



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123-9066

AÑO XII - Nº 340

Bogotá, D. C., miércoles 23 de julio de 2003

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camararep.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NUMERO 002 DE JULIO 20 DE 2003 CAMARA

por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Acta de presentación

En la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes, a los veinte (20) días del mes de julio de dos mil tres (2003), se hizo presente el señor Fiscal General de la Nación, doctor Luis Camilo Osorio Isaza, con el fin de hacer entrega del siguiente proyecto de ley estatutaria:

Proyecto de ley estatutaria número 002 de julio 20 de 2003 Cámara, por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública.

El Fiscal General de la Nación,

Luis Camilo Osorio Isaza.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NUMERO 02 DE 2003 CAMARA

por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública.

TABLA DE CONTENIDO

Justificación del proyecto y Exposición de motivos

Proyecto de ley Sistema Nacional de Defensoría Pública

TITULO PRELIMINAR

Principios del Sistema Nacional de Defensoría Pública

TITULO I

Disposiciones generales

CAPITULO I

Objeto del Sistema Nacional de Defensoría Pública

CAPITULO II

**Organización y componentes
del Sistema Nacional de Defensoría Pública**

CAPITULO III

**De la estructura de la dirección
del Sistema Nacional de Defensoría Pública**

CAPITULO IV

De las defensorías regionales

CAPITULO V

Del personero municipal

TITULO II

Funciones del Sistema Nacional de Defensoría Pública

CAPITULO I

**De las funciones del Director
del Sistema Nacional de Defensoría Pública**

CAPITULO II

**De las funciones del Jefe de Oficina Territorial
del Sistema Nacional de Defensoría Pública**

CAPITULO III

**De las funciones del Defensor del Pueblo Regional
o Seccional en el Sistema Nacional de Defensoría Pública**

CAPITULO IV

De las funciones del personero municipal en Defensoría Pública

TITULO III

De los componentes del Sistema Nacional de Defensoría Pública

CAPITULO I

Del defensor público

CAPITULO II

De los defensores públicos de la Defensoría Pública

CAPITULO III

**De las asociaciones o colegios de abogados
y las organizaciones no gubernamentales**

CAPITULO IV

De los abogados particulares inscritos en el sistema

CAPITULO V

De los egresados que realicen la Judicatura en el Sistema Nacional de Defensoría Pública

CAPITULO VI

De los consultorios jurídicos

CAPITULO VII

De los investigadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública

TITULO IV

De la capacitación

TITULO V

Gestión y desempeño

CAPITULO I

De los asesores de gestión

CAPITULO II

De las reclamaciones

CAPITULO III

De las auditorías externas

TITULO VI

CAPITULO UNICO

De la prestación del servicio

TITULO VII

Estructura orgánica de la dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública

CAPITULO UNICO

Integración y clasificación de los servidores de la dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública

TITULO VIII

Contratación y remuneración

CAPITULO I

De la contratación de los asesores de control de gestión

CAPITULO II

De la contratación de los coordinadores académicos

CAPITULO III

De la contratación de defensores públicos**JUSTIFICACION****De los principios de la ley del Sistema Nacional de Defensoría Pública**

Artículo 1º

La definición de Estado Social de Derecho incorpora la obligación de proveer las prestaciones básicas para la satisfacción de unas condiciones mínimas de vida digna, mediante la garantía y realización de derechos de rango constitucional.

En el caso de la garantía de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad, el Estado tiene la obligación constitucional de procurar los servicios legales a la comunidad para aquellas personas que no se encuentran en capacidad económica o social de nombrar un abogado que represente sus intereses.

La Constitución en su artículo 229 establece lo siguiente: “Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia”. Por su parte, el artículo 29 dispone que “...quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio”. En estos mismos términos, la ley estatutaria de la Administración de Justicia señala en su artículo 2º, lo

siguiente: “El Estado garantiza el acceso de todos los asociados a la administración de justicia...”.

Tales mandatos imponen para la materialización de la defensa, que el Estado provea defensores públicos idóneos para todos los ámbitos del derecho.

El artículo 21 de la Ley 24 de 1992 establece que la defensoría pública se prestará en favor de las personas que se encuentren en imposibilidad económica o social de proveer por sí mismas a la defensa de sus derechos. El contenido de dicha prestación supone la representación judicial y extrajudicial a los imputados, procesados y condenados.

La necesidad de un Sistema de Defensoría Pública fuerte se hace más evidente frente a la cifra de Colombianos que potencialmente pueden requerir este servicio por encontrarse en condiciones que les impiden proveer por sí mismos la defensa de sus derechos.

“Entre los diferentes índices utilizados por el DNP para calcular los niveles de pobreza de la población colombiana se destaca el índice NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) que califica como pobre a quien carece de vivienda construida con materiales apropiados, si tiene servicios públicos inadecuados, si tiene nivel de hacinamiento crítico, si el grado de dependencia económica es alto y si uno de sus niños entre 7 y 11 años no asiste a un establecimiento escolar. De acuerdo con este índice, en el año 2000 el 23.0% de la población colombiana tenía al menos una NBI. Por su parte, el índice de Línea de Pobreza (LP) determina la población nacional que no recibe un nivel de ingresos suficientes para satisfacer los niveles básicos nutricionales de su familia. De conformidad con el DNP, “este indicador muestra que en el país continúa incrementándose la pobreza, el porcentaje de personas por debajo de la Línea de Pobreza que en 1999 era de 56.3%, en 2000 se acerca a 60%; en valores absolutos significa un aumento en el número de pobres, por este concepto, de 2 millones de personas (22.647.877 en 1999 y 24.610.844 en 2000). En términos de indigencia, el panorama es igualmente desalentador; el porcentaje de personas en estas condiciones pasa de 19.7% en 1999 a 23.4% en 2000”.¹

En el entorno latinoamericano, en muchos países la defensa pública presta únicamente su servicio al sistema penal, prestación que se entiende como una obligación del Estado de garantizar, de una parte, el debido proceso sancionatorio y de otra, la igualdad en el acceso a la justicia, que se concreta en una efectiva defensa, ejercida por defensores técnicos e idóneos que representen en la investigación, el proceso y la etapa de cumplimiento de la pena, a la persona que ingresa al sistema penal.

El análisis del derecho comparado en América, nos informa que existen diversos esquemas de organización administrativa de defensoría pública, que van desde un esquema puramente público y especializado en lo penal, hasta esquemas mixtos (público-privado) de asistencia judicial y extrajudicial en las diversas áreas del derecho.

Artículo 2º

El derecho a la igualdad surge en Colombia del propio texto constitucional, el cual admite el trato diferenciado siempre y cuando éste sea razonable y se encuentre justificado. En desarrollo de este postulado surgen aquellas medidas que ordinariamente se denominan de discriminación inversa o positiva y cuya finalidad es favorecer a determinadas personas o grupos, con el fin de eliminar o reducir las desigualdades que los afectan, sean estas de tipo social, económico o cultural, o para lograr que los miembros de un grupo subrepresentado tengan una mayor representación.

En nuestro ordenamiento jurídico, justicia e igualdad son dos principios de estirpe constitucional que orientan la interpretación y el desarrollo legal de todo el sistema que nos rige.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-316 de 2002. M. P. Marco Gerado Monroy.

Esta preocupación encuentra más hondas raíces tratándose del derecho de acceso a la justicia, donde una de las razones que la impiden se encuentra en las desigualdades económicas, generándose por tanto una imposibilidad de justicia originada en las desigualdades sociales. Es esta la razón por la cual el Sistema Nacional de Defensoría Pública debe propender, en el marco del Estado Social de Derecho y con fundamento en el principio de igualdad, por el acceso de todas las personas a la administración de justicia.

El artículo también obedece a las necesidades propias del proceso penal. Se busca entonces que el Sistema Nacional de Defensoría Pública se constituya en un instrumento para el logro de los fines de la justicia, pero con respeto de las garantías constitucionales.

En efecto, una de las principales preocupaciones que genera la implementación de un sistema acusatorio se encuentra en las debilidades existentes para el ejercicio de una defensa, más si se trata de personas que carecen de medios económicos o se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

Este texto surge de la preocupación por garantizar los derechos de las personas que se ven sometidas a causas criminales. En efecto, tratándose de temas relacionados con el sistema sancionatorio penal en los cuales entran en juego las libertades fundamentales y garantías individuales más que en cualquier otra forma de manifestación estatal, se hace necesario garantizar unas condiciones mínimas a los individuos para que estos puedan contar con una real defensa de sus derechos.

Artículo 3°

Con la consagración de este como uno de los principios del Sistema Nacional de Defensoría Pública se busca hacer efectivo el principio de paridad o igualdad de armas en cualquier proceso en el que intervenga un operador del Sistema.

Sin embargo, este principio tendrá especial incidencia tratándose del proceso penal de corte acusatorio, ya que es característica esencial del mismo la separación de los roles de los intervinientes en el proceso. **Bajo este parámetro, el sistema acusatorio se ha caracterizado por exigir una clara división entre las labores de investigación del crimen, asignadas a un Fiscal y la labor de defensa asignada a un abogado, pero bajo el respeto del principio de paridad o igualdad de armas.**

La opción por el sistema acusatorio implica, necesariamente, el fortalecimiento de la defensa pública, como fórmula de legitimación del sistema judicial. La necesidad de salvaguardar las garantías fundamentales, a través de una defensa técnica y fortalecida, impone asegurar el equilibrio entre las dos partes antagónicas del proceso acusatorio. Sólo de esta forma, es posible un sistema judicial garantista y efectivo.

Pero la realización de este principio sólo se dará, en la medida en que la defensa cuente también con los medios necesarios para generar sus propias pruebas (peritajes, testimonios, investigaciones, etc.), las cuales permitirán una controversia real con el ente acusador en el marco del juicio oral.

Artículo 4°

El derecho a la defensa como principio rector del Sistema Nacional de Defensoría Pública surge de la importancia que tiene para un Estado democrático la protección de los derechos de las personas que se encuentran procesadas por la comisión de un ilícito de carácter penal.

La misma exposición de motivos del Proyecto de ley para reformar la Constitución en lo relacionado a este tema estableció como parte de las bases ideológicas del cambio del sistema el derecho a la defensa. En efecto, en el literal c) de la Base número 6 hizo expresa relación del concepto de defensa al afirmarse que es derecho del vinculado "(...) c) Ser oído en presencia de un abogado de confianza o, en su defecto, del que sea designado por el Estado".

Uno de los principios tutelares del derecho procesal penal, con independencia incluso del sistema al cual se adscriba la normatividad de un país, es el de la garantía del derecho de defensa. El principio anotado se encontraba ya en la anterior Constitución de Colombia y con la vigencia de la actual y el desarrollo jurisprudencial del denominado bloque de constitucionalidad es evidente que cualquiera sea el sistema empleado y cualquiera la normatividad que lo implemente el principio ha de tener consagración legislativa y desarrollo práctico.

Los principales instrumentos de derecho internacional, tanto en Europa como en América, han reconocido en ésta una de las garantías esenciales para establecer la existencia de un proceso justo y equitativo en los estados democráticos. En efecto, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Europea de Derechos Humanos, han consagrado como garantía mínima, de la que goza toda persona acusada, el Derecho a defenderse por sí mismo o a ser asistido por un defensor de su elección, y si carece de medios económicos para pagarlo, a ser asistido gratuitamente por un abogado de oficio.

Cabe, entonces, preguntarse acerca de los alcances de este derecho. Al respecto, la Corte Constitucional ha afirmado que "...el Estado se encuentra en la obligación de asegurar a todas las personas, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, el derecho de defensa, que significa plena oportunidad de ser oído, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estimen favorables, así como de ejercitar los recursos que la Ley otorga"². "La defensa técnica se materializa con la presencia y actividad de un defensor profesional que hace efectiva la exigencia constitucional de que el sindicado deba estar asistido por un abogado, pues se supone que éste como conocedor de las disciplinas jurídicas, es quien está habilitado para actuar con la dinámica y habilidad requeridas para la defensa técnica de las garantías procesales de aquel"³.

Sin embargo, el contenido esencial del derecho a la defensa no se agota, exclusivamente, en el acto formal del nombramiento de un profesional del derecho. Tal como ha sido entendido por los Tribunales de Derechos Humanos, esta garantía es la manifestación de un proceso justo en un Estado Democrático, por lo que los Estados que reconocen y pretenden garantizar este derecho deben buscar su protección no solo formal, mediante el nombramiento de un conocedor del derecho, sino que deben dar un paso más allá para verificar que se realice su protección efectiva.

Sobre este punto se ha pronunciado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que con fundamento en el artículo 6.3 (c) del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, estableció: "Todo acusado tiene, como mínimo, los siguientes derechos: (c) a defenderse personalmente o a ser asistido por un defensor de su elección o, si no tiene suficientes medios para pagarlo, de obtener asistencia legal gratuita cuando el interés de la justicia así lo requiera".

El caso en estudio tuvo origen en la petición presentada por el señor Artico, quien alegaba ser víctima de la violación del derecho consagrado en el artículo 6° (3) (c). El Gobierno italiano, por su parte, consideraba que la obligación derivada del artículo en cuestión había sido respetada en el caso, mediante la designación de un abogado de oficio, señalando que lo sucedido con posterioridad a ello no es un problema de Italia. Según su criterio, aunque el abogado rechazó desde un principio la

² Corte Constitucional. Sentencia C-617 de 1996. Magistrado Ponente doctor José Gregorio Hernández Galindo.

³ Corte Constitucional. Sentencia SU-044 de 1995. Magistrado Ponente doctor Antonio Barrera Carbonell.

tarea que se le había confiado, continuó hasta el final siendo el abogado del peticionario.

El Tribunal Europeo al decidir el caso señaló lo siguiente: “*La convención no tiene por objeto garantizar derechos teóricos o ilusorios sino derechos que sean prácticos o efectivos; particularmente en el derecho de defensa, dado el lugar prominente que el derecho a un proceso justo ocupa en una sociedad democrática (...) el artículo 6° (3) (c) habla de “asistencia” y no de “designación”. Por lo tanto la mera designación de un abogado no garantiza una asistencia efectiva*”. “*(...) La adopción de una posición restrictiva conduciría a resultados irrazonables e incompatibles con las palabras del sub-párrafo (c) y de la estructura del artículo 6 en su conjunto; en muchos casos la asistencia legal gratuita puede demostrar no tener ningún valor*”⁴.

A su turno, la Corte Constitucional colombiana ha estimado indispensable la incorporación a su doctrina del concepto de defensa técnica, relacionado con la plena garantía de las funciones de representación judicial del reo, en las etapas de investigación y juzgamiento, únicamente confiadas a profesionales científicamente preparados, conocedores del Derecho aplicable y académicamente habilitados para el ejercicio de la abogacía.

El respeto a este derecho de rango constitucional, integrante principal del debido proceso, obliga al legislador y a los jueces, a tal punto que las deficiencias en la materia ocasionan, como lo expresó la Corte en Sentencia C-592 del 9 de diciembre de 1993, la nulidad de lo actuado en el estrado judicial por razones constitucionales y la inconstitucionalidad de la disposición legal o reglamentaria que las permita.

No se trata, en consecuencia, de proveer una defensa formal –o de papel–. Por ello, las calidades exigidas a los defensores públicos en la Defensoría del Pueblo materializan la eficiencia y la calidad en la prestación del servicio.

Este artículo se inscribe claramente en el marco del respeto a los derechos y garantías propias del proceso penal, para lo cual se recogen de los instrumentos internacionales los atributos que debe reunir una defensa efectiva: Integral, ya que implica el respeto no sólo de las normas de derecho penal y procedimental, sino también de los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por Colombia, en reconocimiento del derecho penal constitucional que incorpora como fuente el bloque de constitucionalidad. Ininterrumpida, que implica la obligación del Estado de garantizar la presencia de un defensor en todas las etapas del proceso y hasta la terminación del mismo, cerrando el espacio a la defensa meramente formal. Técnica en cuanto solo puede ser proporcionada por un abogado que cuente con los necesarios conocimientos para desempeñar este cargo, lo cual permitirá hacer efectivo el principio de paridad de armas en el marco de un ejercicio real de la defensa; y competente, en la medida en que únicamente el estudio y continua capacitación de los defensores permite brindar una defensa de calidad, imponiendo a la organización de defensa pública el deber de brindar una oferta permanente en tal sentido para todos sus operadores.

Artículo 5°

La prestación del servicio de representación judicial por el Sistema Nacional de Defensoría Pública debe estar orientada a la protección de los derechos fundamentales de los usuarios del mismo, lo que en el área penal se concreta en el derecho a contar con un defensor desde el momento en que se tiene conocimiento de una investigación en contra. Por esta razón, en los procedimientos para determinar si una persona debe ser atendida se tendrán en cuenta las razones sustanciales sobre aquellas de orden meramente procedimental.

Resulta de vital importancia para la protección de los derechos de los procesados la oportuna incorporación al proceso del defensor público, con el fin de adelantar las actuaciones necesarias para una adecuada defensa, lo contrario da lugar a la poca o casi nula posibilidad

de desarrollar actividades que permitan atacar las pruebas recaudadas por el ente acusador y por ende disminuyen los elementos para discutir la hipótesis del caso construida por la Fiscalía.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el punto estableció que: “*No alcanzan los estándares de un juicio justo si se limita la facultad del defensor de intervenir con pleno conocimiento en todas las etapas del proceso*”⁵.

Artículo 6°

Se trata de un sistema que tiene un claro contenido prestacional por parte del Estado y cuya finalidad principal es propender por la igualdad en el acceso a la administración de justicia y a una asistencia letrada a quien carece de medios para proveerla, por razones económicas, caso en el cual el Estado tiene la obligación de proporcionarla de manera gratuita.

Sin embargo, se reconoce de manera excepcional la posibilidad de establecer un subsistema de defensa pública remunerado. En derecho comparado encontramos esta figura, que se propone de manera novedosa para el Sistema Nacional de Defensoría Pública Colombiano, y que podría ser la solución para el problema de la prestación gratuita del servicio a personas que por sus condiciones económicas no lo requieren, y que sin embargo se ven beneficiadas.

En efecto, la Ley de Defensoría Penal Pública en Chile establece como beneficiarios de la defensa penal pública todos los imputados o acusados que carezcan de abogado y requieran de un defensor sin distinción alguna fundada en razones de incapacidad económica o social. Reconoce como regla general la gratuidad de la defensa penal pública pero consagra como régimen excepcional la posibilidad de cobrar la defensa que se preste a quien disponga de recursos para financiarla privadamente. Una reglamentación contraria estimula un subsidio regresivo, considerando los recursos finitos para la prestación del servicio que dejarían por fuera a otras personas que requieren del mismo.

Por su parte, la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Capital Federal de Argentina reconoce como beneficiarios de la defensa pública a todos los imputados en causa penal que soliciten o no designen un defensor particular, pero deberán solventar la defensa en caso de condena si cuentan con los medios suficientes.

En Guatemala, la Ley del Servicio Público de Defensa Penal reconoce como beneficiarios del derecho a asistencia jurídica gratuita a aquellas personas cuyos ingresos son inferiores al triple del salario mínimo más bajo, en caso de establecerse la improcedencia del beneficio, el usuario debe asumir el reembolso correspondiente. Asimismo es viable la asignación de defensor de oficio para la asistencia en procesos penales para la defensa de todas las personas inculpadas que teniendo capacidad económica superior a la estipulada en la ley se nieguen a nombrar defensor particular, caso en el cual deberán pagar conforme al Arancel de Abogados.

Finalmente, la Ley 1ª de 1996 de Asistencia Jurídica Gratuita establece que la declaración errónea, el falseamiento u ocultación de datos por los solicitantes de asistencia jurídica gratuita, que hayan sido determinantes para el reconocimiento del derecho, darán lugar, en todo caso, a su revocación y a la obligación del pago de todos los honorarios.

Artículo 8°

En primer lugar se hace expresa la tendencia a una estructura mixta en la conformación del Sistema Nacional de Defensoría Pública, que será prestada por servidores públicos que integran la Institución encargada de organizar y dirigir la prestación del servicio de defensa

⁴ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso Artico Vs. Contra Italia. Sentencia de mayo 13 de 1980.

⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Caso Loayza Tamayo, sentencia de septiembre 17 de 1997.

pública, así como por abogados en ejercicio independiente de la profesión (sean particulares, asociaciones o corporaciones).

Asimismo se recoge en este artículo el principio de responsabilidad que prevé la obligación por parte de los operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública de responder, bajo los parámetros que se deriven de su condición de servidor público o contratista.

En general la implementación de un sistema de defensa pública apareja el reconocimiento del principio de responsabilidad. En la ley Chilena se establece que los abogados que presten defensa penal pública estarán sujetos, en el cumplimiento de sus deberes, a las responsabilidades propias del ejercicio de la profesión, así como a las responsabilidades administrativas sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que pueda afectarles.

La legislación española establece que los abogados y procuradores de los servicios de asistencia jurídica gratuita estarán sujetos al régimen disciplinario propio de sus profesiones; en Guatemala se prevé la posibilidad por parte de la Dirección General de aplicar sanciones a los defensores públicos de planta y de oficio que en el desempeño de sus cargos, incumplan los deberes que emanen del ejercicio de sus funciones.

Artículo 10

Este artículo acoge los postulados de los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, dando aplicación al concepto de bloque de constitucionalidad desarrollado por la Corte Constitucional con el fin de interpretar los artículos 4º, 93 y 214 de la Carta.

La jerarquía que el ordenamiento de cada país reconoce a los Tratados de Derechos Humanos es una materia determinada fundamentalmente por la propia Constitución, es decir que cada Estado determina a través de su Constitución el lugar que estos Instrumentos Internacionales ocupan dentro del orden interno.

En Colombia, la Constitución establece en su artículo 93 que “*Los tratados y convenios ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno*”. A su vez el artículo 94 amplía el campo de interpretación de los derechos y garantías a todos aquellos que aún no figurando expresamente en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, son inherentes a la persona humana. En el mismo sentido, el artículo 214 numeral 2 establece que en todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario.

Se recoge mediante el artículo 10 el concepto de bloque de Constitucionalidad, el cual está compuesto por las normas y principios que, sin aparecer en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido integrados a la Carta Política por mandato de la misma Constitución.

Ha dicho la Corte Constitucional que el bloque de Constitucionalidad “está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Carta. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, normas situadas en el nivel constitucional, que ubica como parte del bloque de constitucionalidad los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario.”⁶

En el constitucionalismo moderno existe una tendencia a equiparar los derechos humanos consagrados en instrumentos internacionales, con los derechos constitucionales⁷, para lo cual se usan diferentes técnicas interpretativas que son incorporadas en la misma constitución.

Bajo estos parámetros establecidos por la misma Constitución, el Estado y todos sus órganos deben interpretar los derechos consagrados en la Constitución acorde con los parámetro de los artículos 93 y 94.

Disposiciones generales

Objeto del SNDP

(Artículos 11, 12)

El artículo 11 describe de manera general el objeto de la ley: regular el Sistema Nacional de Defensoría Pública, de acuerdo con lo previsto por el Acto legislativo número 3 de 2002.

El artículo 12 delimita el objeto del Sistema, ya que tratándose de temas relacionados con el sistema sancionatorio penal, en el que por encontrarse en juego las libertades fundamentales y garantías individuales más que en cualquier otra forma de manifestación estatal resulta más urgente el deber de garantizar el acceso a la justicia. Ante tal responsabilidad deben entonces tomarse medidas para proteger los derechos de aquellas personas que se encuentran procesadas por la comisión de un ilícito de carácter penal de manera prioritaria a aquellas que no lo son.

El Sistema Nacional de Defensoría Pública prioriza la atención de las personas que se encuentren en incapacidad económica o social de proveer por sí mismas su defensa. Esta no es una previsión novedosa a nivel legislativo; la Ley 24 de 1992 sobre el punto establece en su artículo 21: “*La Defensoría Pública se prestará en favor de las personas respecto de quienes se acredite que se encuentran en imposibilidad económica o social de proveer por sí mismas a la defensa de sus derechos, para asumir su representación judicial o extrajudicial y con el fin de garantizar el pleno e igual acceso a la justicia o a las decisiones de cualquier autoridad pública*”.

Igual sucede en la legislación chilena, según la cual la Defensoría Penal Pública tiene por finalidad proporcionar el servicio a todos los imputados o acusados que carezcan de abogado y requieran un defensor, razón por la cual se prevé como regla general que la defensa pública será gratuita pero de manera excepcional la defensoría podrá cobrar el servicio que presta a los beneficiarios que dispongan de recursos para financiarla (artículos 2º, 35 y 36 de la Ley 19.718).

Esta previsión resulta de la obligación de proveer defensa a todas las personas que carezcan de abogado y requieran del servicio prestado por la Defensoría Pública Penal, tengan o no recursos, es lo que en el proyecto de ley de Sistema Nacional de Defensoría Pública se prevé como necesidad del proceso.

No obstante, en caso de prestarse el servicio a personas con capacidad económica deberán pagar por el servicio prestado, lo contrario se constituiría en un subsidio a favor de personas que no lo requieren y más que ello en una violación al principio de igualdad, ya que la defensoría gratuita tiene como beneficiarios a las personas que carezcan de recursos para proveerla por sí mismos.

El artículo 13 de la Carta Política en su inciso segundo establece la obligación del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados, estas medidas de discriminación positiva buscan generar condiciones de igualdad. Sin embargo, si las mismas se aplican a favor de grupos que no han sufrido o no sufren las condiciones por las cuales se implementa la medida se presenta una violación del inciso segundo del mencionado artículo.

Disposiciones generales

Organización del Sistema Nacional de Defensoría Pública

(Artículo 13)

El artículo 13 asigna al Defensor del Pueblo la coordinación, dirección y control del Sistema Nacional de Defensoría Pública, con

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 1995 y C-582 de 1999.

⁷ Ayala Corao Carlos M. *Ibidem*.

el fin de garantizar la autonomía e independencia en el ejercicio de las funciones asignadas al Sistema, en la medida en que no existen intereses ajenos a la defensa misma de los intereses de los usuarios del servicio.

El ejercicio de esta función por parte de la Defensoría del Pueblo permite el desempeño de la misma dentro del marco propio de la función primordial de la Institución: Velar por la vigencia y protección de los derechos humanos.

En Latinoamérica son varios los países (Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay) que han puesto en marcha un sistema de defensa pública dependiente del Poder Judicial. Este diseño institucional trae como consecuencia que la defensa responda a una estructura refleja de Poder Judicial, circunstancia que se corrobora en las calidades y funciones de sus empleados (funcionarios de planta, a quienes se les aplica la carrera judicial y el régimen disciplinario de esa institución, asesores que realizan el trabajo de los funcionarios, entre otras). Asimismo, este modelo no responde a la necesaria independencia funcional y orgánica que debe tener la defensa y desvirtúa la función primordial del defensor público, porque se lo concibe como funcionario o auxiliar de la justicia, más que una parte procesal independiente que defiende los intereses del acusado.

Otras legislaciones ubican a la defensoría pública en la institución del Ministerio Público, entendido éste como un órgano extra-poder que tiene a su cargo la defensa de la legalidad y la de los intereses generales de la sociedad. La ventaja de este modelo es su ubicación institucional como órgano independiente de las otras ramas del poder, que permite el ejercicio de la defensa en forma autónoma e independiente sin injerencias de ningún sector u organismo. Sin embargo, las experiencias argentinas y salvadoreña conciben a la institución del Ministerio Público con dos líneas de mando donde confluyen, por un lado, el ejercicio de la persecución pública y la defensa de los intereses generales de la sociedad (Ministerio Fiscal) y por el otro, la defensa (Ministerio Público de la Defensa).

Si bien la separación en dos líneas de dirección responde a la especificidad de la competencia de los fiscales y defensores en razón a los diversos intereses que atienden, esta concepción del Ministerio Público crea una institución dual que responde a dos filosofías distintas, que defienden intereses contrapuestos en los procesos penales. En este sentido, la estructura de los dos modelos argentinos es aún más preocupante, ya que se ubica al Ministerio Público como parte integrante del Poder Judicial, que si bien lo aleja de la tradicional influencia del Poder Ejecutivo, resulta también criticable, pues conlleva el riesgo de confundir su función específica con los aspectos jurisdiccionales, a la par que desvirtúa su calidad de parte en el procedimiento.

Por su parte, los sistemas de defensa de Bolivia, Brasil y Perú se constituyen en dependencias del Ministerio de Justicia, órgano del poder ejecutivo que tampoco garantiza la independencia en el ejercicio de la función de la defensa en el proceso penal y desvirtúa su función social de contribuir a la legitimidad del proceso.

Por su parte, la reforma en Chile ha creado un sistema de defensa penal pública, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Sin embargo, la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia mantiene una especie de control del poder ejecutivo sobre dicha institución. En el proceso de reforma, la instalación de la defensa ha comenzado con retraso respecto al resto de instituciones y todavía no se ha completado. Durante los primeros meses de vigencia del nuevo sistema, la defensa pública funcionó como un programa provisorio del Ministerio de Justicia, aunque con los mismos directivos y el mismo personal que luego se incorporó al sistema formalmente creado por la ley.

Finalmente, cabe anotar que la función que desempeñará el Sistema Nacional de Defensoría Pública permite a la Defensoría del Pueblo

aprovechar, el conocimiento y los elementos operativos con los que actualmente cuenta, para propender por la prestación de un servicio de representación judicial o extrajudicial de calidad así como de una defensa técnica idónea.

Por tanto, la ubicación de la Defensoría Pública en la Defensoría del Pueblo es adecuada, porque reafirma la función primordial de velar por la vigencia de los derechos humanos de todas las personas; en especial, el derecho de las personas de escasos recursos o con imposibilidad social de proveerse por sí misma una defensa técnica adecuada. Asimismo, la Defensoría Pública ha sido concebida desde un aspecto amplio de acceso a la justicia que ninguna institución ha contemplado hasta el momento en el país.

Disposiciones generales

Componentes del Sistema Nacional de Defensoría Pública

(Artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20)

El artículo 14 del proyecto de ley del Sistema Nacional de Defensoría Pública enuncia los componentes del Sistema, es decir, los prestadores del servicio, quienes atenderán la demanda de acuerdo con los parámetros establecidos por la Dirección. Estos componentes son: los defensores públicos de la Defensoría del Pueblo, las asociaciones o colegios de abogados, los abogados particulares inscritos en el Sistema, las organizaciones no gubernamentales de asistencia y representación judicial, las organizaciones de investigación criminal, los judicantes y los consultorios jurídicos.

Es preciso destacar que en otros países del continente se han establecido modelos mixtos de defensa, en virtud de los cuales esta labor es desarrollada por funcionarios públicos, pero con la participación de abogados particulares, ya sea a través de los defensores de oficio, los colegios o asociaciones de abogados, los abogados voluntarios, los abogados de la matrícula, los abogados por licitación o por honorarios.

Los modelos de la Provincia de Buenos Aires y de Chile regulan la prestación del servicio a través de defensores de planta y abogados particulares. En el primer supuesto, se toman en consideración los abogados de la matrícula y se fijan aranceles para el cobro de honorarios; y, en el segundo, la prestación del servicio por abogados particulares se realiza a través de licitaciones o por vía de honorarios. Sin embargo, en ninguno de los dos países todavía se ha puesto en práctica esta modalidad.

Costa Rica y Nicaragua diseñan su sistema a través de defensores de planta y defensores de oficio. En el caso de Costa Rica, los defensores de oficio son designados para casos particulares cuando existe impedimento de defensores públicos de planta asignados a un circuito judicial. En el caso de Nicaragua, los defensores de oficio son designados por un deber ético y no reciben remuneración. Por su parte, Panamá ejerce la defensa a través de los defensores de oficio de planta y consagra la actuación voluntaria de abogados particulares, a los que se les reconoce el pago de honorarios con el deducible del impuesto a la renta al presentar la declaración.

En la actualidad, el modelo más completo en el continente es el de Guatemala, donde el servicio se presta a través de defensores de planta, con estabilidad en el cargo y remuneración fija, en los casos donde no procede la disposición de la acción penal pública. Por su parte, los defensores de oficio atienden casos en los que procede alguna figura de desjudicialización y cuando los acusados tienen capacidad económica y se niegan a nombrar defensor de confianza. Sus honorarios se fijan a través de los aranceles que determina una Comisión Nacional. Asimismo, se estipula la colaboración de abogados voluntarios que no perciben honorarios y de abogados que actúan en la sede de tribunal en casos de emergencia y que son designados por el juez o la autoridad correspondiente. También participan del servicio los estudiantes, quienes prestan asistencia a los defensores públicos, conforme a los

convenios que el Instituto firma con las Universidades y se reconoce el sistema de pasantías como facultad del Director.

Si bien el modelo guatemalteco responde en gran medida a la concepción de un sistema integral de defensa pública, cabe destacar que en los demás países se detecta una débil relación entre las instituciones del Estado y los servicios jurídicos gratuitos ejecutados por diferentes organizaciones, entre las que pueden mencionarse los bufetes populares de las Universidades, organismos no gubernamentales y algunas asociaciones de abogados. El modelo de Guatemala reconoce una participación activa de los estudiantes en forma gratuita y a través de las pasantías; Nicaragua y El Salvador también contemplan la participación de estudiantes y Brasil regula sus actividades en forma remunerada.

No obstante ello, es dable destacar que los dos únicos sistemas que tienen relación con abogados particulares son Panamá y Guatemala. Guatemala reconoce la actividad de abogados particulares voluntarios y Panamá es el único país que reconoce la incorporación de abogados al servicio en forma coordinada con las asociaciones de abogados. Por último, llama la atención que ningún país regula la relación del servicio de defensoría con las organizaciones de la sociedad civil que prestan servicios legales, cuando generalmente estas organizaciones atienden materias que no están cubiertas por los servicios de defensa (civil, laboral, familia, agrario) y otras veces se especializan en la atención a determinado sector de la población (mujeres, niñez, inmigrantes, etc.). Asimismo, estos programas otorgan, muchas veces, mayor cobertura de atención, ya que participan en una fase preventiva y consultiva, además de la defensa en juicio.

Por lo expuesto y teniendo en cuenta las carencias presupuestarias de los países latinoamericanos, la importancia de que el sistema de defensoría pública sea flexible y que incorpore al servicio a abogados con diferentes experiencias profesionales, se considera conveniente recurrir a sistemas mixtos, con la finalidad de aprovechar el aporte del Estado y lograr al mismo tiempo, una mayor participación de los abogados particulares. Ello resulta beneficioso, porque cuando la defensa está únicamente en manos de funcionarios del Estado, el servicio puede tornarse burocrático.

Por último, merecen especial atención los modelos de Canadá y Estados Unidos, que presentan particularidades propias, distintas a los sistemas latinoamericanos, pero que se enmarcan dentro de los modelos mixtos de defensa. Ambos modelos son descentralizados y mientras que el primero tiene relación con el poder ejecutivo, el segundo depende del congreso. En Canadá el servicio es coordinado por una organización que provee el servicio a personas indigentes de la siguiente forma:

1. Por certificado, de tal forma que se garantiza el pago de honorarios al abogado particular por parte de la organización.
2. Por asesorías a través de abogados fijos y
3. A través de un servicio telefónico para personas detenidas.

En Estados Unidos la prestación del servicio se realiza a través de abogados de planta y en el supuesto donde la atención anual excede de 200 personas, se ofrece el servicio a través de organizaciones, que pueden ser entidades estatales o comunitarias. También posee un servicio de abogados privados y oficinas de defensores institucionales.

Es necesario resaltar que en el diseño de este modelo se excluyó del mismo la prestación del servicio de defensa por parte de los abogados de oficio.

Recordemos que los defensores de oficio, son los abogados particulares que litigan ante los despachos judiciales, y que por disposición legal están en la obligación de representar de forma gratuita, como mínimo tres procesos penales designados por el funcionario judicial.

En el caso del servicio que presta la defensoría de oficio, los abogados operan sin un control sobre la calidad de la defensa e idoneidad que ejercen, circunstancia que permite afirmar, de manera general, la existencia allí de una defensa formal antes que una defensa material como contenido esencial de este derecho.

En la estructura del sistema acusatorio, cuyos pilares son la acusación y la defensa, debe mantenerse un equilibrio que arbitra el juez de manera imparcial, rol que exige de los sujetos procesales una mayor actividad y preparación de la causa para llevarla al debate adversarial público y oral. En tal sentido, una defensa de oficio, impuesta por el Estado de forma gratuita y sometida solo al control informal del juez, no está llamada a brindar al sistema acusatorio el equilibrio de armas que impone por las siguientes razones: en primer lugar, porque a la defensa se le exigirá una mayor dedicación en el recaudo y en el debate probatorio, y la gratuidad con que ella opera no estimula el despliegue de dicha actividad; en segundo lugar, porque la legitimidad del sistema exige idoneidad, experticia y defensa técnica, lo cual significa, que el defensor de oficio, tiene necesariamente que contar con una oferta continua de capacitación por parte del Estado y una evaluación de sus condiciones técnicas⁸; y, en tercer lugar, porque la gratuidad impuesta a una profesión liberal ha sido descartada por varios tribunales constitucionales del mundo, pues opera bajo el concepto de caridad o solidaridad con el inculpado, cuando tal prestación es un derecho que le asiste de acceder en condiciones de igualdad a la justicia⁹.

La Corte Constitucional en sentencia T-567 de 1998 expresó sobre la materia lo siguiente: “Si el Estado es el causante del daño (por error del juez o por omisión del defensor de oficio y del Ministerio Público), no puede imputarle al actor las consecuencias del mismo (...) no resulta posible exigir a una persona que permanezca privada de la libertad más tiempo del que en estricto derecho le corresponde, como consecuencia del error de un Estado incapaz de ejercer una defensa técnica acorde con los postulados más esenciales del debido proceso”.

Por otra parte, si la inactividad de la defensa de oficio es ostensible en un sistema inquisitivo como el actual, el cual admite aplazar el ejercicio de la defensa a etapas posteriores del proceso, qué decir de dicha inactividad en un sistema, que por su celeridad y concentración no admite esta alternativa. El tema no es de poca monta, si se considera que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Tercer Informe sobre los derechos humanos en Colombia advirtió que “ha recibido denuncias que indican que los defensores de oficio asisten a los procesos sólo cuando resulta absolutamente necesario hacerlo y apenas para firmar los documentos necesarios para probar que un abogado representa al acusado. Los abogados defensores de oficio rara

⁸ Si bien la Convención Americana de Derechos Humanos admite la posibilidad de brindar defensa pública sin remuneración (artículo 8°, literal e), según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el respeto a esta garantía implica el derecho a “contar con un asesoramiento efectivo. El Estado no cumple con su obligación a este respecto al designar un abogado sin más. El Estado debe garantizar al acusado una defensa adecuada de parte de un abogado designado por el Estado. Cuando el Estado no procede así, viola las disposiciones del artículo 8(2)(c) de la Convención Americana”. CIDH. Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Capítulo V. Administración de Justicia y Estado de Derecho.

En el mismo sentido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera que dicha prestación, “...es una obligación que no se satisface por el simple nombramiento o designación de un Abogado, pues el artículo 6.3 c) {del Convenio}, no habla de ‘nombramiento’, sino de ‘asistencia’, de donde se infiere que lo que el Convenio dispone es que el acusado tiene derecho a gozar de una asistencia técnica efectiva, una interpretación en otro sentido vaciaría de contenido el derecho”. Caso Artico vs. Italia, Sentencia de mayo 13 de 1980. En igual sentido Tribunal Constitucional español. Sentencia 037 de 1998.

⁹ Sobre este aspecto el Tribunal Constitucional de España en Sentencia 042 de 1982 ha considerado que la idea de Estado social de derecho exige una organización del derecho a ser asistido de letrado, que no haga descansar la garantía material de su ejercicio por los desposeídos en un *munus honorificum* de los profesionales de la abogacía.

vez objetan las actuaciones que se llevan a cabo y en general no participan en una preparación independiente de la defensa. Además, en muchos casos, el abogado defensor es designado momentos antes de iniciar una actuación indagatoria o una audiencia, lo que impide toda posibilidad razonable de preparar la defensa del caso”.¹⁰

Las causas de la precariedad en los resultados de la defensoría de oficio tienen relación con la inexistencia de una organización de control de la calidad del servicio, que además ofrezca entrenamiento para lograr idoneidad en la defensa.

Pero también tienen que ver con las condiciones de gratuidad en que los operadores deben prestarlo. Es en este aspecto sobre el cual se han pronunciado varios tribunales constitucionales, en el sentido de que la gratuidad es una carga que no tiene por qué soportar una profesión liberal, como es el ejercicio del derecho. Dicha cuestión plantea para el Estado, la necesidad de superar el concepto de caridad que impera en la provisión de defensa en los procesos judiciales, para dar paso a la garantía del derecho de defensa bajo un estatuto de servicio público que remunere la prestación brindada por sus operadores, como incentivo que concurra en el logro de la calidad en la prestación del servicio.

Las razones anteriores llevan a concluir que la figura de la defensa de oficio no puede hacer parte del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Esto significa, que el gran número –aunque desconocido–, de causas penales que atiende hoy la defensoría de oficio, deberá ser distribuido entre los demás actores del Sistema Nacional de Defensoría Pública, constituidos por una defensa pública fortalecida con recursos suficientes, que le permita brindar una defensa técnica, oportuna y de calidad, y coordinar el servicio que brindan los demás actores: Los consultorios jurídicos; los egresados de las universidades; las organizaciones de asistencia legal gratuita; las organizaciones de investigación científica; los colegios de abogados; y los abogados particulares.

Finalmente, en relación con los componentes del Sistema Nacional de Defensoría Pública, es preciso destacar la necesidad de dotar a los defensores públicos de los medios necesarios que les permitan enfrentar a la Fiscalía; lo cual, en materia probatoria, se refiere a la posibilidad de recaudar sus propias pruebas para sustentar debidamente su teoría del caso y contradecir las presentadas por el Fiscal.

Respecto de la implementación del Sistema Acusatorio en varios países de América Latina el Centro de Estudio de Justicia de las Américas ha dicho:

“Existe un reconocimiento importante y generalizado del éxito que ha tenido la defensa pública de instalarse y cumplir su función en plazos breves y con recursos sustancialmente más bajos que los recibidos por parte de los tribunales y el Ministerio Público. Sin embargo, también parece haber cierto acuerdo en reconocer que el rol de muchos de los defensores es más bien pasivo y que no ejercen sus facultades de control con intensidad; en general, **se sostiene que los defensores concentran su atención en las condiciones sociales del imputado a fin de evitar la prisión preventiva o de conseguir alguna atenuante, pero que en la mayoría de los casos no cuestionan lo fundamental de la evidencia presentada por el fiscal, ni presentan la suya propia.**

(...)

En esta materia pensamos que es necesario hacer una reflexión estratégica en cuanto al preciso rol de la defensa. Aparentemente, la demanda obvia y normal de los sistemas de defensa es la de generar capacidades de investigación paralelas que les permitan verificar la información producida por los aparatos de persecución o aun generar información completamente independiente”.¹¹

En este orden de ideas, la implementación de la figura del investigador al servicio de la Dirección Nacional de Defensoría Pública, resulta fundamental en la recolección de los elementos probatorios necesarios para cimentar la teoría del caso formulada por el defensor público y que en últimas logrará el ejercicio real del derecho de defensa.

Disposiciones generales de la estructura de la dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública

(Artículos 21, 22, 23, 24, 25, 26)

El artículo 21 obedece a la necesidad de una organización administrativa compleja para prestar el servicio público de defensa técnica, lo cual implica los siguientes procesos:

1. Control de la gestión.
2. Selección objetiva de profesionales idóneos.
3. Capacitación para el desarrollo del talento humano.
3. Contratación y refrendación de pagos.
4. Coordinación para la investigación técnica.
5. Administración de la estadística y comunicación con todos los operadores del sistema; y
6. Asesoría jurídica.

El Sistema Nacional de Defensoría Pública, con la dirección del Defensor del Pueblo, deberá integrar, organizar, dirigir y controlar el conjunto de servicios de la defensa; los procesos definidos en cada una de estas unidades, son producto de un proceso de planeación estratégica surtido con la reconocida firma Corporación Calidad, antecedente que permitirá dirigir la prestación del servicio, acorde con el reto que plantea la entrada en vigencia del sistema acusatorio.

La articulación efectiva de todos esos frentes, solo es posible lograrla con el soporte de una organización que cuente con los medios de la tecnología moderna, y que le permita estandarizar los procesos para el logro de los valores que integran la misión constitucional: Oportunidad en la prestación; igualdad en el acceso al servicio; calidad e idoneidad de la atención judicial y extrajudicial.

Se crea para la gerencia eficaz del Sistema un Subdirector Operativo, quien deberá apoyar a la Secretaría General de la Defensoría del Pueblo en el desarrollo de todas las funciones administrativas que tiene a su cargo.

Uno de los principales problemas detectados para el desempeño de las funciones asignadas a la Dirección de Defensoría Pública está en el volumen de carga administrativa que impide atender las funciones misionales.

De acuerdo con el Diagnóstico sobre el programa penal ordinario publicado por la Defensoría del Pueblo y la OACNUDH “*En términos generales puede afirmarse que la organización funcional y normativa de la DNDP establece el cumplimiento de funciones administrativas y técnicas por parte de los órganos de la Dirección.*

(...), *cabe destacar que la actuación de la DNDP es gerencial y su carga administrativa es voluminosa.*

*Así, la concentración de funciones administrativas va en detrimento de las de dirección y orientación a cargo de la Dirección, circunstancia que desdibuja el liderazgo que la DNDP debe tener de nivel nacional para definir las políticas institucionales en materia de DP”.*¹²

¹⁰ Ver entre otras, Corte Constitucional, Sentencias T-567/98 y T-654/98. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia de mayo 9 de 1995. M. P. Guillermo Duque Ruiz y Carlos Eduardo Mejía Escobar.

¹¹ Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Proyecto de seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina. Informe Comparativo.

¹² Diagnóstico sobre el programa penal ordinario de la Defensoría Pública. Lineamientos para su reorientación. Defensoría del Pueblo - OACNUDH.

Funciones del Sistema Nacional de Defensoría Pública
Funciones del Director Nacional, Jefe de Oficina Territorial,
Defensor Regional o Seccional y Personero Municipal
 (Artículos 27, 28, 29, 30)

En el Sistema Nacional de Defensoría Pública los actores que proveerán el servicio de defensa pública desarrollarán su actividad de manera coordinada, y de acuerdo con las necesidades del servicio, gracias a la función que desarrollarán el Director Nacional, el Jefe de Oficina Territorial, el Defensor Regional o Seccional y el Personero Municipal.

En derecho comparado se asignan funciones a los Directores de las instituciones que prestan el servicio de defensa pública de acuerdo con la ubicación de estas en la organización del Estado, así como al grado de independencia que tengan.

En el caso de Chile, el Instituto de la Defensa Pública Penal es un órgano que si bien cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, está sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia. Por esta razón funciones tan importantes como fijar los criterios de actuación de la defensoría deben tomarse con la participación del Consejo conformado por el Ministro de Justicia, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Planificación y Cooperación, 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 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.

Se establecen en la Ley 19.718, por la cual se crea la Defensoría Penal Pública en Chile, como funciones misionales de la institución que corresponden al Defensor Nacional: dirigir, organizar y administrar la Defensoría, controlarla y velar por el cumplimiento de sus objetivos; fijar, oyendo al Consejo, los criterios de actuación de la Defensoría para el cumplimiento de los objetivos establecidos en esta ley; fijar los criterios que se aplicarán en materia de recursos humanos, de remuneraciones, de inversiones, de gastos de los fondos respectivos, de planificación del desarrollo y de administración y finanzas; fijar, con carácter general, los estándares básicos que deben cumplir en el procedimiento penal quienes presten servicios de defensa penal pública, aprobar los programas destinados a la capacitación y perfeccionamiento del personal. Para estos efectos, reglamentará la forma de distribución de los recursos anuales que se destinarán a estas actividades, su periodicidad, criterios de selección de los participantes y niveles de exigencias mínimas que se requerirán a quienes realicen la capacitación; llevar las estadísticas del Servicio, entre otros procesos.

Por su parte, el Director del Instituto de la Defensa Penal Pública de Guatemala debe desempeñar las funciones relacionadas con la prestación de un servicio eficiente y de calidad, como son: realizar una gerencia eficaz y dinámica del servicio, para la protección integral del derecho de defensa, establecer los criterios para la asignación y distribución de casos de defensa pública y carga de trabajo, y el sistema de turnos para asegurar una cobertura integral y eficiente del servicio garantizando la presencia de un defensor público para los detenidos en sede policial que lo necesitaran; elaborar los programas de capacitación conducentes para un desempeño más eficaz y eficiente del servicio.

La Ley Federal de Defensoría Pública de México crea una Junta Directiva a la que asigna las funciones de fijar la política y las acciones relacionadas con la defensoría pública, considerando las opiniones que al respecto se le formulen, promover que las instituciones, organismos y asociaciones públicas y privadas contribuyan a la elevación del nivel profesional de los defensores públicos y asesores jurídicos; promover la celebración de convenios con los distintos sectores sociales y organismos públicos y privados; promover la

realización de estudios tendientes a perfeccionar el servicio de defensoría pública, aprobar los lineamientos para la selección, ingreso y promoción de los defensores públicos y asesores jurídicos, aprobar el Plan Anual de capacitación y estímulos del Instituto Federal de la Defensoría Pública.

Es claro que, si bien el estudio de funciones asignadas en las diferentes legislaciones a los directores de las instituciones de defensa pública, son en algunos casos propias de instituciones con patrimonio propio (Chile, Guatemala y México), la mayoría de las labores asignadas corresponden a funciones propias de la dirección y manejo, necesarias para la prestación de un servicio de calidad. Son especialmente importantes aquellas funciones relacionadas con los elementos fundamentales que orientarán la prestación del servicio en el Sistema Nacional de Defensoría Pública: gerencia eficaz, capacitación y control de gestión.

A la vez que en el anteproyecto de ley se asignan funciones de dirección, relacionadas con los principios fundamentales que orientarán la prestación del servicio del Sistema Nacional de Defensoría Pública, se ha tenido en cuenta la necesidad de descentralizar el manejo del servicio. En efecto, si bien debe existir un órgano directivo, el mismo no puede responder de manera eficiente y oportuna a las necesidades y demandas propias de cada región, por lo que el servicio ofrecido por el Sistema debe tener en cuenta las prioridades de cada región y responder a las diferentes necesidades culturales, sociales, económicas, de orden público, entre otras.

Se trata de descentralizar el manejo del servicio de manera que pueda responder de manera pronta y oportuna los problemas y necesidades de cada región. Es necesario entonces que una persona conocedora de las condiciones, necesidades y prioridades del servicio en una región determinada organice y dirija la prestación del mismo, con base en los lineamientos y directrices establecidos por el Director Nacional del Sistema.

Los Defensores Regionales y Seccionales serán quienes de manera más cercana atiendan la prestación del servicio, contando con los Jefes de Oficina Territorial como puente entre la Dirección y las necesidades de las regiones. Por lo que en la región a su cargo deben desarrollar, coordinar y supervisar la ejecución de las políticas institucionales, evaluar la calidad del servicio, proponer medidas para mejorar la calidad del servicio y supervisar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, entre otras funciones.

La función que en materia de defensa pública desarrollan los personeros municipales no es una figura novedosa, la misma encuentra fundamento en el artículo 118 de la Constitución Política, según el cual “El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del Ministerio Público (...), por los personeros municipales y los demás funcionarios que determine la ley. A su vez la Ley 24 establece en su artículo 6º que “*El Defensor del Pueblo directamente o a través de los defensores regionales prestará a los personeros municipales la orientación y apoyo necesarios para su trabajo como defensores del pueblo y veedores ciudadanos*”.

Es claro entonces que por mandato constitucional los personeros deben desarrollar funciones asignadas por la Defensoría del Pueblo, como parte del Ministerio Público, por lo que el artículo 30 del proyecto de ley del Sistema Nacional de Defensoría Pública se constituye en un desarrollo de este mandato.

De los componentes del Sistema Nacional de Defensoría Pública del Defensor Público

(Artículos 31, 32, 33, 34, 35)

El estudio comparado de las legislaciones en los países latinoamericanos nos muestra que los requisitos básicos exigidos para prestar el servicio como defensor público son: ser abogado con cédula

profesional o colegiado según la legislación de cada país, tener experiencia, aprobar las pruebas de ingreso (en caso de ser requeridas), y en algunos casos no haber sido condenado por delito doloso con sanción privativa de libertad mayor de un año.

Sin embargo, se diseñó para el Sistema Nacional de Defensoría Pública una estructura basada en categorías orgánicas, de acuerdo con las cuales se establecen los requisitos para ser defensor público del Sistema, teniendo en cuenta para ello el objetivo principal de un sistema acusatorio: Paridad de armas entre el ente acusador y la defensa.

Es claro que el sistema acusatorio se caracteriza por exigir una clara división entre las labores de investigación y defensa, entregadas de manera excluyente a sujetos procesales diferentes, quienes deben preparar el caso para ser presentado en juicio.

Los principios de contradicción y concentración, son de vital importancia para entender el rol del defensor en este sistema. De acuerdo con el primero debe haber lugar a la confrontación entre la acusación presentada por el fiscal y el defensor. A su vez, el principio de concentración consiste en que sólo puede tenerse como prueba aquella que haya desfilado en el juicio mediante un debate oral.¹³

Bajo estos parámetros resulta necesario garantizar a la defensa una posición de equilibrio frente a su contraparte en el proceso, que es obviamente la Fiscalía, de otra forma no podrá hablarse realmente de paridad de armas. Con este fin se diseñó un sistema de grados que clasifica a los defensores públicos según el funcionario judicial ante el cual litiga, lo cual da lugar a exigencias diferentes para ser defensor público, que varían de acuerdo con el grado en el cual se prestará el servicio.

En el mismo capítulo se establecen los derechos y deberes del defensor público, para lo cual se tuvieron en cuenta los parámetros fijados por los Tratados y Convenios Internacionales, así como los Principios básicos sobre la función de los abogados. Los principios que deben orientar la prestación del servicio por los defensores públicos son:

- Independencia técnica de los abogados defensores en el ejercicio de su función.
- Prevenir conflictos de interés en el proceso.
- Desarrollo de la información que debe ser brindada al defendido.
- Confidencialidad de la información entre defensor público y defendido.
- Continuidad de la defensa, evitando sustituciones.

Los principios básicos sobre la función de los abogados, aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del delito y tratamiento del delincuente, celebrado en La Habana del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, establecen como garantías para el ejercicio de la profesión:

“16. Los gobiernos garantizarán que los abogados

a) Puedan desempeñar todas sus funciones profesionales sin intimidaciones, obstáculos, acosos o interferencias indebidas;

b) Puedan viajar y comunicarse libremente con sus clientes tanto dentro de su país como en el exterior; y

c) No sufran ni estén expuestos a persecuciones o sanciones administrativas, económicas o de otra índole a raíz de cualquier medida que hayan adoptado de conformidad con las obligaciones, reglas y normas éticas que se reconocen a su profesión.

17. Cuando la seguridad de los abogados sea amenazada a raíz del ejercicio de sus funciones, recibirán de las autoridades protección adecuada.

18. Los abogados no serán identificados con sus clientes ni con las causas de sus clientes como consecuencia del desempeño de sus funciones.

(...)

21. Las autoridades competentes tienen la obligación de velar por que los abogados tengan acceso a la información, los archivos y documentos pertinentes que estén en su poder o bajo su control con antelación suficiente para que puedan prestar a sus clientes una asistencia jurídica eficaz. Este acceso se facilitará lo antes posible.

22. Los gobiernos reconocerán y respetarán la confidencialidad de todas las comunicaciones y consultas entre los abogados y sus clientes, en el marco de su relación profesional.

Pero la declaración de los Principios sobre la función de los abogados no es el único documento que se ocupa del tema en estudio, la ley de Guatemala establece en su artículo 25 que “los defensores públicos gozan de independencia técnica, sin ninguna clase de restricción, influencia o presión. El defensor podrá intercambiar opiniones técnicas en el ámbito del Instituto de la Defensa Pública Penal y, recibir instrucciones y sugerencias para una defensa eficaz”.

Si dependiendo de la ubicación de los Institutos de la Defensa Pública en la estructura del Estado se puede predicar una mayor o menor independencia de la tarea asignada, en la relación del defensor público con la institución resulta de vital importancia garantizar a los prestadores del servicio la independencia en el desarrollo de su gestión, ya que la misma solo puede obedecer a la protección de los derechos del usuario, que le son confiados por este al defensor público.

En lo relacionado con los deberes, los mencionados principios sobre la función de los abogados establecen:

“12. Los abogados mantendrán en todo momento el honor y la dignidad de su profesión en su calidad de agentes fundamentales de la administración de justicia.

13. Las obligaciones de los abogados para con sus clientes son las siguientes:

a) Prestarles asesoramiento con respecto a sus derechos y obligaciones, así como con respecto al funcionamiento del ordenamiento jurídico, en tanto sea pertinente a los derechos y obligaciones de los clientes;

b) Prestarles asistencia en todas las formas adecuadas, y adoptar medidas jurídicas para protegerlos o defender sus intereses;

(...)

14. Los abogados al proteger los derechos de sus clientes y defender la causa de la justicia, procurarán apoyar los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por el derecho nacional e internacional, y en todo momento actuarán con libertad y diligencia, de conformidad con la ley y las reglas y normas éticas reconocidas que rigen su profesión.

15. Los abogados velarán lealmente en todo momento por los intereses de sus clientes”.

La ley que regula el Instituto de la Defensa Pública Penal en Guatemala establece en sus artículos 29 y 30:

“Artículo 29. Deber esencial. El defensor público deberá desempeñarse en forma eficiente y eficaz, con lealtad a su representado y atendiendo la realidad pluricultural.

Deberá mantener personalmente informado al representado sobre las circunstancias de su proceso.

Para el ejercicio de su cargo se guiará por los deberes ético profesionales.

Artículo 30. Obligaciones. Los defensores públicos deben respetar las normas legales y reglamentarias del Instituto de la Defensa Pública Penal, además de las siguientes:

¹³ Granados Peña, Jaime. El sistema acusatorio. En Garantismo, Eficiencia y Reforma Procesal Penal en Colombia. Edición Corporación Excelencia en la Justicia.

a) Prestar la debida asistencia jurídica y trato respetuoso a sus patrocinados;

b) Comportarse de manera decorosa durante el desempeño de sus funciones”.

También la ley de Chile reconoce el derecho al ejercicio independiente de la tarea del defensor público al establecer: “(...) el Director Nacional no podrá dar instrucciones u ordenar realizar u omitir la realización de actuaciones en casos particulares”.

De los componentes del Sistema Nacional de Defensoría Pública Defensores Públicos de la Defensoría Pública, Asociaciones o Colegios de Abogados y Organizaciones No Gubernamentales, Abogados particulares inscritos en el Sistema, Egresados, Consultorios Jurídicos (Artículos 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44)

Además de la vinculación directa de defensores públicos de planta y de contratistas para la prestación del servicio, se prevé en la ley la participación de personas jurídicas que presten el servicio de asistencia y representación judicial o extrajudicial en el Sistema, debido a las necesidades y exigencias propias del nuevo esquema. En efecto, el Sistema Nacional de Defensoría Pública deberá proveer la defensa de los derechos de las personas de acuerdo a lo previsto en la ley, y en el caso del área penal, sin la participación de defensores de oficio.

En estas circunstancias y ante tales exigencias, el Sistema requerirá la participación de componentes externos, que serán retribuidos por el Estado, a través del Sistema, y que colaborarán con la cobertura necesaria para atender la demanda del servicio: Las asociaciones o colegios de abogados y las organizaciones no gubernamentales.

Se trata esta figura entonces, de “vincular para la prestación del servicio, a aquellas personas jurídicas, que hayan participado en los procesos de licitación y se hayan adjudicado porcentajes del total de causas en que debe prestarse la defensa penal pública en la respectiva Región”.¹⁴

En Chile está en proceso de implementación esta forma de participación de personas jurídicas en la prestación del servicio de defensa pública. El artículo 42 de la Ley 19.718 establece que “la selección de las personas jurídicas o abogados particulares que prestarán defensa penal pública se hará mediante licitaciones a las que se convocará en cada Región, según las bases y condiciones que fije el Consejo”. Y en el artículo 44 del mismo estatuto determina que “podrán participar en la licitación:

a) Las personas naturales que cuenten con el título de abogado y cumplan con los demás requisitos para el ejercicio profesional, y

b) Las personas jurídicas, públicas o privadas, con o sin fines de lucro, que cuenten con profesionales que cumplan los requisitos para el ejercicio profesional de abogado”.

Los egresados de las facultades de derecho, son componentes del Sistema de Defensoría Pública, en consonancia con las previsiones de la Ley 24 de 1992. Según el artículo 22 de la mencionada ley “la Defensoría Pública se prestará “(...) Por los egresados de las facultades de derecho oficialmente reconocidas por el Estado que escojan la prestación gratuita del servicio como Defensor Público durante nueve (9) meses como requisito para optar al título de abogado y de acuerdo a las condiciones previstas en el Estatuto de la Profesión de Abogado”.

El proyecto de ley, tiene en cuenta en lo relacionado con este tema, las decisiones de la Corte Constitucional. Según la alta Corporación, el ejercicio de la defensa debe ser asignado a abogados titulados, y únicamente por excepción en los casos en que no sea posible nombrar un profesional del derecho podrá nombrarse para

esta labor a personas que teniendo conocimientos de la materia aún no son profesionales.

Por esta razón en el proyecto de ley, los egresados que realicen su judicatura no podrán llevar casos en el área penal, porque el sistema acusatorio requiere ante todo la garantía de paridad de armas entre el órgano acusador y la defensa y esta solo puede darse en la medida en que exista una igualdad real, un verdadero equilibrio entre la Fiscalía y la Defensa.

En materia de los Consultorios Jurídicos se acoge la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que sobre la materia ha dicho:

“(...) los estudiantes que pertenecen a los consultorios jurídicos actúan bajo la coordinación de profesores designados para el efecto y atendiendo orientaciones del propio consultorio jurídico, que les asiste en la elaboración de alegatos sin que pueda el estudiante ejercer en forma incontrolada o carente de orientación jurídica y académica, lo cual garantiza la idoneidad de la defensa o intervención en favor de la persona que requiere de su representación. Ella—desde luego—debe ser alguien que verdaderamente carezca de recursos para acudir a los servicios profesionales de un abogado titulado, pues -según la norma impugnada- se ejerce como estudiante, pero únicamente en calidad de abogado de pobres”.

La Corte Constitucional, en Sentencia de Unificación ya se había pronunciado sobre el punto en los siguientes términos:

“Observa la Corte que la disposición últimamente transcrita, en cuanto establece que el defensor de oficio debe ser un abogado titulado, o un egresado de facultad de derecho oficialmente reconocida por el Estado, debidamente habilitado conforme a la ley o un estudiante miembro de consultorio jurídico, obedece a los lineamientos que la norma constitucional consagra sobre la asistencia del sindicado por un abogado dentro del proceso penal y, desde luego, en el policivo penal, el cual por su naturaleza jurídica similar, se rige por los mismos principios o garantías del debido proceso; pero se aclara, que aunque la norma permite confiar la defensa a quienes no son abogados titulados, ello no contraría el precepto del artículo 29 en referencia, pues debe entenderse que el legislador, facultado por la Constitución (artículo 26) para determinar en que casos se exigen títulos de idoneidad, ha habilitado especialmente al egresado de facultad de derecho que ha obtenido licencia temporal y al estudiante de derecho miembro de consultorio jurídico para actuar como defensores”.¹⁵

En pronunciamiento más reciente el Alto Tribunal reiteró esta posición al resolver la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el inciso segundo del artículo 131 de la Ley 600 de 2000, el cual fue declarado exequible por la Corte Constitucional, en esta oportunidad dijo: “En el entendido que la facultad allí consagrada la pueden ejercer los estudiantes de derecho adscritos a los consultorios jurídicos siempre y cuando en el lugar correspondiente no existan abogados titulados o temporalmente habilitados según la ley, o ante, la imposibilidad física y material de contar con su presencia o la de un defensor público y que acrediten idoneidad mediante certificación expedida por la universidad correspondiente”.¹⁶

¹⁴ Carocca Alex. La defensa penal pública.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia SU-044 de 1995. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-040 de 2003. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

Se establece en el proyecto de ley la posibilidad de que los estudiantes de Consultorio Jurídico puedan realizar esta práctica como asistentes judiciales de los defensores públicos.

De los componentes del Sistema Nacional de Defensoría Pública de los investigadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo

(Artículos 45, 46, 47, 48, 49)

1. Concepto de investigador privado¹⁷

De manera general los estatutos que regulan el ejercicio de los investigadores privados lo definen como la persona física que, actuando con autorización del Estado, es contratado por una persona natural o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera, por medio de un contrato de prestación de servicios de investigación o de trabajo, para el propósito de investigar o escoltar, y también prevenir la pérdida de propiedad de los bienes.

La figura del investigador privado, es concebida por varios Estados como un profesional en el área de la investigación criminal, que puede prestar sus servicios de manera independiente o por cualquier forma asociativa, y puede ser contratado por medio de un contrato de prestación de servicios o mediante un contrato de trabajo, incluidos los contratos de obra o labor contratada. La modalidad de vinculación que se adopte radicarán en la autonomía e independencia del investigador frente a la parte contratante, así como en el suministro de los medios necesarios para realizar la labor contratada, de la misma forma se verá reflejada en la obligación o no de pagar prestaciones sociales y aportes al sistema de seguridad social.

Su actividad profesional está referida a detectar, descubrir o revelar información relacionada con:

- a) Comisión de conductas punibles;
- b) La identidad, hábitos, conductas, negocios, ocupación, honestidad, integridad, credibilidad, conocimiento, confiabilidad, eficiencia, lealtad, actividades, movimientos, localización, afiliaciones, asociaciones, transacciones, actos, reputación o carácter de una persona o cosa;
- c) La localización, disposición o recuperación de bienes hurtados;
- d) La causa o responsabilidad de incendios, injurias, calumnias o cualquier tipo de difamaciones, pérdidas, accidentes, o daños a personas o cosas;
- e) Recolección de elementos probatorios para ser aportados a cualquier tipo de proceso;
- f) Detectar la presencia de aparatos electrónicos utilizados como medios de espionaje;
- g) Determinar la veracidad o falsedad de documentos de cualquier orden, así como de declaraciones o imputaciones formuladas a cualquier persona.

Por lo demás es claro que los investigadores están obligados a respetar el derecho al honor, la intimidad personal o familiar y al secreto de las comunicaciones, lo cual impide que pueda obligarse a un determinado resultado en el ejercicio de sus funciones.

2. Funciones del investigador privado

Las diferentes legislaciones consultadas suelen asignar diversas funciones a los investigadores privados, unas de carácter privado, relacionadas con los negocios y relaciones entre los particulares y otras relacionadas con la administración de justicia.

En materia penal algunas suelen restringir el ejercicio de la función investigativa. Tal es el caso de la legislación española (Ley 23 de 1992 de 30 de julio), que permite la investigación sólo en los delitos perseguibles a instancia de parte y la prohíbe para los delitos perseguibles de oficio.

En general, las funciones relacionadas con la investigación con fines judiciales permitidas a los investigadores son:

1. Obtener y aportar información y pruebas sobre conductas o hechos privados.
2. Investigar los delitos por encargo de los sujetos procesales.

En la primera, se hace referencia a las investigaciones de carácter privado que una persona encarga, las cuales pueden llevar a la iniciación de un proceso judicial de cualquier tipo: verbigracia la investigación de una infidelidad que puede dar lugar a un proceso de divorcio, o una investigación en una empresa sobre hurto continuado, que puede estar seguida de una denuncia penal contra su autor.

La segunda, se refiere específicamente al ámbito del derecho penal y requiere de la iniciación formal de un proceso penal por cualquier vía de modo que la persona que haga el encargo tenga la calidad de sujeto procesal. En esta última posibilidad, el investigador puede investigar:

- a) La comisión de conductas punibles;
- b) La identidad, hábitos, conductas, negocios, ocupación, honestidad, integridad, credibilidad, conocimiento, confiabilidad, eficiencia, lealtad, actividades, movimientos, localización, afiliaciones, asociaciones, transacciones, actos, reputación o carácter del procesado, testigos y en general de una persona o cosa relacionada al interior del proceso;
- c) La causa o responsabilidad de los hechos materia del proceso;
- d) Recolectar de elementos probatorios para ser aportados al proceso;
- e) Determinar la veracidad o falsedad de documentos o cualquier tipo de prueba aportada al proceso.

3. Requisitos para ser investigador privado

En general se puede decir que los requisitos exigidos para el ejercicio de la profesión de investigador privado tienen relación con la edad, ciudadanía, nacionalidad, educación, formación, inexistencia de antecedentes penales o disciplinarios y experiencia.

4. Prohibiciones y limitaciones

En general, el ejercicio de la profesión de investigador privado está protegido por los derechos fundamentales al trabajo, acceso y distribución de información, libertad para escoger profesión, entre otros; sin embargo, el ejercicio de la misma se ve limitado por el derecho a la intimidad, a la honra y al secreto de las comunicaciones. Y en el caso de recolección de pruebas para ser aportadas al proceso se deben tener en cuenta los principios sobre conducencia, pertinencia y procedencia de la prueba, así como la legalidad de la prueba.

La violación de estas prohibiciones suele conducir a la iniciación de procesos de carácter disciplinario o penal que, de acuerdo con la naturaleza de la falta o delito, permiten la imposición de sanciones como amonestaciones, multas, suspensión de la tarjeta profesional o revocatoria de la misma; sin perjuicio de la pena que el juez penal imponga.

En el marco del sistema acusatorio que se implementó en Colombia, la actividad desarrollada por los investigadores, que muy seguramente tendrá un gran auge, no puede ser ocasión de agresiones, coacciones, desconocimiento de derechos o invasión de las esferas jurídicas y patrimoniales de otras personas. Esta es la razón que justifica la regulación y organización de dicha actividad.

Capacitación

(Artículos 50, 51, 52)

El Sistema Nacional de Defensoría Pública se diseñó sobre tres pilares: El control de la gestión, la capacitación y el pago al defensor público como contraprestación de la labor desarrollada.

¹⁷ En legislación comparada se estudiaron la Ley 23 de 1992 de España y las regulaciones sobre la materia en los estados de Washington, California, New York y Texas.

Es deber de los defensores públicos mantener una capacitación permanente. A su vez, la unidad de capacitación desarrollará su actividad con el fin de brindar una oferta de capacitación continua que permita a los operadores del Sistema desarrollar y perfeccionar sus habilidades y conocimientos en el área del derecho en que se desempeña, para proveer una representación judicial o extrajudicial de alta calidad. Esta actividad se constituye también en una herramienta de fortalecimiento institucional permanente.

Los programas de capacitación serán diseñados según los diagnósticos de necesidades de capacitación, para lo cual deberá tenerse en cuenta el contexto de cambios o reformas normativas y administrativas del sector justicia. Estos programas estarán dirigidos a sensibilizar a los operadores del servicio acerca de los cambios y a desarrollar las destrezas, las habilidades, las actitudes y los conocimientos que se requieran.

Asimismo, esta unidad desarrollará estudios e investigación en temas relacionados con la prestación del servicio, los que deberán proporcionar elementos para, establecer fortalezas y debilidades de los operadores del Sistema, como insumo para diseñar los programas de capacitación.

Otro de los elementos importantes en la articulación y funcionamiento de esta unidad está en la formación continua y permanente de los coordinadores académicos, quienes se constituirán en el canal de comunicación entre la Unidad y el Defensor Público, para promover el mejoramiento individual que permitirá generar una cultura constante de atención con calidad, oportunidad y eficiencia.

Finalmente, es de anotar que las Barras de defensores públicos constituyen un esquema que se centra en la discusión y análisis de casos reales por un conjunto de defensores públicos, orientados y guiados por un coordinador académico. Mediante este programa se busca capacitar a los defensores públicos y, a la vez, detectar necesidades de capacitación.

La Barra de defensores públicos es un instrumento que tiene como finalidad desarrollar, fortalecer y profundizar el ejercicio de una defensa técnica oportuna, permanente y eficaz, y realizar aportes que contribuyan al diseño, desarrollo y monitoreo de una política institucional en este sentido.

Gestión y desempeño control de gestión y desempeño, reclamaciones y auditorías externas

(Artículos 53, 54, 55, 56, 57, 58)

El control de gestión persigue verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los profesionales adscritos a la Defensoría Regional o Seccional, así como de los lineamientos establecidos por el Director del Sistema.

Este control está directamente a cargo del defensor regional o seccional, para lo cual cuenta con el apoyo del/los asesor/es de gestión, los funcionarios de planta asignados a defensoría pública y los judicantes.

El estudio de la legislación comparada permite establecer la importancia que este proceso tiene en la prestación de un servicio de calidad.

Los operadores del sistema están de acuerdo en que *“el Abogado defensor debe ser supervisado y sistemáticamente inspeccionado en la calidad y eficiencia del servicio, de acuerdo a los estándares nacionales y locales adoptados”*.¹⁸

Asimismo, en las legislaciones chilena, mexicana, argentina y guatemalteca se establece la obligación de presentar informes, uno de los principales instrumentos de control de gestión, pero no el único.

En el proyecto de ley del Sistema Nacional de Defensoría Pública se prevé la obligación de desarrollar un control de gestión por medio de los defensores regionales y seccionales y/o sus asesores de gestión,

de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Director Nacional del Sistema.

Se acoge también en el anteproyecto de ley el mandato de la Ley 489 de 1998 que establece la obligación en cabeza de las instituciones prestadoras de servicios de prever los mecanismos de reclamación a favor de los usuarios de un servicio público.

En relación con las auditorías externas previstas en el artículo 58 del proyecto de ley, este es un mecanismo que ya se encuentra en funcionamiento en el sistema chileno, el que establece en su artículo 60: *“Las auditorías externas tendrán lugar aleatoriamente, de acuerdo con las normas que se establezcan en el reglamento”*.

Serán realizadas por empresas auditoras independientes y tendrán por objeto controlar la calidad de la atención prestada y la observancia de los estándares básicos, previamente fijados por el Director Nacional, que deben cumplir en el procedimiento penal quienes presten servicios de defensa pública.

Asimismo, establece en el artículo 61: *“Durante las inspecciones y auditorías externas, los abogados u otros profesionales que participen en la defensa penal pública no podrán negarse a proporcionar la información requerida sobre los aspectos materia del control.*

No quedarán incluidas en las informaciones que deban proporcionar aquellas que se encuentren amparadas por el secreto profesional.

Las informaciones, datos, notas personales o de trabajo de los abogados y cualquier referencia obtenida durante las inspecciones y auditorías externas y que sean relativas a casos particulares en los que se esté prestando defensa penal pública, serán confidenciales”.

De la prestación del servicio

(Artículos 59 a 73)

Estos artículos son desarrollo del artículo primero del proyecto de ley, y van destinados a establecer las normas generales para la prestación del servicio ya sea de forma gratuita o remunerada.

La prestación del servicio será gratuita para aquellas personas que se encuentren en imposibilidad económica de proveer por sí mismos la defensa de sus derechos; sin embargo, sólo se prestará el servicio de forma remunerada teniendo en cuenta que el Sistema Nacional de Defensoría Pública deberá atender la demanda del servicio en todos los casos en que se requiera la participación de un defensor público, por razones de imposibilidad económica o social del beneficiario, o por razones de necesidad del proceso.

Sin embargo, quien teniendo capacidad económica para proveer la defensa de sus derechos se ve en la necesidad de requerir el servicio prestado por el Sistema debe pagar por el mismo de acuerdo a su capacidad. Con esta previsión se busca hacer efectivo el valor de la igualdad consagrado en la Carta Política.

La igualdad es de los iguales en una situación de igualdad, pues si nos limitamos a la igualdad formal guardamos la “apariencia de legalidad”, pero en el fondo estamos contribuyendo a la desigualdad. La igualdad material es aquella en que se tiene en cuenta la situación específica, para proceder a determinar la igualdad frente a la situación tanto de hecho como de derecho.

Es en este contexto que una figura como la prevista para el Sistema Nacional de Defensoría Pública, en la que el servicio será gratuito sólo para aquellas personas que se encuentren en imposibilidad económica de proveer a su propia defensa encuentra sentido. No puede darse igual tratamiento a quien teniendo capacidad económica para proveer su defensa requiere la prestación del servicio de defensa pública.

¹⁸ Manes, Silvina. Defensoría Pública ante la Justicia Nacional en lo correccional de la República Argentina. Diez principios rectores de sistemas de provisión de servicios de defensa pública en Estados Unidos de América. En la revista Defensa Pública. Número 5. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales.

Sin embargo, esta no es una figura novedosa en la legislación comparada sobre la materia. La ley de la Defensoría Penal Pública de Chile establece en su artículo 36: *“La defensa penal pública será siempre gratuita. Excepcionalmente, la Defensoría podrá cobrar, total o parcialmente, la defensa que preste a los beneficiarios que dispongan de recursos para financiarla privadamente.”*

Para estos efectos considerará, al menos, su nivel de ingreso, capacidad de pago y el número de personas del grupo familiar que de ellos dependan, en conformidad con lo que señale el reglamento”.

La Ley Orgánica del Ministerio Público de la Capital Federal en Argentina sobre el particular establece: *“Artículo 63. El imputado en causa penal que a su pedido o por falta de designación de defensor particular sea asistido por un Defensor Público Oficial deberá solventar la defensa en caso de condena si cuenta con los medios suficientes”.*

La ley del Servicio Público de Defensa Penal de Guatemala establece que *“los usuarios del servicio gozarán del beneficio de asistencia jurídica gratuita desde el momento en que lo necesiten. Oportunamente, el Instituto comprobará a través de personal calificado que realizará la averiguación correspondiente, si el usuario es merecedor de dicho beneficio. En caso negativo, el usuario asumirá el reembolso correspondiente a los honorarios profesionales conforme arancel y costas procesales ocasionadas”.*

Finalmente la legislación española en la Ley 1ª de 1996 de Asistencia Jurídica Gratuita determina que *“la declaración errónea, el falseamiento u ocultación de datos por los solicitantes de asistencia jurídica gratuita, que hayan sido determinantes para el reconocimiento del derecho, darán lugar, en todo caso, a su revocación por parte de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, que, a estos fines, tendrá potestades de revisión de oficio”.*

La revocación contemplada en el párrafo anterior llevará consigo la obligación del pago de todos los honorarios de abogado y procurador devengados desde la concesión del derecho, así como la cantidad equivalente al costo de las demás prestaciones obtenidas en razón de dicha concesión, sin perjuicio de las responsabilidades de otro orden que, en su caso, correspondan”.

Las demás normas están orientadas a la prestación de una defensa técnica real, basada en los principios de oportunidad, permanencia y paridad de armas.

Oportunidad de la defensa. Aquí se resalta que la labor del defensor público sea útil, que sirva para satisfacer las necesidades jurídicas del sindicado; por supuesto, esto implica que el defensor pueda llegar a tiempo al proceso. Figuras como las unidades de defensores públicos y los turnos de atención son mecanismos que permitirán materializar este principio.

Permanencia de la defensa. Se trata de una garantía fundamental, que no se cumpliría si se dan vacíos procesales en el ejercicio de la defensa.

Paridad de armas. Para lo cual se prevé la implementación de los mecanismos necesarios para lograr el equilibrio entre el ejercicio de la acusación, función asignada a la Fiscalía, y el desarrollo de una defensa oportuna y de calidad, tarea asignada al Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Estructura orgánica de la dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública integración y clasificación de los servidores de la dirección, contratación y remuneración

(Artículos 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80)

El Acto legislativo 03 de diciembre de 2002, en su artículo 4º párrafo 3, consagra que: *El Gobierno Nacional garantizará los recursos para la implementación gradual del sistema acusatorio para la consolidación de un Sistema Nacional de Defensoría Pública.*

El objetivo del título VII consiste en desarrollar la estructura orgánica del Sistema Nacional de Defensoría Pública, para otorgarle un carácter permanente. En tal sentido, la Dirección Nacional de Defensoría Pública adelanta con el apoyo de la cooperación internacional, un proceso de planeación que ya definió unos imperativos estratégicos que debía reunir una organización pensada para la implementación del sistema acusatorio. La organización de la planta de personal responde a los resultados de dicho proceso y no deja de lado las necesidades operacionales actuales, que por razones presupuestales no alcanzan a cubrir una demanda creciente.

Se considera una unidad presupuestal con la Defensoría del Pueblo que incluye un rubro para Defensoría Pública que deberá ser incrementado significativamente para poder atender los requerimientos del Sistema Nacional de Defensoría Pública, para la prestación de un servicio de defensa pública que garantice la oportunidad, la calidad y la eficiencia.

Para el funcionamiento del Sistema Nacional de Defensoría Pública se distribuyó la planta de personal teniendo en cuenta la Ley 24 de 1992, las Resoluciones 940 del 20 de septiembre de 2000 que modificó la 1602 de julio de 1995 que establece el manual de funciones y requisitos mínimos de la planta de personal de la Defensoría del Pueblo; la Ley de Estructura Orgánica y demás decretos reglamentarios, de la Procuraduría General de la Nación y la Ley 19.718 de Chile.

Para fijar la cantidad de Asesores de Control de Gestión se debe tener en cuenta la importancia de esta función para la prestación del servicio y se estableció como parámetro la necesidad de contar con un asesor por cada 25 defensores públicos.

En relación con los defensores públicos de planta previstos en el proyecto de ley del Sistema Nacional de Defensoría Pública, se estableció en el artículo 79 una clasificación en grados 17, 18 Y 19, para efectos de remuneración.

Se tendrá en cuenta para determinar la cantidad de defensores públicos de planta, el tamaño de cada regional o seccional, para lo cual se clasifican de acuerdo a su tamaño en grandes, medianas y pequeñas, considerando para el efecto además los siguientes criterios:

- El número de municipios que debe atender la regional o la seccional.
- El número de municipios atendido según el informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República.
- El consolidado de los programas con prestación del servicio.
- La contratación y las estadísticas del período anterior (2002).
- Recursos humanos y materiales existentes.
- Continuidad y estabilidad de los defensores públicos.
- Adecuada y equitativa remuneración.
- Garantizar la permanencia y oportunidad del ejercicio del derecho de defensa técnica.
- Carga procesal.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NUMERO...

por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública.

TITULO PRELIMINAR

PRINCIPIOS DEL SISTEMA NACIONAL DE DEFENSORIA PUBLICA

Artículo 1º. *Finalidad.* El Sistema Nacional de Defensoría Pública tiene como finalidad proveer el acceso de las personas a la Administración de Justicia en materia penal, en condiciones de igualdad y en los términos del debido proceso con respeto a los derechos y garantías sustanciales y procesales.

Artículo 2º. *Cobertura.* El Sistema Nacional de Defensoría Pública prestará sus servicios en favor de las personas que por sus condiciones

económicas o sociales se encuentran en circunstancias de desigualdad manifiesta para proveer por sí mismas la defensa de sus derechos. También se prestará por necesidades del proceso.

Artículo 3°. *Igualdad*. El Sistema Nacional de Defensoría Pública contará con los instrumentos necesarios para intervenir en los procesos judiciales en condiciones de igualdad frente a los demás sujetos procesales.

Artículo 4°. *Derecho de Defensa*. El Sistema Nacional de Defensoría Pública garantizará el derecho a una defensa, integral, ininterrumpida, técnica y competente.

Artículo 5°. *Oportunidad*. El Sistema Nacional de Defensoría Pública prestará un servicio oportuno, para lo cual se reglamentarán los procedimientos que habrán de seguirse.

Artículo 6°. *Gratuidad*. El Sistema Nacional de Defensoría Pública prestará su servicio de manera gratuita. Se podrá establecer un subsistema de defensa pública remunerado.

Artículo 7°. *Calidad*. El Sistema Nacional de Defensoría Pública contará con unos estándares que garanticen la calidad y eficiencia en la prestación del servicio.

Artículo 8°. *Responsabilidad*. Los abogados que presten el servicio de asistencia y representación jurídica en el Sistema Nacional de Defensoría Pública estarán sujetos, según el caso, para el cumplimiento de sus derechos y obligaciones a las responsabilidades y sanciones que les impone su condición de servidores públicos o de contratistas en ejercicio del derecho.

Artículo 9°. *Selección objetiva*. Las personas naturales o jurídicas que contraten con el Sistema Nacional de Defensoría Pública serán escogidas de acuerdo con los principios de transparencia y selección objetiva. Su elección se efectuará preferentemente por concurso público. Excepcionalmente y por razones motivadas, en los casos en que sea necesario, se hará uso de la contratación directa de acuerdo con lo regulado por la ley de contratación estatal.

Artículo 10. *Prelación de Tratados Internacionales*. El Sistema Nacional de Defensoría Pública velará por la prevalencia en el orden interno de los Tratados y Convenios Internacionales con arreglo a los artículos 93 y 94 de la Constitución Política.

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO I

Objeto del Sistema Nacional de Defensoría Pública

Artículo 11. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto desarrollar los principios, normas y procedimientos, así como regular la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Artículo 12. El Sistema Nacional de Defensoría Pública prestará su servicio en materia penal.

Para los efectos de la presente ley se entiende por persona en imposibilidad económica, aquella que carece de recursos suficientes para proveer su defensa técnica y por persona en imposibilidad social aquella que por discriminación u otra circunstancia excluyente no pueda acceder a un defensor de confianza.

CAPITULO II

Organización y componentes del Sistema Nacional de Defensoría Pública

Artículo 13. *Organización*. El Sistema Nacional de Defensoría Pública es un servicio público que organiza, dirige y controla el Defensor del Pueblo, en favor de las personas que lo requieren para asumir su asistencia y representación jurídica y garantizar el pleno e igual acceso a la administración de justicia en materia penal.

Artículo 14. *Componentes del Sistema*. El Sistema Nacional de Defensoría Pública está compuesto por: La defensoría pública de la

Defensoría del Pueblo, las asociaciones o colegios de abogados, las organizaciones no gubernamentales de asistencia y representación jurídica, los abogados particulares inscritos en el Sistema, los judicantes, los estudiantes de los Consultorios Jurídicos de las facultades de derecho, las personas y organizaciones científicas de investigación y las organizaciones que brindan capacitación a todos los componentes del Sistema.

Artículo 15. La defensoría pública de la Defensoría del Pueblo prestará el servicio a través de funcionarios de planta y de contratistas en todo el territorio nacional.

Artículo 16. Las personas jurídicas o naturales, públicas o privadas que presten el servicio de asistencia y representación jurídica en el Sistema Nacional de Defensoría Pública serán vinculadas de acuerdo con la ley de contratación estatal. Las personas jurídicas públicas y privadas deberán contar con los recursos e infraestructura que garanticen la prestación del servicio con calidad, conforme con la reglamentación que expida la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Artículo 17. Los egresados de las facultades de derecho podrán realizar su judicatura bajo la dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Artículo 18. Los estudiantes de los consultorios jurídicos de las facultades de derecho de las universidades legalmente reconocidas en el país, que formen parte del Sistema Nacional de Defensoría Pública, apoyarán la prestación de los servicios de asistencia y representación jurídica en materia penal.

El Sistema Nacional de Defensoría Pública dispondrá y asignará los niveles de intervención de los estudiantes de los consultorios jurídicos en calidad de defensores públicos en los procesos penales. La intervención se hará sólo ante los jueces municipales cuando actúen como juez de conocimiento y bajo la supervisión de un profesional. En ningún caso los estudiantes podrán intervenir directamente como defensores cuando el delito tenga prevista pena privativa de la libertad.

Artículo 19. Los investigadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública y las organizaciones científicas de investigación que formen parte del Sistema, prestarán los servicios de recaudo probatorio y asesoría técnica y científica necesarios para el cumplimiento de la defensa.

Para tal efecto, deberán desarrollar labores de investigación para el ejercicio real y efectivo del derecho de defensa en los casos asignados a los defensores públicos.

Tratándose de personas jurídicas que contraten con el sistema, deberán contar con los recursos y medios necesarios para el desarrollo de la investigación judicial, técnica y científica.

Artículo 20. Las organizaciones que ofrezcan servicios de capacitación a todos los componentes, deberán cumplir los módulos y contenidos definidos por la Dirección del Sistema Nacional.

CAPITULO III

De la estructura de la dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública

Artículo 21. El Sistema Nacional de Defensoría Pública será dirigido y coordinado por el Defensor del Pueblo quien, de acuerdo a las previsiones de la Ley 24 de 1992, designará un Director Nacional.

Para el desarrollo de su gestión el Director contará con el apoyo de seis (6) Jefes de Oficina Territoriales y las siguientes seis (6) unidades:

1. Unidad de control y vigilancia de gestión.
2. Unidad de registro y selección de los operadores de defensoría pública.
3. Unidad de capacitación e investigación.
4. Unidad de investigación técnica.
5. Unidad de información estadística y comunicaciones; y,

6. Unidad de asesoría jurídica.

La unidad de control y vigilancia de gestión supervisará la calidad del servicio mediante el control de la gestión de las personas naturales o jurídicas que componen el Sistema Nacional de Defensoría Pública.

La unidad de registro y selección de los operadores de defensoría pública mantendrá un registro actualizado de los operadores del sistema y de las personas interesadas en ingresar al mismo, y apoyará a la Dirección en el proceso de selección de acuerdo con lo previsto por la ley.

La unidad de investigación técnica coordinará a los investigadores que presten el servicio al Sistema Nacional de Defensoría Pública.

La unidad de capacitación e investigación brindará formación y capacitación continua a los operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública, y realizará investigaciones sobre temas relacionados con el servicio de defensa pública para evaluar la calidad del mismo.

La unidad de información estadística y comunicaciones deberá tener un sistema de información, mediante el cual se desarrolle un seguimiento y análisis continuo para la implementación de las políticas del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Asimismo mantendrá un registro actualizado de las actividades desarrolladas por todos los componentes que conforman el servicio del Sistema Nacional de Defensoría Pública y actuará como canal de comunicaciones para la difusión de las políticas y directrices relacionadas con el Sistema.

La unidad de asesoría jurídica apoyará a la Dirección en los asuntos contractuales y legales para el desarrollo de las labores asignadas por esta ley.

Artículo 22. La Secretaría General de la Defensoría del Pueblo contará con un subdirector operativo, quien apoyará a esta dependencia en lo relacionado con la gerencia eficaz del servicio de defensoría pública.

Artículo 23. El ámbito territorial del Sistema Nacional de Defensoría Pública estará conformado por seis (6) Jefes de Oficina ubicadas en las seis (6) principales cabeceras de Distrito Judicial, que reportarán directamente al Director del Sistema Nacional de Defensoría Pública. El área de influencia de cada Jefatura está determinada por la organización urbano-regional, de acuerdo con las necesidades del servicio.

Artículo 24. *Organización urbano-regional.* Comprende total o parcialmente: los departamentos, distritos, ciudades capitales, municipios, inspecciones y veredas, donde hay similitud en las condiciones culturales, sociales y de necesidades del servicio de Defensoría Pública. El área de influencia de cada Jefatura la establecerá el Defensor del Pueblo mediante reglamento, de acuerdo con la necesidad del servicio. En todo caso habrá una Jefatura para la jurisdicción indígena.

CAPITULO IV

De las Defensorías Regionales

Artículo 25. A nivel regional el servicio se prestará a través de las Defensorías Regionales y Seccionales de la Defensoría del Pueblo, bajo la coordinación y los lineamientos establecidos por el Defensor del Pueblo y la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

CAPITULO V

Del Personero Municipal

Artículo 26. A nivel municipal, bajo la suprema dirección del Defensor del Pueblo y las directrices establecida por el Director del Sistema Nacional de Defensoría Pública, el Personero Municipal coordinará la prestación del servicio.

TITULO II

FUNCIONES DEL SISTEMA NACIONAL DE DEFENSORIA PUBLICA

CAPITULO I

De las funciones del Director del Sistema Nacional de Defensoría Pública

Artículo 27. Son funciones del Director del Sistema Nacional de Defensoría Pública aquellas establecidas en la Ley 24 de 1992. Adicionalmente tendrá las siguientes:

1. Diseñar y desarrollar las políticas institucionales en materia de prestación del servicio ofrecido por el Sistema Nacional de Defensoría Pública, en el ámbito nacional, acorde con los criterios que establezca el Defensor del Pueblo.

2. Organizar, dirigir y evaluar la calidad del servicio que presta el Sistema Nacional de Defensoría Pública.

3. Realizar la coordinación entre los diferentes prestadores del servicio para lograr una adecuada distribución de las labores y obtener un eficiente cubrimiento de la demanda.

4. Conformar el cuerpo de defensores públicos y de investigadores de la Defensoría del Pueblo de acuerdo con las previsiones legales y reglamentarias.

5. Solicitar a los Consultorios Jurídicos de las Universidades la presentación semestral de informes estadísticos relacionados con la prestación del servicio por parte de estas instituciones.

6. Divulgar a nivel nacional la estadística de prestación del servicio del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

7. Llevar un registro actualizado de los operadores del Sistema y de las personas interesadas en ingresar al mismo.

8. Poner en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación la conducta de los servidores públicos que hayan impedido o dificultado el desarrollo de las labores asignadas al Sistema Nacional de Defensoría Pública.

9. Hacer recomendaciones a las autoridades en caso de amenaza o violación a los derechos de acceso a la justicia, debido proceso y derecho a la defensa.

10. Establecer los estándares de calidad y eficiencia que deben cumplir los operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

11. Aprobar los programas destinados a la capacitación de los operadores del Sistema.

12. Expedir reglamentos, ordenes, circulares, manuales de organización y procedimiento conducentes a la organización administrativa y al eficaz desempeño del servicio de defensoría pública en todo el país.

13. Las demás funciones que le asigne el Defensor del Pueblo, acorde con los asuntos a su cargo.

CAPITULO II

De las funciones del Jefe de Oficina Territorial del Sistema Nacional de Defensoría Pública

Artículo 28. Son funciones de los Jefes de Oficina Territorial del Sistema Nacional de Defensoría Pública:

1. Coordinar y controlar el desarrollo del servicio de defensoría pública de la región a su cargo.

2. Asignar o reorganizar los componentes del Sistema de la región a su cargo, de acuerdo con las necesidades del servicio.

3. Organizar y evaluar la calidad del servicio prestado por el Sistema Nacional de Defensoría Pública en la región a su cargo.

4. Supervisar, con el apoyo del asesor de gestión, el cumplimiento de las obligaciones contractuales de las personas naturales o jurídicas

que en la región a su cargo hagan parte del Sistema Nacional de Defensoría Pública, de conformidad con la ley y los lineamientos que establezca la Dirección Nacional.

5. Presentar trimestralmente o cuando el Director del Sistema Nacional de Defensoría Pública lo solicite, informe de gestión.

6. Coordinar el programa de capacitación del Sistema Nacional de Defensoría Pública de la región a su cargo.

7. Consolidar las estadísticas de prestación del servicio en la región a su cargo.

8. Llevar un registro de proponentes de las personas naturales o jurídicas que quieran participar como defensores públicos del Sistema en la región a su cargo.

9. Expedir las resoluciones y certificaciones de vinculación y cumplimiento de la judicatura.

10. Las demás funciones que el Director Nacional le solicite asumir y se encuentren relacionadas con la prestación del servicio del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

CAPITULO III

De las funciones del Defensor del Pueblo Regional o Seccional en el Sistema Nacional de Defensoría Pública

Artículo 29. Son funciones del Defensor del Pueblo Regional y/o Seccional en el Sistema Nacional de Defensoría Pública:

1. Desarrollar, coordinar y supervisar la ejecución de las políticas institucionales en materia de prestación del servicio ofrecido por el Sistema Nacional de Defensoría Pública, en el ámbito departamental de su competencia, acorde con las políticas y criterios que establezcan el Defensor del Pueblo, el Director del Sistema Nacional de Defensoría Pública y el Jefe de Oficina Territorial.

2. Proponer al Jefe de Oficina Territorial medidas para mejorar la prestación del servicio, acorde con las necesidades y particularidades de la región a su cargo.

3. Llevar la estadística de prestación del servicio de la región a su cargo y remitir al Jefe de Oficina Territorial las estadísticas del servicio de Defensoría Pública, de acuerdo con los formatos establecidos por la Dirección Nacional.

4. Realizar la coordinación entre los diferentes prestadores del servicio en la región, con el fin de lograr una adecuada distribución de las labores y obtener un eficiente cubrimiento de la demanda.

5. Impartir las instrucciones a los Personeros Municipales para la prestación del servicio a nivel municipal, con base en los lineamientos establecidos por el Jefe de Oficina Territorial.

6. Dirigir el procedimiento administrativo de reclamación que presente cualquier persona por irregularidades cometidas por el defensor público.

7. Verificar las condiciones socioeconómicas del solicitante del servicio.

8. Asignar a los diversos componentes del Sistema, la atención del servicio por parte de un defensor público.

9. Las demás funciones que el Jefe de Oficina Territorial le solicite asumir y se encuentren relacionadas con la prestación del servicio del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

CAPITULO IV

De las funciones del Personero Municipal en Defensoría Pública

Artículo 30. Son funciones del Personero Municipal en materia de Defensoría Pública:

1. Recibir las solicitudes del servicio que presta el Sistema Nacional de Defensoría Pública en el municipio.

2. Designar defensor público, previa verificación de la situación socioeconómica del solicitante, sin discriminación alguna y de conformidad con las directrices establecidas por la Dirección Nacional del Sistema y bajo la coordinación del Defensor Regional y/o Seccional.

3. Llevar el registro único de solicitudes de asignación de defensor público de conformidad con los lineamientos establecidos por la Dirección Nacional del Sistema.

4. Elaborar y remitir a la Defensoría Regional de su jurisdicción las estadísticas de prestación del servicio del municipio a su cargo.

5. Interponer acciones constitucionales en materia penal, en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en estado de indefensión.

6. Desarrollar las demás actividades necesarias para el funcionamiento del Sistema Nacional de Defensoría Pública, de acuerdo con los lineamientos señalados por la Dirección del Sistema.

TITULO III

DE LOS COMPONENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE DEFENSORIA PUBLICA

CAPITULO I

Del Defensor Público

Artículo 31. Para ser defensor público grado 17 se requiere:

1. Ser abogado en ejercicio.
2. Tener dos (2) años de experiencia en el área penal, o un año de experiencia cuando ha sido judicante del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

3. Haber superado el procedimiento de selección objetiva de acuerdo con los parámetros establecidos por el Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Artículo 32. Para ser defensor público grado 18 se requiere:

1. Ser abogado en ejercicio.
2. Tener cuatro (4) años de experiencia en el área penal.
3. Tener especialización en el área penal.
4. Haber superado el procedimiento de selección objetiva de acuerdo con los parámetros establecidos por el Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Artículo 33. Para ser defensor público grado 19 se requiere:

1. Ser abogado en ejercicio.
2. Tener 8 años de experiencia en el área penal.
3. Tener especialización en el área penal.
4. Haber ejercido la cátedra universitaria al menos por un año, o tener maestría, o haber publicado temas relacionados con el área penal.
5. Haber superado el procedimiento de selección objetiva de acuerdo con los parámetros establecidos por el Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Artículo 34. Derechos del defensor público:

1. El defensor público ejerce su labor con independencia. Podrán intercambiarse opiniones técnicas en el ámbito del Sistema Nacional de Defensoría Pública a fin de lograr una defensa eficaz.

2. El defensor público no podrá ser relacionado con las causas ni con los usuarios a los que representa como consecuencia del desempeño de sus funciones.

3. El defensor público será tratado con respeto. No será objeto de amenazas de ningún tipo. Las autoridades proporcionarán protección a los defensores públicos cuya seguridad personal se vea amenazada a causa del desempeño de sus funciones.

4. Al defensor público le será asignado un número racional de procesos con el fin de prestar un servicio de calidad.

Artículo 35. *Deberes del defensor público.* El defensor público en el desempeño de sus funciones deberá observar las siguientes obligaciones:

1. No podrá tener interés personal con la causa ni con el usuario al que representa como consecuencia del desempeño de sus funciones. El defensor público deberá manifestar la existencia de cualquier interés que le impida ejercer una eficaz defensa.

2. Ejercer una defensa técnica e idónea y verificar el respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de las garantías judiciales por parte de las autoridades en los procesos a su cargo y en caso de violación, interponer los recursos que estime pertinentes e informar por escrito a la Defensoría Regional sobre las violaciones y acciones adelantadas.

3. Asumir inmediatamente, y en lo posible, hasta el final del proceso con atención y diligencia, la representación judicial o extrajudicial en los asuntos que le sean asignados por el Sistema Nacional de Defensoría Pública, incluyendo la obligación de interponer y sustentar los recursos que de acuerdo con la naturaleza del proceso, sean procedentes y pertinentes.

4. Mantener personalmente informado a su representado sobre el desarrollo del proceso de manera comprensible, y asesorarlo en el ejercicio de la defensa de sus derechos mediante comunicación permanente, con el fin de garantizar una relación de confianza. En caso de no ser posible la comunicación personal se establecerá la comunicación por otros medios.

5. Guardar absoluta reserva y secreto sobre los hechos, informaciones o cualquier dato o evidencia conocidos en el ejercicio de su labor, salvo las excepciones establecidas por la ley.

6. Cumplir sus obligaciones de acuerdo con las normas que regulan el ejercicio de la profesión de abogado y las que reglamenten su desempeño como defensor público, y abstenerse de asumir la defensa como defensor particular dentro de los procesos en los cuales haya actuado en calidad de defensor público o haya prestado asesoría.

7. Rendir informes al asesor de gestión de acuerdo con los parámetros establecidos por el Director del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

8. La Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública podrá establecer obligaciones específicas para cada uno de los programas que adelante, las que serán definidas en el reglamento respectivo.

9. Las demás que deriven de la naturaleza de su labor y las que el Director del Sistema Nacional de Defensoría Pública señale.

CAPITULO II

De los Defensores Públicos de la Defensoría Pública

Artículo 36. Para el desarrollo del servicio de defensoría pública, el Sistema contará con defensores públicos de planta y defensores públicos por contrato de prestación de servicios de acuerdo con las previsiones de esta ley.

CAPITULO III

De las asociaciones o colegios de abogados y las organizaciones no gubernamentales

Artículo 37. Las asociaciones o colegios de abogados y las organizaciones no gubernamentales que presten servicio en el Sistema Nacional de Defensoría Pública, deberán estar constituidas de acuerdo con la ley y contar para tal efecto con abogados que cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.

Artículo 38. Los abogados pertenecientes a las asociaciones o colegios de abogados y a las organizaciones no gubernamentales que presten el servicio en el Sistema Nacional de Defensoría Pública, son defensores públicos y por tanto tienen los mismos derechos y contraen las mismas obligaciones derivadas del ejercicio de esta labor, salvo las

que no sean aplicables por razón de la relación existente con la Organización No Gubernamental o los estatutos de la asociación.

Artículo 39. Las asociaciones o colegios de abogados y las organizaciones no gubernamentales que contraten con el Sistema Nacional de Defensoría Pública para la prestación del servicio, deberán presentar informes trimestrales, de acuerdo con la reglamentación expedida para el efecto por la Dirección Nacional del Sistema.

CAPITULO IV

De los abogados particulares inscritos en el sistema

Artículo 40. La Defensoría del Pueblo podrá contratar, de manera excepcional, abogados particulares que ejercerán como defensores públicos en los siguientes casos:

a) En localidades donde la cobertura prestada por la Defensoría del Pueblo fuere insuficiente o no resultaren contratadas organizaciones no gubernamentales, asociaciones o colegios que cubran el sector;

b) En casos que por su naturaleza e impacto especial en Derechos Humanos amerite la representación legal nacional o internacional.

CAPITULO V

De los egresados que realicen la judicatura en el Sistema Nacional de Defensoría Pública

Artículo 41. Los egresados de las facultades de derecho podrán realizar su judicatura como dependientes de los defensores públicos de la Defensoría Pública o de los demás componentes del Sistema, para apoyar la labor de defensa bajo la responsabilidad de estos. Asimismo desarrollarán labores jurídico administrativas relacionadas con el servicio.

Artículo 42. Los egresados que realicen la judicatura en el Sistema y concursen para defensor público grado 17, en igualdad de condiciones frente a un postulante externo, tendrán preferencia en la contratación.

Parágrafo. Los egresados se vincularán mediante resolución expedida por el Jefe de Oficina Territorial. El desempeño de la judicatura no dará lugar en ningún caso a vinculación laboral con la Institución.

CAPITULO VI

De los consultorios jurídicos

Artículo 43. Los estudiantes pertenecientes a los consultorios jurídicos de las facultades de derecho oficialmente reconocidas por el Estado, podrán apoyar bajo la coordinación de la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública, la prestación del servicio en los diferentes componentes del Sistema, quienes certificarán su práctica al consultorio jurídico al que pertenecen.

En los asuntos penales la prestación del servicio de Defensoría Pública por los estudiantes de consultorios se hará bajo la responsabilidad del Sistema Nacional de Defensoría Pública, con la supervisión directa en cada actuación del personal académico que designe la respectiva institución.

Artículo 44. Los Directores de los Consultorios Jurídicos de las facultades de derecho oficialmente reconocidas deberán enviar un informe estadístico semestral al Jefe de Oficina Territorial, en el que se relacionen por áreas los asuntos en los cuales han actuado los estudiantes de estas instituciones, según los parámetros definidos por el Director Nacional.

CAPITULO VII

De los investigadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública

Artículo 45. Para los efectos de esta ley, son investigadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública, los funcionarios adscritos a la Defensoría del Pueblo y los contratados que colaboran con los defensores públicos en la consecución de la información y las pruebas necesarias para el ejercicio real y efectivo del derecho de defensa.

Artículo 46. Los investigadores desarrollarán su actividad con sujeción a la Constitución, la ley y los reglamentos que expida el Defensor del Pueblo. Deberán respetar en sus actuaciones los derechos fundamentales de todas las personas.

Artículo 47. Para ser investigador del Sistema deberán reunirse los siguientes requisitos:

1. Ser ciudadano en ejercicio.
2. No tener antecedentes penales o disciplinarios.
3. Tener título profesional o técnico en investigación forense o labores afines o experiencia comprobada.

Artículo 48. Los investigadores se encargarán de obtener la información sobre conductas y hechos relevantes para el ejercicio del derecho a la defensa en los casos asignados a los defensores públicos.

En ningún caso se podrán utilizar para las investigaciones, medios materiales o técnicos que atenten contra el derecho al honor, a la intimidad, al secreto de las comunicaciones u otro derecho o garantía fundamental.

Artículo 49. La Defensoría del Pueblo podrá celebrar convenios con entidades oficiales o privadas para la designación de expertos en determinada ciencia, arte o técnica, con el fin de contar con su asesoría cuando la naturaleza de los hechos objeto de un proceso asignado a un defensor público lo requiera.

TITULO IV DE LA CAPACITACION

Artículo 50. *Es deber de los defensores públicos mantener una capacitación permanente.* El Sistema Nacional de Defensoría Pública promoverá la actualización de todos los operadores, a través de la Unidad de Capacitación e Investigación o de las instituciones que contraten con el Sistema, con el fin de optimizar la calidad y eficiencia del servicio.

Las asociaciones o colegios de abogados y las organizaciones no gubernamentales de asistencia y representación judicial que contraten con el Sistema deberán proveer la capacitación de sus operadores.

Artículo 51. *Coordinadores Académicos.* El Coordinador Académico es el abogado contratado, que aplicando su trayectoria en el campo del derecho, implementa los programas de capacitación y se encarga de facilitar a los defensores públicos, a través de las barras de abogados, los elementos de juicio suficientes para orientarlos en la definición de una estrategia de defensa técnica e idónea y proporcionarles conocimientos que complementen los que ya poseen.

Se entiende por Barra de defensores públicos la reunión de los operadores de la defensoría pública, cuyo objeto es la exposición del pensamiento jurídico de sus integrantes en torno a los casos que adelantan, a las temáticas jurídicas planteadas por ellos o por su coordinador académico, y al desarrollo de los módulos de capacitación que envíe la Unidad de Capacitación de Defensoría Pública.

Parágrafo. Los operadores del Sistema deberán cumplir con los programas de capacitación que apruebe el Director Nacional.

Artículo 52. *Funciones.* La Unidad de Capacitación tendrá las siguientes funciones:

1. Desarrollar, diseñar e implementar planes y programas de actualización y capacitación continua y permanente, orientados a mejorar la labor de los operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública.
2. Proveer las herramientas, las técnicas, las destrezas y los valores necesarios para prestar un servicio de calidad.
3. Formar Coordinadores Académicos con el fin de replicar los conocimientos, las técnicas y los valores, acordes con una política de capacitación y actualización docente, conforme con las líneas estratégicas del Sistema.

4. Realizar estudios e investigaciones que tengan por objeto orientar el mejor ejercicio del derecho integral de la defensa.

5. Organizar actividades de divulgación, sobre temas que interesen a la defensa pública y contribuyan al cumplimiento de los objetivos y funciones de la institución.

TITULO V GESTION Y DESEMPEÑO CAPITULO I

De los asesores de gestión

Artículo 53. El desempeño y la gestión de los defensores públicos de la Defensoría del Pueblo estará sujeto a la supervisión de los Jefes de Oficina Territorial a través de los Asesores de Gestión Regionales y Seccionales.

Artículo 54. El control de gestión y desempeño de los defensores públicos deberá garantizar la oportunidad, calidad y eficiencia en la prestación del servicio.

Parágrafo. El Defensor del Pueblo reglamentará el ejercicio del control de gestión.

CAPITULO II De las reclamaciones

Artículo 55. Las reclamaciones acerca de la calidad, oportunidad o eficiencia de un defensor público perteneciente al Sistema deberán presentarse por cualquier persona en la Defensoría Regional y/o Seccional.

El Defensor Regional y/o Seccional dirigirá el procedimiento administrativo de la reclamación cuyo objeto será la verificación de la actuación del defensor público en todos los procesos asignados por parte del asesor de gestión quien le rendirá un informe. En todo momento se garantizará el debido proceso del defensor público.

Artículo 56. En los eventos en que el Jefe de Oficina Territorial y/o sus Asesores de Gestión tengan conocimiento de alguna irregularidad en el servicio prestado por los defensores públicos, se adelantará el procedimiento establecido en el manual de funciones del defensor público que será expedido por el Defensor del Pueblo.

Artículo 57. En los eventos en que previa verificación del incumplimiento de obligaciones contractuales, la Jefatura de Oficina Territorial y/o sus Asesores de Gestión detecten alguna falencia en la gestión del defensor público, se deberá informar a la Dirección Nacional de Defensoría Pública y a las autoridades competentes.

CAPITULO III

De las auditorías externas

Artículo 58. Las personas jurídicas públicas y privadas que contraten con el Sistema serán objeto de auditorías externas, cuya finalidad será el control de la calidad y el cumplimiento de los parámetros fijados por el Defensor del Pueblo para la prestación del servicio. Estas auditorías se llevarán a cabo de acuerdo con la reglamentación que se expida.

Para tal efecto se podrán revisar las actuaciones procesales así como las instalaciones destinadas a la prestación del servicio, verificar los procedimientos administrativos, entrevistar a los beneficiarios y a los jueces que hayan intervenido en los procedimientos respectivos, asistir a las actuaciones y en general recaudar toda la información que permita evaluar la calidad del servicio prestado.

Durante las auditorías externas nadie podrá negarse a proporcionar la información requerida sobre los aspectos materia de control, salvo las excepciones legales.

Asimismo, deberán entregar informes trimestralmente y al término del período para el cual fueron contratadas, los cuales deben contener el balance de la gestión.

TITULO VI
CAPITULO UNICO

De la prestación del servicio

Artículo 59. La defensoría pública gratuita se prestará en favor de aquellas personas que se encuentren en imposibilidad económica de proveer la defensa de sus derechos, con el fin de asumir su representación jurídica.

Las Defensorías Regionales y/o Seccionales deberán corroborar de manera breve y sumaria, previamente a la designación del defensor público, la imposibilidad o incapacidad económica de la persona a quien se va a prestar el servicio, así como la necesidad del mismo.

Artículo 60. Para la prestación del servicio de defensa pública a las personas privadas de la libertad, no será necesario acreditar previamente la imposibilidad económica o social de proveer su propia defensa. La acreditación de dicha circunstancia deberá verificarse con posterioridad a la actuación.

Artículo 61. No se prestará el servicio a la persona que recurra a medios fraudulentos para tratar de acceder a la defensoría pública gratuita, sin perjuicio de las acciones judiciales a que hubiere lugar. En caso de que la defensa pública haya asumido la representación jurídica y durante la actuación se comprobare la capacidad económica del usuario, se retirará el servicio y se procederá al cobro de lo actuado de acuerdo con las tarifas establecidas para el ejercicio de la profesión de abogado.

Artículo 62. La defensa técnica se prestará oportunamente en todas las etapas en que sea necesaria la asistencia del defensor público.

Artículo 63. El Sistema Nacional de Defensoría Pública contará con los mecanismos necesarios para adelantar las investigaciones que permitan controvertir las pruebas adelantadas por el ente acusador.

Artículo 64. El Sistema Nacional de Defensoría Pública prestará el apoyo necesario para que el defensor público pueda ejercer adecuadamente la defensa en los casos que le sean asignados.

Artículo 65. La reserva de la comunicación entre el defensor público y su representado será garantizada por las autoridades.

Artículo 66. El defensor público deberá mantener personalmente informado a su representado sobre su situación jurídica y el desarrollo de su defensa de manera comprensible, y asesorarlo en el ejercicio de su defensa material mediante comunicación permanente, con el fin de garantizar una relación de confianza. En caso de no ser posible la comunicación personal se establecerá la comunicación por otros medios.

Artículo 67. En materia penal el servicio se prestará a solicitud del interesado, del Fiscal, del Ministerio Público, del funcionario judicial o por iniciativa del Defensor del Pueblo cuando lo estime necesario.

Artículo 68. Con el fin de garantizar la presencia permanente de la defensa pública en las actuaciones judiciales, se constituirán unidades conformadas por dos (2) defensores públicos, que podrán ejercer la suplencia del otro cuando ocurra alguna circunstancia de fuerza mayor que no permita al principal asistir a la diligencia.

En caso de presentarse varios imputados en un mismo proceso que requieran el servicio del Sistema, deberá asignarse defensores públicos de distintos componentes con el fin de evitar la presencia de un conflicto de intereses en la defensa.

Artículo 69. El Sistema Nacional de Defensoría Pública establecerá de acuerdo con las necesidades del servicio turnos de atención de los defensores públicos.

Artículo 70. Una vez consolidado el Sistema Nacional de Defensoría Pública y cubierta la demanda del servicio, podrá prestarse de manera excepcional a los usuarios que dispongan de recursos para financiarla,

debiendo cobrar por el mismo según las tarifas que rigen el ejercicio de la profesión de abogado.

Artículo 71. El servicio de defensoría pública remunerado deberá solicitarse de manera expresa por los interesados mediante petición dirigida a las Defensorías Regionales y/o Seccional, expresando los motivos de la solicitud.

En estos casos la prestación del servicio de defensoría pública quedará supeditada a un juicio de razonabilidad y proporcionalidad adelantado por los Defensores Regionales y/o Seccionales, para lo cual tendrán en cuenta factores tales como las connotaciones sociales de las personas que llegaren a solicitar la defensa, la trascendencia de los hechos del juicio criminal para la sociedad, la renuencia de los abogados particulares para representar a los implicados y las necesidades del proceso.

Artículo 72. Las Defensorías Regionales y/o Seccionales, previamente a la designación del defensor público, podrán corroborar de manera breve y sumaria la capacidad económica de la persona a quien se le va a prestar el servicio, con la finalidad de determinar el monto de los honorarios a pactar.

Para estos efectos se considerarán el nivel de ingreso del usuario, las personas a su cargo, así como los demás factores que puedan incidir en la capacidad de pago.

En ningún caso se fijarán honorarios por debajo de las tarifas mínimas establecidas.

Artículo 73. La remuneración que se perciba por concepto de los honorarios se tendrá como el precio pagado de manera voluntaria por el usuario particular en contraprestación del servicio prestado por parte de la Defensoría del Pueblo.

Los recursos que recaude el subsistema remunerado ingresarán al presupuesto de la Defensoría del Pueblo y deberán destinarse a capacitación e investigación. Los honorarios dejados de pagar por los usuarios serán cobrados ejerciendo la jurisdicción coactiva por la Defensoría del Pueblo.

TITULO VII
ESTRUCTURA ORGANICA DE LA DIRECCION
DEL SISTEMA NACIONAL DE DEFENSORIA PUBLICA
CAPITULO UNICO

Integración y clasificación de los servidores de la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública

Artículo 74. La Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública, para el cumplimiento de sus funciones, tendrá la organización que se describe en esta ley y en la Ley 24 de 1992.

Artículo 75. Agrégase a la estructura orgánica establecida en el artículo 20 de la Ley 24 de 1992 la siguiente nomenclatura de cargos:

Descripción del cargo	Grado
NIVEL EJECUTIVO	
Subdirector Operativo	21
NIVEL ASESOR	
Defensor Públicos	19
Profesional especializado en criminalística	19
Profesional especializado en investigación	19
Defensor Públicos	18
Profesional especializado en criminalística	18
Profesional especializado en investigación	18
Defensor Públicos	17
Profesional especializado en criminalística	17

Descripción del cargo	Grado
Profesional especializado en investigación	17
NIVEL TECNICO	
Técnico en criminalista	11
Técnico en investigación	11

Parágrafo. El defensor del Pueblo asignará la Planta de Personal que corresponda a cada dependencia, pudiendo variarla cuando lo considere necesario y establecerá el manual de requisitos y funciones de cada uno de los empleos.

TITULO VIII

CONTRATACION Y REMUNERACION

CAPITULO I

De la contratación de los asesores de control de gestión

Artículo 76. *Los Asesores de Control de Gestión.* El control de gestión se realizará de preferencia por asesores pertenecientes a la planta de personal de la Defensoría del Pueblo bajo la dirección del Jefe de Oficina Territorial. Sin embargo, por necesidad del servicio la Defensoría del Pueblo podrá contratar asesores de gestión externos.

CAPITULO II

De la contratación de los coordinadores académicos

Artículo 77. *Coordinadores Académicos.* Serán vinculados mediante contrato de prestación de servicios y serán seleccionados del Registro Nacional de Aspirantes quienes reúnan los requisitos que el Defensor del Pueblo establezca.

CAPITULO III

De la contratación de defensores públicos

Artículo 78. *Defensores Públicos particulares contratados.* En los lugares donde la demanda del servicio no pueda ser atendida por los defensores públicos de planta de la Defensoría del Pueblo, se contratará de preferencia el servicio de asociaciones o colegios de abogados o de organizaciones no gubernamentales, con criterios que garanticen la equidad y la amplia participación en la asignación de los recursos. En caso de no existir una oferta de estas organizaciones, podrán contratarse abogados particulares seleccionados del Registro Nacional de Aspirantes, el cual incorporará una lista de elegibles, producto de los concursos públicos que se surtan para la asignación de los recursos del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Artículo 79. *Categoría orgánica.* Los defensores públicos del Sistema se clasifican en tres grados para efectos de la prestación del servicio y de remuneración.

Tendrá la calidad de defensor público grado 17 el abogado que actúe ante los jueces municipales en primera instancia. Tendrá la calidad de defensor público grado 18 el abogado que actúe ante los jueces del circuito ordinario y especializado en primera instancia. Tendrá la calidad de defensor público grado 19 el abogado que actúe ante los Tribunales y la Corte Suprema de Justicia.

En caso de requerirse la sustentación de un recurso ante un funcionario superior, el defensor público deberá actuar sin que esto signifique subir de categoría orgánica. En caso de requerirse presentación de demanda de casación deberá sustituirse en un defensor grado 19.

Para efectos de remuneración, los coordinadores académicos serán clasificados en la categoría orgánica grado 19.

Artículo 80. *Remuneración.* El sistema de remuneración de los defensores públicos deberá atender criterios de dignidad, proporcionalidad, carga procesal o complejidad de asuntos, categoría de los funcionarios ante quien se actúe y tarifas profesionales vigentes.

Artículo 81. El Gobierno Nacional garantizará los recursos necesarios para el funcionamiento del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Artículo 82. Esta ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y deberá implementarse de manera progresiva de acuerdo con lo establecido en el Acto legislativo 03 de 2002 y en el Código de Procedimiento Penal que lo reglamente.

El Fiscal General de la Nación,

Luis Camilo Osorio Isaza.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Presentación

Uno de los factores que más ha incidido en los altos índices de impunidad en Colombia, es la forma como se investigan los delitos y se procesan los presuntos responsables. Por una parte, un fiscal que tiene funciones judiciales que se concretan en un expediente de instrucción, con etapas de apertura, calificación y cierre o resolución de acusación, y con la posibilidad de ordenar la privación de la libertad del imputado y de limitar sus derechos, procedimiento en el cual el afectado participa en el contradictorio, con la posibilidad de apelar las decisiones ante un fiscal superior. Por otra parte, un juez que recibe el expediente que proviene de la resolución de acusación, y que tiene la posibilidad de participar del debate probatorio mediante el decreto de pruebas.

Durante este procedimiento, de naturaleza inquisitiva, la Carta Política en el artículo 29 garantiza el derecho de defensa en la investigación y el juzgamiento, de modo que el imputado que tiene la posibilidad de contar con un defensor de su confianza, puede defenderse en la etapa instructiva ante el fiscal y su superior y luego en el juicio, igualmente ante el juez y su superior. Si el imputado no tiene la posibilidad de contar con un defensor de su confianza, el mandato constitucional impone al Estado la obligación de proveerle un defensor, obligación que cumple con la designación de un defensor público o un defensor de oficio.

Este método de juzgamiento permite a las partes expresar sus argumentos por escrito, durante las diversas etapas del proceso, bajo la garantía de igualdad de los sujetos procesales. Igualmente, permite al juez procurar en diversas etapas del proceso el recaudo de las pruebas, las que luego son valoradas en su conjunto para la formación del fallo.

La forma escrita en que se lleva a cabo el proceso penal, junto con la ausencia de una separación clara entre las funciones de investigación y juzgamiento (que en el sistema inquisitivo se confunden en cabeza del fiscal), así como la participación del juez en la práctica de pruebas y la inactividad y debilidad de la defensa pública en el ejercicio de su función, han sido factores que se han considerado a la hora de argumentar la necesidad de cambiar el sistema inquisitivo hacia un sistema de procesamiento penal acusatorio.

El Acto legislativo 03 de 2002 ha dado un salto cualitativo en el método de procesamiento penal, a tono con los cambios que en la última década se han producido en casi todos los países del continente. La nota común, la especialización de los roles de los diversos actores que participan en el procedimiento, la policía judicial, el fiscal director de la investigación, la víctima, la defensa del imputado, el juez, la autoridad penitenciaria y el juez de ejecución de la pena, el Ministerio Público en protección del ordenamiento jurídico y la sociedad que participa en un proceso de juzgamiento público, son todos elementos que sirven a la finalidad de encontrar un proceso penal más transparente, más eficiente y sobre todo, más garantista, fundado en la igualdad de medios entre la acusación del Estado y la defensa del ciudadano.

Y es esa igualdad la que el Constituyente ha resguardado con celo al establecer en el Acto Legislativo la obligación del Gobierno Nacional de garantizar *los recursos para la implementación gradual del sistema*

acusatorio y para la consolidación de un Sistema Nacional de Defensoría Pública. Obligación que reitera en el parágrafo transitorio del acto legislativo, en el cual condiciona la puesta en marcha del sistema acusatorio en cada Distrito Judicial al deber de *garantizar los recursos suficientes para su adecuada implementación, en especial la de la Defensoría pública.*

La experiencia comparada de implementación del sistema acusatorio ha soportado la crítica generalizada del retraso o de la insuficiencia en la provisión presupuestal que financie la defensa pública, fenómeno que ha devenido en graves cuestionamientos de legitimidad que en nada han servido a los propósitos de construir un sistema procesal efectivo para la prevención del delito y contrario a la cultura de la solución violenta del conflicto social.

Considerando los diversos diseños normativos que se han producido en América, así como las normas del derecho internacional de los derechos humanos, los cuales han definido el contenido y alcance del derecho de defensa, el Defensor del Pueblo como miembro de la Comisión Constitucional Redactora presenta a sus miembros, por conducto del señor Fiscal General de la Nación, el presente proyecto de ley que organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública.

El diseño normativo del Sistema Nacional de Defensoría Pública fue elaborado por los subcomisionados de las instituciones que conforman la Comisión Constitucional Redactora, en la Subcomisión que funcionó en el Ministerio del Interior y de Justicia. La Subcomisión fue coordinada por el Director Nacional de Defensoría Pública, en representación de la Defensoría del Pueblo, quien presentó los diversos borradores para su debate, discusiones que se registraron en la Secretaría Técnica a cargo de la Corporación Excelencia en la Justicia.

Cabe resaltar que la construcción normativa que realizó la Defensoría del Pueblo se surtió mediante el mecanismo de mesa de trabajo, a través del cual se abrió un espacio de consulta y participación a los representantes de la Federación Nacional de Defensores Públicos y de la Asociación de Defensores Públicos de Bogotá y se mantuvo en permanente información sobre los avances del proyecto de ley a los 950 defensores públicos que existen en el país, recabando sus observaciones con miras a enriquecer el proyecto.

Descripción del proyecto de ley

1. Principios

El proyecto de ley contiene unos principios fundamentales que orientan la prestación del servicio de Defensoría Pública, entre los cuales cabe destacar los siguientes:

Igualdad en el acceso, que impone atender prioritariamente y de manera gratuita a las personas que por sus condiciones socioeconómicas se encuentran en imposibilidad de proveer a la defensa de sus derechos. El proyecto plantea sin embargo una novedad recogida del estatuto chileno, en el sentido de establecer un subsistema remunerado que permita al Sistema cobrar por la prestación a quienes sí pueden pagar el servicio, y los recursos que se recauden tendrán una destinación específica, es decir, deberán financiar las diversas actividades administrativas que opera el Sistema. Adicionalmente, se establece jurisdicción coactiva para el cobro de las deudas derivadas de la prestación del servicio.

Responsabilidad en la prestación, que vincula civilmente al defensor público, por actuaciones culposas o dolosas que causen un daño al usuario.

Calidad, que configura la defensa pública como un servicio público que debe satisfacer los requerimientos de los usuarios, lo cual supone incorporar al Sistema los modelos de administración concentrados en la atención al cliente y construir estándares mínimos de actuación que sirvan de parámetro para la evaluación del desempeño de todos los componentes del sistema.

Selección objetiva, que impone a la Administración como gestora de recursos públicos garantizar la transparencia en la asignación de los mismos atendiendo requerimientos de selección objetivos, que están previstos en el proyecto de ley.

2. Objetivos del Sistema

De otra parte, el proyecto de ley define cuál es el objeto del Sistema así como el destinatario del mismo, garantizando la presencia de un defensor público por necesidades del proceso, lo que permite priorizar la atención oportuna del proceso por encima de la verificación de las condiciones socioeconómicas que tiene el usuario.

3. Organización administrativa del Sistema

Con respecto a la organización administrativa del Sistema, se describe su estructura, partiendo de una Dirección Nacional subordinada a las políticas definidas por el Defensor del Pueblo; seis (6) jefes de oficina territorial que se crean y que responden a un modelo descentralizado por regiones; treinta y cinco (35) Defensorías del Pueblo Regionales y Seccionales que ya existen, para atender las necesidades de cada departamento; y las personerías municipales que atienden la recepción de las demandas del servicio en todos los municipios del país garantizando la cobertura del mismo.

4. Actores componentes del Sistema

Asimismo se describen los componentes que conforman el Sistema Nacional de Defensoría Pública, el cual está fundamentado sobre un esquema mixto de acceso al servicio, es decir, de una parte defensores pertenecientes a la planta de personal de la Defensoría del Pueblo, que garantizan continuidad en la prestación del servicio y, de otra, defensores públicos externos que se contratan preferentemente mediante asociaciones, colegios de abogados y organizaciones no gubernamentales de asistencia legal, esquema este que permite generar autocontrol en el desempeño de sus integrantes y lograr economías de escala que contribuyan a obtener una mayor rentabilidad en la remuneración.

En tal sentido, el proyecto de ley no considera la permanencia de la figura del defensor de oficio, porque pertenece a un esquema de prestación no remunerado, no capacitado y tampoco controlado por alguna organización que no posee los incentivos económicos para garantizar una defensa técnica, idónea e integral más aún en un escenario de mayores exigencias como es el sistema acusatorio. Por lo tanto, no se estima viable la permanencia de tal figura, lo que implica la necesidad de asignar al Sistema mayores recursos presupuestales.

Acompañan a los anteriores integrantes del Sistema los consultorios jurídicos de las 118 facultades de derecho del país. La vinculación de los consultorios jurídicos a la Defensoría Pública no es novedosa en la legislación colombiana. Ya la Ley 24 de 1992, “Orgánica de la Defensoría del Pueblo” prevé la coordinación del servicio de defensa pública con tales instituciones, aunque tal previsión no ha tenido la plena eficacia, por encontrar objeciones, principalmente con el principio de autonomía universitaria.

Considerando, que la intervención directa de los estudiantes en los procesos penales no garantiza el postulado de una defensa técnica, sobre todo en un escenario tan exigente como lo es el proceso acusatorio, la participación de los consultorios jurídicos deberá especializarse en otras materias del derecho, que permitan el acceso a una asistencia jurídica para resolver los conflictos civiles y evitar que ingresen en el terreno penal.

Los estudiantes en todo caso, podrán vincularse a la materia penal y realizar sus prácticas ante los jueces municipales cuando actúan como juez de conocimiento, siempre bajo la supervisión de un profesional. Sin embargo, no podrán intervenir directamente

como defensores cuando el delito tenga prevista pena privativa de la libertad. Este esquema permitirá darle un mayor impulso a la atención de la defensa pública en el área penal.

Igualmente, son componentes del Sistema, los egresados de las facultades de derecho de todo el país que realizan la judicatura en la Defensoría Pública como requisito para obtener el título de abogado. En efecto, hacemos referencia a la posibilidad de contar anualmente con más de 500 judicantes, capaces de apoyar el servicio en diferentes actividades tales como el recaudo probatorio, la investigación, la capacitación, el control de la gestión y la asistencia como dependientes de los defensores públicos del Sistema, ejercicio que se convierte en un semillero para futuras vinculaciones en calidad de defensores públicos.

Y por último, un actor llamado a fortalecer la capacidad de recaudo probatorio de la defensa pública: Los investigadores. Las evaluaciones comparadas de la implementación del sistema acusatorio en el continente, también dan cuenta de la fragilidad en que permanece la defensa pública en el recaudo autónomo de sus pruebas. En tal sentido, la defensa pública apenas se dedica a combatir las pruebas aportadas por la acusación o si acaso recoge aquellas que ilustran al juez sobre la personalidad de su defendido con el fin de lograr una atenuación de la pena. Tal circunstancia se atribuye nuevamente a la debilidad presupuestal de la defensa pública para acudir con sus propios fondos a financiar ante las diversas organizaciones científicas la elaboración de pruebas que sustenten su propia teoría del caso. El resultado de este fenómeno es el cuestionamiento de la legitimidad del juicio y la pérdida de confianza en el sistema como método garantista de procesamiento penal.

Por lo tanto, la figura del investigador está llamada a concretar ese principio de especialización que persigue el sistema acusatorio, en el cual, el defensor público diseña su propia teoría del caso y en torno a ella dirige la investigación y solicita las pruebas que le servirán para apoyar dicha teoría.

5. Capacitación de los operadores del Sistema

Los instrumentos internacionales que definen el contenido y alcance de la defensa pública, como servicio destinado a proveer el acceso a la justicia en condiciones de igualdad a las personas que se encuentran en imposibilidad de sufragar un defensor de su confianza, exigen de los Estados la garantía que la prestación se realice en condiciones técnicas e idóneas. Incluso, la Ley 24 de 1992 que organiza la defensa pública, dispone la obligación de *capacitar a los profesionales que atienden el servicio de la Defensoría Pública*. La norma tiene como finalidad lograr una actualización permanente de los operadores que permita predicar la presencia de una defensa de calidad, cualidad que garantiza la igualdad en el acceso a todas las personas. Por lo tanto, los recursos públicos que se dispongan para el Sistema Nacional deberán prever no sólo los fondos para contratar abogados y para financiar las investigaciones, sino también, para ofrecer capacitación a todos los operadores del Sistema.

6. Control de gestión y desempeño de los operadores del Sistema

El control de la calidad en la prestación es el elemento que distingue las figuras de defensor público y defensor de oficio. En efecto, la Defensoría Pública cuenta con asesores de gestión contratados que supervisan la actuación de los defensores públicos en los diversos ámbitos en que intervienen: la atención al usuario y la información permanente que debe brindarle; los tiempos que tarda en intervenir; su asistencia a las barras de defensores públicos; el cumplimiento en los estándares de actuación y la invocación de los instrumentos internacionales de derechos humanos; el cumplimiento de los turnos en los Unidades de Reacción Inmediata de la Fiscalía y en las penitenciarías asignadas; la presentación oportuna de sus informes, entre otros.

Tales elementos han sido previstos en el proyecto, con la posibilidad que tiene el Defensor del Pueblo de ejercer la potestad reglamentaria, considerando los cambios tecnológicos que se producen permanentemente y hacen inconveniente la definición legal de los parámetros de control los cuales se deben incorporar sucesivamente.

Adicionalmente, el proyecto incorpora dos temas desarrollados por la Defensoría del Pueblo, gracias a la experiencia adquirida en la prestación del servicio de defensa pública.

El primero tiene que ver con la posibilidad que se otorga a los usuarios, de activar un procedimiento administrativo de queja ante presuntas irregularidades en que incurrió su defensor durante su gestión. El reglamento será el que definirá los elementos que debe cumplir dicho procedimiento, incluido el respeto por el debido proceso del defensor público.

El segundo tiene que ver con la contratación de auditorías externas, figura recogida por varios estatutos de Latinoamérica, que permite al Sistema Nacional la vigilancia técnica sobre los recursos que se asignan a las asociaciones, colegios de abogados, organizaciones no gubernamentales, entidades que provean capacitación y demás actores externos, salvo aquellos defensores públicos que son contratados de manera excepcional, como personas naturales, sobre quienes ejerce un control directo la Dirección del Sistema Nacional como ocurre actualmente.

7. Prestación del servicio en materia penal

El proyecto define unas normas de organización que permiten garantizar la presencia permanente de un defensor público en los lugares que requiere el sistema judicial. En tal sentido se prevén turnos en la Fiscalía y en los diferentes tribunales (de garantía y de conocimiento), mediante la implementación de las llamadas Unidades de Defensoría Pública, conformadas por dos defensores públicos, esquema que permite el reemplazo de un defensor en determinada diligencia cuando sobrevengan hechos de fuerza mayor que impidan al principal asistir a la misma.

8. Estructura orgánica de la Dirección del Sistema

Como se anotó arriba, el Sistema Nacional de Defensoría Pública descansa sobre un esquema mixto público-privado, para el cual se hace necesario crear cargos en la Defensoría del Pueblo, que garanticen un staff permanente de atención con miras a propiciar la continuidad de la defensa pública, especialmente cuando se estén licitando los recursos públicos para el sector privado, tiempo durante el cual el Sistema demandará del sector público mayores cargas procesales de actuación.

Los cargos poseen una clasificación acorde con el organigrama actual de la Defensoría del Pueblo. Se introduce la figura del Jefe de Oficina Territorial, ubicada en seis regiones que agrupan todo el país (uno de ellos para atender la jurisdicción indígena), diseño que permite consolidar una organización descentralizada para la atención de la operación administrativa que demanda el servicio, el cual redundará en una mayor celeridad de los procesos y procedimientos, considerando las demás responsabilidades que poseen los Defensores del Pueblo Regionales y Seccionales en áreas distintas a la defensoría pública.

En materia de contratación para el sector privado, se ha previsto, en cumplimiento del principio de igualdad entre los sujetos procesales, tres categorías orgánicas de defensores públicos, que responden a grados de preparación académica y mayor experiencia. En efecto, la remuneración de cada categoría estará acorde con la remuneración de sus pares, el fiscal y el juez correspondiente, para el sector público, y de un 70% de remuneración para los abogados contratados en el sector privado.

9. Implementación

Con respecto a las actividades de implementación del Sistema Nacional de Defensoría Pública, es importante ilustrar a la Comisión Constitucional Redactora, sobre los avances de la Defensoría del Pueblo en la materia, los cuales se enuncian a continuación:

- Construcción del Centro Piloto de Defensoría Pública.
- Construcción del Sistema de Información para la Gestión de Defensoría Pública.
- Planeación estratégica bajo la orientación de la Corporación Calidad, en la cual se definieron las siguientes unidades que cumplirán los imperativos estratégicos:
 - Unidad de Control y Vigilancia de Gestión.
 - Unidad de Registro y Selección de los Operadores.
 - Unidad de Capacitación e Investigación.
 - Unidad de Información Estadística y Comunicaciones.
 - Unidad de Asesoría Jurídica.

El trabajo de planeación estratégica también permitió la construcción de procesos y procedimientos que ya están operando, tales como Selección e Inducción de Operadores, el Acceso a Judicatura, la Sistematización del Registro Nacional de Aspirantes a Defensor Público, los Modelos de Evaluación de Desempeño, los Modelos de

Recolección Estadística, el Plan Nacional de Capacitación, el Plan Nacional de Comunicaciones y el Programa Nacional de Casas de Justicia.

Finalmente, de acuerdo con la planeación estratégica de la Defensoría del Pueblo entró en vigencia el macroproceso misional de atención, el cual articula todas las actividades que adelanta la Defensoría del Pueblo relacionadas con la atención a las personas y grupos más vulnerables, así como con el conflicto armado.

De los honorables Congresistas,

El Fiscal General de la Nación,

Luis Camilo Osorio Isaza.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio del año 2003 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 02 de 2003 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el doctor *Luis Camilo Osorio Isaza*, Fiscal General de la Nación.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.