



El desafío de lograr una institución cada día más transparente

'AUDITORÍA DE PARES': UNA NOVEDOSA FORMA DE MEDIR LA CALIDAD DEL SERVICIO

▶ Las anécdotas que ilustran el inicio de este artículo reflejan el impacto que suelen provocar los 'auditores de pares' cuando asisten como observadores a las audiencias. Pero, más allá de ello, esta modalidad de evaluación de la calidad de la defensa pública, que asegura un control externo e imparcial, permitirá este año medir el cumplimiento de los estándares de defensa en más de mil causas a nivel nacional.

▶ Por Lissette Rodríguez E.,
abogada del Departamento de
Evaluación, Control y Reclamaciones (DECR),
Defensoría Nacional.

► **5 y 11 de abril:** se promulgan las Leyes N° 20.174 y 20.175, respectivamente, que modifican las plantas funcionarias del Ministerio Público y de la Defensoría Penal Pública por la creación de las nuevas regiones de Arica y Parinacota y Los Ríos.

► **2 de junio:** Se publica en el Diario Oficial la Ley N° 20.191, que modifica la Ley N° 20.084 y amplía el ámbito de procedencia de la internación provisoria a aquellos hechos calificados como crimen en el Código Penal.



“**S**eñor fiscal, se equivocó de asiento. Se sentó junto la defensa”, señala el juez de un tribunal de garantía de una localidad del país. El aludido, un ex fiscal de amplia experiencia, muy respetado en el foro y de reconocida trayectoria, se levanta y saluda diciendo: “Gracias magistrado por su preocupación, pero tal como se informó al juez presidente, fui contratado por la Defensoría para evaluar el servicio que ellos prestan y debo observar de cerca las actuaciones de los defensores... En todo caso, no se preocupe, que ya no soy fiscal”.

“Perdone mi ignorancia, ¿cómo me tengo que referir a usted? Es que una no tiene siempre la oportunidad de recibir estas visitas”, dice la jueza presidente de un tribunal de garantía de Santiago, hablándole al auditor par Milton Juica, ex presidente de la Corte Suprema, quien le responde: “No se preocupe, trátame de don Milton, no más”.

Estas anécdotas reflejan uno de los últimos programas de evaluación del servicio de defensa, que en los últimos dos años ha abordado la Defensoría Penal Pública, y que corresponde a la denominada ‘auditoría de pares’, un mecanismo cualitativo destinado a conocer, a través de una mirada profesional externa de un par abogado con experiencia en el ru-

bro, cuáles son las debilidades y fortalezas del servicio que se entrega, tanto en una causa concreta como en una zona determinada.

A la fecha, la Defensoría cuenta con una serie de mecanismos de evaluación de la calidad del servicio, que constantemente están reportando hallazgos de las áreas a mejorar o reforzar, y que hoy la ‘auditoría de pares’ presenta en su integridad.

Actualmente, la institución mantiene un ingreso anual de más de 300 mil causas. De este total, en más del 70 por ciento de los casos las prestaciones del servicio de defensa son proporcionadas por abogados externos, quienes son contratados, vía licitación pública, cada tres años.

CONTROL INTERNO Y EXTERNO

Sin perjuicio de lo anterior, el desempeño de todos los defensores públicos -locales, licitados o por convenios- debe ser necesariamente supervisado y controlado, dado que el Estado mantiene su responsabilidad frente al ciudadano respecto de la calidad del servicio que entrega, y este ciudadano se convierte en el principal evaluador del servicio, reconociéndole la calidad no solo de contribuyente y usuario, sino también de cliente.

► **8 de junio:** La nueva ley penal juvenil comienza a operar en Chile. Ese mismo día el joven C.A.S.C., de 14 años, es detenido en Las Condes por robo en bienes nacionales, transformándose en el primer imputado bajo la nueva norma. Fue representado por el defensor público juvenil Pablo Aranda, quien logró una suspensión condicional del procedimiento en este caso.

► **23 de agosto:** Se promulga la Ley N° 20.207, que establece que la prescripción en delitos sexuales contra menores se computará desde el día en que éstos alcancen la mayoría de edad.

El 'Sistema de calidad de la defensa' institucional considera tres áreas: relación con el cliente, de defensa técnica y de procesos. Cada una de estas áreas tiene estándares del servicio, que luego son llevados a definiciones operativas, a través de las cuales éstos se concretan, y son éstas últimas las que, mediante mecanismos internos y externos, son evaluadas constantemente, considerando iguales reglas para todos quienes presten el servicio de defensa pública.

Las evaluaciones externas de los servicios no son una novedad. Desde hace larga data se presentan en todas las esferas de los servicios públicos. Sin embargo, en los últimos años, frente a situaciones reñidas con la normativa existente, como los fraudes al interior de distintas instituciones o problemas de déficit presupuestarios en hospitales, se ha instalado la necesidad de realizar controles *ex post* adicionales y reactivos frente a los hechos.

De igual forma, han surgido evaluaciones externas asociadas a servicios que, en alguna fase de la atención, se han externalizado. Un ejemplo de ello son las residencias del Servicio Nacional de Menores (Sename), donde se han aplicado estos controles externos *ex post*, a la luz de los tristes sucesos ocurridos al interior de estos recintos.

Lo anterior permite afirmar que, sin perjuicio del control interno con que cuenta cada repartición pública, es forzoso contar con un control externo e imparcial, abriendo la evaluación de la calidad del servicio -o bien de la gestión de una empresa o institución- a la opinión externa, ya sea especializada o de la ciudadanía como cliente del servicio.

OTROS MECANISMOS EN LA DEFENSORÍA

En el caso de la Defensoría, la opinión externa se ha ido incorporando en las distintas áreas de trabajo, bajo una metodología cuantitativa. En el área de relación con el cliente, por ejemplo, la institución se somete a evaluaciones de satisfacción de sus clientes desde 2009, ejecutándose en la actualidad casi 11 mil encuestas al año. Desde 2016 se realizan también auditorías externas de procesos, específicamente financieras, a los contratos de defensa externalizados. En el área de defensa técnica, desde 2014 se revisan las etapas procesales específicas, a través de métodos de observación no participante de conductas mínimas, con auditores especializados.

Sin embargo, la 'auditoría de pares' es un ejercicio novedoso en Chile, consistente en la evaluación efectuada por un par con experiencia y reconocida trayectoria, quien finalmente debe emitir un juicio fundado y experto sobre un desempeño técnico y/o la entrega de un servicio.

Si bien se pueden encontrar fiscalizaciones externas de pares en otros países, como Escocia, Inglaterra o Canadá -donde la certificación de calidad realizada por el colegio profesional al que pertenecen (Barras de Abogados) se realiza tras la revisión de no más de 5 casos-, no es posible encontrar ejercicios similares ni de la dimensión del que realiza la Defensoría. En la institución el mandante es el propio servicio público, que contrata a un tercero externo para que, aplicando su experticia, emita un juicio sobre el nivel de calidad del mismo, tras la revisión completa de una zona y, en general, de todo el país.



▶ **6 de noviembre:** Se promulga la Ley N° 20.227, que modifica diversos cuerpos legales para suprimir funciones administrativas de Carabineros de Chile.

▶ **17 de diciembre:** Se promulga la Ley N° 20.236, que sanciona distintos delitos que se cometan contra fiscales del Ministerio Público y defensores de la Defensoría Penal Pública.



El trabajo de la auditoría de pares comenzó su desarrollo en 2018. En ese momento, una de las metas que se fijó la institución fue contar con un *staff* de abogados externos que colaboraran con la evaluación del servicio de defensa, pero que tuvieran un perfil específico.

Las principales características de estos profesionales eran un exhaustivo conocimiento y práctica del sistema penal vigente. Por ello, sólo podían ser exjueces, exfiscales o exdefensores que tuvieran una cantidad considerable de años de ejercicio de la profesión, que contaran con un número importante de audiencias y que fueran intachables en su desempeño.

LOS EXPERTOS ELEGIDOS

Tras un arduo trabajo de selección, se logró contar con diez profesionales, quienes abarcaron zonas específicas de las regiones Metropolitana, de Valparaíso y de O'Higgins, y que se encargaron de entregar su diagnóstico y opinión en los informes de causas que redactaron, donde detallaron su evaluación de más de 500 casos.

La metodología empleada incluyó la observación directa en las audiencias, la revisión de todos los antecedentes relevantes, el estudio de carpetas fiscales, audios, sistemas informáticos y entrevistas, entre otros, que entregaron a la Defensoría valiosa información de la prestación del servicio de defensa en las zonas observadas. Por ello, durante 2019 se continuó con esta iniciativa, supervisándose nuevas zonas y regiones del país, tales como Iquique, Antofagasta, Talca, Temuco, Concepción y Puerto Montt.

Para este año, el desafío será cerrar el ciclo con la evaluación total del país. Arica, Copiapó, Coquimbo, Chillan, Valdivia, Coyhaique y Punta Arenas serán las ciudades que recibirán a los auditores de la Defensoría.

Durante este año se desarrollará, además, un ejercicio evaluativo en el Centro de Justicia de Santiago (CJS), dado el alto impacto, el número de ingreso y la cantidad de tribunales que funcionan en ese lugar.

La labor estará encabezada por un expresidente de la Corte Suprema, un reconocido abogado litigante de la plaza, una ex jueza de garantía y un connotado ex fiscal del Ministerio Público. Estos profesionales revisarán, además, los informes y resultados de todo el país, lo que les permitirá contar con una visión general del servicio de defensa pública. Desde su

▶ En (...) la Defensoría, la opinión externa se ha ido incorporando en las distintas áreas de trabajo, bajo una metodología cuantitativa. En el área de relación con el cliente, por ejemplo, la institución se somete a evaluaciones de satisfacción de sus clientes desde 2009, ejecutándose en la actualidad casi 11 mil encuestas al año”.

óptica y experiencia, sus resultados serán compartidos por la Defensoría a las demás instituciones que forman parte del sistema procesal penal, en un seminario que se realizará en el marco de los 20 años de la reforma en Chile.

RESULTADOS Y SEMINARIO

Todos los juicios y opiniones de los expertos serán fundados de acuerdo con la normativa constitucional, legal, nacional e internacional vigente, y con las particularidades de cada caso y zona sometida a evaluación. Cabe considerar que, para llegar a los resultados del país, se deberá realizar un análisis y evaluación de 50 causas en cada zona, por lo que se examinarán más de mil causas, lo que llevará a más de 15 días de observación en cada zona, entrevistándose a imputados, jueces y fiscales de todo el país.

Los resultados del trabajo de estas 'auditorías de pares' entregará a la Defensoría directrices sobre las áreas en que la defensa pública debe redoblar esfuerzos y alertarán, además, sobre la salud de la reforma procesal penal. El explosivo aumento de audiencias que no se realizan, lo que implica un gasto financiero negativo para el Estado; las dilaciones innecesarias de los procesos, y, en definitiva, un mal servicio para el usuario, ya sea imputado o víctima, son sólo algunas de las situaciones que juegan en contra de la credibilidad del sistema penal

Este trabajo presenta un desafío de análisis y estudio, pero también de acceso a toda la información disponible desde su fuente original, lo que se ha logrado por la total colaboración y coordinación con otros actores del sistema, como el Poder Judicial y el Ministerio Público, quienes han entregado todas las facilidades para que la Defensoría logre ejecutar la fiscalización aludida.

► **4 de marzo:** El Congreso aprueba el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), vinculado al reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos originarios. Entra en vigencia a fines de 2009.



**Milton Juica, ex presidente de la Corte Suprema:
“EL DEFENSOR ES LO MÁS IMPORTANTE DEL SISTEMA PROCESAL PENAL”**

Por Paola Sais Dünner.

-¿Qué le parece que la Defensoría, un servicio público, contrate a un tercero externo para que, aplicando su experticia, emita un juicio sobre el nivel de calidad del servicio de defensa que entrega a sus usuarios?

-Para mí, que llevo tantos años en el tema judicial y especialmente en el criminal penal, porque fui parte de la Segunda Sala Penal de la Corte Suprema, fue una novedad saber que la fiscalización institucional y su gestión esté establecida en la ley de la Defensoría como una obligación. Esto es muy importante, porque son pocas las instituciones públicas que la tienen como un imperativo.

Me gusta la ‘auditoría de pares’ ya que, pese a que tengo una muy buena opinión de la Defensoría Penal Pública, en el desarrollo del tiempo vale la pena tener un sistema de fiscalización permanente, en el que todos los años el control de calidad de la gestión sea avalado por personas externas y expertas en materia penal, que verifiquen en terreno si efectivamente la Defensoría va por un buen camino, y que -al mismo tiempo- puedan informar sobre hallazgos que ayuden a mejorar la calidad. Es una muy buena iniciativa, aplicada en un servicio público de la importancia de la Defensoría.

Mal que mal, queda entregada a este organismo la libertad de las personas, que es un bien fundamental. La auditoría es una buena herramienta para que los jefes de la academia de defensa tengan un control directo de cómo funcionan en los tribunales, en terreno y en los controles de detención.

-¿En qué consiste el trabajo que usted realizará?

-Los criterios están definidos por la Defensoría. Hay protocolos que establecen trabajos mínimos de los defensores públicos y que están muy bien desarrollados en estos textos. Por lo tanto, hay un diseño bastante útil, tanto para el abogado como para la persona que va a verificar si ese defensor está cumpliendo, al menos, lo mínimo exigible.

Mi experiencia está relacionada con la ley, con el procedimiento, con la actividad de todos los sujetos que trabajan en el proceso penal. Pero, en particular, la tarea más difícil la tiene la Defensoría Penal Pública. De ahí que sea muy importante este control permanente.

-¿Por qué se necesita una defensa de calidad en el sistema procesal penal chileno?

-El sistema penal se ha desarrollado adecuadamente en este país y está establecido sobre la base de un tribunal que resuelve lo que corresponda, un persecutor con autonomía y una institución con personas encargadas de defender los intereses del imputado, que es la labor de la Defensoría.

En la organización misma de estas instituciones, la que tiene más debilidades desde el punto de vista de su independencia es la Defensoría Penal Pública, porque depende de un organismo público como el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que además es un organismo político.

La Defensoría tiene, quizás subjetivamente, esa autonomía y eso va a depender de la calidad y de la experiencia y capacidad que tengan los defensores. Esto sirve para fortalecer la defensa. Y si usted me pregunta ¿cuál es la importancia del defensor? Le respondo que es lo más importante del sistema procesal penal, porque se encarga del imputado desde la primera actuación de una investigación, para defender los derechos que tiene una persona que, si bien tiene muchas garantías constitucionales, no las puede ejercer por sí mismo. Por eso la importancia de que exista un órgano que asegure que los derechos del imputado se respeten en el desarrollo de todo el proceso.

-¿Cuál cree usted que será su sello personal en esta ‘auditoría de pares’?

-Tengo mucha experiencia académica en los temas procesales, lo que me hace contar con la experticia y el conocimiento necesario para poder determinar y revisar lo bien o lo mal que está actuando un organismo desde el punto de vista procesal.

A ello se agrega mi experiencia judicial, en la que estuve cerca de 50 años, y en dos tipos de procedimientos distintos: con un sistema donde la defensa era muy precaria y luego pasar a otro más moderno y acusatorio, en el que estuve desde sus inicios.

Mi experiencia en las Cortes de Apelaciones y Suprema está relacionada con los recursos de nulidad y, por lo tanto, esto me invita a buscar un estudio mucho más profundo respecto de cómo se actúa en los tribunales de garantía y de juicio oral. Creo que mi aporte va a ser importante para visibilizar algunos detalles, porque insisto: mi visión es que tenemos una muy buena Defensoría Penal Pública, pero siempre es posible perfeccionarla.



► **11 de marzo:** Se promulga la Ley N° 20.253 ('primera agenda corta'), que modifica los Códigos Penal y Procesal Penal en materia de seguridad ciudadana y refuerza las atribuciones preventivas de las policías. Por ejemplo, autoriza el control de identidad sin autorización del fiscal, cuando un individuo se encapuche o emboce para ocultar su identidad.

► **4 de julio:** La abogada Paula Vial Reynal asume como Defensora Nacional.



Luis Hermosilla y su rol como auditor:

“ESPERAMOS DAR CALIDAD Y CONTENIDO A LA DEFENSA PENAL PÚBLICA”

Por Paola Sais Dünner.

-¿Qué le parece que la Defensoría, un servicio público, contrate a un tercero externo para que, aplicando su experticia, emita un juicio sobre el nivel de calidad del servicio de defensa que entrega a sus usuarios?

-Me parece una iniciativa excelente. Me llama la atención porque me parece creativa, novedosa. Creo que, modestamente, puede servir, puede ser un aporte al trabajo que realizan cientos de defensores públicos a lo largo y ancho del país, especialmente porque los pares que hemos sido invitados a hacer estas evaluaciones vamos a dar elementos cualitativos y de contenido de aquello que constituye un servicio imprescindible para el funcionamiento de un estado de derecho como es el de la mejor y más adecuada defensa penal.

La defensa penal, a mi juicio, no solo consiste en la invocación de las normas jurídicas pertinentes y correctas aplicables a cada caso, sino que además implica generar un vínculo, un manto protector respecto de aquella persona que requiere de los servicios de una institución noble como es la Defensoría Penal Pública, que va más allá de lo estrictamente legal.

Aquí muchas veces a uno le toca actuar como un gran contenedor de emociones humanas. Es un lugar donde el defensor encuentra muchas veces orientación. Entonces, el que abogados que ya tenemos muchos años de trayectoria al servicio del funcionamiento del sistema, que venimos de distintas vertientes -el mismo Poder Judicial, el Ministerio Público, la academia o el servicio privado- hagamos nuestro aporte, tanto en la obtención de la información, como posteriormente, haciendo un seminario en el que tengamos una conversación, donde entreguemos elementos cualitativos de aquello en lo que consiste el rol que desempeña la Defensoría, me parece que puede ser un aporte a lo que veo siempre en esta institución, que es un intento real de mejora en el servicio que se le da.

-¿Por qué cree que es tan importante una defensa de calidad en el sistema procesal penal chileno?

-Porque, sin lugar a dudas, para el funcionamiento de un régimen democrático y de un estado de derecho es importante

que haya una vigencia en la realidad del derecho de defensa en las mejores condiciones posibles, y estos son instrumentos que permiten mejorar la calidad de las prestaciones que da la Defensoría Penal Pública.

-¿Cuál cree que será su sello personal en esta experiencia que es la ‘auditoría de pares’?

-Mi vida profesional ha sido el ejercicio de la defensa penal, en distintas circunstancias, en etapas de desarrollo del país. Trabajé como abogado defensor de los derechos humanos en la dictadura. He trabajado y me ha tocado la defensa de casos de alto contenido público, a veces político y otras comunicacional, de alto impacto.

Pero, además, durante los más de 40 años que llevo en esto me ha tocado ejercer tanto en el sistema antiguo como en el actual y creo que la mirada que puede dar alguien que todos los días atiende en su oficina a alguna persona que le cuenta un problema, que confía en lo que uno puede hacer y que posteriormente en alguna otra hora tiene que ir a un tribunal o a una corte a alegar...

Esa mirada está marcada por el ejercicio privado, en mi caso, que hace que uno pueda transmitir una experiencia que, pese a los años transcurridos, mantenga una cierta vigencia. Y esa experiencia ojalá sea útil para ayudar a motivar y a darle más contenido al trabajo casi anónimo y cotidiano que hacen los defensores penales públicos a lo largo del país.

