra parte, sostuvo que la existencia de la Defensoría Penal Pública es una garantía de continuidad y eficiencia del sistema procesal penal.

Informó que para el caso de aprobarse la reforma constitucional en estudio, se ha pensado en algunas líneas matrices para el diseño institucional posterior, que parte por un sistema especial de nominación del Defensor Nacional. Este sistema considera que dicho funcionario sea nominado por el Presidente de la República y ratificado por el Senado y que en su remoción proceda la vía de la acusación constitucional por notable abandono de deberes. A nivel regional, agregó, se ha visualizado la posibilidad de contar con Defensores Regionales relacionados jerárquicamente con el Defensor Nacional, que tengan responsabilidad política en el desempeño de sus cargos, lo que les impondría un carácter dual, por un lado técnico y por otro, político. Señaló que estos sistemas de nominación y dependencia permitirían garantizar la continuidad en el cargo de las altas jefaturas de la institución, lo que evitaría intromisiones políticas futuras.

Informó que, en este diseño orgánico, también se ha contemplado la posibilidad de ampliar el ámbito de acción de la defensa a los tribunales internacionales de derechos humanos a los que requieran acudir los imputados, así como el establecimiento de controles financieros y de gestión, tanto internos como externos.

Expresó que ha habido intervención de las autoridades del Ministerio de Justicia en informes que se han solicitado a la Defensoría durante la tramitación de proyectos de ley relativos a aumentos de dotación de fiscales del Ministerio Público y jueces penales, a la modificación de las plantas de Gendarmería y también en relación con el ya aludido proyecto de reforma constitucional sobre defensoría de las víctimas. Además, la Defensoría ha estado excluida de las discusiones internas del Ministerio de Justicia relativas a los incidentes con los centros de detención de menores en el sur de Chile, que terminaron con internos fallecidos; a la

situación de crisis carcelaria y a los efectos de los cambios de las políticas de persecución criminal que ha llevado a cabo el Ministerio Público.

Observó que la ley establece la obligación de prestar asistencia jurídica a los imputados incluso después que son condenados y hasta el cumplimiento efectivo de la pena impuesta, y que también contempla una prestación de defensa especializada para los menores de edad que infrinjan la normativa penal. Sostuvo que estas prestaciones no han sido provistas a cabalidad, a causa de las priorizaciones internas en la asignación de recursos públicos que ha hecho el Ministerio de Justicia.

El Honorable Senador señor Espina consultó sobre la forma en que opera la prestación de servicios de representación judicial que hace la Defensoría Penal Pública.

La señora Vial explicó que en Chile se ha instaurado un sistema mixto que ha sido muy exitoso. Éste comprende ciento cuarenta y cinco defensores de planta contratados a jornada completa para los requerimientos generales de la institución y cincuenta defensores especializados a honorarios, también contratados a jornada completa, que son destinados exclusivamente a la defensa de menores imputados según la ley que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal. Expresó que estos ciento noventa y cinco defensores funcionarios son la columna vertebral del sistema que garantiza la provisión de defensa a nivel nacional.

Además, informó que hay trescientos cincuenta defensores licitados a lo largo del país, sujetos a las mismas funciones, controles y responsabilidades que los defensores funcionarios. Puntualizó que estos defensores son nombrados por un plazo de tres años, según un cálculo de proyección de demanda por cada zona del país, y que quienes se adjudican la licitación reciben un pago por causa terminada que promedia los sesenta y cinco mil pesos.

Señaló que con este esquema, la Defensoría Penal Pública se hace cargo de trescientos veinte mil imputados en promedio cada año, de los cuales ciento cincuenta mil son absorbidos por los defensores licitados y el resto, por los defensores funcionarios. Por otro lado, aproximadamente el 10% de los ingresos corresponden a casos de imputados menores de edad, que son representados por los cincuenta defensores contratados a honorarios por la Defensoría.

Esta distribución, indicó, permite que cada defensor licitado atienda al año a cerca de cuatrocientos cincuenta imputados y que cada defensor funcionario atienda, en el mismo plazo, entre mil a mil quinientos imputados. Indicó que estos números pueden parecer

altos, pero que la distribución de casos demuestra que cerca del 55% de los juicios terminan en la primera audiencia y que menos del 5% llega al juicio oral. Lo anterior aliviana la carga de trabajo, la que, aun así, es demasiado alta en el caso de los defensores funcionarios.

Añadió que está en estudio un sistema nuevo de licitación en el que no se pague por causa, sino que se haga responsable a cada defensor licitado de un porcentaje total de los casos por año en una localidad determinada, a cambio de una suma total fija. Este cálculo se haría sobre la base de la demanda estimada y tiene, en todo caso, topes máximos, lo que garantiza, a todo evento, la defensa judicial de los imputados que la requieran. Señaló que esta fórmula permitirá descomprimir la situación actual de los defensores funcionarios y evitará posibles déficit de calidad en la prestación judicial que otorguen esos profesionales.

El Honorable Senador señor Espina consultó, enseguida, qué tipo de instituciones se han adjudicado la licitación de defensoría.

La señora Vial explicó que la mayor parte de los adjudicatarios son personas naturales. Dijo que excepcionalmente se han interesado algunas instituciones, entre las que destacan algunas universidades. Agregó que en Santiago, el servicio está concentrado en quince empresas de abogados, pero que en general los estudios tradicionales de la capital no han demostrado interés porque el tipo de servicios que deben prestarse no corresponde al perfil de sus clientes.

El Honorable Senador señor Chadwick observó que, no obstante lo señalado precedentemente, la autonomía de un órgano público no requiere necesariamente de una modificación constitucional. Hizo presente que tal como ocurrió con la ley que creó el Consejo de la Transparencia y la que estableció el Instituto Nacional de Derechos Humanos, mediante una norma aprobada con quórum orgánico constitucional se puede establecer una excepción al régimen jerárquico general que establece la Ley Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración Pública.

Agregó que la decisión de establecer el Ministerio Público en la Constitución Política de la República no se debió a razones relativas a su autonomía, sino a que durante la discusión parlamentaria se concluyó que las actividades investigativas de los ilícitos penales que realiza esa institución podrían quedar enmarcadas dentro del concepto de jurisdicción, que abarca las funciones de conocer los hechos, fallar y hacer cumplir lo juzgado. Por ello, se estimó que había que instaurarlo en la Carta Fundamental para que su ámbito de acción no colisionara con las normas constitucionales concernientes a los tribunales de justicia.

Por otra parte, indicó que las funciones del Ministerio Público no son simétricas a las de la Defensoría. Explicó que el primero debe esclarecer la verdad de lo ocurrido cuando se han producido hechos que revisten caracteres de delito, perseguir a los culpables y proteger a las víctimas. La segunda, en cambio, se limita a representar al imputado.

Expresó, a continuación, que algo esencial es mantener incólume y protegida la relación abogado-cliente que hasta el momento ha logrado la Defensoría. Ello, destacó, requiere medidas que refuercen la autonomía interna del abogado asignado, antes que autonomías constitucionales.

Finalmente, consultó sobre quién toma la decisión de pasar un asunto a juicio oral, someterlo al procedimiento abreviado o acordar alguna salida alternativa.

La señora Vial informó que en estas materias siempre prima la decisión del imputado.

El Honorable Senador señor Chadwick preguntó, entonces, cómo logra la Defensoría controlar el uso de sus recursos profesionales si es el imputado quien toma la decisión de ir a un juicio oral en vez de someter el asunto a un procedimiento abreviado o acordar alguna salida alternativa.

La señora Vial respondió que, además de la voluntad del imputado, también influye el tipo de causa de que se trate, la circunstancia de si el imputado es o no reincidente y las características del tipo penal involucrado. Además, señaló, se ha estabilizado en el tiempo la razón entre el tipo de causa y la salida alternativa que en definitiva se dicta. Por lo anterior, dijo, en la práctica el efecto de la voluntad del imputado es bastante marginal en el trabajo total que desarrolla la Defensoría.

Agregó que es mucho más relevante, para efectos de la determinación de la cantidad total de causas que pasan a juicio oral, la política que el Ministerio Público siga respecto de la persecución penal. Sobre el particular, anotó que, en el pasado, ciertos cambios de determinados fiscales regionales han impuesto modificaciones significativas en las cargas de trabajo que ha debido enfrentar la Defensoría en la correspondiente región.

El señor Quintana señaló que mientras desempeñó el cargo de Defensor Nacional, supo de casos en que los imputados solicitaron la interposición de recursos improcedentes contra una sentencia que les perjudicaba. En esas situaciones, el defensor designado dio a conocer su opinión profesional al imputado, pero, en definitiva, fue éste quien determinó cómo proceder.

Añadió que una característica propia del nuevo sistema de enjuiciamiento penal es la gran cantidad de estadística precisa que éste genera, que a la larga ha mostrado cómo el resultado del sistema se ha estabilizado, ya que en números totales por año la proporción entre los distintos delitos sometidos al proceso penal es similar y la cantidad total de afectados, tanto víctimas como imputados, también es parecida. Esto permite, indicó, planificar las cargas de trabajo y las demandas esperadas.

En otro orden de consideraciones, expresó que el sistema de licitación y de asignación de causas entre defensores no tiene parangón en Latinoamérica. Destacó que éste es muy eficiente y que puede ser aplicado a otros ámbitos de la asistencia judicial, como son las áreas de familia y trabajo. Agregó que los estudios han demostrado que las prestaciones entregadas por la Corporación de Asistencia Judicial son más onerosas que las que proporciona la Defensoría Penal Pública.

El Honorable Senador señor Larraín, don Hernán, indicó que la Defensoría Penal Pública debe proveer de defensa al imputado para que sus derechos sean debidamente cautelados y, de este modo, goce de un debido proceso. Agregó que a esa institución le corresponde defender los intereses del imputado y que ese rol no es simétrico con el del Ministerio Público, que se ocupa tanto de la acción penal como del establecimiento de la verdad de los hechos y de la protección de las víctimas.

Señaló que la iniciativa en estudio no está inspirada en una evaluación de la gestión de la Defensoría Penal Pública ni tampoco en la necesidad de que los imputados reciban una prestación profesional significativamente mejor que la que obtienen hoy. Por ello, expresó que, desde esta perspectiva, no se advierte la necesidad de establecer la autonomía constitucional de esa institución para mejorar algún problema actual que diga relación con los servicios de representación judicial.

La Presidenta de la Comisión, Honorable Senadora señora Alvear, replicó que hay poderosas razones para sostener la necesidad de la autonomía constitucional de la Defensoría Penal Pública.

En primer lugar, indicó que el ciclo presupuestario actual impone a la Defensoría la necesidad de competir internamente con las demás reparticiones públicas que dependen del Ministerio de Justicia. Agregó que en este proceso puede producirse un filtro político que dependerá de quien ejerza la titularidad de esa Cartera Ministerial.

En segundo término, señaló que existe un espacio de interferencia política en la actividad de la Defensoría, tal como lo

muestran los sucesos ya relatados, en los que el Ministerio de Justicia ha censurado las opiniones del Defensor Nacional.

En tercer lugar, expresó que puede haber potenciales conflictos de intereses entre la posición de la Defensoría que representa a los imputados condenados y a los imputados menores de edad, y las políticas que al respecto siga Gendarmería de Chile y el Servicio Nacional de Menores, respectivamente. Estos conflictos de intereses son resueltos, en última instancia, por el Ministro de Justicia, quien es el superior jerárquico de todas estas reparticiones públicas y, por esta vía, se pueden imponer criterios ajenos a los que defiende la Defensoría.

En otro orden de consideraciones, observó que el precio pagado por causa a los defensores licitados es muy bajo, lo que puede explicar el desinterés que abogados de prestigio por participar en estas licitaciones.

El abogado asesor del Departamento de Asesoría y Estudios de la División Jurídica del Ministerio de Justicia, señor Rodrigo Zúñiga, puso de manifiesto el interés de la mencionada Secretaría de Estado por participar en este debate, agregando que próximamente las opiniones de dicha Secretaría de Estado estarían en condiciones de ser presentadas a la Comisión.

El Honorable Senador señor Walker, don Patricio, sostuvo que hay razones de simetría institucional para afirmar que al igual como el Ministerio Público goza de autonomía constitucional, la Defensoría Penal Pública también debería tener esa investidura.

Desde otra perspectiva, consultó a la señora Defensora Nacional sobre el porcentaje de causas en que la institución logra absoluciones en favor del imputado y si en este aspecto se aprecia alguna diferencia entre los resultados de los defensores funcionarios, los licitados y los abogados particulares contratados directamente por los imputados.

El Honorable Senador señor Larraín, don Hernán, preguntó a la señora Defensora Nacional si el actual esquema de dependencia jerárquica de su institución al interior del Ministerio de Justicia ha implicado alguna intromisión en la relación privada abogado-cliente que los defensores deben mantener con los imputados.

La señora Vial indicó que la ley contempla facultades para el Servicio Nacional de Menores, Gendarmería de Chile y a los Secretarios Regionales Ministeriales de Justicia para tomar decisiones que afectan a menores de edad imputados y a condenados que cumplen su sentencia en recintos penitenciarios. Señaló que estas decisiones son recurribles por la defensa, lo que puede constituir un espacio de conflicto

entre las posiciones de las tres reparticiones antes señaladas -que seguramente están orientadas por directrices políticas emanadas del Ministerio de Justicia-, y la posición de la Defensoría Penal Pública, que sostiene un interés contrapuesto al representar a menores de edad imputados o a condenados.

En relación a lo consultado por el Honorable Senador señor Walker, don Patricio, indicó que los datos con que se cuenta muestran que se obtiene un promedio de 23% de absoluciones al año y que los defensores funcionarios tienen una participación en ello levemente superior a la de los defensores licitados. Puntualizó que estos datos no son totalmente coincidentes con los del Ministerio Público, pues mientras esa repartición cuenta las absoluciones totales por causa, la Defensoría lo hace por cargo y por imputado. Añadió que no cuenta con datos sobre el resultado que logran los defensores particulares.

En una sesión posterior, retomado el debate de la iniciativa en análisis, **la Presidenta de la Comisión, Honorable Senadora señora Alvear**, reiteró que cuando se discutió el diseño general de la Reforma Procesal Penal, se buscó preservar el principio de “igualdad de armas” entre los intervinientes en el proceso penal, connotando que, sin embargo, ello no se reflejó en el texto de la Carta Fundamental, la que, en definitiva, solamente consideró al Ministerio Público.

Puntualizó que, en la actualidad, la Defensoría Penal Pública es un órgano constituido por ley, de carácter descentralizado, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia. Añadió que cuando se discutió la iniciativa que creó esta repartición, la Cámara de Diputados, por amplia mayoría, observó la necesidad de que ella tuviera autonomía constitucional y acordó abordar este tema en un proyecto que se trataría con posterioridad.

Indicó que la actual situación de dependencia de la Defensoría Penal Pública respecto del Poder Ejecutivo plantea la posibilidad de que el Gobierno pueda incidir en las decisiones que conciernen a la defensa de los imputados, así como también en la marcha general de la institución, a través de las decisiones que se adopten en materia presupuestaria.

Informó que lo que se busca con la iniciativa en trámite es el establecimiento de la autonomía constitucional de la mencionada institución, en armonía con un compromiso de largo aliento asumido por el Estado en materia de defensa judicial de los imputados.

Hizo presente que hace poco tiempo, el Senado despachó una iniciativa que establece, con carácter de permanente, una comisión que se encargará de la coordinación del sistema de justicia penal.

Ella está encabezada por el Ministro de Justicia y cuenta con la participación de las jefaturas de ambas Policías, de representantes de los organismos autónomos a cargo de la gestión diaria del sistema y del Defensor Nacional, que es el único integrante sujeto a la dependencia de la autoridad que encabeza esta instancia. Indicó que en esta sede se resolverán los problemas prácticos que deriven de la gestión del sistema procesal penal, agregando que para que este cometido tenga éxito, es necesario que quienes allí participan puedan hacer presente sus pareceres con independencia, lo que no es posible si alguno de ellos es dependiente de otro.

El Honorable Senador señor Walker, don Patricio, coincidió con lo expuesto por la señora Presidenta, expresando que el sistema procesal penal supone que haya igualdad de condiciones entre los actores principales del mismo, que son los Tribunales de Justicia, el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública. Recordó que el Ministerio de Justicia no solamente tiene la supervigilancia de la Defensoría Penal Pública, sino también la de Gendarmería de Chile, que es otra institución de considerable importancia en la persecución penal, razón por la cual las posibilidades de que se produzcan conflictos están muy latentes.

Observó que la opinión pública está consciente de que la labor que desarrolla la Defensoría Penal Pública en la actualidad cumple las expectativas que su creación generó y que siente, a la vez, que su autonomía e incluso la calidad del servicio que presta, están entregadas en cierta medida a la buena voluntad del Ministro de Justicia de turno. Expresó que si bien esta disposición, hasta el momento, ha sido favorable, no puede quedarse en manos del buen o mal juicio de las personas que en el futuro ocupen esa Secretaría de Estado.

Por otra parte, recordó que la autonomía constitucional de que goza la Fiscalía, le ha permitido acceder a recursos adicionales que le han permitido financiar peritajes y otras actividades propias de la investigación. Explicó que ese financiamiento no está a disposición de la Defensoría, pues ella compite por dichos fondos con los demás servicios que también dependen del Ministerio de Justicia.

Planteó que la única duda que, a su juicio, la iniciativa en estudio no resolvería, es la forma de nominación del Defensor Nacional y de los Defensores Regionales, aspectos que, en el caso del Ministerio Público, están regulados en la Carta Fundamental.

El Defensor Regional Metropolitano Norte, señor Leonardo Moreno, explicó que la nominación de las más altas autoridades de la institución que representa quedaría regulada en una futura ley orgánica constitucional, la cual podría entregar el asunto al Sistema de

Alta Dirección Pública, o bien, al Presidente de la República, con la ratificación previa del Senado.

Manifestó que con la reforma constitucional en estudio cobra cuerpo el derecho irrenunciable a la defensa judicial de los imputados con cargo al Estado, recientemente incorporado al texto de la Carta Fundamental. Indicó que la respectiva enmienda constitucional separó el derecho constitucional de defensa de la garantía referida a esta prestación, de forma tal que la representación judicial de los imputados con cargo al Estado deja de ser una dádiva y se transforma en el eje del proceso penal.

Añadió que si la Defensoría Penal Pública adquiere el carácter que el proyecto plantea, queda, a la vez, obligada a cautelar el estándar de calidad de los servicios que entrega, los que deberán ir más allá de proporcionar al imputado un abogado para la audiencia judicial a la que comparece, contemplando también recursos para pericias, de forma tal de quedar en igual condición que el Ministerio Público. También le corresponderá informar a la opinión pública, en términos generales, sobre su gestión, tal como hoy lo hace el Ministerio Público en las materias que son de su competencia.

Señaló que nunca la Defensoría ha sido objeto de presiones respecto de los casos que lleva, de parte del Ministerio de Justicia ni de otra rama del Gobierno. Añadió que, sin embargo, ello podría variar en el futuro si se designara como titular de aquella Secretaría a una persona con un criterio diferente.

Explicó que, en todo caso, la Defensoría debe competir con el resto de los servicios dependientes de la Cartera de Justicia cuando se hace el diseño del presupuesto que debe presentarse anualmente a consideración del Ministerio de Hacienda.

Concluyó indicando que hay estatutos penales especiales, como la ley antiterrorista o la de Seguridad del Estado, en los que el Gobierno tiene el impulso procesal para imputar a personas ante los tribunales de justicia, lo que puede generar un importante espacio de tensión para la Defensoría Penal Pública en su situación actual, que es la de un servicio público dependiente de aquél.

El Honorable Senador señor Larraín, don Hernán, expresó que la concepción de la Defensoría Penal Pública como un servicio dependiente del Ministerio de Justicia no resulta razonable, pues supone que ella no dispone de la autonomía que requiere para llevar a cabo su cometido. Por esto, manifestó su coincidencia con los propósitos planteados por la iniciativa en estudio.

Con todo, observó que la reciente reforma constitucional que estableció la obligación del Estado de prestar defensa jurídica a las víctimas de delitos que sean personas naturales y que no puedan proveérsela por sí mismas, se vale de una técnica legislativa distinta a la que se emplea en este proyecto. Explicó que en la mencionada enmienda constitucional se prescribió que el Estado tiene la obligación de prestar gratuitamente esa asesoría a quienes hayan sufrido un ilícito, pero mandata al legislador para establecer la forma como ello se materializará, que podrá ser, por ejemplo, encomendando esta tarea a un nuevo organismo público o a través de licitaciones a estudios de abogados privados.

Teniendo en cuenta lo anterior, planteó la necesidad de reconsiderar la formulación de la enmienda constitucional propuesta. Opinó que quizás podría ser más adecuado consagrar una fórmula genérica, que establezca que el imputado tendrá derecho a contar con un abogado financiado por el Estado si no puede proveerse uno a su costa, sin que sea necesario constitucionalizar la necesidad de que tal derecho deba ser atendido por una institución determinada. Recordó que lo que interesa es más bien garantizar la defensa de los imputados antes que fijar un determinado diseño institucional.

Expresó que una fórmula como la sugerida, evitaría mayores rigideces y facilitaría una evolución adecuada en esta materia en lo futuro.

La Presidenta de la Comisión, Honorable Senadora señora Alvear, insistió en que el proceso penal contemplado en la Reforma Procesal Penal parte de un diseño institucional en que la Fiscalía investiga y acusa y la Defensoría vela por los derechos del imputado y cumple un rol procesal antagónico al del prosecutor. De este modo, el juez se limita a un rol más bien pasivo y juzga sobre la base de los antecedentes que le aportan las partes.

Puso de relieve que la igualdad de condiciones entre los intervinientes constituye un requisito para la validez del procedimiento y, a la vez, garantiza en términos generales el principio del debido proceso.

Continuó explicando que, con posterioridad a la Reforma Procesal Penal, han sido aprobadas otras mejoras procesales en distintos ámbitos, que han establecido la oralidad como regla general. Sin embargo, connotó que el único proceso que puede ser iniciado y proseguido únicamente por actores institucionales es el penal.

Hizo notar que cuando se discutió la ya citada Reforma Procesal Penal, quedó claro que los roles fundamentales del nuevo procedimiento se radicarían en la Fiscalía y la Defensoría, pero que por

razones políticas propias de aquel momento, sólo fue posible establecer en la Carta Fundamental la autonomía de la primera, quedando la de la segunda para una discusión parlamentaria posterior, que corresponde justamente a la del proyecto que ahora se examina.

Reiteró que, en la actualidad, se busca alcanzar un debido proceso contando con la participación de órganos de muy distinta jerarquía, lo que no armoniza con los propósitos que nuestro ordenamiento pretende lograr en esta materia ni con la necesidad de evitar que la defensa del imputado quede supeditada a la buena disposición del Ministro de Justicia. Destacó que ello no ocurrió con la reforma constitucional recientemente introducida a la Carta Fundamental en relación con la defensa de las víctimas e instó a reparar esta compleja disparidad.

El señor Defensor Regional Metropolitano Norte puso de manifiesto que el Derecho Internacional efectúa un reconocimiento cada vez más nítido de la víctima. Indicó que en nuestro medio, sin embargo, la Defensoría Penal Pública a menudo litiga contra el Estado y se enfrenta a las políticas criminales de éste. En consecuencia, dotarla de autonomía constitucional evitaría los inconvenientes que ello implica.

Hizo presente que en los nuevos procesos orales, como el de familia o el laboral, el juez tiene un rol muy proactivo. En el primer caso, existe el principio del interés superior del niño y en el segundo, el principio pro operario, que permite al juez de turno tomar medidas de protección aunque las partes no las hayan solicitado. Destacó que frente a estas situaciones, el juez de garantía no cuenta con competencia para generar información nueva en el juicio ni para cautelar autónomamente los derechos del imputado. En este escenario, consideró que la autonomía de la Defensoría cobra mayor preponderancia.

Enseguida, hizo uso de la palabra **el Ministro de Justicia, señor Teodoro Ribera.**

El mencionado Secretario de Estado señaló que no tiene una opinión absoluta sobre el tema en estudio, aun cuando ha tenido ocasión de leer los antecedentes a que hace referencia la Moción así como otros emanados de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, que fue uno de los centros académicos más involucrados en la concepción original de la Reforma Procesal Penal. Observó que estos antecedentes ofrecen argumentos tanto en favor de la autonomía constitucional, como de la mantención de la situación actual.

Puso de manifiesto que, a su juicio, existe un problema de orden práctico en esta materia, pues la Defensoría Penal Pública es un órgano que absorbe la responsabilidad de brindar un bien

social, como es la defensa del imputado. Sin embargo, este organismo actúa a través de licitaciones. En consecuencia, se preguntó qué capacidad tendrá el Estado de cuidar que esta defensa –que se entrega por delegación- se preste en la debida forma si la Defensoría se transforma en una entidad autónoma.

Prosiguió señalando que una cosa es la autonomía del Defensor que se encuentra a cargo de un caso, que debería fortalecerse, y otra es la autonomía de la Defensoría Penal Pública como institución. Reiteró que la defensa es una prestación de servicios que hoy se brinda por medios institucionales, pero también a través de profesionales del sector privado licitados, cuyo proceso de selección está en manos de instancias administrativas autónomas de la Defensoría, como son el Consejo de Licitaciones y los Consejos de Adjudicación Regional.

Expresó que, en la actualidad, dichas entidades quedan bajo el control de la Contraloría General de la República, la que visa la legalidad y los aspectos financieros de las adjudicaciones. Notó que si la Defensoría adquiere el carácter de autónoma en la Constitución, lógicamente no quedaría sujeta a la Contraloría, como hoy ocurre con el Banco Central, el Congreso Nacional, el Ministerio Público o los Tribunales de Justicia, lo que podría suponer un vacío.

En todo caso, observó que el texto propuesto encomienda a la ley la regulación de la organización y las atribuciones del organismo que se plantea, de manera que la discusión de dichos aspectos deberá realizarse cuando se debata la referida ley.

El señor Defensor Regional Metropolitano Norte observó que los Consejos a los que ha hecho referencia el señor Ministro de Justicia son independientes de la Defensoría Penal Pública y que sus miembros provienen de otros actores institucionales autónomos, como son los Colegios de Abogados, las Facultades de Derecho de Universidades acreditadas y los Tribunales de Justicia.

Agregó que el sistema de licitaciones de la Defensoría ha sido integrado al sistema de compras públicas, el cual establece un marco de transparencia y control judicial a través de una judicatura independiente y dedicada a resolver los conflictos entre el contratante y los privados que licitan.

Señaló que todo ello podría quedar establecido en la futura ley orgánica de la institución, lo que permitiría adoptar los resguardos suficientes en relación con el uso de los recursos públicos involucrados.

El Honorable Senador Larraín, don Hernán, reiteró que compartía el propósito que anima esta iniciativa, haciendo notar que, no obstante lo anterior, aún le asistían dudas acerca de cuál sería la técnica legislativa más adecuada para acogerla en la Carta Fundamental.

Planteó, en consecuencia, la conveniencia de votar solamente en general la iniciativa, pese a tratarse de un proyecto de artículo único. De este modo, dijo, se abriría la posibilidad de ahondar el estudio de este aspecto y de presentar las alternativas del caso a través de las indicaciones que resultaren procedentes.

Hubo consenso en torno a este planteamiento. En consecuencia, **la Presidenta de la Comisión, Honorable Senadora señora Alvear,** dio por finalizado el debate en general.

- A continuación, sometido a votación en general, el proyecto de reforma constitucional en estudio fue aprobado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Alvear (Presidenta) y señores Espina, Larraín, don Hernán, y Walker, don Patricio.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO:

En conformidad con el acuerdo adoptado, vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene a honra proponeros aprobar en general el proyecto de reforma constitucional en informe, en los siguientes términos:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política de la República:

1.- Agrégase al numeral 3° del artículo 19, el siguiente párrafo quinto, nuevo:

"Existirá una Defensoría Penal Pública, autónoma y con personalidad jurídica propia, encargada de proporcionar defensa penal a los imputados o acusados que carezcan de abogado, en la forma prevista por la ley. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y atribuciones.".

2.- Incorpórase la siguiente disposición vigésimosexta transitoria, nueva:

"Vigésimosexta. Se entenderá que la ley N° 19.718, que creó la Defensoría Penal Pública, cumple con el requisito de quórum exigido para las leyes orgánicas constitucionales y seguirá aplicándose en lo que no sea contraria a la Constitución, mientras no se dicte el respectivo cuerpo legal.”.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 21 de abril y 4 de mayo de 2010 y 10 de agosto de 2011, con la asistencia de los Honorables Senadores señora Soledad Alvear Valenzuela (Presidenta), y señores Andrés Chadwick Piñera, Alberto Espina Otero, Hernán Larraín Fernández y Patricio Walker Prieto.

Valparaíso, a 16 de agosto de 2011.

NORA VILLAVICENCIO GONZÁLEZ
Abogada Secretaria

RESUMEN EJECUTIVO
INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, SOBRE DEFENSORÍA PENAL PÚBLICA CON CARÁCTER DE AUTÓNOMA
Boletín Nº 4.520-07

I. **PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** consagrar en la Constitución Política de la República la Defensoría Penal Pública, otorgándole el carácter de organismo autónomo, con personalidad jurídica propia, encargado de proporcionar defensa penal a los imputados o acusados que carezcan de abogado, en la forma prevista por la ley. Se prescribe, además, que una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de dicho organismo.

II. **ACUERDOS:** aprobado en general (4 x 0).

III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** consta de un artículo único, compuesto por dos numerales.

IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** en virtud de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 127 de la Constitución Política de la República, el proyecto requiere, para su aprobación, del voto conforme de las dos terceras partes de los señores Senadores en ejercicio, por incidir en el Capítulo III de la Carta Fundamental.

V. **URGENCIA:** no tiene.

VI. **ORÍGEN E INICIATIVA:** Moción de la H. Senadora señora Alvear.

VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** primero.

VIII. **INICIO DE LA TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 13 de septiembre de 2006.

IX. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe, aprobación en general.

X. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**
1.- Constitución Política de la República, artículo 19, número 3º.
2.- Ley Nº 19.718, que creó la Defensoría Penal Pública.

Valparaíso, 16 de agosto de 2011.

NORA VILLAVICENCIO GONZÁLEZ
Abogada Secretaria