



## ¿Es la Defensoría de las Víctimas la solución a los problemas de delincuencia, impunidad y seguridad ciudadana?

En octubre de 2007, los senadores Andrés Allamand, José García Ruminot, Baldo Prokurica, Sergio Romero y Alberto Espina, presentaron un proyecto de Ley que reforma la Constitución y establece la obligación del Estado de proporcionar defensa penal a las víctimas de delitos que no puedan procurársela por sí mismas (Boletín 5408-07)<sup>1</sup>. En dicho texto se argumenta que existe una desigualdad entre los imputados y las víctimas de los delitos, asegurándole la defensa a los que cometen delitos, pero no así a las víctimas.

El proyecto apunta a que el derecho de tener defensa debe ser proporcionado por el Estado a todas aquellas víctimas que, siendo personas naturales, carezcan de los medios para poder procurársela por sí mismos. El texto introduce una modificación al inciso 2º del artículo 83 de la Constitución, reproduciendo –con las necesarias adecuaciones– el derecho que a los imputados reconoce el artículo 19 Nº 3 de la Carta Fundamental.

### RESUMEN EJECUTIVO

Ante el creciente fenómeno de la delincuencia en nuestro país, algunos parlamentarios han propuesto la creación de una defensoría de las víctimas. Lo que se pretende es que el estado proporcione defensa penal a los que, habiendo sufrido algún delito, no puedan procurársela por sí mismos. Aunque la intención es destacable, no parece adecuado –ni desde un punto de vista jurídico ni político– crear un nuevo organismo público, sino más bien mejorar la institucionalidad vigente.

Al respecto, parece efectivo que la opinión pública percibe que las víctimas no están siendo atendidas, por lo que se estima razonable hacerse cargo del tema. Sin embargo, lo lógico es hacerlo dentro del marco institucional que ya existe, y no invertir recursos en un nuevo organismo público.

### La preocupación por las víctimas

El 31 de marzo pasado, el ejecutivo puso suma urgencia al proyecto –se encontraba archivado– que crea “La Defensoría de las Víctimas”. Ello demuestra el interés y preocupación por la situación procesal penal de los que sufren los delitos.

Por su parte, el Presidente de la República ha sido enfático en este tema y lo ha incluido como parte de la Agenda Legislativa del Gobierno, teniéndolo como prioridad y reiterando su interés en diversas oportunidades, como en el pasado discurso del 21 de Mayo.

Frente a la reactivación del tema el Ministerio Público reaccionó con algunos reparos, pues en su opinión la tarea de defender a las víctimas les corresponde a los fiscales y, por lo mismo, la modificación legal generaría una dualidad de funciones.

La Reforma Procesal Penal siempre contempló –y así lo establece la Ley N° 19.640, Orgánica Constitucional– que al Ministerio Público le corresponde la persecución del delito y la adopción de medidas para proteger a víctimas y testigos. Por eso, la fiscalía cuenta hoy con una División de Atención para atender a los afectados por un delito. A su vez, éstos tienen –según lo dispone el Código Procesal Penal– una serie de derechos en materia de atención, protección y reparación, que corresponden a deberes que los fiscales tienen la obligación de cumplir.

Así las cosas, el sentido de la justicia penal –a diferencia de la justicia civil– no pasa por generar un escenario para la resolución de conflictos personales, sino más bien para asegurar la respuesta de la sociedad por la infracción de una norma penal, mediante un proceso que, por otra parte, pueda respetar los derechos del ciudadano que se ve enfrentado al riesgo de una sanción penal.

Lo anterior no significa, en todo caso, que la víctima no tenga ninguna importancia como sujeto pasivo de un delito, ni desde el punto de vista personal ni procesal. Por el contrario, en la lógica ya descrita la víctima tiene el derecho a que se le pueda restituir –desde una perspectiva civil– los daños y perjuicios que le pudo ocasionar el delito.

En consecuencia, desde el punto de vista procesal, el Ministerio Público debe considerar, especialmente, la protección de la víctima y asegurar su interés en participar en el proceso penal. Lo anterior, porque la persecución oficial del delito cometido en contra de un integrante de la sociedad está encomendada,

---

1 Boletín N° 5408-07 Proyecto de Ley que Establece la obligación de otorgar defensa penal y asesoría jurídica a las personas naturales que han sido víctimas de delitos y que no pueden procurárselas por sí mismas, 2007.

precisamente, a ese organismo persecutor. Con tal responsabilidad, su incapacidad para conseguir la participación de la víctima no sólo supone un desprestigio para con ella, sino para con toda la sociedad.

### **Institucionalidad vigente**

Formalmente hoy existe la División de Atención a Víctimas y Testigos de la Fiscalía Nacional. Este organismo se consagra en el artículo 20 de la Ley 19.640 Orgánica Constitucional del Ministerio Público, que en su letra f) señala que “la División de Atención a Víctimas y Testigos tendrá por objeto velar por el cumplimiento de las tareas que, a este respecto, le encomiende al Ministerio Público la ley procesal penal”.

Existe además la Corporación de Asistencia Judicial, que ofrece la asesoría de un profesional abogado y/o asistente social, quien acoge y entrega información socio-jurídica respecto del problema o conflicto consultado; los deberes y derechos del usuario, y la manera más adecuada de hacer efectivo el ejercicio de los mismos.

En esta línea la Directora Ejecutiva de la Fundación Paz Ciudadana ha insistido en “la necesidad de evitar que las intenciones por mejorar la atención a quienes son víctimas puedan, finalmente, burocratizar el proceso penal, que hoy tiene una duración bastante razonable y, en definitiva, no resuelvan el problema de fondo: la oportuna administración de justicia –penal y también civil, como reparaciones– cuando procediere”<sup>2</sup>. Sin embargo, es importante considerar la posibilidad profesionalizar el trabajo ya que, hoy día, la mayoría de los representantes de las víctimas son egresados de Derecho.

Este último es un aspecto central en cuanto a la efectividad de la defensa proporcionada a las personas que carecen de los medios para costear tal representación. La idea debe ser otorgar los recursos adecuados, con las competencias profesionales que correspondan, para evitar poner a los más débiles en una situación de desventaja frente a la actuación de la otra parte. De no hacerlo, se haría más difícil una adecuada impartición de justicia, que permita restablecer el equilibrio perdido con el quebrantamiento de la ley y el perjuicio causado a la víctima.

### **Últimas medidas adoptadas**

El 22 de Julio pasado, el Fiscal Nacional, Sabas Chahuán, y el Fiscal Regional de Tarapacá, Claudio Roe, inauguraron en la ciudad de Iquique el proyecto OPA (Orientación, Protección y Apoyo), de atención a víctimas y testigos que ya opera en ocho regiones del país.

OPA es un proyecto que garantiza a todas las víctimas y testigos que declaran en las fiscalías orientación sobre su causa, para lo cual se contempla un procedimiento personalizado de entrega de información, ajustada a las necesidades de los usuarios, que involucra a fiscales, asistentes de fiscales, profesionales, técnicos y administrativos.

---

2 Véase Javiera Blanco. ¿Una defensoría de las víctimas? La Tercera 08 de junio de 2010.

El modelo considera la implementación de un Call Center, a través del cual las víctimas y los testigos pueden consultar el estado de sus causas y gestionar entrevistas o la entrega de documentos. Además, sirve para advertir a la Fiscalía sobre situaciones de amenaza o riesgo, permitiendo iniciar un proceso expedito para la implementación de medidas de protección. Esto mejora considerablemente la posición que actualmente tiene la víctima, pues, hasta ahora, para tener noticias del proceso, aportar información o, incluso, para solicitar protección, había que realizar gestiones y esperar bastante tiempo, lo cual no beneficia su actuación y le provoca perjuicios adicionales a los causados por el delito. En resumen, se inhibe su actuación.

Además, el modelo OPA contempla como primera acción la entrega, por parte de personal policial, de una cartilla denominada “Mantengámonos en Contacto”, que contiene información básica respecto de los servicios que entrega la Fiscalía; datos de la denuncia; número de Call Center; y número de Plan Cuadrante o Comisaría. Queda así en evidencia la importancia y el compromiso de las instituciones policiales en el éxito del proyecto, pues trabajan en forma conjunta con los demás órganos que intervienen en el proceso penal. Además, colaboran, especialmente, en el apoyo en la etapa de denuncia, ajustando incluso sus propios procesos de trabajo y siempre con un rol preferentemente facilitador.

El Fiscal Nacional indicó que “ejecutar el proyecto OPA en la Región de Tarapacá, implicará que todas las víctimas y testigos que declaren en las fiscalías recibirán Orientación sobre su causa. Para esto, se contempla un procedimiento de entrega de información personalizada y ajustada a las necesidades de los usuarios, que cada atendedor –fiscales, asistentes de fiscales, profesionales, técnicos y administrativos– deberá seguir rigurosamente, apoyado con la entrega de material informativo de difusión”.

En casos más complejos, como los delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes o aquellos cometidos en el contexto de Violencia Intrafamiliar, el modelo considera un procedimiento especializado, que implica la evaluación oportuna y rápida de la situación de riesgo, la implementación de las medidas de protección y la solicitud de las medidas cautelares necesarias, además de la intervención directa de la Unidad de Atención a Víctimas y Testigos.

Hay situaciones que, por la magnitud del riesgo que representa para víctimas o testigos, requieren de la implementación de medidas de protección especializadas. Tal es el caso de situaciones relacionadas con crimen organizado o narcotráfico, por ejemplo. Para las personas que, producto de su participación en el proceso penal, sean amenazadas por este tipo de organizaciones, la Fiscalía contará con un proceso de protección especializada para víctimas y testigos en situaciones de alta complejidad.

Para hacerse una idea del uso de este medio, se ha establecido que el Call Center atiende a nivel nacional en promedio, 6.600 llamadas mensuales, y aproximadamente un 70% de ellas son realizadas por víctimas y testigos. Del total de llamadas recibidas, un 99,1% son atendidas y el 96,1% antes de los 20 segundos.

El proyecto partió en la región de Coquimbo en agosto de 2008 y durante el año 2009 se sumaron las regiones de Arica y Parinacota, Antofagasta, O’Higgins, La Araucanía y Los Lagos. Tarapacá es la segunda

región en el año que implementa el plan, y luego la seguirán las regiones de Aysén y Magallanes, proyectándose para el año 2011 su plena aplicación en todo el país.

Esta iniciativa es una señal más de las mejoras que pueden incorporarse al sistema actualmente vigente, otorgando soluciones rápidas y eficientes que den apoyo a las víctimas y no signifiquen la creación de nuevos órganos que podrían generar mayor retraso y burocracia en los procesos penales. Además, un plan de este tipo otorga mayor certeza a las víctimas, al imputado y sobre todo a la sociedad, ya que otorga mayor seguridad jurídica y tranquilidad respecto al otorgamiento de Justicia.

### Conclusiones y propuestas

Destacados expertos<sup>3</sup> en la materia han señalado algunas ideas sobre la defensa jurídica de las víctimas que pudieran servir de base a una futura ley.

En primer lugar se podrían efectuar las modificaciones legales y constitucionales que sean necesarias para que los fiscales sean defensores de las víctimas y puedan, incluso, accionar civilmente en contra de los imputados o de terceros. Otra alternativa es que sean las Corporaciones de Asistencia Judicial las que asuman las tareas de defensa letrada de los afectados por un delito. Y la tercera posibilidad es un servicio, en lo posible autónomo y descentralizado, que asuma las tareas de la defensa letrada de las víctimas, pero solo en cuanto se trate de personas de escasos recursos<sup>4</sup>.

Lamentablemente, la reforma constitucional que motiva este trabajo no señala con claridad que es lo que realmente se pretende. Por una parte podría interpretarse que el objetivo es que el “defensor de víctimas” tenga una participación activa dentro del proceso, con más facultades y derechos, que los que tiene actualmente el querellante. Pero por otra, podría entenderse que lo que se busca es, simplemente, que la víctima que quiera querellarse tenga acceso a un abogado gratuito, al igual que el imputado.

Si lo que se pretende es lo primero, sería preciso delimitar cuáles serían las facultades que tendría esta defensoría para evitar posibles conflictos de competencia entre el defensor de víctimas y el ministerio público. Habría que ser cuidadoso pues, en la práctica, podría terminar siendo un interviniente más dentro del proceso penal.

Si lo que se busca, en cambio, es que la víctima que quiera querellarse tenga acceso a un abogado gratuito, dicha intención podría tener más apoyo. En efecto, esta alternativa parece más razonable, pues evitaría posibles confusiones con respecto a las competencias que tiene una y otra institución.

---

<sup>3</sup> Guillermo Piedrabuena (ex Fiscal Nacional).

<sup>4</sup> Debe recordarse que la Defensoría Penal Pública tiene más de un 95% de las defensas de los imputados, sea a través de sus defensores de planta o de los defensores licitados, sin distinguir si tienen o no tienen recursos económicos.

Sin perjuicio de que la segunda alternativa parece más razonable, no se considera prudente que el mecanismo jurídico utilizado sea una reforma constitucional. En efecto, no correspondería la inclusión de la Defensoría de las Víctimas en la Constitución, dado que la Defensoría Penal Pública sólo tiene rango legal.

Lo anterior, sin embargo, no implica una carencia de base constitucional, pues el principio del que se podría derivar una institución como ésta sería en el artículo 19 N°3<sup>5</sup>. En efecto, de él se podría extraer la necesidad de contar con Defensorías que pongan en igualdad de condiciones a la víctima y al victimario desde la perspectiva de la defensa gratuita, en la medida en que el constituyente ha previsto que “*El ofendido por el delito y las demás personas que determine la ley podrán ejercer igualmente la acción penal*”<sup>6</sup>. Sin embargo, lo razonable en este ámbito parece ser que la consagración normativa sea por la vía legal y no por la constitucional, para no generar un desequilibrio institucional respecto de ambas instituciones en favor de una de las partes involucradas en el proceso.

El hecho de generar este desequilibrio podría, incluso, ser recurrible ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En efecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto San José de Costa Rica) en su artículo 8 N°2 dispone que “*Toda persona tiene derecho, en plena igualdad*<sup>7</sup>, a las siguientes garantías mínimas...”. Por lo tanto, no se cumpliría con el imperativo de plena igualdad, si la Defensoría Penal Pública está consagrada en la ley y la Defensoría de Víctimas está en la Constitución.

Ahora bien, de considerarse conveniente la inclusión de una norma constitucional en materia de Defensoría de la Víctima, parece prudente evaluar la conveniencia de que ello se haga en el numeral 3 del artículo 19, más que en el capítulo destinado al Ministerio Público por razones de orden y coherencia constitucional. Además, de acuerdo a lo dispuesto por la propia Constitución, este organismo es autónomo y a él le corresponde dirigir la investigación de los hechos constitutivos de delito: tanto los que determinen la participación punible, como los que acrediten la inocencia del imputado. Por lo anterior, si la función del Ministerio Público es más bien objetiva, no resultaría conveniente consagrar constitucionalmente la defensa de las víctimas en este mismo capítulo.

Finalmente, tomando en cuenta las alternativas expuestas anteriormente, pareciera razonable, antes de la creación de nuevos organismos, explorar la posibilidad de perfeccionar el sistema actualmente vigente. En concreto, se podría modificar el sistema de incentivos al interior del ministerio público, creando eventualmente un fondo de reparación para los ofendidos por el delito y perfeccionando la unidad de víctimas y testigos. De insistirse en la creación de nuevos instrumentos, se podría explorar la implementación de un sistema de querellantes gratuitos para las víctimas, sin embargo, se insiste, en que parece mucho más razonable perfeccionar el actual sistema, antes de crear nuevas instituciones, que podrían acarrear mayores problemas a los ya existentes.

---

5 Es la llamada garantía del debido proceso.

6 Art. 83 inciso 2° C.P.R.

7 El destacado es nuestro.