

MINUTA EJECUTIVA
DEFENSORÍA PENAL PÚBLICA
MINISTERIO DE JUSTICIA

Elaborada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en base al Informe Final de la Evaluación Comprehensiva del Gasto realizada por el Departamento de Estudios Sociológicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Los juicios contenidos son de responsabilidad de la institución evaluadora y no representan necesariamente la visión de la DIPRES.

ENERO 2009

MINUTA EJECUTIVA¹
EVALUACIÓN COMPREHENSIVA DEL GASTO
DEFENSORÍA PENAL PÚBLICA (DPP)
PRINCIPALES RESULTADOS

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2003 - 2007

PRESUPUESTO INSTITUCIÓN AÑO 2008: \$33.984,1 millones.

I. DESCRIPCIÓN DEL SERVICIO

1. Definiciones Estratégicas

1.1. Misión Institucional

“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”.

1.2. Objetivos estratégicos, productos y subproductos estratégicos y clientes/usuarios/beneficiarios

Los Objetivos Estratégicos son los siguientes:

1. Asegurar la cobertura nacional del servicio de defensa penal pública a través de defensores locales institucionales y defensores licitados.
2. Asegurar la calidad de las prestaciones del servicio de defensa penal pública, a través de los instrumentos de apoyo y control a la gestión de defensa.

Cuadro Nº 1: Productos Estratégicos, Cliente / Usuario / Beneficiario y Objetivos Estratégicos

Nº	Producto / Subproducto Estratégico	Cliente / Usuario / Beneficiario	Objetivos a los cuales se vincula
1	Servicio de defensa penal adecuada ² a personas imputadas ³ o acusadas que carezcan de abogado en un proceso penal ⁴ acorde a la voluntad e intereses	▪ Toda persona mayor de 14 años imputada o acusada por un crimen, simple delito o falta que sea de competencia de un juzgado de	1 y 2

¹ Este informe ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al Informe Final de la Evaluación Comprehensiva del Gasto de la Defensoría Penal Pública, realizada por el Departamento de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile. La Evaluación Comprehensiva del Gasto fue realizada por dicha Universidad en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad de la institución evaluadora y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

² Implica garantizar mediante el cumplimiento de los estándares de calidad establecidos, un conjunto de acciones judiciales y extrajudiciales que el defensor penal público debe realizar durante todas las etapas de la persecución penal, destinadas a resguardar los derechos e intereses del imputado.

³ Todas las personas a quienes se atribuye participación o responsabilidad en un hecho punible, lo que les permite hacer valer todas las facultades, derechos y garantías que la Constitución y otras leyes le reconocen como tal. La calidad de imputado se adquiere desde la primera actuación del procedimiento dirigida en su contra y hasta la completa ejecución de la sentencia.

⁴ Conjunto de actos determinados por la ley para la investigación de un delito y para la persecución de la responsabilidad penal de una persona.

Nº	Producto / Subproducto Estratégico	Cliente / Usuario / Beneficiario	Objetivos a los cuales se vincula
	del imputado ⁵ (servicio de defensa penal). Subproducto: Defensa Penal Adolescente.	garantía o de un tribunal de juicio oral en lo penal y las respectivas Cortes, en su caso, y que carezca de abogado ⁶ . ▪ Familiares de los imputados.	
2	Generación de información de gestión y apoyo a la prestación del servicio de defensa penal ⁷ (Generación y Difusión de Información).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autoridades y profesionales del Ministerio de Justicia. ▪ Congreso Nacional: Diputados y Senadores, en especial la Comisión de Hacienda y la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia. ▪ Poder Judicial: Jueces de Garantía, Jueces de Tribunal Oral en lo Penal y la Corporación Administrativa del Poder Judicial, Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema. • Docentes, alumnos e investigadores de Universidades y Centros de Estudios Nacionales e Internacionales. • Colegio de abogados. 	1 y 2

Producto Nº1: Servicio de Defensa Penal

La entrega del servicio de defensa –de acuerdo con la Ley 19.718⁸- se realiza a través de un sistema mixto de defensores, constituido por defensores locales, que forman parte de la dotación de personal de la DPP y por defensores licitados, abogados privados seleccionados de acuerdo a un proceso de licitación para ejercer esta función. A ambos tipos de defensores les compete prestar defensa penal, asegurando que el proceso y el juicio contra el imputado se realicen bajo los principios del debido proceso y la presunción de inocencia, con pleno respeto de las garantías y derechos establecidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales.

La Ley Nº 19.718 permite al Defensor Nacional celebrar convenios directos -por un plazo fijo no superior a los seis meses⁹- con abogados o personas jurídicas públicas¹⁰ o privadas que se encuentren en condiciones de asumir la defensa penal de los

⁵ Condición necesaria que permite decidir la estrategia de defensa, en cumplimiento de los estándares de información y dignidad.

⁶ Los beneficiarios de la DPP son individuos de bajo perfil socio – económico, de 30 años de edad promedio, predominantemente masculina (89%), de los cuales un 85% se declaran cesantes y con ingresos por individuo inferiores a los \$ 70.000 mensuales (Actualización del sistema de aranceles de servicios de Defensa Penal. Universidad de Chile. Departamento de Economía. 2006).

⁷ La generación y difusión de esta información apunta a mejorar la gestión institucional, a difundir a la comunidad nacional –especialmente del ámbito judicial y académico– las acciones y conocimiento generado por la DPP y contribuir al trabajo de los defensores respondiendo a sus consultas específicas.

⁸ Publicada en el Diario Oficial de 10 de Marzo de 2001.

⁹ Tiempo en que debe resolverse una nueva licitación.

¹⁰ Corporaciones de Asistencia Judicial.

imputados¹¹, en caso que las licitaciones son declaradas desiertas o en cualquiera otra circunstancia que haga necesario cubrir con defensores una demanda no esperada.

Un subproducto de la defensa penal es la defensa penal adolescente, respaldada por la Ley 20.084¹², en la cual se establece que la atención a los jóvenes entre 14 y 18 años de edad, imputados de crimen, simple delito o falta, debe tener un carácter especializado, pues se reconoce al adolescente como sujeto de derecho a quien el Estado tiene la obligación de brindar una adecuada protección a sus necesidades y promover su inserción social. Por lo anterior, se le conceden garantías específicas penales y procesales adicionales a las de los adultos imputados, contemplando un listado de sanciones cuya finalidad radica fundamentalmente en la educación y resocialización del menor, con penas no privativas de libertad tales, como: amonestación, multa, reparación del daño, servicios en beneficio de la comunidad, y libertad asistida. Con un criterio de excepcionalidad, la ley prevé también sanciones privativas de libertad, como el internamiento en régimen semi-cerrado o el internamiento en régimen cerrado¹³. Asimismo, contiene un detallado sistema de cumplimiento y revisión de sanciones, además de una rigurosa regulación de las consecuencias de sus quebrantamientos.

Sistema de licitaciones

El sistema de licitaciones es el mecanismo a través del cual se contratan abogados defensores privados para que presten el servicio de defensa penal. El funcionamiento de este sistema es responsabilidad del Consejo de Licitaciones compuesto por miembros y representantes del sector público y privado¹⁴.

Para determinar el número de causas a licitar, se utilizan las estimaciones de demanda definidas mediante estudios especializados que utilizan metodologías cuantitativas (regresiones) y cualitativas (entrevistas a informantes claves), las que permiten estimar la demanda a partir de variables demográficas y sociales, y la experiencia anterior en regiones.

Los postulantes¹⁵ deben presentar una oferta técnica conforme a un formulario definido, y una oferta económica que indica el precio por causa terminada en función de su tipo de salida¹⁶.

La evaluación y selección de las propuestas está a cargo del Comité de Adjudicación Regional compuesto por representantes del sector público y privado¹⁷, quienes realizan

¹¹ Estos abogados deben cumplir los mismos requisitos que aquéllos que postulan a las licitaciones.

¹² Cuya vigencia data del 8 de junio del año 2007.

¹³ El tipo de internamiento está determinado por el tipo de pena que deba imponerse al adolescente infractor. Así, por ejemplo, si la extensión de la pena supera los cinco años de privación de libertad, se aplica la pena de internación en régimen cerrado con programa de reinserción social. En el caso que la pena fuera de tres años y un día a cinco años de privación de libertad o si se trata de una pena restrictiva de libertad superior a tres años, el tribunal puede imponer diferentes alternativas dependiendo de cada situación. Estas alternativas consideran las penas de internación en régimen cerrado con programa de reinserción social, internación en régimen semi-cerrado con programa de reinserción social o libertad asistida especial.

¹⁴ El Consejo de Licitaciones es un cuerpo técnico colegiado encargado de cumplir funciones relacionadas con el Sistema de Licitaciones de la DPP, según se establece en la ley N° 19.718/01 del Ministerio de Justicia. El Consejo está integrado por: a) El Ministro de Justicia, o en su defecto el Subsecretario de Justicia, quien lo presidirá; b) El Ministro de Hacienda o su representante; c) El Ministro de Planificación o su representante; d) Un académico con más de cinco años de docencia universitaria en las áreas del Derecho Procesal Penal o Penal, designado por el Consejo de Rectores, y e) Un académico con más de cinco años de docencia universitaria en las áreas del Derecho Procesal Penal o Penal, designado por el Colegio de Abogados con mayor número de afiliados del país.

¹⁵ Personas jurídicas o naturales.

¹⁶ Los tipos de salida son: facultad de la fiscalía, derivación, sobreseimiento temporal, sobreseimiento definitivo, salida alternativa (acuerdo reparatorio), salida alternativa (suspensión condicional del procedimiento), sentencia de término (procedimiento simplificado), sentencia de término (acción privada), conciliación (acción privada), sentencia de término (procedimiento abreviado) y sentencia de término (juicio oral).

una evaluación técnica consistente en un análisis del cumplimiento de un nivel mínimo en cada uno de los aspectos evaluados¹⁸. Una vez seleccionadas las ofertas que cumplen con un nivel satisfactorio en cada uno de los aspectos señalados, éstas se evalúan económicamente, considerando sus precios promedios ponderados. La propuesta con el menor precio promedio ponderado (por tipos de salida) es la que obtiene un puntaje máximo, la cual es seleccionada para hacerse cargo del número de causas propuestas, firmándose un contrato para la prestación del servicio de defensa penal pública con la empresa o abogados adjudicados.

Mecanismo de asignación de causas

La asignación de causas entre defensores locales y licitados no cuenta con un modelo que se aplique a nivel nacional¹⁹; en la práctica, cada una de las defensorías regionales ha desarrollado sus propios sistemas, siendo los Defensores Locales Jefes los encargados de gestionar el recurso “defensores” asegurando la cobertura de causas y procurando la correcta ejecución de los contratos de licitación, para lo cual realizan un monitoreo diario con el Sistema Informático de Gestión de Defensa Penal (SIGDP).

No obstante, el año 2005 la DPP -en acuerdo con el Ministerio de Justicia- diseñó para la Región Metropolitana Norte el llamado “modelo de las llaves” que consistía en que los defensores locales asumían las primeras audiencias (controles de detención, formalizaciones y simplificados)²⁰, asignando luego a los licitados tantas causas como la ejecución programada de sus contratos lo permitía. Este modelo nunca operó a plenitud, debido a la diferencia entre el ingreso de causas respecto a la demanda estimada (sobrestimación de la demanda), lo que obligó a entregar las primeras audiencias a los defensores licitados para dar cumplimiento a sus contratos.

El déficit mencionado se regularizó en 2008, implementándose en la RM Norte el modelo anterior con algunas variantes entre las cuales se encontraba el uso de un sistema centralizado de notificaciones²¹ y la creación de dos figuras coordinadoras²². A fines del mes de octubre del 2008 se puso término a este modelo, pues el sistema centralizado de notificaciones se hizo inmanejable por el volumen de información que debía gestionarse para la toma de decisiones sobre la asignación de causas entre defensores locales y licitados.

¹⁷ Un representante del Ministerio de Justicia, que no podrá ser el Secretario Regional Ministerial de Justicia; el Defensor Nacional u otro profesional de la Defensoría Nacional designado por éste, que no podrá ser uno de los que desempeñan labores de fiscalización; el Defensor Regional u otro profesional de la Defensoría Regional designado por éste, que no podrá ser uno de los que desempeñan labores de fiscalización; un académico de la región del área de la economía, designado por el Defensor Nacional; y un juez con competencia penal, elegido por la mayoría de los integrantes de los tribunales de juicio oral en lo penal y los jueces de garantía de la región respectiva.

¹⁸ a) Infraestructura de atención de usuarios; b) Mecanismos de control y sistemas de registro; c) Apoyo de personal administrativo de los oferentes; d) Permanencia y habitualidad en la región; e) Experiencia y calificación (más de 20 audiencias en el nuevo proceso penal o seis meses de experiencia en ejercicio en materia penal en el antiguo o nuevo sistema; y obtener un mínimo de 65% en cada ítems de un examen escrito); y f) Número y dedicación de abogados disponibles.

¹⁹ Inicialmente la Ley 19.718 en su artículo 52 establecía que el imputado o acusado elegirá de una nómina de abogados defensores disponibles. La disponibilidad del defensor dependería del número total de casos que le corresponde asumir de acuerdo a lo establecido en el contrato de licitación.

²⁰ Este modelo fue parte de la concepción de la DPP.

²¹ Sistema de información centralizada de la atención de causas que permitía que la asignación de causas y el seguimiento al cumplimiento de los contratos lo controlen los propios defensores locales jefe a través de un modelo de monitoreo disponible en su computador, el cual les entregaba información, sobre los ingresos del día, el número de causas asignadas, el número de causas a asignar por contrato y otros datos que se actualizaban diariamente.

²² Un Coordinador de defensores locales y un coordinador de defensores licitados.

En noviembre de 2008 se diseñó un modelo con la asignación de entre un 80 y 90% de las primeras audiencias a los defensores locales por parte de Defensorías Megalocales o agrupaciones de 9 tribunales sobre los que se tiene jurisdicción, en función del número de causas esperadas, con lo que se espera aumentar el número de defensores locales para cada Defensoría Megalocal²³.

En el marco de esta evaluación se analizaron los sistemas de asignación de causas de cuatro regiones del país²⁴. En el caso de la región de Coquimbo, a partir de 2008, el aumento en los ingresos de causas de menor duración significó que para evitar el agotamiento de los contratos de licitación se decidiera disminuir la participación de los licitados en los turnos de control de detención, asignándose estos casos a los defensores locales y a los defensores licitados los casos de mayor duración y complejidad.

La Defensoría Regional de Valparaíso instauró en el mismo año la política de que “el turno no asignaba causas” y los Defensores Locales Jefes debían velar por la asignación de una cuota mensual de causas a los licitados²⁵, la última asignación se haría dos meses antes de la fecha de término del contrato. Esta medida pretende lograr una ejecución uniforme de los contratos de prestación y evitar el término de los contratos antes de la fecha programada.

En el caso de la región de O'Higgins hasta el 2008, la subestimación de la demanda redundó en que los ingresos en la región siempre fueron superiores a las capacidades de absorción de los defensores licitados, por lo que se aumentó la carga de trabajo de los defensores locales. Este fenómeno llevó a cambiar la política de gestión de ingresos en la Defensoría Local de Rancagua –la principal afectada por el incremento de ingresos- con la nueva estimación de la demanda, privilegiando que los defensores locales tomen las causas de rápida tramitación.

Sistema de pago de aranceles

De acuerdo a la Ley N°19.718 los servicios prestados por la Defensoría Penal Pública son por regla general gratuitos, y excepcionalmente puede cobrarse total o parcialmente²⁶ a los beneficiarios que cuenten con recursos para financiarlos privadamente²⁷.

Se han establecido cuatro resoluciones desde el 2003, en las que se han actualizado los aranceles, los criterios de precios por tipo de servicios y salidas, y los perfiles socioeconómicos para establecer los niveles de copago de los beneficiarios.

Para el período 2003-2004 se fijaron por primera vez precios públicos a servicios jurídicos²⁸ y se identificaron y valoraron 14 servicios de defensa penal. Para establecer los

²³ Megalocal 1: Santiago – Estación Central; Megalocal 2: Lo Prado; Megalocal 3: Ñuñoa – Las Condes.

²⁴ Se analizaron los modelos de asignación de causas utilizados en cuatro Direcciones Regionales: Región Metropolitana Norte, Región de Valparaíso, Región de O'Higgins y Región de Los Lagos.

²⁵ La cuota mensual de causas es el resultado de las causas adjudicadas divididas por 34 meses (tiempo en que se terminarían los contratos).

²⁶ En el caso de los adolescentes el servicio es gratuito cualquiera sea la situación socioeconómica del imputado.

²⁷ A partir del 2009, la DPP utilizará la Ficha de Protección Social (FPS), aplicada por MIDEPLAN, como instrumento para determinar las capacidades económicas de los imputados y de esta forma identificar aquéllos que están en condiciones de pagar. Esto se concretará estableciendo una conexión con la base de datos de la FPS.

²⁸ Por Resolución Exenta N° 346 del 1 de abril del 2003 y publicada en el Diario Oficial del 7 de abril del mismo año.

niveles de copago se definieron cinco tramos de ingreso²⁹ que permitían, a su vez, determinar cinco tasas de copago³⁰.

Para el año 2005-2006 se estableció³¹ un nuevo tipo de arancel³² aplicado a 17 servicios de defensa penal, el cual fue definido a partir de un estudio de precios del mercado de abogados privados en regiones donde estaba funcionando la reforma y, de un estudio de costos a los servicios entregados por la propia Defensoría Penal en estas regiones, principalmente referidos a tramitación. Asimismo, se modificaron los tramos de ingresos per-capita para hacerlo más homogéneos con el resto de las instituciones públicas que tienen políticas de subsidio para sus servicios, quedando exentos de pago sólo aquellos imputados que tuviesen un ingreso per-capita menor a la línea de pobreza³³. También se ajustó la forma de recabar la información socio-económica y los procedimientos administrativos y de coordinación con la Tesorería General de la República para hacer las recaudaciones correspondientes. Además, se incorporó que el imputado debía acreditar todos aquellos aspectos que significaran una rebaja en su capacidad de pago, los que debía adjuntar hasta antes del término del proceso judicial.

En 2007 se modificaron nuevamente los criterios para establecer los niveles socioeconómicos y los tipos de servicios a pagar³⁴. Respecto de los tramos de ingresos, la forma de cálculo de la capacidad de pago se vinculó con las características o condicionantes socioeconómicas del imputado, a partir de los datos obtenidos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) y las proyecciones de su ingreso en base a su nivel educacional y al acceso a la tecnología³⁵. Esto buscó facilitar la tramitación y cálculo final del arancel a pagar, sin necesidad de llevar a cabo mecanismos de verificación de declaración del imputado, salvo con controles aleatorios, y simplificar el manejo de los servicios de defensa. Finalmente, para el año 2008 se establecieron los siguientes aranceles³⁶:

Cuadro N°2: Tramos de Co-Pago actualizados al 2008

Tramo	Co-Pago %	Ingreso mensual por individuo \$
1	0	0 - 320.000
2	42	320.001 - 640.000
3	100	640.001 y más

Fuente: DPP

De un total de 245.168 causas que ingresaron durante el 2007, 182.257 causas terminaron bajo la regulación del nuevo arancel del 2008. De éstas, un 99% quedó exento de pago, un 0,6% quedó afecto al pago del valor total del servicio -lo que se encuentra

²⁹ El nivel de ingreso del beneficiario se refería a todos los pagos que recibe provenientes de sueldos y salarios, ganancias de trabajos independientes, intereses, rentas, pensiones, jubilaciones y montepíos. Para los efectos del arancel se consideraba al grupo familiar compuesto por las cargas, incluido el imputado. El Ingreso per cápita del beneficiario, correspondía al nivel de ingresos mensual del beneficiario, deducido el gasto mensual en vivienda, dividido por el número de integrantes del grupo familiar.

³⁰ Las tasas de copago eran el 0%, 20%, 40%, 70% y 100% del total del costo del servicio.

³¹ Aprobado mediante resolución exenta N° 1031 del 3 de mayo de 2005 y que rigió a contar del 16 de junio de 2005.

³² Estos nuevos parámetros surgen de la propuesta de la empresa EMG Consultora Ltda. que fue contratada para estos efectos.

³³ Estos eran de un 0%, 25%, 50%, 75% y un 100% del total del costo del servicio.

³⁴ En la resolución N° 434 publicada en el Diario Oficial del 16 de febrero de 2007.

³⁵ Esto implicó que para determinar la capacidad de pago de una persona se consideraron los años de estudios, sexo, experiencia laboral, las personas que de ella dependan, la región en la que vive, si recibió capacitación o no, y otros aspectos relacionados con su situación socioeconómica.

³⁶ Resolución N° 593 publicada en el Diario Oficial el 26 de febrero de 2008.

dentro de la tendencia histórica de afectación de los servicios de defensa penal pública- y un 0,3% quedó afecto a la tasa de copago de un 42%.

Producto N°2: Generación y Difusión de Información

Consiste en un sistema de información y estadísticas puestas a disposición de la comunidad nacional mediante publicaciones periódicas en la página web, además de dar respuesta a diversos requerimientos de datos formulados por instituciones públicas y privadas³⁷. Toda la información se difunde mediante envío por correo electrónico a todos los defensores locales y licitados, y a los directivos de la DPP, informándoles acerca de la publicación difundida en la página web con indicación del “link” respectivo.

2. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación

El diseño organizacional de la DPP utiliza el criterio de departamentalización por tipo de función³⁸. A nivel nacional se encuentra el Defensor Nacional y sus unidades de Staff³⁹ o apoyo junto al Consejo de Licitaciones, a continuación está el Director Administrativo Nacional (DAN), quien es la 2ª autoridad de la organización y en un tercer nivel jerárquico se encuentran las unidades administrativas⁴⁰. A nivel regional se cuenta con 16 Direcciones Regionales⁴¹ y 79 Defensorías Locales, teniendo cobertura en todo el territorio nacional.

Los mecanismos de coordinación interna de la gestión del Servicio son:

Coordinación a Nivel Central: i) Reunión semanal de directivos de la Defensoría Nacional, que tiene por objetivo resolver y analizar contingencias, solucionar temas operativos y funcionales; y ii) Reuniones de coordinación intradepartamentales, son reuniones consultivas sobre temas específicos, no tienen una periodicidad preestablecida sino que se realizan ante la necesidad de cada departamento y tienen por objetivo proporcionar información general y lineamientos generales.

Coordinación desde el nivel central al nivel regional/local: i) Reunión Nacional de Defensores Regionales⁴², que tiene por objetivo abordar temas institucionales⁴³; y ii) Reuniones con los Directores Administrativos Regionales (DAR)⁴⁴ que tiene por objetivo abordar temas relacionados con administración y finanzas, recursos humanos e informática.

³⁷ Entre la documentación divulgada están: i) informes Estadísticos que describen el comportamiento de los principales indicadores asociados a la gestión de defensa; ii) informes doctrinales y minutas, conjunto de documentos que constituyen las interpretaciones que se hacen de los cuerpos legales y de los fallos y sentencias por parte de los expertos; y iii) boletines mensuales de jurisprudencia que entregan la doctrina relevante de fallos revisados, analizados y seleccionados por la Unidad de Estudio de la DPP.

³⁸ Las diferentes unidades y niveles jerárquicos se organizan funcionalmente en torno a la ejecución y producción de las actividades que permitirán cumplir con el objetivo institucional.

³⁹ Las Unidades de Staff o de apoyo son unidades asesoras de la Defensoría Nacional, y no poseen línea de mando, es decir, no tienen autoridad jerárquica sobre el resto de la estructura organizacional. Actualmente son 6 y han sido creadas vía resolución administrativa del Servicio: Unidad de Gabinete, Unidad de Auditoría Interna, Unidad de Responsabilidad Juvenil, Unidad de Corte, Unidad de Comunicaciones y Prensa, y Unidad de Asesoría Jurídica.

⁴⁰ Definidas en la Ley N° 19.718, son 5 departamentos: Departamento de Administración y Finanzas, Departamento de Recursos Humanos, Departamento de Informática y Estadísticas, Departamento de Evaluación, Control y Reclamaciones; y Departamento de Estudios y Proyectos.

⁴¹ Una para cada región; excepto para la RM que tiene dos Direcciones Regionales.

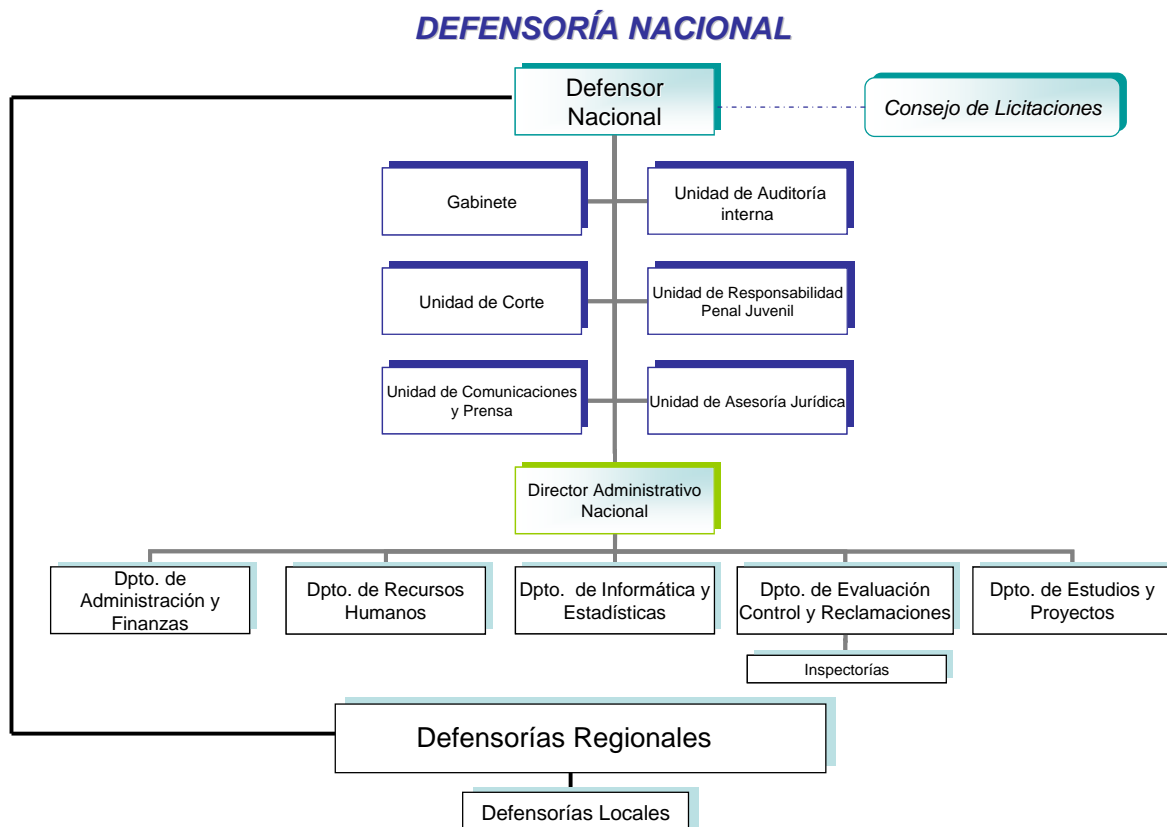
⁴² Se realizan 7 a 10 reuniones al año.

⁴³ Por ejemplo: Ministerio de Justicia, situación del presupuesto institucional, evaluaciones, defensa juvenil, proceso de licitaciones, etc.

⁴⁴ Se realizan cerca de 3 reuniones cada año.

Coordinación a nivel regional. Reuniones de Direcciones Regionales y Defensorías Locales, que tiene por objetivo proporcionar información y lineamientos generales. Son reuniones consultivas sobre temas específicos en relación con los procesos y la gestión de la defensa en cada región⁴⁵.

Figura N°1: Organigrama de la Defensoría Penal Pública



3. Recursos Humanos y Tecnológicos

La Defensoría Penal Pública al 31 de diciembre del año 2007 contaba con una dotación efectiva⁴⁶ de 602 funcionarios en el país, de los cuales el 47,5% tenía la calidad de planta y el 52,5% la calidad de contrata. Del total de esta dotación, 145 son defensores institucionales, cifra que representa cerca del 25% del total de defensores públicos para el año 2007⁴⁷.

Adicionalmente, el año 2007 se desempeñaron 95 personas naturales en la modalidad de honorarios a suma alzada, de los cuales 82 personas se desempeñaron en el Programa de Defensa Penal Juvenil, que a nivel nacional contaba con 48 profesionales abogados, 13 profesionales asistentes sociales y 21 asistentes administrativos⁴⁸.

⁴⁵ No es posible establecer un número de reuniones al año ya que la frecuencia de realización de estas reuniones depende del criterio de cada región y de sus necesidades de coordinación.

⁴⁶ Fuente: Cuenta Pública 2007 y BGI 2007, DPP.

⁴⁷ 374 fueron defensores públicos licitados y 48 fueron defensores públicos a honorarios.

⁴⁸ El resto de los honorarios comprende profesionales ligados a funciones específicas: 2 abogados para estudios especializados, 2 periodistas, 2 fotógrafos, 1 experto en SIG, 1 psicólogo, entre otros. Fuente: Gobierno Transparente.

El siguiente cuadro presenta la dotación de la Defensoría en el año 2007:

Cuadro N°3: Dotación efectiva por regiones (planta y contrata) Año 2007

Defensoría	Nº Funcionarios	%
Defensoría Nacional	115	19,1
Tarapacá ⁴⁹	21	3,5
Antofagasta	25	4,2
Atacama	22	3,7
Coquimbo	24	4,0
Valparaíso	44	7,3
O'Higgins	26	4,3
Maule	32	5,3
Bío Bío	45	7,5
Araucanía	34	5,6
Los Lagos ⁵⁰	30	5,0
Aysén	25	4,2
Magallanes	20	3,3
Metropolitana Norte	67	11,1
Metropolitana Sur	72	11,9
Totales	602	100

Fuente: Depto. Recursos Humanos DPP.

Con respecto a la tecnología disponible, la DPP ha implementado un modelo de externalización de su infraestructura de hardware, la cual incluye estaciones de trabajo e impresoras según el tipo de usuario, y servidores que apoyan los sistemas de información de la institución. Las licitaciones que adjudicaron este servicio incluye, además, el soporte técnico según acuerdos de niveles de servicios.

El software utilizado en la institución se caracteriza por su licenciamiento, la cual permite tener legalizado todos los sistemas que utiliza. Además ha implementado diversos controles orientados a mantener altos niveles de seguridad de la información.

Su red de datos es una "red de área amplia" o WAN por sus siglas en inglés (Wide Area Network)⁵¹. Esta es una red del tipo estrella⁵², conectando de esta manera los distintos nodos a nivel nacional. Además está disponible en los tribunales a lo largo del país un servicio de videoconferencia que permite obtener ahorros importantes en transporte y alojamiento.

4. Instrumentos de Monitoreo

⁴⁹ La Defensoría Regional de Arica y Parinacota comenzó a operar en abril 2008.

⁵⁰ La Defensoría Regional de Los Ríos comenzó a operar en abril 2008.

⁵¹ Se extiende sobre un área geográfica extensa, a veces un país o un continente, y su función fundamental está orientada a la interconexión de redes o equipos terminales que se encuentran ubicados a grandes distancias entre sí. Para ello cuentan con una infraestructura basada en poderosos nodos de conmutación que llevan a cabo la interconexión de dichos elementos, por los que además fluyen un volumen apreciable de información de manera continua.

⁵² En esta configuración un nodo actúa como punto central de conexión para todos los demás, permitiendo así que en caso de que exista un fallo en alguno de los cables los demás nodos no pierdan conexión con el nodo central. La principal desventaja de esta topología es que algún problema que exista en el nodo central se convierte en un desastre total para la red ya que se pierde la conexión de todos los nodos.

Los instrumentos de monitoreo desarrollados por la Institución para dar seguimiento a la producción de la defensa penal pública son el SIGDP⁵³ y el Sistema Informático de Apoyo a la Gestión Regional (SIAR)⁵⁴. Estos instrumentos entregan el soporte tecnológico y permiten monitorear el proceso de producción recogiendo y distribuyendo toda la información necesaria para el control de la gestión del servicio de defensa⁵⁵.

La DPP cuenta con la reciente creación de la Unidad de Control de Gestión y con un Sistema de Planificación/Control de Gestión que se encuentra en una etapa previa a la implementación y certificación en el Sistema de Calidad ISO 9001:2000.

Adicionalmente, la DPP cuenta con un Sistema de Control de Calidad para el servicio de defensa penal que cuenta con los siguientes mecanismos:

Informes: es obligación legal para los defensores (locales y licitados) que prestan defensa penal pública, entregar informes semestrales a la Defensoría Regional y Nacional para la mantención de un sistema de información general, y un registro público. Esta información además permite llevar las estadísticas del servicio y elaborar documentos que den cuenta de su gestión anual (memoria)⁵⁶. Los informes incorporan la identificación del defensor; materias y casos atendidos en el periodo; imputados atendidos en el periodo; tipo y cantidad de actuaciones realizadas; condiciones y plazos en que se prestó el servicio; inconvenientes en la tramitación de los casos y otras observaciones.

Reclamaciones: son presentadas (mediante formulario pre-diseñado) en buzones de cualquier oficina de la Defensoría Nacional, Regional o Local y luego son ingresadas al sistema informático de gestión de las Oficinas de Informaciones, Reclamos y Sugerencias (OIRS). La Defensoría Regional, luego de analizar cada reclamo, emite una resolución apelable ante el Defensor Nacional. Si los reclamos permiten detectar problemas en una causa, se realiza una inspección a dicha causa y/o bien se le cursan sanciones administrativas en el caso de defensores locales, llegando incluso a sumarios administrativos con sanciones como suspensiones, multas, etc. Una vez terminado el proceso se envía una carta de notificación a la persona que hizo el reclamo, indicándole las acciones tomadas y la resolución del reclamo.

Inspecciones: son realizadas en terreno por abogados inspectores de la DPP⁵⁷, y miden “cualitativamente” la forma de prestar el servicio de defensa por parte de los defensores, bajo la lógica de la evaluación experta, incluyendo juicios de valor de las actuaciones de

⁵³ El SIGDP es el soporte tecnológico sobre el cual se desarrolla toda la gestión de la defensa. En sus distintos módulos se entregan funcionalidades que reflejan e integran los diversos procesos que se desarrollan desde el primer trámite judicial hasta la sentencia final del litigio. Este sistema está orientado a llevar un registro, control y seguimiento de causas, con sus respectivos imputados y las correspondientes gestiones realizadas dentro de una causa para cada uno de los imputados.

Todos los defensores públicos, institucionales y licitados pueden y deben acceder al SIGDP, puesto que se requiere que ingresen la información sobre las causas que están llevando. En tal sentido, es posible consultar información, entre otros aspectos, sobre: manejo de causas, cobros de arancel, defensores licitados, registro de reclamos (de los usuarios y/o beneficiarios del Servicio).

⁵⁴ El SIAR permite acceder a información sobre el SIG institucional (indicadores de gestión). También posee módulos que permiten consultar la situación de los peritajes, la gestión de gastos en testigos o imputados y el registro de la Oficina de Partes (correspondencia y seguimiento de documentos).

⁵⁵ Desde el ingreso de la causa hasta el fin de su tramitación, además de los procesos relacionados con la provisión de defensa (registro y selección de prestadores licitados), control de defensores (registro de multas y sanciones), y las reclamaciones de los usuarios del Servicio.

⁵⁶ Los informes deben ser entregados por el prestador de servicios de defensa penal pública al respectivo Defensor Regional, quien dentro del plazo de 30 días, puede plantear las objeciones que estime pertinentes. Estas objeciones deben ser puestas en conocimiento del prestador del servicio de defensa penal pública para que efectúe las correcciones necesarias. Si el defensor no realiza las correcciones o éstas son insatisfactorias, el Defensor Regional deberá elevar los antecedentes al Defensor Nacional, para que éste aplique las sanciones que establece la Ley, correspondientes a multas o terminación del contrato (defensores licitados) y responsabilidad administrativa (defensor local).

⁵⁷ Abogados del Departamento de Evaluación, Control y Reclamaciones de la DPP.

los defensores respecto a la aplicación de “Lineamientos de Inspección”⁵⁸, las que a su vez cuentan con subfactores a evaluar⁵⁹.

Las inspecciones pueden ser aleatorias (revisándose una muestra representativa del total de las causas ingresadas en los últimos 12 meses⁶⁰) y reactivas; es decir, originadas en solicitudes de informes documentados a las defensorías regionales; por ejemplo, cuando una reclamación requiere de una investigación más detallada.

Al final del proceso de inspección, se efectúan talleres regionales donde se muestra el panorama de la región respecto del desempeño de sus defensores institucionales y licitados. Además los defensores regionales reciben los resultados de las inspecciones y tienen la facultad de determinar si inician procedimientos sancionatorios derivados de sus resultados.

5. Mecanismos de Asignación y Transferencia de Recursos

La asignación de recursos se efectúa vía resolución emitida a fines del año previo. Los montos asignados regionalmente se estiman de acuerdo a la programación del gasto mensual que cada región entrega al Departamento de Administración y Finanzas, el año anterior a la ejecución. Los niveles de gastos son constantemente monitoreados a través del SIGDP y del SIAR.

Los recursos asignados al producto estratégico “Servicio de Defensa Penal”, incorporan el gasto de las Defensorías Regionales (gastos en personal, operación, licitaciones, peritajes, atención a comparecientes, capacitación, inversión). La estimación se realiza tomando en consideración la dotación real (personal y vehículos), la cobertura de causas⁶¹, el número de defensorías locales, los gastos históricos, los estándares y los compromisos fijos (arriendos, servicios de aseo y vigilancia, etc.).

La definición de los montos asociados al producto “Generación de Información” consideran todos los recursos asociados a arriendo de equipos, mantención, insumos, servicios informáticos, costos de enlace, compra y mantención de equipos y software y los gastos en personal del Departamento de Informática y Estadísticas. Los recursos que se destinan a regiones tienen relación directa con el número de equipos en cada región y el acceso a herramientas y programas que mantiene cada uno de ellos, tomando como base estándares de calidad uniformes para toda la Defensoría.

En lo que respecta a los abogados licitados, los pagos se realizan mensualmente según las causas terminadas en dicho mes, considerando el valor del precio promedio ponderado de las causas⁶², debiéndose presentar una liquidación mensual, con los

⁵⁸ Los lineamientos de inspección son: antecedentes de la carpeta, control de la detención, solicitud de medida cautelar, revisión de medidas cautelares, plazo judicial, prórroga y vencimiento plazo judicial, solicitud de diligencias, investigación del defensor, visita al imputado privado de libertad, dignidad e información, desenvolvimiento en audiencia, recursos, formas de término y verificación de la Información de SIGDP.

⁵⁹ Por ejemplo, para el lineamiento Antecedentes de la Carpeta, se considera los subfactores: a) existencia de ficha única de ingreso y documentos de aranceles; b) copias de actas, resoluciones judiciales, solicitudes de los restantes intervinientes, audios; c) antecedentes de investigación particular del defensor; d) copia de la investigación fiscal; e) planilla de visita de cárcel; y f) documentos de traspaso de causa y delegaciones de gestiones o audiencias.

⁶⁰ En 2007, aproximadamente 46% de los defensores (considerando locales y licitados) fueron inspeccionados.

⁶¹ La cual viene dada por los estudios y proyecciones de demanda por el servicio de defensa penal.

⁶² Corresponde al precio por causa (independiente del tipo de salida) con el que la propuesta ganadora se adjudicó la licitación. Para estimar ese precio, cada postulante asigna un precio por causa terminada para cada tipo de salida que podría producirse en el proceso. A partir de éstos precios, el postulante obtiene un precio promedio ponderado utilizando los ponderadores que la DPP asigna a cada grupo de salidas. Este precio promedio

antecedentes que comprueben el fin de las causas a cobrar. No obstante, los contratos establecen para el primer año de la ejecución que se pague hasta el 50% del precio de las causas en las que se hayan realizado primeras diligencias (causa en trámite). Además, se pueden establecer anticipos sobre los pagos estipulados en el contrato por un monto máximo de 10% del valor total.

6. Mecanismos de Auditoría, Control y Rendición de Cuentas

La auditoría interna la desarrolla la Unidad de Auditoría Interna, en base a una Matriz de Riesgo Institucional que identifica los procesos más importantes para el logro de los objetivos⁶³, según su severidad y exposición al riesgo. A partir de esta matriz se realizan Planes Anuales de Auditoría Interna, que resultan en informes cuyos resultados se utilizan para la definición de compromisos con las unidades responsables, con un posterior seguimiento de su cumplimiento. La auditoría interna es realizada por un equipo de auditores que visitan las regiones y recopilan los antecedentes necesarios para verificar la manifestación real de algún riesgo, generando un informe con los hallazgos encontrados y las recomendaciones pertinentes.

Las auditorías externas⁶⁴ son realizadas por empresas consultoras o instituciones académicas, miden el cumplimiento de estándares básicos que deben cumplir los prestadores del servicio de defensa penal pública en el procedimiento penal⁶⁵. Hasta la fecha la Defensoría ha realizado cuatro procesos de auditoría⁶⁶.

La DPP entrega para revisión de la empresa auditora los objetivos de cada estándar⁶⁷, y dentro de éstos, las metas⁶⁸, con sus respectivos indicadores específicos⁶⁹ los que se ponderan de acuerdo a su importancia relativa en la consecución de las metas y objetivos. Dentro de las responsabilidades de la empresa auditora externa está la definición de los ponderadores que se utilizarán en el modelo de cálculo del cumplimiento de cada estándar, ya que los ponderadores no son definidos por la DPP.

La rendición de cuenta se realiza a través de la Memoria Anual⁷⁰, con la cual la DPP entrega a la comunidad información respecto de la labor que ha desarrollado en el último año, como el balance de los servicios de defensa que entrega, la cobertura y el estado de las causas, el control de los estándares de calidad, la distribución de los recursos

ponderado es el que se presenta como la oferta económica del postulante y el que se establece posteriormente de manera contractual con la propuesta ganadora.

⁶³ 39 para el año 2008.

⁶⁴ En 2006, último año del que se conocieron los resultados, aproximadamente 56% de los defensores (considera locales y licitados) fueron auditados.

⁶⁵ Los estándares son los siguientes: 1) estándar de la defensa: resguardo de los intereses del imputado, proporcionando una asesoría jurídica técnico penal adecuada al caso; 2) estándar de la dignidad del imputado: respeto a la voluntad del imputado y trato digno; 3) estándar de la información: mantener siempre informado al imputado; 4) estándar de la libertad: asegurar que los imputados no sean sometidos a restricciones de libertad arbitrarias ni ilegales; 5) estándar de la prueba: que la prueba se produzca resguardando los intereses, derechos y garantías del imputado; 6) estándar de los recursos: respeto de la voluntad del imputado y protección de sus derechos, garantías e intereses; 7) estándar del plazo razonable: que la persecución iniciada en contra del imputado se realice en un tiempo razonable; y 8) estándar de los principios del sistema acusatorio: cumplimiento de los principios del sistema acusatorio (transparencia, rapidez en la tramitación y culminación de casos, imparcialidad, oralidad, publicidad, protección de los derechos de las personas involucradas, entre otros).

⁶⁶ Para los años 2003, 2004, 2005 y 2006.

⁶⁷ El objetivo es una declaración sobre resultados que se espera alcanzar y su determinación se hace teniendo presente una o más metas.

⁶⁸ Una meta es el resultado de una o varias actividades específicas relacionadas con el objetivo.

⁶⁹ El indicador es el resultado de una o varias actividades específicas relacionadas con la meta.

⁷⁰ Documento de Cuenta Pública, distinto del Balance de Gestión Integral, en el que se presentan los principales acontecimientos y resultados de la Defensoría Penal Pública para cada año y que se publica anualmente en la página web institucional.

destinados por el Ministerio de Hacienda a la institución, etc. Adicionalmente se realiza una rendición pública anual (Balance de Gestión Integral).

7. Presupuesto y Disciplina Financiera

La Defensoría Penal Pública posee un presupuesto que corresponden a más del 7% del presupuesto inicial del Ministerio de Justicia, de acuerdo a cifras del 2004 al 2008. La mayor parte del presupuesto de la institución (85% en 2008) corresponde al financiamiento del producto Servicio de Defensa, cuyo crecimiento explica además el incremento de 114% en el presupuesto total de la institución en el período 2003-2008, debido a la consolidación del servicio y a su implementación progresiva en todas las regiones del país.

**Cuadro N°4: Presupuesto del Ministerio de Justicia y de la Defensoría Penal Pública
(En millones de pesos año 2008)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variación 2003- 2008 (%)
Ministerio de Justicia	278.420	311.595	357.614	393.544	441.619	468.674	68
Defensoría	15.873	22.556	26.413	32.186	33.783	33.984	114
%	5,7	7,2	7,4	8,2	7,6	7,3	

Fuente: Departamento de Administración y Finanzas, DPP

**Cuadro N°5: Presupuesto de la Defensoría Penal Pública, por producto estratégico
(En porcentajes respecto del presupuesto total)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Servicio de Defensa	65,1	76,7	79,4	83,1	83,8	85,5
Generación de Información	11,2	11,1	10,3	8,9	8,0	7,3
Gastos Administrativos	23,8	12,2	10,3	8,0	8,2	7,2
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Departamento de Administración y Finanzas, DPP

II. RESULTADOS DE LA EVALUACION

1. Misión Institucional

La misión de la Defensoría Penal Pública establece el servicio de defensa como de “alta calidad profesional”, en referencia al cumplimiento de estándares básicos de defensa⁷¹, al desarrollo de peritajes⁷² y a la adecuada atención de comparecientes a juicios y audiencias. Esto se encuentra en directa vinculación con la misión ministerial, respecto al compromiso de “velar por la igualdad ante la ley, cumplir con el debido proceso y actuar con profundo respeto por la dignidad de los representados”.

2. Objetivos estratégicos, productos y subproductos estratégicos y clientes/usuarios/beneficiarios

Existe un alto nivel de coherencia entre los objetivos estratégicos de la DPP y los del Ministerio de Justicia, así como entre las definiciones estratégicas de la DPP y los compromisos ministeriales 2006 - 2010, pues su cumplimiento condiciona el logro de los compromisos relativos a la implementación de la nueva justicia penal adolescente; la consolidación de la reforma procesal penal; la existencia de una justicia más rápida y transparente; el mejoramiento de la calidad de los servicios del sector justicia y finalmente, la búsqueda progresiva de la desjudicialización de los conflictos, lo que permite descongestionar y ampliar el acceso a la justicia.

Los objetivos estratégicos de la Defensoría Penal Pública resultan coherentes y consistentes entre sí, ya que cubren los requerimientos básicos para el logro de la misión que la institución se ha propuesto, esto es, la cobertura y calidad de su prestación. Por otro lado, dichos objetivos cumplen los requisitos de permitir medir efectos o resultados en plazos determinados, asociables a indicadores y permitir la definición de líneas de acción y tareas concretas a realizar por unidades y personas de la institución.

Sin embargo, a nivel de objetivos no se ha establecido uno que responda al requerimiento de difundir la labor de la DPP en el marco de la Reforma Procesal Penal, que ha permitido pasar desde un modelo de justicia inquisitivo a uno adversarial, y que establece una serie de derechos y garantías para imputados y víctimas.

Los objetivos estratégicos de la institución -relativos a la cobertura y calidad- y sus productos son coherentes y consistentes, pues el producto “Servicio de Defensa Penal” está ligado a los objetivos estratégicos de asegurar la cobertura nacional del Servicio, mientras que el producto “Generación de información” apoya para que se cumpla el servicio de la defensa en forma adecuada.

La definición de usuarios para el producto estratégico 1 Defensa Penal es coherente, pues el servicio apunta a la población imputada desde los 14 años que no dispone de abogado como lo establece la legislación. También, es pertinente considerar entre los usuarios a la familia del imputado, como beneficiarios indirectos, pues estos juegan un rol

⁷¹ Estándar de defensa penal pública es la norma que impone al defensor penal público parámetros destinados a proporcionar a los beneficiarios del servicio una defensa penal de calidad real y efectiva: 1) Estándar de la defensa, 2) Estándar de la dignidad del imputado, 3) Estándar de la información, 4) Estándar de la libertad, 5) Estándar de la prueba, 6) Estándar de los recursos, 7) Estándar del plazo razonable, y 8) Estándar de los principios del sistema acusatorio.

⁷² Para apoyar la labor de defensa en materia de presentación de pruebas, hechos o circunstancias relevantes de la causa, los defensores penales públicos están facultados por ley para solicitar los servicios de personas naturales o jurídicas denominadas “peritos” que desempeñan actividades profesionales especializadas (sociales, médicas, etc.) en diversas áreas del conocimiento.

relevante, colaborando con los defensores/as en agilizar trámites, acreditar antecedentes que aminoren la sentencia o permita acceder a penas alternativas.

Este producto posee dos indicadores de resultado: el “porcentaje de imputados que ingresan y terminan su proceso penal en el año” y el “porcentaje de causas terminadas en primera audiencia”. Sin embargo, estos resultados también dependen de la labor de la fiscalía, que tiene una mayor injerencia en esta materia. No fue posible definir otros indicadores de resultados como son los relacionados con los resultados de las penas debido a las diversas variables y actores intervinientes – imputado y fiscalía – que hacen difícil atribuirlo solamente a la actuación de la defensoría. Uno de estos indicadores podría ser: “Porcentaje de imputados con condenas menos gravosas⁷³ por gestión de la defensa”.

3. Análisis del Sistema de Licitaciones, Modelo de Asignación de Causas y Sistema de Pago de Aranceles

Sistema de licitaciones

Respecto del sistema de licitaciones, la estructura del Consejo de Licitaciones a cargo del funcionamiento del sistema y del Comité de Adjudicación Regional a cargo de la adjudicación se considera correcta porque incorpora a diversos actores públicos y privados, permitiendo distintas visiones y experiencias, y entregando transparencia al proceso.

Si bien la incorporación de un examen de conocimientos a los defensores abogados como requisito se considera positivo, asegurando un cierto conocimiento mínimo, no recoge otras aptitudes importantes, como son el desempeño en una potencial litigación.

La evaluación técnica basada en la verificación del cumplimiento de un nivel mínimo satisfactorio para los distintos factores permite simplificar la presentación de propuestas y su evaluación, lo que incentiva la participación de las empresas. No obstante, los requisitos definidos como niveles mínimos aceptables son muy generales y poco exigentes, pudiendo cumplir con el nivel mínimo dos propuestas de diferente calidad, respecto de los factores vinculados a los curriculum de los abogados, la infraestructura, el manejo de registro, y el apoyo administrativo.

La presentación y evaluación económica que considera solamente el precio promedio de las salidas se evalúa correctamente, pues entrega certeza de ingresos a los proponentes, aumentando el atractivo para participar. La evaluación final de las propuestas, que selecciona la propuesta de menor precio entre las que cumplen los niveles técnicos mínimos, se considera adecuada, pues ha significado una baja constante en los precios de las licitaciones, haciendo eficiente económicamente el sistema, pues los precios promedios por causa han disminuido desde \$ 96.000 en el 2003, hasta \$69.000 en la última licitación realizada en marzo de 2008.

La existencia de los convenios directos para la prestación de los servicios de defensoría se evalúa positivamente, pues le permite a la DPP complementar la oferta de las licitaciones, y no afectar su cobertura cuando la demanda real es mayor a la estimada.

⁷³ Se refiere a condenas inferiores a las esperadas o solicitadas por el Ministerio Público (Fuente: Depto. Estudios DPP).

Finalmente, se debe mencionar que el mecanismo de pago a los defensores licitados se basa en el pago por causa terminada (independiente del tipo de salida), no contemplando ningún tipo de incentivo respecto a la calidad del servicio de defensa penal⁷⁴.

Modelo de asignación de causas

El sistema de Licitación de Defensa Penal Pública, y específicamente el modelo de asignación y distribución de causas entre defensores locales y licitados, ha sido un proceso de aprendizaje continuo, no existiendo un “modelo” único que se haya aplicado en forma global y que permita ser replicado en las demás regiones. Cada región ha generado sus propios sistemas de acuerdo a sus realidades particulares, especialmente de su cantidad de defensores locales y licitados.

En este sentido, se evalúa positivamente la gestión de las Defensorías Regionales y Locales que logran dar cobertura de servicio de defensa a todos los imputados que la requieren, monitoreando diariamente la asignación de causas entre defensores licitados y locales y cautelando el cumplimiento de los contratos de licitación. En efecto, las regiones realizan la asignación de causas con dos restricciones básicas: lograr la cobertura de todas las causas y cumplir con los contratos de las licitaciones.

Dado que las estimaciones de demanda determinan la cantidad de causas a licitar, las diferencias entre la demanda efectiva por atención de causas y la demanda estimada⁷⁵ han afectado directamente los mecanismos que se han intentado aplicar para la asignación de las mismas. Cuando se enfrenta una subestimación de la demanda⁷⁶, considerando la existencia de un número máximo de causas a asignar a los licitados, este exceso se cubre vía defensores locales, lo que ha generado una sobreasignación de causas para estos defensores por sobre el límite máximo definido por la institución⁷⁷. Por otra lado, si se da una sobreestimación de la demanda⁷⁸, considerando la necesidad de cumplir con los contratos y agotar el recurso defensor licitado, se asignan a estos defensores la atención de causas de primera audiencia y de rápida tramitación, lo que no es consistente con un uso eficiente del recurso defensor licitado⁷⁹.

El modelo de asignación de causas diseñado el año 2005 para ser aplicado en la Defensoría Regional Metropolitana Norte (DRMN), basado en la entrega de la mayor parte de las primeras audiencias a los defensores locales y a los licitados las causas a partir de las segundas audiencias, sólo pudo aplicarse un par de meses debido a los menores ingresos de causas efectivas respecto de las proyectadas, lo que obligó al equipo directivo regional a entregar la mayor parte de los turnos de primeras audiencias a los defensores licitados para dar cumplimiento a los contratos.

⁷⁴ El concepto de calidad del servicio de defensa penal tiene relación con la naturaleza de los servicios que presta el defensor penal público, lo que impone al abogado una obligación de medio más allá del resultado. Todo abogado, al asumir la representación de una persona en juicio, se compromete a una obligación de medios, es decir, a realizar todas las actividades lícitas destinadas a satisfacer las pretensiones de su cliente, por ejemplo, respetar la voluntad de imputadas e imputados y brindarle un trato digno, mantener siempre informados al imputada y al imputado, entre otras.

⁷⁵ La imprecisa estimación de la demanda no se debe a una incorrecta definición de los estudios que la generan, ya que muchas variables no se manejan en estos estudios, como por ejemplo, la programación y agenda de Tribunales y las políticas de persecución del Ministerio Público, así como las variaciones a la evolución natural de la tasa de delitos.

⁷⁶ Exceso de demanda efectiva por sobre la demanda estimada.

⁷⁷ Este límite corresponde a 250 causas en trámite, de acuerdo con los resultados obtenidos en el “Estudio de cargas de trabajo de la DPP” realizado el año 2002.

⁷⁸ Déficit de demanda efectiva por debajo de la demanda estimada.

⁷⁹ Como ocurrió en la Región Metropolitana Norte en el 2005.

A lo anterior se sumó que la asignación de defensores locales en primera audiencia impedía la presencia de dichos defensores en causas de mayor relevancia, lo que generó una desmotivación de los defensores locales al transformarse éstos en defensores de controles o de única audiencia.

A comienzos del segundo semestre del 2008 se intentó aplicar un segundo modelo de asignación de causas en la DRMN, que consistía en que los defensores locales cubrieran las primeras audiencias en todos los juzgados del Centro de Justicia respecto de las que la DRMN tuviera competencia de causas. Éste tampoco pudo ser aplicado debido a que el sistema centralizado de notificación⁸⁰ sólo pudo operar por un breve lapso dado el gran volumen de información existente que hizo poco eficiente su administración. Adicionalmente existieron restricciones financieras para crear los nuevos cargos que contemplaba el diseño del modelo⁸¹. Por otra parte, no existió la disponibilidad de defensores locales para alcanzar la cobertura deseada, siendo necesaria la contratación de defensores vía contrato directo, quienes ingresaron a prestar el servicio sólo en primeras audiencias. Esta experiencia puede considerarse lo más cercano al modelo de atención exclusiva de primeras audiencias, la que se ejecutó con defensores a contrato directo, y no con defensores locales.

La no aplicación por segunda vez de un modelo de asignación de causas en la DRMN, se debió tanto a razones del diseño del modelo como a factores exógenas al Servicio. El diseño del sistema centralizado de notificaciones no contempló adecuadamente los volúmenes de información a manejar ni los recursos necesarios para su administración, aspectos que son evaluados negativamente.

Desde el punto de vista del diseño, el último modelo que comenzó a operar en noviembre de 2008 también en la DRMN presenta ventajas comparativas con las experiencias anteriores, por cuanto permite una mayor flexibilización al contar con un mayor número de defensores (locales y licitados), ya que se incorpora la agrupación de defensorías locales (defensorías megalocales), lo que facilitaría tanto la distribución de causas como también la distribución del trabajo de los asistentes administrativos, evitando el exceso de carga de trabajo (número de causas) que se presentó en el modelo anterior. Se evalúa positivamente el avance realizado por la DPP en este ámbito.

Sistema de pago de aranceles

Si bien se considera adecuado el criterio de copago para los beneficiarios que cuentan con capacidad de pago, se constatan dificultades en lo que se refiere a la definición y verificación de los ingresos de los imputados en los casos en que no se puede contar con los antecedentes socioeconómicos necesarios para efectuar el cálculo de la capacidad de pago del imputado y posterior deliberación acerca de su posible afectación de pago por servicios de defensa. La DPP se encuentra en proceso de concretar un convenio de colaboración con el Ministerio de Planificación para avanzar en el corto plazo hacia un

⁸⁰ Este sistema que centralizaba toda la gestión de asignación causas de la Dirección Regional Norte llegó a contar con 5 o 6 asistentes administrativos, lo cual fue insuficiente dado el volumen incremental de información manejada.

⁸¹ Se requería: La creación de dos cargos: Coordinador de defensores locales y Coordinador de defensores licitados. También, por medio de acuerdos con la Defensoría Nacional y el Ministerio de Justicia se requería lograr el aseguramiento de cobertura de primeras audiencias a través del retorno de 3 defensores locales desde la Defensoría Regional Metropolitana (DRMS), el fortalecimiento de la Unidad de Responsabilidad Penal Adolescente, RPA (que funciona desde el segundo semestre de 2007 en el Centro de Justicia), y crear una Unidad de Corte de la Metropolitana Norte, integrada por un abogado. Sólo en diciembre de 2008 se obtuvieron los defensores juveniles (3 a la DRMN y 2 al DRMS). A principios de noviembre de 2008, se logró contratar a un abogado para crear la unidad de Corte de la DRMN, lo que fue posible por la existencia de una vacante producida por una renuncia en la Unidad de Atención de Testigos. Los dos nuevos cargos de coordinadores de causas no pudieron ser provistos por falta de recursos.

sistema centralizado de enlace con los datos de la Ficha de Protección Social (FPS), transformando a ésta en el instrumento de determinación de las personas afectas al pago de aranceles, tal como lo es para la asignación de los otros servicios sociales del Estado⁸².

4. Mecanismos y Criterios de Selección de Clientes / Usuarios / Beneficiarios

Respecto a la focalización y selección de la población demandante es correcto que no exista focalización, pues por Ley la DPP debe atender a todo imputado que demande sus servicios, cumpla el criterio de edad y que carezca de abogado, lo mismo para el producto generación de información.

5. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación

El Servicio cuenta con una clara asignación de funciones y responsabilidades en lo que dice relación con los productos estratégicos. El producto “Servicio de Defensa Penal” se entrega a la población beneficiaria con un diseño de gestión descentralizado y desconcentrado, representado por las defensorías locales (79 unidades) y los defensores licitados (con presencia en 60 zonas o agrupaciones de comunas), con presencia en las 15 regiones del país, lo que es evaluado positivamente.

Con respecto a los mecanismos de coordinación identificados en el Servicio, se consideran pertinentes y adecuados para cautelar la distribución y asignación de las funciones y responsabilidades ligadas a la generación de los productos estratégicos. Sin embargo, estos mecanismos no se encuentran adecuadamente formalizados, no existiendo un manual que los describa y defina.

Adicionalmente, no se cuenta con un manual que describa los procesos que permiten la generación de los productos estratégicos, que describa la forma en que éstos se proveen, que contenga flujogramas, descripción de fases, etapas y unidades responsables. No obstante, se observa que sí se cuenta con manuales de procesos administrativos (por ejemplo, proceso de compras públicas) que sirven de soporte para la generación de los productos estratégicos del Servicio.

Por último, se observa una ausencia de mecanismos de coordinación que aborden en forma transversal el tema de la calidad del servicio de defensa, y que permitan generar sinergia y evitar posibles duplicaciones, ya que actualmente existen al menos seis unidades o mecanismos que asumen este tema⁸³.

6. Recursos Humanos y Tecnológicos

En el marco de esta evaluación se realizó un análisis de las mediciones de control horario de los defensores locales en seis regiones⁸⁴. Este análisis muestra que en 2007 se registran 53,55 horas semanales en promedio para las seis regiones, siendo la región de Antofagasta la que presenta el mayor número con 72 horas semanales en promedio, le siguen las regiones de Coquimbo, Aysen, Arica y Parinacota y Metropolitana Norte

⁸² Se espera que este nuevo instrumento se encuentre operativo a contar del año 2009.

⁸³ Unidades de Inspección, Departamento de Estudios, Auditorías Externas, Defensores Regionales, Departamento de Recursos Humanos y Unidad de Defensa Juvenil.

⁸⁴ A nivel regional, no todas las defensorías locales cuentan con sistemas de control horario. Se analizaron las regiones: Antofagasta, Bio Bio, Metropolitana Norte, Coquimbo, Aysen, y Arica y Parinacota. Para cada región se investigó al menos una localidad.

presentan alrededor de 50,6 horas y la región del Bío Bío que presenta el valor más bajo, con 46,48 horas semanales en promedio. Estas mediciones no son representativas de la situación global del Servicio, ni se basan en una metodología estructurada y estandarizada, sin embargo constituyen un dato a considerar.

La cantidad de horas semanales trabajadas por los defensores locales es un reflejo de los problemas de subestimación de demanda tal cual ocurrió en la Defensoría Regional de Valparaíso en los años 2004 - 2005.

Respecto del servicio de defensa juvenil, existen regiones que aún no cuentan con defensores penales juveniles, como es el de las regiones de Aysen y Magallanes, lo que tiene como consecuencia que la Ley N° 20.084/05 y su modificación en la Ley N° 20.191/07, en relación a la defensa juvenil especializada, no se pueda cumplir cabalmente.

No se cuenta con una definición del modelo de provisión del servicio de defensa penal juvenil. Actualmente la Defensoría se encuentra analizando si el modelo será la externalización total, parcial (mixto), o la provisión directa (modalidad actual).

7. Instrumentos de Monitoreo

En lo que se refiere a los instrumentos de monitoreo y control, los Sistemas Informáticos de Gestión de Defensa Penal (SIGDP) y de Apoyo a la Gestión Regional (SIAR) operan en la práctica como un fuerte apoyo a la gestión y son una importante fuente de información y base a consultar, llegando a constituirse en un valioso instrumento de monitoreo institucional. Dichos sistemas ofrecen el soporte tecnológico para toda la gestión de la defensa, permitiendo la generación y el manejo de información completa, actualizada y útil del producto "Defensa Penal". Esta información sirve de base para la construcción de indicadores de gestión y la elaboración de planes estratégicos institucionales. Asimismo, según el análisis de los datos registrados en el SIAR y SIGDP, la Defensoría Penal Pública define su demanda de estudios a realizar, así como también los temas relevantes de desarrollar y publicar para apoyar la labor de defensa en el producto "Generación de Información".

El Sistema de Control de Gestión de la DPP se evalúa positivamente, pues cuenta con la definición de todos los elementos necesarios para su funcionamiento, identificando productos, responsables, indicadores, metas, etc. De los 49 indicadores de este sistema, 8 indicadores forman parte de los compromisos presupuestarios (Formulario H), valorándose el esfuerzo realizado en el último año por la DPP de reducir los indicadores que anteriormente eran más de 100. Sin embargo, es necesario avanzar en línea con las recomendaciones de este estudio respecto del diseño de indicadores de resultados que puedan atribuirse mayormente a la DPP, aislando el efecto de la intervención del Ministerio Público, y respecto del diseño de indicadores para el servicio de defensa adolescente.

En relación con los informes de calidad del servicio de defensa penal pública, a pesar que son obligatorios por ley, se observó que éstos sólo funcionan para reportar la información estadística que se extrae del SIGDP y no entregan información respecto de la calidad de la defensa, que es para lo cual fueron diseñados.

La posibilidad de reclamar respecto de algún descontento con el servicio de defensa entregado por la Defensoría se considera positiva, por cuanto es una proxy de la calidad del servicio de defensoría. No obstante, los sistemas de difusión existentes (trípticos e información verbal), no permiten asegurar que todos los imputados estén en conocimiento de la posibilidad y la manera de presentar un reclamo. Además, la escasa información existente de los resultados de las reclamaciones, no permite concluir respecto al aporte de este instrumento para mejorar la calidad del servicio. Por otro lado, se observa la ausencia de algún tipo de medición más completa de la satisfacción del usuario, lo que debiera considerarse a futuro.

En 2007⁸⁵, el 100% de los reclamos a nivel nacional (671 reclamos) fueron resueltos, siendo los principales reclamos: la defensa inadecuada (24%), la falta de confianza con el defensor (21%), la falta de información del defensor (10%), la no visita al imputado en prisión (6%) y el cambio de defensor (5%).

En lo que respecta a las inspecciones, el equipo profesional experto, los criterios y metodologías utilizadas para focalizar los abogados a inspeccionar se consideran adecuadas, pues permiten obtener muestras representativas, focalizar y ejecutar sistemáticamente las inspecciones.

Los informes de inspección permiten sistematizar los resultados de la defensa y además expresar la evaluación cualitativa del cumplimiento de los estándares de defensa penal pública. Estos informes, con recomendaciones y juicios expertos respecto al comportamiento de los defensores, deberían mejorar el accionar de los inspeccionados. No obstante, no existen compromisos, seguimientos y evaluación que permita comprobar su uso, difusión y retroalimentación del sistema.

Los resultados de las inspecciones no son vinculantes, y no poseen naturaleza sancionatoria. La ejecución de talleres de difusión de los resultados no es suficiente como mecanismo que permita lo anterior.

La opinión de los propios defensores⁸⁶ indica que las inspecciones son útiles en los temas administrativos, pues el 73% declaró que la inspección le ayudó a mejorar la gestión administrativa interna de las causas inspeccionadas, mientras que el 34% respondió que le entregaron insumos jurídicos para la defensa técnica.

8. Mecanismos de Asignación y Transferencia de Recursos

La asignación de recursos para el producto Servicio de Defensa responde principalmente a la cobertura esperada de causas, cuya estimación corresponde a proyecciones de acuerdo a estudios de demanda, todo lo cual se evalúa positivamente.

El sistema de pagos y transferencia de recursos de las licitaciones es correcto, pues se realiza por productos terminados (causas), con la utilización de medios de verificación (carpetas y antecedentes del caso terminado). Por otro lado, la existencia de anticipos le permite a la empresa contar con recursos para manejar flujos.

⁸⁵ Único año del que se cuenta con esta información.

⁸⁶ A fin de conocer la opinión de los propios prestadores, en el marco de esta evaluación, se realizó una encuesta que se aplicó vía Internet a 217 defensores (locales y licitados) (57% del universo) en el año 2007.

9. Mecanismos de Auditoría, Control y Rendición de Cuentas

Las auditorías internas se basan en un modelo internacional con el uso de una matriz de riesgo, que permite focalizar la auditoría en los procesos más importantes y de mayor severidad y exposición al riesgo, lo cual se evalúa positivamente, al igual que el Plan Anual de Auditoría Interna que permite planificar las acciones a realizar. Las auditorías resultan en definición de compromisos a los que se realiza seguimiento, lo que significa obtener resultados concretos de las auditorías, con un aumento de la implementación de los compromisos desde un 70% el 2004 a 95% el 2007.

En el caso de las auditorías externas, la definición de los estándares de defensa como una forma de medir la calidad del servicio se considera positiva, pues ofrecen pautas de comportamiento o directrices que deben ser acatadas por los operadores del sistema, permitiendo además que la opinión pública pueda conocer los derechos que tienen los usuarios de la Defensoría Penal Pública. Sin embargo, se considera necesario que sea la DPP la que defina los ponderadores para la estimación del cumplimiento de cada estándar, ya que al ser definidos por parte de la institución que audita cada año, no es posible la aplicación de una metodología de cálculo única a través del tiempo; además que la definición de dichos ponderadores corresponde a una función de la DPP.

Las auditorías externas generan información de la medición del cumplimiento de estándares que no es incorporada para retroalimentar los procesos de manera de lograr una mejora en la calidad del servicio. A la fecha no se han gestionado procedimientos sancionatorios derivados de los resultados de estas auditorías. Por otra parte, la realización de talleres de difusión es insuficiente como instrumento para darle utilidad a dichas auditorías externas.

Los resultados de las auditorías externas muestran que el cumplimiento de los estándares básicos definidos presenta un comportamiento bastante fluctuante en el tiempo, con un rango de cumplimiento entre un 19% hasta un 91% (Ver cuadro No 6)⁸⁷. Lo anterior se debe a que la definición de los ponderadores es realizada por la empresa auditora, y por tanto los datos obtenidos no son comparables año a año.

No existe la definición por parte de la DPP de un porcentaje mínimo de cumplimiento de los estándares debajo del cual se considere crítico el nivel, lo cual se considera deficiente pues no permite obligar o sancionar a los defensores que presenten niveles de cumplimiento deficientes.

Cuadro N°6: Porcentaje de Cumplimiento de los Estándares de Defensa

Estándar	2003	2004	2005	2006
De la defensa	26,2%	77,3%	86,0%	25,6%
De la Dignidad del Imputado	44,6%	76,2%	75,0%	76,5%
De la Información	32,9%	73,7%	64,0%	19,2%
De la Prueba	85,7%	77,8%	71,0%	45,0%
De los Recursos	76,8%	49,4%	72,0%	38,9%
Del Plazo Razonable	28,2%	61,6%	77,0%	19,4%

⁸⁷ Esta información no se encuentra sistematizada y desagregada según defensores locales o licitados.

De los principios del Sistema Acusatorio*	90,5%	75,9%		
De la Libertad	58,0%	51,4%	83,0%	46,8%
Cumplimiento total	55,4%	68,6%	78,1%	37,6%
*: en los años 2005 y 2006 se eliminó este estándar				
Fuente: Depto. Evaluación, Control y Reclamaciones				

La elaboración de una memoria anual⁸⁸ y la realización de una rendición de cuentas son evaluadas positivamente desde el punto de vista de la transparencia de la gestión de la DPP hacia la comunidad.

10. Presupuesto y Disciplina Financiera

La institución ha ido mejorando su ejecución presupuestaria, incrementando la misma en el período en evaluación desde un 89,3% en el 2003 a 98,6% en el 2007. Esto se debe en parte al mejoramiento en la programación de la demanda por defensa y de los gastos asociados a la misma. Por otra parte, el desglose por productos estratégicos y gasto de administración permite apreciar que el nivel de ejecución presupuestaria es razonablemente estable en el período 2003 – 2007, tanto para los gastos administrativos, como para el producto generación de información, siendo la evolución de la ejecución del producto Servicio de Defensa a que explica, por lo tanto, las mejoras en ejecución presupuestaria de la institución.

**Cuadro N°7: Ejecución presupuestaria Defensoría Penal Pública
(En millones de pesos año 2008)**

	2003	2004	2005	2006	2007	Variación 2003-2007 (%)
Presupuesto inicial	15.873	22.556	26.413	32.186	33.783	112,8
Gasto Total	14.172	19.273	25.627	32.416	33.313	135,1
Ejecución Presupuestaria (%)	89,3	85,5	97,0	100,7	98,6	

Fuente: Departamento de Administración y Finanzas, DPP

El alza observada en el presupuesto de la DPP corresponde a los mayores recursos destinados a la provisión de los productos estratégicos de la institución. En particular, se observa para el período 2003-2008 un incremento de 174,3% en el financiamiento del “Servicio de Defensa”, mientras que los recursos para el producto “Generación de Información” aumentan un 51,9% en el mismo período. El incremento en el presupuesto en el período analizado se debe a la gradualidad de la implementación de la Reforma Procesal⁸⁹.

⁸⁸ Información obtenida del sitio web de la DPP.

⁸⁹ Para la prestación de la defensa penal entre el 16 de diciembre del año 2000 y junio de 2001, el Ministerio de Justicia creó el Programa de Defensa Penal, que se extinguió una vez que, a partir de julio de 2001, la Defensoría Penal Pública comenzó a desarrollar sus funciones en las regiones pioneras de la Reforma Procesal Penal, de Coquimbo y de La Araucanía. Desde el 16 de octubre del 2001, el nuevo Sistema de Justicia Criminal, y el correspondiente servicio de la Defensoría Penal Pública, operó también en las Regiones de Antofagasta, de Atacama y del Maule. El 16 de diciembre del 2002 extendió su actividad a las Regiones de Tarapacá, de Aysén y de Magallanes y la Antártica Chilena. A contar del 16 de diciembre del 2003, también funciona el sistema en las Regiones de Valparaíso, de O'Higgins, del Bio-Bío y de Los Lagos. Este proceso culminó el 16 de junio del 2005 con la implementación de la Reforma Procesal Penal en la Región Metropolitana de Santiago.

Cuadro N°8: Ejecución presupuestaria, por producto estratégico y gastos administrativos

(En millones de pesos año 2008)

	Producto estratégico 1: Servicio de Defensa			Producto estratégico 2: Generación de Información			Gastos Administrativos		
	Presupuesto	Gasto	%	Presupuesto	Gasto	%	Presupuesto	Gasto	%
2003	10.327	8.691	84,2	1.771	1.718	97,0	3.775	3.763	99,7
2004	17.291	14.149	81,8	2.503	2.444	97,7	2.762	2.681	97,0
2005	20.973	20.012	95,4	2.714	2.691	99,1	2.726	2.925	107,3
2006	26.753	27.112	101,3	2.855	2.829	99,1	2.579	2.474	96,0
2007	28.324	27.890	98,5	2.691	2.671	99,3	2.768	2.752	99,4
Variación 2003-2007 (%)	174,3	220,9		51,9	55,5	2,4	-26,7	-26,9	

Fuente: Departamento de Administración y Finanzas, DPP

Si bien los gastos totales aumentaron en un 135% en el período 2003-2007, se observa una reducción de 27% en los gastos administrativos, lo que significó que la proporción de los gastos de administración en los gastos totales pasó desde 26,6% en 2003 a sólo 8,3% en 2007, lo que se considera positivo.

Si bien la distribución del gasto mensual en ambos productos estratégicos se ha ido homogenizando a lo largo del período 2003 - 2007, se observa una tendencia a la concentración de los gastos en diciembre. Esto no ocurre para el gasto en Defensa Juvenil y es más marcado en el producto Generación de Información, por lo que no sería atribuible a un mayor número de causas en este mes.

Cuadro N°9: Gastos administrativos como porcentaje del gasto total

(En millones de pesos año 2008)

	Gastos de Administración (A)	Gasto total (B)	A/B
2003	3.763	14.172	26,6
2004	2.681	19.273	13,9
2005	2.925	25.627	11,4
2006	2.474	32.416	7,6
2007	2.752	33.313	8,3
Variación 2003-2007 (%)	-27	135	-69

Fuente: Departamento de Administración DPP

La Defensoría Nacional no dispone de información del gasto de administración por producto estratégico. Sin embargo, durante el presente año se constituyó una comisión para definir criterios que permitan contar con estos datos a futuro.

11. Resultados según Productos Estratégicos

Producto 1: Servicio de Defensa Penal

En 2007 ingresaron un total de 250.770 imputados, lo que resultó en un aumento de 688% respecto de 2003. No obstante este aumento, la tasa de incremento anual de imputados ha ido decreciendo debido a que cada año se fueron incorporando menos

regiones al nuevo sistema penal (150% en el 2004, 66% en el 2005, 55% en el 2006 y 22% en el 2007, respecto del año anterior).

El total de causas con proceso penal finalizado⁹⁰ dentro del 2007 fue de 164.756 causas, correspondiendo al 75,7% del total de las causas que ingresaron ese mismo año, lo que refleja un aumento sostenido en el período de evaluación, ya que este porcentaje fue de un 55% en 2003. Respecto de las metas de la DPP establecidas para este indicador, éstas eran de 80% para el 2006 y 82% para el 2007⁹¹, alcanzándose un 71,1% y 75,7% respectivamente. No obstante, no puede evaluarse como negativo el actuar de la DPP en relación a este indicador, dado que éste mide el funcionamiento de todo el sistema penal chileno, pues que la causa termine en plazos relativamente breves, depende además de las iniciativas y de los criterios de persecución del Ministerio Público.

Por otra parte, el número de causas que duran más de un año en 2007 fue de 22.068 causas, lo que corresponde al 8,8% del total de causas ingresadas, cifra distinta al 29% que existía en 2003. Asimismo, las causas que se extienden como máximo hasta los tres meses, aumentaron desde un 44,5% a un 65,4% en el mismo período. Esto indica que el nuevo sistema ha logrado uno de sus principios, la rapidez en la resolución de las causas y la Defensoría ha hecho su aporte en este logro, dentro de las posibilidades que le permite la normativa.

El porcentaje de peritajes aprobados por parte de la Defensoría respecto de los solicitados por los defensores ha ido en aumento, pasando desde un 62,6% en el 2004 a un 89,1% en el 2007, equivalente a 7.246 peritajes aprobado, lo que se evalúa positivamente ya que apunta a mejorar la calidad de la defensa.

El año 2007, de un total de 5.560 imputados en prisión preventiva, 375 se encontraban con plazo de investigación vencido⁹², lo que equivale a un 6,7%. Esto muestra una disminución respecto al 13,4% existente en 2005, y al 9% en 2006. A pesar de esta disminución se evalúan negativamente estos resultados, pues no se está cumpliendo con el estándar de libertad⁹³. Respecto de esto último, la Defensoría ha argumentado que una parte de los casos con plazo de investigación vencido se justifican, ya que hay situaciones en que la defensa requiere de más plazo o que su cierre puede perjudicar al representado. Sin embargo, no se conoce qué porcentaje de los imputados con plazos vencidos se deben a razones justificadas.

Respecto al indicador de calidad referido a los reclamos de los usuarios resueltos dentro de los plazos⁹⁴, los datos disponibles desde el año 2004⁹⁵ indican que su porcentaje de cumplimiento es alto, cercano al 100% para todos los años, lo que se evalúa positivamente. La información del año 2007, muestra que de los 671 reclamos a nivel nacional prácticamente el 100% fueron resueltos, lo que demuestra una buena gestión de la DPP, un 72% fueron rechazados por encontrarse sin fundamento después de la investigación, mientras que un 22% fueron acogidos y resueltos⁹⁶.

⁹⁰ Causas que resueltas (absolución o condena) que por tanto egresan del sistema de defensa penal de la Defensoría.

⁹¹ DPP. Memoria anual 2006. Capítulo Gestión por líneas programáticas.

⁹² No se dispusieron de los datos para los años 2003 y 2004.

⁹³ El estándar de libertad establece que el defensor debe realizar las actividades necesarias para que las imputadas y los imputados no sean sometidos a restricciones de libertad arbitrarias ni ilegales.

⁹⁴ Dependiendo de las salidas a los reclamos, los plazos giran en torno a los 30 días.

⁹⁵ Anteriormente no se tenía este indicador.

⁹⁶ El 6% restante correspondió a reclamos que declinaron (imputado o familiar desistió) o que no se encontró fundamento.

Otro indicador de calidad es el porcentaje de los imputados en prisión preventiva visitados por los defensores como mínimo dos veces en el mes. La defensoría puso como meta el 2006 visitar al menos el 70% de los imputados en prisión preventiva y en el 2007 al 75%. Estas metas han sido cumplidas, pasando desde un 83% el 2003 a un 86% el 2006. Esto se evalúa positivamente, sin embargo, el mantener informado a los imputados es uno de los estándares de calidad de la Defensoría, por lo que se estima que las metas que se propongan al respecto debieran ser más exigentes.

Respecto del número promedio de causas por defensor⁹⁷, éste alcanzó las 423 causas por defensor el año 2007. En el período 2003-2007, el incremento en el número de causas adultas por defensor fue de 15,8%, explicado por un alza mayor en el número de causas (687,7%) respecto del número de defensores totales (580,5%). A nivel nacional los defensores locales manejan un promedio mayor de causas que los defensores licitados (528 versus 380, el año 2007). Sin embargo, para el período 2004 – 2007, los defensores licitados han presentado un aumento del 21% en las causas, respecto a un 15% de los defensores locales⁹⁸. En el caso de los defensores a honorarios (defensores juveniles), que representan una proporción menor de los defensores (11% en 2006 y 2007), el promedio anual de causas por defensor aumenta, pasando desde 351 en el 2006 a 496 el año 2007.

A nivel regional se observa una dispersión en el número de causas totales por defensor local en los primeros años del período de evaluación, sin embargo, a partir de 2006 el valor de este indicador ha tendido a estabilizarse. El año 2007 son particularmente bajos los valores para la región de Tarapacá y Aysén (206 y 324 causas por defensor local, respectivamente), lo que podría explicarse por una baja demanda por el servicio, lo que debe ser considerado en las próximas estimaciones de demanda para estas regiones.

Si bien sería interesante conocer el número de causas por defensor desagregando por tipo de procedimiento (simplificado, abreviado y oral), no existe información disponible al respecto. El conocer este indicador permitiría medir la carga de trabajo por defensor, lo que impactaría directamente sobre la calidad de la defensa.

En cuanto al subproducto Defensa Penal Adolescente, los datos para el año 2007 indican que a nivel nacional un 36% no recibe la atención especializada de un experto en temática adolescente, lo que no significa que no haya recibido el servicio de defensa. Los porcentajes de casos atendidos por defensores expertos tienen diferencias entre las regiones, destacando la RM Norte con casi el 92% y las de Tarapacá, Antofagasta y O'Higgins con porcentajes superiores al 80%. El aumento de atención especializada es un desafío mayor, considerando que hay zonas que no cuentan con defensores especializados, como la región de Los Lagos que de los 1.191 adolescentes imputados en 2007, solo 38,5% recibieron atención especializada.

Respecto de los tres indicadores de los que se dispuso información para comparar el desempeño entre defensores locales y licitados no se encontraron diferencias

⁹⁷ Incluye causas adultas y de menores.

⁹⁸ El año 2007 los defensores locales atendieron alrededor de 30% de las causas, lo que corresponde a aproximadamente 75 mil causas. Dado que el número de defensores locales es razonablemente estable, el incremento en el número de causas en el período se ha ido cubriendo aumentando el número de defensores licitados (que crece en 211% en el período 2003-2007).

significativas. Así para el año 2007⁹⁹, el porcentaje de imputados en prisión preventiva y con plazo de investigación vencido en el caso de los defensores locales alcanzó al 8,4% respecto del total de imputados en prisión preventiva, y en los licitados fue de un 6,8%. En cuanto al número promedio de gestiones en causas terminadas desde segunda audiencia, tampoco hubo diferencias ya que los promedios en ambos casos fueron sobre dos gestiones para todos los años. Por último, en el indicador porcentaje de imputados en prisión visitados como mínimo dos veces al mes, no hay diferencias entre el porcentaje de defensores licitados o locales que cumplieron con esta obligación. En el 2003 los defensores licitados cumplían con un 91% de visitas a los imputados y los locales sólo llegaban al 81%, en los años siguientes los porcentajes fueron muy similares, siendo estos porcentajes en 2007 de 87% y 85% para defensores licitados y locales, respectivamente.

Asimismo, los resultados de las inspecciones realizadas en 2005 muestran que los defensores licitados inspeccionados tuvieron un 83% de cumplimiento de los lineamientos evaluados y los locales un 80%. En el año 2006 el desempeño promedio fue de un 86% para los defensores locales y de un 80% para los prestadores licitados y en el año 2007 el desempeño promedio alcanzó a un 83% y un 78%, respectivamente. Estos resultados muestran una leve diferencia entre defensores locales y licitados, pero con niveles promedio de desempeño que se consideran adecuados para ambos tipos de defensores, considerado el poco tiempo de realización de las inspecciones.

Tanto el gasto total por causa¹⁰⁰ como el gasto directo por causa¹⁰¹ -ambos incluyen adultos y jóvenes- han caído en el período de evaluación (70% y 59%, respectivamente), llegando a \$133 mil y \$111 mil respectivamente en 2007¹⁰². Esto responde a un incremento en el número de causas 5 veces mayor al aumento en el gasto total. Todas las regiones presentan esta mejora en eficiencia, lo que se evalúa positivamente.

El gasto directo por causa para el servicio de defensa juvenil es un 9% menor que el de la defensa de adultos, alcanzando un valor en 2007 de \$ 95 mil por causa. Una explicación de este menor gasto se debe a que cerca de un 64% de la demanda adolescente ha sido cubierta por defensores penales juveniles contratados a honorarios, y no por abogados licitados como ocurre con los adultos.

En el año 2007 la distribución del gasto entre regiones correspondió a la distribución de causas atendidas entre las mismas, lo que permite afirmar que el gasto para la provisión de Servicio de Defensa está adecuadamente distribuido entre regiones, al igual que para la Defensa Juvenil, cuyo gasto está altamente correlacionado con la distribución regional de las causas juveniles.

Producto 2: Generación y Difusión de Información

La Defensoría ha cumplido la mayor parte de sus compromisos en cuanto a los diferentes informes comprometidos y que son publicados en la página WEB, lo que se evalúa positivamente. Así en los informes doctrinales y de jurisprudencia la meta establecida era

⁹⁹ Es del único año en que se dispuso de la información.

¹⁰⁰ Relaciona el número de causas ingresadas en el año con el gasto total de la Defensoría en ese mismo año.

¹⁰¹ Relaciona el número de causas ingresadas en el año con el gasto del producto estratégico 1 "Servicio de Defensa" en ese mismo año.

¹⁰² Valores en pesos de 2008.

generar 25 informes el 2006 y 29 el 2007, y sólo este último año se generaron dos informes menos.

El número de informes estadísticos que son los documentos más visibles en la página Web cumplieron con la meta establecida, de 12 el 2006 y 4 el 2007¹⁰³.

En cuanto a los estudios relacionados con la política pública de la Defensoría, hubo 3 en el 2006 y subió a 7 en el año siguiente. Sólo en el último año hubo un estudio menos de lo previsto.

No existen instrumentos de medición de la calidad de los informes que permita apreciar que los usuarios lo consideren un aporte. Estos informes son bastante especializados, por lo tanto llegan a un público conocedor de los temas, o que no está evaluado, ni existen indicadores de calidad que midan sus resultados.

III. PRINCIPALES RECOMENDACIONES

1 Diseño Estratégico

1. Establecer un nuevo objetivo estratégico institucional, materializable en el producto estratégico N°2, referido a la difusión de la labor de la Defensoría Penal Pública a la comunidad, en el marco de la Reforma Procesal Penal y del nuevo Sistema de Justicia Criminal Adversarial, que origine la correspondiente definición de líneas de acción y tareas concretas a realizar por unidades y personas de la Institución.
2. Dentro del actual producto estratégico “Generación de Información”, se sugiere crear servicios para un público más amplio destinado a informar sobre los roles que ejerce la Defensoría, su importancia en la nueva legislación penal, la trascendencia de la defensa penal juvenil y su vinculación con los derechos del niño.
3. Revisar la Matriz de Evaluación Comprehensiva para:
 - a. Agregar indicadores fundamentalmente de eficiencia y precisar la redacción de otros. Por ejemplo, el de porcentaje de imputados en prisión preventiva y con plazo de investigación vencido se debe agregar el “sin justificación”.
 - b. Suprimir algunos indicadores que no se consideran pertinentes, por ejemplo, el de Promedio de gestiones realizadas, respecto al número de causas terminadas desde segunda audiencia. Este indicador no mide el desempeño de los defensores, sino que a lo sumo la complejidad de las causas.
 - c. Identificar indicadores que den cuenta la especificidad del subproducto defensa adolescente. Por ejemplo: a) Promedio anual de audiencias y gestiones realizadas durante la ejecución de una condena juvenil, por tipo de sanción aplicada; b) Promedio semestral de visitas a adolescentes condenados a sanción de internamiento en régimen cerrado; c) Porcentaje

¹⁰³ La disminución este último año sólo obedece a un cambio de formato.

de imputados con condena que logran sustituciones menos gravosas por gestión de la defensa.

4. Definir el modelo de provisión del servicio de defensa penal adolescente. La decisión de la DPP al respecto, la que podría considerar la externalización total, parcial (mixto), o la provisión directa (modalidad actual), debiera reflexionar sobre cuál es la mejor forma para lograr la cobertura total del servicio. Entendiendo por cobertura total, una atención especializada de todos los adolescentes imputados.
5. Incorporar el diseño y posterior medición de indicadores que analicen el desempeño por tipo de defensores en relación a resultados, detectar tendencias de la actuación de los defensores. De este modo, se podrían identificar tipos de salidas que permitan mostrar la actuación de los defensores respecto a una unidad de referencia, tales como promedio anual, desviación respecto a promedios nacionales u otros. Se sugiere controlar las variables estableciendo agrupaciones comparables (zonas geográficas y modelos de Defensorías) utilizando metodologías con modelos econométricos. Asimismo, comparar el cumplimiento de indicadores de estándares de calidad y asociarlos con los tipos de salidas a las causas. Luego, si se detectaran tendencias o correlaciones positivas o negativas, realizar investigaciones cualitativas que permitan formularse hipótesis explicativas de los resultados. Sólo después de estos análisis podría pensarse en la formulación de indicadores y establecimiento de metas de resultados.
6. Diseñar una metodología homogénea para la realización de las auditorías externas, que incorpore y objetivice elementos como los medios de verificación, ponderadores, tipos de causas, etc. de manera de hacer comparables las mediciones año a año.

2 Estructura Organizacional y Mecanismos de Gestión

1. Diseñar e implementar un Plan de Desarrollo Organizacional Integral, que analice la actual distribución de funciones, cargos y personal entre regiones y proponga la departamentalización y segmentación de funciones tanto a nivel nacional como regional. Producto de este plan se debe:
 - Elaborar un manual de funciones para todas las Unidades Administrativas y de staff de la Defensoría Nacional y de las Defensorías Regionales y Locales.
 - Elaborar un manual de procesos de gestión ligados directamente a la provisión de los productos estratégicos.
 - Diseñar e implementar un plan de coordinación e integración institucional, que identifique las necesidades organizacionales en este ámbito, mediante una metodología participativa que permita optimizar los mecanismos existentes y desarrollar nuevas instancias.
 - Diseñar e implementar un sistema único de medición de la calidad de la provisión de la defensa penal, que analice y articule todos los mecanismos y unidades que actualmente abordan ese tema, buscado optimizar el uso de los recursos y generar una sinergia institucional.

2. Levantar información respecto de la carga de trabajo de los defensores locales entre las distintas regiones a partir de la cual optimizar la distribución de causas entre defensores (locales y licitados), entre regiones y entre defensorías locales.
3. Diseñar un nuevo sistema de reclamaciones que permita asegurar que todos los imputados tengan conocimiento de la posibilidad de realizar un reclamo y de cómo se debe realizar éste, para lo cual se debe mejorar y formalizar su difusión y entrega de esta información. Además se debiera sistematizar anualmente la información recogida en los reclamos, que permita realizar un benchmarking entre regiones, investigado las razones que existen en las regiones que presentan mayor porcentaje de reclamos y el tipo de estos reclamos.
4. Crear un sistema que utilice los resultados obtenidos de las auditorías externas, definiendo compromisos a partir de los hallazgos de la auditoría, realizando monitoreo posterior de ellos y retroalimentación para las auditoría siguientes, desagregando los resultados, según sean defensores locales y/o licitados.
5. Realizar reuniones con cada uno de los defensores inspeccionados, en donde se les exponga su evaluación y generar compromisos de mejoramiento con los defensores que presentan mayores problemas en las inspecciones, elaborando una hoja de vida de cada uno de ellos en donde se registren las evaluaciones y su evolución en el tiempo.
6. Incorporar al examen de los defensores que participan de una licitación, elementos que midan la capacidad de desenvolvimiento en la litigación, aumentando las exigencias en los temas evaluados, con el fin de asegurar calidad en la defensa. Además incorporar positivamente en la evaluación de los defensores, la experiencia de los abogados en el nuevo sistema, único factor que se conoce comprobadamente afecta la calidad del servicio.
7. Definir en los contratos de licitaciones mecanismos que permitan flexibilizar el incremento o disminución de asignación de causas. Por ejemplo se puede establecer que los contratos podrán, a solicitud de la DPP, ser aumentados o disminuidos hasta en un 10 % dependiendo de la existencia de sobrestimación o subestimación de causa en los estudios prospectivos realizados. Cabe señalar que este mecanismo sólo podrá utilizarse en forma excepcional y luego de un análisis y evaluación que debería ser realizada por una instancia externa¹⁰⁴ a la dirección regional a la que pertenezca el contrato respectivo que solicita su uso. Otra alternativa es definir en los contratos de licitación un mecanismo que le permita a las Direcciones Regionales reasignar causas desde una zona de licitación a otra, dependiendo del comportamiento de la demanda. Ello deberá hacerse cautelando el cumplimiento de los contratos. Este mecanismo sólo podrá utilizarse en forma excepcional y luego de un

¹⁰⁴ Podría ser el Departamento de Estudios de la Defensoría, la Dirección Nacional, o el Consejo de Licitaciones. En definitiva, algún ente externo al ámbito regional de la Defensoría que puede decidir independientemente la pertinencia de este mecanismo.

análisis y evaluación que debería ser realizada por una instancia externa a la dirección regional que solicita su uso.

8. Sistematizar y estudiar los sistemas de asignación de causas utilizados en todas las regiones del país, realizando difusión de ellas, compartiendo las experiencias y resultados, de manera de identificar buenas prácticas que sean socializadas y replicadas, que permitan mejorar la gestión al respecto.
9. Diseñar e incorporar un sistema de incentivos en las licitaciones que considere estímulos para las empresas licitadas, según los niveles de calidad del servicio.
10. Respecto a los aranceles cobrados en copago, se debiera cautelar la adecuada implementación del nuevo sistema de aranceles basado en la Ficha de Protección Social, previa consideración de todos los requerimientos de gestión y operativos vinculados a su puesta en marcha y continuidad, principalmente lo referido a coordinación con las otras instituciones implicadas y adecuación del soporte tecnológico necesario.

3 Presupuesto y Disciplina Financiera

1. La Defensoría Nacional no trabaja información de los gastos de administración por producto estratégico, por lo cual se recomienda iniciar un registro de los mismos, que permitan análisis posteriores, dándole seguimiento a la comisión que se constituyó en el presente año para definir los criterios que permitan contar con estos datos a futuro.

4 Productos Estratégicos

Producto 1: Servicio de Defensa Penal

1. Respecto al indicador “porcentaje de imputados en prisión preventiva con plazos de investigación vencida”, se debiera diferenciar los casos que están en dicha situación con justificación, debiéndose plantear metas más exigentes, considerando la importancia que tiene resguardar el derecho de las personas y la presunción de inocencia, estimándose que ninguna región debe excederse de las metas comprometidas.
2. Establecer metodología e instrumentos de medición de la satisfacción de usuarios que de cuenta de las distintas situaciones en que se ven involucrados los imputados. Pueden considerarse en la selección de usuarios para aplicar los instrumentos, factores tales como:
 - Tipos de salidas: Sentencia definitiva absolutorio y sobreseimiento definitivo, Sobreseimiento temporal, Salidas alternativas.
 - Diversas sentencias condenatorias.
 - Tipos de delitos.
 - Distribución geográfica y características de las defensorías.
 - Tipos de defensores.
 - Edad y sexo de los imputados.