



ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)

AVANCES Y DESAFÍOS DE LAS DEFENSORÍAS PÚBLICAS PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA JUSTICIA EN LAS REFORMAS PROCESALES PENALES EN AMÉRICA LATINA

DOCUMENTO ELABORADO POR EL CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS (CEJA) PARA LA DEPARTAMENTO DE GOBERNABILIDAD DE LA SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS POLÍTICOS DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)*

SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 2007



* El presente informe ha sido elaborado por Nataly Ponce Chauca, abogada, peruana, magíster en Estudios Latinoamericanos, investigadora de CEJA. Aportaron con sus comentarios y sugerencias para la versión final del documento: Juan Enrique Vargas y Cristian Hernández, miembros de CEJA y, David Lovatón, coordinador del proyecto "Democracy Practitioners - Acceso a la Justicia" del Departamento de Gobernabilidad de la Subsecretaría de Asuntos Políticos de la OEA.

SECRETARÍA GENERAL
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
1889 F Street, N.W.
Washington, D.C. 20006
20007
WWW.OAS.ORG

ÍNDICE

I.	Introducción	4
II.	Defensorías penales públicas y reformas procesales Penales	6
	1. Contexto de las defensorías públicas en que se inserta el nuevo modelo procesal penal	6
	2. Avances y desafíos de las defensorías penales públicas en el marco de las reformas procesales penales	7
	2.1. Creación de sistemas de defensoría pública	11
	2.2. Defensor de confianza	12
	2.3. Calidad del servicio de defensa	13
	2.4. Modelos organizativos basados en la profesionalización de las funciones	13
	2.5. Defensorías penales especializadas	14
	3. Buenas prácticas para enfrentar la problemática	15
	3.1. Diseño y aplicación de herramientas para evaluar el desempeño de los defensores públicos en el nuevo proceso penal. Las experiencias de Chile y de República Dominicana	15
III.	Conclusiones	22
IV.	Anexos	23
	Anexo 1: Estándares, objetivos y metas para la evaluación de los defensores públicos de Chile 2006	23
	Anexo 2: Instrumento aplicado en República Dominicana para la evaluación de desempeño de la defensa pública 2006	26
	Anexo 3: Unidad de Investigación Pública en la Defensoría Pública de Republica Dominicana 2006	29

I. INTRODUCCION

Durante los últimos veinte años varios países de América Latina han iniciado reformas que buscan mejorar la calidad de sus servicios de justicia. Estas reformas se evidencian principalmente en tres áreas: la justicia penal o criminal, los mecanismos alternativos a la justicia tradicional o formal y la gestión judicial¹.

Dada sus estrechas relaciones con el respeto a los derechos fundamentales, gran parte de los esfuerzos para mejorar el acceso a la justicia se ha concentrado en el área penal o la justicia criminal y su desarrollo se conoce en la región como las reformas procesales penales. Estas reformas proponen el reemplazo del modelo procesal inquisitivo -vigente en la región desde la época colonial-, por un modelo de corte adversarial que garantice el respeto a los derechos humanos y a las normas del debido proceso, a partir del debate oral entre las partes intervinientes y la clara separación de las funciones de investigación y persecución penal a cargo de los ministerios públicos y, de juzgamiento a cargo de los jueces, todo ello como reglas generales del proceso penal. Además, cabe destacar que las reformas procesales penales han traído consigo el reconocimiento de los derechos de las víctimas en el proceso penal, actor generalmente no valorado en los sistemas inquisitivos².

La evolución de las reformas procesales penales ha atravesado dos importantes etapas en la región: la primera, producida durante los años 80s e inicios de los 90s, que se caracterizan por el logro de cambios legislativos, esto es, la expedición de nuevos códigos procesales penales y legislaciones que han conllevado la creación de los ministerios públicos fiscales. La segunda etapa ha comprendido la implementación de las reformas en cuestión desde finales de los años 90s hasta la actualidad e implican diversos y complejos procesos para cambiar las prácticas del sistema inquisitivo. Al comenzar el año 2007, 14 países latinoamericanos están consolidando, en mayor o menor nivel, la implementación de estas reformas. Los citados países y el inicio de sus respectivas reformas son los siguientes: Guatemala (1994), El Salvador (1998), Costa Rica (1998), Argentina (1998), Paraguay (1999), Venezuela (1999), Bolivia (2000), Chile (2000), Ecuador (2001), Nicaragua (2001), Honduras (2002), República Dominicana (2004), Colombia (2005) y Perú (2006).

Uno de los aspectos centrales para el éxito en la implementación de estas reformas es el fortalecimiento de las defensas penales públicas de los Estados de la región. El carácter adversarial y oral del nuevo modelo procesal penal exige nuevos roles y funciones a los defensores, lo que ha motivado el análisis del estado situacional de la función de defensa pública en el proceso penal, así como la evaluación de sus fortalezas, debilidades y desafíos en el actual contexto regional. En este sentido, las reformas procesales penales vienen generando nuevas prácticas vinculadas no sólo con aspectos sustantivos del nuevo modelo procesal penal, sino también en el área organizacional y de gestión, a efectos de lograr un mejor uso de los recursos humanos, logísticos y de infraestructura usualmente escasos en estas instituciones.

1 Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Manual de Defensoría Penal Pública para América y el Caribe”, Chile, 2006.

2 Se observa que varios de los nuevos códigos procesales penales establecen taxativamente los derechos de las víctimas en el proceso penal y encargan principalmente a los fiscales su adecuada atención, protección y valoración de sus intereses en la persecución penal del delito. Ello se observa por ejemplo en los nuevos códigos de Chile, El Salvador, Perú, República Dominicana, e incluso en algunos países tales derechos se han establecido a nivel constitucional como en Colombia y Chile. Dado que las reformas buscan cimentar un proceso penal adversarial oral, los nuevos códigos contemplan como derechos de la víctimas de delitos el derecho a la información, a que su voz sea oída en las audiencias orales y a quejarse, esto último especialmente con relación al ejercicio de las facultades discrecionales de los fiscales. Si bien los cambios normativos constituyen un avance muy positivo, puede sostenerse que a nivel empírico, el respeto a los derechos de las víctimas de delitos se encuentra en pleno desarrollo y consolidación en los sistemas de justicia de la región. Estudios como los realizados por CEJA han revelado que las reformas procesales presentan deficiencias en la implementación de estrategias concretas para atender y proteger adecuadamente a las víctimas de delitos y sus intereses; particularmente si se asume que los diversos operadores del sistema de justicia penal deberían ser capaces de brindarles un servicio de calidad que comprenda medidas específicas para evitar su revictimización secundaria, estrategias para su atención e información oportuna y certera y posibilitar su participación y manifestación de opinión en las diferentes etapas del proceso penal. Para más información sobre la víctima en el nuevo proceso penal adversarial.

Este informe da cuenta de los principales avances y desafíos de las defensorías penales públicas para garantizar el acceso a la justicia en el marco de las reformas procesales penales en América Latina. Es elaborado para el Departamento de Gobernabilidad de la Subsecretaría de Asuntos Políticos de la Organización de Estados Americanos (OEA) y tiene como finalidad aportar al estudio y formulación de líneas de trabajo del citado organismo internacional para el mejoramiento del servicio de justicia en los países de las Américas.

En primer lugar, este documento describe brevemente la situación de las defensorías penales públicas cuando comenzaron a insertarse las reformas procesales penales en la región. En segundo lugar, se abordan los avances y actuales desafíos para el mejoramiento del servicio de defensa penal pública en los países latinoamericanos a raíz de la implementación del nuevo modelo proceso penal; asimismo, se exponen algunas buenas prácticas con relación al diseño y aplicación de mecanismos de evaluación para los defensores penales públicos en América Latina. En la tercera parte se presentan conclusiones sobre la problemática en cuestión y, como anexos se acompañan los objetivos, metas y criterios aplicados para evaluar el desempeño técnico de los defensores penales públicos en Chile y República Dominicana.

Las principales fuentes de información para la elaboración de este estudio han sido las investigaciones empíricas realizadas por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) a través de su proyecto de seguimiento de las reformas procesales penales, que hasta el 2007 ha comprendido la evaluación de 14 países de la región latinoamericana. Asimismo, este documento se sustenta en información e instrumentos aplicados por los defensores de algunos países latinoamericanos, los cuales fueron solicitados y analizados para efectos del presente estudio.

El antecedente central de este estudio es la reunión de expertos y expertas realizada en marzo de 2007 en Washington DC, EE.UU., bajo el patrocinio de la Organización de Estados Americanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En esa oportunidad se discutieron diversos temas y enfoques sobre las principales barreras que limitan el acceso a la justicia para los ciudadanos y ciudadanas de las Américas, incluyendo aquellas presentadas en las reformas procesales penales existentes en la región, problemática que estuvo a cargo de la autora de este informe en representación del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

II. DEFENSORIAS PENALES PÚBLICAS Y REFORMAS PROCESALES PENALES

1. CONTEXTO EN QUE SE INSERTA EL NUEVO MODELO PROCESAL PENAL

El debate oral entre dos o más partes intervinientes que presentan un conflicto penal ante un juez o tribunal imparcial, es el elemento central del nuevo modelo procesal penal acusatorio que busca afianzarse actualmente en la región a través de las reformas procesales penales. Con ello se espera garantizar la igualdad de armas en el proceso penal, a lo que contribuye en gran medida el fortalecimiento de los sistemas de defensa estatales, sobre los cuales recae el mayor número de casos penales contra los imputados pobres o de menores recursos económicos de la región.

El equilibrio entre la labor del ministerio público y la defensa penal en el nuevo proceso penal tienen como sustento el respeto a los derechos humanos y los principios del debido proceso que deben regir el encausamiento criminal. El derecho de defensa en el proceso penal puede definirse como el derecho de un imputado a *“ser oído y a lo que diga, si decide hacerlo, sea tomado en cuenta por el juez al adoptar su resolución, aunque estas alegaciones sean completamente rechazadas”*³. Este derecho implica que la persona acusada de haber cometido un delito tiene derecho a intervenir en el procedimiento desde que se inicia la persecución penal, conocer el contenido de contradecir las alegaciones de la acusación, formular sus propias alegaciones y presentar pruebas⁴. En un estado democrático, el derecho de defensa puede ser ejercido directamente por el imputado (autodefensa) o a través de un abogado defensor, operador que resulta clave para hacer valer los derechos y garantías del defendido en el proceso penal. El legítimo ejercicio de este derecho reduce los riesgos de un uso abusivo del poder persecutorio y punitivo del Estado, ejercido principalmente a través de los ministerios públicos y las fuerzas policiales.

Durante la vigencia del sistema inquisitivo, las instituciones estatales responsables de brindar los servicios de defensa penal y asistencia legal gratuita fueron bastante débiles en la región. A diferencia de lo acontecido en las reformas procesales penales, en el sistema inquisitivo el rol de los defensores era estructuralmente muy limitado. Las debilidades de la defensa se evidenciaron en dos niveles: en un primer nivel *individual*, concerniente al desempeño de cada defensor “de oficio” en cada proceso judicial penal y, en un segundo nivel *institucional*, es decir, en el desarrollo organizacional y de gestión para la conducción de la labor de defensa gratuita por parte del Estado.

En efecto, con relación al nivel individual, más allá de las capacidades o esfuerzos notables de algunos defensores o abogados “de oficio”, en el sistema inquisitivo estos operadores cumplieron funciones secundarias o poco relevantes para el desarrollo del proceso penal. Ello fue determinado por el propio diseño del modelo procesal penal inquisitivo, bajo el cual, el proceso penal era conducido, tanto para efectos de la investigación, producción probatoria y juzgamiento, por los jueces de instrucción. En este escenario, los fiscales y especialmente los defensores públicos eran considerados funcionarios de segundo nivel, cuya actuación resultaba poco relevante para la decisión final de los jueces sobre el caso. Respecto de los fiscales se sostiene que *“...cuando aparecían en los tribunales, los jueces preguntaban en algunas ocasiones que quiénes eran ellos y qué hacían allí”*⁵; esta misma situación se habría repetido con relación a los defensores públicos conocidos como los defensores “de oficio”, quienes además, por regla general, dependían orgánicamente de los Poderes Judiciales o se ubicaban en dependencias de poco peso o relevancia en los Ministerios de Justicia.

3 Carocca Alex y otros, “Nuevo Proceso Penal”, Editorial Jurídica, Chile, 2000, pág. 61.

4 Op. Cit.

5 Linn Hammergren citado por Duce Mauricio, “El Ministerio Público en la reforma procesal penal en América Latina. Visión general acerca del estado de los cambios”, CEJA, 2005, pág. 4.

En síntesis, el modelo procesal penal inquisitivo no tuvo como eje central el debate oral de las partes en conflicto y en este contexto, el desempeño de los defensores no fue relevante para la resolución judicial del caso penal. Así, los defensores de “oficio” muchas veces se limitaban a presentar escritos o, con su presencia, avalar las decisiones judiciales sobre las cuales no habían tenido mayor incidencia.

No obstante lo antes señalado, las falencias del servicio de defensa estatal durante el sistema inquisitivo trascendieron el ámbito individual de cada defensor penal. Grandes debilidades se evidenciaron también en la esfera institucional y de gestión de los defensores públicos. Con relación a este tema, un primer aspecto problemático se vinculó con la dependencia institucional de las oficinas a cargo de prestar los servicios de defensa. La dependencia de los Poderes Judiciales limitó el desarrollo institucional de las defensorías públicas, las cuales generalmente eran consideradas oficinas de “auxilio judicial” de las funciones jurisdiccionales.

Un segundo problema de carácter institucional se relacionó con los presupuestos para las entidades de defensa, los cuales históricamente han sido muy menores en comparación con los presupuestos de los Poderes Judiciales y de los Ministerios Públicos Fiscales. Esta situación llevó a que en varios países de la región el servicio de defensa pública sea prestado esencialmente por abogados “de oficio” que trabajaban de forma gratuita o a cambio de emolumentos simbólicos, o a través de prácticas obligatorias de estudiantes de los últimos años de las facultades de derecho; aspectos que redundaron negativamente en la calidad del servicio de defensa estatal entregado a la ciudadanía.

A estos problemas se agrega una tercera debilidad de los sistemas de defensa pública de la región: la carencia o poca aplicación de sistemas y mecanismos de gestión y, en general, de un enfoque políticas públicas, en varias de ellas. A esta problemática ha contribuido en gran medida la carencia de información cuantitativa y cualitativa sobre el funcionamiento del servicio de defensa. Datos básicos como la cobertura del servicio, el número de defensores o del personal de apoyo o, el presupuesto ejecutado, no siempre son producidos por las defensorías penales públicas o de ser el caso, no siempre son fácilmente accesibles aún cuando las instituciones cuentan con mecanismos idóneos para proporcionarlos a la ciudadanía, como por ejemplo portales electrónicos. Una visión de políticas públicas, y las herramientas vinculadas a ello en materia de defensa penal pública, resultan vitales para la potenciación de los usualmente escasos recursos humanos de las defensorías públicas y la evaluación de la calidad de los servicios de defensa brindados a la ciudadanía.

La situación antes descrita constituye el panorama general presentado por las defensorías públicas cuando la reforma procesal penal comenzó a insertarse en la región latinoamericana. Aún en los países en que un sistema procesal penal inquisitivo “puro” comenzó a modificarse con la aparición de los ministerios públicos, dando lugar a los denominados sistemas procesales penales “mixtos o reformados”⁶, la realidad de la defensa pública –en este caso “de oficio”- siguió siendo la misma. En el fondo, los nuevos códigos procesales penales puestos en vigencia durante los primeros años de la década de los años 80s e inicios de los 90s no lograron modificar los ejes centrales del sistema inquisitivo: la escrituralidad y la concentración de las funciones de investigación y juzgamiento en los jueces penales. Si bien a partir de tales códigos comenzaron a crearse los ministerios públicos, estas instituciones fueron frágiles y no motivaron o impulsaron mayores cambios en las estructuras de las defensorías penales públicas.

2. AVANCES Y DESAFÍOS DE LAS DEFENSORÍAS PENALES PÚBLICAS EN EL MARCO DE LAS REFORMAS PROCESALES PENALES

Las reformas procesales penales han traído consigo la necesidad de fortalecer las defensorías públicas de la región latinoamericana o, motivar su creación en aquellos países que no contaban con ellas, como por ejemplo Chile, República Dominicana y Ecuador⁷.

⁶ Se entiende por sistemas procesales penales mixtos o reformados a aquellos evidenciados en la región a partir de la aparición de los Ministerios Públicos, que si bien incorporaron fases de oralidad en el juzgamiento; en el fondo, no afectaron la lógica y prácticas del modelo inquisitivo, incluyendo notorias debilidades para el ejercicio de la defensa.

⁷ En Chile la Defensoría Penal Pública fue creada en el 2001; en Ecuador el Servicio Nacional de Defensa Pública se creó en el 2003;

Estas reformas han llamado la atención de los Estados y de la comunidad jurídica en general sobre el desarrollo de las defensorías públicas, no sólo a nivel de las funciones sustantivas de los defensores, sino también sobre la cobertura de los servicios y aspectos organizativos y de gestión que pueden aportar a mejorar su operatividad. Si bien no se ha dado en todos los países, en general, las reformas han implicado aumentos en los presupuestos de las defensorías, lo cual ha permitido incrementar el número de los defensores y en algunos casos, el mejoramiento en las condiciones de infraestructura y dotación de personal de apoyo⁸.

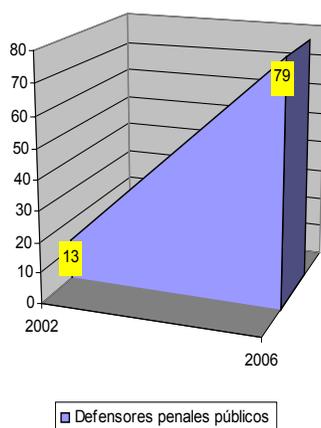
NÚMERO DE DEFENSORES PÚBLICOS EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA 2006⁹

País	Número de defensores públicos	Tasa de defensores por cada 100.000 habitantes
Argentina	209	0,53
Bolivia	64	0,66
Chile	424	2,76
Brasil	3.624	1,93
Colombia	1.600	3,80
Costa Rica	257	5,83
Ecuador	32	0,24
El Salvador	270	3,86
Guatemala	137	1,07
Nicaragua	79	1,44
Perú	553	2,03
República Dominicana	164	1,77

Fuente: Reporte sobre la Justicia en las Américas 2006 – 2007 y el Proyecto de seguimiento de las reformas procesales penales en América Latina, ambos de CEJA. Elaboración propia.

A manera de ejemplo de lo anteriormente señalado, en los siguientes gráficos se aprecia el incremento de los defensores penales públicos a partir de las reformas procesales penales en Nicaragua y Colombia. En el primer caso el número de defensores aumentó en cerca de 500% y en el segundo caso en 40%.

INCREMENTO DE DEFENSORES PÚBLICOS EN NICARAGUA 2002-2006

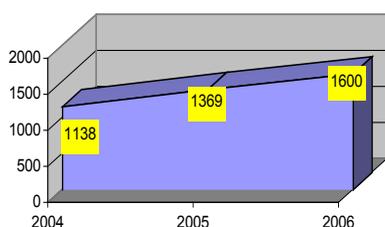


en República Dominicana en el 2004 y en Ecuador la reforma procesal penal trajo consigo en el 2004 un proyecto de ley para la creación de la defensoría pública nacional (está mencionado dos veces Ecuador, sería mejor dejar todo junto lo que se dice de ese país).

8 Como se explicará más adelante el aumento presupuestal de las defensorías debido a las reformas procesales penales ha sido una tendencia general en la región, pero excepcionalmente hay países donde ello no se produjo, tales como Bolivia y Ecuador.

9 Todas las cifras corresponden al año 2006, con excepción de Brasil (2005), Guatemala (2004) y Ecuador (2003). En el caso de Argentina la cifra comprende defensores a nivel federal. Con respecto a Brasil la cifra incluye los defensores públicos de la Defensoría Pública de la Unión y de las Defensorías Públicas de los Estados. En el caso de Chile la cifra incluye 145 defensores por contrato y 279 abogados licitados. La cifra de República Dominicana 79 defensores públicos y 85 abogados de oficio. En países como Colombia, Perú y Guatemala los defensores se desempeñan en diferentes áreas, mientras que en República Dominicana y Chile laboran exclusivamente en el área penal.

INCREMENTO DE DEFENSORES PÚBLICOS EN COLOMBIA 2004 - 2006



■ Defensores penales públicos

Fuente: Proyecto seguimiento de las reformas procesales penales en América Latina 2006 y Reporte sobre la Justicia en las Américas, 2006 – 2007 de CEJA. Elaboración propia.

Otro aspecto positivo evidenciado en algunos países de la región ha sido la reducción del servicio de defensa pública basado en defensores de oficio, abogados voluntarios u obligados a patrocinar casos penales por mandato legal o practicantes de derecho. De ello da cuenta el siguiente gráfico sobre la situación en República Dominicana.

INCREMENTO DE LOS DEFENSORES PÚBLICOS EN REPÚBLICA DOMINICANA 2002 – 2006

República Dominicana	Cambios observados
Número de defensores 2002	131 abogados de oficio
Número de defensores 2006	79 defensores públicos y 85 abogados de oficio

Fuente: Proyecto de seguimiento de las reformas procesales penales en América Latina 2006.

No obstante lo positivo de dichos avances, en la mayoría de los casos, el desarrollo de las defensorías públicas en el contexto de las reformas procesales penales presenta diversas debilidades sustantivas y organizativas, muchas de las cuales han sido heredadas del sistema inquisitivo. En general, los esfuerzos reformistas realizados han resultado insuficientes para posicionar y fortalecer los sistemas de defensa pública conforme lo requiere el nuevo modelo procesal penal.

Puede sostenerse que los principales aspectos problemáticos que han limitado el desarrollo de los sistemas de defensa pública a nivel regional se han verificado en dos áreas: en el ámbito de la gestión y en el ámbito de la calidad de los servicios brindados a la ciudadanía. Con relación al área de gestión, si bien como tendencia general las reformas implicaron aumento de recursos económicos y de defensores, e incluso, en algunos casos, se contó con el apoyo de la cooperación internacional; los recursos asignados a partir de las reformas a las defensorías penales públicas han resultado insuficientes para responder a las demandas de la ciudadanía frente a estas instituciones y aún más, para revertir la precariedad, poca cobertura y trabajo aislado que las caracterizaba desde el sistema inquisitivo. Ello es advertido en un informe nacional sobre la situación en Bolivia que indica *“La reforma procesal penal no produjo ningún efecto positivo respecto a un posible incremento en la asignación de recursos económicos por el Estado a la Defensa Pública, sino más bien como se aprecia en los cuadros anteriores, el presupuesto durante las últimas gestiones fue disminuyendo”*¹⁰.

10 Mogrovejo Daniel, “Informe sobre la implementación de la reforma procesal penal en Bolivia”, Proyecto de seguimiento de las reformas procesales penales en América Latina, CEJA, 2003, pág. 83.

El poco apoyo institucional para lograr un trabajo organizado y no aislado de cada defensor penal público constituye un segundo factor problemático, así como la poca experiencia de las organizaciones de defensa en el uso estratégico de la tecnología o herramientas informáticas disponibles y el poco apoyo institucional para ello. En efecto, en la mayoría de los países las defensorías no cuentan con soportes informáticos adecuados (llámese computadoras, interconexión inter y extrainstitucional, programas, entre otros) y aún cuando éstos existen, es usual que no existan políticas para su uso estratégico, tanto para coadyuvar a la oralidad y eliminación de la escrituralidad en el cumplimiento de sus funciones, como para aportar al desarrollo de procesos de trabajo que permitan fortalecer la implementación y evaluación del cambio de modelo procesal penal. La tecnología es una herramienta fundamental para maximizar el trabajo del potencial humano en las organizaciones de defensa, así como para fomentar la transparencia y rendición de cuentas por parte de estas instituciones y sus autoridades.

Por otra parte, en el ámbito de la calidad, no habría sido favorable para el afianzamiento de la defensa pública la cultura inquisitiva fuertemente enraizada en los operadores judiciales y dentro de ellos, en los defensores penales públicos. Esta cultura, heredada de la época colonial, prepondera la escrituralidad y la formalidad como ejes centrales del proceso penal, aspectos que han dificultado el desarrollo y uso de destrezas y habilidades orales por parte de los defensores a efectos de incidir en la toma de decisiones judiciales, como es lo que se debería producir en un debate oral, público y contradictorio.

La cultura inquisitiva de los jueces también habría limitado la evolución de las defensorías donde estas estructuras forman parte de los poderes judiciales; siendo los defensores considerados como órganos de apoyo o de auxilio a la función judicial y no como protagonistas centrales del proceso penal.

Sin embargo, la presencia de una cultura judicial inquisitiva se evidencia en que, si bien hoy en día varias defensorías ejecutan determinadas políticas de transparencia o de rendición de cuentas a la ciudadanía; otros componentes propios de una visión de políticas públicas –como la profesionalización, desarrollo de sistemas de gestión y particularmente mecanismos de evaluación y control de la calidad del trabajo de los defensores-, son bastante escasos en la región. Por lo general, la consolidación de estos elementos se está dando a través de lentos procesos de cambio, que no siempre capitalizan las experiencias positivas y/o negativas a nivel regional o global.

Finalmente, cabe precisar que el proceso de implementación de las reformas procesales penales tiene como contexto regional una alta presión de los medios de comunicación y de la ciudadanía sobre la contribución de los sistemas de justicia a la generación de seguridad ciudadana, temática que durante los últimos años viene cobrando mayor interés público en los países latinoamericanos y que en países como Chile o Bolivia ha sido el motor de importantes modificaciones a los nuevos Códigos Procesales Penales básicamente dirigidas a reducir las garantías procesales a favor de los imputados. Los estudios efectuados sobre las reformas procesales penales en la región dan cuenta que la presión y demandas de seguridad ciudadana básicamente recaen en los jueces y fiscales antes que en los defensores penales públicos. Esa situación posiblemente se deba a que, a diferencia del sistema inquisitivo, en el nuevo sistema procesal penal los jueces deben tomar todas sus decisiones públicamente a partir del debate oral de las partes, escenario en el cual además los fiscales deben mostrar de manera pública la calidad de su trabajo en aras la persecución penal eficaz del delito. Por otra parte, los fiscales también estarían asumiendo el impacto público de las negociaciones que realizan con los defensores para extraer del sistema de justicia tradicional las causas no graves (mediante la aplicación de salidas alternativas) o el archivo de aquellas cuya persecución penal no tendrá resultados efectivos, medidas que si bien son positivas desde un punto de vista garantista y de uso racional de los recursos, tiene como contexto general una fuerte cultura social que considera la persecución penal y la pena privativa como las mejores o únicas posibilidades ante la comisión de todo tipo de delito.

Considerando el panorama antes expuesto y a partir de la revisión de estudios e información disponible, se plantean como desafíos para las defensorías los siguientes:

2.1. Creación de sistemas de defensoría pública.- Es necesario instaurar en la región sistemas articulados de defensa pública, bajo los cuales, los esfuerzos estatales y de las organizaciones de la sociedad civil dedicados a brindar asesoría y patrocinio legal gratuito, se encuentren organizados, coordinados y sujetos a mecanismos de control de calidad. Ello se propone sin perjuicio de relevarse la necesidad de eliminar progresivamente en la región, aquellas formas organizativas que sustentan el servicio de defensa pública únicamente en la labor de abogados aportados por los colegios profesionales o las universidades, quienes brindan sus servicios de manera obligada o de forma experimental.

El desarrollo de un sistema de defensa pública comprende básicamente un enfoque integrador para hacer frente a la falta de recursos humanos que casi siempre afecta a los servicios de defensa pública, así como para garantizar un buen servicio de defensa, dadas las barreras geográficas y variedades idiomáticas que varios países de la región presentan. En todo caso, el objetivo central de estos sistemas debe ser otorgar un servicio de calidad a la ciudadanía a través de defensores públicos que conozcan plenamente sus funciones y sus roles en el sistema procesal penal adversarial, sin importar la dependencia u organización de la cual formen parte¹¹.

¹¹ Las dependencias organizacionales varían de país a país. Por ejemplo, en Argentina, en el sistema judicial federal, el Ministerio Público es un órgano bicéfalo, compuesto por el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa.

ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES PARA LA PROVISIÓN DEL SERVICIO DE DEFENSA PENAL PÚBLICA, 2006¹²

País	Nombre	Tipo de servidor	Dependencia
Argentina *Prov. Bs. As.	Ministerio Público de Defensa	Funcionario público	Ministerio Público (Poder Judicial)
Argentina *Prov. Córdoba	Asesores Letrados	Funcionario público	Poder Judicial
Bolivia	Defensa Pública	Funcionario público	Ministerio de Justicia
Chile	Defensoría Penal Pública	Sistema mixto (1)	Ministerio de Justicia
Colombia	Dirección Nacional de Defensoría Pública	Sistema mixto (2)	Defensoría del Pueblo
Costa Rica	Defensa Pública	Funcionario público	Poder Judicial
Ecuador	Defensores Públicos	Funcionario público	Poder Judicial
El Salvador	Procuraduría General de la República	Funcionario público	Ministerio Público
Guatemala	Instituto de la Defensa Penal Pública	Sistema Mixto (3)	Autónomo
Honduras	Defensa Pública	Funcionario público	Poder Judicial
Nicaragua	Defensoría Penal Pública	Sistema mixto (4)	Poder Judicial
Paraguay	Ministerio de la Defensa Pública	Funcionario público	Poder Judicial
Perú	Defensoría de Oficio y Servicios Jurídicos Populares	Sistema mixto (5)	Ministerio de Justicia
República Dominicana	Oficina Nacional de Defensa Pública	Sistema mixto (6)	Poder Judicial
Venezuela	Sistema autónomo de la Defensa Pública	Funcionario público	Poder Judicial

Fuente: Informes nacionales del proyecto de seguimiento de las reformas procesales penales de CEJA y leyes pertinentes de cada país. Elaboración propia.

2.2. Defensor de confianza.- Este principio se postula como un elemento sustantivo para la adecuada evolución de las reformas procesales penales en la región y consiste en la obligación de los Estados, no sólo de respetar el derecho a la defensa personal y a guardar silencio por parte de una persona imputada de un delito, sino de brindarle a éste un abogado que genere su confianza, aspecto que, bajo una interpretación del artículo 14^o del Pacto de Derechos Civiles y Políticos¹³, constituiría la única manera de garantizar plenamente el respeto al ejercicio del derecho de defensa y acceso a la justicia en el marco de un proceso judicial penal. La provisión de un abogado de confianza implica que en su desempeño, el defensor público debe hacer prevalecer sobre sus propios intereses o de la “justicia” o “verdad”, los intereses y derechos de su defendido, sea cual sea el delito imputado o la relevancia social del mismo. En este sentido, se distinguen por ejemplo experiencias positivas

12 (1) La Defensoría Penal Pública de Chile cuenta con abogados funcionarios y abogados licitados. (2) Colombia cuentan con defensores funcionarios públicos y contratados individualmente. (3) En Guatemala la Ley del Servicio Público de Defensa Penal creó el “sistema de defensa pública mixta”, que opera sobre la base de defensores públicos con quienes se mantiene una relación laboral permanente y abogados “defensores públicos de oficio”. (4) En Nicaragua el sistema de defensores funcionarios coexiste con un sistema de abogados de oficio y auxiliares de la defensa pública. Esto último corresponde a un programa de pasantías gratuitas previa capacitación. (5) En Perú se cuenta con defensores de oficio y abogados contratados. (6) En República Dominicana se cuenta con defensores adscritos, defensores por convenio con universidades y abogados voluntarios.

13 El artículo 14, letra d), del Pacto de Derechos Civiles y Políticos contempla que la persona tiene derecho a hallarse presente en el proceso, defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su confianza, a ser informada, si no tuviere defensor, del derecho que le asiste a tenerlo y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo.

de defensorías públicas que incluso han llevado casos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos¹⁴, así como defensorías públicas que vienen realizando esfuerzos para desarrollar políticas dirigidas a la defensa especializada en materia indígena o violencia de género.

2.3. Calidad del servicio de defensa penal pública.- Constituye el principal desafío de los sistemas de defensa pública en la región y se relaciona directamente con la implementación de políticas y medidas bajo un enfoque de gestión estratégica en la dotación del servicio de defensa penal a cargo del Estado.

Existen importantes experiencias sobre este tema en diversos países de América Latina, que permiten concluir que no hay un modelo puro o específico a seguir, sino más bien, buenas prácticas que pueden capitalizarse en pro de la mejora del servicio público en cuestión. Así, destacan el diseño de instrumentos para la generación de información y de estándares para evaluar y controlar estratégicamente la productividad y el desempeño de los defensores públicos, la creación de unidades de atención a testigos e imputados y sus familiares en las defensorías y otras medidas para mejorar las relaciones con los usuarios, tales como el uso de líneas telefónicas de orientación gratuita para los imputados o comunicaciones con éste mediante el uso de correo electrónico, entre otras medidas innovadoras.

ETAPAS DEL PROCESO DE MONITOREO ESTRATÉGICO DE LOS DEFENSORES PÚBLICOS EN LAS REFORMAS PROCESALES PENALES

I	Diseño de estándares, objetivos, metas e indicadores
II	Supervisión y evaluación de los defensores en función a los estándares diseñados
III	Procesamiento y difusión de los resultados de la evaluación
IV	Análisis y comparación de los resultados alcanzados con los proyectados o planificados
V	Aplicación de acciones correctivas
VI	Proceso de retroalimentación

Fuente: Elaboración propia a partir de información contenida en el reglamento sobre la evaluación de defensores públicos en República Dominicana.

De otra parte, la calidad de la defensoría penal pública también atraviesa por el fortalecimiento de las capacidades investigativas de los defensores a fin que puedan ejercer la defensa de sus patrocinados o usuarios en igualdad de condiciones que el ministerio público. Al respecto, existen interesantes experiencias con relación a la creación de unidades multidisciplinarias de investigación, las cuales realizan peritajes, visitas, entrevistas con testigos y en general, todas aquellas actividades que pueden aportar a la formulación de la teoría de caso y aportar al juicio oral, garantizando de esta manera una situación de equilibrio entre los fiscales y los defensores en el proceso penal¹⁵.

2.4. Modelos organizativos basados en la profesionalización de las funciones.- La escasez de los recursos humanos que caracteriza a todas las defensorías penales públicas de la región exige que estas instituciones apliquen mecanismos dirigidos a la profesionalización de las funciones, como estrategia para su mejor uso. Esta profesionalización viene siendo promovida en el marco de las reformas procesales penales y presenta evidencias empíricas de éxito para enfrentar altas cargas procesales penales no sólo en las defensorías penales, sino principalmente en los ministerios públicos fiscales y poderes judiciales.

¹⁴ Por ejemplo, la Defensoría Nacional de Argentina ha llevado casos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. De igual modo, la posibilidad de llevar casos ante el Sistema Interamericano se plantean en Argentina, Brasil y República Dominicana.

¹⁵ Destacan por ejemplo las experiencias de Costa Rica, República Dominicana y Chile. Para más detalle, ver Anexo 3: Unidad de Investigación de República Dominicana.

La profesionalización de la gestión en las defensorías estatales se traduce en la separación de las funciones jurídicas de las administrativas y su asignación a personal especializado en cada una de ellas, valga decir, las primeras a cargo de los abogados defensores y las segundas a administradores, ingenieros, economistas u otro tipo de personal especializado en el cumplimiento y desarrollo de funciones de gerencia o administración. Pero además de ello, la profesionalización de las funciones en las defensorías públicas implica otorgarles a los citados profesionales roles y espacios relevantes en la institución, a efectos de incentivar y potenciar los aportes que podrían brindar a partir de su experiencia y conocimientos especializados, por ejemplo, en gestión y control de los procesos de trabajo, en este caso, sobre el manejo de la carga procesal de los defensores públicos.

En concreto, la profesionalización en la gestión de las defensorías públicas y en los sistemas de justicia tiene como objetivo general, evitar la duplicidad de funciones y cargos y el desaprovechamiento de economías de escalas y de los espacios físicos disponibles; lograr niveles de eficiencia en la coordinación con los organismos auxiliares (tales como servicios de registro civil o médico legal); aprovechar las sinergias posibles de alcanzar al interior de los organismos; liberar a los fiscales, jueces y defensores de las tareas de administración (de recursos humanos, materiales y financieros) radicándolas en personal especializado y, estandarizar procesos y focalizar el recurso humano técnico y administrativo en la gestión de diligencias¹⁶.

2.5. Defensorías especializadas.- Los diferentes tipos de demandas y usuarios de los servicios de defensa pública ha motivado que en algunos países estas instituciones cuenten con defensores públicos especializados en género, niñez, justicia juvenil, violencia intrafamiliar, asuntos indígenas u otras temáticas relevantes¹⁷. La creación de tales especialidades reflejarían básicamente la necesidad e interés de las defensorías públicas de la región por proteger los derechos de personas que se encuentran en condiciones de especial vulnerabilidad, en particular cuando se les imputa la comisión del un delito.

El establecimiento de dichas especialidades en las defensorías habría traído indudables beneficios para los usuarios que forman parte de grupos vulnerables; sin embargo, estudios realizados sobre su impacto mostrarían que en algunos casos no logran cumplir las expectativas generadas en la población y presentan debilidades de cobertura y de calidad¹⁸. La experiencia internacional llevaría a concluir que para mejorar los servicios de defensa a favor de personas que se encuentran en condiciones especiales de vulnerabilidad no basta con las modificaciones normativas pertinentes, sino que se requiere una fuerte voluntad política que garantice la sostenibilidad y desarrollo de las medidas adoptadas en el tiempo, sólidas estrategias de implementación de las medidas adoptadas, la asignación de los recursos necesarios y sistemas de evaluación y monitoreo permanentes que permitan perfeccionarlas, en especial el diseño y aplicación de indicadores para supervisar el desempeño de los defensores especializados o cuya labor comprenda la atención de miembros de grupos vulnerables. Por lo general, las defensorías de la región evidencian debilidades para atender adecuadamente su carga de trabajo ordinaria y se les dificulta aún más proteger los derechos de los grupos vulnerables, cuya naturaleza les exige a ellas y a todo el sistema de justicia penal respuestas más elaboradas y específicas.

¹⁶ María Cristina Marchant, exposición “Fiscalía Regional Metropolitana Centro Norte”, Chile, 2005.

¹⁷ A manera de ejemplo, el Ministerio Público de la Defensa de Argentina cuenta con defensores especializados en menores e incapaces; en Brasil en el ámbito federal la Defensoría Pública cuenta con núcleos especializados en infancia y juventud; en Bolivia se creó el Servicio de Asistencia Jurídica a los Pueblos Indígenas y Originarios; en Guatemala la Ley del Servicio Público de Defensa Penal establece la obligación de la defensoría de atender la realidad pluriétnica del país, asimismo este país cuenta con la especialidad de género; en Paraguay el Ministerio de la Defensa Pública está compuesto de defensores especializados en lo laboral, adolescencia, además de lo penal y civil; en Uruguay la Defensoría de Oficio tiene entre sus especialidades los asuntos de familia y menores infractores; en Venezuela la Defensa Pública comprende defensores especializados en materia de niños, niñas y adolescentes y asuntos indígenas, en Nicaragua se prevé la especialidad de la defensa en familia y asuntos agrarios y en Puerto Rico los servicios legales incluyen la defensa de personas de la tercera edad y menores, entre otros. Para más información sobre cada país ver CEJA, “Reporte sobre la Justicia en las Américas 2006 – 2007”, Chile, 2007.

¹⁸ Por ejemplo, sobre la justicia penal y el respeto de los derechos de los pueblos originarios se han identificado diversos problemas en las defensorías especializadas en dicha materia. Países como Bolivia, Chile, Guatemala y Colombia contemplan el acceso a la justicia para los miembros de los pueblos indígenas o de las comunidades nativas, a través de la cobertura de los servicios de defensa pública. Empero, pareciera que los esfuerzos estatales por hacer respetar y proteger los derechos de tales personas –como el uso de idioma originario, medidas cautelares y de protección para este tipo de usuarios, respeto a los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos y adecuadas condiciones de reclusión- resultan insuficientes. En consecuencia, un importante desafío para los países de la región es desarrollar tales líneas de acción, a efectos de lograr la eficacia de los defensores estatales en la protección de los derechos de los integrantes de los pueblos originarios. Ver CEJA, “Reformas Procesales Penales y Pueblos Indígenas”, Chile, 2006.

A modo de conclusión de todo lo anteriormente expuesto, se sostiene que cualquiera que sea el modelo organizacional seguido para constituir una defensoría pública, se deben respetar los siguientes principios: aporte estatal suficiente, constante y equilibrado con las políticas de persecución penal; fortaleza institucional de la defensa pública; organización eficiente, según parámetros propios de la defensa y no meramente “judiciales”; control de la calidad de la defensa técnica y de los servicios auxiliares de la organización (por ejemplo, atención a los familiares de los imputados); respeto al interés del defendido como valor principal de la organización -teniendo en particular consideración si es miembro de un grupo en condición de vulnerabilidad¹⁹.

3. BUENAS PRÁCTICAS PARA ENFRENTAR LA PROBLEMÁTICA: DISEÑO Y APLICACIÓN DE ESTÁNDARES DE EVALUACIÓN

Como se ha indicado en los párrafos precedentes, el principal desafío de los sistemas de defensa pública de los países latinoamericanos es lograr brindar un servicio de calidad a los ciudadanos y ciudadanas que acuden a ellos o que, por mandato legal, deben verse beneficiados de la labor de los defensores públicos. De igual modo, como también ya se ha señalado, existen diferentes medidas que pueden adoptarse al mejoramiento de la calidad del servicio de defensa pública, entre las cuales destaca el establecimiento y aplicación de estándares para evaluar a los defensores públicos en el marco de las reformas procesales penales, tema en que concentraremos nuestra atención en las siguientes líneas. Cabe precisar que se ha elegido este tema en particular porque los mencionados estándares son necesarios y aplicables en toda defensoría pública, más allá de la institución de la cual dependan o el modelo organizativo que presenten²⁰.

A continuación se exponen dos experiencias positivas en la región sobre el diseño de estándares para la evaluación y supervisión del desempeño de los defensores públicos en la lógica del nuevo proceso penal. Las prácticas seleccionadas corresponden a Chile y República Dominicana, donde las Defensorías Públicas se crearon al iniciar las reformas procesales penales, en los años 2000 y 2004, respectivamente.

A. ESTÁNDARES DE CALIDAD EN LA DEFENSORÍA PENAL PÚBLICA DE CHILE

La Defensoría Penal Pública es un organismo del Estado chileno, creado en el año 2001 con la misión de “proporcionar defensa penal de alta calidad profesional a las personas que carezcan de abogado por cualquier circunstancia, velando por la igualdad ante la ley, por el debido proceso y actuando con profundo respeto por la dignidad humana de los representados”. Fue creada en el marco de la reforma procesal penal en Chile y es responsable de la defensa judicial de todos los imputados o acusados de crímenes, simples delitos o faltas, que carezcan y que requieran un abogado defensor. Para ello, cuenta con una estructura descentralizada territorialmente compuesta por la Defensoría Nacional como órgano de dirección central, Defensorías Regionales como órganos de coordinación y administración regional y, Defensorías Locales como órganos de ejecución. En este último nivel se ubican los defensores penales públicos, que en el ámbito nacional suman 424 (279 abogados licitados y 145 funcionarios públicos)²¹.

¹⁹ Adicionalmente, puede considerarse como otro principio básico para el funcionamiento de las defensorías públicas la prestación universal del servicio de defensa, entendida como la garantía a todo ciudadano o ciudadana que cuando resulte imputado o imputada de un delito podrá acceder oportunamente a tener un abogado defensor proporcionado por el Estado; ello sin perjuicio de las políticas que los Estados establezcan para brindar un servicio de defensa gratuito preferentemente a los usuarios con menores recursos económicos. Para más información sobre los principios descritos ver, CEJA y PNUD, “Manual de Defensoría Penal Pública para América y el Caribe”, Op. Cit.

²⁰ En la región latinoamericana puede identificarse diversas iniciativas y buenas prácticas para mejorar el servicio de defensa pública, tanto en el ámbito penal como no penal. Destacan por ejemplo, la creación de la especialidad agraria en la defensoría pública de Costa Rica a partir de 1982 y extendida en 1993; la conciliación como mecanismo alternativo para la resolución de los conflictos penales y no penales en Colombia (esto último fortalecido a partir de 2005 con la reforma procesal penal en Colombia) y la creación desde 2003 del programa de facilitadores jurídicos rurales en Nicaragua, como mecanismo para capitalizar liderazgos comunitarios a fin de propiciar un mayor conocimiento y acceso a la justicia por parte de la población. De otro lado, específicamente originada en la reforma procesal penal destaca la iniciativa de la Defensoría Penal Pública de Chile por involucrar al sector privado en la prestación del servicio de defensa pública, mediante un sistema de licitaciones por cartera de causas que se viene ejecutando desde 2003, cuyas fortalezas y debilidades deben estudiarse con profundidad a efectos de evaluar su posible réplica en otros países de la región.

²¹ Como se ha señalado en la nota al pie anterior, una característica de la Defensoría Penal Pública de Chile es la mixtura en el tipo de prestadores que se desempeñan como defensores públicos, los cuales se dividen en dos grupos: por un lado, los abogados “funcionarios”

Desde sus inicios, el marco normativo que dio origen a la Defensoría Penal Pública de Chile, estableció la obligación de fijar, con carácter general, los estándares básicos que deben cumplir los abogados defensores, tanto funcionarios como licitados, en el procedimiento penal²². El establecimiento de estándares para los defensores ha constituido una innovación de suma importancia para la conducción, supervisión y evaluación de los citados abogados, principalmente respecto a su desempeño con relación al respeto a las garantías de los imputados.

Una primera característica del proceso de elaboración de estándares para evaluar el desempeño de los defensores penales en el marco de la reforma procesal penal de Chile, es que desde el comienzo del trabajo, la Defensoría Penal tuvo una política de apertura a la participación de profesionales de diferentes ramas a la jurídica, representantes académicos y de organizaciones de la sociedad civil y los propios defensores, en la formulación y desarrollo de los citados elementos de evaluación. De esta forma, pudo diseñarse instrumentos que, sin desconocer el fondo jurídico del servicio de defensa pública, se caractericen por sujetarse a criterios técnicos de medición y evaluación periódica.

Una segunda cuestión en la experiencia chilena, es que el servicio que presta un defensor público, cualquiera sea su naturaleza laboral, es de medios y no de resultados²³. Esto quiere decir que el abogado debe realizar todas las actividades dirigidas a satisfacer las pretensiones de sus clientes y no debe obligarse a un resultado necesario, dado que su labor será determinada por un acto jurisdiccional. En consecuencia, en el diseño de los estándares de la Defensoría Penal Pública de Chile se siguieron criterios relacionados con el desempeño diligente de los abogados defensores y no con la consecución de resultados específicos en el proceso penal. En este sentido, la fijación de los estándares en cuestión se orientó hacia los derechos y garantías sustantivas y adjetivas del imputado en las diferentes etapas del proceso penal.

Un tercer elemento, es que el diseño de estándares no se concentró en las obligaciones legales o formales para los defensores dispuestas en el Código Procesal Penal, sino en aspectos mucho más amplios, orientados a lograr niveles de calidad en la prestación del servicio de defensa (sería bueno poner un par de ejemplos, porque si no queda muy en abstracto).

En el sistema chileno los estándares de defensa penal pública han sido definidos como *“normas que imponen al defensor penal público parámetros destinados a proporcionar a los beneficiarios del servicio, una defensa penal de calidad real, mediante la declaración de resultados esperados de una o varias actividades específicas a realizar en todas las fases del proceso penal en resguardo de los derechos e intereses del imputado”*²⁴. Los estándares de la Defensoría Penal Pública se contemplaron en una directiva elaborada con el fin de conducir el desempeño de los abogados defensores. Para su diseño se consideró que una defensa penal de calidad se vincula con la idoneidad profesional de los defensores y con el nivel de las prestaciones que éstos deben brindar a los ciudadanos. Asimismo, se asumió que un servicio de defensa penal real y efectivo se traduce en un conjunto de acciones judiciales o extrajudiciales, que tienen como finalidad proteger los derechos e intereses de los imputados o usuarios durante todas las etapas de la persecución penal.

Partiendo de la idea que un estándar es un modelo de conducta encaminada a un servicio de calidad, la Defensoría Penal Pública de Chile contempló objetivos y metas para el cumplimiento de cada estándar fijado. Los objetivos fueron definidos como las declaraciones sobre los resultados que se espera alcanzar y las

que tienen contrato de trabajo con la institución y, por otro lado, los abogados “licitados” que no están tienen vínculo laboral alguno con el Estado y que brindan sus servicios a partir de licitaciones externas convocadas por la Defensoría Penal Pública. Estas licitaciones se otorgan mediante concursos públicos donde se ofrece un número determinado de causas en un período de tiempo específicos; los estudios jurídicos postulan para adjudicarse las mismas, lo que se principalmente se determina siguiendo criterios de calidad y costo económicos. Asimismo, otro elemento diferenciador del caso chileno es el cobro de aranceles para los imputados que tengan condiciones de financiar los servicios de defensa pública; ello operan teniendo en cuenta el tipo de productos o servicios definidos como salidas en el proceso penal.

22 Ley 19.718, de marzo de 2001.

23 Memoria Anual de la Defensoría Penal Pública de Chile, 2002, pág. 45.

24 Defensoría Penal Pública de Chile, Memoria Anual 2006, pág. 82.

metas como el resultado de una o varias actividades específicas relacionados con el objetivo. Los estándares para evaluar el desempeño de los defensores penales públicos en Chile han sido los siguientes²⁵:

a) Estándar de la defensa: El defensor resguarda lealmente en todo momento los intereses de imputadas e imputados, desde el inicio del procedimiento dirigido en su contra hasta su completa terminación, proporcionando una asesoría jurídica técnico-penal adecuada al caso.

b) Estándar de la dignidad del imputado: En el proceso penal, el defensor respeta la voluntad del imputado y le brinda un trato digno.

c) Estándar de la información: El defensor penal público siempre mantendrá informado al imputado y a la imputada.

d) Estándar de la libertad: El defensor realiza las actividades necesarias para que los imputados e imputadas no sean sometidos a restricciones de libertad arbitrarias ni ilegales.

e) Estándar de la Prueba: El defensor se ocupa que la prueba se produzca resguardando los intereses, derechos y garantías del imputado o imputada.

f) Estándar de los Recursos: En los recursos, el defensor respeta la voluntad del imputado o imputada y protege sus derechos, garantías e intereses.

g) Estándar del plazo razonable: El defensor se ocupa que la persecución iniciada en contra del imputado o imputada se realice en un tiempo razonable.

h) Estándar de los principios del sistema acusatorio: El defensor vela por el cumplimiento de los principios del sistema acusatorio.

Cabe precisar que para cada estándar debe formularse indicadores que permitan evaluar periódicamente los avances en su cumplimiento. Los mencionados indicadores deben ser claros, medibles, ciertos, pertinentes, oportunos y reflejar los posibles cambios en las situaciones a medir²⁶. La siguiente tabla presenta un ejemplo de indicadores elaborados para supervisar el estándar de la defensa pública, vinculado con la dignidad del imputado.

²⁵ Resolución Exenta N° 396 de la Defensoría Penal Pública de Chile, de abril de 2003, a la cual en el 2006 se incorporó la dimensión de género. Ver Anexo N° 1: Estándares, objetivos y metas de la Defensoría Penal Pública de Chile.

²⁶ CEJA y PNUD, “Manual de Defensoría Penal Pública para América y el Caribe”, Op. Cit.

EJEMPLO DE INDICADORES PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO DE LAS DEFENSORÍAS PENALES PÚBLICAS

Estándar	Objetivo	Meta	Indicador
ESTANDAR 1: DIGNIDAD DEL IMPUTADO En el proceso penal, el defensor respeta la voluntad del imputado y le brinda un trato digno	Objetivo N° 1 El defensor recaba y respeta la voluntad del imputado en el diseño de la estrategia de defensa y las actividades que digan relación con ella.	Meta N° 1 El defensor determina la estrategia de defensa que coincida con la voluntad del imputado.	N° de respuestas favorables de si el defensor le explicó las distintas formas de defenderlo en su caso / N° de imputados entrevistados.
			N° de respuestas favorables a la pregunta de si el defensor le explicó las consecuencias que se seguían de las distintas formas de defensa / N° de imputados entrevistados.
			N° de respuestas favorables a la pregunta de si está de acuerdo con la forma en que el abogado lo está defendiendo o lo ha defendido / N° de imputados entrevistados.

Fuente: Manual de Defensoría Penal Pública para América Latina y el Caribe, CEJA.

Cabe señalar que la Defensoría Penal Pública de Chile ha establecido la realización de inspecciones como un mecanismo para evaluar el desempeño de los defensores, labor que es ejecutada por inspectores abogados. En el 2006 se llevaron a cabo 8.637 inspecciones de imputados, que implicó la evaluación de 252 defensores. Estas evaluaciones presentaron, entre otros, los siguientes resultados promedio: 77,4% de los defensores evaluados asiste a la audiencia de control de detención, 87,0% averigua las circunstancias que motivaron la detención, en el 100% de casos en que los defensores se opusieron a la ampliación de la detención tales pedidos fueron declarados fundados judicialmente y, solamente el 26,5% de los defensores evaluados visita los centros de detención. Además, en el 91,4% de casos en que los defensores evaluados se opusieron a la solicitud de medidas cautelares formuladas por los fiscales, tales oposiciones fueron declaradas fundadas. El 50,8% de los defensores supervisados solicitó por motivos adecuados la realización de peritajes y en 99,7% realizó investigaciones particulares pertinentes u oportunas. Al igual del bajo puntaje observado con relación a las visitas a los centros de detención, sólo el 48,9% de los defensores supervisados cumplió con realizar las visitas reglamentarias a los imputados privados de libertad²⁷.

B. EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DE LOS DEFENSORES PÚBLICOS EN REPÚBLICA DOMINICANA

Otra experiencia positiva en la formulación de criterios para evaluar el desempeño de los defensores penales públicos se ha dado en República Dominicana, donde la implementación del nuevo modelo procesal inició en el 2004 con la vigencia del nuevo Código Procesal Penal aprobado en el 2002.

La Defensa Pública de República Dominicana fue creada en el 2004 con la misión de asistir, asesorar y representar “de manera permanente y continua a las personas que no tienen abogado o carecen de recursos económicos, sujetas a un proceso penal, mediante una defensa técnica y efectiva, ejercida por un personal altamente calificado, confiable y con vocación de servicio, que promueve el acceso a la justicia, el respeto a los derechos fundamentales y el debido proceso”²⁸. En la Ley que le dio creación, se afirma que la asistencia legal tiene un carácter universal y no discriminatorio pero, al mismo tiempo, que la gratuidad

²⁷ Estas cifras han sido elaboradas a partir del promedio de los resultados obtenidos por los defensores institucionales, licitados y por contrato directo de la Defensoría Penal Pública de Chile. Más detalle puede encontrarse en Memoria Anual de la Defensoría Penal Pública de Chile, Op. Cit, pág. 84 y sgts.

²⁸ Ley 277 del 12 agosto de 2004.

debe limitarse a quienes no tengan medios para contratar un abogado; por ello, la Defensoría Pública de República Dominicana prevé la aplicación de tasas para los casos de personas solventes.

A diferencia del caso chileno, donde la institución responsable de la defensa pública forma parte del Ministerio de Justicia, en República Dominicana la Defensoría Penal Pública es parte del Poder Judicial²⁹. La Ley 277-04 señala expresamente que la Defensoría Pública no es una institución auxiliar de la justicia. En enero de 2007 esta organización contaba con 79 defensores públicos y 85 abogados de oficio.

La Defensoría Penal Pública dominicana, desde la entrada en vigencia de su Ley de creación, tenía proyectado la evaluación de desempeño de los defensores públicos; sin embargo, como no contaba con precedente nacional alguno, comenzó dicho proceso en el 2005, aplicando mecanismos para la supervisión, tanto de los defensores públicos como de los abogados de oficio incorporados del anterior sistema de defensa estatal³⁰.

La Defensoría Pública de República Dominicana supervisa el desempeño de los defensores a partir de lineamientos básicos de dos tipos: de gestión (definición de resultados proyectados, estándares de calidad, responsabilidades y roles) y, de coordinación (comunicación e interacción horizontal y vertical, formal e informal, entre los miembros de la organización y entre éstos y otros actores del sistema). Asimismo, para la supervisión de los defensores, se han diseñado los siguientes principios: concentración (la defensa debe enfocarse en el problema, asunto o comportamiento y no en la persona o cliente); auto-confianza y auto-estima del defensor; relaciones constructivas entre supervisor y el defensor; cadena de supervisión (director defensor y/o personal administrativo); principio de supervisor denunciante y no de supervisor maestro y, principio de flexibilidad (el sistema de evaluación de los defensores debe adaptarse a los cambios que pudieran presentarse en el ámbito legal).

Para la Defensoría Pública, los estándares se definen como “patrones de comparación” cuyo propósito es evaluar el desempeño real de los defensores y proporcionar información a los administradores de cómo funcionan las actividades de la organización. La evaluación de los defensores se realiza a partir del seguimiento de actividades vinculadas directamente con la eficiencia en el proceso penal (funciones técnicas), así como con aspectos administrativos.

Con respecto a las funciones técnicas, la Defensoría Pública dominicana ha establecido la evaluación de las siguientes variables: i) aplicación de estrategias, ii) alegatos escritos, iii) manejo de destrezas orales y, iv) trato a los usuarios. Tales elementos serán desarrollados en un siguiente esquema (mejor poner “serán desarrollados en la tabla X”); sin embargo, cabe resaltar que todas estas actividades son supervisadas a través de visitas periódicas a las audiencias públicas donde operan los abogados defensores y/o visitas de acompañamiento a otras diligencias (como inspecciones en establecimientos penitenciarios), la revisión periódica de los escritos formulados por los defensores y la aplicación de formularios estandarizados para verificar la calidad en la atención a los usuarios o usuarias.

Con relación a la medición de los aspectos administrativos, los defensores públicos deben emitir informes mensuales individuales sobre sus actividades. Cada defensor debe cumplir con todas las indicaciones administrativas que le corresponden, entre las cuales se encuentran tener registrado el motivo de asignación del caso, hacer una carpeta física del proceso con los documentos y datos necesarios para los casos (nombre, delito, tribunal, estado actual, si está preso o no, las visitas que ha hecho a la cárcel, las investigaciones realizadas por el defensor, tanto de prueba, como jurisprudencia y doctrina, las comunicaciones de cualquier clase que tenido con el imputado, entre otros). Además, los defensores tienen que llevar un registro especial sobre los imputados privados de libertad, que debe precisar el lugar de detención, el plazo legal, las gestiones realizadas a favor y su resultado y las fechas de visitas a las cárceles.

²⁹ De acuerdo a la Ley 277-04, la dependencia organizacional de esta institución debe terminar en el 2009 y no debe afectar la independencia funcional.

³⁰ Laura Hernández y Maritza Ramirez, “Mejoras en los Sistemas de Recursos Humanos”, Defensoría Penal Pública de República Dominicana, 2007.

Para realizar las evaluaciones de los defensores, la estructura de la institución está compuesta por una subsecretaría técnica, coordinadores departamentales, coordinadores de distrito y los defensores públicos, quienes también participan de las evaluaciones mediante la elaboración de informes mensuales y la aplicación de instrumentos técnicos durante el ejercicio de sus funciones. El seguimiento y monitoreo se realiza con una periodicidad semestral, sobre una escala numérica de 100, de tal forma que cada componente de la evaluación corresponde a un porcentaje sobre dicho número, de acuerdo a su importancia.

ASPECTOS CONSIDERADOS PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO DE LOS DEFENSORES PÚBLICOS EN REPÚBLICA DOMINICANA³¹

No	Aspectos evaluados	Valor
I	<p>Requerimientos administrativos</p> <p>Tener registrado el motivo de asignación del caso (sistema de asignación de casos) Carpeta física del proceso judicial, con los documentos y datos necesarios</p> <p>Llevar un registro especial sobre imputados privados de libertad (lugar de detención, plazo, gestiones realizadas y su resultado y fecha de visitas a la cárcel)</p> <p>Reporte mensual de labores (número de casos al iniciar el mes, casos ingresados, terminados y sus formas, diligencias realizadas como declaraciones, etc.).</p>	10%

³¹ Reglamento sobre la evaluación de defensores públicos en República Dominicana aprobado mediante Resolución 03/2005 del Consejo Nacional de Defensa Pública.

II	<p>Cumplimiento de las funciones técnicas con excelencia</p> <p>Aplicación de estrategias</p> <ul style="list-style-type: none"> › Aplicación de herramientas de la oralidad › Teoría del caso › Relación con el o la usuaria › Gestiones de defensa, forma en que lleva el caso y aplicación de estrategias › Camino escogido en cada caso y orientación de las acciones ejecutadas de acuerdo a la estrategia diseñada o teoría del caso elaborada. <p>Alegatos escritos</p> <ul style="list-style-type: none"> › Encabezado e identificación del caso › Calidad con que se invoca y resolución de que se trata o título de la gestión que se realiza › Fundamento legal › Fundamento de fondo (análisis del caso concreto) › Citas doctrinales o de jurisprudencia (cuando se requiere) › Interés procesal de la gestión y petitorio <p>Manejo de destrezas orales</p> <ul style="list-style-type: none"> › Preparación del caso (estructura, estrategia o teoría del caso) › Comunicación con el imputado › Tono de voz y manejo adecuado de gestos › Estructura y logicidad de los alegatos › Manejo correcto del interrogatorio y contrainterrogatorio › Manejo de la prueba y sus reglas › Manejo de situaciones imprevistas, capacidad de reacción y respuesta <p>Trato a usuarios y usuarias</p> <ul style="list-style-type: none"> › Capacidad de generar confianza › Capacidad de escucha, paciencia, respeto, empatía › Puntualidad en las entrevistas 	65%
IV	<p>Rendimiento en actividades de capacitación</p> <ul style="list-style-type: none"> › Grados académicos y cursos institucionales o externos afines a la función 	5%
V	<p>Aspectos básicos de actitudes</p> <ul style="list-style-type: none"> › Interacción con compañeros y compañeras de trabajo › Interacción con el público o usuarios › Interacción con jueces, juezas, fiscales y demás operadores del sistema de justicia 	15%
Total		100%

En el 2006 los criterios antes descritos se aplicaron en la evaluación de 167 defensores penales públicos y abogados de oficio de República Dominicana y se obtuvo los siguientes resultados: 30% de los abogados obtuvo un puntaje igual o superior a 85, el 53% lo hizo con un puntaje entre 80 y 84 y el 54% tuvo una nota menor a 80. La evaluación realizada permitió aplicar los correctivos necesarios para mejorar el desempeño de los defensores y abogados de oficio³².

III. CONCLUSIONES

1. Al comenzar el año 2007 varios países de América Latina están atravesando por un importante proceso de cambio en el ámbito de la justicia penal. A diferencia de diversas iniciativas del siglo pasado, catorce países de la región realizan notables esfuerzos para reemplazar los modelos procesales penales inquisitivo o inquisitivos mixtos -vigentes desde la época colonial-, por un modelo de corte adversarial que garantice el respeto a los derechos humanos y a los principios del debido proceso.

2. Los principales objetivos de tales procesos de cambio son el establecimiento de un sistema acusatorio, oral y público que reemplace las prácticas de los sistemas inquisitivos; el reconocimiento de los derechos y las garantías procesales para los imputados en el ámbito práctico del proceso penal; la valoración de los derechos de las víctimas en el proceso penal y la racionalización de la persecución penal a cargo de los ministerios públicos. Adicionalmente, en la coyuntura de los cambios estructurales y de roles que conlleva el nuevo modelo procesal penal, el aporte de los sistemas de justicia a la generación de seguridad ciudadana se ha posicionado en la agenda pública de los Estados latinoamericanos.

3. Para el éxito del nuevo modelo procesal penal es fundamental el fortalecimiento de los sistemas de defensa penal pública en la región. El ejercicio del derecho de defensa en un estado de derecho debe ser entendido como las garantías a los imputados de que serán oídos directamente o a través de sus abogados defensores, y que lo que digan será tomado en cuenta por juez al momento de resolver el conflicto penal. El nuevo proceso penal se sustenta en el debate oral de las partes intervinientes y exige a los defensores penales públicos roles y funciones diferentes a los realizados bajo el sistema inquisitivo. Sin embargo, las instituciones de defensa pública han sido tradicionalmente débiles en la región, por lo que las reformas procesales penales constituyen una valiosa oportunidad para mejorar su visibilidad y desempeño a favor de los sectores más vulnerables y/o de menos recursos de las Américas.

4. Antes de las reformas procesales penales se verificaron significativos avances de los países latinoamericanos, dirigidos a ampliar y mejorar la cobertura de los servicios de defensa pública y el acceso a la justicia para los ciudadanos y ciudadanas. Sin embargo, en términos generales, las defensorías penales públicas inician el proceso de cambio de sistema procesal penal presentando varias falencias que van desde la poca asignación presupuestal de los países en tales instituciones, la subsistencia de la cultura inquisitiva en los operadores judiciales y la inexperiencia en el uso y manejo de herramientas propias de un enfoque de políticas públicas que les permitan potenciar el uso de los limitados recursos con que cuentan.

5. Asimismo, se ha identificado debilidades de los sistemas de defensa para hacerse cargo, de manera eficiente, del respeto a los derechos y garantías en el proceso penal para las personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, entre los cuales destacan los miembros de los pueblos originarios. La consideración de las especiales condiciones de vulnerabilidad que presentan algunos usuarios de los sistemas de defensa, tales como la población indígena, mujeres o los menores de edad infractores de la ley penal, exigen políticas institucionales y medidas de capacitación que permita a los defensores aplicar estrategias de defensa idóneas para el respeto de los derechos de estas personas en los procesos penales.

6. Los desafíos que actualmente enfrenta la defensa penal pública en la región van más allá de una mayor inversión de recursos económicos en las organizaciones de defensa o la ampliación de la cobertura de los servicios que éstas brindan, los cuales sin duda son relevantes, pero que no necesariamente garantizarán mayor calidad y acceso a la justicia por parte de los usuarios. En primer lugar, es fundamental que un mayor gasto público en las instituciones de defensa vaya acompañado de un enfoque sistémico del servicio de defensa estatal, que articule los recursos provenientes de los sectores estatales y de sociedad civil relacionados con la prestación de servicios de defensa.

7. El segundo desafío de los sistemas de defensa pública latinoamericanos se relaciona con la calidad de los servicios prestados. Es fundamental el desarrollo de una visión y herramientas de políticas públicas sobre la

materia, que comprenda esencialmente la búsqueda de calidad y satisfacción de los usuarios y usuarias. En este sentido, la generación de confianza y la prevalencia de los intereses de los imputados sobre cualquier otro tipo de propósitos o ideales en una investigación o proceso penal es imprescindible en el desempeño de los defensores, cuya supervisión y evaluación es factible realizar a través de la aplicación de instrumentos de gestión. Adicionalmente, incidirá en la calidad de la defensa penal pública el soporte investigativo que se pueda brindar a los defensores, a fin de equilibrar la actividad probatoria ejercida por los fiscales y fuerzas policiales.

8. La organización y gestión de las defensorías públicas basadas en la profesionalización de las funciones -entendida ésta como la separación de las funciones administrativas de las jurídicas y su entrega a profesionales especializados en dichas áreas-, constituye otro desafío para los países de la región, especialmente para enfrentar el manejo de altas cargas de trabajo, lograr el uso eficiente de los recursos humanos y una mejor coordinación interinstitucional con el resto de las instituciones que conforman los sistemas de justicia penal. Algunos países de las Américas han dado inicio a nuevas prácticas sustantivas y organizativas en este sentido, entre las cuales destaca el diseño y aplicación de instrumentos para evaluar el desempeño de los defensores, lo cual resulta fundamental para cualquier país, sea cual sea el modelo o cobertura del sistema de defensa pública con que cuente.

9. Es recomendable que las iniciativas y buenas prácticas existentes en la región vinculadas con los problemas y desafíos abordados en el presente informe, así como otros que pudieran haber sido detectados en estudios similares, sean difundidas. Para ello es necesario capacitar a las autoridades de los sistemas de defensa pública, a los defensores y al personal de apoyo de las organizaciones de defensa sobre la importancia de generar permanentemente información, propiciar su análisis y uso estratégico y permitir su acceso a la comunidad interesada y a la ciudadanía en general.

IV. ANEXOS

ANEXO N° 1

OBJETIVOS Y METAS DE ACUERDO A LOS ESTÁNDARES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS DEFENSORES PÚBLICOS DE CHILE

a) Estándar de la defensa: El defensor resguarda lealmente en todo momento los intereses del imputado o imputada, desde el inicio del procedimiento dirigido en su contra hasta su completa terminación, proporcionando una asesoría jurídica técnico penal adecuada al caso.

Objetivo 1: El defensor es diligente en la defensa del imputado

Meta 1: El defensor realiza todas las actuaciones en tiempo y forma.

Meta 2: El defensor protege e invoca los derechos del imputado y lo defiende en todas las fases del proceso penal.

Objetivo 2: Todas las actuaciones que deba realizar el defensor son preparadas adecuadamente por éste.

Meta 1: El defensor mantiene un registro completo del caso

Meta 2: El defensor está atento e informado acerca del devenir de la investigación.

Objetivo 3: El defensor mantiene una estrategia de defensa durante todo el proceso, acorde a los intereses del imputado

Meta 1: El defensor opta por la alternativa de defensa que resguarde de mejor manera los intereses del imputado y respete su voluntad.

Meta 2: Las actuaciones del defensor se determinan y realizan de acuerdo a la estrategia de defensa.

b) Estándar de la dignidad del imputado: En el proceso penal, el defensor respeta la voluntad del imputado o imputada y le brinda un trato digno.

Objetivo 1: El defensor recaba y respeta la voluntad del imputado en el diseño de la estrategia de defensa y las actividades que digan relación con ella.

Meta 1: El defensor determina la estrategia de defensa que coincida con la voluntad del imputado.

Meta 2: El defensor realiza actuaciones de defensa u omite diligencias, a fin de materializar o respetar la voluntad del imputado.

Objetivo 2: El defensor atiende a los requerimientos del imputado relativos al caso.

Meta 1: El defensor se entrevista periódicamente con el imputado.

Meta 2: El defensor vigila de cerca la situación del imputado privado de libertad.

Meta 3: El defensor considera las diligencias de investigación propuestas por el imputado.

Objetivo 3: El defensor brinda siempre un trato cortés y respetuoso al imputado

Meta 1: El defensor procura expresarse en lenguaje correcto y entendible para el imputado.

Meta 2: El defensor es deferente con el imputado.

c) Estándar de la información: El defensor penal público siempre mantendrá informado al imputado o imputada.

Objetivo 1: El imputado conoce los cargos formulados en su contra y sus posibles consecuencias.

Meta 1: El defensor se entrevista e informa privadamente al imputado los cargos formulados en su contra y sus posibles consecuencias.

Meta 2: El defensor se ocupa que la formalización se haga en términos claros para el imputado.

Meta 3: El defensor se ocupa que el imputado entienda los términos de la acusación y sus consecuencias.

Meta 4: El defensor se ocupa que el imputado entienda el contenido de la sentencia y sus consecuencias.

Objetivo 2: El imputado conoce el contenido de la investigación y la estrategia de defensa.

Meta 1: El defensor conoce el contenido de la investigación fiscal.

Meta 2: El defensor se ocupa que el imputado entienda las medidas cautelares que le son aplicadas, su forma de cumplimiento y las consecuencias derivadas de su falta de observancia.

Meta 3: El defensor le da a conocer al imputado el contenido de la investigación Fiscal y la propia.

Meta 4: El defensor se ocupa de que la investigación sea pública para el imputado.

Meta 5: El defensor da a conocer al imputado las distintas alternativas para conducir el caso y sus consecuencias.

Objetivo 3: El imputado conoce las consecuencias jurídicas y fácticas de la persecución penal iniciada en su contra.

Meta 1: El defensor da a conocer al imputado las facultades del Ministerio Público, de la Policía y demás intervinientes en la investigación dirigida en su contra.

Meta 2: El defensor da a conocer al imputado las facultades de los tribunales en la investigación dirigida en su contra.

d) Estándar de la libertad: El Defensor realiza las actividades necesarias para que los imputados o imputadas no sean sometidos a restricciones de libertad, arbitrarias ni ilegales.

Objetivo 1: El defensor procura que, cuando se imponga la privación de libertad al imputado, se haga de acuerdo a la ley.

Meta 1: El defensor insta a que se cumplan los requisitos legales de la detención.

Meta 2: El defensor insta a que se cumplan los requisitos y estándares de procedencia de las medidas cautelares.

Objetivo 2: El defensor se ocupa que la condena se imponga de acuerdo a la ley y en su cumplimiento no afecte más derechos que los expresamente autorizados por la Constitución y la ley.

Meta 1: El defensor insta a que la condena se imponga de acuerdo a la ley.

Meta 2: El defensor insta porque en el cumplimiento de la condena no se afecten más derechos que los expresamente autorizados por la ley.

e) Estándar de la Prueba: El defensor se ocupa que la prueba se produzca resguardando los intereses, derechos y garantías del imputado o imputada.

Objetivo 1: El defensor se ocupa de que la prueba de descargo sea útil a su estrategia de defensa.

Meta 1: El defensor ofrece prueba o solicita diligencias que favorezcan su línea de investigación.

Meta 2: El defensor prepara adecuadamente todas las pruebas, de acuerdo a su estrategia de defensa.

Meta 3: El defensor incorpora correctamente la prueba en el proceso penal.

Meta 4: El defensor defiende su propia prueba

Objetivo 2: El defensor se ocupa que la prueba de cargo sea legítima en su obtención y correcta en su incorporación.

Meta 1: El defensor solicita la exclusión de la prueba de cargo fundadamente.

Meta 2: El defensor, cuando corresponda según la estrategia de defensa, plantea objeciones en forma fundada.

Meta 3: El defensor desacredita con fundamento la prueba de cargo.

f) Estándar de los Recursos: En los recursos, el defensor penal público respeta la voluntad del imputado y protege sus derechos, garantías e intereses.

Objetivo 1: El defensor recurre de las resoluciones judiciales cada vez que sea procedente y acorde con la voluntad e intereses del imputado.

Meta 1: El defensor, cuando procede, recurre de las resoluciones judiciales cuando beneficia los intereses del imputado.

Meta 2: El defensor interpone los recursos en tiempo y forma

Meta 3: El defensor prosigue la tramitación de los recursos desde su interposición hasta su fallo.

Objetivo 2: El defensor está atento a la interposición y tramitación de los recursos de los demás intervinientes.

Meta 1: El defensor insta, cuando corresponda, por la inadmisibilidad y/o rechazo de los recursos de los demás intervinientes, según la estrategia de defensa.

Meta 2: En los recursos de los demás intervinientes, el defensor resguarda los intereses del imputado.

g) Estándar del plazo razonable: El defensor se ocupa que la persecución iniciada en contra del imputado o imputada se realice en un tiempo razonable.

Objetivo 1: El imputado no debe estar sometido a una investigación más allá del tiempo estrictamente necesario, de acuerdo a la complejidad del caso, a la estrategia de defensa y los intereses del imputado.

Meta 1: El defensor insta porque el plazo para el cierre de la investigación se fije en conformidad a la naturaleza y complejidad de los hechos investigados.

Meta 2: El defensor insta para que la investigación se cierre en el plazo fijado por el tribunal, considerando la estrategia de defensa y el interés del imputado.

Objetivo 2: La tramitación judicial del caso debe ajustarse a los términos legales y especialmente a los intereses del imputado.

Meta 1: El defensor procura la disminución de los términos legales cuando beneficien los intereses del imputado

Meta 2: El defensor insta por la pronta materialización de alternativas al juicio oral, adecuadas a los intereses y voluntad del imputado.

h) Estándar de los principios del sistema acusatorio: El Defensor vela por el cumplimiento de los principios del sistema acusatorio.

Objetivo 1: El defensor vela por la publicidad del procedimiento penal.

Meta 1: El defensor se ocupa que las audiencias sean públicas, salvo que esto perjudique los intereses del imputado.

Meta 2: El defensor procura que el imputado esté presente en todas las audiencias del procedimiento, cuando corresponda según la estrategia de defensa.

Objetivo 2: El defensor insta por el respeto al principio de la inmediación en las audiencias del procedimiento.

Meta 1: El defensor se ocupa que en la audiencia no se presenten alegaciones por escrito.

Meta 2: El defensor se ocupa que ningún interviniente lea sus alegaciones en la audiencia.

Meta 3: El defensor vela porque en el procedimiento penal se respete y aplique el principio de pasividad del tribunal.



ANEXO N° 2

**INSTRUMENTO APLICADO EN REPÚBLICA DOMINICANA PARA LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DEFENSA PÚBLICA 2006
CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES TÉCNICAS CON EXCELENCIA 65%**

I. EVALUACIÓN SOBRE LA CALIDAD DE LA ESTRATEGIA DE DEFENSA (25 PUNTOS)

**1.- Conocimiento respecto del expediente (esta información deberá ser corroborada con el expediente respectivo),³³
10 puntos**

- | | | | | |
|--|--------|--------|-------|-------|
| a. Conocimiento de los hechos | 1 ___ | 2 ___ | 3 ___ | 4 ___ |
| b. Conocimiento sobre la calificación jurídica | 1 ___ | 2 ___ | 3 ___ | 4 ___ |
| c. Conocimiento de la prueba | 1 ___ | 2 ___ | 3 ___ | 4 ___ |
| d. Conocimiento de la versión del imputado | 1 ___ | 2 ___ | 3 ___ | 4 ___ |
| e. ¿Planeó estrategia de defensa? | Si ___ | No ___ | | |

³³ Deben verificarse por lo menos 3 expedientes, de no tener el abogado de oficio estos expedientes deberán ser solicitados a la secretaría del tribunal donde se encuentre el proceso. Método para recolección de información y puntuación: 1 –excelente (2 puntos); 2-muy bueno (1.5 puntos); 3 –regular (1 puntos); 4 –malo (0.25 puntos) ; (Si – 2 puntos) ; (No – 0.50 puntos).

2.- Valoración de la defensa frente a las solicitudes de medidas cautelares, 15 puntos ³⁴ (este aspecto se verificará con el expediente respectivo):

- a. ¿Se objetó oral o escrita, ante el Juez para enfrentar la solicitud de medidas de coerción hechas por el Ministerio Público? 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
- b. Solicitud de libertad cumple requisitos de forma y fondo 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
- c. Se recurrió a la decisión del juez sobre la medida de Coerción impuesta 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
- d. Se han planteado solicitudes de revisión, modificaciones, sustitución o cancelación de la medida cautelar 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
- e. ¿Se planteó Hábeas Corpus? 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___

II. EVALUACIÓN SOBRE LA CALIDAD DE LA EXPRESIÓN ORAL DEL ABOGADO DE OFICIO (35 PUNTOS)

1. Evaluación de la argumentación jurídica en audiencias orales, (en este punto deberá acompañarse al abogado de oficio a por lo menos 3 audiencias orales) 14 puntos³⁵:

Imputado:

- a. Cita de preceptos jurídicos y su pertinencia con los alegatos de defensa 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
- b. Cita jurisprudencial y su pertinencia con los alegatos de defensa 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
- c. Cita doctrinal y su pertinencia con los alegatos de defensa 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
- d. Coherencia de los argumentos 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
- e. Mención de todos los aspectos a discutir 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
- f. Capacidad de síntesis 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
- g. Claridad en las pretensiones 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___

2. Técnica de expresión oral en interrogatorios de imputados, testigos y peritos, 6 puntos³⁶:

- a. Pertinencia del interrogatorio 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
- b. Orden de preguntas 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
- c. Forma de preguntar (preguntas abiertas o cerradas) 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
- d. Pertinencia de las preguntas 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
- e. Manejo de las objeciones 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
- f. Pertinencia de las objeciones 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___

3.- Técnica de expresión oral en conclusiones, 15 puntos³⁷:

- a. Orden expositivo 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
- b. Capacidad de síntesis 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
- c. Claridad de pretensiones 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
- d. Coherencia con las argumentaciones 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
- e. Formalidades en el uso de la réplica 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___

III.- EVALUACIÓN SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LA COMUNICACIÓN DEL ABOGADO DE OFICIO CON EL IMPUTADO, 10 PUNTOS³⁸:

1. Se comunica el abogado de oficio con el imputado 1 ___ 2 ___ 3 ___
2. Accesibilidad del lenguaje utilizado por el abogado 1 ___ 2 ___ 3 ___
3. Atención hacia la privacidad de la comunicación 1 ___ 2 ___ 3 ___
4. Explicación sobre los derechos del imputado 1 ___ 2 ___ 3 ___
5. Coordinó la estrategia de defensa 1 ___ 2 ___ 3 ___
6. Habló con el imputado sobre los hechos y las pruebas 1 ___ 2 ___ 3 ___
7. Atención y manejo de la versión del imputado 1 ___ 2 ___ 3 ___

34 1 –excelente (3 puntos); - muy bueno (2 puntos); 3 –regular (1 punto); 4 – malo (0.5 puntos)

35 1 –excelente (2 puntos); 2 –muy bueno (1,5 puntos); 3 – regular (1 punto); 4 – malo (0.25 puntos); 5 – no aplica

36 1 –excelente (1 punto); 2 –muy bueno (0,75 puntos); 3 –regular (0,50 puntos); 4 –malo (0,25 puntos)

37 1 –excelente (3 puntos); 2- muy bueno (2 puntos); 3 –regular (1 punto); 4 –malo (0 punto)

38 1 – Muy bueno (1 punto); 2 –regular (0,50 puntos); 3 –malo (0,25 puntos)

8. Preparó al imputado para la declaración 1 ___ 2 ___ 3 ___
 9. Manejo de las objeciones a las pruebas 1 ___ 2 ___ 3 ___
 10. Explicación que el abogado de oficio brinda al imputado al finalizar la audiencia acerca de los posibles resultados 1 ___ 2 ___ 3 ___

1. Calidad técnico-jurídica en la interposición de los Recursos (estos datos serán corroborados analizados algunos escritos del abogado de oficio):

Entrevista al abogado de oficio sobre Recursos de Apelación elaborados o por elaborar, 10 puntos³⁹:

1. Capacidad para diferenciar motivos 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
 2. Conocimientos de los requisitos formales 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
 3. Argumentación del plano fáctico 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
 4. Exposición del agravio 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
 5. Coherencia de la argumentación 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
 6. Petitoria del recurso 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
 7. Cita de preceptos jurídicos y su pertinencia con los alegatos de la defensa 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
 8. Cita doctrinal y jurisprudencial. Su pertinencia con los alegatos de defensa 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
 9. Calidad de redacción 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
 10. Ortografía 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___

2. Entrevista al abogado de oficio sobre recursos de apelación de las medidas de coerción elaborada o por elaborar, 10 puntos⁴⁰:

Imputado:

1. Capacidad para plasmar motivos 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
 2. Argumentación del plano fáctico 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
 3. Conocimiento de los requisitos formales 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
 4. Acciones para el respeto del plazo 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
 5. Exposición de agravio 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
 6. Petitoria del recurso 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
 7. Cita doctrinal y jurisprudencial. Su pertinencia con los alegatos de la defensa 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
 8. Cita de preceptores jurídicos y su pertinencia con los alegatos de defensa 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
 9. Calidad de redacción 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___

3.- Entrevista al abogado de oficio sobre escritos de revisión de las medidas de coerción elaborada o por elaborar, 10 puntos⁴¹:

1. Capacidad para plasmar motivos 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
 2. Investigación, búsqueda de nuevos presupuestos 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
 3. Intervención de los trabajadores sociales en la búsqueda de nuevos presupuestos para la revisión de la medida 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
 4. Intervención de la unidad de investigación en la búsqueda de nuevos presupuestos para la revisión de la medida 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
 5. Conocimiento de los requisitos formales 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
 6. Claridad de la solicitud 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
 7. Cita de preceptos jurídicos y su pertinencia con los alegatos de defensa 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___
 8.- Cita doctrinal y jurisprudencial. Su pertinencia con los alegatos de defensa 1 ___ 2 ___ 3 ___ 4 ___

³⁹ 1 –excelente (1 punto); 2 –muy bueno (0,75 puntos); 3 –regular (0,50 puntos); 4 – malo (0,25 puntos)

⁴⁰ 1 –excelente (1.11 puntos); 2 –muy bueno (0.75 puntos) 3 –regular (0.50 puntos); 4 -malo (0.25 puntos)

⁴¹ 1 –excelente (1 punto); 2 –muy bueno (0.75 puntos); 3 – regular (0.50 puntos); 4 –malo (0,25 puntos)

ANEXO N° 3

UNIDAD DE INVESTIGACIÓN PÚBLICA EN LA DEFENSORIA PÚBLICA DE REPUBLICA DOMINICANA

Surgimiento

La entrada en vigencia del nuevo proceso penal es un reto que el país debe de asumir de forma responsable, por ello se requiere para una buena aplicación de justicia en condiciones de igualdad, que tanto la parte acusadora como la defensa garanticen el derecho de acceso a la justicia y que estos cuenten con los medios necesarios para garantizar sus derechos.

Dentro de este marco, se justifica que el imputado que recurre a los servicios de la Defensa Pública pueda tener la posibilidad de una defensa de calidad, sin que su situación económica o su carencia de defensor privado le impida ejercer sus derechos. Uno de estos derechos es justamente aportar las pruebas necesarias para su defensa.

La Unidad de Investigación Pública surge por la necesidad de un equipo especializado de personas, el cual se encargan de verificar todos los indicios en materia penal que se debatirán en juicio.

De localizar la prueba entre ellas, “La testimonial” con la incorporación de testigos, los cuales puedan mostrar una luz al proceso, logrando de esta manera una eficaz defensa penal.

Marco Legal

Art. 133 Ley 76-02 Código Procesal Penal: Consultores técnicos. Sí, por la particularidad y complejidad del caso, el ministerio público o alguno de los intervinientes considera necesaria la asistencia de un consultor en una ciencia, arte o técnica, lo propone al juez o tribunal, el cual decide sobre su autorización, conforme las reglas aplicables a los peritos, sin que por ello asuman tal carácter.

El consultor técnico puede presenciar las operaciones de peritaje, acotar observaciones durante su transcurso, sin emitir dictamen, y se deja constancia de sus observaciones. Asimismo, puede acompañar, en las audiencias, a la parte con quien colabora, auxiliarla en los actos propios de su función o interrogar, directamente, a peritos, traductores o intérpretes, siempre bajo la dirección de la parte a la que asiste.

Art. 50 Ley 277-04 sobre el Servicio Nacional de Defensa Pública: “Personal administrativo y técnico: Para el cumplimiento de sus funciones, la oficina nacional de defensa pública dispondrá del siguiente personal técnico: trabajadores sociales, investigadores públicos, otro personal administrativo y técnico necesario. Dispondrá asimismo de cualquier otro personal administrativo y técnico necesario, cuyas funciones estarán organizadas de acuerdo a reglamento”.

La Prueba: La prueba es la base de nuestro trabajo ya que la misma servirá como frontera entre la libertad y el encarcelamiento de una persona y también dependerá del tiempo en el cual la podamos conseguir para poder agilizar el proceso para su liberación

Igualdad: Los investigadores serán el equilibrio entre la prueba aportada por el ministerio público y la prueba de descargo por parte de la defensa. El investigador debe ser capaz de realizar una labor de control y análisis de la investigación policial, para detectar errores o desaciertos, actuaciones ilegales, que puedan ser beneficiosas para la defensa técnica de los imputados.

Asimismo debe ser capaz de descubrir y aportar nuevos elementos, que conduzcan al esclarecimiento de algunos puntos que no se han tomado en cuenta para los entes policiales y que pueden significar una absolutoria.

¿Qué es un investigador Público?

Es la persona que se encargara de buscar los elementos que sean necesarios para lograr una efectiva defensa técnica de un acusado ya sean documentales o testimoniales. Aun cuando este personal tenga una excelente formación académica esta no servirá de nada si no tiene mística al laborar y sobre todo una especial sensibilidad en el respeto de los derechos y garantías de las personas sometidas a un proceso penal, ya que la mayoría son personas de escasos recursos económicos.

Cualidades de un Investigador: Las cualidades que debe de tener un investigador público son mística, sensibilidad, ética y discreción.

FUNCIONES DEL INVESTIGADOR

Dos tipos de funciones:

I. Garantizar la defensa material en el proceso penal

II. Función investigativa: criminalística, recolección y análisis de las pruebas, balística, grafoscopía y análisis de documentos.

Forma de solicitar el servicio a la Unidad de Investigación: Para que la Unidad de Investigación Pública proceda a la realización de las investigaciones es imprescindible la presentación de los formularios de investigación, los cuales servirán de marco para la realización de las mismas.

Como señalamos existe un formulario para tal efecto, el cual una vez completado por el defensor se debe enviar a la persona encargada de la coordinación de la unidad sea vía fax, por correo electrónico, vía telefónica o personalmente.

Una vez asignado la solicitud el investigador se entrevistará con el defensor o en su defecto se comunicará vía telefónica o electrónica para conocer los requerimientos de este.

Entrada de casos: Las investigaciones son registradas, indicándose el número a la misma, la fecha en la cual fue recibida, el sexo del cliente, el nombre del defensor solicitante y la oficina a la que pertenece y las iniciales del investigador asignado al caso.

Designación de casos: Los casos son designados según van llegando y repartidos equitativamente a cada investigador de manera que todos lleven la misma carga de trabajo y la misma cantidad de casos.

Formato solicitud información: Las solicitudes, tanto a las instituciones privadas como públicas, dependiendo de la importancia de la misma la firmará la directora de la institución, la subdirectora técnica o el coordinador de la oficina de defensa a la cual pertenezca el investigador. Las mismas deben de contener el logo de la institución, así como un número de oficio interno o externo, el cual tiene cada unidad de investigación. Debe de contener además, la misión de la institución dependiendo de la institución a la que se dirija la comunicación y debe contener un desglose de que es lo que queremos con especificaciones y el tiempo en que quisiéramos tener la información del mismo.

Funciones: Dentro de las funciones a realizar existen las que mencionaremos más adelante, pero esto no quiere decir que sólo se circunscriban a realizar estas cosas, sino cualquiera otra que beneficie al acusado siempre y cuando no sea función de otro auxiliar. Entre las funciones que realiza esta unidad destacan las siguientes:

Certificación: Las certificaciones se solicitan a diferentes entidades, tanto públicas como privadas.

Necropsias: Las necropsias tienen su formulario a parte, estas son asignadas mensualmente a un investigador el cual deberá de llevar un cronológico del mismo para pasarlo al siguiente mes al siguiente investigador; esto puede variar dependiendo de cuantas solicitudes entren en el mes. Esto es independiente de los casos que debe llevar dicho investigador durante el mismo período de tiempo.

Envió a Hogar Crea: Los envíos a hogares crea funcionan de la siguiente manera: el defensor tiene una persona la cual tiene problemas de adicción a las drogas, esta persona desea recuperarse; entonces el defensor solicita al juez el envío a hogares crea. Pero para que el defensor pueda solicitarlo debe de tener en sus manos una carta en la cual dicha institución afirme que está dispuesta a recibirlo. Justamente es la parte en la cual la unidad brinda sus servicios, verificando si esta persona estaba anteriormente en dicha institución, en cuales de los recintos y si estos están dispuestos a recibirlo.

Ubicación reclusos: La ubicación de reclusos consiste en cuando un acusado es solicitado en varias ocasiones y no ha comparecido, ya sea que haya sido puesto en libertad y no se ha presentado en el tribunal o que esta en otra cárcel y el tribunal no tiene conocimiento del mismo y nuestro deber es buscarlo para que este asista a la audiencia.

Localizar personas /lugares: La unidad intervendrá cuando el defensor quiere que se busquen personas que sirvan como testigos en beneficio de su acusado o ubicar el lugar donde ocurrieron los hechos y presentárselo para el tener una idea de cómo ocurrieron los hechos. En este sentido, se deberán de tomar fotografías así como la realización de croquis y planimetría.

Expediente perdido: Es utilizada cuando los expedientes no aparecen y por ende hay que hacer una reconstrucción del mismo dirigiéndonos a la policía a buscar las piezas de interrogatorios y sometimientos, a los tribunales a buscar interrogatorios y decisiones; hasta tener todo lo que conforma dicha acusación. La localización de expedientes perdidos era mucho más utilizada en el código de procedimiento criminal.

Ubicación expedientes: Utilizado cuando el defensor desea ubicar los expedientes que no tiene a mano, los cuales previamente han sido buscados por los paralegales y no han podido ser localizados. Así la unidad se encarga no encuentran es utilizado para buscar expedientes en manos de fiscales ya sea en destacamentos o en el palacio de la policía nacional o en la dirección de drogas.

Verificación pruebas: En este caso el investigador verificará cuales son los indicios que tiene la Fiscalía en contra del acusado, ya sean pruebas médicas, dictámenes periciales de drogas u otros. El investigador deberá entrevistar a los testigos para ver que tan fuerte, que tan clara y consistente es su declaración; y ver los puntos débiles que estos tienen; para de esa manera poder utilizarlo en beneficio de los acusados.

Reconstrucción hechos: Solicitada para hacer un levantamiento del lugar mediante la utilización de fotografías, mapas, croquis etc. Cualquier medio que pueda ilustrar al defensor del lugar donde sucedió el hecho con las rutas de acceso posibles salidas todo basado en las declaraciones de testigos y del acusado.

Agilización Libertad: El investigador se encargará de ver en que fase se encuentra la libertad del acusado, que le hace falta para que el mismo salga en libertad.

Redacción de informes: Se debe de empezar haciendo alusión a la fecha de la solicitud, al número que se le dio al momento de la asignación y que fue lo que se solicitó. Luego seguirá con las diligencias realizadas ya sea visitas carcelarias, traslados a lugares, localización de personas o solicitudes a instituciones; las entrevistas deben de contener un desglose completo de la misma así como las generales de cada una de las personas que entrevistaron ya sean números de cedula, teléfonos, dirección y de forma explícita como llegar al lugar donde esta persona reside, haciendo referencias del mismo. Esto es para si en alguna ocasión

hay que volver al sitio y dicho investigador no esta disponible cualquier persona podrá realizar el trabajo. Además de que sirve de referencia para los alguaciles, al momento de realizar las citasiones.

Presentación fotografías: Las fotografías se tomarán teniendo en consideración varios factores, entre los cuales estarán una fotografía panorámica en la cual se muestre el lugar donde ocurrieron los hechos y sus alrededores, una fotografía del frente de donde ocurrieron los hechos, con esta tendremos referencia por si en algún momento la estructura cambia, ya sea por la mano del hombre realizando modificaciones o por la naturaleza en casos de derrumbes o ciclones que afecten el área.

Reporte mensual: Se deben de redactar dos informes mensuales y al pasar tres meses un consolidado, los cuales serán de la siguiente manera: un informe detallado en el cual pondrán todos los casos asignados, la fecha de la asignación, el número correspondiente de los mismos, que le han realizado y que le falta realizar. El segundo reporte se realizará trimestral, conteniendo el número de traslados que han conseguido, utilizándose para datos estadísticos.

